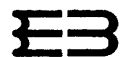


Les **CONTRATS MUNICIPAUX**
par demandes de soumissions

André Langlois

3^e édition



ÉDITIONS YVON BLAIS
UNE SOCIÉTÉ THOMSON

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Langlois, André

Les contrats municipaux par demandes de soumissions

3^e éd.

Publ. antérieurement sous le titre : L'adjudication des contrats municipaux par voie de soumissions. 1989.

Présenté à l'origine comme thèse (de maîtrise de l'auteur – Université Laval).

Comprend des réf. bibliogr. et des index.

ISBN 2-89451-764-5

1. Contrats administratifs – Québec (Province). 2. Adjudication administrative – Québec (Province). 3. Approvisionnement public – Droit – Québec (Province). 4. Soumissions (Droit administratif) – Québec (Province). 5. Services municipaux – Droit – Québec (Province). I. Titre. II. Titre : L'adjudication des contrats municipaux par voie de soumissions.

KE900.L36 2005

346.71402'3

C2005-940997-5

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada accordée par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

© Les Éditions Yvon Blais Inc., 2005
C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada
Tél. : (450) 266-1086 Fax : (450) 263-9256
Site Internet : www.editionsyvonblais.com

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce volume par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Dépôt légal : 3^e trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN : 2-89451-764-5

changer les conditions d'exécution de ce contrat¹¹⁴². Cependant, elle serait liée par les règlements existant au moment de l'octroi du contrat, lequel pourrait être annulable s'il va à l'encontre de dispositions réglementaires précises¹¹⁴³.

Par ailleurs, une municipalité ne pourrait pas changer la nature des travaux visés par l'appel d'offres d'une façon importante sans recourir à un nouvel appel d'offres¹¹⁴⁴ ou du moins sans donner l'opportunité à chacun des soumissionnaires de réagir à cette situation¹¹⁴⁵. Il en va différemment lorsque l'appel d'offres prévoit expres-

1142. *Caron c. Ville de Hauterive*, J.E. 90-30 (C.A.) ; *Lévis c. Services sanitaires Champlain*, J.E. 87-530 (C.A.). Voir par analogie *Alex Couture Inc. c. Ville de Charny*, [1977] C.S. 378, entente pour la fourniture en eau avec un gros consommateur. Elle ne pourrait se faire justice à elle-même dans une situation de conflit important avec un cocontractant : *Hervé Pommerleau inc. c. Collège Héritage de Hull*, J.E. 2002-1510 (C.S.), confirmé par REJB 2004-70144 (C.A.), par. 22-23. La situation est différente lorsque la modification résulte d'une loi : *Cité d'Outremont c. Commission de transport de Montréal*, [1955] B.R. 753 ; *Terrasses Zarolega c. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 R.C.S. 94. Par ailleurs, il appert qu'une des parties ne peut exiger que la méthode d'exécution du contrat soit changée pour le motif qu'elle est dangereuse pour la santé ou la sécurité des travailleurs que si elle prouve cet allégué ou démontre, par exemple, que la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (L.R.Q., c. S-2.1) n'est pas respectée : *Services de Béton Universel ltée c. P.G. du Québec*, J.E. 92-1471 (C.S.).
1143. *Ville de Dégelis c. Michaud*, C.A. Québec, n° 200-09-000353-803, 20-1-1988. Un contribuable aurait droit au mandamus pour faire respecter un règlement municipal dans un tel cas : *Joseph Investment Corp. c. Outremont*, [1973] R.C.S. 708, 712. Voir toutefois *Verchères Transport Inc. c. Mont-Saint-Hilaire*, C.S. Richelieu, n° 765-05-000305-893, 17-1-1982, le juge Durocher, p. 6-8 : une municipalité aurait l'obligation de dévoiler à son cocontractant les exigences contenues à ses règlements existants qui ont un impact sur le contrat. Dans le même sens, consulter *Valger ltée c. Alain Marcoux*, [1987] R.J.Q. 909 (C.S.), sur l'effet du défaut de dénoncer aux soumissionnaires l'existence d'une demande en accréditation syndicale concernant la situation couverte par le futur contrat.
1144. *Community Enterprises Ltd. c. Ville d'Acton Vale*, [1970] C.A. 747, 750 et *Entreprises Nord Construction (1962) ltée c. Ville de St-Hubert*, J.E. 96-2061 (C.A.). Voir aussi Pierre LEMIEUX, « Les récents développements en matière de contrats de l'administration », (1986) 16 *R.D.U.S.* 541, 571. Une municipalité pourrait toutefois changer les conditions de réalisation de certains travaux : *Sintra Inc. c. Ville de Mascouche*, J.E. 95-1615 (C.A.) (elle doit alors payer à l'entrepreneur les coûts supplémentaires que représente ce changement d'orientation par rapport au devis) et *Ville de Lac-St-Charles c. Construction Choinière Inc.*, J.E. 2000-1319 (C.A.) au même sens.
1145. *Ben Bruinsma & Sons c. City of Chatham*, (1982) 141 D.L.R. (3d) 677 (Ont. H.C.), p. 678. Voir toutefois *Construction M.D.C. ltée c. Village de Val-David*, J.I.D.M. 84-7-24.1 (C.S.) où un contrat contenant le retrait de certains travaux par rapport à l'appel d'offres a été jugé valide. Les commentaires laconiques du juge sur cette situation ont porté principalement sur l'effet d'une approbation gouvernementale tardive du règlement décrétant les travaux et non pas sur l'application des règles relatives aux soumissions publiques.

sément que l'organisme municipal se réserve le droit d'annuler des travaux spécifiques lors de l'octroi du contrat¹¹⁴⁶. C'est également le cas lorsque l'appel d'offres permet aux soumissionnaires de présenter une alternative différente de celle envisagée concernant la façon d'effectuer les travaux requis¹¹⁴⁷. Toutefois, en l'absence d'une telle clause, l'acceptation d'une alternative présentée à l'initiative d'un soumissionnaire sans que l'on ait donné la chance aux autres soumissionnaires de réagir à la nouvelle solution proposée devrait être jugée invalide, puisque cela risque de compromettre l'égalité des soumissionnaires¹¹⁴⁸. C'est particulièrement le cas lorsque les documents

-
1146. *Ville de Victoriaville c. Entreprises G.N.P. Inc.*, J.E. 94-1269 (C.A.), p. 3 (cependant, cette situation pourrait entraîner l'application d'une clause de l'appel d'offres rendant obligatoire la renégociation des prix unitaires si la quantité des travaux varie plus de 15 %, p. 4-6) ; *Union des carrières et pavages ltée c. Ville de Charlesbourg*, C.S. Québec, n° 200-05-001660-898, 10-8-1989, le juge Goodwin, p. 4-6 ; *Whistler Service Park Ltd. c. Whistler*, (1990) 50 M.P.L.R. 233 (B.C.S.C.), p. 250-252. Pendant l'exécution du contrat lorsque par exemple, le contracteur ne peut compléter les travaux dans le délai fixé, l'existence d'une clause de ce type au contrat permet au donneur d'ouvrage de donner un nouveau contrat à cet égard : *Miann Construction Ltd. c. B.C. Railway Co.*, (1989) 32 C.L.R. 56 (B.C.S.C.) ; ou de le réaliser lui-même : *Emil Anderson Constr. Co. c. B.C. Railway Co.*, (1988) 28 C.L.R. 90 (B.C.S.C.).
1147. *Beaver Underground Structures c. Spino Construction ltée*, J.I.D.M. 84-3-30 (C.A.), p. 5 (autre méthode de forage) ; *Spino Construction cie ltée c. Communauté urbaine de Québec*, C.S. Québec, n° 200-05-000205-844, 8-6-1984, le juge Philippon, p. 4-7 et 12-13 ; *C.U.Q. c. Construction Simard-Beaudry (1977) Inc.*, [1985] C.S. 983, 984, 989, 990 (soumissions pour des travaux selon 2 alternatives) – ce jugement a été confirmé sur un autre point par [1987] R.J.Q. 2020 (C.A.) ; *Tuyauterie Caribou Inc. c. Hôpital Louis-H. Lafontaine*, J.E. 98-607 (C.S.), lorsqu'elle prévoit la possibilité d'un produit alternatif et qu'elle envisage d'accorder le contrat en fonction d'une alternative, elle doit alors tenir compte de la soumission la plus avantageuse au sujet de celle-ci (ce jugement a été confirmé par REJB 2001-25347).
1148. *Spino Construction cie ltée c. Communauté urbaine de Québec*, C.S. Québec, n° 200-05-000205-844, 8-6-1984, le juge Philippon, p. 4-7 et 12-13 ; *Voltelec Inc. c. Corporation de l'Hôpital St-Charles-Borromée*, J.E. 90-1490 (C.S.), p. 18 et 20 ; *Spécialistes en construction S.D. (1976) ltée c. Centre Hospitalier Robert-Giffard*, J.E. 99-1059 (C.S.), une alternative changeant la nature des biens ou travaux demandés ne peut être acceptée sans donner la chance aux autres soumissionnaires de présenter une offre à cet égard (en l'occurrence on proposait de construire et d'assembler une chaudière sur place alors que l'appel d'offres exigeait que cela soit fait en usine) ; *Nico-Arrêt Inc. c. Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, 97BE-793 (C.S.), p. 8 ; *Corporation des Maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec c. Réfrigération Noël Inc.*, REJB 2000-18869 (C.A.), p. 20 : « Il ne saurait être question de soumissionner à moindre coût sous prétexte que des matériaux autres que ceux qui sont demandés s'avéraient moins chers, sous peine de fausser le jeu d'une saine concurrence ».

d'appel d'offres excluent nommément la possibilité de présenter une alternative¹¹⁴⁹.

De fait, les seules modifications qui peuvent être apportées¹¹⁵⁰ aux modalités essentielles de l'engagement du cocontractant, que celles-ci soient faites avant l'octroi du contrat ou pendant son exécution, doivent porter sur des éléments accessoires :

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 leur est pas permis de contourner la loi en altérant par exemple la nature forfaitaire du contrat.¹¹⁵¹

-
1149. *Cam Spec International Inc. c. Ville de Terrebonne*, 2000BE-1279 (C.S.), p. 10 : « Reconnaître une alternative (proposée par un soumissionnaire à l'égard d'une marque de génératrice exigée), alors que les documents d'appel d'offres ne permettent pas d'équivalence (excluant nommément cette possibilité), irait à l'encontre de l'objectif d'égalité entre soumissionnaires que doit viser le processus d'appel d'offres ».
1150. Normalement, c'est au conseil de l'organisme municipal que le pouvoir d'autoriser des modifications incombe : *Bourque c. Cité de Hull*, (1921) 30 C.B.R. 221, sauf s'il a délégué par règlement à certains employés le pouvoir de passer des contrats : art. 477.2 L.C.V. et 961.1 C.M. En ce qui concerne la possibilité de déposer des addenda au contrat pendant son exécution, voir *Banque de Montréal c. Commission Hydroélectrique du Québec*, [1992] 2 R.C.S. 554, 594-602 (jugement commenté par M^e Mario Provost à (1992) 52 R. du B. 859-881, p. 876-877 sur cette question) ; *Adricon ltée c. Ville d'East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107, 1118 et *Sintra Inc. c. Ville de Mascouche*, J.E. 95-1615 (C.A.), p. 9 des notes du juge Chamberland. Voir de façon générale, P. GIROUX et al., *op. cit.*, note 6, p. 2258 et sur le caractère évolutif d'un contrat de construction d'envergure pour régler les problèmes qui se soulèvent pendant son exécution ; *Hervé Pommerleau inc. c. Collège Héritage de Hull*, J.E. 2002-1510 (C.S.). Ce jugement a été confirmé par REJB 2004-70144 (C.A.).
1151. *Adricon ltée c. Ville d'East-Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107, 1118. Voir également *Les Entreprises Nord Construction (1962) ltée c. Ville de St-Hubert*, J.E. 96-2061 (C.A.), en l'espèce, des travaux additionnels représentant 100 % du prix estimé du contrat auraient « transformé les prestations au point d'en faire un autre contrat » ; *Sotramex Inc. c. P.G. du Québec*, J.E. 96-2258 (C.S.), le changement après la signature du contrat du lieu d'élimination des déchets aurait modifié le contrat sur un élément essentiel ; *Nord Construction (1962) ltée c. Ville de St-Rémi*, [1983] C.A. 220 ; *Camille Dionne Inc. c. Symons cie d'assurance générale*, C.S. Montréal, n° 500-05-000025-856, 9-6-1987, le juge Viau (modifications mineures aux plans et devis exigées par le ministère de l'Environnement et n'affectant pas de façon importante l'objet ou le coût des travaux) ; *Boucher c. Landry*, C.S. Trois-Rivières, n° 400-05-000011-867, 5-12-1986, le juge Laroche, p. 25 : on peut bonifier un contrat en le rendant conforme au cahier des charges car cela n'affecte pas la valeur globale de la soumission, ni son prix ; René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *op. cit.*, note 7, p. 636-639 et 661, 662 ; Thérèse ROUSSEAU-HOULE, *op. cit.*, note 6, p. 257-261 ; Pierre GIROUX et al., *op. cit.*, note 6, p. 1355 ; Pierre LEMIEUX, *op. cit.*, note 6, p. 570, 571 : nous partageons l'opinion de cet auteur à l'effet qu'il

Un des éléments qui pourrait difficilement être qualifié d'accessoire est la durée du contrat, principalement lorsque celui-ci concerne la fourniture de services nécessairement étalés dans le temps¹¹⁵². Dans de pareilles circonstances, il ne saurait être question de renouveler ou reconduire un contrat spécifiquement prévu pour une durée précise sans une disposition expresse à cet effet aux documents d'appel d'offres¹¹⁵³. Une telle modification a évidemment un effet direct sur un autre élément essentiel de l'engagement des parties, le prix. De plus, lorsqu'une telle clause existe, l'on se doit d'en observer rigoureusement le contenu pour que le contrat puisse faire l'objet d'une prolongation sans avoir à retourner en demande de soumission¹¹⁵⁴. En effet, comme le précise la Cour d'appel fédérale, « il est

est important de donner une interprétation restrictive du caractère accessoire en regardant dans chaque cas le pourquoi et la nécessité d'une telle modification, si on veut assurer l'intégrité du processus d'appel d'offres exigé par la loi. Un exemple d'une modification d'un élément secondaire se retrouve dans l'affaire *Entreprises Jarbec Inc. c. Canton de Stoke*, J.E. 84-726 (C.S.), p. 6 concernant le changement de journée pour l'enlèvement des déchets. Par ailleurs, la Cour d'appel a déjà reconnu implicitement le pouvoir d'un organisme municipal de modifier substantiellement une exigence concernant une police d'assurance couvrant la garantie d'exécution vu l'impossibilité de trouver un assureur prêt à courir le risque selon les termes proposés : *Pisapia Inc. c. Omer Brault Inc.*, J.E. 91-634 (C.A.).

1152. Par exemple, l'enlèvement des déchets, l'entretien des chemins d'hiver. Voir *Best Cleaners and Contractors Ltd. c. La Reine*, [1985] 2 C.F. 293 (C.A.), p. 306-307. En matière de contrat d'assurance, la loi prévoit dorénavant une possibilité de reconduire de gré à gré un contrat de moins de cinq ans de façon à ce que la période totale d'application ne dépasse pas cinq ans : art. 573.1.2, L.C.V. et 936.2, C.M.
1153. *Michaud & Simard Inc. c. Ville de Québec*, [1959] R.P. 181, 183, 184 ; *Plante c. Meilleur*, C.S. Terrebonne, n° 700-05-001638-927, 5-7-1993, le juge Durand, p. 45 (le renouvellement d'un contrat sans demande de soumissions est illégal ; cela ne s'applique toutefois pas si la dépense pour la nouvelle période est moindre que le montant requis par la loi pour qu'il y ait une telle demande) ; *Desbiens c. Municipalité de Gallix*, J.E. 2003-1656 (C.Q.) ; *PR-2002-002, affaire Tendering Publications Ltd.*, T.C.C.E. 08-07-02, p. 7, « la prorogation de contrat qui fait l'objet de la présente plainte est un nouveau marché [...] TPSGC n'avait pas le pouvoir de proroger la durée du contrat au-delà du 31 mai 2002, ni unilatéralement ni par négociation, sans tenir compte des procédures obligatoires applicables aux marchés publics énoncées dans l'ACI et l'Aléna ». Voir également *2330-7515 Québec Inc. c. Ville de Deux-Montagnes*, J.E. 90-1390 (C.S.), p. 10 relativement à la tacite reconduction en matière d'ententes intermunicipales de même que Pierre LEMIEUX, *op. cit.*, note 6, p. 571.
1154. *Profac Facilities Management Services Inc. c. FM One Alliance Corp.*, [2001] C.A.F. 352, par. 27-28 où la Cour d'appel fédérale a jugé comme n'étant pas manifestement déraisonnable une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur à l'effet qu'un donneur d'ouvrage devait respecter rigoureusement la clause de renouvellement énoncée dans le contrat pour pouvoir le prolonger sans avoir à retourner en soumissions. Voir aussi *Autobus Johanaise Inc. c. Société de Transport de la Rive-Sud de Montréal*, J.E. 99-145 (C.S.), en l'espèce, la clause de renouvellement voyait son exercice être lié à un

difficile ici d'admettre que le « renouvellement », pour cinq autres années, de contrats de haute valeur, longtemps après l'expiration du délai imparti à l'origine pour exercer l'option, soit le genre d'ajustement mineur que des parties peuvent, sans déclencher les obligations prévues par l'Aléna, apporter pendant la durée d'un contrat afin de répondre à des nécessités »¹¹⁵⁵. La situation est différente en ce qui concerne l'exécution de travaux où la durée possède un caractère beaucoup plus indicatif en raison de l'importance primordiale qui est accordée à la réalisation des travaux¹¹⁵⁶.

degré de satisfaction de la clientèle et son non-respect a entraîné le versement de dommages-intérêts au cocontractant de l'organisme public. Il ne faut pas que la clause permettant la reconduction constitue une réserve purement protestative comportant de la partialité et de la subjectivité de la part d'une des parties : *Société de Gestion V.R. ltée c. A.M.A.R.C.*, C.S. Montréal, n° 500-05-012249-890, 18-4-1990, le juge Nolin, p. 5. Dans le cas d'un contrat qui n'était pas soumis à la procédure d'appel d'offres lors de sa conclusion, le renouvellement prévu par une clause à cet effet peut s'opérer malgré le fait qu'entre-temps ce genre de contrat doit dorénavant faire l'objet d'une demande de soumissions : *Ville de St-Hubert c. Service sanitaire de la rive-sud Inc.*, J.E. 84-343 (C.A.) et *Ville de Belœil c. Cureco Inc.*, C.S. Montréal, n° 500-05-006347-791, 30-4-1979, le juge Marquis.

1155. *Profac Facilities Management Services Inc. c. FM One Alliance Corp.*, [2001] C.A.F. 352, par. 28, les obligations auxquelles réfère ce texte ont trait à l'obligation d'aller en appel d'offres public.

1156. S.G. SENAY, « Time Extension in Construction Contracts », (1984) 6 *C.L.R.* 253-260. Un retard important dans la réalisation des travaux peut cependant entraîner la responsabilité du cocontractant à l'égard des dommages causés par ce retard : *J. & A. Levasseur Construction Inc. c. Canron Inc.*, J.E. 89-460, (C.A.) ; en autant qu'on puisse les démontrer par une preuve cohérente résultant des faits et des probabilités : *Isotemp ltée c. Ville de Forestville*, C.P. Baie-Comeau, n° 655-02-000277-845, 8-3-1988, le juge Denis Aubé. Voir cependant *Davis Contractors Ltd. c. Fareham Urban District Council*, [1956] A.C. 696, 716, 730-731, 733-734 : l'absence d'une clause à cet effet au contrat entraîne le rejet d'une réclamation pour coûts supplémentaires dus à une extension importante des délais d'exécution du contrat en l'absence de faute du donneur d'ouvrage de même que *Brulé Construction Ltd. c. Ottawa*, (Ont. C.A.), résumée à *Lawyers Weekly*, 13-12-1991, p. 11 (responsabilité de la ville pour un retard de 88 jours pour « bureaucratic bungling and indifference » de sa part). Le défaut pour le donneur d'ouvrage de faire en sorte que le lieu de travail soit accessible sans obstruction pourrait entraîner sa responsabilité à l'égard des dommages dus par le retard ainsi causé : *W.A. Stevenson Constr. ltée c. Metro Canada Ltd.*, (1987) 27 *C.L.R.* 113 (B.C.S.C.). Il peut en être de même pour le défaut d'obtenir en temps requis les permis ou autorisations nécessaires pour effectuer les travaux : *Société immobilière du Québec c. Mario Bernier inc.*, J.E. 2002-907 (C.A.) et *Brulé Construction ltée c. Ottawa*, (1989) 32 *C.L.R.* 313 (Ont. H.C.J.) ; ou les droits de passage nécessaires : *Paroisse de Contrecoeur c. Ducharme*, [1970] C.A. 1150, de même que pour le retard à fournir des équipements commandés expressément pour l'exécution du contrat : *The Foundation Company of Canada Ltd. c. United Grain Growers Ltd.*, (1997) BCCA 261. Voir à ce sujet Olivier F. KOTT, « Réclamations pour travaux supplémentaires et changements », (1987) 26 *C.L.R.* 25, 34-35, la section