

Ville de Montréal *Appellant*

v.

Octane Stratégie inc. *Respondent*

and

**Union des municipalités du Québec and
Ville de Laval** *Intervenors*

- and -

Octane Stratégie inc. *Appellant*

v.

Richard Thériault and Ville de Montréal
Respondents

**INDEXED AS: MONTRÉAL (CITY) v.
OCTANE STRATÉGIE INC.**

2019 SCC 57

File Nos.: 38066, 38073.

2019: February 20; 2019: November 22.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and
Martin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

*Municipal law — Contracts — Restitution of presta-
tions — Receipt of payment not due — Large-scale media
event designed and produced within short period of time
by public relations and communications firm and its sub-
contractor at request of municipality — Mandate granted
to firm without rules of public order for awarding mu-
nicipal contracts having been complied with and without
grant of mandate having been approved by resolution of
municipal council or by officer authorized by valid del-
egation of powers — Municipality refusing to pay firm's
invoice for subcontractor's services — Whether rules on
restitution of prestations set out in Civil Code of Québec
apply under municipal law — Whether contract exists
between municipality and firm — Whether restitution*

Ville de Montréal *Appelante*

c.

Octane Stratégie inc. *Intimée*

et

**Union des municipalités du Québec et
Ville de Laval** *Intervenantes*

- et -

Octane Stratégie inc. *Appelante*

c.

Richard Thériault et Ville de Montréal
Intimés

**RÉPERTORIÉ : MONTRÉAL (VILLE) c.
OCTANE STRATÉGIE INC.**

2019 CSC 57

N^{os} du greffe : 38066, 38073.

2019 : 20 février; 2019 : 22 novembre.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella,
Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et
Martin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit municipal — Contrats — Restitution des presta-
tions — Réception de l'indu — Événement médiatique
de grande envergure conçu et réalisé dans un bref laps
de temps par une entreprise de relations publiques et de
communications et son sous-traitant à la demande d'une
municipalité — Mandat octroyé à l'entreprise sans que
les règles d'ordre public relatives à l'adjudication des
contrats municipaux aient été respectées et sans que l'oc-
troi du mandat ait été entériné par une résolution adoptée
par le conseil municipal ou approuvé par un fonctionnaire
habilité par délégation de pouvoirs valide — Refus de la
municipalité de payer la facture de l'entreprise pour les
services du sous-traitant — Le régime de la restitution
des prestations prévu au Code civil du Québec trouve-t-il*

of prestations is necessary — Civil Code of Québec, arts. 1491, 1699.

In April 2007, the City's director of transportation made use of the services of Octane, a public relations and communications firm, to create an event concept for the launch of the City's transportation plan that was to take place on May 17, 2007. The launch was held on the scheduled date and was a success. Following the event, Octane sought payment for the costs incurred for the services provided by a subcontractor to produce and organize the event, but the City was slow to pay. In view of the City's failure to act, Octane finally sent it an invoice in October 2009. In May 2010, nearly three years after the launch was held, the invoice was still unpaid and Octane instituted an action against the City. The City countered by stating that it had in fact never authorized the mandate, which, for that matter, had not been granted as a result of the tendering process required by law. Octane therefore amended its pleading to add T, a member of the political staff of the mayor's office, as a defendant, arguing that he had given it a mandate to produce the event and had assured it many times that the City would pay the costs incurred.

The Superior Court allowed Octane's action against the City and dismissed the alternative claim against T. It was of the view that T had indeed given Octane a mandate but that the contract was null because it had been awarded in contravention of the rules of public order for awarding municipal contracts. However, it found that the rules on restitution of prestations set out in the *Civil Code of Québec* ("C.C.Q.") apply in the municipal context, and it ordered restitution by equivalence for the services provided in the amount of \$82,898.63. The Court of Appeal dismissed the City's appeal as well as Octane's appeal against T, which it found to be moot. It upheld the Superior Court's findings on the issue of the nullity of the contract between Octane and the City and on the application of the rules on restitution of prestations in the municipal context.

Held (Moldaver, Côté and Brown JJ. dissenting): The City's appeal should be dismissed and Octane's appeal is moot.

Per Wagner C.J. and Abella, Karakatsanis, Gascon, Rowe and Martin JJ.: The rules on restitution of prestations set out in arts. 1699 to 1707 C.C.Q. apply in the municipal context. The preliminary provision of the C.C.Q. states that the C.C.Q. is the foundation of all other laws that apply or rely on civil law concepts. By virtue of arts. 300

application en droit municipal? — Existe-t-il un contrat entre la municipalité et l'entreprise? — La restitution des prestations s'impose-t-elle? — Code civil du Québec, art. 1491, 1699.

En avril 2007, le directeur des transports de la Ville fait appel aux services d'Octane, une entreprise de relations publiques et de communications, pour la création d'un concept d'événement pour le lancement du plan de transport de la Ville qui doit avoir lieu le 17 mai 2007. Le lancement se déroule à la date prévue et il est couronné de succès. À la suite de l'événement, Octane tente d'obtenir le paiement des frais engagés pour les services d'un sous-traitant pour la production et l'organisation de l'événement, mais la Ville tarde à payer. En octobre 2009, devant l'inaction de la Ville, Octane lui transmet finalement une facture. En mai 2010, presque trois ans après la tenue du lancement, la facture n'a toujours pas été acquittée et Octane intente un recours contre la Ville. Cette dernière lui oppose qu'elle n'a en fait jamais autorisé ce mandat, qui n'a d'ailleurs pas été octroyé à la suite du processus d'appel d'offres exigé par la loi. Octane modifie alors sa procédure pour ajouter T, membre du personnel politique du cabinet du maire, comme défendeur, soutenant que ce dernier lui a confié le mandat de réaliser l'événement, en plus de l'avoir assurée à de nombreuses reprises que la Ville paierait pour les frais engagés.

La Cour supérieure accueille le recours d'Octane contre la Ville et rejette le recours subsidiaire contre T. Elle est d'avis que T a bien confié un mandat à Octane, mais que le contrat est nul puisqu'octroyé en contravention des règles d'ordre public en matière d'adjudication de contrats municipaux. Toutefois, elle conclut que le régime de restitution des prestations prévu au *Code civil du Québec* (« C.c.Q. ») s'applique en matière municipale, et elle ordonne la restitution par équivalence des services rendus, soit 82 898,63 \$. La Cour d'appel rejette l'appel de la Ville, de même que celui d'Octane déposé contre T qu'elle estime sans objet. Elle confirme les conclusions de la Cour supérieure sur la question de la nullité du contrat entre Octane et la Ville, ainsi que sur l'application du régime de restitution des prestations en matière municipale.

Arrêt (les juges Moldaver, Côté et Brown sont dissidents) : Le pourvoi formé par la Ville est rejeté et le pourvoi formé par Octane est sans objet.

Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Karakatsanis, Gascon, Rowe et Martin : Le régime de la restitution des prestations, prévu aux art. 1699 à 1707 C.c.Q., s'applique en matière municipale. La disposition préliminaire du C.c.Q. énonce que celui-ci constitue le fondement des autres lois qui mettent en œuvre ou s'appuient sur des

and 1376 *C.C.Q.*, this includes the laws that govern legal persons established in the public interest, such as municipalities. Since the rules on restitution of prestations are in the Book on Obligations, they apply to municipalities unless other special rules exclude their application. The fact that ss. 573 et seq. of the *Cities and Towns Act* (“*C.T.A.*”), which require certain rules to be followed when municipal contracts are awarded, are of public order and that their violation is sanctioned by the absolute nullity of the contract is not an express or even an implicit derogation from the rules on restitution of prestations. In the absence of clear, unequivocal legislative direction to this effect, the importance of the *C.T.A.*’s public order provisions is not enough to exclude the application of the rules of the general law. Since there is no such derogation, the principle remains the restoration of the parties to their previous positions, which must occur where a juridical act is annulled with retroactive effect.

Restitution of prestations in the municipal context does not create a bypass. The rules on restitution of prestations give a judge the power to objectively determine the fair value of restitution in order to restore the parties to their previous positions, based on the evidence in the record and the circumstances of each case, where restitution cannot be made in kind. Article 1699 para. 2 *C.C.Q.* provides that a court may, exceptionally, refuse the restitution of prestations or modify the scope or modalities of restitution where one party derives an undue advantage from it. The legislature thus ensures that the remedy for a first inequity does not create a second one. Obtaining a municipal contract in violation of the rules of public order for awarding such contracts does not necessarily constitute an undue advantage, and a court hearing such a case must not automatically refuse the restitution of prestations. The appropriateness of tempering restitution under art. 1699 para. 2 *C.C.Q.* must be assessed on a case-by-case basis and not on the basis of automatic or pre-established rules.

In the instant case, no contract came into existence between Octane and the City for the event production services. The mandate on which Octane’s action is based was never approved by a resolution of the City’s municipal council or by an officer authorized by a valid delegation of powers. The appearance of consent is not sufficient, nor can a municipality’s consent be inferred from its silence. The rules for awarding municipal contracts require certain formalities to be observed in order to protect the public interest by favouring competition, but they do not exempt a municipality from having to pass a by-law or resolution to express its will to contract. If it does not do so, no contract will cross the threshold of legal existence and restitution

notions de droit civil. Par l’effet des art. 300 et 1376 *C.c.Q.*, cela inclut les lois qui régissent les personnes morales de droit public telles que les municipalités. Comme le régime de la restitution des prestations fait partie du livre Des obligations, il s’applique aux municipalités à moins que d’autres règles particulières n’en écartent l’application. Le fait que les art. 573 et suiv. de la *Loi sur les cités et villes* («*L.C.V.*»), qui prévoient que l’octroi de contrats municipaux doit respecter certaines règles, soient d’ordre public et que leur violation soit sanctionnée par la nullité absolue du contrat ne constitue pas une dérogation, explicite ou même implicite, au régime de la restitution des prestations. À défaut d’indication législative claire et non équivoque en ce sens, l’importance des dispositions d’ordre public prévues à la *L.C.V.* ne suffit pas pour écarter l’application du régime de droit commun. En l’absence d’une telle dérogation, le principe demeure celui de la remise en état des parties, qui doit s’effectuer chaque fois qu’un acte juridique est anéanti de façon rétroactive.

La restitution des prestations en matière municipale ne crée pas une voie de contournement. Le régime de la restitution des prestations accorde au juge le pouvoir de déterminer de manière objective la juste valeur de la restitution afin de remettre les parties en état, sur la base de la preuve au dossier et des circonstances propres à chaque cas lorsqu’elle ne peut se faire en nature. L’article 1699 al. 2 *C.c.Q.* permet exceptionnellement au tribunal de refuser ou de modifier l’étendue ou les modalités de la restitution des prestations si une partie en retire un avantage indu. Le législateur s’assure donc que la correction d’une première iniquité n’en crée pas une seconde. L’obtention d’un contrat municipal en violation des règles d’ordre public en matière d’adjudication ne constitue pas forcément un avantage indu et le tribunal saisi ne doit pas automatiquement refuser la restitution des prestations dans un tel cas. L’opportunité de recourir au tempérament de l’art. 1699 al. 2 *C.c.Q.* doit être évaluée au cas par cas, et non sur la base d’automatismes ou de règles préétablies.

En l’espèce, aucun contrat n’a pris naissance entre Octane et la Ville pour les services de production de l’événement. Le mandat sur lequel Octane fonde son recours n’a jamais été entériné par une résolution adoptée par le conseil municipal de la Ville. Il n’a pas non plus fait l’objet d’une approbation par un fonctionnaire habilité par délégation de pouvoirs valide. L’apparence de consentement ne suffit pas; le silence de la municipalité ne permet pas non plus de déduire que celle-ci a manifesté son accord. Les règles d’adjudication des contrats municipaux imposent certaines formalités qui doivent être respectées afin de protéger l’intérêt du public en favorisant la concurrence. Cependant, elles ne dispensent pas une municipalité

cannot be grounded in the retroactive annulment of a juridical act in accordance with the doctrine of nullity. In the case at bar, however, the conditions imposed by the rules on receipt of a payment not due are satisfied, with the result that the parties must still be restored to their previous positions under arts. 1491 and 1492 *C.C.Q.*

Three conditions must be met to recover a payment not due under art. 1491 *C.C.Q.*: (1) there must be a payment, (2) the payment must have been made in the absence of a debt between the parties, and (3) the payment must have been made in error or to avoid injury. Where these conditions are met, and subject to the exception set out in art. 1491 para. 2 *C.C.Q.*, restitution of payments not due is made according to the rules for the restitution of prestations laid down in arts. 1699 to 1707 *C.C.Q.* It is truly the receipt of something not due that grounds an obligation to restore the parties to their previous positions. An obligation to make restitution will arise only if the payment was made in error or under protest. However, while error is what usually explains a payment made in the absence of debt, the possibility that a payer acted with full knowledge of the facts cannot be ruled out. The burden of proof rests on the person alleging a liberal intention.

The provision of services can constitute payment within the meaning of art. 1553 *C.C.Q.* The payment of a sum of money is not all that can be characterized as a payment in Quebec civil law: art. 1553 *C.C.Q.* expressly provides that payment also means the performance of whatever forms the object of an obligation. Payment may validly be made by a representative of the debtor of an obligation, such as the debtor's mandatary or subcontractor, unless the nature or terms of the contract prevent such a delegation. In the instant case, it is clear that the subcontractor was acting on Octane's behalf in producing the City's event and that the City did not object to this. The provision of services to the City, that is, payment in the legal sense, therefore originated from Octane. This condition for recovering a payment not due is met.

It does not matter what Octane should or could have done to avoid making an error. The purpose of restitution is not to sanction negligence or fault, but rather to restore the parties to their previous positions where it is shown that one of them received something without having a right to it. The only question is whether the provision of

d'adopter un règlement ou une résolution pour manifester sa volonté de contracter. En l'absence d'une telle expression de volonté, aucun contrat ne franchit le seuil de l'existence juridique et la restitution ne peut prendre sa source dans l'anéantissement rétroactif d'un acte juridique conformément à la théorie des nullités. Toutefois, en l'espèce, les conditions du régime de la réception de l'indu sont remplies de sorte que la remise en état des parties s'impose tout de même conformément aux art. 1491 et 1492 *C.c.Q.*

Trois conditions sont requises pour donner ouverture à la répétition de l'indu sous le régime de l'art. 1491 *C.c.Q.* : (1) il doit y avoir un paiement, (2) ce paiement doit avoir été effectué en l'absence de dette entre les parties, et (3) il doit avoir été fait par erreur ou pour éviter un préjudice. Lorsque ces conditions sont remplies, et sous réserve de l'exception prévue à l'art. 1491 al. 2 *C.c.Q.*, la restitution de ce qui a été payé indûment se fait suivant les règles de la restitution des prestations prévues aux art. 1699 à 1707 *C.c.Q.* C'est véritablement la réception d'une chose qui n'est pas due qui fonde l'obligation de remise en état. L'obligation de restitution ne prendra naissance que si le paiement a été effectué par erreur ou sous protêt. Si l'erreur explique généralement le paiement fait en l'absence de dette, on ne peut cependant écarter l'hypothèse d'un payeur qui a procédé en toute connaissance de cause. C'est sur celui qui invoque l'intention libérale que repose le fardeau de la prouver.

Une prestation de services peut constituer un paiement au sens de l'art. 1553 *C.c.Q.* Le paiement d'une somme d'argent n'est pas seul à pouvoir être qualifié de paiement en droit civil québécois : l'art. 1553 *C.c.Q.* prévoit expressément que le paiement s'entend également de l'exécution de ce qui est l'objet de l'obligation. Un paiement peut être valablement effectué par le représentant du débiteur de l'obligation, par exemple son mandataire ou son sous-traitant, sauf lorsqu'une telle délégation est incompatible avec la nature du contrat ou ses termes. En l'espèce, il est clair que le sous-traitant a agi pour le compte d'Octane en ce qui concerne la production de l'événement de la Ville et que cette dernière ne s'y est pas opposée. Ainsi, la prestation du service à la Ville, soit le paiement au sens juridique, émane d'Octane. Cette condition donnant ouverture à la répétition de l'indu est remplie.

Il importe peu de savoir ce qu'aurait dû ou pu faire Octane afin d'éviter de commettre une erreur. La restitution ne vise pas à sanctionner la négligence ou la faute, mais bien à remettre les parties en état lorsqu'il est démontré que l'une d'entre elles a reçu une chose sans y avoir droit. Il s'agit seulement de déterminer si la prestation

services by Octane resulted from an error and not from a liberal intention. Given the nature of the evidence in the record, it cannot be concluded that Octane had a liberal intention to provide services to the City in the absence of a debt. The testimony of Octane's representatives confirms that they did in fact believe they had an obligation to provide services for the production of the event and that they had no intention of providing those services for free. Octane would not have provided the services in question if it had known that its obligation to the City did not exist in law. In the absence of any liberal intention by Octane or any other cause that could justify its provision of the services to the City for free, it must be concluded that the services were provided as a result of an error, as required by art. 1491 *C.C.Q.*

Restitution for the services provided by Octane for the production of the City's event must be made by equivalence in accordance with art. 1700 *C.C.Q.* The trial judge's findings concerning the good quality and fair market value of the services provided, the benefit the City derived from them and the fact that the event lived up to expectations were not challenged by the City. Since the City has not proved that full restitution would accord an undue advantage to Octane, restitution by equivalence for the services provided corresponds to the cost of producing the event, \$82,898.63.

Octane's action against the City is not prescribed. Section 586 *C.T.A.* does not apply in this case. According to the wording of that section, the six-month prescriptive period applies only to an action, suit or claim for damages. In the case of recovery of a payment not due, the basis for restitution is that there never existed an obligation to perform a prestation. The parties are restored to their previous positions, but this remedy cannot be characterized as damages. The authorities recognize that an action to recover a payment not due is subject to the general law period of three years provided for in art. 2925 *C.C.Q.*

As for Octane's appeal against T, the dismissal of the City's appeal makes it unnecessary to decide the issue raised by Octane's appeal with regard to T's personal liability. This appeal is therefore moot.

Per Moldaver, Côté and Brown JJ. (dissenting): The City's appeal should be allowed and Octane's appeal should be dismissed.

Article 1385 para. 1 *C.C.Q.* states that "[a] contract is formed by the sole exchange of consents between persons having capacity to contract, unless, in addition, the law requires a particular form to be respected as a necessary condition of its formation". Sections 573 et seq. of the

de services par Octane est le résultat d'une erreur, et non d'une intention libérale. Or, vu la teneur de la preuve au dossier, on ne peut conclure qu'Octane a eu une intention libérale de fournir des services à la Ville en l'absence d'une dette. Les témoignages des représentants d'Octane confirment qu'ils se croyaient bel et bien obligés de fournir les services pour la production de l'événement et qu'ils n'avaient aucunement l'intention de fournir ceux-ci gratuitement. Octane n'aurait pas fourni les services en cause si elle avait su que son obligation à l'égard de la Ville était inexistante en droit. En l'absence d'une intention libérale de la part d'Octane ou de toute autre cause qui puisse justifier qu'elle fournisse gratuitement les services à la Ville, il faut conclure que cette prestation de services est le résultat d'une erreur aux termes de ce qu'exige l'art. 1491 *C.c.Q.*

La restitution des services fournis par Octane pour la production de l'événement de la Ville doit se faire par équivalent, conformément à l'art. 1700 *C.c.Q.* Les conclusions du premier juge sur la bonne qualité des services rendus, leur juste valeur marchande, le bénéfice qu'en a tiré la Ville et la conformité de l'événement aux attentes n'ont pas été contestées par la Ville. Comme la Ville n'a pas fait la preuve qu'un avantage indu serait accordé à Octane en cas de restitution intégrale, la restitution par équivalent des services fournis correspond donc au coût de production de l'événement, soit 82 898,63 \$.

L'action d'Octane contre la Ville n'est pas prescrite. L'article 586 *L.C.V.* ne s'applique pas dans le présent dossier. Suivant son libellé, le délai de prescription de six mois ne s'applique qu'à toute action, poursuite ou réclamation pour dommages-intérêts. Dans le cas de la répétition de l'indu, la restitution découle de l'absence d'obligation d'exécuter une prestation. La remise en état qu'elle entraîne ne se qualifie pas de dommages-intérêts. La doctrine et la jurisprudence reconnaissent que le recours en répétition de l'indu est assujéti au délai de droit commun de trois ans prévu à l'art. 2925 *C.c.Q.*

En ce qui a trait au pourvoi d'Octane contre T, puisque l'appel de la Ville est rejeté, il n'y a pas lieu de trancher la question soulevée par l'appel d'Octane sur la responsabilité personnelle de T. Cet appel est donc sans objet.

Les juges Moldaver, Côté et Brown (dissidents) : L'appel de la Ville devrait être accueilli et l'appel d'Octane devrait être rejeté.

L'article 1385 al. 1 *C.c.Q.* prévoit que « [l]e contrat se forme par le seul échange de consentement entre des personnes capables de contracter, à moins que la loi n'exige, en outre, le respect d'une forme particulière comme condition nécessaire à sa formation ». Les articles 573 et suiv.

C.T.A. provide in this regard that certain formalities must be observed in the awarding of municipal contracts. These provisions set out imperative standards of public order, the violation of which is sanctioned by absolute nullity. A services contract with a value of \$82,898.63 must be awarded after a call for tenders by written invitation in accordance with the *C.T.A.* A contract entered into in violation of these rules, if it is in fact formed, may be absolutely null in addition to giving rise to the penalties provided for by the *C.T.A.* Article 1422 *C.C.Q.*, which sets out the effect of nullity, expressly creates an obligation to make restitution. According to art. 1699 para. 1 *C.C.Q.*, restitution takes place “where” (“*chaque fois*” (each time) in the French version) a juridical act is annulled with retroactive effect. Recent judgments of the Court of Appeal confirm that it is possible to order the restitution of prestations where a municipal contract is annulled.

However, the annulment of a contract presupposes the existence of the contract. In the present case, the contract on which Octane’s claim is based is quite simply non-existent. In civil law, the existence of a contract is conditional on the manifestation of a will to be bound by contract (arts. 1378 para. 1, 1385 para. 1 and 1386 *C.C.Q.*). Where, objectively speaking, the manifestation of such a will is absent (where there is no offer to contract or where such an offer is refused or not accepted), there is no contract. By-laws and resolutions are the legal vehicles by which a municipality expresses its will. A municipality may, through a by-law passed by its council, delegate to an officer the power to incur obligations on its behalf. However, since only one professional services firm was solicited, no officer of the City had a delegation of powers authorizing him or her to enter into a contract with a value exceeding \$25,000. As a result, no duly authorized officer could have incurred an obligation in the amount of \$82,898.63 on the City’s behalf.

T was not invested with any delegation of powers authorizing him to make contracts on the City’s behalf, since he was a member of the political staff of the mayor’s office, not a municipal officer or employee. The non-application in the municipal context of the doctrine of apparent mandate codified at art. 2163 *C.C.Q.* is a general principle or rule of public law that prevails over the civil law rules, because those rules are merely suppletive in nature in this area (art. 300 *C.C.Q.*). It is a control measure enacted in the interest of the public to ensure sound administration and transparency. It is very firmly established that persons wishing to enter into a contract with a municipality must at their peril ascertain that the particular person dealt with is acting pursuant to due authority.

de la *L.C.V.* disposent à cet égard que l’adjudication des contrats municipaux doit respecter certaines formalités. Ces dispositions énoncent des normes impératives d’ordre public dont le non-respect est sanctionné par la nullité absolue. Un contrat de service d’une valeur de 82 898,63 \$ doit être adjugé après une demande de soumissions faite par voie d’invitation écrite, conformément à la *L.C.V.* Le contrat conclu en violation de ces règles, s’il est effectivement formé, peut être frappé de nullité absolue, en plus de donner ouverture aux sanctions prévues par la *L.C.V.* L’article 1422 *C.c.Q.*, lequel prévoit les effets de la nullité, crée expressément une obligation de restitution. Selon l’article 1699 al. 1 *C.c.Q.*, la restitution a lieu « chaque fois » qu’un acte juridique est rétroactivement anéanti. La jurisprudence récente de la Cour d’appel confirme la possibilité d’ordonner la restitution des prestations en cas d’annulation d’un contrat municipal.

Toutefois, l’annulation d’un contrat suppose l’existence de celui-ci. En l’espèce, le contrat sur lequel s’appuie la réclamation d’Octane est tout simplement inexistant. En droit civil, l’existence d’un contrat est conditionnelle à la manifestation d’une volonté d’être lié contractuellement (art. 1378 al. 1, 1385 al. 1 et 1386 *C.c.Q.*). Lorsqu’il y a absence objective de toute manifestation d’une telle volonté (absence d’une offre de contracter ou encore refus d’une telle offre ou absence d’acceptation), il n’y a pas de contrat. Le règlement et la résolution sont les véhicules juridiques par lesquels une municipalité manifeste sa volonté. Une municipalité peut, par règlement de son conseil, déléguer à un fonctionnaire le pouvoir de contracter des obligations en son nom. Cependant, comme une seule entreprise de services professionnels avait été sollicitée, aucun fonctionnaire de la Ville ne jouissait d’une délégation de pouvoirs l’autorisant à conclure un contrat d’une valeur excédant 25 000 \$. Ainsi, aucun fonctionnaire dûment autorisé n’a pu contracter une obligation de 82 898,63 \$ au nom de la Ville.

T ne jouissait d’aucune délégation de pouvoirs l’autorisant à contracter au nom de la Ville, parce qu’il était un membre du personnel politique du cabinet du maire, et non un fonctionnaire ou un employé municipal. La non-application de la théorie du mandat apparent codifiée à l’art. 2163 *C.c.Q.* en matière municipale est un principe général ou une règle de droit public primant les règles du droit civil, ces dernières n’ayant qu’un caractère supplétif en ce domaine (art. 300 *C.c.Q.*). Il s’agit d’une mesure de contrôle édictée dans l’intérêt des citoyens à des fins de saine administration et de transparence. Il est très fermement établi qu’une personne qui souhaite contracter avec une municipalité doit à ses propres risques s’assurer que la personne avec qui il traite est nantie de l’autorité requise.

Where a contract is non-existent, there can be no restitution of prestations as a consequence of the annulment of an invalid contract (arts. 1422 and 1699 *C.C.Q.*). In the case at bar, there is no juridical act that can be annulled with retroactive effect. Any obligation to make restitution must rather be justified on a different basis. While recent jurisprudence of the Court of Appeal confirms that it is possible to order the restitution of prestations where a municipal contract is annulled, it is silent on whether it is possible to order the restitution of prestations on the basis of receipt of a payment not due where a party claims to have provided services to a municipality in reliance on a contract it believes it entered into but that turns out not to exist at all.

In civil law, the three conditions for bringing an action to recover a payment not due are: (1) the existence of a payment made by the payer to the payee, (2) the absence of a debt between the parties, and (3) an error by the payer. These three conditions must be interpreted cautiously, if not restrictively, and where they are met, art. 1491 para. 1 *C.C.Q.* expressly creates an obligation to make restitution, subject to the exception set out in art. 1491 para. 2 *C.C.Q.* Article 1492 *C.C.Q.* then requires “[r]estitution of payments not due” to be made according to the rules for the restitution of prestations codified at arts. 1699 to 1707 *C.C.Q.* In principle, the payer bears the burden of establishing that the conditions for bringing an action to recover a payment not due are met. The payer must first prove the existence of a payment and the absence of a debt. An error by the payer is then presumed to be the most likely explanation for a payment that in itself is inexplicable. The payee must then prove that there was no error by the payer.

In the present case, services were provided to the City, which constitutes payment within the meaning of art. 1553 *C.C.Q.* However, the evidence does not clearly show that the services received by the City were provided by the subcontractor on Octane’s behalf. Any ambiguity in this regard that was not resolved at trial stems from the fact that Octane was not relying on receipt of a payment not due as a basis for its claim. It is therefore not advisable for the Court now to dispose of the City’s appeal on the basis of that mechanism. However, since Octane’s claim must be dismissed in any event, the interpretation of the evidence that is most favourable to it with respect to the condition requiring the existence of a payment will be adopted. As for the absence of a debt between the parties, it stems from the non-existence of a contract between Octane and the City for the services rendered by the subcontractor.

En cas d’inexistence d’un contrat, la restitution des prestations ne peut pas être la conséquence de l’annulation d’un contrat invalide (art. 1422 et 1699 *C.c.Q.*). Il n’y a aucun acte juridique en l’espèce qui puisse être anéanti de façon rétroactive. Toute obligation de restitution devra plutôt se justifier sur la base d’un fondement différent. Si la jurisprudence récente de la Cour d’appel confirme la possibilité d’ordonner la restitution des prestations en cas d’annulation d’un contrat municipal, elle est toutefois silencieuse sur la possibilité d’ordonner la restitution des prestations sur le fondement de la réception de l’indu lorsqu’une partie prétend avoir fourni des services à une municipalité sur la foi d’un contrat qu’elle croit avoir conclu, mais qui s’avère carrément inexistant.

En droit civil, les trois conditions d’ouverture d’une action en répétition de l’indu sont : (1) l’existence d’un paiement fait par le payeur au payé, (2) l’inexistence d’une dette entre les parties et (3) l’erreur du payeur. Ces trois conditions doivent être interprétées avec prudence, sinon restrictivement et, lorsqu’elles sont remplies, l’art. 1491 al. 1 *C.c.Q.* crée expressément une obligation de restitution sous réserve de l’exception prévue à l’art. 1491 al. 2 *C.c.Q.* L’article 1492 *C.c.Q.* prévoit alors que « [l]a restitution de ce qui a été payé indûment » se fait suivant le régime de la restitution des prestations codifié aux art. 1699 à 1707 *C.c.Q.* Le fardeau de démontrer l’existence des conditions d’ouverture d’une action en répétition de l’indu repose en principe sur le payeur qui doit d’abord prouver l’existence d’un paiement et l’inexistence d’une dette. L’erreur du payeur est ensuite présumée comme l’explication la plus vraisemblable d’un paiement en soi inexplicable. C’est au payé qu’il revient alors de prouver l’absence d’erreur du payeur.

En l’espèce, la Ville a reçu une prestation de services qui constitue un paiement au sens de l’art. 1553 *C.c.Q.* Toutefois, il ne se dégage pas clairement de la preuve que les services reçus par la Ville ont été rendus par le sous-traitant au nom d’Octane. Toute ambiguïté non résolue sur ce point au procès est liée au fait qu’Octane n’a pas invoqué en première instance la réception de l’indu comme fondement de sa réclamation. Il n’est par conséquent pas prudent que la Cour dispose maintenant du pourvoi de la Ville sur la base de ce mécanisme. Toutefois, puisque la réclamation d’Octane doit être rejetée de toute façon, l’interprétation de la preuve qui lui est la plus favorable quant à la condition de l’existence d’un paiement sera adoptée. Quant à l’inexistence d’une dette entre les parties, elle résulte de l’inexistence d’un contrat entre Octane et la Ville à l’égard des services rendus par le sous-traitant.

An error, which may be of fact or of law, is an essential condition for an action to recover a payment not due. Article 1554 para. 1 *C.C.Q.* is not a distinct source of the obligation to make restitution: rather, that provision must be read together with art. 1491 para. 1 *C.C.Q.* In principle, the payee can show the absence of an error by the payer by proving that the payer made the payment knowing that he or she was not bound to do so. In such circumstances, the payment will be treated as a liberality and an action to recover a payment not due will be dismissed. The payee can prove the absence of an error by the payer by showing: (1) that the payer made the payment knowing that he or she was not bound to do so (i.e., absence of error as such), or (2) that the payer made the payment with the true intention of providing a gratuitous benefit or making an informal gift to the payee, or that another cause excluding the possibility of error provides legal justification for the payment. Here, the evidence shows clearly that Octane did not pay the City in error at the time of payment, May 17, 2007, the date on which the services were provided to the City.

Octane knew at the time of payment that it had no contract with the City for the services provided by the subcontractor. The testimony of a senior partner at Octane in 2007 shows that he believed the mandate could not exceed the limit for proceeding by agreement, that is, \$25,000, and that he was aware that the limit was relevant not only because it was the highest threshold for a contract to be awarded without a call for tenders, but also because it was the highest threshold for a contract to be granted by an officer on the City's behalf. Octane knew at the time the transportation plan was launched that no duly authorized officer could lawfully grant a contract with such a value on the City's behalf, that no resolution had been passed by the City's municipal council to award Octane a contract for its subcontractor's services and that no framework agreement between Octane and the City was in effect. Moreover, Octane knew at the time of payment that the City could not grant it a valid contract at a later date for the services provided by the subcontractor. Although the City's executive committee did indeed have the power to grant a contract with a value of up to \$100,000, the contract could not have been valid, because it was too late to issue an invitation to tender or to make a public call for tenders given that the event had already taken place.

While Octane was undoubtedly not acting with a liberal intention, since it was at least hoping to be paid, the fact that there was no liberal intention does not necessarily mean that the payment was made in error. Octane did not

L'erreur, qui peut être de fait ou de droit, est une condition essentielle de l'action en répétition de l'indu. L'article 1554 al. 1 *C.c.Q.* ne constitue pas une source distincte de l'obligation de restitution : cette disposition doit plutôt être lue en corrélation avec l'art. 1491 al. 1 *C.c.Q.* En principe, le payé parvient à prouver l'absence d'erreur du payeur s'il prouve que ce dernier a effectué le paiement en sachant qu'il n'y était pas tenu. Dans ces circonstances, le paiement sera traité comme une libéralité et l'action en répétition de l'indu sera rejetée. Le payé parvient à prouver l'absence d'erreur du payeur s'il prouve : (1) que le payeur a effectué le paiement en sachant qu'il n'y était pas tenu (c.-à-d. l'absence d'erreur proprement dite), ou (2) que le payeur a effectué le paiement en ayant une intention véritable de procurer un avantage gratuit au payé ou d'effectuer une donation informelle à son profit ou encore qu'une autre cause excluant l'hypothèse de l'erreur justifie juridiquement le paiement. En l'espèce, la preuve démontre clairement qu'Octane n'a pas payé la Ville par erreur au moment du paiement, le 17 mai 2007, date à laquelle les services ont été fournis à la Ville.

Octane savait au moment du paiement qu'aucun contrat ne la liait à la Ville à l'égard des services rendus par le sous-traitant. Le témoignage d'un associé principal chez Octane en 2007 démontre qu'il croyait que le mandat ne pourrait excéder la limite de gré à gré, soit 25 000 \$, et qu'il savait que cette limite était pertinente, et ce, non seulement parce qu'il s'agit du seuil maximal en deçà duquel un contrat peut être adjugé sans demande de soumissions, mais aussi parce qu'il s'agit du seuil maximal en deçà duquel un fonctionnaire peut consentir un contrat au nom de la Ville. Octane savait au moment du lancement du Plan de transport qu'aucun fonctionnaire dûment autorisé n'avait pu légalement consentir un contrat d'une telle valeur au nom de la Ville, qu'aucune résolution du conseil municipal de la Ville ne lui octroyait de contrat concernant les services de son sous-traitant et qu'aucun contrat-cadre entre Octane et la Ville n'était en vigueur. De plus, Octane savait au moment du paiement qu'aucun contrat valide ne pourrait lui être ultérieurement consenti par la Ville à l'égard des services rendus par le sous-traitant. Même si le comité exécutif de la Ville a effectivement le pouvoir de consentir un contrat jusqu'à une valeur de 100 000 \$, il n'aurait pu s'agir d'un contrat valide, puisqu'il était trop tard pour procéder par appel d'offres sur invitations ou par appel d'offres public, vu que l'événement avait déjà eu lieu.

Bien qu'Octane n'a sans doute pas agi dans une intention libérale, puisqu'il y avait à tout le moins l'espoir d'une rétribution, l'absence d'une intention libérale ne signifie pas nécessairement que le paiement a été fait

pay in error, because it in fact knew at the time of payment that no contract had been formed between it and the City for the services rendered by the subcontractor. Absence of error by Octane cannot be equated with fault, which is not relevant for the purposes of restitution. The conditions for bringing an action to recover a payment not due are not met. Octane's action to recover a payment not due must therefore be dismissed and the City's appeal allowed.

Octane's appeal against the City and T should be dismissed. Article 2158 *C.C.Q.*, which concerns the personal liability of a mandatary who exceeds his or her powers, cannot apply in the particular circumstances of this case, because the onus was on Octane to ensure that the proper procedure would be followed in entering into the contract, that is, to ensure: (1) that the person with whom Octane was dealing was authorized to act on behalf of the municipality, (2) that the City and its employees were acting within their powers, and (3) that all legal requirements for the formation or awarding of the contract were met. Octane cannot shift the onus which rested on it to T. Furthermore, even if T had committed a fault for which he could be extracontractually liable when he gave Octane an assurance that it would be paid, he would not have caused the injury suffered by Octane. There is no causation, because it seems that Octane (1) made a first payment to the subcontractor, (2) entered into a contract with the subcontractor and (3) provided the services to the City before T gave it any kind of assurance.

Cases Cited

By Wagner C.J. and Gascon J.

Referred to: *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Prud'homme v. Prud'homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663; *Autobus Dufresne inc. v. Réseau de transport métropolitain*, 2017 QCCS 5812; *Construction Irebec inc. v. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303; *Centre de téléphone mobile (Québec) inc. v. Marieville (Ville de)*, 2006 QCCS 1179, [2006] AZ-50359395; *Ville de Saguenay v. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38; *Québec (Ville) v. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203; *Lacroix & Fils ltée v. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10; *Montréal (Ville de) v. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; *Habitations de la Rive-Nord inc. v. Repentigny (Ville)*, 2001 CanLII 10048; *Rouleau v. Canada (Procureur général)*, 2016 QCCS 4887; *Langevin v. Mercier*, 2010 QCCA 1763; *Boucher v. Développements Terriglobe inc.*, [2001] R.D.I. 213; *Fortier v. Compagnie d'arrimage*

par erreur. Octane n'a pas payé par erreur, car elle savait, dans les faits, au moment du paiement, qu'aucun contrat ne s'était formé entre elle et la Ville à l'égard des services rendus par le sous-traitant. L'absence d'erreur de la part d'Octane ne saurait être assimilée à une faute, laquelle n'est pas pertinente pour les fins de la restitution. Les conditions d'ouverture d'une action en répétition de l'indu ne sont pas remplies. L'action en répétition de l'indu d'Octane doit donc être rejetée, et l'appel de la Ville, accueilli.

L'appel d'Octane contre la Ville et T devrait être rejeté. L'article 2158 *C.c.Q.* portant sur la responsabilité personnelle du mandataire outrepassant ses pouvoirs ne saurait s'appliquer dans les circonstances particulières de la présente affaire, parce qu'Octane avait le fardeau de s'assurer que le contrat serait conclu selon la procédure régulière à savoir : (1) que la personne avec laquelle Octane transigeait était autorisée à agir au nom de la municipalité, (2) que la Ville et ses préposés agissaient dans les limites de leurs pouvoirs, et (3) que toutes les conditions requises par la loi pour la formation ou l'adjudication du contrat étaient observées. Elle ne saurait déplacer sur les épaules de T le fardeau qui est le sien. Par ailleurs, même si T avait commis une faute engageant sa responsabilité extracontractuelle lorsqu'il a donné l'assurance à Octane qu'elle serait payée, il n'aurait pas causé le dommage subi par Octane. En effet, la causalité fait défaut puisqu'il semble qu'Octane (1) ait effectué un premier versement au sous-traitant, (2) ait contracté avec ce dernier et (3) ait fourni les services à la Ville avant que T ne lui ait donné quelque assurance que ce soit.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Wagner et le juge Gascon

Arrêts mentionnés : *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663; *Autobus Dufresne inc. c. Réseau de transport métropolitain*, 2017 QCCS 5812; *Construction Irebec inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303; *Centre de téléphone mobile (Québec) inc. c. Marieville (Ville de)*, 2006 QCCS 1179, [2006] AZ-50359395; *Ville de Saguenay c. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38; *Québec (Ville) c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203; *Lacroix & Fils ltée c. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10; *Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; *Habitations de la Rive-Nord inc. c. Repentigny (Ville)*, 2001 CanLII 10048; *Rouleau c. Canada (Procureur général)*, 2016 QCCS 4887; *Langevin c. Mercier*, 2010 QCCA 1763; *Boucher c. Développements Terriglobe*

de Québec ltée, 2014 QCCS 1984; *Hakim v. Guse*, 2013 QCCS 1020; 9112-2648 *Québec inc. v. Cauchon et associés inc.*, 2005 CanLII 44114; *Marcotte v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65; *Amex Bank of Canada v. Adams*, 2014 SCC 56, [2014] 2 S.C.R. 787; *Fortin v. Chrétien*, 2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; *Silver's Garage Ltd. v. Town of Bridgewater*, [1971] S.C.R. 577; *Poulin De Courval v. Poliquin*, 2018 QCCA 1534; *Amar v. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277; *Belœil (Ville de) v. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; 9129-6111 *Québec inc. v. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin L.R. (5th) 320; *Cité de St-Romuald d'Etchemin v. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411; *Bourque v. Hull (Cité)* (1920), 30 B.R. 221; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General of the Province of Quebec*, [1977] 1 S.C.R. 41; *Immeubles Beaurom ltée v. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26; *Aylmer (Ville) v. 174736 Canada inc.*, 1997 CanLII 10176; *Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) v. Ville de Drummondville*, 2018 QCCS 5053; *Quebec (Agence du revenu) v. Services Environnementaux AES inc.*, 2013 SCC 65, [2013] 3 S.C.R. 838; 2736-4694 *Québec inc. v. Carleton — St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, aff'd 2007 QCCA 1789; *Threlfall v. Carleton University*, 2019 SCC 50, [2019] 3 S.C.R. 726; *Willmor Discount Corp. v. Vaudreuil (City)*, [1994] 2 S.C.R. 210; 9112-4511 *Québec inc. v. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval*, 2008 QCCA 848; *C.J. v. Parizeau Popovici*, 2011 QCCS 2005; *Pearl v. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697; *Roux v. Cordeau*, [1981] R.P. 29; *Garage W. Martin Ltée v. Labrie*, [1957] C.S. 175; *Green Line Investor Services Inc. v. Quin*, 1996 CanLII 5734; *Confédération, compagnie d'assurance-vie v. Lareau-Lacroix*, 1997 CanLII 10277; *Société canadienne de sel ltée v. Dubord*, 2012 QCCS 1994; *Beaudry v. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919; *Tremblay v. 2543-7443 Québec inc.*, 1999 CanLII 11903; *Steckmar Corp. v. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405; *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371; *Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17; *Richard v. Time Inc.*, 2012 SCC 8, [2012] 1 S.C.R. 265; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *inc.*, [2001] R.D.I. 213; *Fortier c. Compagnie d'arrimage de Québec ltée*, 2014 QCCS 1984; *Hakim c. Guse*, 2013 QCCS 1020; 9112-2648 *Québec inc. c. Cauchon et associés inc.*, 2005 CanLII 44114; *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65; *Banque Amex du Canada c. Adams*, 2014 CSC 56, [2014] 2 R.C.S. 787; *Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, [1971] R.C.S. 577; *Poulin De Courval c. Poliquin*, 2018 QCCA 1534; *Amar c. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277; *Belœil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; 9129-6111 *Québec inc. c. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin L.R. (5th) 320; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411; *Bourque c. Hull (Cité)* (1920), 30 B.R. 221; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général de la province de Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41; *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26; *Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc.*, 1997 CanLII 10176; *Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) c. Ville de Drummondville*, 2018 QCCS 5053; *Québec (Agence du revenu) c. Services Environnementaux AES inc.*, 2013 CSC 65, [2013] 3 R.C.S. 838; 2736-4694 *Québec inc. c. Carleton — St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, conf. par 2007 QCCA 1789; *Threlfall c. Carleton University*, 2019 CSC 50, [2019] 3 R.C.S. 726; *Willmor Discount Corp. c. Vaudreuil (Ville)*, [1994] 2 R.C.S. 210; 9112-4511 *Québec inc. c. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval*, 2008 QCCA 848; *C.J. c. Parizeau Popovici*, 2011 QCCS 2005; *Pearl c. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697; *Roux c. Cordeau*, [1981] R.P. 29; *Garage W. Martin Ltée c. Labrie*, [1957] C.S. 175; *Green Line Investor Services Inc. c. Quin*, 1996 CanLII 5734; *Confédération, compagnie d'assurance-vie c. Lareau-Lacroix*, 1997 CanLII 10277; *Société canadienne de sel ltée c. Dubord*, 2012 QCCS 1994; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919; *Tremblay c. 2543-7443 Québec inc.*, 1999 CanLII 11903; *Steckmar Corp. c. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405; *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371; *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17; *Richard c. Time Inc.*, 2012 CSC 8, [2012] 1 R.C.S. 265; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

By Côté and Brown JJ. (dissenting)

Amex Bank of Canada v. Adams, 2014 SCC 56, [2014] 2 S.C.R. 787; *Montréal (Ville de) v. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; *Community Enterprises Ltd. v. Acton Vale (Ville)*, [1970] C.A. 747; *Construction Hydrex inc. v. Havre St-Pierre (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1038; *Jourdain v. Ville de Grand-Mère*, [1983] J.Q. n° 360; *Boisvert v. Baie-du-Febvre (Municipalité de)*, [1992] J.Q. n° 2574; *Repentigny (Ville) v. Les Habitations de la Rive-Nord inc.*, 2001 CanLII 10048; *Lacroix & Fils ltée v. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575; *Québec (Ville) v. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203; *Aliments Breton (Canada) inc. v. Oracle Corporation Canada inc.*, 2015 QCCA 336; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; *Silver's Garage Ltd. v. Town of Bridgewater*, [1971] S.C.R. 577; *Poulin De Courval v. Poliquin*, 2018 QCCA 1534; *Habitations Germat inc. v. Ville de Rosemère*, 2017 QCCA 1294; *Amar v. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277; *Beloeil (Ville de) v. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; *9129-6111 Québec inc. v. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320; *Lévesque v. Carignan (Corp. de la ville de)*, [1998] AZ-98026278; *Ville de Saguenay v. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38; *Construction Irebec inc. v. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303; *J.E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41; *Cité de St-Laurent v. Boudrias*, [1974] C.A. 473; *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621; *Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17; *Prud'homme v. Prud'homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663; *Canadian Food Inspection Agency v. Professional Institute of the Public Service of Canada*, 2010 SCC 66, [2010] 3 S.C.R. 657; *Immeubles Beaurom ltée v. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919; *Beaudry v. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Lalonde v. City of Montreal North*, [1978] 1 S.C.R. 672; *Olivier v. Corporation du Village de Wottonville*, [1943] S.C.R. 118; *Cité de St-Romuald d'Etchemin v. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411; *Corporation municipale de Havre St-Pierre v. Brochu*, [1973] C.A. 832; *Cité de Montréal v. Teodori*, [1970] C.A. 401; *Bourque v. Cité de Hull (1920)*, 30 B.R. 221; *Threlfall v. Carleton University*, 2019 SCC 50, [2019] 3 S.C.R. 726; *Pearl v. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697; *Roux v. Cordeau*, [1981] R.P. 29; *Garage W. Martin Ltée v. Labrie*, [1957] C.S. 175; *Sodexho Québec*

Citée par les juges Côté et Brown (dissidents)

Banque Amex du Canada c. Adams, 2014 CSC 56, [2014] 2 R.C.S. 787; *Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; *Community Enterprises Ltd. c. Acton Vale (Ville)*, [1970] C.A. 747; *Construction Hydrex inc. c. Havre St-Pierre (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1038; *Jourdain c. Ville de Grand-Mère*, [1983] J.Q. n° 360; *Boisvert c. Baie-du-Febvre (Municipalité de)*, [1992] J.Q. n° 2574; *Repentigny (Ville) c. Les Habitations de la Rive-Nord inc.*, 2001 CanLII 10048; *Lacroix & Fils ltée c. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575; *Québec (Ville) c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203; *Aliments Breton (Canada) inc. c. Oracle Corporation Canada inc.*, 2015 QCCA 336; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, [1971] R.C.S. 577; *Poulin De Courval c. Poliquin*, 2018 QCCA 1534; *Habitations Germat inc. c. Ville de Rosemère*, 2017 QCCA 1294; *Amar c. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277; *Beloeil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; *9129-6111 Québec inc. c. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320; *Lévesque c. Carignan (Corp. de la ville de)*, [1998] AZ-98026278; *Ville de Saguenay c. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38; *Construction Irebec inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303; *J.E. Verreault & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41; *Cité de St-Laurent c. Boudrias*, [1974] C.A. 473; *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621; *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663; *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2010 CSC 66, [2010] 3 R.C.S. 657; *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Lalonde c. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672; *Olivier c. Corporation du Village de Wottonville*, [1943] R.C.S. 118; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411; *Corporation municipale de Havre St-Pierre c. Brochu*, [1973] C.A. 832; *Cité de Montréal c. Teodori*, [1970] C.A. 401; *Bourque c. Cité de Hull (1920)*, 30 B.R. 221; *Threlfall c. Carleton University*, 2019 CSC 50, [2019] 3 R.C.S. 726; *Pearl c. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697; *Roux c. Cordeau*, [1981] R.P. 29; *Garage W. Martin Ltée c. Labrie*, [1957]

ltée v. Cie de chemin de fer du littoral nord de Québec & du Labrador inc., 2010 QCCA 2408, 89 C.C.P.B. 203; *Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval (Régie régionale de la santé et de services sociaux de Laval) v. 9112-4511 Québec inc.*, 2006 QCCS 5323, aff'd 2008 QCCA 848; *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Perrault et Perrault Ltée*, [1969] B.R. 958; *Aussant v. Axa Assurances inc.*, 2013 QCCQ 398, [2013] R.J.Q. 533; *Société nationale de fiducie v. Robitaille*, [1983] C.A. 521; *Commission des écoles catholiques de Verdun v. Giroux*, [1986] R.J.Q. 2970; *Pelletier v. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2015 QCCS 132; *Faucher v. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2010 QCCS 4072, [2010] R.R.A. 1111; *Steckmar Corp. v. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061; *London Life, cie d'assurance-vie v. Leclerc*, 2002 CanLII 17098; *L'Unique, assurances générales inc. v. Roy*, 2017 QCCS 3971; *Société canadienne de sel ltée v. Dubord*, 2012 QCCS 1994; *Puits du Québec Inc. v. Lajoie*, [1986] J.Q. n° 447; *Sotramex Inc. v. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, [1988] AZ-88021171; *Tableaux Indicateurs International inc. v. Cité de Beauharnois, C.S. Québec*, n° 13617, 11 avril 1975; 2736-4694 *Québec inc. v. Carleton — St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, aff'd 2007 QCCA 1789.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend various legislative provisions concerning municipal affairs, S.Q. 2001, c. 25, ss. 34, 54, 512.
Act to amend various legislative provisions concerning municipal affairs and the Société d'habitation du Québec, S.Q. 2018, c. 8.
By-law concerning the delegation of powers to officers and employees, June 26, 2002, Ville de Montréal, By-law 02-004, s. 22.
Charter of Ville de Montréal, Metropolis of Québec, CQLR, c. C-11.4, s. 33 para. 2.
Cities and Towns Act, CQLR, c. C-19, ss. 47, 70.1 et seq., 114.7, 114.10, 350, 477.2, 573 et seq., 586, 604.6(2).
Civil Code of Lower Canada.
Civil Code of Québec, arts. 298, 300, Book Five, 1376, 1378 para. 1, 1385 to 1397, 1416 to 1419, 1422, 1457, 1491, 1492, 1553 to 1555, 1671, 1699 to 1707, 2101, 2158, 2163, 2803 para. 1, 2925.
Municipal Code of Québec, CQLR, c. C-27.1, arts. 79, 438 para. 1.

Authors Cited

Barré, Xavier. « Nullité et inexistance ou les bégaiements de la technique juridique en France » (1992), 26 *R.J.T.* 20.

C.S. 175; *Sodexo Québec ltée c. Cie de chemin de fer du littoral nord de Québec & du Labrador inc.*, 2010 QCCA 2408, 89 C.C.P.B. 203; *Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval (Régie régionale de la santé et de services sociaux de Laval) c. 9112-4511 Québec inc.*, 2006 QCCS 5323, conf. par 2008 QCCA 848; *Canadian Imperial Bank of Commerce c. Perrault et Perrault Ltée*, [1969] B.R. 958; *Aussant c. Axa Assurances inc.*, 2013 QCCQ 398, [2013] R.J.Q. 533; *Société nationale de fiducie c. Robitaille*, [1983] C.A. 521; *Commission des écoles catholiques de Verdun c. Giroux*, [1986] R.J.Q. 2970; *Pelletier c. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2015 QCCS 132; *Faucher c. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2010 QCCS 4072, [2010] R.R.A. 1111; *Steckmar Corp. c. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061; *London Life, cie d'assurance-vie c. Leclerc*, 2002 CanLII 17098; *L'Unique, assurances générales inc. c. Roy*, 2017 QCCS 3971; *Société canadienne de sel ltée c. Dubord*, 2012 QCCS 1994; *Puits du Québec Inc. c. Lajoie*, [1986] J.Q. n° 447; *Sotramex Inc. c. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, [1988] AZ-88021171; *Tableaux Indicateurs International inc. c. Cité de Beauharnois, C.S. Québec*, n° 13617, 11 avril 1975; 2736-4694 *Québec inc. c. Carleton — St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, conf. par 2007 QCCA 1789.

Lois et règlements cités

Charte de la ville de Montréal, métropole du Québec, RLRQ, c. C-11.4, art. 33 al. 2.
Code civil du Bas-Canada.
Code civil du Québec, art. 298, 300, Livre cinquième, 1376, 1378 al. 1, 1385 à 1397, 1416 à 1419, 1422, 1457, 1491, 1492, 1553 à 1555, 1671, 1699 à 1707, 2101, 2158, 2163, 2803 al. 1, 2925.
Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1, art. 79, 438 al. 1.
Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2018, c. 8.
Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale et la société d'habitation du Québec, L.Q. 2001, c. 25, art. 34, 54, 512.
Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19, art. 47, 70.1 et suiv., 114.7, 114.10, 350, 477.2, 573 et suiv., 586, 604.6(2).
Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés, 26 juin 2002, Ville de Montréal, Règl. 02-004, art. 22.

Doctrine et autres documents cités

Barré, Xavier. « Nullité et inexistance ou les bégaiements de la technique juridique en France » (1992), 26 *R.J.T.* 20.

- Baudouin, Jean-Louis, et Pierre-Gabriel Jobin. *Les obligations*, 7^e éd., par Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2013.
- Carbonnier, Jean. *Droit civil*, vol. II. Paris: Quadrige/PUF, 2004.
- Côté, Pierre-André. “La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l’Administration québécoise — Commentaire de l’arrêt Laurentide Motels” (1994), 28 *R.J.T.* 411.
- Cumyn, Michelle. *La validité du contrat suivant le droit strict ou l’équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles*. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2002.
- Desfossés, Katheryne A. *L’extinction de l’obligation et la restitution des prestations (Art. 1671 à 1707 C.c.Q.)*, dans coll. Commentaires sur le Code civil du Québec (DCQ). Montréal: Yvon Blais, 2015.
- Dussault, René, and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2nd ed. Translated by Murray Rankin. Toronto: Carswell, 1985.
- Fabre-Magnan, Muriel. *Droit des obligations*, vol. 2, 3^e éd. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.
- Fréchette, Pascal. *La restitution des prestations*. Montréal: Yvon Blais, 2018.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 7^e éd. Montréal: Yvon Blais, 2017.
- Garant, Patrice, Philippe Garant et Jérôme Garant. *Précis de droit des administrations publiques*, 6^e éd. Montréal: Yvon Blais, 2018.
- Gaudet, Serge. “Inexistence, nullité et annulabilité du contrat: essai de synthèse” (1995), 40 *McGill L.J.* 291.
- Gaudet, Serge. “La restitution des prestations: premiers regards sur les articles 1699 à 1707 du Code civil du Québec”, dans *Les Obligations : quoi de neuf? — Reprenons par le commencement voulez-vous?* Montréal: Yvon Blais, 1995.
- Gervais, Céline. *La prescription*. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2009.
- Giroux, Pierre, et Denis Lemieux. *Contrats des organismes publics québécois*. Brossard, Que.: CCH, 1988 (feuilles mobiles mises à jour juin 2019, envoi n° 142).
- Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina. *Droit municipal: Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2^e éd. Brossard, Que.: Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour janvier 2019).
- Jobin, P.-G. “L’inexistence dans le droit commun des contrats” (1974), 15 *C. de D.* 173.
- Lancôt, Sébastien. “Gestion d’affaires, réception de l’indu et enrichissement injustifié”, dans *JurisClasseur Québec — Collection droit civil — Obligations*, par Pierre-Claude Lafond, dir. Montréal: LexisNexis, 2002.
- Baudouin, Jean-Louis, et Pierre-Gabriel Jobin. *Les obligations*, 7^e éd., par Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina. Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013.
- Carbonnier, Jean. *Droit civil*, vol. II, Paris, Quadrige/PUF, 2004.
- Côté, Pierre-André. « La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l’Administration québécoise — Commentaire de l’arrêt Laurentide Motels » (1994), 28 *R.J.T.* 411.
- Cumyn, Michelle. *La validité du contrat suivant le droit strict ou l’équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2002.
- Desfossés, Katheryne A. *L’extinction de l’obligation et la restitution des prestations (Art. 1671 à 1707 C.c.Q.)*, dans coll. Commentaires sur le Code civil du Québec (DCQ), Montréal, Yvon Blais, 2015.
- Dussault, René, et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. I, 2^e éd., Québec, Presses de l’Université Laval, 1984.
- Fabre-Magnan, Muriel. *Droit des obligations*, vol. 2, 3^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2013.
- Fréchette, Pascal. *La restitution des prestations*, Montréal, Yvon Blais, 2018.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 7^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.
- Garant, Patrice, Philippe Garant et Jérôme Garant. *Précis de droit des administrations publiques*, 6^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2018.
- Gaudet, Serge. « Inexistence, nullité et annulabilité du contrat : essai de synthèse » (1995), 40 *R.D. McGill* 291.
- Gaudet, Serge. « La restitution des prestations : premiers regards sur les articles 1699 à 1707 du Code civil du Québec », dans *Les Obligations : quoi de neuf? — Reprenons par le commencement voulez-vous?*, Montréal, Yvon Blais, 1995.
- Gervais, Céline. *La prescription*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2009.
- Giroux, Pierre, et Denis Lemieux. *Contrats des organismes publics québécois*, Brossard (Qc), CCH, 1988 (feuilles mobiles mises à jour juin 2019, envoi n° 142).
- Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina. *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2^e éd., Brossard (Qc), Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour janvier 2019).
- Jobin, P.-G. « L’inexistence dans le droit commun des contrats » (1974), 15 *C. de D.* 173.
- Lancôt, Sébastien. « Gestion d’affaires, réception de l’indu et enrichissement injustifié », dans *JurisClasseur*

- 2008, fascicule 8 (feuilles mobiles mises à jour septembre 2019, envoi 21).
- Langlois, André. *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2005.
- Levesque, Frédéric. *Précis de droit québécois des obligations*, Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2014.
- Lluelles, Didier, et Benoît Moore. *Droit des obligations*, 3^e éd. Montréal: Thémis, 2018.
- Malaurie, Philippe, Laurent Aynès et Philippe Stoffel-Munck. *Les obligations*, 5^e éd. Paris: Defrénois, 2011.
- Pépin, Gilles, et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1982.
- Pineau, Jean, Danielle Burman et Serge Gaudet. *Théorie des obligations*, 4^e éd., par Jean Pineau et Serge Gaudet. Montréal: Thémis, 2001.
- Planiol, Marcel, et Georges Ripert. *Traité pratique de droit civil français*, t. VII, *Obligations*, 2^e éd. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954.
- Québec. Ministère de la Justice. *Commentaires du ministre de la Justice*, t. I, *Le Code civil du Québec — Un mouvement de société*. Québec: Publications du Québec, 1993.
- Sériaux, Alain. *Droit des obligations*, Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- Tancelin, Maurice. *Des obligations en droit mixte du Québec*, 7^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2009.
- Québec — *Collection droit civil — Obligations*, par Pierre-Claude Lafond, dir., Montréal, LexisNexis, 2008, fascicule 8 (feuilles mobiles mises à jour septembre 2019, envoi 21).
- Langlois, André. *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3^e éd., Cowansville (Qc), Yvons Blais, 2005.
- Levesque, Frédéric. *Précis de droit québécois des obligations*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
- Lluelles, Didier, et Benoît Moore. *Droit des obligations*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 2018.
- Malaurie, Philippe, Laurent Aynès et Philippe Stoffel-Munck. *Les obligations*, 5^e éd., Paris, Defrénois, 2011.
- Pépin, Gilles, et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1982.
- Pineau, Jean, Danielle Burman et Serge Gaudet. *Théorie des obligations*, 4^e éd., par Jean Pineau et Serge Gaudet, Montréal, Thémis, 2001.
- Planiol, Marcel, et Georges Ripert. *Traité pratique de droit civil français*, t. VII, *Obligations*, 2^e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954.
- Québec. Ministère de la Justice. *Commentaires du ministre de la Justice*, t. I, *Le Code civil du Québec — Un mouvement de société*, Québec, Publications du Québec, 1993.
- Sériaux, Alain. *Droit des obligations*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- Tancelin, Maurice. *Des obligations en droit mixte du Québec*, 7^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2009.

APPEALS from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Schrager, Mainville and Hogue J.J.A.), 2018 QCCA 223, 81 M.P.L.R. (5th) 39, [2018] AZ-51468022, [2018] J.Q. n° 893 (QL), 2018 CarswellQue 742 (WL Can.), affirming a decision of Lefebvre J., 2015 QCCS 5456, 46 M.P.L.R. (5th) 309, [2015] AZ-51233047, [2015] J.Q. n° 12811 (QL), 2015 CarswellQue 11236 (WL Can.). Appeal of Ville de Montréal dismissed, appeal of Octane Stratégie inc. moot. Moldaver, Côté and Brown J.J. dissenting.

Olivier Nadon, Pierre-Yves Boisvert and Steven Rousseau, for the appellant Ville de Montréal (38066) and the respondents Richard Thériault and Ville de Montréal (38073).

Sylvain Dorais and Jocelyn Ouellette, for the respondent (38066)/appellant (38073) Octane Stratégie inc.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Schrager, Mainville et Hogue), 2018 QCCA 223, 81 M.P.L.R. (5th) 39, [2018] AZ-51468022, [2018] J.Q. n° 893 (QL), 2018 CarswellQue 742 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge Lefebvre, 2015 QCCS 5456, 46 M.P.L.R. (5th) 309, [2015] AZ-51233047, [2015] J.Q. n° 12811 (QL), 2015 CarswellQue 11236 (WL Can.). Pourvoi de la Ville de Montréal rejeté, pourvoi d'Octane Stratégie inc. sans objet. Les juges Moldaver, Côté et Brown sont dissidents.

Olivier Nadon, Pierre-Yves Boisvert et Steven Rousseau, pour l'appelante Ville de Montréal (38066) et pour les intimés Richard Thériault et Ville de Montréal (38073).

Sylvain Dorais et Jocelyn Ouellette, pour l'intimée (38066)/appelante (38073) Octane Stratégie inc.

Sébastien Laprise and Jean-Benoît Pouliot, for the intervener Union des municipalités du Québec (38066).

Jean Prud'homme and Gabrielle Robert, for the intervener Ville de Laval (38066).

English version of the judgment of Wagner C.J. and Abella, Karakatsanis, Gascon, Rowe and Martin J.J. delivered by

THE CHIEF JUSTICE AND GASCON J. —

I. Overview

[1] This case consolidates two files relating to an unpaid invoice for \$82,898.63 for the production of a launch event for the appellant Ville de Montréal (“City”) more than 10 years ago. The issues raised in these appeals go beyond, however, the mere payment of that invoice. The Court is called upon to determine whether the principles of Quebec civil law concerning the formation of contracts and the restitution of prestations apply under municipal law.

[2] The respondent Octane Stratégie inc. (“Octane”) is a public relations and communications firm. In April 2007, the City’s director of transportation made use of its services to create an event concept for the launch of the City’s transportation plan that was to take place the following month. After a meeting at which several key players in the City’s administration, including the respondent Richard Thériault (“Mr. Thériault”), discussed their high expectations for the project, Octane developed a concept with the help of a specialized firm whose services it retained for the production of the event.

[3] The launch was held on the scheduled date and was a success. Octane repeatedly sought payment for the costs incurred for its subcontractor’s services, but the City was slow to pay. In view of the City’s failure to act, Octane finally sent it an invoice for those expenses in October 2009. In May 2010, nearly three

Sébastien Laprise et Jean-Benoît Pouliot, pour l’intervenante l’Union des municipalités du Québec (38066).

Jean Prud'homme et Gabrielle Robert, pour l’intervenante la Ville de Laval (38066).

Le jugement du juge en chef Wagner et des juges Abella, Karakatsanis, Gascon, Rowe et Martin a été rendu par

LE JUGE EN CHEF ET LE JUGE GASCON —

I. Aperçu

[1] Le présent pourvoi réunit deux dossiers qui concernent une facture impayée de 82 898,63 \$ pour la production d’un événement de lancement de l’appelante, la Ville de Montréal (« Ville »), survenu il y a plus de 10 ans. Les enjeux soulevés dans le cadre du pourvoi dépassent toutefois la seule question du paiement de cette facture. Notre Cour est en effet appelée à se prononcer sur l’application en droit municipal des principes du droit civil québécois en matière de formation des contrats et de restitution des prestations.

[2] L’intimée, Octane Stratégie inc. (« Octane »), est une entreprise qui exerce ses activités dans le domaine des relations publiques et des communications. En avril 2007, le directeur des transports de la Ville fait appel à ses services pour la création d’un concept d’événement pour le lancement du plan de transport de la Ville qui doit avoir lieu le mois suivant. À la suite d’une réunion où plusieurs acteurs importants de l’administration municipale, dont l’intimé Richard Thériault (« M. Thériault »), exposent leurs attentes élevées pour ce projet, Octane élabore un concept avec l’aide d’une entreprise spécialisée dans le domaine, de qui elle retient les services pour la production de l’événement.

[3] Le lancement se déroule à la date prévue et il est couronné de succès. Malgré de nombreuses démarches d’Octane pour obtenir le paiement des frais engagés pour les services de son sous-traitant, la Ville tarde cependant à payer. En octobre 2009, devant l’inaction de la Ville, Octane lui transmet

years after the event was held, Octane instituted an action against the City because the invoice was still unpaid. The City countered by stating, for the first time, that it had in fact never authorized the mandate, which, for that matter, had not been granted as a result of the tendering process required by law. Octane therefore amended its pleading to add Mr. Thériault as a defendant. It argued that, at the initial meeting, he had given it a mandate to produce the event for the City and that he had assured it many times that the City would pay the costs incurred.

[4] The Superior Court allowed Octane's action against the City. The trial judge concluded from the evidence that Mr. Thériault had indeed given Octane a mandate but that the contract was null because it had been awarded in contravention of the rules of public order for awarding municipal contracts. However, he rejected the City's argument that the restitution of prestations does not apply in the municipal context because of the imperative rules set out in the *Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19 ("C.T.A."). He therefore ordered restitution by equivalence for the services provided, and he determined that the fair value of those services was the cost of producing the event, \$82,898.63. The City appealed that award, and Octane filed an appeal against Mr. Thériault. The Court of Appeal dismissed the City's appeal as well as Octane's appeal, which had become moot. Considering itself bound by the trial judge's findings concerning the existence of a mandate between Octane and the City for the production of the launch event, the Court of Appeal affirmed that the *C.T.A.* does not derogate from the rules on restitution of prestations and accepted the trial judge's reasoning with respect to the application of those rules to the facts. The majority added that, even if the parties were not bound by a contract, it was nonetheless necessary to restore them to their previous positions under the rules on receipt of a payment not due. The City and Octane both appeal to this Court.

[5] In our view, the City's appeal must be dismissed. This makes it unnecessary to rule on Octane's appeal. While we agree with the Court of Appeal's conclusions with respect to the application

finally a bill at the end. In May 2010, almost three years after the holding of the event, and in view of the fact that the bill has not yet been paid, Octane filed a lawsuit against the City. This last one then opposes for the first time that she has never been authorized to issue this mandate, which has not been granted as a result of the tendering process required by law. Octane therefore modified its pleading to add Mr. Thériault as a defendant. It argued that, at the initial meeting, he had given it a mandate to produce the event for the City and that he had assured it many times that the City would pay the costs incurred.

[4] La Cour supérieure a accueilli le recours d'Octane contre la Ville. Le juge de première instance a conclu de la preuve que M. Thériault avait bien confié un mandat à Octane, mais que ce contrat était nul puisqu'octroyé en contravention des règles d'ordre public en matière d'adjudication de contrats municipaux. Il a par contre rejeté l'argument de la Ville selon lequel la restitution des prestations ne s'appliquait pas en matière municipale en raison des règles impératives posées par la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 (« *L.C.V.* »). Il a donc ordonné la restitution par équivalent des services rendus et établi leur juste valeur au coût de production de l'événement, soit à 82 898,63 \$. La Ville a interjeté appel de cette condamnation et Octane a déposé un appel contre M. Thériault. La Cour d'appel a rejeté l'appel de la Ville de même que celui d'Octane, dès lors sans objet. S'estimant liée par les conclusions du juge de première instance sur l'existence d'un mandat entre Octane et la Ville pour la production de l'événement de lancement, la cour a confirmé que la *L.C.V.* ne dérogeait pas au régime de la restitution des prestations, et a souscrit au raisonnement du premier juge sur son application aux faits. Les juges majoritaires ont ajouté que, même si les parties n'étaient pas liées par un contrat, la remise en état s'imposait tout de même en application du régime de la réception de l'indu. Tant la Ville qu'Octane se pourvoient devant notre Cour.

[5] Nous sommes d'avis que l'appel de la Ville doit être rejeté. Ce faisant, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'appel d'Octane. Bien que nous endossions les conclusions de la Cour d'appel sur

of the rules on restitution of prestations in the municipal context, we are of the opinion that it erred in according deference to the trial judge's findings concerning the existence of a contract between the City and Octane. The mandate given to Octane was not authorized by a resolution of the municipal council or by an officer acting under a delegation of powers, with the result that the City simply never expressed its will to be bound by contract to Octane. This leads to another conclusion: no contract for the production of the launch event came into existence between the City and Octane. Because it is not possible to annul a juridical act that never came into existence, the trial judge erred in ordering that the parties be restored to their previous positions on this basis.

[6] We agree, however, with the majority of the Court of Appeal that the rules on receipt of a payment not due apply in this case, which means that the restitution of prestations is nonetheless necessary. Octane provided services to the City through its subcontractor even though it had no contract with the City. The City therefore received and benefited from services that were not due to it. Unless Octane had a liberal intention, which cannot be presumed, that payment must be restored to it. Since the City has not shown that the trial judge erred in assessing the fair value of the services provided or in declining to exercise his discretion to refuse restitution or to modify its scope or modalities under para. 2 of art. 1699 of the *Civil Code of Québec* (“C.C.Q.” or “*Civil Code*”), there is no basis for reviewing his conclusion in this regard. The City must therefore restore the sum of \$82,898.63 to Octane.

II. Background

[7] In June 2002, during the Sommet de Montréal, the City and its various partners emphasized the City's need for a transportation plan. The City laid out its vision of that plan in March 2005, but the final version was not ready to be presented to the public until 2007. Between 2005 and 2007, the City relied

l'application du régime de la restitution des prestations en matière municipale, nous estimons que cette cour a commis une erreur en faisant preuve de déférence à l'endroit des conclusions du juge de première instance sur l'existence d'un contrat entre la Ville et Octane. Le mandat confié à Octane n'a pas été autorisé par une résolution adoptée par le conseil municipal et n'a pas fait l'objet non plus d'une autorisation par un fonctionnaire jouissant d'une délégation de pouvoirs, si bien que la Ville n'a simplement jamais manifesté sa volonté d'être liée contractuellement à Octane. De ce constat en découle un autre : aucun contrat en lien avec la production de l'événement de lancement n'a pris naissance entre la Ville et Octane. Puisqu'on ne peut annuler un acte juridique qui n'est jamais né, le juge de première instance a commis une erreur en ordonnant la remise en état des parties sur cette base.

[6] Toutefois, à l'instar des juges majoritaires de la Cour d'appel, nous sommes d'avis que le régime de la réception de l'indu s'applique en l'espèce, de sorte que la restitution des prestations s'impose néanmoins. Octane a fourni à la Ville des services par le biais de son sous-traitant alors qu'aucun contrat ne la liait à cette dernière. La Ville a donc reçu et profité de services qui ne lui étaient pas dus. En l'absence d'une intention libérale de la part d'Octane, laquelle ne peut se présumer, ce paiement doit lui être restitué. Comme la Ville n'a pas démontré que le juge de première instance a commis une erreur dans son évaluation de la juste valeur des services rendus ou en n'exerçant pas le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'al. 2 de l'art. 1699 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. » ou « *Code civil* ») de refuser ou de modifier l'étendue ou les modalités de cette restitution, il n'y a pas lieu de réviser sa conclusion à ce chapitre. La Ville doit restituer à Octane la somme de 82 898,63 \$.

II. Contexte

[7] En juin 2002, lors du Sommet de Montréal, la Ville et ses différents partenaires soulignent la nécessité pour celle-ci de se doter d'un plan de transport. La Ville expose sa vision de ce plan en mars 2005, mais la version définitive n'est prête à être présentée au public qu'en 2007. Entre 2005 et 2007, la

on the expertise of Octane, among others, to develop the plan in collaboration with its employees. The launch event was planned for May 17, 2007, which was a symbolic date because it was the anniversary of the City's founding.

[8] Originally, preparations for the event were to be handled internally by the City's communications branch. However, with less than a month to go before the event, André Lavallée, the member of the City's executive committee responsible for shared transportation, was dissatisfied with the proposed project. On April 20, he contacted Marc Blanchet, the City's director of transportation, to share his concerns. Mr. Blanchet immediately contacted Pierre Guillot-Hurtubise, a partner at Octane, to seek assistance with the matter. He invited him to a meeting at city hall on April 23, during which he asked him to prepare a strategic plan for the May 17 event. That mandate involved a few hours of work relating to strategic advice; the budget agreed upon was \$10,000.

[9] On April 27, a second meeting was held at city hall to discuss the organization of the event. In addition to Mr. Guillot-Hurtubise and Louis Aucoin — another partner at Octane — several members of the City's administration and of the mayor's office staff were present, including Mr. Lavallée and his political attaché, Mr. Blanchet, Mr. Thériault, who at the time was the director of communications and administration in the office of the mayor, as well as the coordinator of communications for the office of the mayor and of the executive committee, the communications officer and operations manager in the communications branch, and the communications officer for transportation and the plan. On that occasion, the City's representatives shared their vision of the event and emphasized how important it was that the launch concept be imaginative and that the event be a [TRANSLATION] "landmark" event that was "lavish" and "glitzy". The individuals responsible for liaising with Octane and the various municipal actors who were to play a role in the project were chosen. According to the evidence accepted by the trial judge, Mr. Thériault, with the agreement of everyone present, asked Octane to prepare a concept that would live up to their expectations.

Ville recourt notamment à l'expertise d'Octane pour élaborer ce plan en collaboration avec ses préposés. L'événement de lancement est prévu pour le 17 mai 2007, date symbolique puisqu'il s'agit de la date anniversaire de la fondation de la Ville.

[8] À l'origine, la préparation de l'événement doit être assumée à l'interne par la Direction des communications de la Ville. Cependant, moins d'un mois avant l'événement, le responsable du transport collectif au sein du comité exécutif de la Ville, M. André Lavallée, n'est pas satisfait du projet mis de l'avant. Le 20 avril, il communique avec M. Marc Blanchet, directeur des transports de la Ville, pour partager ses inquiétudes. Ce dernier contacte aussitôt M. Pierre Guillot-Hurtubise, associé chez Octane, pour obtenir de l'aide dans ce dossier. Il le convoque alors à une réunion à l'hôtel de ville le 23 avril, au cours de laquelle il lui demande de préparer un plan stratégique pour l'événement du 17 mai. Ce mandat implique quelques heures de travail liées à des conseils stratégiques; le budget convenu est de 10 000 \$.

[9] Le 27 avril, une seconde réunion a lieu à l'hôtel de ville pour discuter de l'organisation de l'événement. En plus de MM. Guillot-Hurtubise et Louis Aucoin — un autre associé chez Octane —, plusieurs membres de l'administration municipale et du cabinet du maire sont présents, notamment M. Lavallée et son attaché politique, M. Blanchet, M. Thériault, directeur des communications et de l'administration au sein du cabinet du maire à cette époque, ainsi que la coordonnatrice aux communications au cabinet du maire et du comité exécutif, la chargée des communications et responsable d'activités au sein de la Direction des communications et la chargée des communications pour le transport et pour le plan. À cette occasion, les représentants de la Ville partagent leur vision de l'événement et insistent sur le fait qu'il est important que le concept de lancement soit imaginatif et que l'événement soit « marquant », « fastueux » et « flamboyant ». On choisit les personnes qui seront responsables de faire le lien entre Octane et les différents acteurs municipaux appelés à jouer un rôle dans le projet. Selon la preuve retenue par le juge de première instance, M. Thériault, avec l'accord de toutes les personnes présentes, demande à Octane de préparer un concept à la hauteur de leurs attentes.

[10] In the days following that meeting, Octane worked to develop a launch concept. It contacted, among others, Gilles Blais, the president of Productions Gilles Blais (“PGB”), a firm specializing in event production and organization. At the same time, City representatives asked Octane to be responsible, in addition to its initial mandate, for graphic design and the production of certain tools for the event, including the guest lists, invitation cards, labels and CD-ROMs.

[11] Between April 30 and May 15, Octane sent the City several scenarios for the launch, accompanied by its budget estimates. The estimates went from \$274,975 to \$196,000, then \$178,000 and finally \$123,470. That final estimate, which was sent to the City on May 15, included Octane’s fees for its consulting services, costs and expenses for the preparation of materials, and PGB’s production costs and staging and technical equipment costs, which amounted to \$82,898.63. The same day, Octane and PGB made their agreement official and signed a subcontract for the production of the event.

[12] It should be noted that Octane paid the \$82,898.63 to PGB in three instalments on May 14, May 25 and August 10, 2007. On August 10, 2007, the two firms signed a document stating that Octane had paid PGB that amount [TRANSLATION] “as an advance on a contract signed by the [C]ity of Montréal and Gilles Blais”. Mr. Blais stated that he undertook to repay that advance to Octane upon payment by the City. However, five days later, Mr. Blais specified in a letter to Octane that no contract had been signed with the City and that it was in fact with Octane that a subcontracting agreement had been [TRANSLATION] “negotiated, reached and signed” on May 15, 2007 for “the design, production, creation and public and media presentation” of the City’s transportation plan.

[13] The event was held on the scheduled date, May 17, 2007. The trial judge found from the evidence that it was a great success: Sup. Ct., at para. 21.

[14] On June 4, Octane sent the City three invoices for its consulting services for the development of

[10] Dans les jours qui suivent cette réunion, Octane s’affaire à élaborer un concept de lancement à cette fin. Elle communique notamment avec M. Gilles Blais, président de l’entreprise Productions Gilles Blais (« PGB »), spécialisée dans la production et l’organisation d’événements. Parallèlement, des représentants de la Ville demandent à Octane de s’occuper, en plus de son mandat initial, de la réalisation graphique et de la production de certains outils pour l’événement, dont les listes d’invités, les cartons d’invitation, les étiquettes et les CD-ROM.

[11] Entre le 30 avril et le 15 mai, Octane transmet à la Ville plusieurs scénarios pour le lancement, accompagnés de ses estimations budgétaires. Celles-ci passent successivement de 274 975 \$ à 196 000 \$, puis à 178 000 \$, et finalement à 123 470 \$. Cette estimation finale, envoyée à la Ville le 15 mai, inclut les honoraires d’Octane pour ses services-conseils, les frais et déboursés pour la préparation du matériel, ainsi que les frais de production et d’équipements scéniques et techniques de PGB, lesquels se chiffrent à 82 898,63 \$. Le même jour, Octane et PGB officialisent leur entente et signent un contrat de sous-traitance pour la production de l’événement.

[12] Il convient de noter qu’Octane paie la somme de 82 898,63 \$ à PGB en trois versements les 14 mai, 25 mai et 10 août 2007. Le 10 août 2007, les deux entreprises signent un document indiquant qu’Octane a versé à PGB cette somme « en avance à un contrat signé entre la [V]ille de Montréal et M. Gilles Blais ». M. Blais dit s’engager à rembourser cette avance à Octane sur paiement de la Ville. Cinq jours plus tard, M. Blais précise cependant dans une lettre à Octane qu’aucun contrat n’a été signé avec la Ville, et que c’est bien avec Octane qu’une entente de sous-traitance a été « négociée, convenue et signée » le 15 mai 2007 pour « la conception, la production, la réalisation et la présentation publique et médiatique » du plan de transport de la Ville.

[13] L’événement a lieu à la date prévue, le 17 mai 2007. Le juge de première instance conclut de la preuve qu’il s’agit d’un grand succès : C.S., par. 21.

[14] Le 4 juin, Octane transmet à la Ville trois factures relatives à ses services-conseils pour

the launch concept, graphic design and the production of materials for the event. The invoices, which totalled \$52,203.34, were paid by the City in March and April 2008. The City's municipal council approved the purchase orders for those services on October 27, 2008.

[15] However, payment of the production costs for the launch event was a different matter. Octane had several informal discussions about payment for PGB's services, but to no avail. There was confusion at the City over the matter: it was not clear whether the transportation branch or the communications branch was responsible for paying for the services. On October 27, 2009, nearly 30 months after the launch, Octane, which had not yet been paid for PGB's services, officially sent the City a fourth invoice, which was for the \$82,898.63 paid to PGB.

[16] On May 14, 2010, Octane instituted an action against the City because the invoice was still unpaid. On October 21, 2010, the City disclosed its grounds of defence, in which it stated, for the first time, that it had never authorized the contract, which, for that matter, had not been awarded in accordance with the tendering procedure provided for in the *C.T.A.* On November 22, 2011, Octane amended its pleading to add Mr. Thériault as a defendant. It argued that he had given it a mandate to produce the event for the City at the preparatory meeting on April 27, 2007 and that he had reassured it many times that the City would pay for PGB's services. On August 21, 2015, the City amended its grounds of defence to allege that Octane's action was prescribed in relation to both defendants.

III. Judicial History

A. *Quebec Superior Court (2015 QCCS 5456, 46 M.P.L.R. (5th) 309)*

[17] The Superior Court allowed Octane's motion to institute proceedings and ordered the City to pay it \$82,898.63. Octane's alternative claim against Mr. Thériault was dismissed, although the judge

l'élaboration du concept de lancement, la réalisation graphique et la production du matériel pour l'événement. Ces factures, qui totalisent 52 203,34 \$, sont payées par la Ville en mars et avril 2008. Le conseil municipal de la Ville approuve les bons de commande de ces services le 27 octobre 2008.

[15] Par contre, il en va autrement du paiement des frais de production de l'événement de lancement. À plusieurs reprises, Octane discute de manière informelle du paiement des services de PGB, mais sans succès. La confusion règne au sein de la Ville à ce sujet : on ne sait pas qui, de la direction des transports ou de la direction des communications, est responsable du paiement de ces services. Le 27 octobre 2009, près de 30 mois après le lancement et toujours impayée pour les services de PGB, Octane transmet officiellement à la Ville sa quatrième facture, qui se chiffre à la somme de 82 898,63 \$ versée à PGB.

[16] Le 14 mai 2010, puisque cette facture reste impayée, Octane intente un recours contre la Ville. Le 21 octobre suivant, la Ville dénonce ses moyens de défense. Elle y indique pour la première fois n'avoir jamais autorisé ce contrat, lequel n'aurait d'ailleurs pas été octroyé conformément à la procédure d'appel d'offres prévue par la *L.C.V.* Le 22 novembre 2011, Octane modifie sa procédure afin d'y ajouter M. Thériault à titre de défendeur. Elle soutient que ce dernier lui a confié le mandat de réaliser cet événement pour le compte de la Ville lors de la réunion préparatoire du 27 avril 2007, en plus de l'avoir rassurée à de nombreuses reprises que la Ville paierait pour les services de PGB. Le 21 août 2015, la Ville modifie ses moyens de défense pour alléguer que le recours d'Octane est prescrit à l'égard des deux défendeurs.

III. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure du Québec (2015 QCCS 5456, 46 M.P.L.R. (5th) 309)*

[17] La Cour supérieure accueille la requête introductive d'instance d'Octane et condamne la Ville à lui payer la somme de 82 898,63 \$. Le recours subsidiaire d'Octane contre M. Thériault est rejeté,

noted that he would have allowed it if he had dismissed the claim against the City.

[18] The trial judge first found that neither the claim against the City nor the claim against Mr. Thériault was prescribed. The six-month period provided for in s. 586 *C.T.A.* did not apply to contractual matters. By arguing that the rules for awarding contracts had not been complied with, the City was admitting that the action had a contractual basis. Moreover, Octane could not have added Mr. Thériault as a defendant before being informed that the City intended to contest the existence of the alleged contract. It was not until October 21, 2010, the date the City had disclosed its grounds of defence, that Octane could see the possibility of making an alternative personal liability claim against Mr. Thériault. Because Octane had amended its motion on November 22, 2011 for that purpose, the trial judge found that its action was not prescribed.

[19] The trial judge then rejected the City's arguments to the effect that it had never authorized a mandate in favour of Octane. In fact, the City had given Octane four separate mandates for the launch of the transportation plan. The fourth mandate was specifically for the production of the event, which Octane had chosen to subcontract to PGB and the cost of which was \$82,898.63. The judge also rejected the City's argument that Octane had deliberately divided up its invoices to bypass the requirement that a public call for tenders be made for any contract over \$100,000.

[20] The trial judge noted that it was Mr. Thériault who had given that fourth mandate: he was the one who had conducted the meeting on April 27, 2007 and received all the proposed scenarios and the budget estimates for the launch of the plan. The judge found Mr. Thériault personally liable to pay the invoice for \$82,898.63 because he had not only given Octane the mandate but had reassured it several times that the City would pay the costs incurred. The judge further noted that Mr. Thériault had subsequently done nothing to make sure that Octane was paid even though he could have recommended to the City's executive committee that the invoice be paid.

bien que le juge souligne qu'il l'aurait accueilli s'il avait rejeté le recours contre la Ville.

[18] Le juge de première instance conclut d'abord que ni le recours contre la Ville, ni celui contre M. Thériault n'est prescrit. Le délai de six mois prévu à l'art. 586 *L.C.V.* ne s'applique pas en matière contractuelle. Or, en plaidant que les règles d'adjudication des contrats n'ont pas été respectées, la Ville admet que le recours possède un fondement contractuel. De plus, Octane ne pouvait ajouter M. Thériault à titre de défendeur avant d'être informée que la Ville entendait contester l'existence du contrat allégué. Ce n'est que le 21 octobre 2010, date à laquelle la Ville a dénoncé ses moyens de défense, qu'Octane a pu entrevoir la possibilité d'exercer un recours subsidiaire en responsabilité personnelle contre M. Thériault. Comme Octane a modifié sa requête le 22 novembre 2011 pour exercer ce recours, le juge de première instance estime que celui-ci n'est pas prescrit.

[19] Le premier juge rejette ensuite les prétentions de la Ville selon lesquelles celle-ci n'a jamais autorisé de mandat en faveur d'Octane. En fait, la Ville a octroyé quatre mandats distincts à Octane dans le cadre du lancement du plan de transport. Le quatrième mandat porte plus particulièrement sur la production de l'événement, qu'Octane a choisi de sous-traiter à PGB et dont le coût s'élève à 82 898,63 \$. Le juge écarte par ailleurs la prétention de la Ville selon laquelle Octane aurait sciemment scindé ses factures pour contourner l'exigence de tenir un appel d'offres public pour tout contrat supérieur à 100 000 \$.

[20] Le juge de première instance souligne que c'est M. Thériault qui a octroyé ce quatrième mandat : c'est lui qui a dirigé la réunion du 27 avril 2007 et qui a reçu toutes les propositions de scénarios ainsi que les estimations budgétaires pour le lancement du plan. Il conclut à la responsabilité personnelle de M. Thériault à l'égard du paiement de la facture de 82 898,63 \$ parce que non seulement il a donné le mandat à Octane, mais il l'a rassurée à plusieurs reprises que la Ville paierait pour les frais engagés. Le juge souligne en outre que M. Thériault n'a rien fait par la suite pour s'assurer qu'Octane soit payée, alors qu'il aurait pu recommander au comité exécutif de la Ville le paiement de cette facture.

[21] Having said that, the trial judge acknowledged that the City should have issued an invitation to tender because the value of the contract awarded to Octane for the production of the event was estimated at more than \$25,000. However, he noted that no one at the City had brought up the need to comply with that rule and that it was also [TRANSLATION] “inconceivable” that the City could have issued an invitation to tender between the meeting on April 27 and the event planned for May 17. The judge nonetheless concluded that, since those rules of public order had not been complied with, the contract had to be annulled and the parties restored to their previous positions in accordance with art. 1699 *C.C.Q.* He therefore rejected the argument that the imperative rules in the *C.T.A.* preclude the restitution of prestations in the municipal context. In the judge’s view, if the legislature had wanted to create an exception to that general law principle in the municipal context, it could have done so in the *C.T.A.* or the *C.C.Q.*, but it had not. In reaching this conclusion, the judge relied on the jurisprudence of the Court of Appeal affirming that art. 1699 *C.C.Q.* applies in the municipal context.

[22] Finally, since restitution for the services could not be made in kind, the trial judge found that it had to be made by equivalence as provided for in art. 1700 *C.C.Q.* He noted that Octane’s services had been provided in good faith, had been of good quality and had benefited the City. In his view, the amount claimed by Octane, \$82,898.63, was equivalent to the fair value of the services provided in this case.

B. *Quebec Court of Appeal (2018 QCCA 223, 81 M.P.L.R. (5th) 39)*

[23] The City appealed, and Octane filed an incidental appeal against Mr. Thériault because the trial judge had not made any award against him despite finding him liable. Mr. Thériault moved for the summary dismissal of that appeal on the ground that Octane could not file an incidental appeal against him because he was not an appellant in the principal appeal. The Court of Appeal dismissed the motion but gave Octane leave to file a notice of appeal in a separate file. In the end, it unanimously dismissed the City’s appeal, though one judge wrote concurring

[21] Cela dit, le juge de première instance reconnaît que la Ville aurait dû tenir un appel d’offres sur invitation puisque la valeur du contrat octroyé à Octane pour la production de l’événement était estimée à plus de 25 000 \$. Cependant, il souligne que personne à la Ville n’a évoqué la nécessité de respecter cette règle et que, par ailleurs, il est « impensable » que la Ville ait pu procéder à un appel d’offres entre la réunion du 27 avril et l’événement prévu pour le 17 mai. Le juge conclut néanmoins que, vu que ces règles d’ordre public n’ont pas été respectées, le contrat doit être annulé et les parties remises en état conformément à ce que prescrit l’art. 1699 *C.c.Q.* Il écarte ainsi l’argument selon lequel les règles impératives de la *L.C.V.* feraient obstacle à la restitution des prestations en matière municipale. À son avis, si le législateur avait voulu faire exception à ce principe de droit commun dans le contexte municipal, il aurait pu le prévoir à la *L.C.V.* ou au *C.c.Q.* Il ne l’a toutefois pas fait. Le juge appuie sa conclusion sur la jurisprudence de la Cour d’appel qui confirme l’application de l’art. 1699 *C.c.Q.* en matière municipale.

[22] Finalement, comme les services ne peuvent être restitués en nature, le premier juge conclut que la restitution doit se faire par équivalent tel que le prévoit l’art. 1700 *C.c.Q.* Il souligne que les services fournis par Octane l’ont été de bonne foi, qu’ils étaient de qualité et qu’ils ont profité à la Ville. Selon lui, le montant réclamé par Octane, soit 82 898,63 \$, équivaut à la juste valeur des services fournis en l’espèce.

B. *Cour d’appel du Québec (2018 QCCA 223, 81 M.P.L.R. (5th) 39)*

[23] La Ville se pourvoit en appel, tandis qu’Octane dépose un appel incident contre M. Thériault parce que le jugement de première instance ne contient aucune condamnation à l’endroit de celui-ci, malgré les conclusions du juge sur sa responsabilité. M. Thériault demande le rejet sommaire de cet appel au motif qu’il n’est pas une partie appelante dans le cadre de l’appel principal, de sorte qu’Octane ne peut déposer un appel incident contre lui. La Cour d’appel refuse cette requête, tout en autorisant Octane à produire une déclaration d’appel dans un dossier

reasons. In light of that outcome, Octane's appeal was declared to be moot.

[24] On the issue of whether a contract had been entered into by Octane and the City, the majority were of the view that the City had not identified any palpable and overriding error in the trial judge's findings on this point. The majority therefore stated that they were bound by those findings. They upheld the trial judge's reasoning on the application of art. 1699 *C.C.Q.* in the municipal context, including where rules of public order in the *C.T.A.* have been breached. In their opinion, it is precisely where a juridical act is annulled because one of the conditions essential to its validity is not met that the parties must be restored to their previous positions. In this regard, they noted that art. 1699 *C.C.Q.* marked a change of direction from the situation that existed under the *Civil Code of Lower Canada* and that it had been recognized in many Court of Appeal decisions since then that the restitution of prestations applies in the municipal context. They concluded from a review of the case law on the matter that the trial judge had properly ordered the restitution of prestations.

[25] The majority added, however, that even if there had been no contract between Octane and the City, the restitution of prestations could still have been ordered under the rules on receipt of a payment not due. In their view, the conditions that must be met for those rules to apply were met, since Octane, through its subcontractor, PGB, had produced the launch event believing mistakenly, but in good faith, that it was bound to provide the services in question to the City.

[26] Finally, the majority noted that the application of the rules on restitution of prestations in the municipal context is not contrary to the public interest underlying the provisions of the *C.T.A.*, since in such a case a municipality is bound to return only the actual value of what it received. A municipality that has overpaid for services it received can therefore show that it is required only to restore a lower amount equivalent to the actual value of the services.

séparé. Au bout du compte, elle rejette l'appel de la Ville à l'unanimité, mais une juge rédige des motifs concordants. Compte tenu de ce résultat, l'appel d'Octane est déclaré sans objet.

[24] Sur la question de savoir si un contrat a été conclu entre Octane et la Ville, les juges majoritaires estiment que la Ville n'a pas relevé la présence d'une erreur manifeste et déterminante entachant les conclusions du juge de première instance sur ce point. Ils se disent donc liés par celles-ci. Ils confirment le raisonnement du juge de première instance sur l'application de l'art. 1699 *C.c.Q.* en matière municipale, notamment dans le cas où des règles d'ordre public prévues à la *L.C.V.* ont été enfreintes. Selon eux, c'est précisément lorsqu'un acte juridique est anéanti pour cause de non-respect d'une des conditions essentielles à sa validité que les parties doivent être remises en état. À cet égard, ils soulignent que l'art. 1699 *C.c.Q.* constitue un changement d'orientation par rapport à la situation qui existait sous le régime du *Code civil du Bas-Canada*, et que de nombreux arrêts de la Cour d'appel ont depuis reconnu que la restitution des prestations s'applique dans le contexte municipal. Forts d'une revue jurisprudentielle sur la question, ils concluent que le juge de première instance a à bon droit ordonné la restitution des prestations.

[25] Les juges majoritaires ajoutent cependant que, même si aucun contrat n'était intervenu entre Octane et la Ville, la restitution des prestations aurait tout de même pu être ordonnée en vertu du régime de la réception de l'indu. Selon eux, les conditions donnant ouverture à l'application de ce régime sont remplies car Octane, par le biais de son sous-traitant PGB, a réalisé l'événement de lancement en croyant erronément, mais de bonne foi, qu'elle était tenue de fournir ces services à la Ville.

[26] Enfin, les juges majoritaires soulignent que l'application du régime de la restitution des prestations dans le contexte municipal ne porte pas atteinte à l'intérêt public qui sous-tend les dispositions de la *L.C.V.*, puisqu'une municipalité ne doit alors remettre que la véritable valeur de ce qu'elle a reçu. Ainsi, une municipalité qui aurait trop payé pour des services reçus pourrait démontrer qu'elle est seulement tenue de restituer une valeur moindre,

The majority added that a breach of good faith may lead a court to exercise its discretion to refuse the restitution of prestations if the circumstances warrant. They found that, in the instant case, the trial judge's findings of fact on this issue were supported by the evidence, so there was no reason to refuse restitution or to modify its scope or modalities using the discretion conferred by para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.*

[27] The judge who wrote concurring reasons agreed with the majority's analysis of the application of restitution of prestations in the municipal context. She also agreed that the City had to restore the prestation it had received to Octane because of the nullity of the contract. However, she found that it was not necessary to deal with the issue of receipt of a payment not due. She expressed reservations about the application of the rules on receipt of a payment not due in this case because, in her view, the services in question had been provided by PGB, not by Octane, and it was doubtful that Octane had made a payment to the City.

IV. Issues

[28] Two preliminary remarks are in order before we outline the issues raised by this case.

[29] First, although the case involves two files, Octane's appeal against Mr. Thériault and the City (38073) remains subsidiary to the City's appeal (38066). Octane is appealing to this Court for the same reason it appealed to the Court of Appeal, that is, to obtain an award against Mr. Thériault in the event that the City is successful in the principal appeal. The City is also a respondent in file 38073 because it is required to assume Mr. Thériault's defence under ss. 114.10 and 604.6(2) *C.T.A.*

[30] Second, Octane's claim is only for PGB's production costs and staging and technical equipment rental costs, which amount to \$82,898.63. In March and April 2008, the City paid Octane's other three invoices for its consulting services for the development

équivalente à la valeur réelle de ces services. Les juges majoritaires ajoutent qu'un manquement à la bonne foi pourrait mener un tribunal à exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser la restitution des prestations lorsque les circonstances le justifient. En l'espèce, ils estiment que les conclusions factuelles du juge de première instance sur cette question trouvent appui dans la preuve, de sorte qu'il n'y a pas lieu de refuser ou de modifier l'étendue ou les modalités de la restitution en utilisant le pouvoir discrétionnaire conféré par l'al. 2 de l'art. 1699 *C.c.Q.*

[27] La juge ayant rédigé des motifs concordants se dit d'accord avec l'analyse des juges majoritaires sur l'application de la restitution des prestations dans le contexte municipal et sur le fait que la Ville doit restituer à Octane la prestation reçue en raison de la nullité du contrat. Elle estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question de la réception de l'indu. Elle exprime des réserves sur l'application de ce régime dans la présente affaire, car c'est à son avis PGB, et non Octane, qui a rendu les services en cause, et il est douteux qu'Octane ait fait ici un paiement à la Ville.

IV. Questions en litige

[28] Deux commentaires préliminaires s'imposent avant de cerner les questions que soulève le pourvoi.

[29] Premièrement, bien que le pourvoi porte sur deux dossiers, l'appel d'Octane contre M. Thériault et la Ville de Montréal (38073) reste subsidiaire par rapport à celui formé par la Ville (38066). Octane interjette appel devant notre Cour pour la même raison que devant la Cour d'appel, soit pour obtenir une condamnation contre M. Thériault si la Ville devait avoir gain de cause dans l'appel principal. La Ville est par ailleurs intimée dans le dossier 38073 parce qu'elle est tenue d'assumer la défense de M. Thériault en vertu des art. 114.10 et 604.6(2) *L.C.V.*

[30] Deuxièmement, la réclamation d'Octane concerne uniquement les frais de production et de location d'équipements scéniques et techniques de PGB, lesquels s'élèvent à 82 898,63 \$. En mars et avril 2008, la Ville a acquitté les trois autres factures de services-conseils

of the launch concept, graphic design and the production of the materials used during the event. But it should be noted that the City has brought an action in the Court of Québec seeking reimbursement of these amounts paid to Octane. That action has been stayed for the moment. In this Court, the City explained that it is seeking reimbursement of these amounts because they were paid in error given the non-existence of any contract between it and Octane. By its own admission, therefore, the City is relying in that action, for its own benefit, on the rules governing restitution of prestations based on receipt of a payment not due.

[31] With this in mind, the issues before the Court are as follows:

1. Do the rules on restitution of prestations apply in the municipal context?
2. Is the restitution of prestations necessary in the instant case and, if so, on what basis?
3. Should an award be made against Mr. Thériault personally?

[32] In our view, the rules on restitution of prestations apply in the municipal context. Although it is true that no contract came into existence between the City and Octane for the production of the launch event because the City did not pass a resolution or by-law to authorize one, the restitution of prestations is nonetheless necessary under the rules on receipt of a payment not due. Restitution must be made by equivalence in the amount of \$82,898.63, as the trial judge found, there is no basis for refusing restitution or for modifying its scope or modalities in any way, and Octane's action in this regard is not prescribed. It follows that Octane's appeal against Mr. Thériault personally is moot. We will deal with each of these issues in turn.

V. Analysis

A. *Restitution of Prestations in the Municipal Context*

[33] The City argues that the provisions of the *Civil Code* governing the restitution of prestations,

d'Octane pour l'élaboration du concept de lancement, la réalisation graphique et la production du matériel utilisé lors de l'événement. Il faut par contre retenir que la Ville a intenté devant la Cour du Québec une action en remboursement de ces sommes payées à Octane. Ce recours est actuellement suspendu. Devant nous, la Ville explique réclamer le remboursement de ces sommes parce qu'elles auraient été payées par erreur en raison de l'inexistence de tout contrat entre elle et Octane. De son propre aveu, elle y invoque ainsi à son bénéfice l'application du régime de la restitution des prestations sur la base de la réception de l'indu.

[31] Cela établi, les questions que notre Cour est appelée à trancher sont les suivantes :

1. Le régime de la restitution des prestations s'applique-t-il en matière municipale?
2. La restitution des prestations s'impose-t-elle en l'espèce, et dans l'affirmative, sur quelle base?
3. Y a-t-il lieu de condamner M. Thériault à titre personnel?

[32] À notre avis, le régime de la restitution des prestations s'applique en matière municipale. Bien qu'il soit vrai qu'aucun contrat n'est né entre la Ville et Octane pour la production de l'événement de lancement en raison de l'absence d'une résolution ou d'un règlement de la Ville l'autorisant, la restitution des prestations s'impose néanmoins en vertu du régime de la réception de l'indu. Cette restitution doit se faire par équivalent pour la somme de 82 898,63 \$ comme l'a conclu le juge de première instance, rien ne justifie de la refuser ou d'en modifier l'étendue ou les modalités de quelque manière, et le recours d'Octane à ce chapitre n'est pas prescrit. Il s'ensuit que l'appel interjeté par cette dernière contre M. Thériault personnellement est sans objet. Nous abordons chacune de ces questions à tour de rôle.

V. Analyse

A. *La restitution des prestations en matière municipale*

[33] La Ville soutient que les dispositions du *Code civil* qui régissent la restitution des prestations aux

arts. 1699 to 1707 *C.C.Q.*, are inconsistent with the rules of public order set out in the *C.T.A.* It submits that the application of the rules on restitution of prestations in the municipal context creates a [TRANSLATION] “bypass” or “formula” for avoiding the application of the rules in the *C.T.A.* (A.F., at paras. 5 and 36). As the City sees it, the restitution of prestations defeats the application of the *C.T.A.* by allowing a person to be paid out of public funds even though the person has contravened rules designed to protect the interests of the public. It maintains that because restitution is contrary to the spirit and letter of the rules for awarding municipal contracts set out in ss. 573 et seq. *C.T.A.*, the general law must yield to the special Acts applicable to legal persons established in the public interest, as provided for in art. 1376 *C.C.Q.* According to the City, the *C.T.A.* thus derogates expressly from the rules on restitution of prestations, which are, as a result, inapplicable under municipal law.

[34] We agree with the trial judge and the Court of Appeal that the rules on restitution of prestations in the *C.C.Q.* apply in the municipal context. The City’s arguments do not withstand scrutiny. The general law applies to municipalities unless the legislature derogates from it. Neither the *C.C.Q.* nor the *C.T.A.* provides for such a derogation. We would add that it is rather paradoxical that the City, which in this Court is contesting the application of the rules on restitution of prestations in the municipal context, is itself relying on those rules in the Court of Québec in seeking restitution of the payments made to Octane in 2008 for the first three invoices.

[35] As for the concerns raised by the City and the interveners about the danger of creating a “bypass”, they are largely tempered by the control mechanisms built into the rules on restitution of prestations. Those rules are based on fairness, and the provisions of the *Civil Code* give judges the flexibility they need to decide whether it is appropriate to order the restitution of prestations and, if so, to determine the modalities and scope of restitution in light of the circumstances of each case. These robust control mechanisms are sufficient to ensure that the rules on restitution of

art. 1699 à 1707 *C.c.Q.* sont incompatibles avec les règles d’ordre public prévues à la *L.C.V.* Selon elle, l’application de ce régime en matière municipale crée une « voie de contournement » ou une « recette » pour éluder l’application de ces règles (m. a., par. 5 et 36). À ses yeux, la restitution des prestations fait échec à l’application de la *L.C.V.* en permettant au contrevenant d’être payé sur les fonds publics malgré la violation de règles visant à protéger l’intérêt des citoyens. Puisque la restitution est, à son avis, contraire à l’esprit et à la lettre des règles d’adjudication des contrats municipaux prévues aux art. 573 et suiv. *L.C.V.*, la Ville estime que le droit commun doit céder le pas aux lois particulières applicables aux personnes morales de droit public, comme le prévoit l’art. 1376 *C.c.Q.* Selon la Ville, la *L.C.V.* déroge donc expressément au régime de la restitution des prestations, qui est dès lors inapplicable en droit municipal.

[34] À l’instar du juge de première instance et de la Cour d’appel, nous sommes d’avis que le régime de la restitution des prestations du *C.c.Q.* s’applique en matière municipale. Les arguments que présente la Ville ne résistent pas à l’analyse. Le droit commun s’applique aux municipalités à moins que le législateur n’y déroge. Or, ni le *C.c.Q.* ni la *L.C.V.* ne prévoient une telle dérogação. Il est d’ailleurs plutôt paradoxal de constater que la Ville, qui conteste devant nous l’application du régime de la restitution des prestations en matière municipale, invoque elle-même ce régime devant la Cour du Québec afin d’obtenir la restitution du paiement des trois premières factures fait à Octane en 2008.

[35] Pour ce qui est des craintes que soulèvent la Ville et les intervenantes à l’égard du danger de créer une « voie de contournement », elles sont largement tempérées par les mécanismes de contrôle qui caractérisent le régime de la restitution des prestations. Il s’agit d’un régime fondé sur l’équité, et les dispositions du *Code civil* donnent au juge la souplesse nécessaire pour décider de l’opportunité d’ordonner la restitution des prestations et pour en déterminer, le cas échéant, les modalités et l’étendue eu égard aux circonstances de chaque cas. Ces mécanismes

prestations are not used improperly in the municipal context.

(1) Application of the General Principles in the C.C.Q. to Municipalities

[36] The *Civil Code* sets out a number of guiding principles of Quebec civil law. Its preliminary provision indicates that it is the foundation of all other laws that apply or rely on civil law concepts. By virtue of arts. 300 and 1376 *C.C.Q.*, this includes the laws that govern legal persons established in the public interest, such as municipalities (art. 298 *C.C.Q.*). Article 300 para. 1 *C.C.Q.* thus provides that legal persons established in the public interest are primarily governed by the special Acts by which they are constituted and by those which are applicable to them. Paragraph 2 of that article refers directly to the suppletive nature of the *Civil Code*; it states that the *C.C.Q.*'s general rules concerning their status as legal persons, their property or their relations with other persons are applicable to them. Further, art. 1376 *C.C.Q.* provides that the rules set forth in Book Five, Obligations, “apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them”. This provision indicates that, where obligations are concerned, the *C.C.Q.* represents the general law applicable to legal persons established in the public interest (*Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862, at paras. 25 et seq.; *Prud’homme v. Prud’homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663, at para. 27; see also P.-A. Côté, “La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l’Administration québécoise — Commentaire de l’arrêt Laurentide Motels” (1994), 28 *R.J.T.* 411, at p. 423). Since the rules on restitution of prestations are in the Book on Obligations, they apply to municipalities unless other special rules exclude their application. According to the City, this is precisely the effect of ss. 573 et seq. *C.T.A.*, which govern the awarding of municipal contracts.

[37] On this point, the City argues that the purpose of these provisions, in their spirit and letter, is to strictly regulate the formation of municipal

de contrôle robustes suffisent pour s’assurer que le régime de la restitution des prestations n’est pas utilisé de manière illégitime dans le contexte municipal.

(1) L’application des principes généraux du C.c.Q. aux municipalités

[36] Le *Code civil* énonce plusieurs principes directeurs du droit civil québécois. Sa disposition préliminaire signale qu’il constitue le fondement des autres lois qui mettent en œuvre ou s’appuient sur des notions de droit civil. Par l’effet des art. 300 et 1376 *C.c.Q.*, cela inclut les lois qui régissent les personnes morales de droit public telles que les municipalités (art. 298 *C.c.Q.*). L’article 300 al. 1 *C.c.Q.* prévoit ainsi que les personnes morales de droit public sont régies au premier chef par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables. L’alinéa 2 de cet article renvoie directement au caractère supplétif du *Code civil*; il énonce que les règles générales édictées par le *C.c.Q.* portant sur leur statut de personne morale, sur leurs biens ou encore sur leurs rapports avec les autres personnes, leur sont applicables. L’article 1376 *C.c.Q.* prévoit par ailleurs que les règles du livre cinquième Des obligations « s’appliquent à l’État, ainsi qu’à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables ». Cette disposition nous indique que, dans le domaine des obligations, le *C.c.Q.* représente le droit commun applicable aux personnes morales de droit public (*Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, par. 25 et suiv.; *Prud’homme c. Prud’homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 27; voir également P.-A. Côté, « La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l’Administration québécoise — Commentaire de l’arrêt Laurentide Motels » (1994), 28 *R.J.T.* 411, p. 423). Comme le régime de la restitution des prestations fait partie du livre Des obligations, il s’applique aux municipalités à moins que d’autres règles particulières n’en écartent l’application. Selon la Ville, c’est précisément l’effet des art. 573 et suiv. *L.C.V.* qui régissent l’adjudication de contrats municipaux.

[37] Sur ce point, la Ville soutient que l’esprit et la lettre de ces dispositions visent à encadrer de manière stricte la formation d’un contrat municipal pour

contracts in order to protect public funds. From this perspective, if the restitution of prestations applies in the municipal context in cases where these rules of public order have been infringed, a contracting party could, after the fact, rely on the benefit derived by a municipality from services provided to it in order to obtain “compensation” paid out of public funds, despite the fact that the process was unlawful (A.F., at para. 4). According to the City, these provisions of the *C.T.A.* therefore derogate from the rules established by the *C.C.Q.* for the restitution of prestations.

[38] Before we address this argument, a terminological clarification is required. Where a juridical act is subsequently annulled with retroactive effect, the principle is that the parties must be restored to their previous positions under the rules on restitution of prestations (arts. 1422 and 1699 to 1707 *C.C.Q.*). Contrary to what the City argues, this is not [TRANSLATION] “compensation” or “payment” for a service received. A contract that is annulled or resolved disappears from a legal standpoint; the effects it may have produced since its formation must therefore disappear with it. In such a case, not only are the parties relieved of their respective obligations, but they must also be restored to the legal and economic positions they were in before the contract was concluded (J.-L. Baudouin and P.-G. Jobin, *Les obligations* (7th ed. 2013), by P.-G. Jobin and N. Vézina, at Nos. 377 and 920; D. Lluellas and B. Moore, *Droit des obligations* (3rd ed. 2018), at No. 1223; J. Pineau, D. Burman and S. Gaudet, *Théorie des obligations* (4th ed. 2001), by J. Pineau and S. Gaudet, at No. 413). Whether such restoration is ordered to be made in kind or by equivalence makes no difference. According to art. 1700 *C.C.Q.*, restitution of prestations in kind is the rule, while restitution by equivalence is the exception; in both cases, however, restitution flows from the same principle of restoring the parties to their previous positions.

[39] Sections 573 et seq. *C.T.A.* require certain rules to be followed when municipal contracts are awarded. Since the purpose of these provisions is to protect public funds and taxpayers’ interests, a contract entered into in violation of these rules is absolutely null (arts. 1416 to 1418 *C.C.Q.*; *Autobus*

protéger les fonds publics. Dans ce contexte, l’application de la restitution des prestations en matière municipale en cas de violation de ces règles d’ordre public permettrait à un cocontractant d’invoquer après coup le bénéfice qu’a retiré une municipalité d’une prestation de services pour recevoir une « compensation » payée sur les fonds publics, et ce, malgré l’illégalité du processus (m.a., par. 4). Selon la Ville, ces dispositions de la *L.C.V.* dérogent en conséquence aux règles édictées par le *C.c.Q.* en matière de restitution des prestations.

[38] Avant d’aborder cet argument, une précision d’ordre terminologique s’impose. Lorsqu’un acte juridique est subséquemment annulé de façon rétroactive, le principe est la remise en état des parties aux termes du régime de la restitution des prestations (art. 1422 et 1699 à 1707 *C.c.Q.*). Contrairement à ce que prétend la Ville, il ne s’agit pas d’un « dédommagement », d’une « compensation », d’une « indemnisation » ou d’une « rétribution » pour le service obtenu. Un contrat qui est annulé ou résolu disparaît juridiquement; les effets qu’il a pu produire depuis sa formation doivent donc disparaître avec lui. Dans un tel cas, les parties ne sont pas seulement affranchies de leurs obligations respectives, mais elles doivent aussi être remises dans la situation juridique et économique où elles se trouvaient avant sa conclusion (J.-L. Baudouin et P.-G. Jobin, *Les obligations* (7^e éd. 2013), par P.-G. Jobin et N. Vézina, n^{os} 377 et 920; D. Lluellas et B. Moore, *Droit des obligations* (3^e éd. 2018), n^o 1223; J. Pineau, D. Burman et S. Gaudet, *Théorie des obligations* (4^e éd. 2001), par J. Pineau et S. Gaudet, n^o 413). Que cette remise en état soit ordonnée en nature ou par équivalent n’y change rien. Suivant l’art. 1700 *C.c.Q.*, la restitution des prestations en nature est la règle, tandis que la restitution par équivalent est l’exception; dans les deux cas, la restitution découle toutefois du même principe de remise en état.

[39] Les articles 573 et suiv. *L.C.V.* prévoient que l’octroi de contrats municipaux doit respecter certaines règles. Comme l’objectif visé par ces dispositions est la protection des fonds publics et l’intérêt des contribuables, la nullité absolue sanctionne le contrat conclu en violation de ces règles (art. 1416

Dufresne inc. v. Réseau de transport métropolitain, 2017 QCCS 5812, at para. 41 (CanLII); *Construction Irebec inc. v. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303, at para. 104 (CanLII); *Centre de téléphone mobile (Québec) inc. v. Marieville (Ville de)*, 2006 QCCS 1179, [2006] AZ-50359395, at para. 32; P. Garant, *Droit administratif* (7th ed. 2017), at p. 476; J. Héту and Y. Duplessis, with L. Vézina, *Droit municipal: Principes généraux et contentieux* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at para. 9.73; P. Giroux and D. Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois* (loose-leaf), at para. 5-800; Baudouin and Jobin, at No. 372). The fact that these provisions are of public order and that their violation is sanctioned by the absolute nullity of the contract is not an express or even an implicit derogation from the rules on restitution of prestations. It is precisely because the contract is held to be null, and is therefore deemed never to have existed under art. 1422 *C.C.Q.*, that the restitution of prestations is important: a person who has received something under a null contract has received it without right (Lluelles and Moore, at No. 1224). The fact that ss. 573 et seq. *C.T.A.* are of public order and that their violation is sanctioned by absolute nullity is not inherently incompatible with the principle of restitution. In fact, these provisions make it all the more necessary that the parties be restored to their previous positions.

[40] In the absence of clear, unequivocal legislative direction to this effect, the importance of the *C.T.A.*'s public order provisions is not enough to exclude the application of the rules of the general law. As the trial judge rightly noted, if the legislature had intended to derogate from the rules on restitution of prestations in the municipal context, it would have stated this clearly, either in the *C.T.A.* or in the *C.C.Q.* (Sup. Ct., at para. 153). Since there is no such derogation, the principle remains the restoration of the parties to their previous positions, which must occur "where" ("*chaque fois*" (each time) in the French version) a juridical act is annulled with retroactive effect (art. 1699 *C.C.Q.*; Baudouin and Jobin, at No. 920; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 206; C.A., at para. 38). Moreover, there is no support in the case law or the academic literature for the City's argument that the rules on restitution of prestations have no place in the municipal context. In fact,

à 1418 *C.c.Q.*; *Autobus Dufresne inc. c. Réseau de transport métropolitain*, 2017 QCCS 5812, par. 41 (CanLII); *Construction Irebec inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303, par. 104 (CanLII); *Centre de téléphone mobile (Québec) inc. c. Marieville (Ville de)*, 2006 QCCS 1179, [2006] AZ-50359395, par. 32; P. Garant, *Droit administratif* (7^e éd. 2017), p. 476; J. Héту et Y. Duplessis, avec la collaboration de L. Vézina, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux* (2^e éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, par. 9.73; P. Giroux et D. Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois* (feuilles mobiles), par. 5-800; Baudouin et Jobin, n^o 372). Le fait que ces dispositions soient d'ordre public et que leur violation soit sanctionnée par la nullité absolue du contrat ne constitue pas une dérogation, explicite ou même implicite, au régime de la restitution des prestations. C'est précisément parce que le contrat est jugé nul, et partant réputé n'avoir jamais existé selon l'art. 1422 *C.c.Q.*, qu'il importe de procéder à la restitution des prestations : celui qui a reçu en vertu d'un contrat nul a en effet reçu sans droit (Lluelles et Moore, n^o 1224). Le fait que les art. 573 et suiv. *L.C.V.* soient d'ordre public et que leur violation soit sanctionnée par la nullité absolue n'est pas en soi incompatible avec le principe de la restitution. De fait, ces dispositions rendent d'autant plus nécessaire la remise en état des parties.

[40] À défaut d'indication législative claire et non équivoque en ce sens, l'importance des dispositions d'ordre public prévues à la *L.C.V.* ne suffit pas pour écarter l'application du régime de droit commun. Comme le souligne avec à-propos le juge de première instance, si le législateur avait voulu déroger au régime de la restitution des prestations en matière municipale, il l'aurait énoncé clairement, soit à la *L.C.V.*, soit au *C.c.Q.* (C.S., par. 153). En l'absence d'une telle dérogation, le principe demeure celui de la remise en état des parties, qui doit s'effectuer « chaque fois » qu'un acte juridique est anéanti de façon rétroactive (art. 1699 *C.c.Q.*; Baudouin et Jobin, n^o 920; Pineau, Burman et Gaudet, n^o 206; C.A., par. 38). Il n'y a d'ailleurs aucun appui en jurisprudence ou en doctrine à la prétention de la Ville voulant que le régime de la restitution des prestations n'ait pas sa place en matière municipale. De fait, la jurisprudence de la Cour d'appel

the jurisprudence of the Court of Appeal indicates just the opposite: *Ville de Saguenay v. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38, at paras. 43-44 (CanLII); *Québec (Ville) v. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203; *Lacroix & Fils ltée v. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10, at paras. 77-83; *Montréal (Ville de) v. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; *Habitations de la Rive-Nord inc. v. Repentigny (Ville)*, 2001 CanLII 10048 (Que. C.A.).

(2) Restitution of Prestations in the Municipal Context Does Not Create a “Bypass”

[41] In this regard, the “bypass” argument raised by the City is not persuasive. First of all, the rules on restitution of prestations give a judge the power to determine the fair value of restitution. Where restitution cannot be made in kind, it may be made by equivalence (art. 1700 *C.C.Q.*). It is up to the judge to objectively determine the value for which restitution must be made in order to restore the parties to their previous positions, based on the evidence in the record and the circumstances of each case (Baudouin and Jobin, at No. 922; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 210). It is true that the value the parties assign to a service in their contract will often correspond to its true value, but this will not always be the case (Baudouin and Jobin, at No. 25; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 210). It follows that a municipality will not necessarily be bound by the price charged or even by the terms of the agreement once restitution must be made for a prestation provided under a contract for services that is declared null. The Court of Appeal correctly noted that a municipality that has undertaken to pay far too much for services because it has failed to comply with the competitive bidding procedure will be able to prove the fair value of the services provided and will be required to restore only that value (para. 62).

[42] In addition, para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.* provides that a court may, exceptionally, refuse the restitution of prestations or modify the scope or modalities of restitution where one party derives an undue advantage from it. The Superior Court stated in a recent

indique précisément le contraire : *Ville de Saguenay c. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38, par. 43-44 (CanLII); *Québec (Ville) c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203; *Lacroix & Fils ltée c. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10, par. 77-83; *Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; *Habitations de la Rive-Nord inc. c. Repentigny (Ville)*, 2001 CanLII 10048 (C.A. Qc).

(2) La restitution des prestations en matière municipale ne crée pas une « voie de contournement »

[41] À ce chapitre, l’argument de la « voie de contournement » que soulève la Ville ne convainc pas. D’abord, le régime de la restitution des prestations accorde au juge le pouvoir de déterminer la juste valeur de la restitution. Lorsque cette dernière ne peut se faire en nature, elle se fait par équivalent (art. 1700 *C.c.Q.*). Il appartient au juge de déterminer de manière objective la valeur sujette à restitution afin de remettre les parties en état, sur la base de la preuve au dossier et des circonstances propres à chaque cas (Baudouin et Jobin, n° 922; Pineau, Burman et Gaudet, n° 210). Certes, la valeur attribuée à un service par les parties au terme de leur contrat correspondra souvent à sa valeur réelle, mais ce ne sera pas toujours le cas (Baudouin et Jobin, n° 25; Pineau, Burman et Gaudet, n° 210). Ainsi, une municipalité ne sera pas nécessairement liée par le prix demandé ou même par les termes de l’entente dès qu’une prestation fournie dans le cadre d’un contrat de services déclaré nul est sujette à restitution. La Cour d’appel souligne avec raison qu’une municipalité qui s’est engagée à payer beaucoup trop cher des services parce qu’elle a omis de respecter la procédure de mise en concurrence pourra faire la preuve de la juste valeur des services rendus et n’être obligée qu’à cette valeur (par. 62).

[42] Ensuite, l’al. 2 de l’art. 1699 *C.c.Q.* permet exceptionnellement au tribunal de refuser de modifier l’étendue ou les modalités de la restitution des prestations si une partie en retire un avantage indu. La Cour supérieure précise dans une décision récente

decision that [TRANSLATION] “[d]eriving an undue advantage means receiving a profit or securing a gain or benefit that seems to a reasonable person to be unfair — in short, that offends against reason and fairness” (*Rouleau v. Canada (Procureur général)*, 2016 QCCS 4887, at para. 132 (CanLII)). This could be the case, for example, where restitution results in a gain for one party or causes a loss that is reflected in a corresponding gain for the other party, because the purpose of restitution is to restore the parties to their previous positions, not to enrich them (*Langevin v. Mercier*, 2010 QCCA 1763, at paras. 67-73 (CanLII); *Boucher v. Développements Terriglobe inc.*, [2001] R.D.I. 2013 (Que. C.A.), at para. 31; *Fortier v. Compagnie d’arrimage de Québec ltée*, 2014 QCCS 1984, at paras. 90-92 (CanLII); *Hakim v. Guse*, 2013 QCCS 1020; *9112-2648 Québec inc. v. Cauchon et associés inc.*, 2005 CanLII 44114 (Que. Sup. Ct.), at paras. 21-22; *Marcotte v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65, at paras. 35-36).

[43] The reason why restitution is tempered in this way is readily understandable: since the purpose of the rules on restitution is to restore the parties to their previous positions, it would be paradoxical if restitution were to be a source of unjust enrichment (Ministère de la Justice, *Commentaires du ministre de la Justice*, vol. 1, *Le Code civil du Québec — Un mouvement de société* (1993), at pp. 1056-57; Lluellas and Moore, at No. 1237). By giving a court the power to refuse restitution or to modify its scope or modalities, the legislature ensures that the remedy for a first iniquity does not create a second one. Of course, the existence of an undue advantage is not presumed, and the debtor of the restitution bears the burden of proving that the creditor of the restitution enjoys such an advantage in each case (*Amex Bank of Canada v. Adams*, 2014 SCC 56, [2014] 2 S.C.R. 787, at para. 38; Lluellas and Moore, at No. 1237; Baudouin and Jobin, at No. 921; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 219; K. A. Desfossés, *L’extinction de l’obligation et la restitution des prestations (Art. 1671 à 1707 C.c.Q.)* (2015), at para. 1699 560; S. Gaudet, “La restitution des prestations: premiers regards sur les articles 1699 à 1707 du Code civil du Québec”, in *Les Obligations: quoi de neuf? — Reprenons par le commencement, voulez-vous?* (1995)). But to the

que « [r]etirer un avantage indu, c’est recevoir un profit, obtenir un gain ou tirer un bénéfice qui apparaît injuste aux yeux d’une personne raisonnable, bref, qui choque la raison et l’équité » (*Rouleau c. Canada (Procureur général)*, 2016 QCCS 4887, par. 132 (CanLII)). Ce pourrait notamment être le cas lorsque la restitution procure un gain à une partie ou cause une perte qui se traduit par un gain corrélatif de l’autre partie; en effet, la restitution vise à remettre les parties en état, et non à les enrichir (*Langevin c. Mercier*, 2010 QCCA 1763, par. 67-73 (CanLII); *Boucher c. Développements Terriglobe inc.*, [2001] R.D.I. 2013 (C.A. Qc), par. 31; *Fortier c. Compagnie d’arrimage de Québec ltée*, 2014 QCCS 1984, par. 90-92 (CanLII); *Hakim c. Guse*, 2013 QCCS 1020; *9112-2648 Québec inc. c. Cauchon et associés inc.*, 2005 CanLII 44114 (C.S. Qc), par. 21-22; *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65, par. 35-36).

[43] Ce tempérament se comprend aisément : dans la mesure où l’objectif du régime est la remise en état des parties, il serait paradoxal que la restitution soit la source d’un enrichissement indu (ministère de la Justice, *Commentaires du ministre de la Justice*, t. 1, *Le Code civil du Québec — Un mouvement de société* (1993), p. 1056-1057; Lluellas et Moore, n° 1237). En conférant au tribunal le pouvoir de refuser ou de modifier l’étendue ou les modalités de la restitution, le législateur s’assure que la correction d’une première iniquité n’en crée pas une seconde. Bien entendu, l’existence d’un avantage indu ne se présume pas et il appartient au débiteur de la restitution de faire la preuve que le créancier de la restitution jouit d’un tel avantage dans chaque cas (*Banque Amex du Canada c. Adams*, 2014 CSC 56, [2014] 2 R.C.S. 787, par. 38; Lluellas et Moore, n° 1237; Baudouin et Jobin, n° 921; Pineau, Burman et Gaudet, n° 219; K. A. Desfossés, *L’extinction de l’obligation et la restitution des prestations (Art. 1671 à 1707 C.c.Q.)* (2015), par. 1699 560; S. Gaudet, « La restitution des prestations : premiers regards sur les articles 1699 à 1707 du Code civil du Québec », dans *Les Obligations : quoi de neuf? — Reprenons par le commencement, voulez-vous?* (1995)). Cependant, dans la mesure où l’avantage indu tempère le caractère obligatoire de la remise

extent that undue advantage tempers the requirement that the parties be restored to their previous positions and gives the court the flexibility needed to assess the circumstances surrounding restitution, para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.* ensures that the application of the rules on restitution in the municipal context will not create an incentive to bypass rules of public order.

[44] We note in this regard that the fair value of the services provided and the undue advantage that one party would derive from restitution are two separate concepts. According to the wording of art. 1700 *C.C.Q.*, restitution by equivalence is an exception to restitution in kind. A judge ruling on restitution by equivalence must determine the fair — or objective — value of the property or service provided. This determination is separate from the question of whether one party would derive an undue advantage from full restitution, which falls within the exceptional discretion conferred on a court by para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.* For example, the value of a prestation does not necessarily exclude the profit the other contracting party would have made if the contract had not been declared null (Baudouin and Jobin, at No. 925; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 210). However, a judge might find that including such a profit when granting restitution for services provided could accord an undue advantage in the municipal context. In other words, there must [TRANSLATION] “remain an undue advantage only after the general rules are applied”, including the rules governing the assessment by equivalence of the value of services rendered (P. Fréchette, *La restitution des prestations* (2018), at p. 426).

[45] The City, supported by the interveners, suggests that obtaining a municipal contract in violation of the rules of public order for awarding such contracts necessarily constitutes an undue advantage and that a court hearing such a case should automatically refuse the restitution of prestations. We cannot accept that argument. The discretion to refuse restitution or to modify its scope or modalities under para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.* is exceptional (*Amex*, at para. 38; *St-Pierre (Succession de)*; Lluelles and Moore, at No. 1237; Baudouin and Jobin, at No. 921; Pineau, Burman and Gaudet, at Nos. 395-96; Desfossés, at para. 1699 560). To suggest that restitution must be

en état et confère au tribunal la souplesse nécessaire pour apprécier les circonstances entourant la restitution, l’al. 2 de l’art. 1699 *C.c.Q.* garantit que l’application du régime de la restitution en matière municipale n’incitera pas à contourner les règles d’ordre public.

[44] Nous précisons à cet égard que la juste valeur des services rendus et l’avantage indu que retirerait une partie de la restitution sont deux notions distinctes. Suivant le libellé de l’art. 1700 *C.c.Q.*, la restitution par équivalent constitue une exception à la restitution en nature. Le juge appelé à se prononcer sur la restitution par équivalent doit déterminer la juste valeur — ou la valeur objective — du bien ou du service rendu. Cette détermination est indépendante de la question de savoir si une partie retirerait un avantage indu d’une restitution intégrale, laquelle relève du pouvoir discrétionnaire exceptionnel que confère l’al. 2 de l’art. 1699 *C.c.Q.* au tribunal. Par exemple, la valeur d’une prestation n’exclut pas nécessairement le profit qu’aurait réalisé le cocontractant si le contrat n’avait pas été déclaré nul (Baudouin et Jobin, n° 925; Pineau, Burman et Gaudet, n° 210). Mais, un juge pourrait conclure qu’accorder la restitution de services rendus en incluant les profits réalisés pourrait constituer un avantage indu en matière municipale. En d’autres termes, il faut « que l’avantage indu ne subsiste qu’après avoir appliqué les règles générales », notamment celles qui régissent l’appréciation par équivalent de la valeur des services rendus (P. Fréchette, *La restitution des prestations* (2018), p. 426).

[45] La Ville, appuyée par les intervenantes, suggère que l’obtention d’un contrat municipal en violation des règles d’ordre public en matière d’adjudication constitue forcément un avantage indu et que le tribunal saisi devrait automatiquement refuser la restitution des prestations dans un tel cas. Nous ne pouvons souscrire à cet argument. Le pouvoir discrétionnaire de ne pas ordonner ou de modifier l’étendue ou les modalités de la restitution que confère l’al. 2 de l’art. 1699 *C.c.Q.* est d’application exceptionnelle (*Amex*, par. 38; *St-Pierre (Succession de)*; Lluelles et Moore, n° 1237; Baudouin et Jobin, n° 921; Pineau, Burman et Gaudet, n°s 395-396; Desfossés,

refused automatically where there has been a failure to comply with the law is contrary to the very wording of this provision. The discretion to refuse restitution or to modify its scope or modalities cannot be exercised unless it has first been shown that restitution would accord an undue advantage. The violation of a rule of public order will not necessarily result in such an advantage (Lluelles and Moore, at No. 1237). Moreover, because the purpose of the restitution of prestations is not to punish negligent conduct but simply to restore the parties to their previous positions after their obligational relationship is nullified, it seems unwise to endorse a rule that would automatically preclude any restitution. Such a rigid approach would be inconsistent with the purpose underlying the restitution of prestations. In this regard, the discretion conferred on a court is an equitable one that must be exercised with a view to achieving a balance between the parties (*Langevin*, at para. 71; Baudouin and Jobin, at No. 921; Fréchette, at pp. 423-24). The appropriateness of tempering restitution under para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.* must be assessed on a case-by-case basis and not, as the City suggests, on the basis of automatic or pre-established rules.

B. *Restitution of Prestations in the Instant Case*

[46] Chapter IX of Title One of the Book on Obligations, which is the chapter dealing with the restitution of prestations, does not create a right to restitution. Rather, it sets out the mechanism for restoring the parties to their previous positions, that is, the modalities involved and the circumstances in which the mechanism operates. Such restoration presupposes the existence of an obligation that can ground restitution.

[47] According to para. 1 of art. 1699 *C.C.Q.*, there is an obligation to make restitution where a person is bound to return to another person that which he or she has received without right, in error or under a juridical act which is subsequently annulled with retroactive effect. The last of these situations is provided for in art. 1422 *C.C.Q.*, which states that a contract that is null is deemed never to have existed. In such a case, the past effects of the contract are erased and

par. 1699 560). Soutenir que l'on doit refuser automatiquement la restitution en cas de non-respect de la loi va à l'encontre du libellé même de cette disposition. Pour être en mesure d'exercer le pouvoir discrétionnaire de refuser ou de modifier l'étendue ou les modalités de la restitution, il faut au préalable qu'il ait été démontré que celle-ci procurerait un avantage indu. Or, la violation d'une règle d'ordre public ne mènera pas nécessairement à un tel avantage (Lluelles et Moore, n° 1237). En outre, comme la restitution des prestations ne vise pas à punir un comportement négligent, mais simplement à remettre les parties en état à la suite de l'anéantissement du rapport d'obligation qui les unissait, il nous apparaît malavisé de cautionner une règle qui ferait automatiquement obstacle à toute restitution. Une approche aussi rigide serait incompatible avec l'objectif qui sous-tend la restitution des prestations. À cet égard, le pouvoir discrétionnaire conféré au tribunal est un pouvoir d'équité qui doit être exercé dans le but d'atteindre un équilibre entre les parties (*Langevin*, par. 71; Baudouin et Jobin, n°921; Fréchette, p. 423-424). L'opportunité de recourir au tempérament de l'al. 2 de l'art. 1699 *C.c.Q.* doit être évaluée au cas par cas, et non sur la base d'automatismes ou de règles préétablies comme le suggère la Ville.

B. *La restitution des prestations en l'espèce*

[46] Le chapitre neuvième du titre premier du livre Des obligations qui traite de la restitution des prestations ne crée pas le droit à la restitution. Ce chapitre expose plutôt le mécanisme de la remise en état, à savoir ses modalités et les circonstances dans lequel il opère. La remise en état suppose l'existence d'une obligation qui donne ouverture à la restitution.

[47] Selon l'al. 1 de l'art. 1699 *C.c.Q.*, il existe une obligation de restitution chaque fois qu'une personne est tenue de rendre à une autre ce qu'elle a reçu sans droit, par erreur ou en vertu d'un acte juridique subseqüemment anéanti de manière rétroactive. Cette dernière situation est prévue à l'art. 1422 *C.c.Q.*, qui dispose que le contrat frappé de nullité est réputé n'avoir jamais existé. Dans ce cas, les effets qu'il a entraînés dans le passé sont effacés et les parties

the parties are restored to the legal and economic positions they were in before the juridical act was entered into (Desfossés, at para. 1699 555; Lluelles and Moore, at Nos. 1222-23; *Fortin v. Chrétien*, 2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500, at para. 25). The rules on receipt of a payment not due in arts. 1491 and 1492 *C.C.Q.* are also one of the sources of the obligation to make restitution (Lluelles and Moore, at No. 1362; Baudouin and Jobin, at No. 529; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 263; Desfossés, at para. 1699 555). Thus, a payment made in error, in the absence of an obligational relationship, requires the person who receives it to make restitution (art. 1554 *C.C.Q.*; *Amex*, at paras. 28-39).

[48] Here, the trial judge concluded that the City had an obligation to restore to Octane the prestations received on the basis of a contract that was declared null. In his view, a contract had indeed been entered into by the City and Octane for the production of the launch event of May 17, 2007, but that contract had to be annulled because it had been entered into in violation of the rules for awarding contracts set out in ss. 573 et seq. *C.T.A.* The Court of Appeal considered itself bound by that conclusion and upheld the trial judge's decision. The majority added that, even if they had found that the City and Octane had not entered into a contract, they would nonetheless have ordered the restitution of prestations under the rules on receipt of a payment not due.

[49] In this Court, the City argues that the courts below erred in ordering restitution. First, it submits that no contract was entered into by the parties because it could not have given its consent to an agreement without a resolution duly passed by its municipal council or authorization by an officer acting under a delegation of powers who was entitled to consent in its name. As a result, it argues, an obligation to make restitution cannot have originated in a juridical act that was subsequently annulled pursuant to art. 1422 *C.C.Q.*, because no such juridical act ever existed. Nor, the City adds, can an obligation to make restitution be grounded in receipt of a payment not due, because the conditions set out in art. 1491 *C.C.Q.* are not met. According to the City, Octane made a payment of \$82,898.63 to PGB, not

sont replacées dans la situation juridique et économique où elles se trouvaient avant la conclusion de l'acte juridique (Desfossés, par. 1699 555; Lluelles et Moore, nos 1222-1223; *Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500, par. 25). Le régime de la réception de l'indu visé aux art. 1491 et 1492 *C.c.Q.* constitue également une des sources de l'obligation de restitution (Lluelles et Moore, n° 1362; Baudouin et Jobin, n° 529; Pineau, Burman et Gaudet, n° 263; Desfossés, par. 1699 555). Ainsi, le paiement fait par erreur, en l'absence d'un lien d'obligation, astreint celui qui l'a reçu à le restituer (art. 1554 *C.c.Q.*; *Amex*, par. 28-39).

[48] Ici, le juge de première instance a conclu que la Ville avait l'obligation de restituer à Octane les prestations reçues sur la base d'un contrat déclaré nul. Selon lui, un contrat est bel et bien intervenu entre la Ville et Octane pour la production de l'événement de lancement du 17 mai 2007, mais ce contrat doit être annulé parce qu'il a été conclu en violation des règles d'adjudication prévues aux art. 573 et suiv. *L.C.V.* La Cour d'appel s'est estimée liée par cette conclusion et a confirmé le jugement de première instance. Les juges majoritaires ont ajouté que, même s'ils avaient conclu qu'aucun contrat n'était intervenu entre la Ville et Octane, ils auraient néanmoins ordonné la restitution des prestations en application du régime de la réception de l'indu.

[49] Devant nous, la Ville plaide que les tribunaux de juridiction inférieure ont ordonné à tort la restitution. Elle soutient, d'une part, qu'aucun contrat n'est intervenu entre les parties, au motif qu'elle ne pouvait donner son accord à une entente en l'absence d'une résolution dûment adoptée par son conseil municipal, ou encore d'une autorisation par un fonctionnaire jouissant d'une délégation de pouvoirs l'habilitant à consentir en son nom. L'obligation de restitution ne peut donc, à son avis, prendre sa source dans un acte juridique subséquent anéanti sur la base de l'art. 1422 *C.c.Q.*, car un tel acte juridique n'a jamais existé. La Ville ajoute, d'autre part, que la réception de l'indu ne peut non plus fonder l'obligation de restitution parce que les conditions énoncées à l'art. 1491 *C.c.Q.* ne sont pas remplies. Selon elle,

to the City. And even if there was a payment, it was not made in error.

[50] We agree with the City that no contract came into existence between it and Octane for the event production services and that restitution therefore cannot be grounded in the retroactive annulment of a juridical act in accordance with the doctrine of nullity. Nonetheless, we are of the view that the conditions imposed by the rules on receipt of a payment not due are satisfied in the instant case, with the result that the parties must still be restored to their previous positions under arts. 1491 and 1492 *C.C.Q.* We will begin by looking at why the trial judge erred in finding that Octane and the City had a contract for the production of the event of May 17, 2007. We will then explain why the rules on receipt of a payment not due apply in the circumstances of this case.

(1) Non-existence of a Juridical Act That Could Be Annulled

[51] According to para. 1 of art. 1378 *C.C.Q.*, a contract is “an agreement of wills by which one or several persons obligate themselves to one or several other persons to perform a prestation”. In the absence of such an agreement of wills, no contract comes into existence. This is because the parties must express their will to bind themselves in order for a contract to become a legal reality (M. Cumyn, *La validité du contrat suivant le droit strict ou l’équité: étude historique et comparée des nullités contractuelles* (2002), at No. 203; Lluelles and Moore, at No. 274; Baudouin and Jobin, at Nos. 172 and 420). As Lluelles and Moore explain, [TRANSLATION] “[c]onsent results, so to speak, from the uniting of two wills, which then become just one: this uniting of wills creates the legal relationship — the contract” (Lluelles and Moore, at No. 274). These two wills represent, on the one hand, the offer to contract and, on the other, the acceptance of that offer (arts. 1386 to 1397 *C.C.Q.*). Baudouin and Jobin note that there cannot truly be a contract without a meeting of the minds (Baudouin and Jobin, at No. 420). Therefore, before the quality of consent

c’est à PGB, et non à la Ville, qu’Octane a fait un paiement de 82 898,63 \$. Et, même s’il y a eu un paiement, celui-ci n’a pas été fait par erreur.

[50] Nous convenons avec la Ville qu’aucun contrat n’a pris naissance entre Octane et elle pour les services de production de l’événement et que la restitution ne peut donc prendre sa source dans l’anéantissement rétroactif d’un acte juridique conformément à la théorie des nullités. Néanmoins, nous sommes d’avis que les conditions du régime de la réception de l’indu sont remplies en l’espèce, de sorte que la remise en état s’impose tout de même conformément aux art. 1491 et 1492 *C.c.Q.* Nous examinerons dans un premier temps pourquoi le juge de première instance a commis une erreur en concluant à l’existence d’un contrat entre Octane et la Ville pour la production de l’événement du 17 mai 2007. Nous expliquerons dans un deuxième temps pourquoi le régime de la réception de l’indu s’applique dans les circonstances propres à ce pourvoi.

(1) L’inexistence d’un acte juridique susceptible d’être anéanti

[51] Suivant l’al. 1 de l’art 1378 *C.c.Q.*, le contrat s’entend d’« un accord de volonté, par lequel une ou plusieurs personnes s’obligent envers une ou plusieurs autres à exécuter une prestation ». En l’absence d’un tel accord, aucun contrat ne prend naissance. Les parties doivent en effet manifester leur volonté de se lier pour qu’un contrat émerge à la vie juridique (M. Cumyn, *La validité du contrat suivant le droit strict ou l’équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles* (2002), n° 203; Lluelles et Moore, n° 274; Baudouin et Jobin, nos 172 et 420). Comme l’expliquent Lluelles et Moore, « [l]e consentement résulte en quelque sorte de la fusion de deux volontés qui n’en feront plus qu’une : cette fusion crée le lien de droit — le contrat » (Lluelles et Moore, n° 274). Ces deux volontés représentent, d’une part, l’offre de contracter, et d’autre part, l’acceptation de cette offre (art. 1386 à 1397 *C.c.Q.*). Baudouin et Jobin soulignent qu’il ne saurait véritablement y avoir de contrat s’il n’y a pas eu rencontre des volontés contractuelles (Baudouin et Jobin, n° 420). Ainsi, avant même de parler de la qualité du consentement,

is even spoken of, consent must first exist (Lluelles and Moore, at No. 274).

(a) *Consent Under Municipal Law*

[52] As we have stated, the *C.C.Q.*'s rules apply to municipalities, but the special Acts by which they are constituted and which govern them may modify or derogate from those general law principles (art. 300 *C.C.Q.*). It is therefore important to determine how municipalities can express their will to be bound by contract under the applicable rules of municipal law.

[53] Under the rules of public law, resolutions and by-laws are the legal vehicles by which a municipality, through its decision-making body, the municipal council, expresses its will and its decisions (*Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, at p. 866; *Silver's Garage Ltd. v. Town of Bridgewater*, [1971] S.C.R. 577; *Poulin De Courval v. Poliquin*, 2018 QCCA 1534, at para. 18 (CanLII); *Amar v. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277, at para. 8; *Belœil (Ville de) v. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; 9129-6111 *Québec inc. v. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320, at para. 18; *Cité de St-Romuald d'Etchemin v. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411, at pp. 414-15; *Bourque v. Hull (Cité)* (1920), 30 B.R. 221, at p. 224; Héту and Duplessis, at para. 8.3; A. Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions* (3rd ed. 2005), at p. 153). These principles are set out in ss. 47 and 350 *C.T.A.*, which provide, respectively, that a municipality shall be represented and its affairs administered by its council and that by-laws, resolutions and other municipal orders must be passed by the council in session (see also arts. 79 and 438 para. 1 of the *Municipal Code of Québec*, CQLR, c. C-27.1).

[54] A municipality may therefore, by by-law, delegate to an officer the power to incur obligations on its behalf (s. 477.2 *C.T.A.*; Héту and Duplessis, at paras. 8.3 and 9.40). Other bodies, such as an executive committee, may also be established to facilitate the effective management of a municipality (ss. 70.1

ce consentement doit d'abord exister (Lluelles et Moore, n° 274).

a) *Le consentement en droit municipal*

[52] Comme nous l'avons mentionné, les municipalités sont assujetties aux règles du *C.c.Q.*, mais les lois particulières qui les constituent et qui les régissent peuvent modifier ou déroger à ces principes de droit commun (art. 300 *C.c.Q.*). Il importe donc de cerner de quelle façon les municipalités peuvent exprimer leur volonté d'être liée par un contrat en vertu des règles de droit municipal applicables.

[53] Suivant les règles de droit public, la résolution et le règlement sont les véhicules juridiques par lesquels une municipalité, par l'entremise de son organe décisionnel qu'est le conseil municipal, exprime sa volonté de même que ses décisions (*Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, p. 866; *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, [1971] R.C.S. 577; *Poulin De Courval c. Poliquin*, 2018 QCCA 1534, par. 18 (CanLII); *Amar c. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277, par. 8; *Belœil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; 9129-6111 *Québec inc. c. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320, par. 18; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411, p. 414-415; *Bourque c. Hull (Cité)* (1920), 30 B.R. 221, p. 224; Héту et Duplessis, par. 8.3; A. Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions* (3^e éd. 2005), p. 153). Il s'agit des principes énoncés aux art. 47 et 350 *L.C.V.*, lesquels prévoient respectivement que la municipalité est représentée et ses affaires administrées par son conseil, et que les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être adoptés par le conseil en séance (voir aussi les art. 79 et 438 al. 1 du *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1).

[54] Une municipalité peut ainsi, par règlement, déléguer à un fonctionnaire le pouvoir de contracter des obligations en son nom (art. 477.2 *L.C.V.*; Héту et Duplessis, par. 8.3 et 9.40). De plus, d'autres instances, tel un comité exécutif, peuvent être mises sur pied pour faciliter la gestion efficace d'une

et seq. *C.T.A.*); the City itself has an executive committee that can grant contracts up to a maximum of \$100,000 (s. 33 para. 2 of the *Charter of Ville de Montréal, metropolis of Québec*, CQLR, c. C-11.4; Héту and Duplessis, at paras. 9.31-9.40).

[55] The purpose of these rules is clear: they are intended to safeguard and protect the collective interests of taxpayers while preventing anyone from being able to squander public funds in a municipality's name (*Town of Bridgewater*, at p. 592). The protection of taxpayers' interests thus ensures that the "business of the inhabitants, by whom the town councillors are elected, can[not] be conducted at the whim of individual councillors or town employees" (*Town of Bridgewater*, at pp. 587-88). This reality also explains why the civil law doctrine of apparent mandate does not apply in the municipal context (*Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General of Quebec*, [1977] 1 S.C.R. 41; *GM Développement inc.*, at para. 21). The protection of taxpayers' interests requires that a municipality's consent be subject to conditions stricter than the ones set out in the *C.C.Q.* The appearance of consent is not sufficient, nor can a municipality's consent be inferred from its silence (*Town of Bridgewater*, at p. 588; *Bourque*, at p. 228; Héту and Duplessis, at para. 9.31).

(b) *Absence of Consent in the Instant Case*

[56] It is not in dispute here that the City did not pass any resolution granting Octane a mandate to produce the event of May 17, 2007. The City passed resolutions only to approve the purchase orders for the first three mandates, which concerned, respectively, consulting services for the development of the launch concept, graphic design and the production of the materials used during the event. The invoices for those three mandates, which totalled \$52,203.34, were approved and paid by the City in March and April 2008, and the purchase orders were approved by the City's municipal council on October 27, 2008. However, none of those resolutions was passed to authorize the fourth mandate for the production of the event

municipalité (art. 70.1 et suiv. *L.C.V.*); la Ville est elle-même dotée d'un comité exécutif qui peut octroyer des contrats jusqu'à un maximum de 100 000 \$ (art. 33 al. 2, *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4; Héту et Duplessis, par. 9.31-9.40)

[55] L'objectif poursuivi par ces règles est clair : elles visent à préserver et à protéger l'intérêt collectif des contribuables tout en empêchant que n'importe qui ne puisse dilapider des fonds publics au nom d'une municipalité (*Town of Bridgewater*, p. 592). La protection de l'intérêt des contribuables fait ainsi en sorte que les « affaires des habitants, lesquels élisent les conseillers municipaux, [ne] peuvent être administrées au gré et aux caprices de conseillers ou employés municipaux particuliers » (*Town of Bridgewater*, p. 587-588). Cette réalité explique d'ailleurs pourquoi la théorie du mandat apparent en droit civil ne s'applique pas en matière municipale (*Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général du Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41; *GM Développement inc.*, par. 21). La protection de l'intérêt des contribuables exige de fait que le consentement d'une municipalité soit assujéti à des conditions plus strictes que celles prévues au *C.c.Q.* L'apparence de consentement ne suffit pas; le silence de la municipalité ne permet pas non plus de déduire que celle-ci a manifesté son accord (*Town of Bridgewater*, p. 588; *Bourque*, p. 228; Héту et Duplessis, par. 9.31).

b) *L'absence de consentement en l'espèce*

[56] Personne ne conteste ici le fait que la Ville n'a adopté aucune résolution octroyant à Octane le mandat de produire l'événement du 17 mai 2007. La Ville n'a adopté des résolutions que pour approuver les bons de commande des trois premiers mandats, portant respectivement sur les services-conseils pour l'élaboration du concept de lancement, la réalisation graphique et la production du matériel utilisé lors de l'événement. Les factures relatives à ces trois mandats, totalisant 52 203,34 \$, ont été approuvées et payées par la Ville en mars et avril 2008 et le conseil municipal de la Ville a approuvé les bons de commande le 27 octobre 2008. Cependant, aucune de ces résolutions ne vise l'autorisation du quatrième mandat portant sur la production de

of May 17, 2007, for which the invoice amounted to \$82,898.63.

[57] This leaves only the possibility that an authorized officer approved the mandate on the City's behalf. At the relevant time, a by-law granting such a delegation of powers to certain officers was in force: *By-law concerning the delegation of powers to officers and employees*, By-law 02-004, June 26, 2002 ("*Delegation By-law*"). The only officer who played a role in the project and who was acting under such a delegation is the City's director of transportation, Mr. Blanchet. However, as the trial judge noted, Mr. Blanchet's delegation did not authorize him to approve contracts with a value exceeding \$15,000, because only one professional services firm was solicited in this case. He had no authority to bind the City for a contract for \$82,898.63 (Sup. Ct., at para. 116). As for Mr. Thériault, he was not an officer of the City but rather a member of the political staff of the mayor's office. The *Delegation By-law* did not apply to him. As a result, he had no delegation of powers authorizing him to bind the City (Sup. Ct., at paras. 62 and 66; s. 114.7 C.T.A.).

[58] The bottom line is that the mandate on which Octane's action is based was never approved by a resolution passed by the City's municipal council or by an officer authorized by a valid delegation of powers. The Superior Court therefore erred in finding that a contract had been entered into by Octane and the City on the basis of the representations made by Mr. Thériault, and the Court of Appeal erred in according deference to a finding that was wrong in law. Absent any expression of the City's will to be bound by such an agreement, no contractual relationship could arise between the parties (see *Amar*, at paras. 8-10; *Immeubles Beaurom ltée v. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26, at paras. 22 and 29; *Aylmer (Ville) v. 174736 Canada inc.*, 1997 CanLII 10176 (Que. C.A.), at pp. 5-7; *Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) v. Ville de Drummondville*, 2018 QCCS 5053, at para. 150 (CanLII)). Articles 1416 and 1422 C.C.Q. do not apply in such circumstances. It is not possible to

l'événement du 17 mai 2007, dont la facture s'élève à 82 898,63 \$.

[57] Il ne reste que la possibilité qu'un fonctionnaire habilité ait approuvé le mandat au nom de la Ville. Au moment des faits, un règlement accordant à certains fonctionnaires une telle délégation de pouvoirs était en vigueur : le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés*, Règl. 02-004, 26 juin 2002 (« *Règlement de délégation* »). Le seul fonctionnaire ayant joué un rôle dans le dossier qui jouissait d'une telle délégation est le directeur des transports de la Ville, M. Blanchet. Or, comme le souligne le juge de première instance, la délégation de M. Blanchet ne l'autorisait pas à approuver des contrats dont la valeur dépassait 15 000 \$ puisqu'une seule entreprise de services professionnels avait été sollicitée en l'espèce. Il n'était pas habilité à lier la Ville pour un contrat de 82 898,63 \$ (C.S., par. 116). En ce qui concerne M. Thériault, il n'était pas un fonctionnaire de la Ville, mais plutôt un membre du personnel politique du cabinet du maire. Il n'était pas visé par le *Règlement de délégation*. En conséquence, M. Thériault ne jouissait d'aucune délégation de pouvoirs l'habilitant à lier la Ville (C.S., par. 62 et 66; art. 114.7 L.C.V.).

[58] En définitive, le mandat sur lequel Octane fonde son recours n'a jamais été entériné par une résolution adoptée par le conseil municipal de la Ville. Il n'a pas non plus fait l'objet d'une approbation par un fonctionnaire habilité par délégation de pouvoirs valide. La Cour supérieure a donc conclu à tort qu'un contrat était intervenu entre Octane et la Ville sur la base des représentations faites par M. Thériault; la Cour d'appel a pour sa part commis une erreur en faisant preuve de déférence à l'égard d'une conclusion erronée en droit. En l'absence d'une manifestation de la volonté de la Ville d'être liée par une telle entente, aucune relation contractuelle n'a pu prendre naissance entre les parties (voir *Amar*, par. 8-10; *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26, par. 22 et 29; *Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc.*, 1997 CanLII 10176 (C.A. Qc), p. 5-7; *Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) c. Ville de Drummondville*, 2018 QCCS 5053, par. 150 (CanLII)). En pareilles circonstances, les

annul an agreement that never came into existence (S. Gaudet, “Inexistence, nullité et annulabilité du contrat: essai de synthèse” (1995), 40 *McGill L.J.* 291 (“Gaudet”), at pp. 331-32).

[59] In such a context, as the Court of Appeal rightly noted in *GM Développement inc.*, there can be no restitution of prestations on this basis because [TRANSLATION] “the nullity or resolution of a non-existent contract cannot be shown” (para. 32). In that case, the appellant sought reimbursement from the City of Québec for professional expenses and fees incurred in the development phase of a project to revitalize a public square. The Court of Appeal found that there was no contractual relationship between the appellant and the city because the city had never passed a resolution or by-law authorizing the project. In *Unibec*, the Court of Appeal affirmed the principle that a municipality cannot be bound in the absence of a resolution or by-law because it speaks only through its municipal council (paras. 35-37). In that case, however, the court found that a verbal contract for additional work relating to an existing contract was null in the absence of a resolution by the municipal council. Without deciding whether this principle also applies to the amendment of an existing contract, we are of the view that the absence of a resolution or by-law does not result in the nullity of the contract, but leads rather to the conclusion that no contract came into existence. Where a municipality has not expressed its will to be bound by contract, there is simply no contract to annul. That is the case here.

[60] This being established, some additional remarks are necessary with regard to the City’s position. The City argues that, in order for a contract to arise, it is not enough for a municipality to express its will to be bound through a resolution or by-law; the procedures for awarding municipal contracts set out in ss. 573 et seq. *C.T.A.* must also be followed. The City thus contends that those rules are not merely conditions for the validity of the contract. Rather, they govern the expression of a municipality’s will, and their violation therefore prevents an agreement

art. 1416 et 1422 *C.c.Q.* ne s’appliquent pas. On ne peut en effet annuler une entente qui n’a jamais pris naissance (S. Gaudet, « Inexistence, nullité et annulabilité du contrat : essai de synthèse » (1995), 40 *R.D. McGill* 291 (« Gaudet »), p. 331-332).

[59] Comme la Cour d’appel le souligne avec à-propos dans l’arrêt *GM Développement inc.*, dans un tel contexte, il ne peut y avoir de restitution des prestations sur ce fondement puisqu’« on ne peut démontrer la nullité ou la résolution d’un contrat inexistant » (par. 32). Dans cette affaire, l’appelant réclamait à la Ville de Québec le remboursement d’honoraires et de frais professionnels engagés pour la phase de développement d’un projet de revitalisation d’une place publique. La Cour d’appel conclut qu’il n’existait aucun lien contractuel entre l’appelant et la ville puisque cette dernière n’avait jamais adopté de résolution ou de règlement autorisant ce projet. Dans l’arrêt *Unibec*, la Cour d’appel confirme le principe selon lequel une municipalité ne peut être liée en l’absence d’une résolution ou d’un règlement, car celle-ci s’exprime uniquement par la voix de son conseil municipal (par. 35-37). Dans cette affaire, la cour conclut toutefois à la nullité d’un contrat verbal pour des travaux additionnels en marge d’un contrat existant, en l’absence d’une résolution du conseil municipal. Sans nous prononcer sur la question de savoir si ce principe vaut également pour la modification d’un contrat existant, nous sommes d’avis que l’absence de résolution ou de règlement mène non pas à la nullité du contrat, mais bien au constat qu’aucun contrat n’est né. Lorsqu’une municipalité n’a pas exprimé sa volonté à être liée contractuellement, il n’y a simplement aucun contrat à annuler. C’est le cas ici.

[60] Cela établi, des remarques additionnelles s’imposent en ce qui concerne la position de la Ville. Cette dernière soutient qu’il ne suffit pas qu’une municipalité exprime sa volonté d’être liée par le biais d’une résolution ou d’un règlement pour qu’un contrat naisse; il faut aussi que les procédures d’adjudication des contrats municipaux prévues aux art. 573 et suiv. *L.C.V.* soient respectées. La Ville plaide donc que ces règles ne sont pas que de simples conditions de validité du contrat. Elles conditionnent plutôt l’expression d’une volonté municipale, de

that binds the municipality from even coming into existence. We do not accept this argument. Although the City correctly emphasizes the distinction between the existence and the validity of a contract, we cannot agree that compliance with the rules for awarding contracts is necessary for a municipality to express its will to contract.

[61] As we have said, a contract is defined as an agreement of wills by which one or several persons obligate themselves to one or several other persons (art. 1378 para. 1 *C.C.Q.*). Without such an agreement of wills, there is no contract. Where there is no offer, where an offer to contract is refused or where there is no acceptance, the end result is the same: the proposal to enter into a contract fails and therefore a contract never comes into existence (arts. 1386 and 1387 *C.C.Q.*). This is what we mean here by the non-existence of a contract.

[62] However, once a contract crosses the threshold of legal existence (*Quebec (Agence du revenu) v. Services Environnementaux AES inc.*, 2013 SCC 65, [2013] 3 S.C.R. 838, at para. 27), certain conditions must be met to ensure its validity (Cumyn, at Nos. 223-24). In particular, the parties must have the capacity to consent and their consent must not be vitiated by error, the contract must have a cause and an object and, if the law requires, it must also have a particular form (art. 1385 *C.C.Q.*; Cumyn, at Nos. 223-24). Where one of these conditions is not met, the contract may be annulled; it will then be deemed never to have existed (arts. 1416 and 1422 *C.C.Q.*; Cumyn, at No. 224; Lluellas and Moore, at No. 1087; Baudouin and Jobin, at No. 377; Gaudet, at p. 332). But this does not mean that the contract never actually existed. Logically, a contract must exist before it can be annulled: if a contract did not become a legal reality, it cannot be deemed never to have existed, because it does not in fact exist. The distinction is important: the non-existence of a contract, unlike failure to meet a condition for validity, cannot be sanctioned by nullity (Gaudet, at pp. 331-32), and where a contract does not exist, the obligation to restore a prestation that has been provided must therefore be justified on a different basis.

sorte que leur violation empêcherait la naissance même d'un accord liant la municipalité. Nous ne souscrivons pas à cet argument. Bien que la Ville ait raison d'insister sur la distinction entre l'existence et la validité d'un contrat, nous ne pouvons convenir que le respect des règles d'adjudication est nécessaire pour qu'une municipalité puisse manifester sa volonté de contracter.

[61] Tel que nous l'avons souligné, un contrat se définit comme un accord de volonté par lequel une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres (art. 1378, al. 1 *C.c.Q.*). Sans un tel accord, il n'y a pas de contrat. L'absence d'offre, le refus d'une offre de contracter ou l'absence d'acceptation mènent au même résultat : le projet de contracter n'aboutit pas et le contrat ne naît donc jamais (art. 1386 et 1387 *C.c.Q.*). C'est ce que nous entendons par l'inexistence du contrat.

[62] Cependant, une fois que le contrat franchit le seuil de l'existence juridique (*Québec (Agence du revenu) c. Services Environnementaux AES inc.*, 2013 CSC 65, [2013] 3 R.C.S. 838, par. 27), certaines conditions doivent être remplies pour en assurer la validité (Cumyn, nos 223-224). Notamment, les parties doivent être capables de consentir et leur consentement ne doit pas être vicié par l'erreur, le contrat doit avoir une cause et un objet et, si la loi l'exige, il doit en outre respecter une forme particulière (art. 1385 *C.c.Q.*; Cumyn, nos 223-224). Lorsqu'une de ces conditions fait défaut, le contrat peut être frappé de nullité; il sera alors réputé n'avoir jamais existé (art. 1416 et 1422 *C.c.Q.*; Cumyn, n° 224; Lluellas et Moore, n° 1087; Baudouin et Jobin, n° 377; Gaudet, p. 332). Toutefois, cela ne veut pas dire que le contrat n'a jamais en réalité existé. L'existence d'un contrat doit logiquement précéder son annulation : si un contrat n'a pas émergé à la vie juridique, il ne peut être réputé n'avoir jamais existé car il est, en fait, inexistant. La distinction est importante : à la différence du cas où une condition de validité fait défaut, l'inexistence ne peut être sanctionnée par la nullité (Gaudet, p. 331-332), et l'obligation de restituer une prestation fournie en cas d'inexistence d'un contrat devra se justifier sur la base d'un fondement différent.

[63] In our view, contrary to what the City argues, the rules for awarding contracts are not conditions for the existence of a municipal contract. The rules for awarding municipal contracts set out in ss. 573 et seq. *C.T.A.* do not concern the manner in which a municipality expresses its will to be bound by contract. Rather, these provisions require a municipality to observe certain formalities, including a call for tenders, in order to give all citizens an equal opportunity to contract with the municipality, in addition to protecting the public interest by favouring competition (Garant, at pp. 405-08; Héту and Duplessis, at paras. 9.9-9.10; Giroux and Lemieux, at para. 5-005; 2736-4694 *Québec inc. v. Carleton—St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, aff'd 2007 QCCA 1789). The effect of these provisions is therefore to derogate from the principle of consensualism by limiting the method by which a municipality can choose the other party to certain types of contracts it enters into (Héту and Duplessis, at para. 9.73; Giroux and Lemieux, at para. 5-800; Langlois, at pp. 225-28; G. Pépin and Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2nd ed. 1982), at p. 537).

[64] In this respect, calls for tenders and the rules for awarding contracts in general do not play the same role as resolutions or by-laws in the formation of municipal contracts. Resolutions and by-laws are the means by which a municipality expresses its will to be bound by contract, whereas the rules for awarding contracts establish the formalities that must be observed for a contract to be valid (Baudouin and Jobin, at No. 372; Giroux and Lemieux, at para. 5-800; Héту and Duplessis, at para. 9.73). The rules for awarding contracts do not exempt a municipality from having to pass a by-law or resolution to express its will to contract, and if it does not do so, no contract will cross the threshold of legal existence. Conversely, a contract entered into by resolution or by-law will in fact cross that threshold even if the rules for awarding contracts have been violated. It follows that failure to comply with the procedure for awarding contracts taints the validity of the act and thus requires it to be annulled. This interpretation is also consistent with the case law and academic literature on this point: the courts sanction non-compliance with the rules for awarding contracts by annulling a contract, not by finding that it

[63] À notre avis, contrairement à ce que prétend la Ville, les règles d'adjudication ne sont pas des conditions d'existence d'un contrat municipal. Les règles d'adjudication des contrats municipaux prévues aux art. 573 et suiv. *L.C.V.* ne concernent pas la façon dont une municipalité exprime sa volonté d'être liée contractuellement. Ces dispositions imposent plutôt aux municipalités certaines formalités, dont l'appel d'offres, qui doivent être respectées afin de donner à tous les administrés une chance égale de contracter avec elles, en plus de protéger l'intérêt du public en favorisant la concurrence (Garant, p. 405-408; Héту et Duplessis, par. 9.9-9.10; Giroux et Lemieux, par. 5-005; 2736-4694 *Québec inc. c. Carleton—St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, conf. par 2007 QCCA 1789). L'effet de ces dispositions est donc de déroger au principe du consensualisme en limitant la façon dont une municipalité peut choisir son cocontractant pour certains types de contrats (Héту et Duplessis, par. 9.73; Giroux et Lemieux, par. 5-800; Langlois, p. 225-228; G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2^e éd. 1982), p. 537).

[64] Sur ce plan, l'appel d'offres et les règles d'adjudication de manière générale ne jouent pas le même rôle que la résolution ou le règlement dans la formation du contrat municipal. La résolution et le règlement sont les moyens par lesquels une municipalité manifeste sa volonté d'être liée contractuellement tandis que les règles d'adjudication consacrent les formalités que doit respecter le contrat pour être valide (Baudouin et Jobin, n° 372; Giroux et Lemieux, par. 5-800; Héту et Duplessis, par. 9.73). En effet, les règles d'adjudication ne dispensent pas une municipalité d'adopter un règlement ou une résolution pour manifester sa volonté de contracter, et, en l'absence d'une telle expression de volonté, aucun contrat ne franchit le seuil de l'existence juridique. En revanche, le contrat conclu par résolution ou règlement, quoiqu'en violation des règles d'adjudication, franchit bel et bien ce seuil. Il s'ensuit que le défaut de respecter la procédure d'adjudication entache la validité de l'acte, de sorte que celui-ci doit être anéanti. Cette interprétation est du reste conforme à la jurisprudence et à la doctrine en la matière : les tribunaux sanctionnent le non-respect des règles d'adjudication par la nullité du contrat, et non par le constat

never existed (*Autobus Dufresne inc.*, at para. 41; *Construction Irebec inc.*, at para. 104; *Centre de téléphone mobile (Québec) inc.*, at para. 32; Garant, at p. 476; Héту and Duplessis, at para. 9.73; Giroux and Lemieux, at para. 5-800; Baudouin and Jobin, at No. 372; Gaudet, at p. 361).

[65] Although restitution cannot be based on the doctrine of nullity in the instant case given the non-existence of a contract that could be annulled, this does not settle the matter. The rules on receipt of a payment not due can ground an obligation to restore the parties to their previous positions. We will now consider whether the conditions laid down by art. 1491 *C.C.Q.* in this regard are met.

(2) Receipt of a Payment Not Due

[66] Although the Court of Appeal upheld the trial judge's decision ordering the restitution of prestations on the basis of a juridical act that was declared null, the majority added that an obligation to restore the parties to their previous positions could also have been grounded in receipt of a payment not due. They noted that if they had found that no agreement had been entered into by the parties, they would have accepted that Octane had believed mistakenly, but in good faith, that it had been given a mandate by the City to organize the launch of May 17, 2007. Because Octane had provided services without any obligation and in error, that payment would have been recoverable (C.A., at paras. 49-55).

[67] We agree. Octane provided services for the production of the City's launch event even though, in law, no agreement had been entered into because the City had not passed a resolution or by-law to express its will to bind itself by contract. As a result, the obligation that Octane believed it was performing did not exist. Given that liberal intention is not presumed, the City had to show that Octane provided those services knowing that it was not bound to do so. The City's arguments on this point do not support a conclusion that Octane had a purely liberal intention. In these circumstances, Octane is entitled to recovery for the services provided.

que le contrat n'a jamais existé (*Autobus Dufresne inc.*, par. 41; *Construction Irebec inc.*, par. 104; *Centre de téléphone mobile (Québec) inc.*, par. 32; Garant, p. 476; Héту et Duplessis, par. 9.73; Giroux et Lemieux, par. 5-800; Baudouin et Jobin, n° 372; Gaudet, p. 361).

[65] Si la restitution ne peut prendre sa source en l'espèce dans la théorie des nullités étant donné l'inexistence d'un contrat susceptible d'être annulé, cela ne règle pas pour autant la question. Le régime de la réception de l'indu peut fonder l'obligation de remise en état. Examinons maintenant si les conditions qu'énonce l'art. 1491 *C.c.Q.* à ce sujet sont respectées.

(2) La réception de l'indu

[66] Bien que la Cour d'appel confirme le jugement de première instance qui ordonne la restitution des prestations sur le fondement d'un acte juridique déclaré nul, les juges majoritaires ajoutent que la réception de l'indu aurait également pu fonder l'obligation de remise en état entre les parties. Ils soulignent que, s'ils avaient conclu qu'aucune entente n'était intervenue entre les parties, ils auraient accepté qu'Octane croyait erronément, mais de bonne foi, qu'elle avait été mandatée par la Ville pour organiser le lancement du 17 mai 2007. Octane ayant fourni un service sans obligation et par erreur, ce paiement aurait été sujet à répétition (C.A., par. 49-55).

[67] Nous sommes d'accord. Octane a fourni des services pour la production de l'événement de lancement de la Ville alors qu'en droit, aucune entente n'est intervenue en raison de l'absence d'une manifestation de la volonté de la Ville de se lier contractuellement par résolution ou règlement. L'obligation que croyait exécuter Octane était de ce fait inexistante. Dans la mesure où l'intention libérale ne se présume pas, il appartenait à la Ville de démontrer qu'Octane a rendu ce service en sachant qu'elle n'y était pas tenue. Les arguments que la Ville avance sur ce point ne permettent pas de conclure à une intention purement libérale d'Octane. Dans ces circonstances, Octane a droit à la répétition des services fournis.

(a) *Conditions for Bringing an Action to Recover a Payment Not Due*

[68] Three conditions must be met to recover a payment not due under art. 1491 *C.C.Q.*: (1) there must be a payment, (2) the payment must have been made in the absence of a debt between the parties, and (3) the payment must have been made in error or to avoid injury (*Threlfall v. Carleton University*, 2019 SCC 50, [2019] 3 S.C.R. 726, at para. 78; *Willmor Discount Corp. v. Vaudreuil (City)*, [1994] 2 S.C.R. 210, at pp. 218-19; 9112-4511 *Québec inc. v. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval*, 2008 QCCA 848, at para. 3 (CanLII); Baudouin and Jobin, at Nos. 530-31; Lluelles and Moore, at No. 1367; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 264). Where these conditions are met, and subject to the exception set out in art. 1491 para. 2 *C.C.Q.*, restitution of payments not due is made according to the rules for the restitution of prestations laid down in arts. 1699 to 1707 *C.C.Q.* (art. 1492 *C.C.Q.*; *Amex*, at para. 29; Baudouin and Jobin, at No. 529).

[69] The rules on receipt of a payment not due are based on the general principle set out in art. 1554 *C.C.Q.* that every payment presupposes an obligation. Absence of debt is essential to an action to recover a payment not due; it is what distinguishes a payment that is due from one that is not. Where a payment is due, there can be no obligation to make restitution, since the payment is meant to discharge the payer from an existing obligation; in such a case, the payee is entitled to keep the payment received (arts. 1554 and 1671 *C.C.Q.*; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 263; Baudouin and Jobin, at No. 530). On the other hand, a person who receives a payment to which he or she has no right is bound to return it; otherwise, the person would be enriched without any justification in law for the gain (arts. 1491 and 1492 *C.C.Q.*; Baudouin and Jobin, at No. 529; Lluelles and Moore, at Nos. 1362-64; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 263; *Amex*, at para. 29). It is truly the receipt of something not due that grounds an obligation to restore the parties to their previous positions (Pineau, Burman and Gaudet, at No. 263; see also Lluelles and Moore, at Nos. 1362-63; Fréchette, at p. 103).

a) *Les conditions d'ouverture du recours en répétition de l'indu*

[68] Trois conditions sont requises pour donner ouverture à la répétition de l'indu sous le régime de l'art. 1491 *C.c.Q.* : (1) il doit y avoir un paiement, (2) ce paiement doit avoir été effectué en l'absence de dette entre les parties, et (3) il doit avoir été fait par erreur ou pour éviter un préjudice (*Threlfall c. Carleton University*, 2019 CSC 50, [2019] 3 R.C.S. 726, par. 78; *Willmor Discount Corp. c. Vaudreuil (Ville)*, [1994] 2 R.C.S. 210, p. 218-219; 9112-4511 *Québec inc. c. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval*, 2008 QCCA 848, par. 3 (CanLII); Baudouin et Jobin, nos 530-531; Lluelles et Moore, n° 1367; Pineau, Burman et Gaudet, n° 264). Lorsque ces conditions sont remplies, et sous réserve de l'exception prévue à l'art. 1491 al. 2 *C.c.Q.*, la restitution de ce qui a été payé indûment se fait suivant les règles de la restitution des prestations prévues aux art. 1699 à 1707 *C.c.Q.* (art. 1492 *C.c.Q.*; *Amex*, par. 29; Baudouin et Jobin, n° 529).

[69] Le régime de la réception de l'indu se fonde sur le principe général exprimé à l'art. 1554 *C.c.Q.* selon lequel tout paiement suppose une obligation. L'absence de dette est essentielle au recours en répétition de l'indu; elle distingue le paiement qui est dû de celui qui ne l'est pas. Lorsque le paiement est dû, il ne peut y avoir d'obligation de restitution puisque le paiement est destiné à décharger le payeur d'une obligation existante; dans ce cas, le payé est en droit de conserver le paiement reçu. (art. 1554 et 1671 *C.c.Q.*; Pineau, Burman et Gaudet, n° 263; Baudouin et Jobin, n° 530). Or, lorsqu'une personne reçoit un paiement auquel elle n'a pas droit, elle est tenue de le rendre; autrement, elle s'enrichirait sans que son gain ne soit justifié en droit (art. 1491 et 1492 *C.c.Q.*; Baudouin et Jobin, n° 529; Lluelles et Moore, nos 1362-1364; Pineau, Burman et Gaudet, n° 263; *Amex*, par. 29). C'est véritablement la réception d'une chose qui n'est pas due qui fonde l'obligation de remise en état (Pineau, Burman et Gaudet, n° 263; voir également Lluelles et Moore, nos 1362-1363; Fréchette, p. 103).

[70] That being said, absence of debt alone will not suffice to make a payment recoverable. An obligation to make restitution will arise only if the payment was made in error or under protest. In many cases, proof of error will flow naturally from proof of absence of debt. In principle, a payment is not made unless there is an obligation to do so: a person who provides property or a service generally does so in the belief that this will discharge an obligation that actually rests on him or her (art. 1554 *C.C.Q.*). However, while error is what usually explains a payment made in the absence of debt, the possibility that a payer acted with full knowledge of the facts cannot be ruled out. By making error an essential condition for an action to recover a payment not due, the legislature therefore ensures that property or a service provided purely as a liberality cannot become a source of obligation for a person who receives it without having intended to be bound. However, since liberal intention is not presumed, the burden of proof rests on the person alleging it (*Lluelles and Moore*, at Nos. 1377-78; *C.J. v. Parizeau Popovici*, 2011 QCCS 2005; *Pearl v. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697 (Sup. Ct.); *Roux v. Cordeau*, [1981] R.P. 29 (Que. Sup. Ct.); *Garage W. Martin Ltée v. Labrie*, [1957] C.S. 175; Fréchette, at pp. 103-04). This was the approach adopted by this Court in *Amex*:

Once the payer proves that no debt exists, the payee must prove that the payment was not made in error, i.e. that it resulted from a [TRANSLATION] “liberal intention” . . . Liberal intention is not presumed. If the payee cannot prove this, the payment will be deemed undue and the debt inexistent. [para. 31]

[71] In the case at bar, the trial judge did not consider the issue of receipt of a payment not due given his finding that the City and Octane had entered into a contract. While the Court of Appeal upheld the Superior Court’s findings concerning the basis for restitution, the majority concluded that restitution could have also been ordered on the basis of the rules on receipt of a payment not due. This issue was argued in this Court. In this regard, the City does not dispute the fact that the absence of debt condition is met here; in fact, it argues that it did not enter into an agreement with Octane and that there is therefore no obligational relationship. However,

[70] Cela dit, la seule absence de dette ne suffira pas à rendre le paiement sujet à répétition. L’obligation de restitution ne prendra naissance que si le paiement a été effectué par erreur ou sous protêt. Dans bien des cas, la preuve de l’erreur suivra naturellement celle de l’absence de dette. En principe, on ne paye pas sans y être obligé : lorsqu’une personne fournit un bien ou un service, c’est généralement parce qu’elle croit se décharger d’une obligation qui lui incombe réellement (art. 1554 *C.c.Q.*). Si l’erreur explique généralement le paiement fait en l’absence de dette, on ne peut cependant écarter l’hypothèse d’un payeur qui a procédé en toute connaissance de cause. Ainsi, en faisant de l’erreur une condition essentielle au recours en répétition de l’indu, le législateur s’assure que le bien ou service fourni en toute libéralité ne puisse devenir source d’obligation pour celui qui le reçoit sans avoir eu l’intention d’être lié. Mais, comme l’intention libérale ne se présume pas, c’est sur celui qui l’invoque que repose le fardeau de la prouver (*Lluelles et Moore*, nos 1377-1378; *C.J. c. Parizeau Popovici*, 2011 QCCS 2005; *Pearl c. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697 (C.S.); *Roux c. Cordeau*, [1981] R.P. 29 (C.S. Qc); *Garage W. Martin Ltée c. Labrie*, [1957] C.S. 175; Fréchette, p. 103-104). C’est l’approche que notre Cour a adoptée dans *Amex* :

Dès lors que le payeur prouve l’inexistence de la dette, le bénéficiaire doit prouver que le paiement n’a pas été fait par erreur, mais résultait d’une « intention libérale » [. . .] L’intention libérale ne se présume pas. Si le bénéficiaire ne peut la prouver, le paiement est réputé indu, et la dette inexistante. [par. 31]

[71] En l’espèce, le juge de première instance ne s’est pas penché sur la question de la réception de l’indu compte tenu de sa conclusion selon laquelle un contrat est intervenu entre la Ville et Octane. Bien qu’elle ait confirmé les conclusions de la Cour supérieure en ce qui a trait au fondement de la restitution, la Cour d’appel a toutefois conclu à la majorité que la restitution aurait pu aussi être ordonnée sur la base du régime de la réception de l’indu. Cette question a été débattue devant notre Cour. À cet égard, la Ville ne conteste pas que la condition de l’absence de dette est respectée ici; elle plaide en fait qu’aucune entente n’est intervenue entre Octane et elle, et qu’il y a donc

the City submits that the same is not true of the other two conditions for recovering a payment not due. The City essentially argues that Octane made no payment to it and that PGB was the one that actually provided the services in issue. It also argues that, if the Court finds that Octane did indeed make a payment to the City, restitution cannot be ordered because Octane, which was fully aware of the rules for the formation of municipal contracts, knew that no contract could be entered into unless the City passed a resolution or by-law. We reject each of these arguments.

(b) *Payment Made by Octane*

[72] The City's first argument is that it cannot have an obligation to restore the \$82,898.63 claimed by Octane because it was not the payee of that amount. The City bases this argument on an agreement signed by Octane and dated August 10, 2007, in which Gilles Blais of PGB acknowledged receiving \$82,898.63 from Octane for the services provided during the launch on May 17, 2007 and undertook to repay that amount to Octane upon payment by the City. The City alleges that it is a third party in relation to that agreement. In its view, it was PGB that received a payment.

[73] This reasoning is not persuasive. The City's argument is based on the incorrect premise that only the payment of a sum of money — here, the \$82,898.63 paid by Octane to PGB — can be characterized as a payment in Quebec civil law. However, art. 1553 *C.C.Q.* expressly provides that payment also means the performance of whatever forms the object of an obligation (*Willmor Discount Corp.*, at p. 218; Baudouin and Jobin, at Nos. 529 and 648; Lluelles and Moore, at No. 2627; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 314). The provision of services can constitute payment within the meaning of art. 1553 *C.C.Q.* The City is wrong to exclude the services provided to it by Octane through its subcontractor, PGB, that is, the production of the event of May 17, 2007. From this perspective, it does not matter that Octane did not perform those services personally. Payment may validly be made by

absence de lien d'obligation. Cependant, la Ville soutient qu'il en va autrement des deux autres conditions donnant ouverture à la répétition de l'indu. Elle prétend essentiellement qu'Octane n'a effectué aucun paiement à la Ville et que c'est plutôt PGB qui a fourni le service en cause. Elle plaide aussi que, si la Cour devait conclure qu'Octane a bien fait un paiement à la Ville, la restitution ne pourrait pas être ordonnée parce qu'Octane, dûment au courant des règles auxquelles est soumise la formation des contrats municipaux, savait qu'aucun contrat ne pouvait être intervenu en l'absence d'une résolution ou d'un règlement de la Ville. Nous rejetons chacun de ces arguments.

b) *Le paiement effectué par Octane*

[72] La Ville soutient d'abord qu'elle ne peut avoir l'obligation de restituer le montant de 82 898,63 \$ réclamé par Octane, puisqu'elle n'en était pas la bénéficiaire. Elle s'appuie à ce chapitre sur une entente datée du 10 août 2007 et signée par Octane, dans laquelle M. Gilles Blais de PGB reconnaît avoir reçu la somme de 82 898,63 \$ d'Octane pour les services fournis lors du lancement du 17 mai 2007 et s'engage à la lui rembourser sur paiement de la Ville. Cette dernière serait un tiers par rapport à cette entente. Selon elle, c'est PGB qui a reçu un paiement.

[73] Ce raisonnement n'est pas convaincant. L'argument de la Ville s'appuie sur la prémisse erronée que seul le paiement d'une somme d'argent — ici, le versement de 82 898,63 \$ qu'Octane a fait à PGB — peut être qualifié de paiement en droit civil québécois. Or, l'art. 1553 *C.c.Q.* prévoit expressément que le paiement s'entend également de l'exécution de ce qui est l'objet de l'obligation (*Willmor Discount Corp.*, p. 218; Baudouin et Jobin, nos 529 et 648; Lluelles et Moore, n° 2627; Pineau, Burman et Gaudet, n° 314). Une prestation de services peut constituer un paiement au sens de l'art. 1553 *C.c.Q.* C'est à tort que la Ville écarte les services que lui a fournis Octane par le biais de son sous-traitant PGB, soit la production de l'événement du 17 mai 2007. De ce point de vue, il importe peu qu'Octane n'ait pas fourni personnellement ces services. Un paiement peut être valablement effectué par le représentant du

a representative of the debtor of an obligation, such as the debtor's mandatary or subcontractor, unless the nature or terms of the contract prevent such a delegation (arts. 1555 and 2101 *C.C.Q.*; Baudouin and Jobin, at Nos. 32 and 650; Lluellas and Moore, at No. 2646; Pineau, Burman and Gaudet, at No. 316). It is not in dispute that the City received services for the production of the event of May 17, 2007, which constituted a payment within the meaning of art. 1553 *C.C.Q.* The only question is therefore whether that payment can be attributed to Octane. In our opinion, it can.

[74] According to the evidence in the record, Octane and PGB signed a subcontracting agreement on May 15, 2007 for the production of the May 17 event for a lump sum of \$82,898.63. Although the City was not involved in choosing that subcontractor, the budget estimates submitted by Octane incorporated and detailed PGB's costs in the description of its services. It is clear that PGB was acting on Octane's behalf in producing the City's event and that the City did not object to this. Indeed, this was the conclusion reached by the trial judge. He ordered restitution after finding that [TRANSLATION] "[t]he City benefited from the services provided by Octane and by its subcontractor, PGB, which handled the production of the event as such" (Sup. Ct., at para. 159; on this point, see also C.A., at paras. 49 and 52).

[75] In this context, it does not matter that PGB was responsible [TRANSLATION] "for performing the physical act" of producing the event (Baudouin and Jobin, at No. 650) and that Octane paid it \$82,898.63 as consideration. The provision of services to the City, that is, payment in the legal sense, originated from Octane. This condition for recovering a payment not due is met.

(c) *Error Made by Octane*

[76] The City's next argument is that, even if there was a payment, Octane ought to have known that it had no contract with the City. The City maintains that the provision of services for which Octane seeks restitution by equivalence was not the result of an

débiteur de l'obligation, par exemple son mandataire ou son sous-traitant, sauf lorsqu'une telle délégation est incompatible avec la nature du contrat ou ses termes (art. 1555 et 2101 *C.c.Q.*; Baudouin et Jobin, nos 32 et 650; Lluellas et Moore, n° 2646; Pineau, Burman et Gaudet, n° 316). Personne ne conteste que la Ville a reçu des services pour la production de l'événement du 17 mai 2007, soit un paiement au sens de l'art. 1553 *C.c.Q.* Dès lors, la seule question qui se pose est de savoir si ce paiement peut être imputé à Octane. Nous sommes d'avis que c'est le cas.

[74] Selon la preuve au dossier, Octane et PGB signent le 15 mai 2007 une entente de sous-traitance pour la production de l'événement du 17 mai pour un montant forfaitaire de 82 898,63 \$. Bien que la Ville ne participe pas au choix de ce sous-contractant, les évaluations budgétaires soumises par Octane incorporent et détaillent les frais de PGB dans la description de ses services. Il est clair que PGB agit pour le compte d'Octane en ce qui concerne la production de l'événement de la Ville et que cette dernière ne s'y oppose pas. Il s'agit du reste de la conclusion à laquelle le juge de première instance parvient. Celui-ci ordonne en effet la restitution après avoir conclu que « [l]a Ville a bénéficié des services rendus par Octane et par son sous-contractant PGB, lequel s'est occupé de la production de l'événement comme tel » (C.S., par. 159; voir également C.A. sur ce point, par. 49 et 52).

[75] Dans ce contexte, il importe peu que PGB se soit chargé « de l'accomplissement de l'acte matériel » consistant à produire l'événement (Baudouin et Jobin, n° 650) et qu'Octane, en contrepartie, lui ait versé la somme de 82 898,63 \$. La prestation du service à la Ville, soit le paiement au sens juridique, émane d'Octane. Cette condition donnant ouverture à la répétition de l'indu est remplie.

c) *L'erreur commise par Octane*

[76] La Ville prétend ensuite que, même s'il y a bien eu un paiement, Octane devait savoir qu'aucun contrat n'est intervenu entre elle et la Ville. La prestation de services dont elle revendique la restitution par équivalent n'est pas, à son avis, le résultat d'une

error. According to the City, because Octane neglected to make the necessary inquiries, it cannot rely on its error in seeking restitution of the prestations provided to the City.

[77] We disagree. The question is not what Octane should have known when it made the payment, but rather whether it in fact made an error. It is well established that a payer's fault or negligence is not a bar to an action to recover a payment not due (*Green Line Investor Services Inc. v. Quin*, 1996 CanLII 5734 (Que. C.A.), at pp. 7-12; *Confédération, compagnie d'assurance-vie v. Lareau-Lacroix*, 1997 CanLII 10277 (Que. C.A.), at pp. 10-12; *Société canadienne de sel ltée v. Dubord*, 2012 QCCS 1994, at paras. 92, 99 and 104-06 (CanLII); Lluelles and Moore, at No. 1379). In fact, para. 2 of art. 1705 *C.C.Q.* expressly contemplates the possibility that restitution may be due to the fault of one of the parties. Moreover, the payer's fault is not one of the exceptions to restitution provided for in para. 2 of art. 1491 *C.C.Q.* To conclude otherwise would mean that a person who receives a payment without right can keep it even though there is no justification for doing so (art. 1554 *C.C.Q.*). While an action in extracontractual liability may be brought by anyone who suffers injury as a result of the payer's fault, this does not preclude the application of the rules on receipt of a payment not due (*Green Line Investor*, at pp. 14-15; *Société canadienne de sel ltée*, at paras. 102-05; Fréchette, at pp. 148-60).

[78] Contrary to what the City states, this conclusion does not call into question the importance of the principle, which is well established in the case law and academic literature, that any person wishing to enter into a contract with a municipality must ensure that the requirements of the law have been complied with and that the municipality is acting within its powers (*Beaudry v. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738, at p. 743; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919, at para. 68; *Immeubles Beaurom ltée*, at para. 30; Héту and Duplessis, at paras. 8.3, 9.34 and 9.36; Garant, at p. 374). This principle simply confirms the substance of the rules already discussed concerning the formation and validity of municipal contracts; those rules are a

erreur. Selon la Ville, ayant négligé de faire les vérifications requises, Octane ne peut invoquer son erreur pour réclamer la restitution des prestations fournies à la Ville.

[77] Nous sommes en désaccord. La question n'est pas d'établir ce qu'aurait dû savoir Octane au moment d'effectuer le paiement, mais bien de déterminer si elle a, dans les faits, commis une erreur. Il est bien établi que la faute ou la négligence du payeur ne font pas obstacle à son recours en répétition de l'indu (*Green Line Investor Services Inc. c. Quin*, 1996 CanLII 5734 (C.A. Qc), p. 7-12; *Confédération, compagnie d'assurance-vie c. Lareau-Lacroix*, 1997 CanLII 10277 (C.A. Qc), p. 10-12; *Société canadienne de sel ltée c. Dubord*, 2012 QCCS 1994, par. 92, 99 et 104-106 (CanLII); Lluelles et Moore, n° 1379). D'ailleurs, l'al. 2 de l'art. 1705 *C.c.Q.* envisage expressément la possibilité que la restitution soit attribuable à la faute d'une des parties. En outre, la faute du payeur ne figure pas parmi les exceptions à la restitution prévues à l'al. 2 de l'art. 1491 *C.c.Q.* Conclure autrement signifierait qu'une personne ayant reçu un paiement sans droit pourrait le conserver même si rien ne le justifie (art. 1554 *C.c.Q.*). Bien qu'un recours en responsabilité extracontractuelle puisse être intenté par quiconque subit un préjudice par la faute du payeur, cela n'empêche pas l'application du régime de la réception de l'indu (*Green Line Investor*, p. 14-15; *Société canadienne de sel ltée*, par. 102-105; Fréchette, p. 148-160).

[78] Quoiqu'en dise la Ville, cette conclusion ne remet pas en question l'importance du principe bien établi en jurisprudence et en doctrine selon lequel quiconque souhaite contracter avec une municipalité doit s'assurer que les exigences de la loi ont été suivies et que la municipalité agit dans les limites de ses pouvoirs (*Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738, p. 743; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 68; *Immeubles Beaurom ltée*, par. 30; Héту et Duplessis, par. 8.3, 9.34 et 9.36; Garant, p. 374). Ce principe confirme simplement la teneur des règles déjà analysées relatives à la formation et à la validité du contrat municipal; ces règles se distinguent de l'opportunité de restituer la valeur de services reçus sans droit. À cet égard, la restitution ne vise pas à

separate matter from the appropriateness of restoring the value of services received without right. In this regard, the purpose of restitution is not to sanction negligence or fault, but rather to restore the parties to their previous positions where it is shown that one of them received something without having a right to it (Luelles and Moore, at Nos. 1367, 1367.1 and 1379; *Amex*, at para. 31). In the case at bar, we have already concluded that there was no contract between the City and Octane, so the only question to be answered in this regard is whether the provision of services by Octane resulted from an error and not from a liberal intention. For this purpose, it does not matter what Octane should or could have done to avoid making such an error.

[79] Given the nature of the evidence in the record, it cannot be concluded that Octane had a liberal intention to provide services to the City in the absence of a debt; quite the contrary. First of all, we reiterate that the trial judge found from the evidence that the City had indeed granted Octane a mandate for the production of the event (Sup. Ct., at paras. 75, 79 and 85). Although the trial judge's conclusion concerning the existence of a mandate is not correct in law because the City did not express its will, his findings of fact provide some insight into what Octane believed with regard to its understanding of an obligation to be performed, as well as into Octane's lack of liberal intention. The trial judge in fact found that Mr. Thériault had given Octane a mandate for the production of the event and had reassured it several times that it would be paid for the costs incurred.

[80] Furthermore, if the issue of Mr. Thériault's personal liability is left aside for the moment, the testimony of Octane's representatives filed in the record confirms that they did in fact believe they had an obligation to provide services for the production of the City's May 17 event and that they had no intention of providing those services for free:

[TRANSLATION]

- “[T]he order came from an office of the mayor. It was a structuring event for the municipality. . . . We had an

sanctionner la négligence ou la faute, mais bien à remettre les parties en état lorsqu’il est démontré que l’une d’entre elles a reçu une chose sans y avoir droit (Luelles et Moore, nos 1367, 1367.1 et 1379; *Amex*, par. 31). En l’espèce, nous avons déjà conclu à l’absence de contrat entre la Ville et Octane. La seule question à laquelle nous devons donc répondre à ce chapitre est de savoir si la prestation de services par Octane est le résultat d’une erreur, et non d’une intention libérale. À cette fin, il importe peu de savoir ce qu’aurait dû ou pu faire Octane afin d’éviter de commettre une telle erreur.

[79] Vu la teneur de la preuve au dossier, on ne peut conclure qu’Octane a eu une intention libérale de fournir des services à la Ville en l’absence d’une dette. Bien au contraire. Il convient d’abord de rappeler que le juge de première instance a conclu de la preuve que la Ville avait effectivement octroyé un mandat à Octane pour la production de l’événement (C.S., par. 75, 79 et 85). Bien que sa conclusion sur l’existence d’un mandat ne soit pas fondée en droit en l’absence d’une volonté exprimée par la Ville, ses constats factuels nous renseignent sur la croyance d’Octane en ce qui a trait à sa compréhension d’une obligation à acquitter et sur l’absence d’intention libérale de sa part. En fait, le juge de première instance a conclu que M. Thériault avait mandaté Octane pour la réalisation de l’événement et qu’il l’avait rassurée à plusieurs reprises qu’elle serait payée pour les frais engagés.

[80] Par ailleurs, abstraction faite pour le moment de la question de la responsabilité personnelle de M. Thériault, les témoignages des représentants d’Octane versés au dossier confirment que ces derniers se croyaient bel et bien obligés de fournir les services pour la production de l’événement du 17 mai de la Ville et qu’ils n’avaient par ailleurs aucunement l’intention de fournir ceux-ci gratuitement :

- « [L]a commande vient d’un cabinet du maire. C’est un événement structurant pour la municipalité [. . .] Nous,

order to deliver an event. Later, more was added and people, staff were needed to organize the event.” [p. 52]

- “We were given an order on the twenty-first (21st) of April or around then to deliver . . . or the twenty-fifth (25th) of April . . . to deliver an event on the seventeenth (17th) of May.” [p. 52]
- “[I]t was necessary to deliver. So our mandate was to deliver.” [pp. 52-53]
- “We were called for . . . there was a big project. It had to be carried out. There were twenty-three (23) days to carry it out.” [p. 62]
- “We were told to go forward, and it was necessary to start making significant expenditures”. [p. 66]
- “I had to deliver, but at the same time the office was procrastinating We weren’t told where to send it. Up till then, I . . . the rules were complied with. We had an order.” [p. 72]
- “I would never, never, never have gone forward if I had no verbal approval, never.” [p. 74]
- “[W]e had approval for all our activities, approval to go forward with a show, with the related budgets. [A]s I see it, approval to go forward necessarily implies that the budget is also accepted.” [p. 81]

(testimony of Jean Battah, A.R., vol. VI)

- “There is no doubt in my mind that we had a mandate . . . we were carrying out and delivering a transportation plan launch in three (3) weeks.” [pp. 118-19]
- “[M]y understanding was that the City wasn’t able to issue a cheque because it wasn’t capable of moving quickly, so we were asked for the cheque, and we did it because it had to get done; it was the only way that the event would happen”. [p. 149]

(testimony of Pierre Guillot-Hurtubise, A.R., vol. XIV)

[81] This testimony shows that Octane sincerely believed that, given the urgency of the situation,

on a une commande de livrer un événement. Après, ça se rajoute à faut prendre des gens, des intervenants pour organiser l’événement ». [p. 52]

- « On nous fait une commande le vingt et un (21) avril ou aux alentours pour livrer... ou le vingt-cinq (25) avril [. . .] pour livrer un événement le dix-sept (17) mai ». [p. 52]
- « [I]l faut livrer. Donc, nous, notre mandat c’est de livrer ». [p. 52-53]
- « On nous appelle pour... il y a un gros projet. Il faut le réaliser. On a vingt-trois (23) jours pour le réaliser ». [p. 62]
- « On nous dit d’aller de l’avant, puis qu’il faut commencer à déboursier des sommes qui sont importantes ». [p. 66]
- « Je dois livrer, mais en même temps une procrastination de la part du cabinet [. . .] On nous dit pas où l’envoyer. Jusqu’à maintenant, moi, j’ai... les règles sont respectées. On a une commande ». p. 72]
- « [J]amais, jamais, jamais j’aurais été de l’avant si j’avais pas eu une approbation verbale, jamais ». [p. 74]
- « [O]n a eu une approbation sur toutes nos activités, une approbation pour aller de l’avant avec un show, avec les budgets afférents. [P]our moi, une approbation d’aller de l’avant, ça implique nécessairement que le budget est aussi accepté ». [p. 81]

(témoignage de Jean Battah, d.a., vol. VI)

- « J’ai aucun doute dans mon esprit qu’on avait un mandat [. . .] on opérait puis on livrait un lancement de Plan de transport dans trois (3) semaines ». [p. 118-119]
- « [M]a compréhension c’est la Ville n’est pas capable d’émettre un chèque parce que elle n’est pas capable de bouger vite, puis on nous le demande à nous, puis nous on le fait parce que il faut que ça se fasse, c’est la seule façon qu’il y a l’événement ». [p. 149]

(témoignage de Pierre Guillot-Hurtubise, d.a., vol. XIV)

[81] Il ressort de ces témoignages qu’Octane croyait sincèrement, devant l’urgence de la situation,

the mayor's office had the prerogative to approve a budget and then circulate the information to the City department responsible for the project (testimony of J. Battah, *ibid.*, at pp. 34-35, 40-41 and 60-61; testimony of Louis Aucoin, A.R., vol. VIII, at pp. 53-54 and 73-74). This explains why Octane [TRANSLATION] "assumed that the mayor's office was passing on the information through its machinery to say that this was an event that was important to the City's administration" (testimony of J. Battah, *ibid.*, at p. 54). In light of these extracts, we cannot conclude that Octane would have intended to provide the services in question if it had known that its obligation to the City did not exist in law.

[82] Finally, the doubt that the City is attempting to raise on the basis of the agreement of August 10, 2007 between Octane and PGB must be dispelled. In that agreement, Octane acknowledged that it had given PGB \$82,898.63 [TRANSLATION] "as an advance on a contract signed by the [C]ity of Montréal and Gilles Blais" (P-123, A.R., vol. IV, at p. 117). According to the City, the fact that Octane referred to a contract between PGB and the City establishes that Octane knew it had not itself been given a mandate for this project. In our view, that agreement does not have the importance the City attributes to it. Octane's president testified that it did not matter whether it was PGB that signed an agreement with the City or whether it was the City that paid Octane's invoice: what was important was that Octane ultimately be paid for the costs incurred (testimony of J. Battah, *ibid.*, at pp. 22 and 87-88). Everything suggests that that agreement, signed three months after the events, merely provided the protection that Octane wanted to have to ensure that it would be reimbursed for the costs it had paid. The agreement simply tells us nothing about Octane's alleged liberal intention at the time the services in question were provided. On the contrary, it shows that Octane was actively seeking reimbursement and that it did not intend to provide the services to the City for free.

[83] We disagree with our colleagues that Octane provided the services knowing that it owed nothing and that therefore the error required for recovery of a payment not due has not been established. The

que le cabinet du maire avait la prérogative de donner une approbation à un budget et ensuite de faire circuler l'information au département de la Ville responsable du projet (témoignage de J. Battah, *ibid.*, pp. 34-35, 40-41 et 60-61; témoignage de Louis Aucoin, d.a., vol. VIII, p. 53-54 et 73-74). Cela explique qu'Octane « pren[d] pour acquis que le cabinet du maire passait l'information dans sa machine pour lui dire que c'est un événement qui est important pour l'administration » (témoignage de J. Battah, *ibid.*, p. 54). À la lumière de ces extraits, nous ne pouvons conclure qu'Octane ait eu l'intention de fournir les services en cause si elle avait su que son obligation à l'égard de la Ville était inexistante en droit.

[82] Enfin, le doute que tente de soulever la Ville sur la foi de l'entente du 10 août 2007 entre Octane et PGB doit être écarté. Dans cette entente, Octane reconnaît avoir remis à PGB une somme de 82 898,63 \$ « en avance à un contrat signé entre la [V]ille de Montréal et M. Gilles Blais » (P-123, d.a., vol. IV, p.117). Selon la Ville, le fait qu'Octane se réfère à un contrat entre PGB et la Ville établirait qu'Octane savait ne pas avoir été elle-même mandatée pour ce projet. À notre avis, cette entente n'a pas l'importance que lui attribue la Ville. Dans son témoignage, le président d'Octane mentionne qu'il importait peu que ce soit PGB qui signe une entente avec la Ville, ou que ce soit la Ville qui acquitte la facture d'Octane : l'important était qu'Octane soit ultimement payée pour les frais engagés (témoignage de J. Battah, *ibid.*, p. 22 et 87-88). Tout indique que cette entente, signée trois mois après les événements, ne constitue qu'une protection dont souhaitait bénéficier Octane afin de s'assurer d'être remboursée pour les frais supportés. Elle ne nous renseigne tout simplement pas sur la présence d'une intention libérale qui aurait animé Octane au moment de la prestation de services en cause. Au contraire, cette entente démontre qu'Octane cherche activement à être remboursée et qu'elle n'a pas voulu fournir les services à la Ville gratuitement.

[83] Nous ne partageons pas l'avis de nos collègues voulant qu'Octane ait fourni ces services en sachant qu'elle ne devait rien et qu'en conséquence, l'erreur requise pour donner ouverture à la répétition

argument advanced in this regard amounts to making Octane bear the burden of the error of law underlying the non-existence of its obligation; but as we said, the purpose of restitution under arts. 1491, 1492 and 1699 et seq. *C.C.Q.* is not to sanction negligence or fault, but rather to restore the parties to their previous positions where it is shown that one of them received something without having a right to it (see para. 78). As this Court noted in *Amex*, “the basis for restitution is that there never existed an obligation to perform the prestations, and the remedy is a return of any prestations made without obligation (arts. 1492 and 1699 para. 1)” (para. 32). Fault does not play any relevant role. Apart from hazardous speculation in which this Court should not, in our view, be engaging, there is no basis for suggesting here that Octane had a personal interest in providing the services in question for free, that it sought to secure future contracts by doing so or that it chose simply to act at its own risk. In the absence of any liberal intention by Octane or any other cause that could justify its provision of the services to the City for free, it must be concluded that the services were provided as a result of an error, as required by art. 1491 *C.C.Q.*

[84] We will add the following. The fact that Octane’s representatives never doubted, prior to 2010, that the City would pay these expenses says a great deal about the parties’ understanding of the situation, even though that understanding was wrong in law. The sanitized facts presented by the City contrast sharply with the context in which the parties were acting. It was not until April 2007, barely four weeks before the proposed event, that Octane was first contacted by the City’s director of transportation, who told it that the services provided internally were unsatisfactory. As the trial judge found, the City’s transportation plan was one of the main commitments made by the City’s administration in the 2005 municipal election. Octane was also one of the outside firms that had been involved in drafting that plan between 2005 and 2007. It was therefore in a very good position to understand the crucial importance of this project launch for the City. When the City invited Octane to a meeting at city hall with the

de l’indu n’est pas établie. L’argument proposé en ce sens revient à faire porter sur les épaules d’Octane le poids de l’erreur de droit à la source de l’inexistence de son obligation; or, tel que nous l’indiquons, aux termes des art. 1491, 1492 et 1699 et suiv. *C.c.Q.*, la restitution ne vise pas à sanctionner la négligence ou la faute, mais plutôt à remettre les parties en état lorsqu’il est démontré que l’une d’entre elles a reçu une chose sans y avoir droit (voir par. 78). Comme l’a rappelé notre Cour dans *Amex*, « la restitution découle de l’absence d’une obligation d’exécuter la prestation, et la réparation consiste dans ce cas à restituer toute prestation exécutée sans obligation (art. 1492 et premier paragraphe de l’art. 1699) » (par. 32). La faute n’est pas un facteur pertinent à considérer. Au-delà de conjectures hasardeuses auxquelles notre Cour ne doit pas selon nous se livrer, rien ne permet d’affirmer ici qu’Octane ait eu un intérêt personnel à fournir les services en cause gratuitement, qu’elle ait ce faisant voulu s’assurer de contrats futurs ou qu’elle ait choisi de simplement agir à ses propres risques. En l’absence d’une intention libérale de la part d’Octane ou de toute autre cause qui puisse justifier qu’elle fournisse gratuitement ces services à la Ville, il faut conclure que cette prestation de services est le résultat d’une erreur aux termes de ce qu’exige l’art. 1491 *C.c.Q.*

[84] Nous ajoutons ce qui suit. Le fait que les représentants d’Octane n’aient jamais douté, avant 2010, que la Ville paierait ces déboursés est révélateur de la compréhension de la situation par les parties, quoique erronée en droit. Le cadre factuel aseptisé que présente la Ville tranche nettement avec le contexte dans lequel les parties agissaient. C’est seulement en avril 2007, à peine quatre semaines avant l’événement prévu, qu’Octane est contactée pour la première fois par le directeur des transports de la Ville, qui l’informe que les services rendus à l’interne sont insatisfaisants. Comme le relève le juge de première instance, le plan de transport de la Ville est l’un des principaux engagements de l’administration lors des élections municipales en 2005. Octane est d’ailleurs l’une des entreprises externes qui a participé à la rédaction de ce plan entre 2005 et 2007. Elle est donc très bien placée pour comprendre l’importance cruciale que revêt le lancement de ce projet pour la Ville. Lorsque cette

main people working on the project, Mr. Thériault told Octane’s representatives that [TRANSLATION] “the budget will be commensurate with the quality of your ideas” (Sup. Ct., at paras. 123-26). It was stressed that the event would have to be a [TRANSLATION] “landmark” event that was “lavish” and “glitzy” (Sup. Ct., at para. 10), which confirms its importance. In addition, several hundred people from all circles were expected. It is difficult to argue, in such a context, that Octane intended to provide the services in question purely as a liberality.

[85] We conclude that the conditions imposed by the rules on receipt of a payment not due are met, such that the restoration of the parties to their previous positions must be ordered on this basis.

(3) Modalities and Scope of Restitution

[86] Clearly, restitution for the services provided by Octane for the production of the City’s May 17 event cannot be made in kind. As the trial judge stated, restitution must be made by equivalence in accordance with art. 1700 *C.C.Q.* The City is not challenging the trial judge’s finding that the services provided by Octane were of good quality and benefited the City (Sup. Ct., at paras. 100 and 160). It is also not challenging his finding concerning the fair value of those services (Sup. Ct., at para. 161), nor is it disputing the fact that the event lived up to expectations. In short, the City has identified no palpable and overriding error that would warrant this Court’s interference with the trial judge’s assessment, which must accordingly be upheld. Restitution by equivalence for the services provided corresponds to the cost of producing the event, \$82,898.63.

[87] With regard to the judicial discretion to refuse restitution or to modify the scope or modalities of restitution under para. 2 of art. 1699 *C.C.Q.*, the City has not satisfied us that the findings of the courts below on this point should be disturbed. We have already rejected the City’s central argument that a court should systematically exercise its discretion to refuse restitution where the procedure for awarding municipal contracts has not been complied with. And in

dernière convie Octane à une réunion à l’hôtel de ville avec les principaux intervenants au dossier, M. Thériault indique aux représentants d’Octane que « le budget sera proportionnel à la qualité de vos idées » (C.S., par. 123-126). On souligne que l’événement devra être « marquant », « fastueux », et « flamboyant » (C.S., par. 10), ce qui confirme son importance. Plusieurs centaines de personnes de tous les milieux sont par ailleurs attendues. Difficile de soutenir, dans un tel contexte, qu’Octane ait eu l’intention de fournir les services en cause par pure libéralité.

[85] Nous en concluons que les conditions propres au régime de la réception de l’indu sont remplies, si bien que la remise en état doit être ordonnée sur ce fondement.

(3) Les modalités et l’étendue de la restitution

[86] La restitution des services fournis par Octane pour la production de l’événement du 17 mai de la Ville ne peut évidemment se faire en nature. Comme le souligne le juge de première instance, elle doit se faire par équivalent, conformément à l’art. 1700 *C.c.Q.* La Ville ne remet pas en question la conclusion du premier juge suivant laquelle les services rendus par Octane étaient de bonne qualité et qu’elle en a bénéficié (C.S., par. 100 et 160). Elle ne conteste pas non plus sa conclusion sur la juste valeur de ces services (C.S., par. 161), ni le fait que l’événement était conforme aux attentes. En somme, la Ville ne relève aucune erreur manifeste et déterminante qui justifierait notre Cour de modifier l’évaluation du juge de première instance, si bien que celle-ci doit être maintenue. La restitution par équivalent des services fournis correspond au coût de production de l’événement, soit 82 898,63 \$.

[87] En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du tribunal de refuser ou de modifier l’étendue ou les modalités de la restitution dont traite l’al. 2 de l’art. 1699 *C.c.Q.*, la Ville ne nous convainc pas qu’il y a lieu d’intervenir dans les conclusions des tribunaux de juridiction inférieure à cet égard. Nous avons déjà écarté l’argument central de la Ville selon lequel un tribunal devrait systématiquement exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser la restitution

this case, the City has not proved that full restitution would accord an undue advantage to Octane. As the Court of Appeal noted, the trial judge found that the services provided by Octane for the transportation plan launch were of good quality and benefited the City (C.A., at para. 63; Sup. Ct., at paras. 159-60). The Court of Appeal also noted that the City was not disputing the fact that it had received the full benefit of those services (para. 64). Indeed, it is clear that refusing restitution for the value of the services rendered here would instead confer an undue advantage on the City. By benefiting from services that it received entirely for free without any right, it would be enriched at the expense of Octane, which would suffer a loss corresponding to that unjust gain.

(4) Applicable Prescriptive Period

[88] Lastly, the City argues that, in the absence of a contract between the parties, Octane's action to recover a payment not due is necessarily extracontractual in nature. According to the City, the action is therefore prescribed because it was brought after the expiry of the six-month period provided for in s. 586 *C.T.A.* The Superior Court and the Court of Appeal found that Octane's action was not prescribed. In our view, the City's argument must fail. It reflects a misunderstanding of the concept of restitution of prestations in Quebec civil law.

[89] Section 586 *C.T.A.* simply does not apply in this case. That provision reads as follows:

586. Every action, suit or claim against the municipality or any of its officers or employees, for damages occasioned by faults, or illegalities, shall be prescribed by six months from the day on which the cause of action accrued, any provision of law to the contrary notwithstanding.

This section derogates from the general law rules of prescription. As such, it must be interpreted restrictively (C. Gervais, *La prescription* (2009), at p. 80; Héту and Duplessis, at para. 10.87). According to its wording, the six-month prescriptive period applies

lorsque la procédure d'adjudication des contrats municipaux n'est pas respectée. Et, en l'espèce, la Ville n'a pas fait la preuve qu'un avantage indu serait accordé à Octane en cas de restitution intégrale. Comme le souligne la Cour d'appel, le juge de première instance a conclu que les services fournis par Octane pour les fins du lancement du plan de transport étaient de qualité et ont profité à la Ville (C.A., par. 63; C.S., par. 159-160). Elle souligne également que la Ville n'a pas contesté avoir pleinement profité de ces services (par. 64). À vrai dire, force est de constater que refuser la restitution de la valeur des services rendus ici conférerait plutôt un avantage indu à la Ville. En bénéficiant de services reçus sans droit tout à fait gratuitement, elle s'enrichirait aux dépens d'Octane, qui assumerait une perte corrélative à ce gain injustifié.

(4) La prescription applicable

[88] En dernier lieu, la Ville soutient qu'en l'absence d'un contrat entre les parties, le recours d'Octane en répétition de l'indu est nécessairement de nature extracontractuelle. Ce recours est donc, à son avis, prescrit parce qu'intenté après l'expiration du délai de six mois prévu à l'art. 586 *L.C.V.* La Cour supérieure et la Cour d'appel ont conclu que l'action d'Octane n'est pas prescrite. Nous sommes d'avis que l'argument de la Ville est voué à l'échec. Il témoigne d'une mauvaise compréhension de la notion de restitution des prestations en droit civil québécois.

[89] En effet, l'art. 586 *L.C.V.* ne s'applique pas dans le présent dossier. Cette disposition est rédigée en ces termes :

586. Toute action, poursuite ou réclamation contre la municipalité ou l'un de ses fonctionnaires ou employés, pour dommages-intérêts résultant de fautes ou d'illégalités, est prescrite par six mois à partir du jour où le droit d'action a pris naissance, nonobstant toute disposition de la loi à ce contraire.

Cet article déroge aux règles de prescription de droit commun. À ce titre, il doit être interprété de façon restrictive (C. Gervais, *La prescription* (2009), p. 80; Héту et Duplessis, par. 10.87). Suivant son libellé, le délai de prescription de six mois ne s'applique

only to an action, suit or claim for damages. In *Amex*, this Court wrote that “the basis for restitution is not the commission of a wrongful act, and the potential remedy is not damages” (*Amex*, at para. 32; Lluellas and Moore, at No. 1253; Fréchette, at pp. 149-50 and 266-67). This reasoning reflects the fact that the restitution of prestations is governed by a specific mechanism that differs from the awarding of damages. While the rules of liability are based on the obligation to make reparation for injury caused to another by one’s fault (art. 1457 *C.C.Q.*), the rules on restitution of prestations are based on the need to restore the parties to their previous positions, regardless of the fault committed by one of them (Fréchette, at pp. 139-40). In the case of recovery of a payment not due, the basis for restitution is that there never existed an obligation to perform a prestation (*Amex*, at para. 32). The parties are restored to their previous positions, but this remedy cannot be characterized as damages.

[90] Moreover, the authorities recognize that an action to recover a payment not due is subject to the general law period of three years provided for in art. 2925 *C.C.Q.* (Baudouin and Jobin, at No. 533; *Tremblay v. 2543-7443 Québec inc.*, 1999 CanLII 11903 (Que. Sup. Ct.); *Steckmar Corp. v. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061 (Que. Sup. Ct.)). This is the period that applies here. The action brought by Octane against the City on May 14, 2010 is not prescribed.

C. *Octane’s Claim Against Mr. Thériault*

[91] We note in closing that the trial judge found that Mr. Thériault could be held personally liable on the facts because he had not only granted the mandate to Octane but had also provided assurances, before the payments to PGB, that the City would pay the costs incurred. The judge added that Mr. Thériault had done nothing to follow through on those promises and to make sure that Octane was paid (Sup. Ct., at paras. 128-35). He noted that, if he had not granted the principal conclusion against the City, he would have granted the alternative conclusion against Mr. Thériault (Sup. Ct., at para. 169).

qu’à toute action, poursuite ou réclamation pour dommages-intérêts. Or, dans l’arrêt *Amex*, notre Cour écrit que « la restitution ne découle pas de la perpétration d’un fait fautif, et la réparation susceptible d’être ordonnée dans ce cas ne comprend pas les dommages-intérêts » (*Amex*, par. 32; Lluellas et Moore, n° 1253; Fréchette, p. 149-150 et 266-267). Ce raisonnement s’explique par le fait que la restitution des prestations obéit à un mécanisme qui lui est propre et qui se distingue de l’octroi de dommages-intérêts. Si le régime de la responsabilité se fonde sur l’obligation de réparer le préjudice causé à autrui par sa faute (art. 1457 *C.c.Q.*), celui de la restitution des prestations repose sur la nécessité de remettre les parties en état, indépendamment de la faute commise par l’une d’elles (Fréchette, p. 139-140). Dans le cas de la répétition de l’indu, la restitution découle de l’absence d’obligation d’exécuter une prestation (*Amex*, par. 32). La remise en état qu’elle entraîne ne se qualifie pas de dommages-intérêts.

[90] Par ailleurs, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent que le recours en répétition de l’indu est assujéti au délai de droit commun de trois ans prévu à l’art. 2925 *C.c.Q.* (Baudouin et Jobin, n° 533; *Tremblay c. 2543-7443 Québec inc.*, 1999 CanLII 11903 (C.S. Qc); *Steckmar Corp. c. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061 (C.S. Qc)). C’est ce délai qui s’applique ici. Le recours d’Octane contre la Ville intenté le 14 mai 2010 n’est pas prescrit.

C. *Le recours d’Octane contre M. Thériault*

[91] Nous notons en terminant que le juge de première instance a estimé que les faits le justifiaient de conclure à la responsabilité personnelle de M. Thériault puisque ce dernier n’a pas seulement octroyé le mandat à Octane, mais aussi donné des assurances, avant les versements à PGB, que la Ville paierait pour les frais engagés. Le juge ajoute que M. Thériault n’a rien fait pour donner suite à ces promesses et s’assurer qu’Octane soit payée (C.S., par. 128-135). Il souligne que, s’il n’avait pas accueilli la conclusion principale contre la Ville, il aurait accueilli la conclusion subsidiaire contre M. Thériault (C.S., par. 169).

[92] Since we are of the view that the City’s appeal must be dismissed, there is no need to decide the issue raised by Octane’s appeal with regard to Mr. Thériault’s personal liability. However, we believe that it will be helpful to state the following. The general law rules of civil liability apply to the various municipal actors, whether they are elected officials, officers or political staff members. In the words of L’Heureux-Dubé and LeBel JJ. in *Prud’homme*, “like anyone else, elected municipal officials may commit wrongful acts that cause injury to individuals in the performance of the duties of their office. . . . However in the case of the collegial acts of the council, [they] are, as a rule, personally liable for their wrongful individual acts” (*Prud’homme*, at paras. 16 and 21). These words apply with even greater force to municipal officers and political staff members, since they do not have the “ambiguous” or “hybrid” legal status of elected municipal officials, who are representatives of both the municipality and their constituents (*Prud’homme*, at paras. 20 and 23). These persons may be liable if they make undertakings or provide assurances claiming that they are doing so on the municipality’s behalf, while knowing full well that this is not the case.

VI. Conclusion

[93] The Superior Court and the Court of Appeal correctly stated the law when they found that the rules on restitution of prestations in arts. 1699 et seq. *C.C.Q.* apply in the municipal context. However, the restoration of the parties to their previous positions could not be ordered on the basis of a null juridical act given the non-existence of a contract between the City and Octane for the provision of services relating to the production of the launch event of May 17, 2007. Such restoration must instead be based here on the rules on receipt of a payment not due and must be for the value of the services received by the City without right. The trial judge’s finding that the fair value of the services provided was the cost paid by Octane for the production of the event, \$82,898.63, is not tainted by any palpable and overriding error that would justify this Court’s intervention. Nor did the courts below err in declining to exercise

[92] Puisque nous concluons que l’appel de la Ville doit être rejeté, il n’y a pas lieu de trancher la question soulevée par l’appel d’Octane sur la responsabilité personnelle de M. Thériault. Nous croyons toutefois utile de préciser ce qui suit. Le régime de la responsabilité civile de droit commun s’applique aux divers acteurs du monde municipal, que ce soit l’élu, le fonctionnaire ou encore le membre du personnel politique. Pour reprendre les propos des juges L’Heureux-Dubé et LeBel dans l’arrêt *Prud’homme*, « comme toute autre personne, l’élu municipal est susceptible de commettre, dans l’exercice de ses fonctions, une faute préjudiciable à des personnes en particulier [. . .] [H]ors du cadre de l’action collégiale du conseil, [il] demeure en principe personnellement responsable de son acte individuel fautif. » (*Prud’homme*, par. 16 et 21). Ces propos s’appliquent à plus forte raison aux fonctionnaires municipaux et aux membres du personnel politique, lesquels n’ont pas le statut juridique « ambigu » ou « hybride » de l’élu municipal qui représente à la fois la municipalité et les citoyens qui l’ont élu (*Prud’homme*, par. 20 et 23). Ces personnes peuvent engager leur responsabilité si elles formulent des engagements ou donnent des assurances en prétendant qu’elles le font au nom de la municipalité, tout en sachant pertinemment qu’il n’en est rien.

VI. Conclusion

[93] La Cour supérieure et la Cour d’appel se sont bien dirigées en droit en concluant que le régime de la restitution des prestations des art. 1699 et suiv. *C.c.Q.* s’applique en matière municipale. Cependant, la remise en état des parties ne pouvait être ordonnée sur la base d’un acte juridique nul compte tenu de l’inexistence d’un contrat entre la Ville et Octane pour la prestation des services relatifs à la production de l’événement de lancement du 17 mai 2007. Cette remise en état s’impose plutôt ici sur la base du régime de la réception de l’indu pour la valeur des services que la Ville a reçus sans droit. La conclusion du juge de première instance selon laquelle la juste valeur des services rendus représente le coût de production de l’événement assumé par Octane, soit 82 898,63 \$, n’est entachée d’aucune erreur manifeste et déterminante qui justifierait l’intervention de notre Cour. Les tribunaux de juridiction inférieure

the discretion to refuse restitution or to modify its scope or modalities. Accordingly, the City's appeal in file 38066 is dismissed. It follows that Octane's appeal in file 38073 is moot.

[94] On the issue of costs, Octane is claiming them on the usual basis for the proceedings in the courts below but on a solicitor-client basis for the proceedings in this Court. It argues that the exceptional circumstances that warrant an award of such costs are established here. It notes that its claim is only for reimbursement of an expense, namely PGB's costs, without any profit or management fee. In this context, it would be disproportionate to make it pay the legal fees and disbursements for the proceedings in this Court. It submits that the City's interest in having the issues decided goes beyond the facts of this case, particularly as regards the application of the rules on restitution of prestations in the municipal context and the coming into existence of municipal contracts.

[95] This request should not be granted. This Court awards costs on a solicitor-client basis only in exceptional cases, for example where one of the parties has displayed reprehensible, scandalous or outrageous conduct (*Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3, at p. 134; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*; *Rice v. New Brunswick*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, at para. 86; *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371, at para. 60) or where the appeal raises issues of general importance that go beyond the particular case of the successful party (*Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17, at para. 48; *Richard v. Time Inc.*, 2012 SCC 8, [2012] 1 S.C.R. 265, at para. 216; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at p. 726). That is not the situation here. The fact that Octane has incurred additional costs to defend its position in this Court or that the issues in the case are of particular interest to the City does not justify departing from the usual practice in such matters. We would therefore award costs throughout to Octane on the usual basis

n'ont pas non plus commis d'erreur en refusant d'exercer le pouvoir discrétionnaire de refuser ou de modifier l'étendue ou les modalités de la restitution. En conséquence, l'appel de la Ville dans le dossier 38066 est rejeté. Il s'ensuit que l'appel d'Octane dans le dossier 38073 est sans objet.

[94] Pour ce qui est de la question des dépens, Octane réclame ceux-ci sur la base habituelle pour les procédures devant les juridictions d'instance inférieure, mais sur la base avocat-client pour les procédures devant notre Cour. Elle avance que les circonstances exceptionnelles qui justifient l'octroi de tels dépens sont établies en l'espèce. Elle souligne que sa réclamation ne vise que le remboursement d'un déboursé, soit les coûts de PGB, sans profit ni frais de gestion. Dans ce contexte, il serait disproportionné de lui faire assumer les honoraires et débours d'avocat pour les procédures devant nous. Elle fait valoir que l'intérêt de la Ville à faire trancher les questions en litige dépasse le cadre factuel de l'affaire, notamment en ce qui concerne l'application du régime de la restitution des prestations en matière municipale et la naissance du contrat municipal.

[95] Il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande. Notre Cour n'octroie les dépens sur la base avocat-client que dans des cas d'exception, par exemple lorsqu'une des parties fait preuve d'une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante (*Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, p. 134; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, par. 86; *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371, par. 60) ou encore lorsque le pourvoi soulève des questions d'importance générale qui dépassent le cas particulier de la partie gagnante (*Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17, par. 48; *Richard c. Time Inc.*, 2012 CSC 8, [2012] 1 R.C.S. 265, par. 216; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, p. 726). Ce n'est pas le cas ici. Le fait qu'Octane ait engagé des coûts supplémentaires pour défendre sa position devant notre Cour ou que les enjeux au cœur du pourvoi présentent un intérêt particulier pour la Ville ne justifient pas de déroger à la pratique habituelle en

in file 38066. In file 38073, in which the appeal is moot, no costs are awarded.

English version of the reasons of Moldaver, Côté and Brown JJ. delivered by

CÔTÉ AND BROWN JJ. (dissenting) —

I. Introduction

[96] We have read the reasons of the Chief Justice and Gascon J.; they provide a thorough and comprehensive account of the facts and the judicial history, and we see no need to duplicate their efforts here, other than to briefly outline the context of the two appeals before us.

[97] The appeal of Ville de Montréal (“City”) in file No. 38066 seeks the dismissal of a claim for \$82,898.63 made by the respondent Octane Stratégie inc. (“Octane”) concerning professional and technical services provided by one of its subcontractors, Productions Gilles Blais (“PGB”), for the launch of the City’s transportation plan on May 17, 2007. Octane’s appeal in file No. 38073 is subsidiary in nature, since its only purpose is to obtain an award against a member of the political staff of the mayor’s office, the respondent Richard Thériault, in lieu of the City in the event that the City is successful in the main file.

[98] It is not in dispute that no valid contract was formed between Octane and the City for the services provided by PGB. It is therefore not disputed by the parties or by our colleagues that Octane’s claim could only be allowed through the application of the rules on restitution of prestations codified at arts. 1699 to 1707 of the *Civil Code of Québec* (“C.C.Q.”). There is, however, a debate about the source of the City’s alleged obligation to make restitution: would restitution be a consequence of the annulment of a contract formed between Octane and the City (art. 1422 C.C.Q.), or would it rather

cette matière. Nous sommes donc d’avis d’accorder les dépens en faveur d’Octane sur la base habituelle devant toutes les cours dans le dossier 38066. Dans le dossier 38073 où l’appel est sans objet, aucun dépens n’est octroyé.

Les motifs des juges Moldaver, Côté et Brown ont été rendus par

LES JUGES CÔTÉ ET BROWN (dissidents) —

I. Introduction

[96] Nous avons pris connaissance des motifs du juge en chef et du juge Gascon; ils y dressent un portrait rigoureux et exhaustif des faits et de l’historique judiciaire, et nous ne voyons pas la nécessité de dupliquer leurs efforts ici, si ce n’est pour rappeler brièvement le contexte des deux pourvois dont nous sommes saisis.

[97] L’appel de la Ville de Montréal (« Ville ») dans le dossier n° 38066 vise à faire rejeter une réclamation de l’intimée Octane Stratégie inc. (« Octane ») qui s’élève à 82 898,63 \$ concernant des services professionnels et techniques fournis par un sous-traitant d’Octane, Productions Gilles Blais (« PGB »), lors du lancement du Plan de transport de la Ville, qui a eu lieu le 17 mai 2007. L’appel d’Octane dans le dossier n° 38073 a un caractère subsidiaire puisqu’il vise seulement à faire condamner un membre du personnel politique du cabinet du maire, l’intimé Richard Thériault, en lieu et place de la Ville, si celle-ci a gain de cause dans le dossier principal.

[98] Il n’est pas contesté qu’aucun contrat valide ne s’est formé entre Octane et la Ville à l’égard des services rendus par PGB. Il n’est donc pas contesté par les parties et par nos collègues que la réclamation d’Octane ne pourrait être accueillie que par application du régime de la restitution des prestations codifié aux art. 1699 à 1707 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. »). Il existe cependant un débat sur la source de la prétendue obligation de restitution de la Ville : la restitution serait-elle une conséquence de l’annulation d’un contrat qui se serait formé entre Octane et la Ville (art. 1422 C.c.Q.) ou serait-elle

be a consequence of the City's receipt of a payment that was quite simply not due (arts. 1554, 1491 and 1492 *C.C.Q.*)?

[99] Like our colleagues, we find that, in the instant case, the restitution of prestations cannot result from the mechanism of annulment of a contract, since the "contract" on which Octane bases its claim is quite simply non-existent in the absence of a by-law or resolution passed by the City's municipal council expressing its intention to be bound by contract to Octane for the services rendered by PGB. Moreover, no municipal officer duly authorized by a valid delegation of powers consented to such a contract on the City's behalf. As for the prescription of Octane's action against the City, like our colleagues, we accept that the action is not prescribed.

[100] However, we part ways from our colleagues where they conclude that the conditions for bringing an action to recover a payment not due are met, and particularly where they find that Octane paid the City in error. Octane knew the rules governing the formation and awarding of municipal contracts, and it therefore knew that it had no contract with the City at the time of payment. It is true that Octane paid when it was not bound to do so, but it paid with full knowledge in such a way that it cannot now rely on the mechanism of receipt of a payment not due. Moreover, the onus was on Octane to ensure that the proper procedure would be followed in entering into the contract, and it cannot claim that this onus, which rested on it, shifted to Mr. Thériault.

II. Analysis

A. *The City's Appeal (File No. 38066)*

(1) Restitution of Prestations in the Civil Law

[101] Article 1699 para. 1 *C.C.Q.* provides that "[r]estitution of prestations takes place where a person is bound by law to return to another person the property he has received". As Octane acknowledges in its factum (para. 76), it follows from the clear wording of this provision that it does not create any

plutôt une conséquence de la réception par la Ville d'un paiement qui ne lui était tout simplement pas dû (art. 1554, 1491 et 1492 *C.c.Q.*)?

[99] Comme nos collègues, nous concluons que la restitution des prestations ne peut en l'espèce être la conséquence du mécanisme de l'annulation d'un contrat, puisque le « contrat » sur lequel Octane fonde sa réclamation est tout simplement inexistant en l'absence d'un règlement ou d'une résolution du conseil municipal de la Ville manifestant son intention d'être liée contractuellement à Octane à l'égard des services rendus par PGB. Par ailleurs, aucun fonctionnaire dûment habilité par une délégation de pouvoirs valide n'a consenti à un tel contrat au nom de la Ville. En ce qui a trait à la prescription du recours d'Octane intenté contre la Ville, à l'instar de nos collègues, nous convenons qu'il n'est pas prescrit.

[100] Toutefois, nous nous dissociions de nos collègues lorsqu'ils concluent que les conditions d'ouverture d'une action en répétition de l'indu sont remplies, et en particulier lorsqu'ils affirment qu'Octane aurait payé la Ville par erreur. Octane connaissait les règles de formation et d'adjudication des contrats municipaux, et elle savait donc qu'aucun contrat ne la liait à la Ville au moment du paiement. Certes, Octane a payé alors qu'elle n'y était pas tenue, mais elle l'a fait en toute connaissance de cause, de sorte qu'elle ne peut se prévaloir du mécanisme de la réception de l'indu. De plus, Octane avait le fardeau de s'assurer que le contrat serait conclu selon la procédure régulière et elle ne saurait invoquer un déplacement de ce fardeau, qui est le sien, sur les épaules de M. Thériault.

II. Analyse

A. *L'appel de la Ville (dossier n° 38066)*

(1) La restitution des prestations en droit civil

[101] L'article 1699 al. 1 *C.c.Q.* prévoit que « [l]a restitution des prestations a lieu chaque fois qu'une personne est, en vertu de la loi, tenue de rendre à une autre des biens qu'elle a reçus ». Comme le reconnaît Octane dans son mémoire (par. 76), il résulte du libellé clair de cette disposition qu'elle ne crée aucun

[TRANSLATION] “stand-alone equitable remedy”; it simply describes the circumstances in which restitution takes place on the basis of obligations whose source lies elsewhere in the law (M. Tancelin, *Des obligations en droit mixte du Québec* (7th ed. 2009), at p. 390).

[102] The rules on restitution of prestations are broad. Article 1699 para. 1 *C.C.Q.* refers to at least three scenarios: (1) where a person has received property “without right or in error” (for example, the receipt of a payment not due: arts. 1554, 1491 and 1492 *C.C.Q.*), (2) where a person has received property “under a juridical act which is subsequently annulled with retroactive effect” (for example, the annulment of a contract: art. 1422 *C.C.Q.*), and (3) where a person has received property under a juridical act but the person’s “obligations become impossible to perform by reason of superior force” (J.-L. Baudouin and P.-G. Jobin, *Les obligations* (7th ed. 2013), by P.-G. Jobin and N. Vézina, at No. 920; D. Lluelles and B. Moore, *Droit des obligations* (3rd ed. 2018), at No. 1227).

[103] In any of these three scenarios, the restitution of prestations is, in principle, required. Article 1699 para. 2 *C.C.Q.* allows a court to exceptionally refuse restitution or modify its scope or modalities where it would have the effect of according an undue advantage to one party. However, the court’s discretionary power under art. 1699 para. 2 *C.C.Q.* is quite exceptional (*Amex Bank of Canada v. Adams*, 2014 SCC 56, [2014] 2 S.C.R. 787, at para. 38; *Montréal (Ville de) v. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; Baudouin and Jobin, at No. 921; Lluelles and Moore, at No. 1237; J. Pineau, D. Burman and S. Gaudet, *Théorie des obligations* (4th ed. 2001), by J. Pineau and S. Gaudet, at pp. 395-96).

[104] In this case, the majority of the Court of Appeal (2018 QCCA 223, 81 M.P.L.R. (5th) 39, at paras. 47-49) relied on two distinct sources to ground the City’s obligation to make restitution: first, the annulment of a contract allegedly formed between Octane and the City (art. 1422 *C.C.Q.*), and second,

« remède d’équité autonome »; elle décrit simplement les circonstances dans lesquelles la restitution a lieu sur le fondement d’obligations dont la source se trouve ailleurs dans la loi (M. Tancelin, *Des obligations en droit mixte du Québec* (7^e éd. 2009), p. 390).

[102] Le régime de la restitution des prestations est vaste. L’article 1699 al. 1 *C.c.Q.* fait état d’au moins trois scénarios : (1) la situation d’une personne qui a reçu un bien « sans droit ou par erreur » (par exemple la réception de l’indu : art. 1554, 1491 et 1492 *C.c.Q.*), (2) la situation d’une personne qui a reçu un bien « en vertu d’un acte juridique qui est subséquemment anéanti de façon rétroactive » (par exemple l’annulation d’un contrat : art. 1422 *C.c.Q.*) et (3) la situation d’une personne qui a reçu un bien en vertu d’un acte juridique « dont les obligations deviennent impossibles à exécuter en raison d’une force majeure » (J.-L. Baudouin et P.-G. Jobin, *Les obligations* (7^e éd. 2013), par P.-G. Jobin et N. Vézina, n^o 920; D. Lluelles et B. Moore, *Droit des obligations* (3^e éd. 2018), n^o 1227).

[103] Lorsque l’un de ces trois scénarios se présente, la restitution des prestations s’impose en principe. L’article 1699 al. 2 *C.c.Q.* permet exceptionnellement au tribunal de refuser la restitution, ou d’en modifier l’étendue ou les modalités, lorsqu’elle aurait pour effet d’accorder à l’une des parties un avantage indu. Le pouvoir discrétionnaire que confère l’art. 1699 al. 2 *C.c.Q.* au tribunal constitue cependant un pouvoir tout à fait exceptionnel (*Banque Amex du Canada c. Adams*, 2014 CSC 56, [2014] 2 R.C.S. 787, par. 38; *Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)*, 2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54; Baudouin et Jobin, n^o 921; Lluelles et Moore, n^o 1237; J. Pineau, D. Burman et S. Gaudet, *Théorie des obligations* (4^e éd. 2001), par J. Pineau et S. Gaudet, p. 395-396).

[104] En l’espèce, les juges majoritaires de la Cour d’appel (2018 QCCA 223, 81 M.P.L.R. (5th) 39, par. 47-49) se sont fondés sur deux sources distinctes pour justifier l’obligation de restitution de la Ville : premièrement, l’annulation d’un contrat qui se serait formé entre Octane et la Ville (art. 1422 *C.c.Q.*)

the City's receipt of a payment that was simply not due to it (arts. 1554, 1491 and 1492 *C.C.Q.*). Our colleagues, for their part, rely solely on receipt of a payment not due, as they recognize that no contract was formed between Octane and the City (paras. 32 and 50).

[105] A few observations are in order here.

[106] At the hearing before this Court, counsel for Octane admitted that [TRANSLATION] “the case was not put together that way [and] the evidence was not adduced with receipt of a payment not due in mind” (transcript, at p. 63). At trial, Octane “did not raise receipt of a payment not due” because it simply “replied to the City’s arguments . . . alleging that the contract was null” (p. 58). Counsel for Octane also candidly acknowledged before us that “other questions or other evidence or other witnesses would perhaps have been necessary” regarding this issue (p. 63).

[107] Nor did Octane rely on receipt of a payment not due before the Court of Appeal, including [TRANSLATION] “in oral argument”, where there was no “debate on receipt of a payment not due” (transcript, at p. 64). In other words, it appears that receipt of a payment not due was raised by the majority of the Court of Appeal on its own initiative while the case was under advisement, without the parties having been heard on this point. In her concurring reasons, Hogue J.A. in fact found that it was unnecessary [TRANSLATION] “to determine whether the scheme for recovery of a payment not due could apply if no contract had been entered into”, since that scheme “has its own rules, which are not easy to apply in the context of the instant case, where the known facts are limited” (para. 74 (emphasis added)).

[108] We share Hogue J.A.’s concerns. The evidence adduced at trial is simply insufficient for us to properly apply the mechanism of receipt of a payment not due to the facts of this case. The parties’ submissions concerning this mechanism in the courts below and in this Court are also insufficient. In its factum (para. 162), Octane in fact agrees with the

et, deuxièmement, la réception par la Ville d’un paiement qui ne lui était tout simplement pas dû (art. 1554, 1491 et 1492 *C.c.Q.*). Pour leur part, nos collègues s’appuient uniquement sur la réception de l’indu, puisqu’ils reconnaissent qu’aucun contrat ne s’est formé entre Octane et la Ville (par. 32 et 50).

[105] Quelques observations s’imposent à ce sujet.

[106] Lors de l’audience devant nous, le procureur d’Octane a admis que « le dossier n’a pas été monté de cette façon-là [et] la preuve n’a pas été administrée en ayant en tête la réception de l’indu » (transcription, p. 63). En première instance, Octane « n’[a] pas soulevé la réception de l’indu » puisqu’elle s’est contentée de « répond[re] à l’argumentation de la Ville [. . .] qui prétendait que le contrat était nul » (p. 58). Le procureur d’Octane a d’ailleurs reconnu en toute franchise devant nous que « peut-être que d’autres questions ou d’autres preuves ou d’autres témoins auraient été nécessaires » à ce sujet (p. 63).

[107] Octane n’a pas non plus invoqué la réception de l’indu devant la Cour d’appel, y compris « lors des plaidoiries », au cours desquelles aucun « débat sur la réception de l’indu » n’a eu lieu (transcription, p. 64). Autrement dit, la réception de l’indu semble avoir été soulevée d’office par les juges majoritaires de la Cour d’appel lors de leur délibéré, et ce, sans que les parties n’aient été entendues sur ce point. Dans ses motifs concordants, la juge Hogue a d’ailleurs estimé qu’il n’y avait pas lieu « de déterminer si le régime de répétition de l’indu pourrait s’appliquer si aucun contrat n’était intervenu », puisque ce régime « obéit à des règles qui lui sont propres, qu’il n’est pas aisé d’appliquer dans le contexte de l’espèce où les faits connus sont limités » (par. 74 (nous soulignons)).

[108] Nous partageons les préoccupations de la juge Hogue. La preuve présentée en première instance est tout simplement insuffisante pour nous permettre d’appliquer adéquatement le mécanisme de la réception de l’indu aux faits de l’espèce. Les représentations des parties devant les tribunaux inférieurs et notre Cour en ce qui a trait à ce mécanisme sont

concurring reasons of Hogue J.A. of the Court of Appeal on this point:

[TRANSLATION] . . . articles 1422, 1699 and 1700 C.C.Q. provide a complete solution to Octane’s situation, without it being necessary to consider whether Octane would also have been entitled to one under articles 1491 and 1492 C.C.Q. [Emphasis added.]

[109] However, Octane did not completely abandon the argument concerning receipt of a payment not due before our Court, since it essentially raised this argument on an alternative basis at the hearing. We are therefore prepared to analyze the mechanisms of annulment of a contract and receipt of a payment not due as possible sources of the City’s alleged obligation to make restitution. In fact, our colleagues’ reasons invite us to do so.

(2) Restitution of Prestations as a Consequence of the Annulment of a Contract (Article 1422 C.C.Q.)

(a) *Restitution of Prestations Can Be Ordered Where a Municipal Contract Is Annulled*

[110] Any contract which does not meet the necessary conditions of its formation may be annulled (art. 1416 C.C.Q.). A contract is absolutely null where the condition of formation sanctioned by its nullity is necessary for the protection of the general interest (art. 1417 C.C.Q.). It is relatively null where the condition of formation sanctioned by its nullity is necessary for the protection of an individual interest (art. 1419 C.C.Q.).

[111] Article 1385 para. 1 C.C.Q. states that “[a] contract is formed by the sole exchange of consents between persons having capacity to contract, unless, in addition, the law requires a particular form to be respected as a necessary condition of its formation”. Sections 573 et seq. of the *Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19 (“C.T.A.”), provide in this regard that certain formalities must be observed in the awarding of municipal contracts.

également insuffisantes. Dans son mémoire (par. 162), Octane souscrit d’ailleurs aux motifs concordants de la juge Hogue en Cour d’appel sur ce point :

. . . les articles 1422, 1699 et 1700 C.c.Q. prévoient une solution complète à la situation d’Octane, sans qu’il soit nécessaire de se demander si Octane y aurait aussi eu droit en application des articles 1491 et 1492 C.c.Q. [Nous soulignons.]

[109] Néanmoins, Octane n’a pas complètement abandonné devant nous le moyen portant sur la réception de l’indu, puisqu’elle l’a en quelque sorte invoqué de façon subsidiaire à l’audience. En conséquence, nous acceptons de nous livrer à une analyse des mécanismes de l’annulation d’un contrat et de la réception de l’indu comme sources possibles de la prétendue obligation de restitution de la Ville. En fait, les motifs de nos collègues nous y invitent.

(2) La restitution des prestations comme conséquence de l’annulation d’un contrat (art. 1422 C.c.Q.)

a) *La restitution des prestations peut être ordonnée en cas d’annulation d’un contrat municipal*

[110] Tout contrat qui n’est pas conforme aux conditions nécessaires à sa formation peut être frappé de nullité (art. 1416 C.c.Q.). La nullité est absolue lorsque la condition de formation qu’elle sanctionne s’impose pour la protection de l’intérêt général (art. 1417 C.c.Q.). Elle est relative lorsque la condition de formation qu’elle sanctionne s’impose pour la protection d’intérêts particuliers (art. 1419 C.c.Q.).

[111] L’article 1385 al. 1 C.c.Q. prévoit que « [l]e contrat se forme par le seul échange de consentement entre des personnes capables de contracter, à moins que la loi n’exige, en outre, le respect d’une forme particulière comme condition nécessaire à sa formation ». Les articles 573 et suiv. de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 (« L.C.V. »), disposent à cet égard que l’adjudication des contrats municipaux doit respecter certaines formalités.

[112] Pursuant to those rules, all contracts for less than \$25,000 may be entered into by agreement (*An Act to amend various legislative provisions concerning municipal affairs*, S.Q. 2001, c. 25, ss. 34, 54 and 512; J. Héту and Y. Duplessis, with L. Vézina, *Droit municipal: Principes généraux et contentieux* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at para. 9.53). However, a contract referred to in any of the subparagraphs of s. 573 para. 1 *C.T.A.*, including a services contract (other than for services provided exclusively by certain listed professionals, professional services that are necessary for the purposes of a proceeding before a court or quasi-judicial tribunal, and professional services excluded pursuant to, among other provisions, s. 573.3 *C.T.A.*), may only be awarded after a call for tenders by written invitation, if it involves an expenditure of at least \$25,000 but less than \$100,000¹ (s. 573.1 *C.T.A.*; Héту and Duplessis, at paras. 9.59 and 9.63). In addition, a contract referred to in any of the subparagraphs of s. 573 para. 1 *C.T.A.*, including a services contract (subject to the above-mentioned exceptions), may be awarded only after a public call for tenders published by means of an electronic tendering system, if it involves an expenditure equal to or greater than \$100,000 (Héту and Duplessis, at paras. 9.57, 9.59 and 9.85).

[113] As our colleagues note (para. 39), the purpose of ss. 573 et seq. *C.T.A.* is to protect public funds and taxpayers' interests. These provisions set out imperative standards of public order. Absolute nullity therefore sanctions a contract entered into in violation of these rules, since they are necessary for the protection of the general interest (art. 1417 *C.C.Q.*; Baudouin and Jobin, at No. 372; Héту and Duplessis, at paras. 9.13 and 9.73; P. Giroux and D. Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois* (loose-leaf), at para. 5-800; *Community Enterprises Ltd. v. Acton Vale (Ville)*, [1970] C.A. 747 (Que.); *Construction Hydrex inc. v. Havre St-Pierre (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1038; *Jourdain v. Ville*

¹ Since Bill 155, *An Act to amend various legislative provisions concerning municipal affairs and the Société d'habitation du Québec*, S.Q. 2018, c. 8, was assented to on April 19, 2018, the \$100,000 threshold has been increased by ministerial regulation, and in 2018 it was set at \$101,100; see, in this regard, J. Héту and Y. Duplessis, at para. 9.53.

[112] En vertu de ces règles, tous les contrats de moins de 25 000 \$ peuvent être conclus de gré à gré (*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25, art. 34, 54 et 512; J. Héту et Y. Duplessis, avec la collaboration de L. Vézina, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux* (2^e éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, par. 9.53). Cependant, un contrat visé à l'un des paragraphes de l'art. 573 al. 1 *L.C.V.*, y compris un contrat de service (à l'exclusion des services offerts de façon exclusive par certains professionnels énumérés, des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire, et des services professionnels exclus notamment en vertu de l'art. 573.3 *L.C.V.*), ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite, s'il comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ mais inférieure à 100 000 \$¹ (art. 573.1 *L.C.V.*; Héту et Duplessis, par. 9.59 et 9.63). En outre, un contrat visé à l'un des paragraphes de l'art. 573 al. 1 *L.C.V.*, y compris un contrat de services (sous réserve des exceptions susmentionnées), ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publiques publiée dans un système électronique d'appel d'offres, s'il comporte une dépense égale ou supérieure à 100 000 \$ (Héту et Duplessis, par. 9.57, 9.59 et 9.85).

[113] Comme le soulignent nos collègues (par. 39), les art. 573 et suiv. *L.C.V.* visent à protéger les fonds publics et l'intérêt des contribuables. Ces dispositions énoncent des normes impératives d'ordre public. La nullité absolue sanctionne donc le contrat conclu en violation de ces règles, puisqu'elles s'imposent pour la protection de l'intérêt général (art. 1417 *C.c.Q.*; Baudouin et Jobin, n° 372; Héту et Duplessis, par. 9.13 et 9.73; P. Giroux et D. Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois* (feuilles mobiles), par. 5-800; *Community Enterprises Ltd. c. Acton Vale (Ville)*, [1970] C.A. 747 (Qc); *Construction Hydrex inc. c. Havre St-Pierre (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1038; *Jourdain c. Ville de Grand-Mère*,

¹ Depuis la sanction le 19 avril 2018 du projet de loi n° 155 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 2018, c. 8, le seuil de 100 000 \$ est maintenant augmenté par règlement du ministre et a été fixé en 2018 à 101 100 \$: voir, à ce sujet, J. Héту et Y. Duplessis, par. 9.53.

de Grand-Mère, [1983] J.Q. No. 360 (QL) (Sup. Ct.); *Boisvert v. Baie-du-Febvre (Municipalité de)*, [1992] J.Q. No. 2574 (QL) (Sup. Ct.).

[114] In the present case, the Superior Court (2015 QCCS 5456, 46 M.P.L.R. (5th) 309) expressed the view that a contract had been formed between Octane and the City for the services rendered by PGB but that the contract was null because it had been entered into in violation of the imperative standards of public order set out in ss. 573 et seq. *C.T.A.* concerning the awarding of municipal contracts (paras. 75, 136-38, 140 and 148). The Superior Court therefore ordered the restitution of prestations based on the annulment of a contract (paras. 148-65). The Court of Appeal considered itself bound by the finding that a contract had been formed and also endorsed the Superior Court's reasoning concerning the annulment of that contract and the resulting restitution of prestations (paras. 47-48). Of course, a services contract with a value of \$82,898.63 like the one which, according to the courts below, was formed between Octane and the City for the services rendered by PGB should have been awarded after a call for tenders by written invitation in accordance with s. 573.1 *C.T.A.* (Sup. Ct., at para. 138; C.A., at para. 47). If such a contract had in fact been formed, which, as we shall see, is not the case, it would have been absolutely null in addition to giving rise to the penalties provided for by the *C.T.A.* (s. 573.3.1.1.1 *C.T.A.*).

[115] Article 1422 *C.C.Q.*, which sets out the effect of nullity, expressly creates an obligation to make restitution. It makes specific reference to the rules on restitution of prestations codified at arts. 1699 to 1707 *C.C.Q.* Restitution of prestations is therefore the natural consequence of the annulment of a contract with retroactive effect (Lluelles and Moore, at No. 1224). Indeed, the French version of art. 1699 para. 1 *C.C.Q.* leaves no doubt in this regard: restitution takes place “*chaque fois*” (each time) a juridical act is annulled with retroactive effect. As D. Lluelles and B. Moore explain with respect to art. 1699 para. 1 *C.C.Q.*, at No. 1229: [TRANSLATION] “The imperative tone of this provision makes it clear that judges have no choice but to order restitution following annulment”, and “[t]he very fact that the

[1983] J.Q. n° 360 (QL) (C.S.); *Boisvert c. Baie-du-Febvre (Municipalité de)*, [1992] J.Q. n° 2574 (QL) (C.S.).

[114] En l'espèce, la Cour supérieure (2015 QCCS 5456, 46 M.P.L.R. (5th) 309), s'est dite d'avis qu'un contrat s'était formé entre Octane et la Ville à l'égard des services rendus par PGB, mais que celui-ci était nul parce qu'il avait été conclu en violation des normes impératives d'ordre public prévues aux art. 573 et suiv. *L.C.V.* portant sur l'adjudication des contrats municipaux (par. 75, 136-138, 140 et 148). La Cour supérieure a donc ordonné la restitution des prestations sur le fondement de l'annulation d'un contrat (par. 148-165). La Cour d'appel s'est estimée liée par la conclusion relative à la formation d'un contrat et a par ailleurs confirmé le raisonnement de la Cour supérieure sur l'annulation de ce contrat et la restitution des prestations en résultant (par. 47-48). Certes, un contrat de services d'une valeur de 82 898,63 \$ comme celui qui, selon les tribunaux inférieurs, se serait formé entre Octane et la Ville à l'égard des services rendus par PGB, aurait dû être adjugé après une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite, conformément à l'art. 573.1 *L.C.V.* (C.S., par. 138; C.A., par. 47). Un tel contrat, s'il s'était effectivement formé, ce qui, comme nous le verrons, n'est pas le cas, serait frappé de nullité absolue, en plus de donner ouverture aux sanctions prévues par la *L.C.V.* (art. 573.3.1.1.1 *L.C.V.*).

[115] L'article 1422 *C.c.Q.*, lequel prévoit les effets de la nullité, crée expressément une obligation de restitution. Il s'agit d'un renvoi explicite au régime de la restitution des prestations codifié aux art. 1699 à 1707 *C.c.Q.* La restitution des prestations est ainsi la conséquence naturelle de l'anéantissement rétroactif d'un contrat (Lluelles et Moore, n° 1224). L'article 1699 al. 1 *C.c.Q.* ne laisse d'ailleurs aucun doute à ce sujet : la restitution a lieu « chaque fois » qu'un acte juridique est rétroactivement anéanti. Comme l'expliquent D. Lluelles et B. Moore, au n° 1229, au sujet de l'art. 1699 al. 1 *C.c.Q.* : « Le ton impératif de ce texte montre bien que le juge n'a pas d'autre choix que de prononcer les restitutions au terme de l'annulation » et « [l]e fait même que le second alinéa de cette disposition accorde

second paragraph of this provision gives judges the exceptional power to refuse restitution — to avoid ‘an undue advantage’ — reinforces the mandatory nature of restitution”. Moreover, as our colleagues again note (para. 40), recent judgments of the Court of Appeal confirm that it is possible to order the restitution of prestations where a municipal contract is annulled: see, e.g., *Repentigny (Ville de) v. Les Habitations de la Rive-Nord inc.*, 2001 CanLII 10048 (Que. C.A.); *St-Pierre (Succession de)*; *Lacroix & Fils ltée v. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10; see also Lluellas and Moore, at No. 1227 ([TRANSLATION] “[t]he necessary restitution of prestations applies not only to private law contracts, whether commutative or aleatory, but also to provincial or municipal administrative contracts, subject, in the latter case, to statutory provisions that are explicitly to the contrary”). Such case law is no doubt compatible with this Court’s decision in *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575, which was a common law decision but which, in the civil law under the *C.C.Q.*, would have resulted in restitution of prestations based on the annulment of a municipal contract.

[116] However, the annulment of a contract presupposes the *existence* of the contract. As the Court of Appeal stated in *Québec (Ville) v. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203, at para. 32, [TRANSLATION] “the nullity or resolution of a non-existent contract cannot be shown”. In the present case, the City is in fact arguing that the issue is not the nullity of a municipal contract, but rather the non-existence of any “contract” between it and Octane (A.F., at para. 47).

(b) *The Annulment of a Contract Presupposes the Existence of the Contract*

[117] Like our colleagues (paras. 59, 61-62 and 65), we are of the view that the City’s alleged obligation to make restitution cannot originate in the annulment of a contract pursuant to art. 1422 *C.C.Q.*, because no contract was formed between Octane and the City. The “contract” on which Octane’s claim is based is quite simply non-existent, and there is therefore no “juridical act” that can be “annulled with

au magistrat le pouvoir exceptionnel de refuser la restitution — pour éviter “un avantage indu” — accentue le caractère obligatoire de la restitution ». De plus, ainsi que le soulignent encore nos collègues (par. 40), la jurisprudence récente de la Cour d’appel confirme la possibilité d’ordonner la restitution des prestations en cas d’annulation d’un contrat municipal : voir, notamment, *Repentigny (Ville de) c. Les Habitations de la Rive-Nord inc.*, 2001 CanLII 10048 (C.A. Qc); *St-Pierre (Succession de)*; *Lacroix & Fils ltée c. Carleton-sur-Mer (Ville)*, 2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10; voir aussi Lluellas et Moore, n° 1227 (« [1]a nécessaire restitution des prestations s’applique non seulement aux contrats de droit privé, commutatifs ou aléatoires, mais aussi aux contrats administratifs, provinciaux ou municipaux, sous réserve dans ce dernier cas de dispositions législatives explicitement contraires »). Une telle jurisprudence est sans doute compatible avec l’arrêt de notre Cour dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575, un arrêt issu de la common law, mais qui, en droit civil sous le régime du *C.c.Q.*, aurait donné lieu à la restitution des prestations sur le fondement de l’annulation d’un contrat municipal.

[116] Toutefois, l’annulation d’un contrat suppose l’*existence* de celui-ci. Comme l’a affirmé la Cour d’appel dans l’arrêt *Québec (Ville) c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203, par. 32, « on ne peut démontrer la nullité ou la résolution d’un contrat inexistant ». En l’espèce, la Ville prétend précisément qu’il n’est pas question de nullité d’un contrat municipal; il serait plutôt question de l’inexistence de tout « contrat » entre Octane et la Ville (m.a., par. 47).

(b) *L’annulation d’un contrat suppose l’existence de celui-ci*

[117] À l’instar de nos collègues (par. 59, 61-62 et 65), nous sommes d’avis que la source de la prétendue obligation de restitution de la Ville ne peut pas être l’annulation d’un contrat en vertu de l’art. 1422 *C.c.Q.*, puisqu’aucun contrat ne s’est formé entre Octane et la Ville. Le « contrat » sur lequel s’appuie la réclamation d’Octane est tout simplement inexistant et il n’y a donc aucun « acte juridique » qui puisse être « anéanti de

retroactive effect” within the meaning of art. 1699 para. 1 *C.C.Q.* As our colleagues rightly note, at para. 62, “[l]ogically, a contract must exist before it can be annulled: if a contract did not become a legal reality, it cannot be deemed never to have existed, because it does not in fact exist”.

[118] We also agree with our colleagues’ conclusion (para. 62) that the distinction between a non-existent contract and a null contract is important, because where a contract is non-existent, there can be no restitution of prestations as a consequence of the annulment of an invalid contract (arts. 1422 and 1699 *C.C.Q.*). Rather, any obligation to make restitution must be justified on a different basis, such as receipt of a payment not due (arts. 1554, 1491, 1492 and 1699 *C.C.Q.*). Indeed, the non-existence of a contract, or debt, between the parties is precisely one of the conditions for bringing an action to recover a payment not due: see, in this regard, *Aliments Breton (Canada) inc. v. Oracle Corporation Canada inc.*, 2015 QCCA 336, at para. 14 (CanLII) ([TRANSLATION] “[r]eceipt of a payment not due suggests the absence of an obligation owed to the party bound to make restitution, whereas the resolution [or nullity] of an agreement connotes the existence of a contractual obligation”). As M. Cumyn states:

[TRANSLATION] **Consequences of non-existence in strict law.** The consequences of non-existence are very similar in factual terms to those of absolute nullity, but their legal basis is different. In the case of non-existence, unlike nullity, there is no response by the law against the material effects of the apparent act. Parties that have performed prestations in reliance on the appearance of a contract that turns out to be non-existent end up in exactly the same position as if they had acted spontaneously, without any contract. The rules associated with lack of title or the making of payments not due must therefore be applied to them. A party that thinks it sold its property under a non-existent contract can claim the property, because it never stopped being the owner thereof. A party paid in error must return the payment. [Emphasis added.]

(La validité du contrat suivant le droit strict ou l'équité: étude historique et comparée des nullités contractuelles (2002), at p. 174)

façon rétroactive » au sens de l’art. 1699 al. 1 *C.c.Q.* Comme l’affirment avec à-propos nos collègues au par. 62, « [l]’existence d’un contrat doit logiquement précéder son annulation : si un contrat n’a pas émergé à la vie juridique, il ne peut être réputé n’avoir jamais existé car il est, en fait, inexistant ».

[118] Nous partageons également la conclusion de nos collègues (par. 62) selon laquelle la distinction entre un contrat inexistant et un contrat nul est importante, parce qu’en cas d’inexistence d’un contrat, la restitution des prestations ne peut pas être la conséquence de l’annulation d’un contrat invalide (art. 1422 et 1699 *C.c.Q.*). Toute obligation de restitution devra plutôt se justifier sur la base d’un fondement différent, par exemple la réception de l’indu (art. 1554, 1491, 1492 et 1699 *C.c.Q.*). En effet, l’inexistence d’un contrat, ou d’une dette, entre les parties est précisément l’une des conditions d’ouverture d’une action en répétition de l’indu : voir à ce sujet *Aliments Breton (Canada) inc. c. Oracle Corporation Canada inc.*, 2015 QCCA 336, par. 14 (CanLII) (« [l]a réception de l’indu suggère l’absence d’une obligation à l’égard de la partie tenue à la restitution, alors que la résolution [ou la nullité] d’une entente comporte l’idée de l’existence d’une obligation contractuelle »). Comme l’affirme M. Cumyn :

Conséquences de l’inexistence selon le droit strict. Les conséquences de l’inexistence ressemblent beaucoup, dans les faits, à celles de la nullité absolue, mais leur fondement juridique est différent. L’inexistence ne donne pas lieu, comme la nullité, à une réaction du droit contre les effets matériels de l’acte apparent. Les parties qui ont exécuté des prestations en se fiant à l’apparence d’un contrat qui s’avère inexistant se retrouvent exactement dans la même situation que si elles avaient agi spontanément, sans aucun contrat. Il faut alors leur appliquer les règles qui découlent de l’absence de titre ou du paiement de l’indu. La partie qui pense avoir vendu son bien en vertu d’un contrat inexistant peut le revendiquer, parce qu’elle n’a jamais cessé d’en être propriétaire. La partie qui a été payée par erreur doit restituer le paiement. [Nous soulignons.]

(La validité du contrat suivant le droit strict ou l'équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles (2002), p. 174)

[119] Contemporary authors have difficulty accepting the very concept of non-existence of a contract: see, e.g., Baudouin and Jobin, at No. 385; Lluellas and Moore, at Nos. 1103-4 and 1113. Indeed, Hogue J.A. of the Court of Appeal noted this in her concurring reasons (para. 72) when she stated that, in principle, there is no longer any reason under the *C.C.Q.* to distinguish between acts that are null and acts that are annulable. Most authors under the *Civil Code of Lower Canada* drew a distinction between acts that were “void” (or null) and acts that were “voidable” (or annulable). An act was “void” where it contravened an imperative standard of public order (such an act would now be referred to as “absolutely null”) or where there was a complete absence of consent (which had to do with the “non-existence” of the contract itself). However, an act was simply “voidable” where an important, but non-essential, condition of formation of a contract was not met (a defect of consent, for example) (on this point, see Lluellas and Moore, at Nos. 1101 and 1102). Nevertheless, it can be seen that certain other authors affirm the importance of the concept of non-existence: see, e.g., Cumyn; S. Gaudet, “Inexistence, nullité et annulabilité du contrat: essai de synthèse” (1995), 40 *McGill L.J.* 291; X. Barré, “Nullité et inexistence ou les bégaiements de la technique juridique en France” (1992), 26 *R.J.T.* 20; P.-G. Jobin, “L’inexistence dans le droit commun des contrats” (1974), 15 *C. de D.* 173. As M. Cumyn explains, at p. 37: [TRANSLATION] “Many contemporary authors recognize that non-existence cannot be dispensed with entirely, because it is conceptually necessary to distinguish a situation where no contract has been formed from a situation where a contract has been formed but is not valid”.

[120] In civil law, the existence of a contract is conditional on the manifestation of a will to be bound by contract. A contract is defined as “an agreement of wills” (art. 1378 para. 1 *C.C.Q.*) and is formed “by the sole exchange of consents” (art. 1385 para. 1 *C.C.Q.*), and this exchange of consents is accomplished “by the express or tacit manifestation of the will of a person to accept an offer to contract made to him by another person” (art. 1386 *C.C.Q.*). In the absence of such [TRANSLATION] “facts giving rise” to a contract, “then no act exists at all” (Gaudet, at pp. 336-37).

[119] La doctrine contemporaine admet difficilement la notion même d’inexistence d’un contrat : voir, p. ex., Baudouin et Jobin, n° 385; Lluellas et Moore, nos 1103-1104 et 1113. La juge Hogue en Cour d’appel l’a d’ailleurs souligné dans ses motifs concordants (par. 72), en affirmant qu’il n’y avait en principe plus lieu sous le *C.c.Q.* de distinguer entre les actes nuls et les actes annulables. La plupart des auteurs sous le régime du *Code civil du Bas-Canada* faisaient la distinction entre l’« acte nul » et l’« acte annulable ». L’acte était « nul » quand il violait une norme impérative d’ordre public (ce que l’on appellerait aujourd’hui un acte nul de « nullité absolue ») ou encore quand il y avait absence totale de consentement (ce qui concernait l’« inexistence » même du contrat). L’acte était toutefois simplement « annulable » quand il y avait absence d’une condition importante, mais non essentielle, de formation du contrat (un vice de consentement par exemple) (voir à ce sujet Lluellas et Moore, nos 1101-1102). On constate néanmoins que certains autres auteurs maintiennent l’importance de la notion d’inexistence : voir, p. ex., Cumyn; S. Gaudet, « Inexistence, nullité et annulabilité du contrat : essai de synthèse » (1995), 40 *R.D. McGill* 291; X. Barré, « Nullité et inexistence ou les bégaiements de la technique juridique en France » (1992), 26 *R.J.T.* 20; P.-G. Jobin, « L’inexistence dans le droit commun des contrats » (1974), 15 *C. de D.* 173. Comme l’explique M. Cumyn, à la p. 37 : « Plusieurs auteurs contemporains reconnaissent qu’on ne peut se passer entièrement de l’inexistence parce qu’il est conceptuellement nécessaire de distinguer la situation où aucun contrat ne s’est formé de celle où un contrat s’est formé, quoique non valide ».

[120] En droit civil, l’existence d’un contrat est conditionnelle à la manifestation d’une volonté d’être lié contractuellement. Le contrat est défini comme « un accord de volonté » (art. 1378 al. 1 *C.c.Q.*), il se forme « par le seul échange de consentement » (art. 1385 al. 1 *C.c.Q.*), et cet échange de consentement se réalise « par la manifestation, expresse ou tacite, de la volonté d’une personne d’accepter l’offre de contracter que lui fait une autre personne » (art. 1386 *C.c.Q.*). En l’absence de ces « faits générateurs » du contrat, « il y a alors absence totale

Indeed, a contract's non-existence results from the absence of the formal conditions for its existence, namely offer and acceptance (Cumyn, at pp. 150 and 155). Where, objectively speaking, the manifestation of a will to be bound by contract is absent, that is, where there is no offer to contract or where such an offer is refused or not accepted, [TRANSLATION] "there is no contract" (Cumyn, at p. 155).

[121] As our colleagues note (para. 53), by-laws and resolutions are the legal vehicles by which a municipality, through its decision-making body, the municipal council, expresses its will (*Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, at p. 866; *Silver's Garage Ltd. v. Town of Bridgewater*, [1971] S.C.R. 577, at p. 586; *Poulin De Courval v. Poliquin*, 2018 QCCA 1534, at para. 18 (CanLII); *Habitations Germa inc. v. Ville de Rosemère*, 2017 QCCA 1294, at para. 6 (CanLII); *Amar v. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277, at para. 8; *Belœil (Ville de) v. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; *9129-6111 Québec inc. v. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320, at para. 18; *Lévesque v. Carignan (Corp. de la ville de)*, [1998] AZ-98026278 (Que. Sup. Ct.); Héту and Duplessis, at paras. 9.31, 9.33-9.34 and 9.38). In other words, it is through by-laws or resolutions of members of its council in session that a municipality has the general power to bind itself by contract (ss. 47 and 350 *C.T.A.*; *Ville de Saguenay v. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38, at para. 35 (CanLII)). As the Court of Appeal put it in *Unibec* (para. 35):

[TRANSLATION] . . . a local municipality cannot be bound financially to a third party unless a resolution or by-law so provides. This is a measure enacted in the interest of local municipalities, and therefore of the public, to promote the sound administration of public funds and transparency in decision making and to prevent collusion and corruption. [Emphasis added; footnotes omitted.]

[122] Certain other bodies, such as an executive committee, may also be established to facilitate the effective management of a municipality (ss. 70.1 et seq. *C.T.A.*), and a municipal charter may thus

d'acte » (Gaudet, p. 336-337). En effet, l'inexistence d'un contrat découle de l'absence des conditions formelles d'existence d'un contrat que sont l'offre et l'acceptation (Cumyn, p. 150 et 155). Lorsqu'il y a absence objective de toute manifestation d'une volonté d'être lié contractuellement, c'est-à-dire lorsqu'il y a absence d'une offre de contracter ou encore refus d'une telle offre ou absence d'acceptation, « il n'y a pas de contrat » (Cumyn, p. 155).

[121] Comme le soulignent nos collègues (par. 53), le règlement et la résolution sont les véhicules juridiques par lesquels une municipalité, par l'entremise de son organe décisionnel qu'est le conseil municipal, manifeste sa volonté (*Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, p. 866; *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, [1971] R.C.S. 577, p. 586; *Poulin De Courval c. Poliquin*, 2018 QCCA 1534, par. 18 (CanLII); *Habitations Germa inc. c. Ville de Rosemère*, 2017 QCCA 1294, par. 6 (CanLII); *Amar c. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277, par. 8; *Belœil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; *9129-6111 Québec inc. c. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320, par. 18; *Lévesque c. Carignan (Corp. de la ville de)*, [1998] AZ-98026278 (C.S. Qc); Héту et Duplessis, par. 9.31, 9.33-9.34 et 9.38). En d'autres termes, c'est par règlement ou résolution des membres de son conseil en séance qu'une municipalité a le pouvoir général de s'engager contractuellement (art. 47 et 350 *L.C.V.*; *Ville de Saguenay c. Construction Unibec inc.*, 2019 QCCA 38, par. 35 (CanLII)). Pour reprendre les propos de la Cour d'appel dans *Unibec* (par. 35) :

. . . une municipalité locale ne peut être liée financièrement face à un tiers que si une résolution ou un règlement le prévoit. Il s'agit d'une mesure édictée dans l'intérêt des municipalités locales, donc des citoyens, pour favoriser une saine administration des fonds publics ainsi que la transparence des décisions et pour éviter la collusion et la corruption. [Nous soulignons; notes en bas de page omises.]

[122] Certaines autres instances, comme un comité exécutif, peuvent également être mises sur pied afin de faciliter la gestion efficace d'une municipalité (art. 70.1 et suiv. *L.C.V.*), et une charte municipale

give an executive committee the power to enter into contracts on behalf of the municipality (Héту and Duplessis, at paras. 9.31 and 9.39). A municipality may also, through a by-law passed by its council, delegate to an officer the power to incur obligations on its behalf (s. 477.2 *C.T.A.*; Héту and Duplessis, at para. 9.39). [TRANSLATION] “An officer may exercise the power delegated by the council only if there are funds available for the proposed expenditure” (Héту and Duplessis, at para. 9.39; see also *Construction Irebec inc. v. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303, at para. 89 (CanLII)).

[123] In the case at bar, a by-law granting such a delegation of powers to certain officers was in force at the relevant time (*By-law concerning the delegation of powers to officers and employees*, By-law 02-004, June 26, 2002 (“*Delegation By-law*”). However, since only one “professional services” firm was solicited, no officer of the City had a delegation of powers authorizing him or her to enter into a contract with a value exceeding \$25,000 (art. 22 of the *Delegation By-law*; testimony of Gilles Robillard, A.R., vol. XIII, at pp. 96-97). As a result, no duly authorized officer could have incurred an obligation in the amount of \$82,898.63 on the City’s behalf. The City’s executive committee could certainly have expressed the will to do so on the City’s behalf, given that the committee has the power to grant “any contract involving an expenditure that does not exceed \$100,000” (s. 33 para. 2 of the *Charter of Ville de Montréal, metropolis of Québec*, CQLR, c. C-11.4), but it is not alleged here that the executive committee exercised such a power on the City’s behalf. It is also not disputed that no by-law or resolution of the City’s municipal council exists in which the City expressed its will to be bound by contract to Octane for the services rendered by PGB (our colleagues’ reasons, at para. 56; A.F., at para. 79).

[124] The Superior Court nonetheless found that Mr. Thériault had given Octane a mandate and had assured it that it would be paid (para. 135). However, Mr. Thériault was not invested with any delegation of powers authorizing him to make contracts on the

peut ainsi confier à un comité exécutif le pouvoir de contracter au nom de la municipalité (Héту et Duplessis, par. 9.31 et 9.39). Une municipalité peut aussi, par règlement de son conseil, déléguer à un fonctionnaire le pouvoir de contracter des obligations en son nom (art. 477.2 *L.C.V.*; Héту et Duplessis, par. 9.39). « Un fonctionnaire ne peut utiliser son pouvoir délégué par le conseil que s’il y a des fonds disponibles pour la dépense projetée » (Héту et Duplessis, par. 9.39; voir aussi *Construction Irebec inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 4303, par. 89 (CanLII)).

[123] En l’espèce, un règlement accordant à certains fonctionnaires une telle délégation de pouvoirs était en vigueur au moment des faits (*Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés*, Règl. 02-004, 26 juin 2002 (« *Règlement de délégation* »)). Cependant, comme une seule entreprise de « services professionnels » avait été sollicitée, aucun fonctionnaire de la Ville ne jouissait d’une délégation de pouvoirs l’autorisant à conclure un contrat d’une valeur excédant 25 000 \$ (art. 22 du *Règlement de délégation*; témoignage de Gilles Robillard, d.a., vol. XIII, p. 96-97). Ainsi, aucun fonctionnaire dûment autorisé n’a pu contracter une obligation de 82 898,63 \$ au nom de la Ville. Le comité exécutif de la Ville aurait certes pu manifester une telle volonté au nom de la Ville, étant donné que celui-ci a le pouvoir de consentir « tout contrat qui n’entraîne pas une dépense excédant 100 000 \$ » (art. 33 al. 2 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4), mais il n’est pas allégué ici qu’un tel pouvoir aurait été exercé par le comité exécutif au nom de la Ville. Il n’est pas non plus contesté qu’il n’existe aucun règlement ni aucune résolution du conseil municipal de la Ville par lesquels cette dernière aurait manifesté sa volonté d’être liée contractuellement à Octane à l’égard des services rendus par PGB (motifs de nos collègues, par. 56; m.a., par. 79).

[124] La Cour supérieure a néanmoins conclu que M. Thériault avait donné mandat à Octane et qu’il lui avait donné l’assurance qu’elle serait payée (par. 135). Or, M. Thériault ne jouissait d’aucune délégation de pouvoirs l’autorisant à contracter au nom

City's behalf, since he was a member of the political staff of the mayor's office, not a municipal officer or employee (Sup. Ct. reasons, at paras. 62-66; ss. 114.7 and 477.2 *C.T.A.*).

[125] Like our colleagues (para. 55), we must also insist on the fact that the doctrine of apparent mandate codified at art. 2163 *C.C.Q.* does not apply in the municipal context (*Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General of Quebec*, [1977] 1 S.C.R. 41, at p. 47; *GM Développement inc.*, at para. 21; *Gestion Gabriel Borduas inc.*, at para. 69 (CanLII); *Cité de St-Laurent v. Boudrias*, [1974] C.A. 473 (Que.), at p. 475; Héту and Duplessis, at para. 9.36; P. Garant, *Précis de droit des administrations publiques* (6th ed. 2018), at p. 160).

[126] On this point, it is useful to recall that legal persons established in the public interest, such as municipalities, are primarily governed by the special Acts by which they are constituted and that the *C.C.Q.* is therefore merely suppletive in nature in this area (art. 300 *C.C.Q.*). Article 1376 *C.C.Q.* provides in this regard that the rules set forth in the Book on Obligations — including art. 2163 *C.C.Q.* and the doctrine of apparent mandate it codifies — “apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them”. This Court has found, for example, that “general principles” or “rules of public law” may either prevent the general rules of civil liability from applying or substantially alter how they are applied: *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621, at para. 22; *Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17, at para. 27; *Prud'homme v. Prud'homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663, at para. 31; *Canadian Food Inspection Agency v. Professional Institute of the Public Service of Canada*, 2010 SCC 66, [2010] 3 S.C.R. 657, at para. 26.

[127] In our view, the non-application of the doctrine of apparent mandate in the municipal context is a “general principle” or “rule of public law” that prevails over the civil law rules. It is a control measure enacted in the interest of the public to ensure

de la Ville, parce qu'il était un membre du personnel politique du cabinet du maire, et non un fonctionnaire ou un employé municipal (motifs de la C.S., par. 62-66; art. 114.7 et 477.2 *L.C.V.*).

[125] Comme nos collègues (par. 55), il nous faut aussi insister sur le fait que la théorie du mandat apparent codifiée à l'art. 2163 *C.c.Q.* ne s'applique pas en matière municipale (*Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général du Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41, p. 47; *GM Développement inc.*, par. 21; *Gestion Gabriel Borduas inc.*, par. 69 (CanLII); *Cité de St-Laurent c. Boudrias*, [1974] C.A. 473 (Qc), p. 475; Héту et Duplessis, par. 9.36; P. Garant, *Précis de droit des administrations publiques* (6^e éd. 2018), p. 160).

[126] Sur ce point, il est utile de rappeler que les personnes morales de droit public, telles les municipalités, sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent, et que le *C.c.Q.* n'a donc qu'un caractère supplétif en ce domaine (art. 300 *C.c.Q.*). L'article 1376 *C.c.Q.* prévoit à cet égard que les règles du livre Des obligations — dont fait partie l'art. 2163 *C.c.Q.* et la théorie du mandat apparent qu'il codifie — « s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables ». Notre Cour a par exemple reconnu que des « principes généraux » ou des « règles de droit public » peuvent faire obstacle à l'application du régime général de responsabilité civile ou en modifier substantiellement les règles de fonctionnement : *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621, par. 22; *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17, par. 27; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 31; *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2010 CSC 66, [2010] 3 R.C.S. 657, par. 26.

[127] À notre avis, la non-application de la théorie du mandat apparent en matière municipale est un « principe général » ou une « règle de droit public » primant les règles du droit civil. Il s'agit d'une mesure de contrôle édictée dans l'intérêt des citoyens

sound administration and transparency (*Immeubles Beaurom ltée v. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26, at paras. 23 and 30). As our colleagues note (para. 55), in order to safeguard and protect the collective interests of taxpayers, it is necessary to prevent “anyone from being able to squander public funds in a municipality’s name”.

[128] This rule therefore seems to us to be entirely justified. A mandate to enter into contracts on a municipality’s behalf cannot exist in the absence of a valid delegation of powers through a by-law of the municipal council, in accordance with s. 477.2 *C.T.A.* The municipality must make such a delegation by-law accessible by publishing it on the Internet (s. 573.3.1.2 *C.T.A.*; Héту and Duplessis, at para. 9.39). There can therefore be no reasonable grounds to believe in the existence of a non-existent mandate; ignorance of the law is no excuse in this context. “[I]n light of the old adage ‘ignorance of the law is no excuse’, everyone is taken to know the scope of the powers of a public agent” (R. Dussault and L. Borgeat, *Administrative Law: A Treatise* (2nd ed. 1985), vol. 1, at p. 501). As the Court of Appeal stated in *Boudrias*, [TRANSLATION] “[a]n administrative contract is subject to mandatory formalities intended to protect the public purse”, and a person wishing to enter into a contract with a municipality “cannot evade administrative law requirements by relying on their good faith, their ignorance of the law, the doctrine of apparent mandate or the doctrine of tacit mandate” (p. 475).

[129] Moreover, and most importantly, it is very firmly established that persons wishing to enter into a contract with a municipality “must at their peril ascertain that the statutory body which assumes to delegate important functions involving the exercise of discretion to committees or persons has in fact the power so to delegate and that the particular person dealt with is acting pursuant to due authority so lawfully delegated” (*Silver’s Garage Ltd.*, at p. 593; see also *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919, at para. 68; *St-Pierre (Succession de)*, at para. 35; *Beaurom*, at para. 30; *Beaudry v. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738, at pp. 743-44 ([TRANSLATION]

à des fins de saine administration et de transparence (*Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26, par. 23 et 30). En effet, pour préserver et protéger l’intérêt collectif des contribuables, il faut, comme le soulignent nos collègues (par. 55), éviter « que n’importe qui ne puisse dilapider des fonds publics au nom d’une municipalité ».

[128] Cette règle nous paraît donc être pleinement justifiée. Un mandat de contracter au nom d’une municipalité ne saurait exister en l’absence d’une délégation de pouvoirs valide faite par règlement du conseil municipal conformément à l’art. 477.2 *L.C.V.* La municipalité doit rendre un tel règlement de délégation accessible en le publiant sur Internet (art. 573.3.1.2 *L.C.V.*; Héту et Duplessis, par. 9.39). En conséquence, il ne saurait y avoir de motifs raisonnables de croire en l’existence d’un mandat inexistant; l’ignorance de la loi n’est pas une excuse dans ce contexte. « [I]l découle du vieil adage “Nul n’est censé ignorer la loi” que chacun est tenu de connaître l’étendue des pouvoirs de l’agent public » (R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif* (2^e éd. 1984), t. I, p. 642-643)). Comme l’a affirmé la Cour d’appel dans *Boudrias*, « [l]e contrat administratif est soumis à des formalités impératives destinées à protéger le trésor public », et une personne qui souhaite contracter avec une municipalité « ne peut éluder les exigences du droit administratif en invoquant sa bonne foi, son ignorance de la loi, la théorie du mandat apparent ou celle du mandat tacite » (p. 475).

[129] En outre, et surtout, il est très fermement établi qu’une personne qui souhaite contracter avec une municipalité « doit à ses propres risques s’assurer que l’organisme légal qui prend sur lui de déléguer à des comités ou à des personnes d’importantes fonctions comportant l’exercice de discrétion, a effectivement la faculté de déléguer ainsi des fonctions, et que la personne avec qui il traite est nantie de l’autorité requise licitement déléguée de la sorte » (*Silver’s Garage Ltd.*, p. 593; voir aussi *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 68; *St-Pierre (Succession de)*, par. 35; *Beaurom*, par. 30; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738, p. 743-744 (« il a toujours

“it has always been recognized by authors and the courts that those who contract with a municipality must ensure not only that the municipality is acting within its powers but also that all legal requirements have been met; otherwise, the municipality is not bound to them”); Héту and Duplessis, at para. 9.34 ([TRANSLATION] “it is [up to] those dealing with a municipality to ensure that both the municipality and its employees are acting within their powers and that all legal requirements for entering into the contract have been met, [and] [t]hose who contract with a municipality must ensure that the person with whom they are dealing is authorized to act on the municipality’s behalf”). As Héту and Duplessis indicate, this [TRANSLATION] “requirement [is] strict, but it serves the general public interest and it is the price to be paid for dealing with a municipality” (para. 9.2).

[130] In short, the “contract” on which Octane’s claim is based is quite simply non-existent. No municipal contract can come into existence in the absence of any manifestation whatsoever of a municipality’s will to be bound by contract. Logically, therefore, the restitution of prestations cannot in the instant case be the consequence of the annulment of a contract. The City’s obligation to make restitution must instead be justified on a different basis. According to our colleagues, the mechanism of receipt of a payment not due provides a basis for the restitution of prestations in this case. We are in complete but respectful disagreement with them on this point.

(3) Restitution of Prestations as a Consequence of Receipt of a Payment Not Due (Articles 1554, 1491 and 1492 C.C.Q.)

[131] The mechanism of receipt of a payment not due is [TRANSLATION] “infused with the principle that no one should enrich themselves unjustly at the expense of another” (Pineau, Burman and Gaudet, at p. 491 (emphasis added)). This mechanism is one of those [TRANSLATION] “concrete cases for which courts, under the influence of the academic literature, have transposed the rules to similar, related scenarios, known as unjust enrichment (in French, “*enrichissement sans*

été reconnu par la doctrine et la jurisprudence que ceux qui contractent avec une municipalité doivent s’assurer que non seulement celle-ci agit dans les limites de ses pouvoirs, mais aussi que toutes les conditions requises par la loi ont été observées; autrement la municipalité n’est pas liée envers eux »); Héту et Duplessis, par. 9.34 (« ce sont [à] ceux qui transigent avec une municipalité de s’assurer que tant cette dernière que ses préposés agissent dans les limites de leurs pouvoirs et que toutes les conditions requises par la loi pour la conclusion du contrat ont été observées [et] [c]elui qui contracte avec une municipalité doit s’assurer que la personne avec laquelle il transige est autorisée à agir au nom de la municipalité »)). Comme l’enseignent les auteurs Héту et Duplessis, il s’agit d’une « exigence [. . .] rigoureuse, mais elle sert l’intérêt public général et il s’agit du prix à payer pour transiger avec une municipalité » (par. 9.2).

[130] En somme, le « contrat » sur lequel Octane fonde sa réclamation est tout simplement inexistant. Aucun contrat municipal ne peut prendre naissance en l’absence totale d’une manifestation de la volonté d’une municipalité d’être liée contractuellement. En toute logique, la restitution des prestations ne peut donc en l’espèce être la conséquence de l’annulation d’un contrat. L’obligation de restitution de la Ville doit plutôt se justifier sur la base d’un fondement différent. Selon nos collègues, le mécanisme de la réception de l’indu permet en l’espèce de fonder la restitution des prestations. Nous sommes en complet mais respectueux désaccord avec eux sur ce point.

(3) La restitution des prestations comme conséquence de la réception de l’indu (art. 1554, 1491 et 1492 C.c.Q.)

[131] Le mécanisme de la réception de l’indu est « imprégn[é] du principe qui veut que nul ne doit s’enrichir de façon injustifiée aux dépens d’autrui » (Pineau, Burman et Gaudet, p. 491 (nous soulignons)). Ce mécanisme constitue l’un de ces « cas concrets, dont la jurisprudence, sous l’influence de la doctrine, a transposé les règles pour les appliquer à des hypothèses voisines analogues, connues sous le nom d’enrichissement sans cause,

cause”, which became “*enrichissement injustifié*”, 1493 C.C.Q.” (Tancelin, at p. 370).

[132] But just as they rejected the application of the doctrine of apparent mandate in this area, courts have traditionally rejected the application of the *principe* of unjust enrichment in the municipal context (*Lalonde v. City of Montreal North*, [1978] 1 S.C.R. 672, at p. 695; *Olivier v. Corporation du Village de Wottonville*, [1943] S.C.R. 118, at pp. 124-25; *Cité de St-Romuald d’Etchemin v. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411 (Que.), at p. 415; *Corporation municipale de Havre St-Pierre v. Brochu*, [1973] C.A. 832 (Que.); *Cité de Montréal v. Teodori*, [1970] C.A. 401 (Que.); *Beaudry; Bourque v. Cité de Hull* (1920), 30 B.R. 221, at p. 229).

[133] The non-application of the principle of unjust enrichment in the municipal context that was established under the *Civil Code of Lower Canada* continues under the *Civil Code of Québec*, contrary to what the Court of Appeal suggested (para. 40). In fact, the Court of Appeal itself reaffirmed this rule in a recent decision: [TRANSLATION] “In general, courts dismiss claims based on a contract or on the principle of unjust enrichment when all of the formalities required by the [*Charter*] (valid resolution or by-law, finance certificate) have not been observed” (*Beurom*, at para. 25 (emphasis added)). The rule is also widely discussed by contemporary authors in their treatises:

[TRANSLATION] . . . case law has established the rule that persons who contract with the government must ensure not only that the government is acting within its powers but also that each and every legal requirement has been met. If this is not done . . . it is generally impossible for the other contracting party to rely on, for example, the doctrine of apparent mandate or of unjust enrichment in order to be compensated by the government. [Footnotes omitted.]

(Baudouin and Jobin, at No. 60; see also P. Garant, *Droit administratif* (7th ed. 2017), at pp. 363-81; Héту et Duplessis, at paras. 9.164-9.166.)

[134] The rationale for the rule is simple. As Héту and Duplessis state, at para. 9.165, [TRANSLATION]

devenu l’enrichissem[ent] injustifié, 1493 C.c.Q. » (Tancelin, p. 370).

[132] Or, tout comme ils ont rejeté l’application de la théorie du mandat apparent en ce domaine, les tribunaux ont traditionnellement rejeté l’application du *principe* de l’enrichissement injustifié en matière municipale (*Lalonde c. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672, p. 695; *Olivier c. Corporation du Village de Wottonville*, [1943] R.C.S. 118, p. 124-125; *Cité de St-Romuald d’Etchemin c. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411 (Qc), p. 415; *Corporation municipale de Havre St-Pierre c. Brochu*, [1973] C.A. 832 (Qc); *Cité de Montréal c. Teodori*, [1970] C.A. 401 (Qc); *Beaudry; Bourque c. Cité de Hull* (1920), 30 B.R. 221, p. 229).

[133] La non-application du principe de l’enrichissement injustifié en matière municipale établie sous le régime du *Code civil du Bas-Canada* se maintient sous celui du *Code civil du Québec*, contrairement à ce qu’affirme la Cour d’appel (par. 40). En fait, la Cour d’appel a elle-même réaffirmé cette règle dans un arrêt récent : « En général, les cours rejettent les réclamations fondées sur un contrat ou sur le principe de l’enrichissement injustifié, lorsque toutes les formalités exigées par la [*Charte*] (résolution ou règlement valide; certificat des finances) n’ont pas été remplies » (*Beurom*, par. 25 (nous soulignons)). Les auteurs contemporains en font par ailleurs largement état dans leurs traités :

. . . la jurisprudence a établi la règle que celui qui contracte avec l’Administration doit s’assurer non seulement que celle-ci agit dans les limites de ses pouvoirs, mais aussi que toutes et chacune des conditions requises par la loi ont été observées. À défaut, [. . .] il est généralement impossible au cocontractant d’invoquer, par exemple, la doctrine du mandat apparent ou celle de l’enrichissement injustifié pour se faire indemniser par l’Administration. [Notes en bas de page omises.]

(Baudouin et Jobin, n° 60; voir aussi P. Garant, *Droit administratif* (7^e éd. 2017), p. 363-381; Héту et Duplessis, par. 9.164-9.166.)

[134] La raison d’être de la règle est simple. Comme l’enseignent les auteurs Héту et Duplessis,

“[c]ourts have . . . refused to apply the doctrine of unjust enrichment because the rules concerning municipal contracts are of public order and because they did not want parties to do indirectly what the law prohibits them from doing”. Moreover, while recent jurisprudence of the Court of Appeal confirms that it is possible to order the restitution of prestations where a municipal contract is annulled (see para. 115 of our reasons), it is silent on whether it is possible to order the restitution of prestations in favour of a private party on the basis of receipt of a payment not due where that party claims to have provided services to a municipality in reliance on a contract it believes it entered into but that turns out not to exist at all. In our view, the application of the principle of unjust enrichment in the municipal context must be excluded. We will now consider receipt of a payment not due.

[135] In civil law, the three conditions for bringing an action to recover a payment not due are: (1) the existence of a payment made by the payer (also known as the *solvens*) to the payee (also known as the *accipiens*), (2) the absence of a debt between the parties, and (3) an error by the payer² (arts. 1554 para. 1 and 1491 para. 1 *C.C.Q.*; Baudouin and Jobin, at Nos. 530-31; Lluellas and Moore, at No. 1367.1; Pineau, Burman and Gaudet, at p. 468; *Threlfall v. Carleton University*, 2019 SCC 50, [2019] 3 S.C.R. 726, at paras. 78 and 217). These three conditions must be interpreted [TRANSLATION] “cautiously, if not restrictively” (Baudouin and Jobin, at No. 513) and, where they are met, art. 1491 para. 1 *C.C.Q.* expressly creates an obligation to make restitution, subject to the exception set out in art. 1491 para. 2 *C.C.Q.* Article 1492 *C.C.Q.* then requires “[r]estitution of payments not due” to be made according to the rules for the restitution of prestations codified at arts. 1699 to 1707 *C.C.Q.*

[136] In principle, the payer bears the burden of establishing that the conditions for bringing an action

² Any alteration of the payer’s will is treated like error. Also, art. 1491 *C.C.Q.* provides that a payer who, knowing that he or she owes nothing, pays merely to avoid injury while protesting that he or she owes nothing may bring an action to recover a payment not due.

au par. 9.165, « [l]es tribunaux ont [. . .] refusé d’appliquer la théorie de l’enrichissement sans cause parce que les règles relatives aux contrats municipaux sont d’ordre public et qu’ils ne voulaient pas que les parties fassent indirectement ce que la loi leur interdit de faire ». De plus, si la jurisprudence récente de la Cour d’appel confirme la possibilité d’ordonner la restitution des prestations en cas d’annulation d’un contrat municipal (voir par. 115 de nos motifs), elle est toutefois silencieuse sur la possibilité d’ordonner la restitution des prestations en faveur d’une partie privée sur le fondement de la réception de l’indu lorsque cette partie prétend avoir fourni des services à une municipalité sur la foi d’un contrat qu’elle croit avoir conclu, mais qui s’avère carrément inexistant. À notre sens, l’application du principe d’enrichissement injustifié en matière municipale doit être écartée. Nous examinerons maintenant le cas de la réception de l’indu.

[135] En droit civil, les trois conditions d’ouverture d’une action en répétition de l’indu sont : (1) l’existence d’un paiement fait par le payeur (aussi appelé *solvens*) au payé (aussi appelé *accipiens*), (2) l’inexistence d’une dette entre les parties et (3) l’erreur du payeur² (art. 1554 al. 1 et 1491 al. 1 *C.c.Q.*; Baudouin et Jobin, nos 530-531; Lluellas et Moore, n° 1367.1; Pineau, Burman et Gaudet, p. 468; *Threlfall c. Carleton University*, 2019 CSC 50, [2019] 3 R.C.S. 726, par. 78 et 217). Ces trois conditions doivent être interprétées « avec prudence, sinon restrictivement » (Baudouin et Jobin, n° 513), et, lorsqu’elles sont remplies, l’art. 1491 al. 1 *C.c.Q.* crée expressément une obligation de restitution sous réserve de l’exception prévue à l’art. 1491 al. 2 *C.c.Q.* L’article 1492 *C.c.Q.* prévoit alors que « [l]a restitution de ce qui a été payé indûment » se fait suivant le régime de la restitution des prestations codifié aux art. 1699 à 1707 *C.c.Q.*

[136] Le fardeau de démontrer l’existence des conditions d’ouverture d’une action en répétition de

² Toute altération de la volonté du payeur est assimilée à une erreur. Aussi l’art. 1491 *C.c.Q.* précise-t-il que le payeur qui, sachant qu’il ne doit rien, paie simplement pour éviter un préjudice, en protestant qu’il ne doit rien, peut exercer l’action en répétition de l’indu.

to recover a payment not due are met (art. 2803 para. 1 *C.C.Q.*; Baudouin and Jobin, at No. 532; Lluelles and Moore, at No. 1382). The payer must first prove the existence of a payment and the absence of a debt (Lluelles and Moore, at No. 1382). An error by the payer is then [TRANSLATION] “presumed to be the most likely explanation for a payment that in itself is inexplicable” (J. Carbonnier, *Droit civil* (2004), vol. II, at No. 1219). In practice, the burden of proof is then reversed and it is the payee who must prove that there was no error by the payer (Baudouin and Jobin, at No. 532; Lluelles and Moore, at No. 1382; *Amex*, at para. 31; *Pearl v. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697 (Sup. Ct.); *Roux v. Cordeau*, [1981] R.P. 29 (Que. Sup. Ct.); *Garage W. Martin Ltée v. Labrie*, [1957] C.S. 175 (Que.)).

[137] We will look at each of the three conditions for bringing an action to recover a payment not due and attempt to determine whether they are met here.

(a) *Existence of a Payment*

[138] Services were provided to the City. It is true that a “payment” within the meaning of art. 1553 *C.C.Q.* may involve the provision of services and not only the handing over of a sum of money or a material thing (our colleagues’ reasons, at para. 73). The fact remains that the services provided to the City in the instant case were provided by PGB, not by Octane. As M. Planiol and G. Ripert write:

[TRANSLATION] **Who may bring an action.** — The action belongs only to the person who actually paid, whether the prestation was performed by that person or was performed by a third party on that person’s behalf. [Emphasis added.]

(*Traité pratique de droit civil français*, vol. VII, *Obligations* (2nd ed. 1954), at p. 32)

[139] In order to allow Octane’s action against the City, it is therefore essential to conclude that the services received by the City were rendered by PGB on Octane’s behalf. The opposite conclusion would result in the dismissal of the action brought by Octane directly against the City, since Octane would then

l’indu repose en principe sur le payeur (art. 2803 al. 1 *C.c.Q.*; Baudouin et Jobin, n° 532; Lluelles et Moore, n° 1382). Le payeur doit d’abord prouver l’existence d’un paiement et l’inexistence d’une dette (Lluelles et Moore, n° 1382). L’erreur du payeur est ensuite « présumée comme l’explication la plus vraisemblable d’un paiement en soi inexplicable » (J. Carbonnier, *Droit civil* (2004), vol. II, n° 1219). En pratique, il s’opère alors un renversement du fardeau de la preuve et c’est au payé qu’il revient de prouver l’absence d’erreur du payeur (Baudouin et Jobin, n° 532; Lluelles et Moore, n° 1382; *Amex*, par. 31; *Pearl c. Investissements Contempra Ltée*, [1995] R.J.Q. 2697 (C.S.); *Roux c. Cordeau*, [1981] R.P. 29 (C.S. Qc); *Garage W. Martin Ltée c. Labrie*, [1957] C.S. 175 (Qc)).

[137] Examinons chacune des trois conditions d’ouverture d’une action en répétition de l’indu et tentons de déterminer si elles sont ici réunies.

a) *L’existence d’un paiement*

[138] La Ville a reçu une prestation de services. Certes, un « paiement » au sens de l’art. 1553 *C.c.Q.* peut consister en une prestation de services, et non pas seulement en la remise d’une somme d’argent ou d’une chose matérielle (motifs de nos collègues, par. 73). Il n’en demeure pas moins que les services fournis ici à la Ville l’ont été par PGB, et non par Octane. Comme l’enseignent les auteurs M. Planiol et G. Ripert :

Par qui l’action peut être exercée. — L’action n’appartient qu’à celui qui a effectivement payé, soit qu’il ait lui-même fait la prestation, soit qu’elle ait été faite par un tiers en son nom. [Nous soulignons.]

(*Traité pratique de droit civil français*, t. VII, *Obligations* (2^e éd. 1954), p. 32)

[139] Pour accueillir l’action d’Octane contre la Ville, il est donc essentiel de conclure que les services reçus par la Ville ont été rendus par PGB au nom d’Octane. La conclusion contraire entraînerait le rejet de l’action d’Octane introduite directement contre la Ville, car Octane n’aurait alors fait

have made no payment to the City. As Hogue J.A. of the Court of Appeal noted in her concurring reasons, at para. 75, [TRANSLATION] “[b]ecause the services were provided here by a third party, namely . . . PGB . . ., I also doubt that we can find that Octane . . . made a payment to the City” (Sup. Ct., at paras. 128 and 131). In fact, Octane paid a sum of money to PGB, not to the City. In other words, our colleagues’ conclusion (paras. 73-75) that the services received by the City were rendered by PGB on Octane’s behalf is crucial.

[140] To reach such a conclusion, our colleagues rely on a [TRANSLATION] “subcontracting agreement” signed by Octane and PGB on May 15, 2007 (Exhibit P-3, A.R., vol. II, at p. 11) and on a letter dated August 15, 2007 (Exhibit D-22, A.R., vol. V, at p. 105) in which PGB stated that it had not entered into any contract with the City but that it had entered into a contract with Octane for the design, production, creation and public and media presentation of the City’s transportation plan. Our colleagues also rely on an excerpt from the Superior Court’s judgment in which it stated that PGB was a [TRANSLATION] “subcontractor” of Octane (paras. 159-60). However, the issue of whether, for the purposes of an action to recover a payment not due, the services received by the City could be considered to have been provided by PGB on Octane’s behalf was not before the Superior Court. In fact, Octane did not rely on receipt of a payment not due as a basis for its claim at trial.

[141] As a result, the Superior Court makes no mention anywhere in its judgment of the agreement signed by PGB and Octane on August 10, 2007 (Exhibit P-123, A.R., vol. IV, at p. 117), in which they confirm that Octane had paid PGB \$82,898.63³ as an advance for a contract signed by the City and PGB, and in which PGB undertakes to “repay that same amount to Octane” as soon as “the City . . . pays [\$82,898.63] to [PGB]” (A.R., vol. IV, at p. 117). This document suggests, first, that Octane agreed, with full knowledge of the facts, to pay the City’s

aucun paiement à la Ville. Comme l’a souligné la juge Hogue dans ses motifs concordants en Cour d’appel, au par. 75, « [l]es services ayant ici été rendus par un tiers, en l’occurrence [. . .] PGB [. . .], je doute également qu’on puisse conclure qu’Octane [. . .] a fait un paiement à la Ville » (C.S., par. 128 et 131). En effet, Octane a versé une somme d’argent à PGB, et non à la Ville. Autrement dit, la conclusion de nos collègues (par. 73-75) selon laquelle les services reçus par la Ville ont été rendus par PGB au nom d’Octane est capitale.

[140] Pour arriver à une telle conclusion, nos collègues s’appuient sur une « entente de sous-traitance » signée le 15 mai 2007 entre Octane et PGB (pièce P-3, d.a., vol. II, p. 11), et sur une lettre datée du 15 août 2007 (pièce D-22, d.a., vol. V, p. 105) dans laquelle PGB affirme qu’aucun contrat n’a été conclu entre PGB et la Ville, alors qu’un contrat aurait été conclu entre PGB et Octane à l’égard de la conception, de la production, de la réalisation et de la présentation publique et médiatique du Plan de transport de la Ville. Nos collègues s’appuient également sur un passage du jugement de première instance où la Cour supérieure affirme que PGB était un « sous-contractant » d’Octane (par. 159-160). Or, la Cour supérieure n’était pas saisie de la question de savoir si l’on pouvait considérer, aux fins d’une action en répétition de l’indu, que les services reçus par la Ville avaient été rendus par PGB au nom d’Octane. De fait, Octane n’a pas invoqué en première instance la réception de l’indu comme fondement de sa réclamation.

[141] La Cour supérieure ne mentionne donc nulle part dans son jugement l’entente signée le 10 août 2007 entre PGB et Octane (pièce P-123, d.a., vol. IV, p. 117), entente où PGB et Octane attestent qu’Octane a versé à PGB la somme de 82 898,63 \$³ en avance à un contrat signé entre la Ville et PGB, et où PGB s’engage à « rembourse[r] ce même montant à Octane » dès que « la Ville [. . .] effectuera le paiement de [82 898,63] \$ à [PGB] » (d.a., vol. IV, p. 117). Ce document laisse entendre, d’une part, qu’Octane aurait en toute connaissance de cause accepté de payer à

³ Difference of one cent between the amount claimed and the agreement.

³ Écart d’un cent entre le montant réclamé et l’entente.

debt to PGB and, second, that those two firms intended PGB to provide services to the City on its own behalf in exchange for a payment that ought to have come directly from the City, not from Octane. Other excerpts from the evidence confirm the possibility that this was the case.

[142] In fact, Louis Aucoin, who in 2007 was a senior partner at Octane, testified that Octane knew at the time of payment that there was no contract between PGB and the City, but that it expected them to enter into one at a later date (testimony of Louis Aucoin, A.R., vol. VII, at pp. 124-25). Thus, Octane [TRANSLATION] “would have wanted” PGB “to be able to issue its own invoice” to the City after the launch of the City’s transportation plan (*ibid.*, at pp. 152-53 (emphasis added)). According to Mr. Aucoin, the decision to pay PGB directly was made by Octane “reluctantly” (A.R., vol. VIII, at pp. 9-10). Shortly before the day of the launch, Octane supposedly suggested to PGB, which wanted an advance, that it contact the mayor’s office to try to obtain “a first cheque”, but this was unsuccessful (*ibid.*). Octane therefore released a first cheque payable to PGB, but continued to believe that PGB could invoice the City at some point (*ibid.*, at pp. 11-12). Octane issued “a second cheque a week or two later” because “the first cheque didn’t cover all the expenses that [PGB] had to advance” (*ibid.*, at pp. 15-16). It was at the time of the “last instalment” that Octane signed “an agreement” with PGB stating that PGB would repay \$82,898.63 to Octane as soon as it was paid by the City (*ibid.*, at pp. 16-18; Exhibit P-123, A.R., vol. IV, at p. 117).

[143] In short, these excerpts from the evidence confirm the possibility that Octane and PGB intended the latter to provide services to the City on its own behalf in exchange for a payment that ought to have come directly from the City, not from Octane. In other words, the evidence does not clearly show that the services received by the City were provided by PGB on Octane’s behalf. Any ambiguity in this regard that was not resolved at trial stems from the fact that Octane was not relying on receipt of a payment not due as a basis for its claim. In our view, it is therefore not advisable for this Court now to dispose

PGB la dette de la Ville et, d’autre part, que l’intention de ces deux entreprises était que PGB fournisse en son propre nom des services à la Ville en échange d’un paiement qui aurait dû émaner directement de la Ville, et non d’Octane. D’autres passages de la preuve confirment la possibilité d’une telle thèse.

[142] En effet, Louis Aucoin, associé principal chez Octane en 2007, affirme, dans son témoignage, qu’Octane savait au moment du paiement qu’il n’y avait aucun contrat entre PGB et la Ville, mais qu’elle s’attendait à ce qu’un contrat soit ultérieurement conclu entre PGB et la Ville (témoignages de Louis Aucoin, d.a., vol. VII, p. 124-125). Ainsi, Octane « aurait voulu » qu’après le lancement du Plan de transport de la Ville, PGB « puisse émettre sa propre facture » à la Ville (*ibid.*, p. 152-153 (nous soulignons)). La décision de payer directement PGB aurait été prise par Octane « à reculons » (d.a., vol. VIII, p. 9-10). Peu de temps avant le jour du lancement, Octane aurait suggéré à PGB, qui souhaitait obtenir une avance, de contacter le cabinet du maire afin de tenter d’obtenir « un premier chèque », mais cela a échoué (*ibid.*). Octane a alors débloqué un premier chèque payable à PGB, mais continuait à penser que PGB pourrait facturer la Ville à un moment donné (*ibid.*, p. 11-12). Octane a tiré « un deuxième chèque une semaine ou deux plus tard » parce que « le premier chèque [n’]a pas couvert toutes les dépenses [que PGB] devait avancer » (*ibid.*, p. 15-16). C’est lors du « dernier versement » qu’Octane a signé « une entente » avec PGB prévoyant le remboursement par PGB à Octane de la somme de 82 898,63 \$ aussitôt que la Ville aurait effectué le paiement à PGB (*ibid.*, p. 16-18; pièce P-123, d.a., vol. IV, p. 117).

[143] En somme, ces passages de la preuve confirment qu’il est possible que l’intention d’Octane et de PGB ait été que cette dernière fournisse en son propre nom des services à la Ville en échange d’un paiement qui aurait dû émaner directement de la Ville, et non d’Octane. En d’autres termes, il ne se dégage pas clairement de la preuve que les services reçus par la Ville ont été rendus par PGB au nom d’Octane. Toute ambiguïté non résolue sur ce point au procès est liée au fait qu’Octane n’a pas invoqué en première instance la réception de l’indu comme fondement de sa réclamation. À notre avis, il n’est

of the City's appeal on the basis of that mechanism. However, we are prepared to adopt the interpretation of the evidence that is most favourable to Octane with respect to the condition requiring the existence of a payment, since, in our view, its claim must be dismissed in any event.

(b) *Absence of a Debt*

[144] The absence of a debt between the parties stems from the non-existence of a contract between Octane and the City for the services rendered by PGB. It is moreover not contested that the facts giving rise to the parties' dispute occurred in 2007, during the period in between two framework agreements for professional services entered into by Octane and the City in 2004 and 2008 (C.A., at para. 9; Exhibits P-33 and P-34, A.R., vol. II, at pp. 77-83; Exhibits P-118 and P-119, A.R., vol. IV, at pp. 106-12).

(c) *Error by the Payer*

[145] A payer is said to have made a payment "in error" if the payer [TRANSLATION] "mistakenly believed that he or she was a debtor" (M. Fabre-Magnan, *Droit des obligations* (3rd ed. 2013), vol. 2, at p. 491; A. Sériaux, *Droit des obligations* (1992), at p. 271). An error, which may be of fact or of law (Baudouin and Jobin, at No. 531; Lluellas and Moore, at No. 1379; Pineau, Burman and Gaudet, at pp. 469-70), is an essential condition for an action to recover a payment not due; it is not, however, a condition for the annulment of a contract (D. Lluellas and B. Moore, at No. 1374 ([TRANSLATION] "[i]n [the] case [of the annulment of a contract], an error by the 'payer' is unnecessary, because . . . restitution for the parties is dictated by the disappearance of the contract")); Baudouin and Jobin, at No. 530; Pineau, Burman and Gaudet, at p. 470; P. Malaurie, L. Aynès and P. Stoffel-Munck, *Les obligations* (5th ed. 2011), at No. 723). Contrary to what the majority of the Court of Appeal suggested in its reasons (paras. 53-55), an error is always required in an action to recover a payment not due (Lluellas and Moore, at No. 1375; Pineau, Burman and Gaudet, at p. 470). In this respect, it must be noted that art. 1554 para. 1 *C.C.Q.* is not a distinct source of the obligation

par conséquent pas prudent que notre Cour dispose maintenant du pourvoi de la Ville sur la base de ce mécanisme. Nous acceptons toutefois d'adopter l'interprétation de la preuve la plus favorable à Octane quant à la condition de l'existence d'un paiement, car sa réclamation doit, à notre avis, être rejetée de toute façon.

b) *L'inexistence d'une dette*

[144] L'inexistence d'une dette entre les parties résulte de l'inexistence d'un contrat entre Octane et la Ville à l'égard des services rendus par PGB. Il n'est pas non plus contesté que les faits à l'origine du différend entre les parties ont eu lieu en 2007, soit durant la période qui s'est écoulée entre les deux conventions-cadres de services professionnels conclues en 2004 puis en 2008 entre Octane et la Ville (C.A., par. 9; pièces P-33 et P-34, d.a., vol. II, p. 77-83; pièces P-118 et P-119, d.a., vol. IV, p. 106-112).

c) *L'erreur du payeur*

[145] On dit du payeur qu'il a effectué le paiement « par erreur » s'il « se croyait à tort débiteur » (M. Fabre-Magnan, *Droit des obligations* (3^e éd. 2013), vol. 2, p. 491; A. Sériaux, *Droit des obligations* (1992), p. 271). L'erreur, qui peut être de fait ou de droit (Baudouin et Jobin, n^o 531; Lluellas et Moore, n^o 1379; Pineau, Burman et Gaudet, p. 469-470), est une condition essentielle de l'action en répétition de l'indu; il ne s'agit toutefois pas d'une condition de l'annulation d'un contrat (D. Lluellas et B. Moore, n^o 1374 (« [d]ans [l]e cas [de l'annulation d'un contrat], l'erreur du "payeur" n'est pas nécessaire, puisque [. . .] la restitution des parties est commandée par la disparition du contrat »); Baudouin et Jobin, n^o 530; Pineau, Burman et Gaudet, p. 470; P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *Les obligations* (5^e éd. 2011), n^o 723). Contrairement à ce que laissent entendre les juges majoritaires de la Cour d'appel dans leurs motifs (par. 53-55), l'erreur est toujours requise dans une action en répétition de l'indu (Lluellas et Moore, n^o 1375; Pineau, Burman et Gaudet, p. 470). À cet égard, il faut préciser que l'art. 1554 al. 1 *C.c.Q.* ne constitue pas une source distincte de l'obligation de restitution :

to make restitution: rather, that provision must be read together with art. 1491 para. 1 *C.C.Q.* (*Amex*, at para. 29). As F. Levesque states:

[TRANSLATION] Article 1554 para. 1 *C.C.Q.* must be read together with article 1491 *C.C.Q.* Read on its own, article 1554 para. 1 *C.C.Q.* may suggest that an error is not necessary to an action for receipt of a payment not due. But an error is fundamental. If a payment was made where there was no obligation, as stated in article 1554 para. 1 *C.C.Q.*, but without any error, receipt of a payment not due cannot be relied on. [Emphasis added.]

(*Précis de droit québécois des obligations* (2014), at p. 191)

[146] As we mentioned above, the burden is on the payee (here, the City) to prove that there was no error by the payer (here, Octane) once the payer has discharged the burden of proving the existence of a payment and the absence of a debt. In the instant case, one cannot ignore the fact that, by not relying on receipt of a payment not due at trial as a basis for its claim, Octane deprived the City of the opportunity to adduce evidence to discharge its burden of “show[ing] that Octane provided . . . services knowing that it was not bound to do so” (our colleagues’ reasons, at para. 67). As Hogue J.A. of the Court of Appeal stated in her concurring reasons, at para. 74, the rules on receipt of payment not due [TRANSLATION] “are not easy to apply in the context of the instant case, where the known facts are limited”, and “[o]ne need only think of the concept of error, which would likely raise many questions on its own”.

[147] In principle, the payee can show the absence of an error by the payer by proving that the payer made the payment knowing that he or she was not bound to do so (Lluelles and Moore, at No. 1377 ([TRANSLATION] “[t]he making of a payment not due must be understood as the discharge of a debt that does not exist . . . without the ‘payer’ being aware of this fact”, and “[t]hose who, with full knowledge of the facts, pay an amount they do not owe cannot rely on receipt of a payment not due” (emphasis added); *Sodexho Québec ltée v. Cie de chemin de fer du littoral nord de Québec & du Labrador inc.*, 2010 QCCA 2408, 89 C.C.P.B. 203, at paras. 170-75). In

cette disposition doit plutôt être lue en corrélation avec l’art. 1491 al. 1 *C.c.Q.* (*Amex*, par. 29). Comme l’affirme F. Levesque :

L’article 1554, al. 1 *C.c.Q.* doit être lu en corrélation avec l’article 1491 *C.c.Q.* La seule lecture de l’article 1554, al. 1 *C.c.Q.* peut porter à croire qu’il n’est pas nécessaire de retrouver une erreur dans une action en réception de l’indu. Or, l’erreur est fondamentale. Si un paiement a été fait sans qu’il existe une obligation, comme l’indique l’article 1554, al. 1 *C.c.Q.*, mais sans erreur, la réception de l’indu n’est pas permise. [Nous soulignons.]

(*Précis de droit québécois des obligations* (2014), p. 191)

[146] Rappelons que c’est au payé (ici, la Ville) qu’il revient de prouver l’absence d’erreur du payeur (ici, Octane) une fois que ce dernier s’est acquitté de son fardeau de prouver l’existence d’un paiement et l’inexistence d’une dette. En l’espèce, on ne peut ignorer le fait qu’en n’invoquant pas la réception de l’indu au procès comme fondement de sa réclamation, Octane a privé la Ville de la possibilité de présenter une preuve qui l’aurait déchargée de son fardeau « de démontrer qu’Octane a rendu [un] service en sachant qu’elle n’y était pas tenue » (motifs de nos collègues, par. 67). Comme l’a affirmé la juge Hogue dans ses motifs concordants en Cour d’appel, au par. 74, « il n’est pas aisé d’appliquer [les règles de la réception de l’indu] dans le contexte de l’espèce où les faits connus sont limités » et « [i]l n’y a qu’à songer à la notion d’erreur qui, à elle seule, serait susceptible de soulever de nombreuses questions ».

[147] En principe, le payé parvient à démontrer l’absence d’erreur du payeur s’il prouve que ce dernier a effectué le paiement en sachant qu’il n’y était pas tenu (Lluelles et Moore, n° 1377 (« [l]e paiement de l’indu doit être compris comme l’exécution d’une dette qui n’existe pas [. . .] sans que le “payeur” soit conscient de cet état de fait » et « [c]elui qui, en toute connaissance de cause, paie une somme à laquelle il n’est pas tenu ne peut invoquer la réception de l’indu » (nous soulignons); *Sodexho Québec ltée c. Cie de chemin de fer du littoral nord de Québec & du Labrador inc.*, 2010 QCCA 2408, 89 C.C.P.B. 203, par. 170-175). Dans ces circonstances, le paiement

such circumstances, the payment will be treated as a liberality and an action to recover a payment not due will be dismissed (Baudouin and Jobin, at No. 531 ([TRANSLATION] “[i]f [the *solvens*] ‘paid’ where no debt existed but *with full knowledge of the facts*, the alleged payment should normally be treated as a liberality and recovery denied” (emphasis added; footnote omitted)); Pineau, Burman and Gaudet, at pp. 469-70 ([TRANSLATION] “[w]here the *solvens* makes a payment knowing full well that he or she owes nothing, the *solvens* is not making a payment that is not due, since that prestation will be regarded as having been performed with a liberal intention” (emphasis added (footnote omitted))).

[148] Such a correlation between the absence of an error and the existence of a liberal intention, or, conversely, between the absence of a liberal intention and the existence of an error, flows from an expansive view of the concept of liberal intention. In their reasons (paras. 67 and 79-84), our colleagues largely equate the absence of a liberal intention with the existence of an error. In reality, the payer may well have made a payment knowing that he or she owed nothing, but without having the true intention of providing a gratuitous benefit or making an informal gift to the payee. For example, the payer might hope that the payee will provide a counterprestation; the payer may have a personal interest in the transaction; the payer may have intended to manage the business of another; the payer may have assumed the risks of his or her behaviour; or the “payment” may have been made by the payer with a view to a broader agreement, etc.: Carbonnier, at Nos. 1219, 1223 and 1227-28; Pineau, Burman and Gaudet, at p. 471 ([TRANSLATION] “those who intentionally, and with full knowledge of the facts, pay a debt they know they do not owe thereby indicate that they are making a gift or that they intend to manage the business of another” (emphasis added)). It would therefore be more accurate from a theoretical standpoint to say that the payee can prove the absence of an error by the payer by showing: (1) that the payer made the payment knowing that he or she was not bound to do so (i.e., absence of error as such), or (2) that the payer made the payment with the true intention of providing a gratuitous benefit or making an informal gift to the payee, or that another cause excluding the

sera traité comme une libéralité et l’action en répétition de l’indu sera rejetée (Baudouin et Jobin, n° 531 (« [s]i [le *solvens*] a “payé” alors qu’aucune dette n’existait, mais *en toute connaissance de cause*, on doit normalement traiter le prétendu paiement comme une libéralité et refuser la répétition » (nous soulignons; note en bas de page omise)); Pineau, Burman et Gaudet, p. 469-470 (« [l]orsque le *solvens* effectue un paiement alors qu’il sait pertinemment qu’il ne doit rien, il ne paie pas l’indu, car cette prestation sera considérée comme ayant été faite dans une intention libérale » (nous soulignons; note en bas de page omise)).

[148] Une telle adéquation entre l’absence d’une erreur et l’existence d’une intention libérale ou, inversement, entre l’absence d’une intention libérale et l’existence d’une erreur, résulte d’une conception élargie de la notion d’intention libérale. Dans leurs motifs (par. 67 et 79-84), nos collègues assimilent largement l’absence d’une intention libérale à l’existence d’une erreur. En réalité, il se peut fort bien que le payeur ait effectué le paiement en sachant qu’il ne devait rien, sans pour autant avoir eu l’intention véritable de procurer un avantage gratuit au payé ou d’effectuer une donation informelle à son profit. Par exemple, le payeur peut espérer que le payé fournira une contre-prestation; il peut avoir, dans l’opération, un intérêt personnel; il peut avoir eu l’intention de gérer l’affaire d’autrui; il peut avoir accepté les risques de son comportement; son « paiement » peut s’inscrire dans la perspective d’une convention plus vaste, etc. : Carbonnier, nos 1219, 1223 et 1227-1228; Pineau, Burman et Gaudet, p. 471 (« celui qui paierait sciemment, en toute connaissance de cause, une dette qu’il sait ne pas devoir, indique par ce fait même qu’il fait une donation ou qu’il entend gérer l’affaire d’autrui » (nous soulignons)). Conséquemment, il serait plus juste sur le plan théorique d’affirmer que le payé parvient à prouver l’absence d’erreur du payeur s’il démontre : (1) que le payeur a effectué le paiement en sachant qu’il n’y était pas tenu (c.-à-d. l’absence d’erreur proprement dite), ou (2) que le payeur a effectué le paiement en ayant une intention véritable de procurer un avantage gratuit au payé ou d’effectuer une donation informelle à son profit ou encore qu’une

possibility of error provides legal justification for the payment:

[TRANSLATION] Finally, it should be noted that proof of error — or another defect of consent — is not always necessary: once the “payer” has proved an absence of debt or an overpayment, it is up to the “payee” to prove liberal intention, which cannot be presumed, or another cause that can provide legal justification for the payment. [Emphasis added; footnotes omitted.]

(Lluelles and Moore, at No. 1378)

[TRANSLATION] However, the *accipiens* may oppose the action for recovery, not by trying to establish the absence of error, a negative that is impossible to prove, but by bringing forward positive evidence that the payment had a cause that makes it definitive. What cause? There are various types.

- It may be a liberal intention: the *solvens* intended to provide a gratuitous benefit to the *accipiens* or to the third party whose debt he or she extinguishes, or perhaps to make an informal gift.
- It might also be an intention to manage the debtor’s business, or a view to a broader agreement; it is not uncommon for the making of a payment not due to be one element of a transaction (within the meaning of art. 2044), an assignment made to the *accipiens* in the expectation of receiving concessions in return. [Emphasis added.]

(Carbonnier, at No. 1219)

[149] For example, in *Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval (Régie régionale de la santé et de services sociaux de Laval) v. 9112-4511 Québec inc.*, 2006 QCCS 5323, aff’d 2008 QCCA 848, the payee alleged — albeit unsuccessfully — that an overpayment was justified by a transaction entered into by the parties to settle a potential action for damages.

[150] In the case at bar, our colleagues agree in their reasons (paras. 66-67) with the conclusion of the majority of the Court of Appeal that Octane provided services based on its mistaken, but good faith,

autre cause excluant l’hypothèse de l’erreur justifie juridiquement le paiement :

Précisons, enfin, que la preuve de l’erreur — ou d’un autre vice du consentement — n’est pas toujours nécessaire : dès l’instant, en effet, où le « payeur » a prouvé l’inexistence de la dette ou le paiement excédentaire, il appartient au « payé » de prouver l’intention libérale, qui ne saurait se présumer, ou encore une autre cause pouvant juridiquement justifier le paiement. [Nous soulignons; notes en bas de page omises.]

(Lluelles et Moore, n° 1378)

L’accipiens, cependant, peut s’opposer à l’action en répétition, non pas en essayant de démontrer l’absence d’erreur, preuve négative impossible, mais en rapportant la preuve positive que le paiement a eu une cause qui le rend définitif. Quelle cause? Il en est de diverses sortes.

- Ce peut être une intention libérale : le *solvens* a entendu procurer un avantage gratuit à l’*accipiens* ou au tiers dont il éteint la dette, voire réaliser une donation informelle.
- Ce pourrait être aussi bien l’intention de gérer l’affaire du débiteur, ou encore la perspective d’une convention plus vaste : il n’est pas rare que le paiement de l’indu soit l’un des éléments d’une transaction (au sens de l’a. 2044), une cession faite à l’*accipiens* dans l’attente de concessions en retour. [Nous soulignons.]

(Carbonnier, n° 1219)

[149] Ainsi, dans *Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval (Régie régionale de la santé et de services sociaux de Laval) c. 9112-4511 Québec inc.*, 2006 QCCS 5323, conf. par 2008 QCCA 848, le payé avait prétendu — mais sans succès — que la somme payée en trop se justifiait par une transaction intervenue entre les parties en vue de régler un éventuel recours en dommages-intérêts.

[150] En l’espèce, nos collègues souscrivent dans leurs motifs (par. 66-67) à la conclusion des juges majoritaires de la Cour d’appel selon laquelle Octane aurait fourni des services en vertu de sa croyance

belief that the City had entered into a contract with it (paras. 25 and 66).

[151] In our opinion, the evidence shows rather clearly that Octane did not pay the City in error. It is helpful to note from the outset that the error must exist at the time of payment (*Canadian Imperial Bank of Commerce v. Perrault et Perrault Ltée*, [1969] B.R. 958; *Aussant v. Axa Assurances inc.*, 2013 QCCQ 398, [2013] R.J.Q. 533; *Société nationale de fiducie v. Robitaille*, [1983] C.A. 521 (Que.); *Roux v. Cordeau*; *Commission des écoles catholiques de Verdun v. Giroux*, [1986] R.J.Q. 2970 (Prov. Ct.)). Here, the time of payment was May 17, 2007, the launch date for the City’s transportation plan, since that was the date on which the services were provided to the City. However, it cannot be said that Octane believed it had a contract with the City at the time of payment. Nor can it be said that Octane believed at the time of payment that it was possible the City would grant it a valid contract *at a later date*.

(i) Octane Knew at the Time of Payment That It Had No Contract With the City for the Services Provided by PGB

[152] When it left the meeting on April 27, 2007, Octane had allegedly obtained a [TRANSLATION] “mandate” for consulting services (the “concept mandate” or “consulting mandate”); the costs associated with payment for the services provided by PGB were thus considered expenses included in that “mandate” (testimony of Louis Aucoin, A.R., vol. VIII, at pp. 5-9). Louis Aucoin testified at trial that, following the meeting on April 27, 2007, he believed that the “mandate could not . . . exceed the limit for proceeding by agreement”, that is, “twenty-five thousand dollars (\$25,000)” (*ibid.*, at pp. 61-63 and 75).

[153] Louis Aucoin was well aware that the \$25,000 limit was relevant not only because it was the highest threshold for a contract to be awarded by agreement (i.e., without a call for tenders by written invitation or a public call for tenders published by means of an electronic tendering system), but also because it was the highest threshold for a contract to be granted by an officer on the City’s behalf (*ibid.*, at pp. 63-75). The rules for the formation of

erronée, mais de bonne foi, que la Ville avait contracté avec elle (par. 25 et 66).

[151] À notre avis, la preuve démontre plutôt clairement qu’Octane n’a pas payé la Ville par erreur. Il est utile de préciser d’emblée que l’erreur doit exister au moment du paiement (*Canadian Imperial Bank of Commerce c. Perrault et Perrault Ltée*, [1969] B.R. 958; *Aussant c. Axa Assurances inc.*, 2013 QCCQ 398, [2013] R.J.Q. 533; *Société nationale de fiducie c. Robitaille*, [1983] C.A. 521 (Qc); *Roux c. Cordeau*; *Commission des écoles catholiques de Verdun c. Giroux*, [1986] R.J.Q. 2970 (C.P.)). Le moment du paiement, ici, est le 17 mai 2007, date du lancement du Plan de transport de la Ville, car c’est à cette date que les services ont été fournis à la Ville. Cependant, on ne peut pas dire d’Octane qu’elle croyait à l’existence d’un contrat la liant à la Ville au moment du paiement. On ne peut pas non plus affirmer qu’elle croyait au moment du paiement à la possibilité qu’un contrat valide lui soit *ultérieurement* consenti par la Ville.

(i) Octane savait au moment du paiement qu’aucun contrat ne la liait à la Ville à l’égard des services rendus par PGB

[152] Lorsqu’elle sort de la réunion du 27 avril 2007, Octane aurait obtenu un « mandat » relatif à des services-conseils (le « mandat du concept » ou « mandat de conseil »); les frais associés au paiement des services rendus par PGB auraient alors été considérés comme des déboursés inclus dans ce « mandat » (témoignage de Louis Aucoin, d.a., vol. VIII, p. 5-9). Louis Aucoin a témoigné au procès qu’il croyait, après la réunion du 27 avril 2007, que le « mandat » ne « pourra[it] excéder [. . .] la limite de gré à gré », soit « vingt-cinq mille dollars (25 000 \$) » (*ibid.*, p. 61-63 et 75).

[153] Louis Aucoin savait parfaitement que la limite de 25 000 \$ était pertinente, et ce, non seulement parce qu’il s’agit du seuil maximal en deçà duquel un contrat peut être adjugé de gré à gré (c.-à-d. sans demande de soumissions faite par voie d’invitation écrite ou demande de soumissions publiques publiée dans un système électronique d’appel d’offres), mais aussi parce qu’il s’agit du seuil maximal en deçà duquel un fonctionnaire peut consentir un contrat

a contract with the City were briefly (but helpfully) summarized by Gilles Robillard as follows: (1) a duly authorized officer could have granted a contract with a value of up to \$25,000 on the City's behalf, (2) the City's executive committee could have granted a contract with a value of up to \$100,000 on the City's behalf, and (3) the City's municipal council could have granted any contract with a value of more than \$100,000 (testimony of Gilles Robillard, A.R., vol. XIII, at p. 9).

[154] However, according to a quote for consulting services dated April 28, 2007 (Exhibit P-6, A.R., vol. II, at pp. 17-18), the value of the “mandate” for consulting services was estimated at \$27,600 plus tax. According to the budget estimates dated May 4, 2007 (Exhibit P-13, A.R., vol. II, at pp. 38-41), the value of the “mandate” for consulting services was estimated at \$28,350 and then at \$34,650 plus tax (*ibid.*, at pp. 75-76).

[155] Moreover, in the same budget estimates dated May 4, 2007 (Exhibit P-13, A.R., vol. II, at pp. 38-41), the services rendered by PGB were an item of expenses separate from the “mandate” for consulting services.⁴ They involved a “mandate” for the production of the event, which, on May 4, 2007, nearly two weeks *before* the launch of the transportation plan on May 17, 2007, was estimated at \$120,250 plus tax and then at \$138,250 plus tax. As the Court of Appeal noted (para. 14), the final budget estimate dated May 15, 2007 (Exhibit P-12, A.R., vol. II, at pp. 36-37), two days *before* the launch of the transportation plan on May 17, 2007, forecast fees, costs and expenses of \$72,750 plus tax *solely* for PGB's services (see also Sup. Ct., at para. 94). These estimated values for the “mandate” for PGB's production of the event greatly exceed the \$25,000 limit, and it is clear that Octane was well aware of this at the time the services were provided by PGB on May 17, 2007. Indeed, Louis Aucoin admitted at trial that, *before* the launch of the transportation plan on May 17, 2007, he had [TRANSLATION] “a very

⁴ The Superior Court also found that the mandate for consulting services was different from the mandate for the production of the show organized by PGB for the launch of the City's transportation plan (paras. 70-85).

au nom de la Ville (*ibid.*, p. 63-75). Les règles de formation d'un contrat avec la Ville ont été sommairement (mais utilement) résumées ainsi par Gilles Robillard : (1) un fonctionnaire dûment autorisé aurait pu consentir un contrat au nom de la Ville jusqu'à une valeur de 25 000 \$, (2) le comité exécutif de la Ville aurait pu consentir un contrat au nom de la Ville jusqu'à une valeur de 100 000 \$ et (3) le conseil municipal de la Ville aurait pu consentir tout contrat d'une valeur de plus de 100 000 \$ (témoignage de Gilles Robillard, d.a., vol. XIII, p. 9).

[154] Or, d'après un devis de services-conseils daté du 28 avril 2007 (pièce P-6, d.a., vol. II, p. 17-18), la valeur du « mandat » relatif aux services-conseils est estimée à 27 600 \$ plus taxes. Suivant les estimations budgétaires datées du 4 mai 2007 (pièce P-13, d.a., vol. II, p. 38-41), la valeur du « mandat » en matière de services-conseils est estimée à 28 350 \$, puis à 34 650 \$ plus taxes (*ibid.*, p. 75-76).

[155] En outre, selon ces mêmes estimations budgétaires datées du 4 mai 2007 (pièce P-13, d.a., vol. II, p. 38-41), les services rendus par PGB constituent un chef de déboursés distinct du « mandat » en matière de services-conseils⁴. Il s'agit d'un « mandat » relatif à la production de l'événement, lequel est évalué, en date du 4 mai 2007, soit près de deux semaines *avant* le lancement du Plan de transport du 17 mai 2007, à 120 250 \$ plus taxes, puis à 138 250 \$ plus taxes. Comme l'a souligné la Cour d'appel (par. 14), la prévision budgétaire finale datée du 15 mai 2007 (pièce P-12, d.a., vol. II, p. 36-37), soit deux jours *avant* le lancement du Plan de transport du 17 mai 2007, prévoit des honoraires, frais et déboursés de 72 750 \$ plus taxes visant *exclusivement* les services de PGB (voir aussi C.S., par. 94). Ces valeurs estimées du « mandat » concernant la production de l'événement par PGB excèdent largement la limite de 25 000 \$, et, manifestement, Octane le savait très bien au moment où les services ont été rendus par PGB le 17 mai 2007. Louis Aucoin a d'ailleurs admis au procès qu'il avait

⁴ La Cour supérieure a d'ailleurs conclu que le mandat en matière de services-conseils se distinguait du mandat relatif à la production du spectacle organisé par PGB lors du lancement du Plan de transport de la Ville (par. 70-85).

good idea” of the value of the services that would be provided by PGB (*ibid.*, at pp. 131-38). In short, Octane knew at the time the City’s transportation plan was launched that no duly authorized officer could lawfully grant a contract with such a value on the City’s behalf.

[156] Furthermore, Mr. Aucoin knew that no resolution had been passed by the City’s municipal council to award Octane a contract for PGB’s services (*ibid.*). He also knew that no framework agreement between Octane and the City was in effect at the time the City’s transportation plan was launched (*ibid.*, at pp. 144-46, 341 and 348).

(ii) Octane Knew at the Time of Payment That the City Could Not Grant It a Valid Contract at a Later Date for the Services Provided by PGB

[157] Gilles Robillard, who in 2007 was the associate general director of the City’s infrastructure, transportation and environment division, testified at trial that, after the launch of the City’s transportation plan, Mr. Thériault could have [TRANSLATION] “forwarded” the file to the executive committee for authorization of payment (testimony of Gilles Robillard, A.R., vol. XIII, at pp. 36-37; Sup. Ct., at para. 134). As we mentioned above, the executive committee does indeed have the power to grant a contract with a value of up to \$100,000, but even if that committee had granted a contract with Octane after the fact, the contract could not have been valid because, as the Superior Court noted, at para. 133, [TRANSLATION] “[i]t was too late to issue an invitation to tender or to make a public call for tenders given that the event had already taken place”. It is important to focus here on the evidence showing that Octane knew the rules for awarding municipal contracts:

- Octane [TRANSLATION] “was committed to complying with the rules for awarding contracts” (pp. 35-36).
- It “regularly” had contracts with the City; it also did business with “other municipalities” (pp. 45-47).

« une très bonne idée », *avant* le lancement du Plan de transport du 17 mai 2007, de la valeur des services qui seraient rendus par PGB (*ibid.*, p. 131-138). En somme, Octane savait au moment du lancement du Plan de transport de la Ville qu’aucun fonctionnaire dûment autorisé n’avait pu légalement consentir un contrat d’une telle valeur au nom de la Ville.

[156] Par ailleurs, Louis Aucoin savait qu’aucune résolution du conseil municipal de la Ville n’octroyait un contrat à Octane concernant les services de PGB (*ibid.*). Il savait aussi qu’aucun contrat-cadre entre Octane et la Ville n’était en vigueur au moment du lancement du Plan de transport de la Ville (*ibid.*, p. 144-146, 341 et 348).

(ii) Octane savait au moment du paiement qu’aucun contrat valide ne pourrait lui être ultérieurement consenti par la Ville à l’égard des services rendus par PGB

[157] Gilles Robillard, directeur général associé au Service des infrastructures, transport et environnement de la Ville en 2007, a affirmé au procès que M. Thériault aurait pu, après le lancement du Plan de transport de la Ville, « acheminer » le dossier au comité exécutif afin de faire autoriser le paiement (témoignage de Gilles Robillard, d.a., vol. XIII, p. 36-37; C.S., par. 134). Comme nous l’avons souligné plus haut, le comité exécutif a effectivement le pouvoir de consentir un contrat jusqu’à une valeur de 100 000 \$, mais, même si ce comité avait après coup consenti un contrat à Octane, il n’aurait pu s’agir d’un contrat valide, puisque, comme l’a fait observer la Cour supérieure, au par. 133, « [i]l était trop tard pour procéder par appel d’offres sur invitations ou par appel d’offres public, vu que l’événement avait déjà eu lieu ». Il faut insister ici sur la preuve qui démontre qu’Octane connaît les règles d’adjudication des contrats municipaux :

- Elle « tient à respecter les règles d’attribution de contrats » (p. 35-36).
- Elle a « régulièrement » des contrats avec la Ville de Montréal; elle fait aussi affaires avec « d’autres municipalités » (p. 45-47).

- In 2007, Louis Aucoin knew full well what differentiated a contract entered into by agreement, a contract awarded through a written invitation and a contract awarded through a public call for tenders; he was also well aware that the “lowest threshold” for a contract to be awarded through a written invitation was “twenty-five thousand dollars (\$25,000) at the time”. He also knew that the lowest threshold for a contract to be awarded through a public call for tenders was “one hundred thousand dollars (\$100,000)” (pp. 55-58 and 71).
- Octane was well aware at the material time that the normal procedure for awarding a contract through a written invitation was not followed in this case. It was also well aware that the normal procedure for entering into a contract by agreement was not followed in this case (“normally what we want is written proof that the quote has been accepted by a person in authority”) (pp. 58-61 and 63-65).
- En 2007, Louis Aucoin connaît très bien la différence entre un contrat conclu de gré à gré, un contrat adjudgé par voie d’invitation écrite et un contrat adjudgé par voie d’appel d’offres public; il sait aussi très bien que le « seuil minimal » pour l’adjudication d’un contrat par voie d’invitation écrite est de « vingt-cinq mille dollars (25 000 \$) à l’époque ». Il sait également que le seuil minimal pour l’adjudication d’un contrat par voie d’appel d’offres public est de « cent mille dollars (100 000 \$) » (p. 55-58 et 71).
- Octane est tout à fait consciente à l’époque des faits que la procédure normale pour l’adjudication d’un contrat par voie d’invitation écrite n’a pas été suivie dans ce cas-ci. Elle est aussi tout à fait consciente que la procédure normale pour l’octroi d’un contrat conclu de gré à gré n’a pas été suivie dans ce cas-ci (« normalement ce qu’on veut c’est une preuve écrite que le devis est accepté par une personne en autorité ») (p. 58-61 et 63-65).

(testimony of Louis Aucoin, A.R., vol. VIII; see also Sup. Ct., at para. 126.)

(témoignage de Louis Aucoin, d.a., vol. VIII; voir aussi C.S., par. 126.)

(iii) Conclusion on the Error by the Payer

(iii) Conclusion sur l’erreur du payeur

[158] Octane was undoubtedly not acting with a liberal intention, since it was at least hoping to be paid. As we have noted, however, the fact that there was no liberal intention does not necessarily mean that the payment was made in error.

[158] Octane n’a sans doute pas agi dans une intention libérale, puisqu’il y avait à tout le moins l’espoir d’une rétribution. Cependant, comme nous l’avons souligné, l’absence d’une intention libérale ne signifie pas nécessairement que le paiement a été fait par erreur.

[159] Because Octane provided services to the City knowing that it was not bound to do so, there is no need to determine the specific legal cause that could justify the payment (see para. 148 of our reasons). In any case, the evidence is not sufficient to establish what Octane’s motivation was in performing the services, and we can therefore only speculate in this regard.

[159] Comme Octane a fourni des services à la Ville en sachant qu’elle n’y était pas tenue, il n’est pas nécessaire de déterminer la cause juridique précise susceptible de justifier le paiement (voir par. 148 de nos motifs). La preuve n’est de toute façon pas suffisante pour permettre d’établir ce qui a motivé Octane dans l’accomplissement des services et nous ne pouvons donc que spéculer à cet égard.

[160] Perhaps Octane had a personal interest in the performance of the services in question. The services were provided in 2007, during the period between the two framework agreements for professional services entered into by Octane and the City in 2004 and 2008 (C.A., at para. 9; Exhibits P-33 and P-34, A.R.,

[160] Peut-être Octane avait-elle un intérêt personnel dans la prestation des services en cause. En effet, les services ont été rendus en 2007, soit durant la période qui s’est écoulée entre les deux conventions-cadres de services professionnels conclues en 2004 puis en 2008 entre Octane et la Ville (C.A., par. 9;

vol. II, at pp. 77-83; Exhibits P-118 and P-119, A.R., vol. IV, at pp. 106-12). Perhaps Octane therefore had a personal interest in staying in the City's "good graces" to ensure that a new framework agreement would be concluded. In such a scenario, the payment made by Octane would have been made with a view to a broader agreement.

[161] Or perhaps Octane simply wanted to ensure that other contracts would be granted to it by the City in the future. Indeed, when attempts were made to settle this case, Octane allegedly received [TRANSLATION] "promises of future mandates" from the office of the mayor and of the executive committee (testimony of Louis Aucoin, A.R., vol. VIII, at pp. 23-24 and 27-28).

[162] It may also be that Octane must be considered to have acted at its own risk. It knew the rules governing the formation and awarding of municipal contracts; in any case, the onus was on it to ensure that the proper procedure would be followed in entering into the contract. As this Court stated in *Silver's Garage Ltd.*, at p. 593, persons wishing to enter into a contract with a municipality "must at their peril ascertain that the statutory body which assumes to delegate important functions involving the exercise of discretion to committees or persons has in fact the power so to delegate and that the particular person dealt with is acting pursuant to due authority so lawfully delegated" (emphasis added). Since Octane decided to provide services to the City even though the imperative rules governing the formation and awarding of municipal contracts — rules that were known to it — had not been complied with, it could be argued that Octane must now be regarded as having assumed the risks associated with its actions. And as we noted above, assumption of risk is one of the other legal causes that can provide justification for a payment, exclude the possibility of error and make an action to recover a payment not due unavailable (See para. 148 of our reasons.).

[163] In any event, Octane did not pay in error, because it in fact knew at the time of payment that no contract had been formed between it and the City for

pièces P-33 et P-34, d.a., vol. II, p. 77-83; pièces P-118 et P-119, d.a., vol. IV, p. 106-112). Peut-être Octane avait-elle donc un intérêt personnel à demeurer dans les « bonnes grâces » de la Ville afin d'assurer la conclusion d'une nouvelle convention-cadre. Dans un tel scénario, le paiement fait par Octane s'inscrirait dans la perspective d'une convention plus vaste.

[161] Ou peut-être Octane a-t-elle plus simplement voulu faire en sorte que d'autres contrats lui soient ultérieurement consentis par la Ville. Dans les tentatives de règlement du présent dossier, Octane aurait d'ailleurs reçu des « promesses de mandats futurs » de la part du cabinet du maire et du comité exécutif (témoignage de Louis Aucoin, d.a., vol. VIII, p. 23-24 et 27-28).

[162] Ou peut-être encore faut-il considérer qu'Octane a agi à ses propres risques. En effet, Octane connaissait les règles de formation et d'adjudication des contrats municipaux; elle avait de toute façon le fardeau de s'assurer que le contrat serait conclu selon la procédure régulière. Comme l'a affirmé notre Cour dans *Silver's Garage Ltd.*, à la p. 593, une personne qui souhaite contracter avec une municipalité « doit à ses propres risques s'assurer que l'organisme légal qui prend sur lui de déléguer à des comités ou à des personnes d'importantes fonctions comportant l'exercice de discrétion, a effectivement la faculté de déléguer ainsi des fonctions, et que la personne avec qui il traite est nanti de l'autorité requise licitement déléguée de la sorte » (nous soulignons). Octane ayant décidé de fournir des services à la Ville malgré le non-respect des règles impératives de formation et d'adjudication des contrats municipaux — règles qu'elle connaissait —, il serait possible de soutenir qu'elle doit maintenant être considérée comme ayant accepté les risques associés à son comportement. Et comme nous l'avons mentionné précédemment, l'acceptation des risques constitue l'une des autres causes juridiques pouvant justifier le paiement, exclure l'hypothèse de l'erreur et rendre non disponible l'action en répétition de l'indu (voir par. 148 de nos motifs).

[163] Quoi qu'il en soit, Octane n'a pas payé par erreur, car elle savait, dans les faits, au moment du paiement, qu'aucun contrat ne s'était formé entre elle

the services rendered by PGB. Its action to recover a payment not due must therefore be dismissed and the City's appeal allowed.

[164] It is important to note that, in arriving at this conclusion, we are not sanctioning Octane's conduct as fault or negligence. With respect, it is not correct to read our reasons in this manner (our colleagues' reasons, at para. 83). Absence of error by Octane cannot be equated with fault, which — we agree — is not relevant for the purposes of restitution (*Amex*, at para. 32). Octane seems rather to have taken a business risk by providing services to the City while knowing that no contract had been nor could be entered into because of the rules for awarding contracts in the municipal context. It may be that such conduct does not constitute fault, but nor does it support a finding of error. The conditions for bringing an action to recover a payment not due are therefore not met in the instant case.

[165] Because Octane did not in fact pay the City in error, it is not necessary to determine what the proper outcome of its action to recover a payment not due would be if it had actually believed that it had a contract with the City at the time of payment. In particular, it is not necessary to determine whether this should be understood to be an inexcusable error that precludes an order for restitution of prestations under the rules on receipt of a payment not due because of the fact that Octane breached its obligation to ensure that the proper procedure was followed in entering into the contract. Indeed, the majority of the jurisprudence requires that the payer's error be "excusable" in order to form the basis for restitution of prestations based on receipt of a payment not due: *Pelletier v. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2015 QCCS 132; *Faucher v. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2010 QCCS 4072, [2010] R.R.A. 1111; *Steckmar Corp. v. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061 (Que. Sup. Ct.); *London Life, cie d'assurance-vie v. Leclerc*, 2002 CanLII 17098 (C.Q.); see, however, *L'Unique, assurances générales inc. v. Roy*, 2017 QCCS 3971; *Société canadienne de sel ltée v. Dubord*, 2012 QCCS 1994. (With regard to the academic and jurisprudential debate surrounding the concept of inexcusable error,

et la Ville à l'égard des services rendus par PGB. Son action en répétition de l'indu doit donc être rejetée, et l'appel de la Ville, accueilli.

[164] Il importe de noter qu'en arrivant à cette conclusion, nous ne sanctionnons pas le comportement d'Octane à titre de faute ou de négligence. Avec respect, il est inexact de lire nos motifs de cette façon (motifs de nos collègues, par. 83). L'absence d'erreur de la part d'Octane ne saurait être assimilée à une faute, laquelle — nous sommes d'accord — n'est pas pertinente pour les fins de la restitution (*Amex*, par. 32). Octane semble plutôt avoir pris un risque d'affaires en fournissant des services à la Ville tout en sachant qu'aucun contrat n'était intervenu et ne pourrait intervenir en raison des règles d'adjudication des contrats dans le contexte municipal. Qu'un tel comportement ne constitue pas une faute, soit, mais il ne permet pas non plus de conclure à l'erreur. Les conditions d'ouverture d'une action en répétition de l'indu ne sont donc pas remplies en l'espèce.

[165] Octane n'ayant pas dans les faits payé la Ville par erreur, il n'est pas nécessaire de décider du sort qu'il conviendrait de réserver à son action en répétition de l'indu si elle avait réellement cru en l'existence d'un contrat la liant à la Ville au moment du paiement. En particulier, il n'est pas nécessaire de décider s'il faudrait y voir une erreur inexcusable excluant la possibilité d'ordonner la restitution des prestations en application du régime de la réception de l'indu, en raison de la violation par Octane de son obligation de s'assurer que le contrat soit conclu selon la procédure régulière. En effet, la jurisprudence majoritaire exige de l'erreur du payeur qu'elle soit « excusable » afin qu'elle puisse donner lieu à la restitution des prestations sur le fondement de la réception de l'indu : *Pelletier c. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2015 QCCS 132; *Faucher c. SSQ, société d'assurance-vie inc.*, 2010 QCCS 4072, [2010] R.R.A. 1111; *Steckmar Corp. c. Consultants Zenda ltée*, 2000 CanLII 18061 (C.S. Qc); *London Life, cie d'assurance-vie c. Leclerc*, 2002 CanLII 17098 (C.Q.); voir cependant *L'Unique, assurances générales inc. c. Roy*, 2017 QCCS 3971; *Société canadienne de sel ltée c. Dubord*, 2012 QCCS 1994. (Au sujet de la controverse jurisprudentielle et doctrinale entourant la notion d'erreur inexcusable, voir

see Baudouin and Jobin, at Nos. 531-32; Lluelles and Moore, at No. 1379; Levesque, at p. 192; S. Lanctôt, “Gestion d’affaires, réception de l’indu et enrichissement injustifié”, in *JurisClasseur Québec — Collection droit civil — Obligations et responsabilité civile* (loose-leaf), by P.-C. Lafond, ed., fasc. 8, at para. 50.)

[166] Nor is it necessary to decide whether it should rather be understood as a “general principle” or “rule of public law” that a payer who fails to fulfill his or her obligation to ensure that the proper procedure is followed in entering into a contract cannot obtain restitution of prestations based on receipt of a payment not due where that failure is the only error relied on by the payer. Suffice it to say here that the non-application of the doctrine of apparent mandate is such a “general principle” or “rule of public law” because it is based on the same obligation incumbent on anyone wishing to enter into a contract with a municipality.

B. *Octane’s Appeal (File No. 38073)*

[167] Octane is asking the Court, in the event it allows the City’s appeal in the main file, to reverse the Superior Court’s judgment in order to make an award against Mr. Thériault personally in lieu of the City. Octane emphasizes the fact that the Superior Court concluded its judgment by specifically stating that if it had not allowed Octane’s main claim against the City, it would have allowed its alternative claim against Mr. Thériault (paras. 118-35 and 169). Indeed, the Superior Court would have found Mr. Thériault personally liable to pay the sum of \$82,898.63 for the reasons stated at para. 135 of the Superior Court’s judgment: (1) Mr. Thériault gave Octane a mandate on April 27, 2007 to organize the launch of the City’s transportation plan; (2) he gave Octane the assurance that it would be paid, which he reiterated on May 23, 2007, before the last two payments to PGB; (3) he subsequently did nothing to ensure that Octane would be reimbursed for the amounts it paid PGB, even though he could have recommended to the executive committee that the invoice be paid.

Baudouin et Jobin, nos 531-532; Lluelles et Moore, n° 1379; Levesque, p. 192; S. Lanctôt, « Gestion d’affaires, réception de l’indu et enrichissement injustifié », dans *JurisClasseur Québec — Collection droit civil — Obligations et responsabilité civile* (feuilles mobiles), par P.-C. Lafond, dir., fasc. 8, par. 50.)

[166] Il n’est pas non plus nécessaire de décider s’il faut plutôt voir un « principe général » ou une « règle de droit public » voulant que le payeur qui ne s’acquitte pas de son obligation de s’assurer que le contrat est conclu suivant la procédure régulière ne peut obtenir la restitution des prestations sur la base de la réception de l’indu en invoquant cette omission pour seule erreur. Il suffit de souligner ici que la non-application de la théorie du mandat apparent constitue ce genre de « principe général » ou une « règle de droit public » parce qu’elle se fonde sur cette même obligation qui incombe à toute personne qui souhaite contracter avec une municipalité.

B. *L’appel d’Octane (dossier n° 38073)*

[167] Octane demande à la Cour, si elle accueille l’appel de la Ville dans le dossier principal, de réformer le jugement de la Cour supérieure afin que M. Thériault soit condamné personnellement en lieu et place de la Ville. Octane insiste sur le fait que la Cour supérieure a conclu son jugement en affirmant expressément que, si elle n’avait pas accueilli la demande principale d’Octane contre la Ville, elle aurait accueilli sa demande subsidiaire contre M. Thériault (par. 118-135 et 169). En effet, la Cour supérieure aurait retenu la responsabilité personnelle de M. Thériault à l’égard du paiement de la somme de 82 898,63 \$, et ce, pour les motifs qu’elle a énumérés au par. 135 de son jugement : (1) M. Thériault a donné mandat à Octane, le 27 avril 2007, d’organiser le lancement du Plan de transport de la Ville; (2) il a donné l’assurance à Octane qu’elle serait payée, assurance renouvelée le 23 mai 2007, soit avant les deux derniers versements à PGB; (3) par la suite, il n’a rien fait pour s’assurer qu’Octane serait remboursée des sommes qu’elle a versées à PGB, alors qu’il aurait pu recommander au comité exécutif le paiement de ce compte.

[168] The legal basis for the personal award that the Superior Court would have made against Mr. Thériault on an alternative basis if it had not allowed Octane's principal claim against the City is not clear from its reasons for judgment. The Court of Appeal did not address this point, since its dismissal of the City's appeal in the main file made Octane's appeal against Mr. Thériault moot (paras. 7 and 66). Octane's factum also does not specify the legal basis justifying a personal award against Mr. Thériault in lieu of the City. When counsel for Octane was asked about this at the hearing in this Court (transcript, at pp. 82-83 and 87-88), he stated that the only basis is art. 2158 C.C.Q.:

A mandatary who exceeds his powers is personally liable to the third person with whom he contracts, unless the third person was sufficiently aware of the mandate, or unless the mandator has ratified the acts performed by the mandatary.

[169] This article applies where a “mandatory . . . exceeds his powers”. It is not clear from this wording that art. 2158 C.C.Q. can apply in the total absence of any powers. As we noted above, Mr. Thériault had *no* delegation of powers authorizing him to make contracts on the City's behalf, since he was a political employee, not a municipal officer or employee (Sup. Ct., at paras. 62-66; ss. 114.7 and 477.2 C.T.A.). Nevertheless, certain judgments might support the position that art. 2158 C.C.Q. can apply even in the total absence of any powers: *Puits du Québec Inc. v. Lajoie*, [1986] J.Q. No. 447 (QL) (C.A.); *Sotramex Inc. v. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, [1988] AZ-88021171 (Sup. Ct.).

[170] Be that as it may, art. 2158 C.C.Q. cannot apply in the particular circumstances of this case, because the onus was on Octane to ensure that the proper procedure would be followed in entering into the contract, and Octane cannot [TRANSLATION] “shift to [Mr. Thériault] the onus which rests on it” (*Tableaux Indicateurs International inc. v. Cité de Beauharnois*, Que. Sup. Ct., No. 13617, April 11,

[168] Le fondement juridique de la condamnation personnelle qu'aurait prononcée subsidiairement la Cour supérieure contre M. Thériault si elle n'avait pas accueilli la demande principale d'Octane contre la Ville ne ressort pas clairement des motifs de son jugement. La Cour d'appel ne s'est pas prononcée à ce sujet, car, vu son rejet de l'appel de la Ville dans le dossier principal, l'appel d'Octane contre M. Thériault devenait sans objet (par. 7 et 66). Dans son mémoire, Octane ne précise pas non plus le fondement juridique qui justifierait la condamnation personnelle de M. Thériault en lieu et place de la Ville. Questionné à ce sujet lors de l'audience devant nous (transcription, p. 82-83 et 87-88), le procureur d'Octane a affirmé que ce fondement se trouve uniquement dans l'art. 2158 C.c.Q. :

Le mandataire qui outrepassa ses pouvoirs est personnellement tenu envers le tiers avec qui il contracte, à moins que le tiers n'ait eu une connaissance suffisante du mandat, ou que le mandant n'ait ratifié les actes que le mandataire a accomplis.

[169] Cet article s'applique lorsqu'un « mandataire [. . .] outrepassa ses pouvoirs ». Il ne résulte pas clairement de ce libellé que l'art. 2158 C.c.Q. peut trouver application en l'absence totale de pouvoirs. Comme nous l'avons souligné plus haut, M. Thériault ne jouissait d'*aucune* délégation de pouvoirs l'autorisant à contracter au nom de la Ville, puisqu'il était un employé politique, et non un fonctionnaire ou un employé municipal (C.S., par. 62-66; art. 114.7 et 477.2 L.C.V.). Certains jugements seraient néanmoins susceptibles de soutenir la thèse selon laquelle l'art. 2158 C.c.Q. peut trouver application même en l'absence totale de pouvoirs : *Puits du Québec Inc. c. Lajoie*, [1986] J.Q. n° 447 (QL) (C.A.); *Sotramex Inc. c. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, [1988] AZ-88021171 (C.S.).

[170] Quoi qu'il en soit, l'art. 2158 C.c.Q. ne saurait s'appliquer dans les circonstances particulières de la présente affaire, parce qu'Octane avait le fardeau de s'assurer que le contrat serait conclu selon la procédure régulière et qu'elle ne saurait « déplacer sur les épaules de [M. Thériault] le fardeau qui est le sien » (*Tableaux Indicateurs International inc. c. Cité de Beauharnois*, C.S. Québec, n° 13617, 11 avril 1975;

1975; 2736-4694 *Québec inc. v. Carleton — St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, at para. 108 (CanLII), aff'd 2007 QCCA 1789). With respect, it is apparent from the Superior Court's reasons for judgment that it tried to shift Octane's onus to Mr. Thériault, particularly when it stated (at para. 101) that [TRANSLATION] "[n]o one at the political or administrative level raised a red flag concerning the need for an invitation to tender or a public call for tenders" and (at para. 118) that Mr. Thériault "was . . . aware of the rules set out in the CTA". The onus was on Octane, not on Mr. Thériault, to ensure (1) that the person with whom Octane was dealing was authorized to act on behalf of the municipality, (2) that the City and its employees were acting within their powers, and (3) that all legal requirements for the formation or awarding of the contract were met (Hétu and Duplessis, at para. 9.34).

[171] On another note, counsel for Octane did not try to persuade the Court during the hearing that Mr. Thériault had committed a fault for which he is extracontractually liable when he gave Octane an assurance that it would be paid, which assurance he reiterated on May 23, 2007 (transcript, at pp. 85, 87-88 and 94).

[172] In any case, even if Mr. Thériault had committed a fault in this regard, it would not have caused the injury suffered by Octane. The Superior Court did not specify when and in what circumstances Mr. Thériault had given Octane the initial assurance that it would be paid. The Superior Court simply stated that the assurance had been reiterated on May 23, 2007, before the last two payments to PGB. In this context, it seems that Octane (1) made a first payment to PGB, (2) entered into a contract with PGB and (3) provided the services to the City before Mr. Thériault gave it any kind of "assurance". There is therefore no causation, and Octane's appeal must be dismissed.

III. Conclusion

[173] In file No. 38066, the City's appeal should be allowed, and in file No. 38073, Octane's appeal

2736-4694 *Québec inc. c. Carleton — St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, par. 108 (CanLII), conf. par 2007 QCCA 1789). Avec égards, il ressort des motifs du jugement de la Cour supérieure qu'elle a tenté de déplacer le fardeau d'Octane sur les épaules de M. Thériault, en particulier lorsqu'elle affirme (par. 101) que « [p]ersonne au niveau politique ou au niveau administratif n'a soulevé le drapeau rouge pour souligner qu'il devait y avoir appel d'offres sur invitations ou appel d'offres public » ou encore (par. 118) que M. Thériault « était [. . .] au courant des règles prévues à la LCV ». C'est à Octane et non à M. Thériault qu'il incombait de s'assurer (1) que la personne avec laquelle Octane transigeait était autorisée à agir au nom de la municipalité, (2) que la Ville et ses préposés agissaient dans les limites de leurs pouvoirs, et (3) que toutes les conditions requises par la loi pour la formation ou l'adjudication du contrat étaient observées (Hétu et Duplessis, par. 9.34).

[171] Dans un autre ordre d'idées, le procureur d'Octane n'a pas cherché à convaincre la Cour lors de l'audience que M. Thériault aurait commis une faute engageant sa responsabilité extracontractuelle lorsqu'il a donné l'assurance à Octane qu'elle serait payée, assurance renouvelée le 23 mai 2007 (transcription, p. 85, 87-88 et 94).

[172] Quoi qu'il en soit, même si M. Thériault avait commis une faute à cet égard, celle-ci n'aurait pas causé le dommage subi par Octane. La Cour supérieure n'a pas précisé quand, et dans quelles circonstances, M. Thériault aurait donné à Octane l'assurance initiale qu'elle serait payée. La Cour supérieure a simplement mentionné que l'assurance avait été renouvelée le 23 mai 2007, soit avant les deux derniers versements à PGB. Dans ce contexte, il semble qu'Octane (1) ait effectué un premier versement à PGB, (2) ait contracté avec PGB et (3) ait fourni les services à la Ville avant que M. Thériault ne lui ait donné quelque « assurance » que ce soit. La causalité fait donc défaut et l'appel d'Octane doit être rejeté.

III. Conclusion

[173] Dans le dossier n° 38066, l'appel de la Ville devrait être accueilli et, dans le dossier n° 38073,

should be dismissed, with costs to the City throughout.

Appeal of Ville de Montréal dismissed with costs, appeal of Octane Stratégie inc. moot, MOLDAVER, CÔTÉ and BROWN JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant Ville de Montréal (38066) and the respondents Richard Thériault and Ville de Montréal (38073): Gagnier Guay Biron, Montréal.

Solicitors for the respondent (38066)/appellant (38073) Octane Stratégie inc.: GWBR, Westmount.

Solicitors for the intervener Union des municipalités du Québec (38066): Langlois Lawyers, Québec.

Solicitor for the intervener Ville de Laval (38066): Ville de Laval, Laval.

l'appel d'Octane devrait être rejeté, avec dépens en faveur de la Ville, devant toutes les cours.

Pourvoi de la Ville de Montréal rejeté avec dépens, pourvoi d'Octane Stratégie inc. sans objet, les juges MOLDAVER, CÔTÉ et BROWN sont dissidents.

Procureurs de l'appelante la Ville de Montréal (38066) et des intimés Richard Thériault et Ville de Montréal (38073) : Gagnier Guay Biron, Montréal.

Procureurs de l'intimée (38066)/appelante (38073) Octane Stratégie inc. : GWBR, Westmount.

Procureurs de l'intervenante l'Union des municipalités du Québec (38066) : Langlois avocats, Québec.

Procureur de l'intervenante la Ville de Laval (38066) : Ville de Laval, Laval.