

Source:

CCH Municipal et droit public/Droit municipal/Droit municipal - Principes généraux et contentieux/Commentaires/Deuxième partie — Les pouvoirs généraux des municipalités/Chapitre 9 — Le contrat municipal/9.7 La modification du contrat et la réclamation pour des suppléments

9.7 La modification du contrat et la réclamation pour des suppléments

[9.156] Lorsqu'il s'agit d'un contrat à forfait, les parties sont, en principe, liées par les conditions de l'appel d'offres et le prix demandé par le plus bas soumissionnaire conforme une fois accepté par le conseil municipal (*Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411). En principe, l'entrepreneur ou le prestataire de services ne peut prétendre à une augmentation du prix (*Construction Dinamo inc. c. Régie intermunicipale de traitement des matières résiduelles de la Gaspésie*, J.E. 2004-430 (C.Q.), résumé à (2004) 4 *A.J.M.* 46) en prétendant que l'ouvrage ou le service a exigé plus de travail ou a coûté plus cher que prévu. C'est d'ailleurs la règle édictée par l'article 2109 du *Code civil du Québec*; mais il s'agit d'une clause supplétive au contrat à forfait qui n'est pas d'ordre public et que les parties peuvent modifier conventionnellement (*Métal Grenier ltée c. Ville de Warwick*, 2005BE-586 (C.Q.), EYB 2005-86300 (C.Q.)). C'est la partie qui réclame des honoraires additionnels à ceux prévus dans son contrat à forfait qui doit démontrer que le dépassement des coûts qu'elle réclame est dûment autorisé, notamment par l'intervention d'une entente entre les parties. Mais n'oublions pas que le soumissionnaire a l'obligation de faire certaines vérifications lorsque toute l'information pour l'exécution du contrat est disponible et que certains documents remis par la municipalité l'invitent à le faire (*BRP Infrastructure inc. c. Ville de St-Hyacinthe*, J.E. 2015-549 (C.Q.), 2015 QCCQ 865).

La municipalité peut donc difficilement modifier les termes du contrat (*Constructions du St-Laurent c. Ville de Québec*, J.E. 93-1301 (C.S.)) mais, en pratique, la jurisprudence autorise certains ajustements de prix. Il fut même jugé qu'une clause qui exclut le paiement d'un montant supplémentaire pour des travaux d'excavation imprévus est abusive et nulle (*Entreprises Ernest Beaudoin ltée c. Ville de Thetford Mines*, J.E. 2002-1161 (C.Q.), résumé à (2002) 2 *A.J.M.* 122). Un entrepreneur peut facturer pour des travaux supplémentaires même si l'appel d'offres demande aux soumissionnaires de soumettre un prix, avec la mention « clés en main » dans le document municipal (*Blanchette SAMN inc. c. Municipalité de Preissac*, C.Q. Abitibi, n° 605-22-002458-131, 11 mai 2015, j. Claude P. Bigué, EYB 2015-212643 (C.Q.), 2015 QCCQ 3979). Que ce soit un contrat à forfait ou à prix unitaire à forfait, il ne faut pas cependant que la modification change la nature du contrat au point d'altérer la réalité et de rendre accessoire le contrat initial (*Entreprises Nord Construction (1962) inc. c. Ville de St-Hubert*, J.E. 96-2061 (C.A.)). La doctrine est au même effet. Pierre Giroux et Denis Lemieux écrivent dans *Contrats des organismes publics québécois* (Brossard, Publications CCH ltée, p. 2,255) qu'en cours d'exécution, certains changements peuvent entraîner la modification des termes originaux du contrat. Ils ajoutent: «exiger le recours à l'appel d'offres pour toutes les modifications des contrats qui ont été octroyés par le biais de cette procédure aurait pour effet d'alourdir le processus administratif et de retarder considérablement l'exécution complète des contrats administratifs». On précise que la modification est permise même si elle comporte une dépense supplémentaire pour autant qu'elle demeure accessoire au contrat principal (opinion reprise dans *Construction Irebec inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 2015-1552 (C.S.), EYB 2015-256780 (C.S.), 2015 QCCS 4303, paragraphe 98). Voir aussi : Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 3 éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 1180.

En juin 2010, le législateur a prévu expressément dans la législation municipale la règle jurisprudentielle selon laquelle un contrat attribué à la suite d'une demande de soumissions ne peut être modifié que si la modification constitue un accessoire au contrat et n'en change pas la nature (art. 573.3.0.4 L.C.V.; art. 938.0.4 C.M.; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, L.R.Q., c. C-37.01, art. 112.3.1; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, L.R.Q., c. C-37.02, art. 105.3.1; *Loi sur les sociétés de transport en commun*, L.R.Q., c. S-30.01, art. 102.1). Notons de plus que la politique de gestion contractuelle, qui doit être adoptée au plus tard le 1^{er} janvier 2011, doit contenir des mesures visant à encadrer la prise de toute décision qui a pour effet d'autoriser la modification d'un contrat (art. 573.3.1.2, al. 3 (7^o) L.C.V.; art. 938.1.2, al. 3 (7^o) C.M.; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, L.R.Q., c. C-37.01, art. 113, al. 3 (7^o); *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, L.R.Q., c. C-37.02, art. 106.2, al. 3 (7^o); *Loi sur les sociétés de transport en commun*, L.R.Q., c. S-30.01, art. 103.2, al. 3 (7^o)).

[9.157] Une personne qui accepte de réaliser un contrat à forfait ne peut, en principe, se plaindre de certains coûts additionnels ou réclamer le prix de certains travaux supplémentaires ou le paiement de certaines taxes (*Services d'enlèvement de rebuts Laidlaw Québec ltée c. Ville de Gatineau*, J.E. 95-1162 (C.S.)). La théorie de l'imprévision n'est pas reconnue dans notre droit (*H. Cardinal Construction inc. c. Ville de Dollard-des-Ormeaux*, J.E. 87-970 (C.A.); *Construction DJL inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 2013-1215 (C.S.), EYB 2013-223364 (C.S.), 2013 QCCS 2681, résumé à (2013) 13 *A.J.M.* 97). Les responsables de l'exécution de contrats de déneigement conclus avec une ville ne peuvent donc invoquer cette théorie pour réclamer un ajustement du prix de leurs contrats en raison de la hausse de prix du carburant ou d'un autre produit utilisé pour l'exécution du contrat. Une hausse du prix du diesel n'est pas un événement qui présente les caractéristiques d'extériorité, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité exigées pour constituer un cas de force majeure (*Transport Rosemont inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 2008-2273 (C.S.), EYB 2008-150903 (C.S.), résumé à (2009) 9 *A.J.M.* 8). On pourrait appliquer le même raisonnement à un déneigeur qui se plaindrait d'une quantité de neige bien supérieure à la moyenne annuelle (*GPL Excavation inc. c. Ville de Trois-Rivières*, C.S. Trois-Rivières, n° 400-17-001704-085, 4 mai 2010, j. Robert Legris, 2010EXP-2124 (C.S.), 2010 QCCS 1839). C'est d'ailleurs le principe général énoncé à l'article 2109 du *Code civil du Québec* :

«Lorsque le contrat est à forfait, le client doit payer le prix convenu et il ne peut prétendre à une diminution du prix en faisant valoir que l'ouvrage ou le service a exigé moins de travail ou a coûté moins cher qu'il n'avait été prévu.

Pareillement, l'entrepreneur ou le prestataire de services ne peut prétendre à une augmentation du prix pour un motif contraire.

Le prix forfaitaire reste le même, bien que des modifications aient été apportées aux conditions d'exécution initialement prévues, à moins que les parties n'en aient convenu autrement.»

Le contrat est la loi des parties (*Atlas Construction Co. c. City of Montreal*, [1954] C.S. 350, 356) et le cocontractant ne peut plaider lésion pour justifier une augmentation du prix du contrat. Dans *Services Sani-Marchand inc. c. Ville de Montréal-Nord*, C.S. Montréal, n° 500-05-006964-827, 17 mai 1988, le juge Marcel Belleville rejeta une réclamation pour l'augmentation des coûts de disposition des déchets en soulignant (p. 8) :

«Bien que le contrat obtenu par la demanderesse s'apparente à un contrat d'adhésion où l'obligé doit s'en remettre aux données du stipulant, le Tribunal est d'opinion que la demanderesse, dans la présente espèce, a contracté en toute connaissance de cause et avec le bénéfice de toute l'expérience acquise par elle jusqu'alors.

C'est à la demanderesse qu'incombait le fardeau de prouver la faute ou la négligence de la défenderesse (art. 1203 C.c.B.C.).

De même la loi ne permet pas à une corporation, pas plus qu'à un majeur, de plaider lésion. C'est pourtant ce que tente, mais vainement, la demanderesse.

[...]

Nul doute que la demanderesse avait eu le temps de l'analyser et d'y réfléchir avant de s'engager.»

Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel (*Services Sani-Marchand inc. c. Ville de Montréal-Nord*, J.E. 92-151 (C.A.)). La Cour ajoutait dans *Entreprises G.N.P. inc. c. Ville de Victoriaville*, C.Q. Arthabaska, n° 415-02-000178-885, 12 février 1990, j. Michel Simard, à la p. 9 :

«On doit se rappeler que nous sommes ici en droit administratif, et qu'en pareille matière, *la rigueur est la règle*, puisque le paiement de tels travaux est effectué à même les deniers publics.»

Qui plus est, accorder une augmentation du prix du contrat pourrait fausser les règles de la procédure d'adjudication des contrats par voie d'appel d'offres. Selon cette procédure, le contrat doit être accordé au plus bas soumissionnaire et permettre à une personne de majorer le prix de sa soumission une fois le contrat obtenu violerait cette prescription d'ordre public, et ce, au préjudice des autres soumissionnaires. De plus, c'est un principe bien connu, comme nous l'avons d'ailleurs mentionné plus haut, qu'une municipalité ne peut se lier en l'absence de résolution (*J.E. Brazeau ltée c. Ville de Pierrefonds*, [1970] C.S. 282).

[9.158] Par ailleurs la municipalité, à titre de donneur d'ouvrage, doit fournir toute l'information permettant au cocontractant de connaître l'étendue de ses obligations (*Blanchette SAMN inc. c. Municipalité de Preissac*, C.Q. Abitibi, n° 605-22-002458-131, 11 mai 2015, j. Claude P. Bigué, EYB 2015-252643 (C.Q.), 2015 QCCQ 3979; *Paul Pedneault inc. c. Ville de Chicoutimi*, J.E. 2002-1332 (C.Q.)). Un juge écrit : « Lorsque le donneur d'ouvrage jouit d'une expertise importante ou qu'il est assisté d'experts-conseils pour préparer les documents qu'il remet aux soumissionnaires, l'entrepreneur est justifié de se fier à cette expertise et de présumer que les informations données quant aux conditions du sol et du roc le renseignent de façon adéquate et suffisante ». Il ajoute : « L'entrepreneur n'a pas à refaire le travail des experts du donneur d'ouvrage, malgré une clause à l'effet que l'exactitude des données n'est pas garantie par ce dernier » (*Ed Brunet et Associés inc. c. Municipalité de La Pêche*, J.E. 2005-604 (C.S.), paragraphes 36 et 37, résumé à (2005) 5 *A.J.M.* 113-114; *Construction BSL inc. c. Municipalité de Ste-Agathe-de-Lotbinière*, J.E. 2007-1934 (C.S.), EYB 2007-124395 (C.S.), 2007 QCCS 4415, résumé à (2007) 7 *A.J.M.* 170). Mais un soumissionnaire ne peut faire preuve d'aveuglement volontaire lorsque les documents remis par la municipalité l'invitent à faire certaines vérifications avant de déterminer son prix et que toute l'information est disponible (*BRP Infrastructure inc. c. Ville de St-Hyacinthe*, J.E. 2015-549 (C.Q.), 2015 QCCQ 865). Si l'entrepreneur a l'obligation de se renseigner sur la nature exacte des travaux à effectuer, il appartient à la municipalité de renseigner adéquatement les soumissionnaires de la quantité approximative des matériaux à fournir (*Paul Pedneault inc. c. Municipalité de Métabetchouan-Lac-à-la-Croix*, J.E. 2005-1943 (C.Q.), EYB 2005-94829 (C.Q.), résumé à (2005) 5 *A.J.M.* 174). L'obligation de renseignement de l'administration municipale est continue tout au long de l'exécution du contrat (*Walsh & Brais inc. c. Communauté urbaine de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2164 (C.A.), 2212.1). La bonne foi doit gouverner la conduite des parties, surtout si l'on considère qu'il s'agit d'un contrat d'adhésion (*Boless inc. c. Résidence Denis Marcotte*, J.E. 95 1890 (C.S.); *Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins au Québec c. Services informatiques DecisionOne*, J.E. 2004-172 (C.A.), [2004] R.J.Q. 69 (C.A.)). Par exemple, si les conditions des lieux ne correspondent pas à celles présentées dans les plans et devis préparés par la municipalité, l'entrepreneur aura droit à une compensation pour les frais additionnels causés par des travaux imprévus (*G.M.C. Construction inc. c. Ville de Terrebonne*, J.E. 95-1291 (C.S.); *Tro-Châmes inc. c. Procureur général du Québec (Ministère des Transports)*, J.E. 2013-701 (C.S.), 2013 QCCS 1356), et ce même si une clause des documents contractuels exclut l'attribution de quelque montant supplémentaire (*Entreprises Ernest Beaudoin ltée c. Ville de Thetford Mines*, J.E. 2002-1161 (C.Q.), résumé à (2002) 2 *A.J.M.* 122). La présence d'une clause d'exonération dans un contrat de construction ne suffit plus à protéger le donneur d'ouvrage des coûts supplémentaires découlant de conditions différentes de celles annoncées aux documents d'appel d'offres (*Ed Brunet et Associés inc. c. Municipalité de La Pêche*, J.E. 2005-604 (C.S.), paragraphe 39, résumé à (2005) 5 *A.J.M.* 113-114). C'est dans ce sens que s'exprime la Cour d'appel du Québec qui, sous la plume du juge Chamberland, écrit (p. 8-9 de son opinion) dans *Sintra inc. c. Ville de Mascouche*, J.E. 95-1615 (C.A.) :

«Je conclus sur ce point qu'il appartient au donneur d'ouvrage de décrire les travaux proposés avec suffisamment de soin et de précision pour que les soumissionnaires sachent ce que l'on attend d'eux. Il s'agit ici d'un contrat de construction à prix unitaire forfaitaire; les données fournies par le donneur d'ouvrage influent directement sur la méthode d'exécution des travaux choisis par les soumissionnaires et sur l'élaboration du prix en découlant (*Entreprises P.E.B. Ltée c. P.G. Québec*, n° 200-09-000494-861, le 10 avril 1991, les juges Gendreau, Tourigny et Rousseau-Houle). Les documents de soumission sont

exigeants pour les soumissionnaires — et il est tout à fait normal qu'il en soit ainsi — mais cela ne doit pas occulter le fait que la responsabilité première de décrire les travaux à faire appartient au donneur d'ouvrage. En l'espèce, la municipalité a manqué à cette obligation; les soumissionnaires, et singulièrement l'appelante, étaient en droit de croire que l'on exigeait d'eux la confection, l'aménagement ou le nettoyage de fossés aux pentes latérales relativement uniformes.

Dans les faits, l'intimée a donc modifié la nature des travaux demandés en décidant que les fossés existants seraient conservés et nettoyés sans modification des pentes existantes. C'était son droit le plus strict. Mais, en contrepartie, elle devait payer à l'appelante les coûts supplémentaires que représentait ce changement d'orientation par rapport au devis.»

Le juge Beetz a rappelé, dans *Corpex (1977) inc. c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 643, ce qu'un entrepreneur en construction peut faire lorsqu'il rencontre des difficultés imprévues (p. 663) :

«Selon une certaine jurisprudence, lorsqu'un entrepreneur en construction rencontre durant les travaux des difficultés majeures et imprévues dues à la nature du sol ou à d'autres causes analogues, il doit arrêter les travaux et demander l'annulation du contrat pour cause d'erreur. Mais il n'est plus recevable à le faire et à demander une rémunération supplémentaire s'il a complété les travaux sans conclure une nouvelle entente : *Eastern Construction Ltd. c. City of Montreal* (1936), 74 C.S. 196; *J.E. Brazeau Ltée c. Ville de Pierrefonds*, [1970] C.S. 282, à la p. 284; *Sera Inc. c. Hydro-Semence Inc.*, [1976] C.S. 331. Ces jugements appliquent d'ailleurs des principes généraux suivant lesquels l'erreur et la fraude, n'étant cause que d'une nullité relative, ne peuvent plus être invoquées par la victime qui, les ayant découvertes, a continué d'exécuter le contrat : *United Shoe Machinery Company of Canada v. Brunet*, [1909] A.C. 330; *La Cie J.A. Gosselin Ltée c. Péloquin and Blanchett*, [1957] R.C.S. 15.»

De fait, les documents qui servent à l'appel d'offres constituent pour un entrepreneur ou un fournisseur, même s'il est libre de soumissionner ou non, un contrat d'adhésion qui, en cas de doute, s'interprète contre celui qui l'a rédigé, soit la municipalité (*Ed Brunet et Associés inc. c. Municipalité de La Pêche*, J.E. 2005-604 (C.S.), résumé à (2005) 5 *A.J.M.* 113-114; *Communauté urbaine de Montréal c. Giuliani*, J.E. 99-2290 (C.A.); *99935 Canada Ltée c. Régie d'aqueduc de Grand Pré*, J.E. 99-1964 (C.S.); *G.M.C. Construction inc. c. Ville de Terrebonne*, J.E. 95-1291 (C.S.); *Camille Fontaine & Fils inc. c. Régie intermunicipale de gestion des déchets de la région maskoutaine*, C.S. St-Hyacinthe, n° 750-05-000734-961, 28 avril 1997, j. Jean Marquis). Le cocontractant est en droit de s'attendre à ce que les informations contenues dans l'appel d'offres ne soient pas erronées. La municipalité doit présenter des documents cohérents pour éviter de créer de la confusion dans l'esprit des soumissionnaires qui serait susceptible d'entraîner des erreurs (*Progère Construction inc. c. Ville de Trois-Rivières*, 2007BE-236 (C.S.), résumé à (2007) 7 *A.J.M.* 39; confirmé par *Ville de Trois-Rivières c. Progère Construction inc.*, C.A. Québec, n° 200-09-005699-068, 19 février 2008, j. Thibault, Pelletier et Dutil, 2008BE-345 (C.A.), (2008) 8 *A.J.M.* 87). Si par exemple, lors d'un appel d'offres pour l'entretien de terrains, la municipalité se trompe sur la superficie à entretenir, elle devra verser une somme supplémentaire à son cocontractant (*Brazeau c. Ville de Berthierville*, C.S. Joliette, n° 705-05-001905-960, 3 février 1998, j. Jean Guibault, résumé à (1998) 5 *B.D.M.* 126). Un juge a écrit que l'entrepreneur doit être renseigné adéquatement puisqu'il s'engage à exécuter des travaux conformes aux plans et devis; il précise dans *Groupe Aecon Québec ltée c. Société québécoise des infrastructures*, J.E. 2015-1355 (C.S.), EYB 2015-254851 (C.S.), 2015 QCCS 3478, paragraphe 102 :

«[102] En réalité, le contrat forfaitaire entre le donneur d'ouvrage et l'entrepreneur reste un contrat et le donneur d'ouvrage, de par les documents d'appel d'offres, ne doit pas causer à l'entrepreneur une erreur déterminante aux fins de la fixation de son prix. Ainsi, l'acceptation des risques par l'entrepreneur doit être éclairée.»

L'obligation de renseignement imposée au donneur d'ouvrage dans le cadre d'un contrat pour la fourniture de services professionnels est moins exigeante que celle habituellement reconnue par la jurisprudence comme l'a expliqué plus récemment la Cour d'appel (*Procureure générale du Québec c. Consortium ad hoc Katz, Gendron, Jodoin, Perron, Rousseau, Babin & Associés, Roussy, Michaud & Associés, Cadoret, Savard, Tremblay & Associés, Jean Roy, a.g.*, J.E. 2015-230 (C.A.), EYB 2015-247464 (C.A.), 2015 QCCA 159). Selon la Cour, l'obligation de renseignements est alors susceptible de varier en fonction de l'expertise relative des parties (paragraphe 41). En l'espèce, le ministre des Ressources naturelles avait conclu un contrat à forfait avec un consortium de quatre cabinets d'arpenteurs-géomètres pour la rénovation cadastrale. Le coût du contrat était basé sur une estimation du nombre de lots à rénover faite par le ministre. Le litige portait sur le fait qu'il y avait une différence importante entre le nombre de lots à rénover mentionné aux documents d'appel d'offres (soit 1 947) et le nombre réel de lots rénovés (soit 2 741). Selon la Cour, les professionnels de l'intimé étaient dans une meilleure position que ceux au service du ministre pour estimer l'ampleur de la tâche à effectuer puisque les arpenteurs-géomètres regroupés au sein du consortium intime connaissaient mieux les conditions et les particularités locales prévalant sur le territoire à rénover. La Cour en conclut qu'en l'espèce le facteur de l'expertise relative des parties démontre que le ministre n'était pas dans une position dominante à ce sujet justifiant de lui imposer une obligation positive de renseignements envers l'intimé (paragraphe 59). Une connaissance présumée peut être imputée à une partie à un contrat lorsque cette partie est experte en la matière ou possède un contrôle exclusif sur l'information. Toutefois, chaque cas dépend de la situation factuelle envisagée. En l'espèce, la Cour est d'avis que la preuve ne permet pas d'inférer une connaissance présumée de cette situation par le ministre en raison de son expertise générale comme donneur d'ouvrage en matière de rénovation cadastrale. De plus, il n'y a aucun déséquilibre informationnel entre les parties puisque l'intimé regroupe des experts qui ont l'avantage de connaître le secteur ainsi que ses particularités. Au dire de la Cour, l'intimé ne se trouvait pas dans « une position informationnelle vulnérable ». Le créancier de l'obligation de renseignement ne peut s'affranchir de son obligation de se renseigner en prétendant s'être fié à l'autre partie lorsque, comme en l'espèce, il jouit d'une expertise équivalente à celle de son cocontractant, que le donneur d'ouvrage ne possède pas d'information que le soumissionnaire est dans l'impossibilité d'obtenir et que les documents d'appel d'offres contiennent de multiples mises en garde relatives à la nécessité de s'informer (paragraphe 72). Bref, le consortium intime était en possession d'indices de l'existence d'un nombre de lots plus élevé que l'estimation fournie par le ministre aux documents d'appel d'offres. Force est de constater alors que le défaut de l'intimé de se renseigner et de veiller prudemment à la conduite de ses affaires constituait une conduite négligente et imprudente qui ne lui permettait pas de

reprocher au ministre un manquement à l'obligation de renseignement.

Même si la conduite des représentants de la municipalité dans la gestion du contrat est inexcusable, celle-ci a le droit de contester les sommes supplémentaires qui sont demandées par le cocontractant et on ne peut reprocher à la municipalité d'avoir abusé d'une façon quelconque du système judiciaire pour lui réclamer en plus des frais d'avocat (*Terramex inc. c. Ville de Montréal*, C.S. Montréal, n° 500-05-058824-002, 26 août 2005, j. Diane Marcelin).

[9.159] Toutefois, il est clair que si les travaux pour lesquels des suppléments sont réclamés font partie des travaux visés au contrat, il n'y a pas de recours possible contre la municipalité. Dans *Lemyre c. Corporation municipale de Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup*, C.Q. Trois-Rivières, n° 400-02-000512-887, 16 février 1989, j. Michael Sheehan, il est écrit (p. 8) :

«Le Tribunal conclut que le déblaiement des dépotoirs était une conséquence à laquelle s'étendaient les contrats de déneigement souscrits par Monsieur Lemyre. Il s'agit d'une obligation incluse dans celle qu'il avait assumée de transporter la neige dans les dépotoirs mis à sa disposition.

Sa réclamation pour des coûts supplémentaires à cet égard ne peut donc être accueillie.»

De même, la Cour disait dans *Les Entreprises Albert Ouellet inc. c. Ville de Beauport* (C.S. Québec, n° 200-05-002719-875, 13 septembre 1990, j. Ross Goodwin, à la p. 11) que « les obligations contractuelles justifient l'exécution de ces travaux même s'ils se sont révélés plus difficiles ou coûteux ». Selon la Cour (p. 13) : « Les troubles et inconvéniens exposés sont de la même nature de ceux que l'on doit s'attendre en acceptant un contrat d'une telle importance ». Cependant, si la réclamation ne concerne pas des travaux supplémentaires mais plutôt des quantités plus considérables que celles qui avaient été anticipées, elle pourra être accueillie par le Tribunal (*Québec Labrador Construction inc. c. Municipalité de Rivière St-Jean-Magpie*, J.E. 85-633 (C.A.)).

[9.160] La jurisprudence nous enseigne qu'une modification accessoire à un contrat ne change pas sa nature forfaitaire et, si elle est faite de bonne foi, peut donner lieu à une réclamation auprès de la municipalité. Dans *Adricon ltée c. Ville d'East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107, le juge Beetz a déclaré qu'il était possible d'apporter une modification accessoire à un contrat qui augmente le prix et change les conditions du contrat original si ceci n'est pas fait en fraude de la loi, et la fraude ne se présume pas. Selon le juge, « il faut considérer les circonstances particulières de chaque affaire tels le caractère accessoire de la modification par rapport à l'ensemble du contrat, la présence ou l'absence de contrepartie et surtout l'intention des parties, car il ne lui est évidemment pas permis de contourner la loi en altérant par exemple la nature forfaitaire du contrat » (p. 1118). L'arrêt *Adricon* a été suivi dans une affaire impliquant la Ville de Laval; le juge Alphonse Barbeau écrit dans *Éclairages Performance ltée c. J.L. Le Saux ltée*, C.S. Montréal, n° 500-05-001597-861, 4 février 1988, (p. 13-14) :

«En l'espèce l'approbation du changement du système d'éclairage suggéré et approuvé par les représentants de la ville liait cette dernière. La résolution de l'exécutif n'était pas nécessaire. Toutes les parties étaient de la plus entière bonne foi; elles n'ont pas cherché à détourner la loi et encore moins à modifier la nature forfaitaire du contrat.

Il importe de concevoir ici les impératifs d'un chantier de construction en progrès; de la volonté d'un exécutant de répondre à un désir louable et fortement exprimé des représentants d'une ville, imbus de l'aspiration légitime de faire pour le mieux au cours de l'érection d'un édifice de cette importance. Le changement requis n'était que la modification minime d'un devis élaboré n'altérant pas une modalité essentielle du contrat. Il est compréhensible et explicable que Le Saux devait dans ces circonstances agir avec célérité et placer sa commande chez Strand le plus tôt possible. La ville ne pouvait désavouer son geste sans encourir la sanction de compenser la perte subie par Le Saux qui en a résultée.»

L'arrêt *Adricon* fut aussi appliqué dans *Nord Construction (1962) ltée c. Ville de St-Rémi*, [1983] C.A. 220, où la Cour a accueilli une action en réclamation pour coûts additionnels. Le Tribunal y soulignait que l'augmentation des coûts de la main-d'oeuvre et des matériaux était due à la faute de la ville, que le montant réclamé était inférieur à 10 % du montant du contrat principal et que rien ne permettait de penser que les parties avaient voulu altérer la nature forfaitaire du contrat. Si les travaux excédentaires dépassaient de 100 % le montant global estimatif prévu initialement au contrat, il serait certainement difficile de qualifier cette majoration d'accessoire au contrat initial même dans le cas d'un contrat à prix unitaire à forfait, déclare la juge Louise Otis dans *Entreprises Nord Construction (1962) inc. c. Ville de St-Hubert*, J.E. 96-2061 (C.A.), à la p. 11 de son opinion. Dans un autre jugement, le juge a exprimé l'opinion qu'une augmentation du prix de 13,7 % n'incitait pas à conclure qu'il s'agissait de « travaux accessoires » même s'il n'y a pas de définition de ce concept et qu'il faut considérer les circonstances particulières de chaque affaire (*Roxboro Excavation inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 2015-582 (C.Q.), EYB 2015-249609 (C.Q.), 2015 QCCQ 1228, paragraphes 89 et 91). Dans ce dernier jugement, le juge ajouta qu'il n'y a pas lieu d'appliquer, en faveur de « Roxboro » les exceptions prévoyant le paiement de travaux « accessoires » ou résultant d'une « condition non prévue lors de la préparation de la soumission » (paragraphe 94).

Dans *Ville de Lac-St-Charles c. Construction Choinière inc.*, J.E. 2000-1319 (C.A.), résumé à (2000) 7 B.D.M. 109, l'intimée invoquait que les coûts supplémentaires résultant de l'excavation additionnelle et du remblayage avec des matériaux d'emprunt étaient attribuables à des conditions que n'avait pas dévoilées l'appel d'offres et qu'ils lui étaient dus. La ville alléguait en défense que, suivant l'article 1061 C.M. ainsi que les articles 1 et 5 de la *Loi sur les travaux municipaux*, une municipalité ne peut entreprendre des travaux de construction sans avoir pourvu à l'appropriation des deniers nécessaires pour en payer le coût. La Cour d'appel décida que l'intimée avait droit au remboursement des coûts supplémentaires même s'il y avait dépassement des sommes prévues au règlement d'emprunt. Un changement notamment dans les quantités des matériaux ou dans la nature d'un matériau ou encore la survenance de conditions d'exécution différentes de celles mentionnées aux documents d'appel d'offres peuvent être des motifs justifiant le versement d'un montant pour des travaux supplémentaires. En l'instance, il faut constater, affirmait la Cour, qu'au départ toutes les conditions énoncées aux dispositions sur lesquelles l'appelante fondait son moyen de défense avaient été respectées. C'est au cours du contrat et pour des raisons indépendantes de la volonté des parties que le coût du contrat avait augmenté et dépassé les appropriations prévues au règlement d'emprunt. La Ville avait bénéficié de la contrepartie liée aux suppléments qu'elle avait exigés et il ne s'agissait manifestement pas

d'une tentative des parties de contourner la loi.

[9.161] Les tribunaux font donc la distinction entre les travaux correctifs qui facilitent l'exécution du contrat sans en changer la nature forfaitaire et les travaux supplémentaires qui, compte tenu de leur prix, demeurent régis par la procédure d'appel d'offres. Un élu qui enfreint cette procédure en ordonnant des travaux supplémentaires peut être déchu de sa charge (*Giasson c. Duchesne*, J.E. 95-248 (C.S.), confirmé par *Duchesne c. Giasson*, J.E. 97-398 (C.A.)).

[9.162] Le défaut d'autorisation de certains travaux peut être ratifié par le conseil municipal. Dans *Mole Construction inc. c. Ville de LaSalle*, J.E. 96-1635 (C.A.), le juge Forget écrit (p. 3-4 de son opinion) :

«En l'espèce il n'est pas contesté que :

- 1) les travaux additionnels étaient nécessaires, à la suite d'ailleurs d'une prévision erronée de l'ingénieur chargé de la préparation des plans et devis;
- 2) ils ont été autorisés par l'ingénieur chargé de la surveillance des travaux;
- 3) cet ingénieur n'avait pas l'autorité pour lier la municipalité ni aux termes de la loi ni aux termes du contrat;
- 4) les travaux ont été exécutés;
- 5) le conseil municipal a accepté d'en payer une partie.»

À la lumière de ces faits, la Cour d'appel devait conclure que lorsqu'une municipalité autorise par résolution le paiement, même partiel, de travaux supplémentaires, elle ratifie l'autorisation verbale donnée par son ingénieur. Voir au même effet : *Corporation du Canton de Rawdon c. Prévile Électrique inc.*, [1972] C.A. 61. Ajoutons que le vice de consentement peut être couvert par le paiement fait par l'organisme municipal. Ainsi, dans *Municipalité régionale de comté de Nicolet-Yamaska c. Leblanc*, J.E. 2003-1610 (C.S.), résumé à (2003) 3 *A.J.M.* 163, la MRC demandait l'annulation de résolutions autorisant le paiement des honoraires versés au défendeur pour la préparation d'un rôle d'évaluation foncière au motif que l'évaluateur l'avait trompée quant à la nécessité de procéder immédiatement à l'équilibrage du rôle. En rejetant l'action, la Cour déclara que non seulement la MRC avait profité du travail de l'évaluateur mais qu'en reconduisant le rôle pour trois années additionnelles elle approuvait les travaux d'équilibrage déjà faits. D'ailleurs l'article 1386 du *Code civil du Québec*, qui s'applique aux contrats municipaux, prévoit que l'échange de consentement, qui est l'une des conditions essentielles de formation d'un contrat, peut se réaliser par la manifestation tacite de la volonté d'une personne contractante. Si, par exemple, une municipalité accepte d'utiliser les rapports d'un ingénieur réalisés à demande du maire et de l'avocat de la municipalité en excès de leur mandat déterminé par une résolution du conseil, la municipalité sera quand même tenue responsable contractuellement envers l'ingénieur par ratification tacite et indirecte (*Guy Dubois et Associés inc. c. Ville de Granby*, J.E. 2004-771 (C.Q.), REJB 2004-55401 (C.Q.), résumé à (2004) 4 *A.J.M.* 81). En résumé, le fait qu'un paiement partiel par la municipalité puisse constituer la ratification d'une dépense faite par un entrepreneur demeure toujours un cas d'espèce en fonction de l'ensemble des circonstances (*Roxboro Excavation inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 2015-582 (C.Q.), EYB 2015-249609 (C.Q.), 2015 QCCQ 1228, paragraphe 103).

Il n'est pas toujours nécessaire qu'une résolution soit adoptée par le conseil municipal pour permettre des modifications effectuées de bonne foi aux quantités prévues et aux coûts, surtout lorsqu'il s'agit d'une « décision opérationnelle prise à l'intérieur des paramètres du contrat »; comme le souligne encore un juge, « une telle exigence serait exorbitante et rendrait la gestion du projet de moindre importance quasi impossible » (*Marobi Excavation inc. c. Municipalité de St-Simon-de-Bagot*, J.E. 2009-1022 (C.S.), paragraphes 46 et 47).

[9.163] En principe, une personne qui a un contrat à forfait pour enlever les ordures et les acheminer au dépotoir ne peut réclamer les coûts additionnels dus à une grève à ce dépotoir. Selon la Cour, le contrat est clair et ne permet aucune modification du prix de base pour quel que changement dont la municipalité ne serait pas responsable (*A.S. Transport inc. c. Ville de St-Bruno de Montarville*, J.E. 87-53 (C.P.); *Services sanitaires Boisbriand ltée c. Ville de Ste-Geneviève*, J.E. 96-457 (C.S.)). Toutefois, l'article 64.12 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) prévoit qu'un changement de coût qui fait suite à une modification du tarif publié par l'exploitant d'un site d'enfouissement de déchets est à la charge de la municipalité. Selon la jurisprudence il s'agit d'une disposition qui n'est pas d'ordre public et les parties peuvent y déroger par contrat (*Services sanitaires M.A.J. inc. c. Corp. municipale de Ste-Marcelline-de-Kildare*, J.E. 96-1763 (C.Q.); *Sani Éco inc. c. Ville de Granby*, J.E. 93-1100 (C.S.); *135596 Canada inc. c. Ville de Verdun*, J.E. 92-839 (C.S.)).

Soulignons également la dispense accordée par la ministre des Affaires municipales qui permet aux municipalités et aux régies intermunicipales d'apporter des modifications à leur contrat avec une entreprise qui exploite un centre de tri, lorsque les activités de ce dernier sont compromises par l'effondrement du prix de revente des matières recyclables. Ces modifications sont balisées selon certaines conditions précises, à savoir notamment que la dispense est applicable uniquement dans le cas d'un contrat conclu avant sa date d'entrée en vigueur le 6 mai 2009; que le mécanisme de la dispense ne peut produire d'effets de façon rétroactive de telle sorte que les municipalités ne pourront dédommager leurs cocontractants pour les baisses de revenus qui se sont produites antérieurement à la date de modification du contrat; que la dispense sera en vigueur de sa date de publication à la *Gazette officielle* le 6 mai 2009 jusqu'au 31 mars 2010 permettant ainsi aux municipalités et aux régies intermunicipales qui le désirent d'apporter des modifications à leur contrat avec une entreprise exploitant un centre de tri pour la durée restante du contrat, dont certains ont une durée de dix ans, sans prolongation possible de cette durée; que les ajustements apportés aux contrats entre les centres de tri et les municipalités ou les régies intermunicipales permettront l'ajout de montants supplémentaires aux prix payés par ces dernières uniquement pour les services et les activités qui seront postérieurs à l'entrée en vigueur des modifications à ces contrats. Voir : *Accord d'une permission générale à toutes les municipalités et régies intermunicipales afin qu'elles puissent, jusqu'au 31 mars 2010, modifier certains contrats avec une entreprise exploitant un centre de tri*, (2009) 141 G.O. II, 2262 (n° 18, 2009-05-06); « Dispense aux municipalités et régies intermunicipales pour la modification d'un contrat avec une entreprise qui exploite un centre de tri », *Muni-Express*, N° 1, 7 mai 2009, 5 p.

[9.163.1] Les contrats n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes. C'est pourquoi un sous-traitant, qui peut être défini comme une personne physique ou morale choisie par l'entrepreneur général pour exécuter une partie des travaux, n'a pas de recours direct contre le donneur d'ouvrage afin de lui réclamer des coûts supplémentaires. Le sous-traitant ne peut se prévaloir du marché principal et ne saurait invoquer, à l'appui de sa demande, la mauvaise exécution du contrat par le maître de l'ouvrage. Il ne peut de même invoquer une révision des prix à l'égard de l'entrepreneur général pour obtenir son propre supplément de prix. Le recours d'un sous-traitant se limite à présenter une réclamation contre celui qui lui a confié les travaux (*Aare Construction inc. c. Régie d'assainissement des eaux du bassin de La Prairie*, 2005BE-874 (C.S.)).

©2016 CCH Canadienne Limitée. Tous droits réservés.