COUR SUPÉRIEURE

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3806-2012
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 10 SEPTEMBRE 2012
Pièces n°: NON COTÉE

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3806-2012
PIÈCE NO: B-0031
Date: 10 SEPTEMBRE 2012

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° 500-17-031722-062

DATE : 9 janvier 2008

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE JOËL A. SILCOFF, J.C.S.

ALSTOM CANADA INC.
Requérante
c.

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL
Intimée
et
BOMBARDIER INC.
Mise en cause

et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Intervenant

JUGEMENT

I. INTRODUCTION

[1] À l'occasion d'une conférence de presse tenue le 11 mai 2006, le ministre des Transports du Québec et le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation annoncent que le gouvernement du Québec a demandé à la Société de transport de Montréal (la **« STM »**) d'entamer des négociations de gré à gré avec Bombardier Transport inc. (**« Bombardier »**), filiale de Bombardier inc., en vue de l'octroi du contrat de renouvellement des 336 voitures de métro (le « **Contrat** »). Ayant déterminé que Bombardier est le seul fabricant canadien de voitures de métro,

2008 QCCS 8 (CanLII)

appliquant l'exception de « fournisseur unique » prévue à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*[1] (la **« *Loi* »**) et exerçant la discrétion que lui accorde la *Loi,* la STM donne acte aux demandes du gouvernement du Québec et décide de court-circuiter la procédure d'appel d'offres et de procéder ainsi (la **« Décision »**).

2008 QCCS 8 (CanLII)

[2] Tel qu'il appert du communiqué de presse émis la même date, le gouvernement justifie sa demande ainsi :

> En effet, au terme d'études rigoureuses et documentées, réalisées par une équipe de représentants du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, du ministère des Transports et de la Société de Transport de Montréal, Bombardier Transport ressort comme le seul fabricant canadien de voitures de métro. 'Dans un tel cas, la négociation de gré à gré, avec un fournisseur unique au Canada, est une avenue qui respecte les lois applicables et les accords commerciaux canadiens auxquels le Québec est lié', a affirmé le ministre Bachand.

[3] Alstom Canada inc. (**« Alstom Canada »**) conteste la Décision. Par sa *Requête introductive d'instance en jugement déclaratoire re-précisée* (la **« *Requête en jugement déclaratoire* »**), elle demande au Tribunal de :

> **DÉCLARER** qu'il n'y a pas unicité de fournisseur en mesure de fournir le matériel et les services pour le renouvellement des 336 voitures MR-63 du métro de Montréal dans les provinces et territoires canadiens, aux termes de l'article 93 de la Loi sur les sociétés de transport en commun; (et)
>
> **DÉCLARER** par conséquent que la Société de Transport de Montréal doit, en vertu des articles 93 et 95 de la Loi sur les sociétés de transport en commun, procéder par voie d'appel d'offres public pour l'octroi du contrat de renouvellement des 336 voitures MR-63 du métro de Montréal;

[4] La procédure d'octroi d'un tel contrat est sujette aux dispositions des articles 93 et 95 de la *Loi*. L'article 93 (2) accorde la discrétion, en l'espèce à la STM, de procéder par négociation de gré à gré avec un fournisseur en lieu et place d'un appel d'offres public lorsque les conditions suivantes sont respectées :

1) Le contrat vise la fourniture de matériaux, de matériel ou de services;

2) Le cocontractant est le seul qui est en mesure dans les provinces et les territoires du Canada de fournir de tels matériaux, matériel ou services; et

3) Des vérifications documentées et sérieuses confirment l'unicité de fournisseur.

---

[1] L.R.Q., c. S-30.01

[5] Alstom Canada soutient qu'il y a pluralité de fournisseurs de voitures de métro au Canada, que la STM n'a pas effectué des vérifications documentées et sérieuses et que, par conséquent, elle aurait dû procéder par voie d'appel d'offres public.

[6] Subsidiairement, elle plaide :

> [...] la STM avait pris la décision de procéder par appel d'offres et en avait avisé Alstom. La conduite spécifique de la STM de même que ses pratiques antérieures ont également fait naître en l'espèce une expectative légitime chez Alstom qu'il y aurait appel d'offres. Ce faisant, la STM est tenue de satisfaire cette expectative et est liée par cette promesse tant en vertu de la théorie de l'expectative légitime que de celle de l'épuisement du pouvoir discrétionnaire.[2]

2008 QCCS 8 (CanLII)

[7] C'est dans le cadre de son pouvoir de financer les coûts de remplacement des voitures de métro par le biais des *Programmes d'aide,* que le Procureur général du Québec (le « **Procureur général** »), au nom du gouvernement du Québec, est intervenu dans le processus.

II. QUESTIONS PROCÉDURALES

[8] Avant le début de l'audition au fond, la STM dépose une *Requête en irrecevabilité de la Requête en jugement déclaratoire re-précisée* (art. 165 (1) (4) et 453 *C.p.c.*) (la « ***Requête en irrecevabilité*** »). Elle soutient que la *Requête en jugement déclaratoire* est irrecevable et ne constitue pas le véhicule procédural approprié en l'espèce.

[9] De consentement, les plaidoiries sur la *Requête en irrecevabilité* sont reportées aux plaidoiries au fond, sans renonciation aux droits des parties.

III. LE CONTEXTE FACTUEL

A. LES PARTIES

(1) Alstom Canada

[10] Alstom Canada est une personne morale de droit privé légalement constituée, ayant son siège social à Montréal. Elle est l'une des 49 entités juridiques réparties à travers le monde faisant partie du groupe Alstom France (« **Groupe Alstom** »). Alstom Canada est une société œuvrant principalement dans le secteur de l'énergie et dans le domaine du transport.

---

[2] Plaidoiries – Volume 9, p. 1, Stikeman Elliott.

[11] Ses activités au Canada sont principalement dans le domaine de « power ». Certains de ses sites ont des activités reliées au domaine du « transport », dont un à Calgary et un autre à Sorel-Tracy.

[12] À Calgary, Alstom Canada est titulaire d'un contrat de gestion déléguée pour l'entretien du matériel roulant ferroviaire de l'entreprise de chemin de fer du Canadien Pacifique (**« CP »**) et à ce titre, la majeure partie des employés cols bleus travaillant au site de Calgary est affectée à des travaux devant être effectués sur le matériel roulant de CP. Les activités ont trait à l'entretien et à la rénovation de wagons et de locomotives de marchandises ainsi qu'à la remise à neuf de bogies de wagons de passagers, mais pas à la fabrication ou à l'assemblage en série de voitures de passagers. Elle n'est pas propriétaire des locaux de ce site.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[13] Les activités à Sorel-Tracy ont trait à l'entretien et à la remise à neuf de certaines composantes précises de wagons, mais pas non plus à la fabrication ou à l'assemblage en série de wagons neufs.

[14] À St-Laurent (Télécité), Alstom Canada fabrique des systèmes de communication et de sécurité des passagers dont peuvent être équipées des voitures de métro fabriquées par d'autres entités non canadiennes du Groupe Alstom ailleurs au monde.

[15] Alstom Canada n'a jamais fabriqué ou assemblé des voitures de passagers ou de métro. Mais Groupe Alstom est, dans le domaine du transport, un leader mondial pour les métros sur pneus, les trains grande vitesse, les systèmes de propulsion ainsi que pour les trains pendulaires. Par ailleurs, c'est le deuxième fournisseur mondial de métros sur rail, de trains régionaux, de tramways et de trains à double pont.

(2) La STM

[16] La STM est une personne morale parapublique de transport en commun constituée en vertu de la *Loi.* Elle a pour mission *...d'exploiter une entreprise de transport terrestre guidé par métro dans le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*[3].

[17] Les 336 voitures MR-63 et les 423 voitures MR-73 opérées par la STM ont été mises en service respectivement en 1966 et 1976. Ces voitures de métro composent la totalité de la flotte de la STM, et les MR-63 représentent 44% de celle-ci.

[18] Les MR-63 ont été rénovées de 1990 à 1993 afin de prolonger leur vie utile. Les rénovations effectuées ont permis de prolonger leur vie utile jusqu'à 40 ans, mais leur performance demeure, malgré tout, en constante décroissance.

[19] La STM cherche le remplacement des voitures MR-63.

---

[3] Articles 3, 4 et 151 de la *Loi.*

(3) Bombardier

[20] Bombardier est une personne morale de droit privé ayant son siège social à Montréal. Au Canada, elle fabrique des voitures de métro et des trains de banlieue essentiellement pour le marché américain. Pour ce faire, l'entreprise exploite deux usines au Canada, une à La Pocatière au Québec (spécialisée dans l'acier inoxydable) et la seconde à Thunder Bay en Ontario (spécialisée dans l'aluminium). Le siège social pour l'Amérique du Nord est localisé à St-Bruno-de-Montarville au Québec et regroupe entre autres les équipes d'ingénierie et d'approvisionnement. Bombardier a d'importantes activités dans le domaine des voitures de métro et des trains de banlieue au Québec.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(4) Le Procureur général

[21] Le Procureur général est intervenu dans la présente instance au nom de l'intérêt public conformément à l'article 99 *C.p.c.*, compte tenu de l'engagement du gouvernement du Québec d'accorder une subvention de l'ordre de 900 millions $ à la STM à même les fonds publics québécois pour le remplacement des voitures de métro MR-63.

B. MISE EN CONTEXTE ET CHRONOLOGIE

[22] Les faits saillants sont énoncés dans la « Chronologie détaillée des faits pertinents » préparée par les procureurs d'Alstom Canada et complétée par ceux de la STM, de Bombardier et du Procureur général. Cette chronologie n'est contestée par les parties qu'aux endroits indiqués expressément dans cette « version complétée ». La Chronologie, telle que complétée, est consistante avec l'analyse de la preuve faite par le Tribunal. Elle se résume ainsi :

[23] À l'époque de la conception du métro de Montréal au début des années 1960, en raison de la configuration de son réseau, les prédécesseurs de la STM ont opté pour la technologie du métro sur pneus plutôt que celle du métro sur rail.

[24] Les 336 voitures de première génération du métro de Montréal commandées en 1963, les MR-63, furent livrées en 1965 et 1966 (année d'ouverture du métro de Montréal), et comptent donc plus de 40 ans de service.

[25] Le prédécesseur du Groupe Alstom, Compagnie Industrielle de Matériel de Transport (**« CIMT »**), a fait la conception des voitures MR-63.

[26] Le contrat de fourniture de ces voitures a été accordé, par le biais d'un processus d'appel d'offres, à une entreprise de l'industrie maritime, à l'époque, Canadian Vickers.

[27] Au début de la décennie 1970, l'ancêtre de la STM décide de procéder à une extension majeure du réseau de métro et lance donc un appel d'offres public pour la fourniture d'une nouvelle génération de voitures sur pneus, qui seront connues comme les MR-73, et dont 423 voitures seront éventuellement livrées. Encore une fois, CIMT fait la conception de cette nouvelle génération de voitures.

[28] Deux entreprises s'affrontent alors en appel d'offres, soit la Canadian Vickers et Bombardier. Bombardier s'est vu octroyer le contrat de fabrication. À l'époque, Bombardier n'avait aucune expérience préalable en fabrication de voitures de métro.

[29] Les voitures MR-73 ont été mises en service en 1973 et auront donc atteint les 40 années de service en 2013.

[30] Au début des années 1990, les voitures MR-63 et MR-73 ont fait l'objet de travaux de rénovation. Suite à un processus d'appel d'offres, une entreprise dont une compagnie sœur d'Alstom Canada a par la suite fait l'acquisition en 1996, AMF Technotransport, s'est fait octroyer le contrat de première rénovation des voitures MR-63.

[31] Il n'y a aujourd'hui à travers le monde, qu'un nombre restreint de fournisseurs de voitures de métro sur pneus.

[32] À ce sujet, le « Rapport de vérifications de l'unicité du fournisseur de voitures de métro au Canada »[4] daté du 30 janvier 2007, énonce ce qui suit:

> Compte tenu des particularités de la fabrication des voitures de métro sur pneus du type requis à Montréal, déterminer quels peuvent être les fournisseurs potentiels canadiens est un exercice aisé. Ainsi, il n'existe dans le monde qu'un nombre limité de fournisseurs de voitures de métro. En effet, les plus importants sont : Bombardier Transport, Alstom, Siemens et Kawasaki. Parmi eux, seulement deux entreprises ont développé une technologie éprouvée dans la fabrication de voitures de métro sur pneus, pouvant s'apparenter aux voitures de type MR-63 : Bombardier Transport et Alstom.

[33] De 1999 à 2005, la STM étudie deux scénarios concernant les voitures MR-63, à savoir le remplacement de ces voitures par des voitures neuves ou encore une rénovation majeure de celles-ci, afin de leur permettre d'atteindre 60 ans de vie utile.

---

[4] PGQ-1.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[34] Aussi, durant cette période, en 2000 et 2001, dans le cadre des études de prolongement des lignes 4 et 5 du métro de Montréal, une étude est entreprise sur la définition générale des futures voitures de métro.

[35] La STM approche Alstom Canada et Bombardier à titre de fournisseurs afin que ces derniers évaluent chacun de ces scénarios ainsi que les besoins futurs de voitures suite au prolongement des lignes 4 et 5 et qu'ils fassent des propositions devant permettre à la STM de prendre une décision éclairée.

[36] Alstom Canada et Bombardier présentent des propositions à la STM pour chacun de ces deux scénarios en plus d'avoir de nombreux contacts avec cette dernière durant cette période.

[37] Daniel Côté, directeur exécutif, gestion des projets majeurs de la STM confirme que subséquemment, les représentants de la STM, dont notamment messieurs Pilotte et Boudreau, consultent des représentants d'Alstom Canada sur les dernières technologies en métro sur pneus.

[38] En janvier 2001, à la demande de la STM, Alstom Canada fait une présentation technique détaillée sur les derniers développements en métro sur pneus, notamment à la lumière des plus récentes technologies développées par Groupe Alstom pour les contrats du MP-89 et Météore de la RATP, à Paris.

[39] En février 2001, la STM mène des sondages de marché pour *... connaître les caractéristiques des produits existants sur le marché, obtenir des propositions quant à certains besoins spécifiques ainsi qu'une estimation budgétaire relative à ces produits...* Le responsable de la STM écrit à Alstom Canada[5], l'invitant à participer aux sondages. Le statut d'Alstom Canada, aux yeux de la STM, comme fournisseur canadien potentiel et conseiller, est explicite dans la lettre ainsi qu'au devis fonctionnel joint à la lettre.

[40] La liste des entreprises invitées à participer aux sondages est également explicite. Elle est limitée à Alstom Canada et Bombardier.

[41] Alstom Canada répond au sondage du marché le 21 mars 2001. Une délégation d'Alstom Canada rencontre les représentants de la STM les 27 et 28 mars 2001.

[42] Suite à ces rencontres, le marché potentiel de la STM a évolué. Ayant décidé de remplacer les voitures MR-63 au lieu de les réparer de nouveau, la STM envisage alors non seulement l'achat de 108 voitures additionnelles dans le cadre du prolongement des lignes 4 et 5, mais également le remplacement des 336 voitures MR-63 par 369 nouvelles voitures, soit un marché potentiel de près de 500 voitures. Par lettre datée du 24 mai 2001, Alstom Canada et Bombardier sont de nouveau, mis à contribution par le biais d'un nouveau sondage de marché fait par la STM.

---

[5] Pièce P-22.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[43] Comme dans l'invitation de participer au sondage précédent, Alstom Canada et Bombardier sont les seules invitées. La STM précise dans sa lettre qu'elle ne s'engage pas à donner aucune suite au sondage et que, par ailleurs, la participation des invitées est purement volontaire et à titre gratuit.

[44] La STM réalise une étude de faisabilité en juillet 2001. Cette étude est volumineuse et sa section 11 est consacrée à l'échéancier envisagé par la STM pour l'acquisition des nouvelles voitures de métro. Elle prévoit que l'acquisition de ces nouvelles voitures se fera au terme d'un processus d'appel d'offres réalisé au cours d'une période de 8 mois.

[45] Entre janvier 2002 et avril 2003, la STM revoit ses études de faisabilité sur le remplacement ou la rénovation des voitures MR-63. Alstom Canada participe au processus et fait de nouveau des soumissions quant aux deux options. De nombreuses études et présentations sont faites visant des scénarios divers. De façon consistante, les échéanciers proposés pour chacun des scénarios envisagent un processus d'appel d'offres.

[46] En octobre 2003, Alstom Canada annonce la fermeture des ateliers de Pointe-St-Charles et le déménagement de ses activités en transport de Pointe-St-Charles à Sorel-Tracy, là où Alstom Canada a des activités dans le domaine de l'énergie et où elle avait, par le passé, fabriqué du matériel roulant.

[47] Entre octobre 2003 et juin 2005, le projet de remplacement des voitures de métro de la STM est mis en veilleuse, faute d'appui et de financement de la part du gouvernement. Cependant, les représentants d'Alstom Canada, Groupe Alstom et la STM ont des rencontres au sujet d'un projet anticipé. À la demande de la STM, Alstom Canada fait des présentations et des recommandations documentées visant le projet.

[48] Le 11 décembre 2003, un projet de loi omnibus visant l'harmonisation de plusieurs lois du domaine municipal est étudié à l'occasion des travaux parlementaires de la Commission permanente de l'aménagement du territoire. Par l'adoption de cette loi omnibus, le 18 décembre 2003, les dispositions pertinentes de l'article 93 de la *Loi,* visant la procédure obligatoire d'appel d'offres, sont modifiées.

[49] En 2004, compte tenu de l'absence de financement par le gouvernement, le Projet est suspendu par la STM.

[50] En mai 2005, la STM invoque l'urgence du projet et attend de nouveau l'implication du gouvernement. Marie-Hélène Savard, la représentante du MDEIE en charge des recherches sur la notion de fournisseur unique, confirme que c'est en mai 2005 qu'elle est impliquée pour la première fois dans le projet.

[51] Le résumé des procureurs d'Alstom Canada, quant aux éléments pertinents de la preuve pour la période 1996 – juin 2005, tel que modifié par la « version complétée »,

2008 QCCS 8 (CanLII)

n'est sérieusement pas contesté et reflète fidèlement, la preuve crédible. Ils s'expriment ainsi :

► Alstom a été consultée et a travaillé de concert avec la STM en phase pré-offre sur ce projet, depuis les premières réflexions de la STM en 1996, jusqu'à la suspension des activités du bureau de projet interne de la STM en 2004, faute de financement;

► Pendant toute cette période, la STM a considéré Alstom comme un fournisseur de matériel roulant, et ce, en dépit de la fermeture des ateliers d'Alstom à Pointe St-Charles à l'automne 2003;

► Pendant toute cette période, il n'y avait pas l'ombre d'un doute au sein de la STM qu'elle procéderait par appel d'offres pour l'octroi du contrat. En deux mots, tout le projet s'est articulé sur la base du fait que le contrat serait octroyé par appel d'offres et la STM a déclaré publiquement qu'elle procéderait par appel d'offres;

► Pendant toute cette période, les plus hautes instances de la STM (Directeur général Vandelac) et du gouvernement (Ministre des transports Marcoux), ont représenté à Alstom que la STM procéderait par appel d'offres pour l'octroi du contrat;

► Pendant toute cette période, la STM a indiqué à plusieurs reprises qu'elle aimaient les technologies développées par Alstom, le leader mondial du marché du métro sur pneus;

► Pendant toute cette période, deux fournisseurs ont manifesté publiquement leur intention de participer au processus d'appel d'offres, soit Alstom et Bombardier, assurant ainsi une concurrence suffisante pouvant permettre à la STM d'obtenir le meilleur prix pour ce marché public;

► Dès le mois de janvier 2002, la STM avait demandé au gouvernement le financement nécessaire pour démarrer le projet et lancer l'appel d'offres, car il devenait de plus en plus pressant d'agir;

► La STM s'est vu forcée de suspendre le projet en 2004 faute de financement de la part du gouvernement et alors entrepris une campagne de sensibilisation et plaidé l'urgence d'agir auprès des instances gouvernementales;

Ainsi, au mois de juin 2005, la situation est somme toute fort simple :

► La STM est en attente du financement adéquat du gouvernement pour relancer son bureau de projet et enfin lancer officiellement son processus d'appel d'offres pour la fourniture des nouvelles voitures de métro;

2008 QCCS 8 (CanLII)

► Alstom et Bombardier sont sur la ligne de départ, prêts à se livrer une vive concurrence pour l'obtention du contrat au terme de l'appel d'offres ou plutôt, c'est ce que Alstom croyait à l'époque;

Lors de son témoignage à l'audience d'ailleurs, interrogé sur l'état du projet de la perspective d'Alstom au mois de juin 2005, M. Gauthier répondra d'ailleurs[6] :

1Q- *Je vais faire un saut dans le temps. On était à l'automne deux mille trois (2003). Je vous demanderais de vous replacer au mois de juin deux mille cinq (2005). Où en est le projet de la perspective d'Alstom au mois de juin deux mille cinq (2005)?*

R- A ce moment-là, on est en attente d'avoir plus d'information et qu'un appel d'offres soit lancé.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[52] Le 13 juillet 2005, le quotidien *La Presse* rapporte que le ministre du Développement économique, Claude Béchard, fait une sortie publique en faveur de l'octroi du contrat de gré à gré à Bombardier. Le ministre Béchard est alors le député de la circonscription de Kamouraska-Témiscouata, dans laquelle se retrouve l'usine de Bombardier à La Pocatière.

[53] Selon Daniel Côté responsable du projet à la STM, les commentaires du ministre Béchard sont pris avec un grain de sel; *... ma réflexion a été tout simplement de recevoir ça comme, effectivement, un député qui fait valoir qu'il y a une entreprise qui se situe dans son comté.*

[54] Tel qu'expliqué par M. Gauthier lors de son témoignage à l'audience, Alstom Canada réagit aux propos du ministre Béchard, en faisant valoir publiquement dans *La Presse Affaires*, sa présence au Canada et en indiquant qu'elle se considère toujours dans un processus concurrentiel pour pouvoir offrir le meilleur métro au meilleur prix à la STM suite à un processus d'appel d'offres.

[55] M. Gauthier est rassuré par les affirmations de M. Côté et des autres représentants de la STM, à l'effet que malgré les propos du ministre Béchard, la STM avait toujours l'intention de procéder par appel d'offres.

[56] Le 16 août 2005, Robert Delage d'Alstom Canada rencontre André Baril de la STM. M. Baril rassure M. Delage en lui disant qu'il n'a reçu aucune instruction de procéder de gré à gré avec Bombardier et que la STM a toujours l'intention de procéder par appel d'offres. M. Baril confie par ailleurs à M. Delage que le projet est toujours en attente de financement de la part du gouvernement.

[57] Le 23 novembre 2005, à l'occasion d'une entrevue rapportée dans *La Presse Affaires*, le ministre Béchard revient à la charge pour tenter de favoriser Bombardier en

---

[6] Témoignage à l'audience, 20 septembre 2007, p. 27.

déclarant que : *...quelle est notre marge de manœuvre pour enligner le contrat vers Bombardier. On fera tout ce qu'on peut.*

[58] Le 12 décembre 2005, le ministre des Transports Després autorise la STM à aller de l'avant avec le projet dans le cadre d'un processus d'appel d'offres. La lettre du 12 décembre 2005 adressée à la STM, réfère à l'autorisation des étapes préalables au processus d'appel d'offres pour le Contrat.

[59] Vers la fin de l'année 2005 ou début de l'année 2006, Pierre Vandelac, directeur général de la STM reçoit un appel de Antoine Robitaille, sous-ministre adjoint des Transports l'avisant d'un scénario possible d'attribution du contrat de gré à gré. Il est informé que le gouvernement analyse et étudie le mode ou le processus d'octroi du Contrat, soit par des négociations de gré à gré ou par appel d'offres.

[60] Jusqu'à la réception de cet appel, M. Vandelac reconnaît que l'intention de la STM a toujours été de procéder par appel d'offres.

[61] Selon Mmes Caron et Savard, le processus formel de « vérifications documentées et sérieuses » pour déterminer s'il existe unicité de fournisseur, débute au mois de janvier 2006. Cependant, dans son témoignage écrit en date du 31 août 2007, le responsable du projet de la STM, M. Côté, affirme que ce n'est seulement qu'au début du mois d'avril 2006 qu'il s'est joint au processus.

[62] Aux mois de février et mars 2006, des échanges se font entre les représentants du gouvernement et Alstom Canada quant au projet et au processus d'octroi du contrat éventuel.

[63] Le 9 mars 2006, M. Gauthier demande une rencontre avec le nouveau ministre du Développement économique, Raymond Bachand. Son cabinet lui demande de communiquer avec le ministre samedi, le 11 mars 2006. À cette date, M. Gauthier communique par téléphone avec le ministre Bachand. Au cours de cet entretien, le ministre indique d'abord qu'il ne connaît pas encore suffisamment le dossier et qu'il ne veut donc pas rencontrer Alstom Canada ou Bombardier pour le moment. Il conclut l'entretien en avisant M. Gauthier que Alstom Canada et Bombardier seraient éventuellement convoquées à une réunion pour présenter ce qu'elles pourraient offrir pour le projet.

[64] Le 4 avril 2006, Alstom Canada est conviée par la sous-ministre adjointe à l'Industrie et au Commerce, Mme Madeleine Caron, à faire une présentation de ce qu'elle peut proposer pour le projet, dans le cadre d'une rencontre prévue le 12 avril 2006 avec des représentants de la STM, du ministère des Transports et du ministère de l'Industrie et du Commerce. Une invitation semblable est également adressée à Bombardier. Alstom Canada a à sa disposition la matinée du 12 avril 2006 pour faire sa présentation, alors que l'après-midi est accordé à Bombardier.

2008 QCCS 8 (CanLII)

2008 QCCS 8 (CanLII)

[65] Plusieurs représentants d'Alstom Canada rencontrent des représentants de la STM, du ministère des Transports et du ministère du Développement économique le 12 avril 2006 et font une présentation détaillée des aspects techniques et des retombées économiques de son offre pour le projet.

[66] La preuve et les prétentions des parties de part et d'autre sont contradictoires quant à la connaissance par Alstom Canada de l'objectif de cette rencontre. Selon Alstom Canada, elle ignorait que le but de la présentation était de démontrer sa qualité de fournisseur canadien. La STM soutient, cependant, qu'Alstom Canada savait que le statut d'Alstom Canada de fournisseur au Canada était un enjeu à cette rencontre et qu'elle devrait démontrer qu'il n'y avait pas unicité de fournisseur de voitures de métro au Canada.

[67] Le Tribunal apportera plus de précisions et de commentaires concernant cette rencontre importante du 12 avril 2006 ci-après dans le présent jugement.

[68] Le 11 mai 2006, à l'occasion d'une conférence de presse, le ministre Bachand et le ministre Després annoncent que le gouvernement du Québec a demandé à la STM de procéder à une négociation de gré à gré avec Bombardier pour l'octroi du Contrat pour le Projet.

[69] Le gouvernement justifie sa décision de court-circuiter le processus d'appel d'offres prévu à la *Loi* par le fait que Bombardier serait, à son avis, le seul fabricant canadien de voitures de métro.

[70] La *Requête en jugement déclaratoire* est déposée le 25 septembre 2006.

IV. LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

(1) Alstom Canada

[71] Alstom Canada soutient que la STM avait l'obligation de procéder par voie d'appel d'offres public afin d'adjuger le Contrat. La STM ne pouvait pas négocier de gré à gré avec Bombardier car l'exception de fournisseur unique prévue à l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi* ne s'applique pas. Selon ses prétentions, Alstom Canada également fournisseur canadien au sens de la *Loi* et, subsidiairement, a la capacité industrielle au Canada de remplir les obligations visées par le Contrat.

[72] De plus, elle soutient que l'exception de fournisseur unique ne trouve pas application car *...des vérifications documentées et sérieuses (n') ont (pas) été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur.* Lorsque les représentants des ministères concernés, au lieu de la STM, ont conclu à l'unicité de fournisseur canadien, ils

n'avaient effectué aucune vérification documentée et sérieuse. Ce n'est qu'une fois le recours d'Alstom Canada entrepris, qu'ils ont donné instruction d'effectuer les vérifications de l'unicité exigées par la *Loi,* ce qui a mené à la confection du « Rapport de vérifications de l'unicité du fournisseur de voitures de métro au Canada », pièce PGQ-1, daté du 30 janvier 2007. Ainsi, elle conclut que la STM ne pouvait invoquer l'exception du fournisseur unique.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[73] Alstom Canada soutient qu'en raison des pressions politiques du gouvernement, la STM a violé tant son devoir d'impartialité que son obligation de lui accorder le droit d'être entendue lors du processus préalable à la prise de la Décision.

[74] Se fiant à la théorie de l'expectative légitime, elle plaide que la STM ne peut invoquer l'exception du fournisseur unique pour justifier sa Décision et ce, peu importe s'il y a, en l'occurrence, un seul ou plusieurs fournisseurs canadiens. Elle soutient que la STM ne peut revenir sur ses promesses faites à Alstom Canada d'adjuger le Contrat par voie d'appel d'offres. L'ayant traitée comme un fournisseur canadien et s'étant engagée à suivre la procédure d'appel d'offres, la STM ne peut invoquer l'exception de fournisseur unique afin de procéder par voie de négociations de gré à gré avec Bombardier.

[75] Même s'il n'existe qu'un seul fournisseur au Canada (ce qu'elle nie), Alstom Canada soutient que la STM a, selon les dispositions pertinentes de la *Loi*, la discrétion quant au mode d'octroi du Contrat (gré à gré ou appel d'offres). Il s'agit d'une décision discrétionnaire, contrairement à la situation où il existe plusieurs fournisseurs auquel cas la STM a l'obligation de procéder par appel d'offres. En conséquence, Alstom Canada soutient que cette décision discrétionnaire a été prise de mauvaise foi et sous la dictée d'un tiers, en l'occurrence les ministres impliqués, et qu'elle est contraire aux promesses faites de procéder par appel d'offres.

(2) La STM, Bombardier et le Procureur général (collectivement les « Opposants »)

[76] Les Opposants soutiennent que l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi* est clair et non ambigu. Il permet à la STM de procéder à l'octroi d'un contrat de matériel par voie de négociation de gré à gré plutôt que par appel d'offres lorsqu'il existe unicité de fournisseur au Canada.

[77] Ils plaident que le processus de négociation de gré à gré fait suite à des vérifications documentées et sérieuses effectuées conjointement avec le gouvernement du Québec amenant à la détermination par les responsables de la STM que Bombardier était le seul fournisseur de voitures de métro au Canada.

[78] Selon leurs prétentions, Alstom Canada ne possède pas, au Canada, les installations, équipements et main-d'œuvre requis pour l'exécution du projet.

[79] Quant à la *Requête en jugement déclaratoire*, ils soutiennent qu'elle ne constitue qu'une demande déguisée en révision judiciaire dont l'objet est d'attaquer la Décision et de faire déclarer Alstom Canada fournisseur au Canada; ceci afin d'obliger la STM à procéder par appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

[80] Ils plaident que la *Requête*, étant une demande de révision judiciaire déguisée, le Tribunal doit procéder à l'analyse pragmatique et fonctionnelle obligatoire, prendre en considération tous les critères applicables et conclure que la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. Ils soutiennent que la Décision, n'étant pas manifestement déraisonnable, le Tribunal doit exercer une grande retenue judiciaire et s'abstenir à intervenir.

[81] Les prétentions d'Alstom Canada concernant l'atteinte au principe de justice naturelle et à celui de l'expectative légitime sont aussi contestées comme étant sans fondement.

2008 QCCS 8 (CanLII)

V. QUESTIONS EN LITIGE

[82] Le Tribunal doit s'arrêter aux questions suivantes :

(1) La STM pouvait-elle se prévaloir de l'exception du fournisseur unique prévue à l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi* et, par conséquent, négocier les dispositions du Contrat, de gré à gré, avec Bombardier? Plus précisément, est-ce que *...des vérifications documentées et sérieuses* avaient été effectuées au préalable *...pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur?*

(2) Est-ce que la conduite de la STM de même que ses pratiques antérieures ont fait naître une expectative légitime, chez Alstom Canada, qu'elle procéderait par voie d'appel d'offres pour l'octroi du Contrat même si elle pouvait se prévaloir de l'exception du fournisseur unique?

(3) Est-ce que le Tribunal devrait intervenir par voie de révision judiciaire de la Décision de la STM de ne pas procéder par voie d'appel d'offres? Dans l'affirmative, et plus précisément :

(a) Est-ce que l'omission, de la part de la STM, de respecter ses engagements envers Alstom Canada, constitue une décision révisable?

(b) La STM, a-t-elle erré en déterminant qu'il existe unicité de fournisseur en mesure de fournir les voitures de métro au sens de l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi*? et

(c) La STM a-t-elle agi illégalement sous la dictée d'un tiers, en l'occurrence le gouvernement du Québec, en prenant la Décision?

(4) La *Requête en jugement déclaratoire* est-elle le véhicule procédural approprié en l'espèce?

(5) Advenant un jugement favorable pour Alstom Canada, est-ce que le dossier devrait être retourné au décideur, la STM, ou le Tribunal pourrait-il accorder à Alstom Canada les conclusions recherchées dans la *Requête en jugement déclaratoire?*

2008 QCCS 8 (CanLII)

VI. CERTAINES ADMISSIONS QUANT AUX PIÈCES

[83] Les pièces suivantes sont produites de consentement, sous réserve des droits des parties de s'objecter à leur admissibilité en preuve pour des motifs de pertinence et de secret professionnel :

- Alstom Canada – L'inventaire des pièces communiquées aux autres parties mentionnées à l'Annexe A de la *Déclaration commune de mise au rôle d'audience de la demanderesse, de la défenderesse, de la mise en cause et de l'intervenant* (la « ***Règle 15*** »);

- STM – L'inventaire des pièces communiqué aux autres parties mentionnées à l'Annexe B de la *Règle 15;*

- Bombardier – L'inventaire des pièces communiqué aux autres parties mentionnées à l'Annexe C de la *Règle 15*; et

- Le Procureur général – L'inventaire des pièces communiqué aux autres parties mentionnées à l'Annexe D de la *Règle 15.*

VII. ANALYSE DE LA PREUVE ET DISCUSSION

PARTIE I : LA PREUVE

(1) Témoins de faits

[84] La preuve des témoins de faits est versée, en grande partie, par le dépôt de leurs témoignages en chef écrits (« **Will say statements** ») prévus à l'article 294.1 *C.p.c.*, par des affidavits et par la production de l'ensemble des transcriptions des interrogatoires des affiants.

[85] Mis à part son « Will say statement », M. Pierre Gauthier, président et chef de la direction d'Alstom Canada, témoigne lors de l'audience. Il est le seul témoin de faits qui témoigne en personne.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(a) Alstom Canada

[86] Alstom Canada dépose les « Will say statements » et les affidavits, ainsi que les transcriptions des interrogatoires des personnes suivantes :

- « Will say statements » de Olivier Delecroix en date du 15 juin 2007; Robert Delage en date du 13 juillet 2007; Pierre Beaupré en date du 13 juillet 2007; Pierre Gauthier en date du 18 juillet 2007; témoignage écrit additionnel de Robert Delage en date du 12 septembre 2007 et témoignage écrit additionnel de Pierre Beaupré en date du 14 septembre 2007; et

- L'ensemble des transcriptions des interrogatoires de Daniel Côté en date du 31 janvier 2007 et 30 mars 2007; Marie-Hélène Savard en date du 26 février 2007; Madeleine Caron en date du 9 mars 2007; Claude Martin en date du 13 mars 2007; René Lalande en date du 12 avril 2007 (pages 12 à 25; 32 à 40; 74 à 79; 84 à 96, 101 à 125; et 131 à 138); Pierre Vandelac en date du 5 juin 2007 et Carl Desrosiers, 13 septembre 2007.

(b) La STM

[87] La STM dépose les « Will say statements » et les affidavits, ainsi que les transcriptions des interrogatoires des personnes suivantes :

- « Will say statements » de Daniel Côté en date du 31 août 2007; Carl Desrosiers en date du 31 août 2007 et le témoignage écrit additionnel de Daniel Côté en date du 18 septembre 2007; et
- L'ensemble des transcriptions des interrogatoires de Pierre Gauthier en date du 3 octobre 2006; Robert Delage en date du 20 octobre 2006; Pierre Beaupré en

date du 13 décembre 2006 et 5 juillet 2007; Olivier Delecroix en date du 26 juin 2007 et Daniel Côté (par M^e^ Simard) en date du 31 janvier 2007.

(c) Bombardier

[88] Bombardier dépose les affidavits et les transcriptions des interrogatoires de Pierre Gauthier en date du 4 octobre 2006; Robert Delage en date du 26 octobre 2006; Pierre Beaupré en date du 13 décembre 2006; Olivier Delecroix en date du 26 juin 2007.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(d) Le Procureur général

[89] Le Procureur Général dépose les « Will say statements » et des transcriptions des interrogatoires des personnes suivantes :

- Marie-Hélène Savard en date du 31 août 2007; Madeleine Caron en date du 31 août 2007; Claude Martin en date du 31 août 2007 et le témoignage écrit amendé de Marie-Hélène Savard en date du 14 septembre 2007; et
- L'ensemble des transcriptions des interrogatoires de Robert Delage en date du 20 octobre 2006; Pierre Gauthier en date du 3 et 4 octobre 2006; Pierre Beaupré en date du 13 décembre 2006 et 5 juillet 2007 et Olivier Delecroix en date du 27 juin 2007.

(2) Témoins experts

[90] Piers Connor, « Managing Director » de PRC Consulting Limited (**« PRC »**), comparaît en personne comme témoin expert d'Alstom Canada. Isnard Estriplet, « Principal Consultant » et James Weisinger, « Principal Consultant » de Interfleet Technology Incorporated (**« Interfleet »**) comparaissent en personne comme témoins experts de la STM. Leurs Rapports d'expertises respectifs sont produits.

[91] Les Rapports de PRC et d'Interfleet traitent de la capacité d'Alstom Canada de fournir les voitures de métro requises pour les fins du projet. Leurs opinions et conclusions sont contradictoires.

[92] Il est important d'analyser les conclusions des deux Rapports d'expertises à la lumière des dispositions législatives pertinentes. L'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi*, réfère à : *un fournisseur qui est le seul **en mesure de fournir** les matériaux, le matériel ou les services…* La version anglaise de cette disposition est : «*…a supplier that is … **found to be in a position to provide** the materials, equipment or services…*»

(notre emphase)

2008 QCCS 8 (CanLII)

(a) PRC Rail Consulting Ltd. (Piers Connor)

[93] PRC et Connor étaient mandatés par les procureurs d'Alstom Canada « *to determine whether Alstom Canada* ***is in a position to provide subway cars*** *to the Societe de transports de Montreal (STM).* » (notre emphase). Cependant, nonobstant leur mandat, ils ne répondent pas directement à la question posée. Ils concluent ainsi :

> 1. Alstom Canada **has the capability** to **manufacture** or **assemble** railway vehicles of the type required by the Montreal Metro system, or any other type for that matter.
>
> 2. I have seen two sites, Ogden and Sorel-Tracy, where Alstom Canada **could successfully complete an order** for railway vehicles of the type proposed by the STM.
>
> 3. Alstom's schedule as proposed for the Montreal Metro order is reasonable and matches the norms for the industry.
>
> 4. New railway vehicle supply contracts cannot start manufacture or assembly immediately upon receipt of Notice to Proceed (NTP). To expect this from any competent supplier would be unreasonable. Design work and its approval, procurement of materials and specialist systems, tooling and jig preparation and industrialisation will prevent "cutting metal" from taking place until at least nine months after notice to proceed and often it takes longer. The supplier takes advantage of this time to industrialise its site.[7]
>
> (notre emphase)

[94] Les mots « manufacture » et « assembly » sont définis par PRC ainsi :

> **Manufacture** – Forming of parts from raw material, e.g. cutting or drilling sheet steel, extruding tubes or sections, casting, pressing, forming, machining.
>
> **Assembly** – Bringing together under controlled conditions various pre-made parts to build an item, e.g. a number of say, cast, pressed, drilled or machined pieces of various materials which are bolted, welded, glued, velcroed or otherwise fixed together to produce a valve, door, seat, car body shell, wheelset etc.[8]

[95] En arrivant à ces conclusions, PRC et Connor donnent beaucoup d'importance aux emplacements immobiliers d'Alstom Canada situés à Ogden et Sorel-Tracy. Cependant, ils omettent de décrire en détail, la nature de la capacité industrielle que détient Alstom Canada à chacun des deux endroits. Ils ne mentionnent pas non plus qu'Alstom Canada n'a jamais fabriqué, ni assemblé des voitures de métro à ces deux

---

[7] Rapport PRC, lettre de transmission, p. 1.
[8] Rapport PRC, *précité,* p. 14.

endroits, tel que le confirme le président de la compagnie, Pierre Gauthier, lors de son témoignage devant la Cour.

[96] Selon ces experts, ceci n'a aucune importance. Ils précisent à la page 6 de leur Rapport :

> Nowadays, the supplier is really just an assembler of many parts that are purchased from other suppliers. Perhaps all he has is a specialist shop for assembly of the car body shell and one for the wiring looms (harness), and the rest of the vehicle is bought from someone else. Some car builders, like Brush Traction in the UK, buy complete locomotive body shells and bogie frames from external suppliers.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(b) Interfleet Technology Incorporated (Isnard Estriplet & James A. Wiesinger)

[97] Interfleet était mandatée par les procureurs de la STM de fournir les réponses détaillées aux quatre questions mentionnées dans leur Rapport, dont les questions 2 et 3 sont les plus importantes :

> Question 2: Determine whether Alstom Canada has, and had as of April 2006, **the industrial capacity in Canada** in order to proceed with the **manufacturing** of approximately 336 rubber wheel subway cars.
>
> Question 3: Determine whether Alstom Canada has, and had as of April 2006, **the industrial capacity in Canada** in order to proceed with the **assembly** of approximately 336 rubber wheel subway cars[9].
>
> (notre emphase)

[98] Elle n'a pas été mandatée pour exprimer une opinion directe, à savoir si Alstom Canada était : «*...a supplier that is ...* ***found to be in a position to provide*** *the materials, equipment or services...*», tel que stipulé à l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi.*

[99] Elle conclut que Alstom Canada n'avait pas, ni en juillet 2007 ni en avril 2006, la capacité industrielle (« industrial capacity ») pour manufacturer ou assembler les voitures de métro requises par la STM.

[100] L'expression « industrial capacity » est définie par Interfleet ainsi :

> ...available space, necessary equipment, human resources (engineering, management, craftsmen, and supportive labor), and supply chain, as listed in

[9] Rapport Interfleet, p. 1.

Question 1, to proceed with the manufacturing (assembly) of rubber-wheel subway cars in Canada.[10]

PARTIE II – ANALYSE ET DISCUSSION

(1) La STM pouvait-elle se prévaloir de l'exception du fournisseur unique prévue à l'article 93, al. 3, par. 2 de la Loi et, par conséquent, négocier les dispositions du Contrat, de gré à gré, avec Bombardier? Plus précisément, est-ce que «...des vérifications documentées et sérieuses » avaient été effectuées au préalable « ...pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur »?

[101] La réponse à la question à savoir si la STM peut se prévaloir de l'exception du fournisseur unique, dépend du respect des conditions statutaires préalables, dont notamment, l'obligation d'avoir effectué des vérifications documentées et sérieuses. La *Loi* précise que l'exception s'applique à un contrat, mais seulement...***après*** *que des vérifications documentées et sérieuses ont été effectuées...* En l'absence de telles vérifications au préalable, la STM ne peut soulever l'exception et ne peut adjuger un tel contrat.

[102] Mme Marie-Hélène Savard, coordonnatrice de l'équipe transport terrestre et maritime au sein de la Direction des équipements de transport du MDEIE, était responsable de mener les vérifications. Elle est aussi l'une des auteures principales du Rapport de vérification de l'unicité du fournisseur de voitures métro au Canada (le **« Rapport »**)[11]. Elle est ingénieure industrielle, mais n'est pas experte dans le domaine de la fabrication de voitures de métro ou dans le domaine du matériel roulant.

[103] Le Rapport est co-signé par Mme Madeleine Caron, sous-ministre adjointe au MDEIE, responsable de la Direction générale de l'industrie et du commerce, une des cinq Directions générales du MDEIE. Cette dernière est ingénieure chimiste de formation. Mme Caron est la supérieure indirecte de Mme Savard et tout comme cette dernière, elle n'a pas de connaissances dans le domaine de la fabrication de voitures de métro ou dans le domaine du matériel roulant.

[104] Il faut rappeler que le Rapport est préparé et signé après la Décision et même après le commencement des procédures juridiques dans cette affaire.

---

[10] Rapport Interfleet, *précité,* p. 30 et 32.
[11] PGQ-1.

2008 QCCS 8 (CanLII)

2008 QCCS 8 (CanLII)

[105] La preuve ainsi que les arguments avancés par les parties, de part et d'autre quant à la nature « sérieuse » des vérifications effectuées est évidemment contradictoire. Selon la prépondérance de la preuve crédible, le Tribunal conclut que ni la STM ni le MDEIE, et notamment, Mme Savard n'ont mené des vérifications sérieuses sur l'unicité des fournisseurs en l'espèce. Le Tribunal adopte comme siennes, les grandes lignes proposées par les procureurs d'Alstom Canada dans leurs *Plaidoiries écrites* pour justifier leurs prétentions que les vérifications de Mme Savard ne peuvent être considérées comme sérieuses :

> ►Elle n'avait pas l'expertise requise pour ce faire, tel qu'il l'a été démontré plus haut;
>
> ►Elle n'a pas cru bon d'observer d'autres projets semblables à travers le monde, tel qu'il l'a été démontré plus haut;
>
> ►Mme Savard a fait ses recherches en vase clos, n'a jamais demandé à la STM de lui communiquer son dossier et les échanges ayant eu cours entre la STM et Alstom dans les années précédentes, tel que nous l'avons vu de notre Chronologie détaillée;
>
> ►Mme Savard s'est adjoint les services d'un représentant de la STM, plus ferré en matière de matériel roulant, qu'à la dernière minute, soit pour la réunion du 12 avril, comme nous l'avons vu dans notre Chronologie détaillée;
>
> ►La résultante de ses recherches (PGQ-1), et les erreurs manifestes qui y sont contenues, confirment que les vérifications n'ont pas été menées avec le sérieux qui s'impose, tel que nous l'avons vu lors de notre analyse des capacités industrielles d'Alstom;
>
> ►Les recherches de Mme Savard ont été faites alors que les conclusions étaient connues (ou imposées) d'avance, tel que nous l'avons vu dans notre Chronologie détaillée.
>
> ►Plus particulièrement, une analyse détaillée des vérifications de Mme Savard démontre bien qu'elles ont été complètement bâclées, surtout en ce qui à trait à Calgary, Mme Savard étant totalement obnubilée par les retombées économiques au Québec [...]

[106] La STM et le Procureur général soutiennent que lors de la rencontre organisée par Mme Caron, le 12 avril 2006, Alstom Canada avait eu l'occasion de démontrer à la STM et aux représentants des ministères concernés, qu'elle était fournisseur canadien au sens de la *Loi.*

[107] Elles plaident qu'avant la rencontre du 12 avril 2006, et notamment au mois de mars 2006, les représentants des ministères chargés des recherches sur la notion de fournisseur unique avaient précisé ce qu'ils pensaient être la situation au niveau légal et en étaient venus à la conclusion qu'il y avait *apparence très forte de fournisseur unique*.

Même aux paragraphes 30 et 31 de son « Will say statement », Mme Caron est allée plus loin en admettant qu'au début avril 2006 *...nous étions donc tous d'avis qu'Alstom n'était pas un fournisseur de voitures de métro établi au Canada puisque ses activités au Canada n'étaient pas reliées à la fabrication de voitures de métro.*

[108] Le nouveau ministre du Développement économique, Raymond Bachand, avait cependant manifesté sa préférence, à savoir celle que des rencontres soient tenues avec Alstom Canada et Bombardier pour leur donner la chance de faire valoir leurs prétentions.

[109] Du point de vue de Mme Caron et de la STM, la rencontre du 12 avril 2006 constituait une « étape déterminante » d'un processus amorcé plusieurs mois auparavant relatif à des vérifications entreprises afin de déterminer s'il y avait unicité de fournisseur. Les constatations faites suite à cette rencontre constituent, selon elles, un élément clé du dossier sur lequel se fondent leurs prétentions, soit qu'Alstom Canada ne serait pas un fournisseur de voitures de métro au Canada.

[110] Concernant l'objet des rencontres du 12 avril 2006, Mmes Caron et Savard s'expriment ainsi à la page 20 du Rapport :

> **5. Les présentations d'Alstom Canada et de Bombardier Transport du 12 avril 2006**
>
> Finalement, par souci d'équité et de transparence, afin de bien connaître l'offre réelle de Bombardier Transport et d'Alstom Canada et de mesurer les retombées économiques, le gouvernement du Québec a invité chacune de ces entreprises, à rencontrer les principaux intervenants du secteur public (MDEIE, MTQ et STM) impliqués dans le dossier et a fourni à chacune l'occasion de soumettre ses propositions et son point de vue quant à la fabrication des voitures de métro de Montréal. Cette étape déterminante a donc été effectuée avec la participation d'un représentant de la STM, M. Daniel Côté, directeur exécutif à la Direction des projets majeurs. Chaque entreprise s'est vue octroyer deux heures pour faire une présentation, y incluant une période de questions.

[111] Il est aussi utile de reproduire intégralement le texte de la lettre d'invitation à la rencontre du 12 avril 2006 datée du 4 avril 2006 acheminée par Mme Caron à Alstom Canada et à Bombardier.

2008 QCCS 8 (CanLII)

Monsieur,

Dans le cadre du discours sur le budget 2006-2007, le gouvernement du Québec a annoncé son intention d'investir dans le maintien et le renouvellement des infrastructures et des équipements de transport en commun. Le renouvellement des voitures MR-63 du métro de Montréal y figure à titre de projet prioritaire.

Dans ce contexte, nous vous offrons l'opportunité d'exposer les grandes lignes de ce que votre entreprise pourrait proposer pour le renouvellement des voitures du métro de Montréal dans le cadre d'une rencontre avec les représentants du ministère des Transports, de la Société de transport de Montréal et de notre Ministère.

Nous vous laissons le soin d'organiser votre présentation pour mettre en valeur les points importants de votre proposition : les caractéristiques particulières et les avantages technologiques du matériel proposé, la provenance des diverses composantes du matériel de votre propre fabrication, la liste des composantes données en sous-traitance et des sous-traitants envisagés, les améliorations qui touchent le service à la clientèle, les exemples de vos produits actuellement en service et qui se rapprochent du matériel que vous proposez, les échéanciers liés au programme, etc.

Tel que convenu, la rencontre se tiendra le mercredi 12 avril 2006 de 10h00 à 12h00 à nos bureaux de Montréal au Salon d'accueil du 5e étage.

Dans l'attente de notre rencontre, nous vous prions d'accepter, Monsieur, nos respectueuses salutations.

La sous-ministre adjointe
à l'Industrie et au Commerce,

Madeleine Caron

c.c. Gilles Demers, sous-ministre

[112] Alstom Canada et Bombardier n'avaient, au maximum, qu'un délai d'une semaine pour préparer et participer à cette rencontre dite « étape déterminante » dans le processus.

[113] Même si la preuve est contradictoire à ce sujet, le Tribunal retient comme plus crédible, le témoignage de Pierre Gauthier, président et « C.E.O. » d'Alstom Canada à l'effet que cette lettre constitue le seul document et la seule indication donnée à Alstom Canada, que ce soit verbalement ou par écrit, quant à l'objectif de cette rencontre. La lettre ne fait nullement état d'un quelconque objectif de déterminer s'il y a unicité de fournisseur au Canada. Au contraire, la lettre fait mention simplement de la décision du gouvernement du Québec d'investir dans …***le renouvellement des voitures MR-63 du métro*** et que …**(d)*ans ce contexte,*** *nous vous offrons l'opportunité d'exposer les grandes lignes de* ***ce que votre entreprise pourrait proposer pour le renouvellement des voitures****…*

(notre emphase)

[114] Vu ce qui précède et tel que s'expriment les procureurs d'Alstom Canada dans leurs *Plaidoiries écrites* et dont le Tribunal partage l'opinion :

2008 QCCS 8 (CanLII)

> Face à un tel supposé ***'souci d'équité et de transparence'***, on se serait attendu à ce que les fonctionnaires du gouvernement mentionnent à Alstom qu'il s'agissait d'une étape déterminante d'un processus commencé plusieurs mois plus tôt quant à de supposées vérifications entreprises sous l'égide de l'article 93 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, ayant pour but de déterminer s'il y avait unicité de fournisseur de métro sur pneus au Canada, ce qui aurait forcément orienté la présentation d'Alstom. Or, il n'en fut rien.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[115] Alstom Canada n'a jamais eu l'opportunité d'être entendue par les décideurs sur son statut comme fournisseur canadien avant la prise de la Décision. Selon M. Gauthier, si Alstom Canada avait connu le véritable enjeu de la rencontre du 12 avril 2006, à savoir qu'il s'agissait d'une « étape déterminante » au terme de laquelle les participants devaient supposément faire la démonstration qu'elle est un fournisseur de voitures de métro au Canada au sens de la *Loi*, elle aurait abordé cette rencontre de manière différente. Le Tribunal considère son témoignage crédible et ses observations légitimes dans les circonstances.

[116] Sous réserve de nos observations quant à l'absence de vérifications sérieuses, le Tribunal rappelle que les vérifications, pour être valides au sens de la *Loi*, doivent être non seulement sérieuses, mais aussi documentées. Si la STM veut se prévaloir de l'exception prévue à la *Loi*, elle doit avoir documenté ses recherches et ses conclusions. Pour ce faire, elle aurait dû émettre un document ou des documents reflétant l'étendue des recherches légitimes et concluant à l'unicité avant de prendre la Décision de négocier de gré à gré avec Bombardier.

[117] En date du 11 mai 2006, date de l'annonce de la Décision par les responsables, il n'y avait aucune vérification documentée crédible au dossier. Le Rapport qui, semble-t-il, représente un élément crucial de la preuve, établissant que des *vérifications documentées et sérieuses* ont été effectuées, n'est daté que du 1er janvier 2007, plus de 7 mois après le 11 mai 2006. Le rapport d'expertise d'Interfleet est daté du mois d'août 2007.

[118] Quant à Mme Savard, elle n'avait dans son dossier que certains documents préliminaires, insuffisants pour remplir la condition de *vérifications documentées* prévue par la *Loi*.

[119] Alors le seul fait que des vérifications documentées et sérieuses n'ont pas été effectuées par la STM avant de prendre la Décision, devrait permettre au Tribunal de conclure à sa nullité et de disposer du sort de la *Requête en jugement déclaratoire*. En effet, les prescriptions de la *Loi* n'ont pas été suivies et conséquemment, la STM ne pouvait se prévaloir de l'exception du fournisseur unique. Cette discrétion de négocier avec un fournisseur de gré à gré n'existe qu'une fois que les vérifications sérieuses et documentées sont faites. En conséquence, et pour cette raison seule, la STM aurait dû procéder en l'espèce par voie d'appel d'offres public pour l'octroi du Contrat.

[120] Vu les conclusions du Tribunal quant à cette première question en litige, il ne serait normalement pas nécessaire d'analyser les autres questions en litige, à l'exception de la question visant à déterminer si la *Requête en jugement déclaratoire* est le véhicule procédural approprié en l'espèce. Cependant, considérant les plaidoiries exhaustives des procureurs des parties de part et d'autre, nous analyserons ces autres questions, sous réserve et pour les fins des Tribunaux supérieurs, le cas échéant.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(2) Est-ce que la conduite de la STM de même que ses pratiques antérieures ont fait naître une expectative légitime, chez Alstom Canada, qu'elle procéderait par voie d'appel d'offres pour l'octroi du Contrat même si elle pouvait se prévaloir de l'exception du fournisseur unique?

(a) Le Contexte factuel pertinent : les éléments de preuve permettant de conclure à l'existence d'une expectative légitime

[121] Malgré les conclusions du Tribunal quant à l'absence de vérifications sérieuses et documentées et en supposant même, pour les fins de discussion, que la STM a déterminé, de bonne foi et après vérifications, qu'il n'existait qu'un seul fournisseur au Canada, alors elle aurait eu, en l'absence d'aucune autre contrainte, la discrétion quant au choix du processus d'octroi éventuel du Contrat (négociations de gré à gré ou par appel d'offres).

[122] Il faut préciser que la discrétion dont dispose la STM n'est pas de procéder, lorsqu'elle veut, par des négociations de gré à gré, et encore moins de déterminer l'unicité de fournisseur. Cette discrétion est plutôt celle, conditionnelle à avoir effectué des vérifications documentées et sérieuses, de procéder par voie d'appel d'offres quoi qu'il en soit, c'est-à-dire, même en cas d'unicité de fournisseur. C'est seulement lorsqu'il n'y a pas d'unicité que la STM n'aurait pas la discrétion et qu'elle serait obligée de procéder par voie d'appel d'offres.

[123] Alstom Canada soutient que, longtemps avant le 11 mai 2006, la STM avait épuisé son pouvoir discrétionnaire, pris la décision de procéder par voie d'appel d'offres et en avait avisé Alstom Canada. Elle plaide :

> La conduite spécifique de la STM de même que ses pratiques antérieures ont également fait naître en l'espèce une expectative légitime chez Alstom qu'il y aurait appel d'offres. Ce faisant, la STM est tenue de satisfaire cette expectative

et est liée par cette promesse tant en vertu de la théorie de l'expectative légitime que de celle de l'épuisement du pouvoir discrétionnaire. [12]

[124] La STM plaide cependant que :

> Pour des raisons qui s'attachent à la nature même de la théorie des attentes légitimes, soit l'exercice d'une discrétion par une administration publique, la STM soumet que tous les faits antérieurs à l'adoption de la disposition sur le fournisseur unique (dans la forme qu'elle avait en 2006) ne peuvent être considérés comme générateurs d'attentes légitimes car **la STM ne possédait alors pas la discrétion dont il est ici question : celle visant la détermination d'un fournisseur unique;**
>
> (notre emphase)

2008 QCCS 8 (CanLII)

[125] La STM soutient :

> ...qu'aucune décision, comportement, écrit ou geste d'une quelconque nature précédemment à l'entrée en vigueur de l'article 93 de la Loi, fondement de l'exception sur l'unicité de fournisseur, ne peut être invoqué pour justifier la naissance d'une attente légitime; [13]

[126] Le Tribunal n'est pas tenu de se prononcer sur la validité des prétentions de la STM à l'effet que son comportement préalable à l'entrée en vigueur, en décembre 2003, de l'exception de fournisseur unique, ne peut être invoqué pour justifier la naissance d'une expectative légitime. Il existe suffisamment d'éléments de preuve quant aux promesses et à la conduite spécifique des représentants de la STM postérieures à décembre 2003 pour donner naissance à une expectative légitime, de la part d'Alstom Canada, qu'elle procéderait par voie d'appel d'offres pour l'attribution du Contrat.

[127] Voir notamment, les éléments de preuve suivante non contredits :

- Le 5 avril 2004, la STM adopte une politique de gestion en matière d'appels d'offres publics visant à « *favoriser la transparence du processus pouvant mener à l'adjudication d'un contrat par la STM* »;

- Le 6 juin 2005, lors d'une rencontre tenue à Rome lors du congrès de l'U.I.T.P., M. Pierre Vandelac, Directeur général de la STM, a promis à M. Philippe Mellier, Président d'Alstom Transport, et à M. Robert Delage, Directeur commercial d'Alstom Canada, que la STM procéderait par appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

- Le 18 juin 2005, dans le cadre d'une entrevue au quotidien *Le Journal de Montréal*, M. Claude Dauphin, Président du Conseil

---

[12] Plaidoiries – Volume 9, Stikeman Elliott, p.1.
[13] Plan d'argumentation de la STM-Expectative Légitime, Fasken Martineau DuMoulin, p. 2.

d'administration de la STM, déclare que : « *La STM devra aller en appel d'offres et choisir la meilleure candidature (...).* »

- Admission de M. Daniel Côté, Directeur exécutif, Gestion des projets majeurs de la STM, à l'effet que, lorsque le projet est relancé à l'interne par la STM en juillet 2005, l'intention de la STM était de procéder par appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

- Le 25 juillet 2005, soit après la première sortie publique du ministre Béchard du 13 juillet 2005, la porte-parole de la STM, Mme Odile Paradis, a mentionné publiquement, dans le cadre d'une entrevue au quotidien *La Presse*, que la STM procédait toujours par appel d'offres et que, selon ses règlements, la STM est obligée d'aller en appel d'offres.

- Le 6 août 2005, M. Carl Desrosiers, Directeur exécutif des Opérations de la STM, déclare en entrevue à la radio de Radio-Canada qu'une fois le financement obtenu, la STM procédera par appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

- Le 16 août 2005, M. André Baril, Directeur du Bureau de projets de la STM pour le remplacement des voitures MR-63, mentionne à M. Robert Delage, Directeur commercial d'Alstom Canada, que la STM a toujours l'intention de procéder par appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

- Le 26 octobre 2005, un article du journal *La Presse*, indique que Mme Odile Paradis a confirmé à nouveau que la STM allait procéder par voie d'appel d'offres;

- Le 12 décembre 2005, le ministre des Transports de l'époque, M. Michel Després, autorise la STM à procéder à la mise sur pied d'un bureau de projet pour le remplacement des MR-63, autorisation portant spécifiquement sur les différentes étapes préalables au processus d'appel d'offres; selon la preuve au dossier, il s'agit toujours de la seule autorisation ministérielle en vigueur et elle fait toujours référence à l'appel d'offres;

- Le 12 décembre 2005, la STM rend public son Plan triennal d'immobilisations, qui prévoit lui aussi, à son échéancier, que le renouvellement des MR-63 sera précédé d'un processus d'appel d'offres;

- Selon l'admission du Directeur général de la STM, M. Pierre Vandelac, jusqu'à l'appel téléphonique du sous-ministre adjoint des Transports M. Antoine Robitaille évoquant pour la première fois un possible scénario de gré à gré au début de l'année 2006, l'intention

2008 QCCS 8 (CanLII)

de la STM avait toujours été de procéder par appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

- Le 6 février 2006, Sylvie Bussière, porte-parole autorisée de la STM, mentionne en entrevue à *La Presse* que les règles de la STM étaient claires à l'effet que, lorsqu'il s'agit de faire des acquisitions ou d'octroyer des contrats, elle est tenue de procéder par appel d'offres, à moins que le gouvernement du Québec n'en décide autrement; [14]

(citations omises)

2008 QCCS 8 (CanLII)

(b) Les notions juridiques de l'expectative légitime

[128] La notion et l'étendue juridique de l'expectative légitime ont fait couler beaucoup d'encre au cours des récentes années au Canada et ailleurs dans le monde, notamment en Angleterre.

[129] Dans son œuvre, *L'administration publique québécoise et le processus décisionnel*[15], le professeur Jean-Pierre Villaggi décrit la théorie ainsi :

> L'expectative légitime se rattache donc à la conduite d'une autorité publique dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. En pratique, deux situations sont en lien avec la théorie de l'expectative légitime : un engagement ou une promesse de l'administration publique et la revendication d'une pratique antérieure.
>
> **Dans la première situation**, l'administration doit s'être engagée à suivre une certaine procédure et cet engagement doit être conforme aux devoirs incombant à l'organisme en vertu de la loi. Cet engagement ne doit évidemment pas être contraire à la loi en cause. **Les attentes légitimes peuvent ainsi naître des paroles ou du comportement d'une autorité administrative**.
>
> [...]
>
> **Dans la seconde situation**, l'existence d'une pratique antérieure, l'administré peut se prévaloir d'une pratique connue et appliquée à tous les administrés. [...] Ainsi, une directive appliquée de façon continue depuis longtemps en raison d'une interprétation raisonnable de la loi pourra permettre la mise en œuvre de la doctrine de l'expectative légitime. **En effet, l'administré a légitimement le droit de s'attendre à ce qu'une directive qui crée des droits procéduraux compatibles avec la loi en cause soit respectée.** [...] Évidemment, l'administré ne pourra revendiquer l'application d'une telle directive si elle outrepasse les pouvoirs conférés par la loi à l'Administration.

---

[14] Plaidoirie – Volume 9. Stikeman Elliott, p. 19 ss.
[15] Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 2005, p. 305.

(notre emphase)

[130] À ce sujet, la Cour suprême du Canada dans *Syndicat canadien de la fonction publique (S.C.F.P.)* c. *Ontario (Ministre du Travail)*[16], sous la plume du juge Binnie s'exprime ainsi :

> La règle de l'expectative légitime est « le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale » : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557. Elle s'attache à la conduite d'un ministre ou d'une autre autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire — y compris les pratiques établies, la conduite ou les affirmations qui peuvent être qualifiées de claires, nettes et explicites — qui a fait naître chez les plaignants (en l'espèce, les syndicats) l'expectative raisonnable qu'ils conserveront un avantage ou qu'ils seront consultés avant que soit rendue une décision contraire. Pour être « légitime », une telle expectative ne doit pas être incompatible avec une obligation imposée par la loi. Voir : *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Baker*, précité; *Mont-Sinaï*, précité, par. 29; Brown et Evans, *op. cit.*, par. 7:2431. **Lorsque les conditions d'application de la règle sont remplies, la cour peut accorder une réparation procédurale convenable pour répondre à l'expectative « légitime »**.
>
> (notre emphase)

[131] Dans son œuvre, *La théorie des attentes légitimes en droit administratif canadien : lignes et entre-lignes*[17], la professeure Geneviève Cartier décrit la théorie ainsi :

> De façon très générale, la théorie des attentes légitimes pose qu'un décideur administratif doit tenir compte des attentes qu'il a créées chez un individu par des promesses, des engagements ou des pratiques selon lesquels certaines décisions seraient prises ou certains gestes posés.

[132] Le Canada par rapport aux autres pays du « common law », notamment l'Angleterre, a adopté une approche différente face à cette doctrine qui a connu un développement plus étendu en droit anglais. En Angleterre, la théorie a évolué afin de permettre, dans certains cas, à une personne d'acquérir des droits substantifs et procéduraux. Au Canada, avec certaines exceptions, nos tribunaux ont tendance à limiter l'application de cette notion qu'aux droits procéduraux.

[133] Tel que l'écrit notre collègue, la juge Claudine Roy, alors avocate, dans son article, « *L'expectative légitime après l'arrêt Mont-Sinaï* »[18]:

---

[16] [2003] 1 R.C.S. 539 au par. 131.
[17] Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, 2006, p. 164.
[18] R. du B., T. 61, p. 537.

2008 QCCS 8 (CanLII)

> La valse en cours entre la théorie de l'expectative légitime, la préclusion promissoire, l'abus de pouvoir, la décision déraisonnable ou l'épuisement de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire illustre bien le malaise certain du droit public qui n'a pas encore réussi à résoudre de façon satisfaisante le conflit opposant, d'une part, le citoyen à qui une promesse a été faite ou qui s'attend à une conduite spécifique de l'Administration en raison de son comportement passé et, d'autre part, la nécessaire flexibilité de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Administration publique.
>
> Le contexte factuel de l'affaire *Ministre de la santé et des services sociaux* c. *Centre hospitalier Mont-Sinaï* ouvrait la porte toute grande à l'élargissement de la protection offerte par la théorie de l'expectative. La Cour suprême du Canada a refusé de suivre ce chemin.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[134] Analysons alors, le raisonnement des juges majoritaire ainsi que minoritaire de la Cour suprême du Canada dans *Ministre de la santé et des services sociaux* c. *Centre hospitalier Mont-Sinaï*[19]. Son enseignement est très pertinent pour les fins du présent litige.

[135] Les faits dans *Mont-Sinaï* ne sont vraiment pas contestés. Le Centre hospitalier, anciennement situé à Ste-Agathe-des-Monts, sur la foi de la promesse des représentants du Ministère de modifier leur permis après le déménagement, agit en fonction de ces promesses et déménage à Montréal. Il dépose une demande de modification de permis appropriée pour régulariser son statut. La demande de modification du permis est refusée par les autorités. Le Centre procède par *Requête en mandamus* devant la Cour supérieure, laquelle est accueillie en partie. La juge de première instance, appliquant la théorie de l'expectative légitime, conclut notamment que le Centre avait une attente légitime qu'il sera entendu avant que la décision ne soit prise quant à sa demande de modification de permis. Elle ordonne au ministre d'entendre les requérants avant de prendre une décision.

[136] La Cour d'appel, sous la plume du juge en chef Robert, appliquant *...la doctrine de l'equitable et de la promissory estoppel (la préclusion promissoire en droit public) de manière à exiger du ministre qu'il respecte ses engagements et la conduite qu'il a adoptée à l'égard du Centre pendant de nombreuses années,...* [20] a accueilli l'appel et a ordonné directement au ministre de délivrer le permis promis.

[137] La Cour suprême du Canada rejette le pourvoi. Bien que les sept juges qui composaient le banc étaient tous d'opinion de rejeter le pourvoi, les juges minoritaires (la juge en chef McLachlin et le juge Binnie) étaient d'avis que la conclusion devrait suivre un raisonnement différent.

[138] S'exprimant au nom de la majorité, le juge Bastarache, selon le résumé des motifs, justifie le rejet du pourvoi ainsi :

---

[19] [2001] 2 R.C.S. 281.
[20] AZ-98011784, p.70.

2008 QCCS 8 (CanLII)

> Même s'il n'équivalait pas à la délivrance d'un permis acquis ou implicite, le comportement du gouvernement constituait l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. L'article 138 attribue au ministre le pouvoir discrétionnaire de décider s'il est dans l'intérêt public de délivrer un permis temporaire ou permanent particulier. Le ministre a exercé ce pouvoir discrétionnaire en promettant au Centre de lui délivrer le permis modifié, en encourageant le déménagement à Montréal, en s'associant à la campagne de financement axée sur le rôle du Centre en tant qu'hôpital offrant à la fois des soins de longue et de courte durée et en continuant de financer les services de courte durée malgré leur non-concordance avec le permis du Centre. **Le comportement particulier que le ministre a adopté en l'espèce indique qu'il a épuisé son pouvoir discrétionnaire, et le ministre était lié lorsque le Centre a demandé la délivrance du permis promis.**
>
> [...]
>
> Lorsque le ministre n'agit pas conformément à l'exercice antérieur de son pouvoir discrétionnaire, les conditions de délivrance d'une ordonnance de *mandamus* sont remplies et il y a lieu de lui ordonner de délivrer le permis sollicité. Même si l'art. 100 du *Code de procédure civile* prévoit qu'en général il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire contre l'État, cette règle ne s'applique pas dans les cas où, comme en l'espèce, un ministre outrepasse les limites de sa compétence.
>
> (notre emphase)

[139] Appliquant la théorie de l'épuisement de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, la majorité ne trouvait pas nécessaire de se pencher sur la question de l'expectative légitime. Selon eux :

> Il est donc inutile de demander si l'expectative légitime résultant des rapports entre les parties peut donner lieu à une réparation substantielle – la délivrance du permis – en plus de la protection procédurale offerte par le droit d'être entendu, que ce soit en vertu d'une théorie élargie de l'expectative légitime ou en vertu de la préclusion promissoire en droit public.[21]

[140] Cette question, a été cependant abordée par le juge Binnie au nom de la minorité aux paragraphes 22 à 37 de l'arrêt. Selon le résumé, il justifie le rejet du pourvoi ainsi :

> Il y a lieu de rejeter le pourvoi, mais à l'issue d'un raisonnement différent.
>
> [...]

---

[21] *Mont-Sinaï*, par. 95.

Vu que le ministre n'a rien fait pour que le Centre bénéficie de la moindre équité procédurale, il y a lieu d'annuler sa décision de rejeter la demande de permis modifié. Le Centre n'a été avisé ni du fait que le ministre était sur le point de revenir sur sa position ni des motifs de ce revirement, et il n'a pas eu non plus l'occasion d'expliquer pourquoi devait prévaloir l'opinion qu'avait eue pendant longtemps le ministre, selon laquelle il était dans l'intérêt public que le Centre subisse des changements.

[...]

La possibilité d'invoquer l'équité procédurale et le contenu de cette forme d'équité dépendent généralement de la nature de l'intérêt du demandeur et de la nature du pouvoir exercé par l'autorité publique relativement à cet intérêt. Par contre, la théorie de l'expectative légitime s'attache à la conduite de l'autorité publique dans l'exercice de ce pouvoir et notamment aux pratiques établies, à la conduite ou aux affirmations qui peuvent être qualifiées de claires, nettes et explicites. Les expectatives ne doivent pas entrer en conflit avec le mandat légal de l'autorité publique. Bien que la théorie de l'expectative légitime soit restreinte à la réparation procédurale, il faut reconnaître qu'il est parfois difficile de différencier ce qui est de nature procédurale et ce qui est de nature substantielle. Cette distinction devrait être fondée sur le principe sous-jacent selon lequel l'établissement des politiques générales d'intérêt public relève d'abord et avant tout du ministre et non pas des tribunaux. D'après les faits de la présente affaire, la théorie de l'expectative légitime n'ajoute rien à la réparation par ailleurs disponible en vertu des règles ordinaires de l'équité procédurale.

Dans certains cas particuliers, la préclusion peut être invoquée pour obliger une autorité publique, y compris un ministre, à accorder une réparation substantielle. Les conditions d'application de la préclusion vont bien au-delà de celles de la théorie de l'expectative légitime. Tous les éléments de la préclusion promissoire en droit privé sont présents en l'espèce. Toutefois, la préclusion promissoire en droit public exige, en plus, que l'on détermine l'intention que le législateur avait en conférant le pouvoir dont on cherche à empêcher l'exercice. Des circonstances qui pourraient par ailleurs donner lieu à la préclusion peuvent devoir céder le pas à un intérêt public prépondérant exprimé dans le texte législatif. Le libellé du pouvoir particulier conféré par la loi et le statut de la personne qui l'exerce sont des éléments importants. Le ministre est mandaté en termes larges par l'art. 138 pour agir dans l'intérêt public, et s'il juge qu'il est contraire à l'intérêt public de délivrer le permis modifié, le tribunal ne doit pas l'empêcher de faire ce qu'il considère être son devoir.

Le contrôle des décisions que des ministres prennent en exerçant des pouvoirs discrétionnaires en contexte administratif ne doit généralement pouvoir être fait que selon la norme du caractère manifestement déraisonnable. Dans le contexte de la mesure législative destinée à régir la prestation de services de santé conformément à « l'intérêt public », l'objet général du permis favorise l'adoption d'une norme de retenue élevée, tout comme le fait l'expertise du ministre et de ses conseillers, ainsi que la position élevée que ce dernier occupe dans la hiérarchie des décideurs qui exercent une prérogative ou un pouvoir conféré par

2008 QCCS 8 (CanLII)

2008 QCCS 8 (CanLII)

> la loi. L'exercice du pouvoir dépend de ce que le ministre considère être dans l'intérêt public, ce qui est un excellent exemple de mesure touchant l'intérêt public. En l'espèce, la décision du ministre de refuser le permis modifié est manifestement déraisonnable en raison de la façon dont celui-ci et ses prédécesseurs ont défini l'intérêt public pendant les sept années au cours desquelles ils ont consulté et encouragé le Centre et lui ont donné des assurances, et en raison de l'omission totale du ministre de prendre en considération les conséquences que son revirement soudain d'opinion et le manquement à ses promesses entraîneraient pour le Centre. Alors que notre Cour devrait tenir compte — et tiendrait effectivement compte — de tout motif de politique sérieux exposé par le ministre pour justifier une nouvelle définition de l'intérêt public, la décision du ministre ne fait état d'aucun motif de cette nature.
>
> En définitive, une décision manifestement déraisonnable a ici été prise d'une façon visiblement inéquitable. Le ministre n'a qu'un seul choix qui ne soit pas manifestement déraisonnable et ce choix consiste à délivrer le permis modifié pour la période 1991-1993 conformément à la conception de l'intérêt public que lui-même et ses prédécesseurs avaient adoptée jusqu'à cette époque.

[141] À quelques exceptions près visant des situations particulières, il est accepté qu'au Québec, la théorie de l'expectative légitime ne puisse donner naissance qu'à des remèdes procéduraux.

[142] Alstom Canada se plaint de la procédure retenue par la STM pour l'octroi du Contrat. Ce qu'elle recherche est une réparation procédurale. Elle soutient que la décision de procéder par voie de négociations de gré à gré au lieu que par appel d'offres est de nature procédurale et qu'en conséquence, la théorie de l'expectative légitime doit avoir pleine application.

[143] La STM, Bombardier et le Procureur général soutiennent que l'opposition par Alstom Canada à la Décision de la STM de procéder par appel d'offres n'est pas un remède procédural mais plutôt la contestation d'un mode d'attribution de contrats générateurs de droits substantifs.

[144] Il existe peu de jurisprudence québécoise qui traite directement de la qualification appropriée du processus en question. Cependant la Cour d'appel fédérale, dans *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc.* c. *Canada (ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*[22], s'est exprimée ainsi à ce sujet:

> Par exemple, **lorsque le ministre procède à un appel d'offres, il se trouve à établir un cadre procédural qui rend applicable le principe de l'espérance raisonnable ou de l'attente légitime** reconnu par cette Cour dans *Bendahmane* c. *Canada.* [...] Le soumissionnaire évincé aurait ainsi la possibilité de s'adresser à la Cour, par voie de demande de contrôle judiciaire, pour contraindre le ministre à respecter les engagements qu'il a pris quant à la

[22] [1995] A.C.F. n° 735, para. 10.

> procédure qu'il entendait suivre, et ce, peu importe que le ministre ait agi de sa propre initiative ou sous la dictée d'un règlement.
>
> (notre emphase)

[145] Le Tribunal fait siennes, les conclusions des procureurs d'Alstom Canada à ce sujet :

> De toute évidence, l'appel d'offres n'est pas une fin en soi, mais un simple moyen pour atteindre le véritable remède substantif qui est l'octroi du contrat de remplacement des voitures de métro. Il s'agit d'un simple cadre procédural, très formel certes, mais dont le rôle ne vise que le droit de faire des représentations et d'être entendu adéquatement dans l'espoir d'obtenir éventuellement un contrat de l'administration.
>
> Qualifier l'appel d'offres de remède substantif dénaturerait complètement la notion même d'appel d'offres qui ne peut jamais être qu'un accessoire. À tout le moins, Alstom soumet que l'appel d'offres peut « raisonnablement être qualifié de procédural compte tenu du principe de retenue applicable aux questions de politique substantielle », ce qui suffit, selon la Cour suprême, [23] pour donner lieu à l'application de la doctrine de l'expectative légitime.

[146] Vu ce qui précède, et à la lumière de la preuve crédible, en grande partie non contredite, le Tribunal conclut que la STM et les représentants gouvernementaux ont fait naître, par leur pratique antérieure, par leurs actes et paroles et par des promesses directes, une expectative légitime, de la part d'Alstom Canada, qu'elle procéderait par la procédure initialement annoncée, soit la procédure d'appel d'offres pour l'octroi du Contrat éventuel.

(c) L'épuisement du pouvoir discrétionnaire

[147] Comme argument subsidiaire, les procureurs d'Alstom Canada soutiennent :

> [S]i le Tribunal est d'avis que la réparation recherchée est de nature substantive et non procédurale, ce qui est nié, la STM est néanmoins liée par sa promesse de procéder par appel d'offres suivant la théorie de l'épuisement du pouvoir discrétionnaire[24].

[148] En l'espèce, la preuve du comportement des représentants de la STM, en grande partie non contredite, amène le Tribunal à conclure que la STM avait épuisé son pouvoir discrétionnaire, du moins officiellement en 2005 et possiblement avant, en

---

[23] *Mont-Sinaï*, précité, para. 36.
[24] Plaidoirie – Volume 9, Stikeman Elliott, p. 29.

2008 QCCS 8 (CanLII)

décidant et en annonçant qu'elle allait suivre le processus d'appel d'offres. La théorie de l'épuisement du pouvoir discrétionnaire[25] trouve ici sa pleine application.

[149] Tel que mentionné précédemment, la *Loi* n'oblige pas la STM à faire les vérifications quant à l'unicité de fournisseurs. Elle ne doit les faire que si elle veut se prévaloir de l'exception prévue et négocier de gré à gré. La STM avait à l'origine la discrétion de procéder par appel d'offres, qu'il y ait ou non unicité de fournisseur. En décidant qu'il sera approprié et dans l'intérêt public de suivre ce processus d'appel d'offres, la STM a pris une décision et en ce faisant a épuisé son pouvoir discrétionnaire. Elle est donc liée par cette décision.

[150] C'est sur la base des promesses de la STM de suivre le processus d'appel d'offres qu'Alstom Canada a poursuivi, pendant plus de six (6) années, l'ensemble du processus précontractuel. Elle a dépensé des sommes importantes pour la préparation de ses nombreuses rencontres et présentations à la STM, justement parce que la STM lui avait laissé croire qu'elle serait une participante dans le processus.

[151] La STM, Bombardier et le Procureur général n'ont invoqué aucun motif d'intérêt public sérieux pour tenter de justifier le renversement, par la STM, de sa décision initiale de procéder par appel d'offres.

[152] La preuve révèle que c'était plutôt la politique du gouvernement de favoriser Bombardier avec ses installations à La Pocatière, au détriment d'Alstom Canada, qui est à l'origine du renversement de la décision initiale de la STM de procéder par appel d'offres. C'était l'une des conditions essentielles pour l'octroi, par le gouvernement, du financement nécessaire pour le projet. De l'avis du Tribunal, cette intervention gouvernementale ne saurait constituer une justification légalement acceptable d'un tel renversement par la STM.

[153] Il n'existe en l'espèce aucun motif légitime, équitable et nécessaire au renversement de la Décision initiale de la STM. En ce faisant, elle outrepasse les limites de sa compétence.

(3) Est-ce que le Tribunal devrait intervenir par voie de révision judiciaire de la Décision de la STM de ne pas procéder par voie d'appel d'offres?

[154] La détermination de l'unicité de fournisseurs et, par la suite, la Décision de négocier de gré à gré avec Bombardier a été prise par l'autorité administrative de la STM suite aux recommandations de Daniel Côté, directeur exécutif, gestion des projets.

[155] La Décision est sujette au contrôle judiciaire :

---

[25] Voir *Mont-Sinaï*, précité, para. 105-106.

2008 QCCS 8 (CanLII)

> Chaque fois que la loi délègue un pouvoir à une instance administrative décisionnelle, le juge de révision doit commencer par déterminer la norme de contrôle applicable selon l'analyse pragmatique et fonctionnelle. [26]

[156] Le pouvoir de surveillance et de contrôle pour réviser les décisions des autorités administratives s'exerce habituellement par voie de l'action en nullité ou en révision judiciaire (art. 33 et 846 *C.p.c.*). Le fait que Alstom Canada ait choisi, à titre de véhicule procédural pour contester la Décision, la *Requête en jugement déclaratoire,* ne lui permet pas d'échapper aux règles relatives au contrôle judiciaire de la Décision attaquée.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[157] Le droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure est codifié à l'article 33 *C.p.c.* :

> À l'exception de la Cour d'appel, les tribunaux relevant de la compétence du Parlement du Québec, ainsi que les corps politiques, les personnes morales de droit public ou de droit privé au Québec, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure, en la manière et dans la forme prescrites par la loi, sauf dans les matières que la loi déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, ou de l'un quelconque de ceux-ci, et sauf dans les cas où la compétence découlant du présent article est exclue par quelque disposition d'une loi générale ou particulière.

[158] La STM est une personne morale de droit public (article 1 de la *Loi*). Elle est assujettie au contrôle de la Cour supérieure en vertu de l'article 33 *C.p.c.*

[159] L'analyse pragmatique et fonctionnelle pour déterminer la norme de contrôle appropriée en révision judiciaire, s'applique aux décisions attaquées d'une entité juridique créée par la *Loi* comme en l'espèce, la STM[27].

[160] Dans *Dr Q.* c. *College of Physicians and Surgeons of British Columbia*[28], la Juge en chef du Canada, s'exprime à ce sujet ainsi:

> Le terme « contrôle judiciaire » comprend le contrôle des décisions administratives autant par voie de demande de contrôle judiciaire que d'un droit d'appel prévu par la loi. Chaque fois que la loi délègue un pouvoir à une instance administrative décisionnelle, le juge de révision doit commencer par déterminer la norme de contrôle applicable selon l'analyse pragmatique et fonctionnelle. (par. 21).

---

[26] *Dr Q.* c. *College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 21.
[27] *Nanimo (Ville)* c. *Rascal Trucking Ltd.*[2000] 1 R.C.S. 342, 354.
[28] [2003] 1 R.C.S. 226.

> La méthode pragmatique et fonctionnelle appelle une analyse plus nuancée fondée sur l'examen de plusieurs facteurs. Cette méthode s'applique chaque fois qu'une cour entreprend le contrôle d'une décision d'un organisme administratif. Comme le professeur D.J. Mullan le signale dans *Administrative Law* (2001), p. 108, avec la méthode pragmatique et fonctionnelle, [TRADUCTION] « la Cour a établi une théorie générale ou unificatrice du contrôle des décisions de fond prises par tout décideur qui exerce une prérogative ou un pouvoir conféré par la loi ». Le contrôle des conclusions d'une instance administrative doit commencer par l'application de la méthode pragmatique et fonctionnelle. (par. 25)

2008 QCCS 8 (CanLII)

[161] Voir aussi à ce sujet *Pushpanathan* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*[29].

[162] Dans *Voice Construction* c. *C.G.W.U.*[30], la Cour suprême du Canada, sous la plume du juge Major, identifie quatre facteurs composant l'approche pragmatique et fonctionnelle afin de déterminer la norme de contrôle applicable :

(1) la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou un droit d'appel;

(2) l'expertise relative du Tribunal par rapport à celle de la cour de révision sur le point en litige;

(3) l'objet de la loi et de la disposition particulière en cause; et

(4) la nature de la question et du problème : question de droit ou de faits.

[163] Le juge Major précise au paragraphe 17 dans *Voice Construction* :

> 17 Trois normes de contrôle sont admises — la décision manifestement déraisonnable, la décision raisonnable et la décision correcte : *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 30; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 55; *Ryan*, précité, par. 24.

---

[29] [1998] 1 R.C.S. 982, par. 26.
[30] [2004] 1 R.C.S. 609, par. 16.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(i) L'analyse pragmatique et fonctionnelle - les quatre facteurs

(1) La présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel

[164] Les décisions prises par la STM, sont protégées par une clause privative étanche, telle qu'énoncée à l'article 39 de la *Loi* :

> Les membres d'un conseil administratif ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.
>
> Sauf sur une question de compétence, aucun recours extraordinaire visé aux articles 834 à 846 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre une société et les membres de son conseil d'administration dans l'exercice de leurs fonctions.
>
> Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout jugement rendu ou toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du deuxième alinéa.

[165] Le 2e alinéa de l'article 39 de la *Loi,* constitue une clause privative étanche et rigoureuse, que renforce d'ailleurs le 3e alinéa. La présence d'une telle clause privative incite à une grande déférence pour la Décision prise.[31] Plus la clause privative sera rigoureuse, plus grande devra être la déférence judiciaire[32].

(2) L'expertise relative du Tribunal par rapport à celle de la cour de révision sur le point en litige

[166] La constatation de l'unicité de fournisseur au Canada repose principalement sur une question de faits; elle est au centre de l'expertise de la STM. Cependant, c'est plutôt la Décision prise suite à cette constatation, c'est-à-dire la décision de ne pas procéder par voie d'appel d'offres, qui doit être examinée en l'espèce. En ce faisant, la STM ne dispose pas plus d'une expertise que le Tribunal, la Décision étant plutôt, une question mixte de droit et de faits.

[167] La Décision ne devrait donc pas bénéficier de la même déférence du Tribunal.

---

[31] *Pushpanathan*, précité, par. 30.
[32] *Dr. Q.*, précité, par. 27.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(3) L'objet de la loi et de la disposition particulière en cause

[168] Les dispositions pertinentes de la *Loi* sont apparues dans sa version actuelle, le 31 décembre 2003. Cet amendement à l'article 93 était adopté dans le cadre de la réforme municipale, dont le but était d'assurer une certaine uniformité avec d'autres lois du domaine municipal, mais principalement dans le but de permettre à la STM de fonctionner efficacement, en conformité avec sa mission. L'exception de « fournisseur unique » prévue à l'article 93 de la *Loi,* n'existait pas dans sa présente forme antérieurement à décembre 2003.

[169] L'objet de ces nouvelles dispositions est de permettre à la STM d'éviter d'être obligée de se lancer dans un processus coûteux d'appel d'offres, si elle connaît à l'avance l'issue de cet appel d'offres. Cette préoccupation avait été abordée dans le cadre des débats qui ont précédé l'adoption de la *Loi*.

[170] En prenant ses décisions, la STM doit tenir compte cependant de tous les considérants pertinents afin de veiller à l'équilibre entre notamment les coûts, l'utilisation des deniers publics, la qualité des futures voitures de métro, ses besoins et contraintes, les risques industriels que représente le projet, les risques reliés à différents modes d'octroi de contrat, dont la possibilité d'un appel d'offres sans compétition et l'intérêt général de ses usagers. Elle dispose de l'expertise requise afin de prendre les décisions qui s'imposent.

[171] L'application de ce critère, milite en faveur de l'application de la norme de contrôle de la décision manifestement déraisonnable.

(4) La nature de la question et du problème : question de droit ou de faits

[172] Déterminer s'il y a fournisseur unique au Canada soulève essentiellement une question de faits. Mais, comme mentionné précédemment, ceci n'est pas la véritable question en litige. C'est plutôt la Décision de procéder par voie de négociations de gré à gré au lieu d'appel d'offres qui est en jeu. Elle est fondée plutôt sur une question de droit ou au minimum une question mixte de droit et de faits.

(ii) Application de la norme de contrôle en l'espèce

[173] Normalement, *le contrôle des décisions que [les autorités] prennent en exerçant des pouvoirs discrétionnaires en contexte administratif ne doit généralement pouvoir être fait que selon la norme du caractère manifestement déraisonnable*[33]. Cependant, en l'espèce, un examen de ces quatre facteurs précités, nous amène à la conclusion qu'il y a lieu de faire preuve d'un certain degré de déférence envers la Décision. La norme de contrôle applicable sera celle de la décision raisonnable.

---

[33] *Mont-Sinaï*, précité, résumé.

(a) Est-ce que l'omission, de la part de la STM, de respecter ses engagements envers Alstom Canada, constitue une décision raisonnable?

[174] En exerçant son pouvoir discrétionnaire au début du processus, longtemps avant la prise de la Décision, la STM décide de procéder par appel d'offres pour l'octroi du Contrat. Dès le début et jusqu'au mois de mai 2006, ses intentions, son comportement et ses assurances faites à Alstom Canada à cet effet, sont consistants. Lorsque la STM change ses intentions et décide, sans aucun motif valable, autre que la pression du gouvernement, de ne plus procéder de cette façon, cette décision n'est pas raisonnable. Lorsqu'elle n'agit plus conformément à l'exercice antérieur de son pouvoir discrétionnaire, comme elle a fait en l'espèce, cette Décision devient sujette à révision.

[175] En définitive, la Décision n'est pas raisonnable. La STM n'a qu'un seul choix qui est raisonnable en l'espèce. Ce choix consiste à prendre les dispositions qui s'imposent pour déclencher un processus d'appel d'offres pour l'octroi du Contrat.

(b) La STM, a-t-elle erré en déterminant qu'il existe unicité de fournisseur en mesure de fournir les voitures de métro au sens de l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi*?

[176] Sous réserve de ce qui précède, et encore parce qu'elle est plaidée par les parties de part et d'autre, le Tribunal abordera cette question pour les fins des Tribunaux supérieurs, le cas échéant.

[177] En analysant le caractère de la Décision, il faut d'abord se pencher sur le texte de la *Loi*. L'article 95 et l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi* accordent au décideur, la discrétion de procéder de gré à gré au lieu de l'appel d'offres, mais seulement lorsqu'il n'existe au Canada qu'un seul fournisseur des matériaux que la STM désire acquérir.

[178] Mais, tel que mentionné précédemment, la *Loi* prévoit qu'une société ne peut se prévaloir de cette exception et négocier un contrat de gré à gré, ...***qu'après*** *que des vérifications documentées et sérieuses ont été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens*.

[179] Or la preuve révèle que cette condition précédente n'a pas été respectée avant de prendre la Décision. Cette omission est fatale et rend inapplicable, l'exception sur laquelle se base la STM pour justifier sa Décision.

(c) *La STM a-t-elle agi illégalement sous la dictée d'un tiers, en l'occurrence le gouvernement du Québec, en prenant la Décision?*

[180] Sous réserve des conclusions du Tribunal quant aux autres motifs invoqués par Alstom Canada pour annuler la Décision, et encore parce que cette question est plaidée

2008 QCCS 8 (CanLII)

par les parties de part et d'autre, le Tribunal abordera cette question pour les fins des Tribunaux supérieurs, le cas échéant.

[181] Alstom Canada soutient :

> Même s'il n'existait qu'un seul fournisseur au Canada (ce qui est nié), la STM avait, en vertu de l'article 93 de la Loi sur les sociétés de transport en commun, le choix quant au mode d'octroi du Contrat (gré à gré ou appel d'offres). Il s'agit d'une décision discrétionnaire (contrairement à la situation où il existe plusieurs fournisseurs auquel cas la STM a l'obligation d'aller en appel d'offres) qui ne pouvait être prise sous la dictée d'un tiers. Or, la preuve non équivoque est à l'effet que la décision d'adjuger le contrat de gré à gré a été prise par le gouvernement et non par la STM. Cette décision est, par conséquent, illégale.[34]

2008 QCCS 8 (CanLII)

[182] Le Tribunal ne retient pas cette prétention. Pour les raisons ci-après décrites, la théorie de la dictée d'un tiers ne s'applique pas.

[183] Les coûts anticipés pour le projet sont de l'ordre de 1,2 milliard $. Ils seront financés par voie de subvention, de l'ordre de 75%, par le gouvernement du Québec représentant ainsi un montant d'environ 900 millions $.

[184] Compte tenu qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du gouvernement du Québec, il avait l'autorité voulue pour prévoir des conditions quant au versement de la subvention destinée à financer le projet[35]. La STM, quant à elle, a accepté ces conditions.

[185] Le versement de subventions aux sociétés de transport en commun, y compris le droit d'imposer des conditions, est prévu de façon explicite aux lois relatives au transport en commun. Voir notamment, l'article 4 de la *Loi sur les transports*[36], laquelle accorde au ministre des Transports le pouvoir d'accorder des subventions aux fins de transport et le pouvoir d'imposer des conditions lors de l'octroi d'une telle subvention. Cette *Loi* vise entre autres le transport en commun.

[186] L'imposition de la condition relative à la négociation de gré à gré avec Bombardier relève de la discrétion du gouvernement. Elle n'est ni absurde, ni capricieuse. Elle poursuit un objectif qui respecte la *Loi sur les transports*. Puisque le gouvernement avait le pouvoir d'imposer, comme condition de versement de la subvention, la négociation de gré à gré avec Bombardier, la « théorie » de la dictée d'un tiers, invoquée par Alstom Canada, ne s'applique pas. Cependant, en imposant cette condition de négocier de gré à gré avec Bombardier, le ministre des Transports ne pouvait pas accorder à la STM des pouvoirs inexistants dans la *Loi* et notamment il ne pouvait pas accorder une dispense aux obligations imposées par l'article 93 (2) de la

---

[34] *Déclaration commune de mise au rôle d'audience, (Art. 274.1 C.p.c., 15 et 77 Règles de pratique (C.S.).*

[35] ISSALYS P., LEMIEUX D., *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 2e Édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc, pp. 1100, 1101,1108 et 1113.

[36] L.R.Q., c. T-12.

Loi sur la STM d'effectuer *...des vérifications documentées et sérieuses...* avant de prendre une telle Décision.

(4) La Requête en jugement déclaratoire est-elle le véhicule procédural approprié en l'espèce ?

[187] L'article 453 *C.p.c.* énonce les conditions essentielles à l'exercice d'un recours par voie de *Requête en jugement déclaratoire*.

> **453.** Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'une loi, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une municipalité, peut, par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

[188] Le jugement recherché doit mettre fin à l'incertitude ou à la controverse entre les parties[37].

[189] L'existence d'une difficulté réelle dans l'interprétation d'une loi est l'une des conditions *sine qua non* d'un recours en jugement déclaratoire.

[190] Dans sa *Requête en jugement déclaratoire,* Alstom Canada n'allègue pas de difficulté réelle d'interprétation des dispositions pertinentes de la *Loi* mais plutôt un différend quant à son respect et son application. Elle admet à plusieurs reprises que les dispositions pertinentes de la *Loi* sont claires, ne présentent aucune ambiguïté et ne sont pas sujettes à interprétation.

[191] Ce qui est en cause est, à la fois, l'interprétation des dispositions pertinentes de la *Loi* ainsi que leur application. Quant à la première question en litige :

> 1. La STM pouvait-elle se prévaloir de l'exception du fournisseur unique prévue à l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi* et, par conséquent, négocier les dispositions du Contrat, de gré à gré, avec Bombardier? Plus précisément, est-ce que *...des vérifications documentées et sérieuses...* avaient été effectuées au préalable *...pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur?*

le Tribunal est appelé à interpréter et appliquer les dispositions pertinentes de la *Loi* afin de déterminer si la STM pouvait se prévaloir de l'exception de « fournisseur unique ». Cette interprétation nécessite une analyse de l'étendue et une détermination du respect, par la STM, de la condition précédente au droit de l'exception en question. Notamment, il fallait s'assurer que *des vérifications documentées et sérieuses ont été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur...*

---

[37] Denis FERLAND et Benoît EMERY, *Précis de procédure civile du Québec*, Les Éditions Yvon Blais inc., 1997, 3e édition, vol. 1, p. 563.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[192] L'interprétation et l'application des dispositions de la *Loi* applicables sont aussi en jeu quant à la deuxième question en litige visant l'application de la théorie de l'expectative légitime et celle de l'épuisement du pouvoir discrétionnaire.

[193] Quant à la troisième question en litige, il est accepté que dans certaines circonstances, une *Requête en jugement déclaratoire* est aussi ouverte afin de permettre l'exercice des pouvoirs inhérents de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. *Le pouvoir d'annulation s'ajoute au pouvoir d'interprétation par jugement déclaratoire*[38]. Cependant, il faut que dans ces circonstances, le demandeur en jugement déclaratoire satisfasse préalablement aux conditions de recevabilité du recours et ensuite à la norme de contrôle applicable.[39] Le Tribunal considère qu'en l'espèce, Alstom Canada respecte ces conditions de recevabilité.

2008 QCCS 8 (CanLII)

[194] Les prétentions de la STM dans sa *Requête en irrecevabilité* ainsi que celles de Bombardier et le Procureur général à l'effet que la *Requête en jugement déclaratoire* n'est pas le véhicule procédural approprié sont sans fondement juridique, surtout depuis l'enseignement dans l'arrêt *Duquêt* c. *St-Agathe des Monts (Ville de) de la Cour Suprême du Canada*[40].

[195] La STM soutient davantage dans sa *Requête en irrecevabilité* que la *Requête en jugement déclaratoire comporte une déclaration relevant plutôt de la nature d'une injonction et ne peut être jointe à une requête pour jugement déclaratoire.*

[196] Alstom Canada soutient, avec raison, que même en admettant que son recours comporte des conclusions de nature mandatoire, elle peut désormais combiner des conclusions de nature injonctive ou mandatoire avec sa *Requête en jugement déclaratoire.*[41]

[197] Finalement, et tel que mentionné précédemment, la Cour suprême du Canada dans *Syndicat canadien de la fonction publique (S.C.F.P.)* c. *Ontario (Ministre du Travail)*[42], sous la plume du juge Binnie, s'exprime ainsi quant aux règles procédurales visant l'application de la notion de l'expectative légitime :

> Lorsque les conditions d'application de la règle sont remplies, la cour peut accorder une réparation procédurale convenable pour répondre à l'expectative « légitime ».[43]

---

[38] FERLAND et EMERY, *précité,* p. 668.
[39] FARIBAULT Paul, *Les recours de contrôle judiciaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001,Vol. 1, pp. 175 à 177; et Immeubles Port St-Louis ltée c. Lafontaine (Village de), [1991] 1 R.C.S. 326, p. 358.
[40] [1977] 2 R.C.S. 1132.
[41] Voir : *Mascouche (Ville de)* c. *Québec (Ministère des transports)*, 2006 QCCS 4654, par. 4; *Moufide* c. *Université de Montréal*, J.E. 91-673 (C.A.); *Duplessis* c. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, J.E. 2006-1065 (C.S.).
[42] [2003] 1 R.C.S. 539 au par. 131.
[43] *S.C.F.P.*, précité, par.131.

[198] Pour tous ces motifs, la *Requête en irrecevabilité* sera rejetée.

2008 QCCS 8 (CanLII)

(5) Advenant un jugement favorable pour Alstom Canada, est-ce que le dossier devrait être retourné au décideur (la STM) ou le Tribunal pourrait-il accorder à Alstom Canada les conclusions recherchées dans la Requête en jugement déclaratoire?

[199] Alstom Canada reconnaît qu'en principe, le Tribunal doit ordonner le renvoi du dossier à la STM pour que celle-ci prenne une nouvelle décision bien fondée en droit. Elle soutient, cependant que cette règle générale connaît certaines exceptions qui permettent au Tribunal de décider lui-même de la question principale au fond du litige notamment, lorsqu'il ne reste aucun pouvoir discrétionnaire à exercer[44].

[200] Le Tribunal considère qu'il serait inapproprié d'ordonner le renvoi du dossier à la STM pour les motifs suivants :

1. Le renvoi du dossier devant la STM serait inutile, celle-ci n'ayant plus aucun pouvoir discrétionnaire ou ayant épuisé sa discrétion; et

2. La Cour doit se prononcer en lieu et place de la STM en raison de sa partialité.

[201] Tel que mentionné précédemment, ayant décidé, longtemps avant mai 2006, qu'elle procéderait par voie d'appel d'offres pour l'octroi du Contrat, la STM a épuisé sa discrétion et ne pouvait revenir sur sa décision et procéder autrement. Aussi, à cause de sa conduite spécifique, de même que ses pratiques antérieures, la STM a fait naître une expectative légitime chez Alstom Canada, qu'elle procéderait par voie d'appel d'offres même si elle pouvait se prévaloir de l'exception de fournisseur unique.

[202] Même si la STM bénéficiait originellement d'une discrétion, cette discrétion est maintenant épuisée. Retourner le dossier à la STM pour qu'elle se penche à nouveau sur la question et confirme sa décision d'origine de procéder pour l'octroi du Contrat par voie d'appel d'offres n'apporterait rien et occasionnerait des délais coûteux et inutiles.

[203] Vu le rôle actif pris par la STM pour défendre sa compétence et ses agissements dans le cadre de la *Requête en jugement déclaratoire*, il est inapproprié de la saisir à nouveau de la question qui est au fond du présent litige. Dans les circonstances, elle

---

[44] Voir à ce sujet : LEMIEUX, Denis, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH Ltée, page 1,441; *Panneaux Vicply Inc.* c. *Yvon Guindon*, J.E. 98-109 (C.A.); *Tembec Inc.* c. *La Régie de l'énergie et al.*, J.E. 2007-1028 (C.S.).

n'a plus l'indépendance et l'impartialité requises pour être saisie du dossier et prendre une décision appropriée en l'espèce.

[204] Il est, alors, approprié d'appliquer l'exception à la règle générale applicable en l'espèce et d'accorder en partie, les conclusions recherchées par Alstom Canada dans sa *Requête en jugement déclaratoire.*

2008 QCCS 8 (CanLII)

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[205] **REJETTE** la *Requête en irrecevabilité;*

[206] **ACCUEILLE** en partie la *Requête en jugement déclaratoire;*

[207] **DÉCLARE** que la Société de Transport de Montréal ne pouvait se prévaloir de l'exception de fournisseur unique prévue à l'article 93, al. 3, par. 2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et, conséquemment, **DÉCLARE** qu'elle ne pouvait négocier les dispositions du contrat de renouvellement des 336 voitures MR-63 du métro de Montréal de gré à gré avec Bombardier Transport inc.;

[208] **DÉCLARE,** par conséquent, que la Société de Transport de Montréal doit, en vertu des articles 93 et 95 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, procéder par voie d'appel d'offres public pour l'octroi du contrat de renouvellement des 336 voitures MR-63 du métro de Montréal;

[209] **LE TOUT** avec dépens.

JOËL A. SILCOFF, J.C.S.

M^e^ Éric Mongeau
M^e^ Charles Nadeau
M^e^ Patrick Girard
M^e^ Lev Alexeev
Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureurs de la requérante

M^e^ Marc-André G. Fabien
M^e^ Éric Simard
M^e^ Valérie Marchand
Fasken Martineau Dumoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureurs de l'intimée

M^e^ Jean G. Bertrand
M^e^ Éric Dunberry
M^e^ Marie-Christine Hivon
Ogilvy Renault S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureurs de la mise en cause

M^e^ Benoît Belleau
M^e^ Lizann Demers
Bernard Roy (Justice Québec)
Procureurs de l'intervenant

Dates d'audience : Les 20, 21, 24, 25, 26, 27 et 28 septembre 2007

Cause prise en délibéré après production des plaidoiries écrites: Le 2 novembre 2007

2008 QCCS 8 (CanLII)