

LA MODIFICATION D'UN CONTRAT ADJUGÉ

Présentation par M^e Yves Chainé et M^e Grace Mahoney,
avec la collaboration de Ameikha Ramsagur



M^e Yves Chaîné

ychaine@belangersauve.com
t. 450.755.3870

M^e Chaîné représente exclusivement des municipalités, des MRC et des régies intermunicipales. Il a développé son expertise au fil des ans en desservant une clientèle essentiellement composée de municipalités de petites et moyennes tailles. Il est appelé à défendre régulièrement les intérêts des municipalités qu'il représente, tant devant les tribunaux de droit commun qu'auprès des tribunaux administratifs.



M^e Grace Mahoney

gmahoney@belangersauve.com
t. 514.876.6229

M^e Grace Mahoney spécialise sa pratique dans toutes les sphères de la vie municipale. Elle représente et conseille les corps municipaux en lien avec des questions de gouvernance et d'éthique, de réglementation locale, d'aménagement et urbanisme, de gestion des contrats publics, de relations avec les différents paliers de gouvernement, de responsabilité civile et de relation avec les citoyens.

LÉGISLATION

Loi sur les cités et villes

Code municipal

Code civil du Québec

Loi sur les cités et villes

573.3.0.4 Une municipalité ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature.

Code municipal

938.0.4. Une municipalité ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature.

Loi sur les cités et villes

573.3.1.2 Toute municipalité doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle.

Ce règlement s'applique à tout contrat, y compris à un contrat qui n'est pas visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 573 ou à l'article 573.3.0.2.

Ce règlement doit notamment prévoir:

6° des mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat;

Code municipal

938.1.2 Toute municipalité doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle.

Ce règlement s'applique à tout contrat, y compris à un contrat qui n'est pas visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 935 ou à l'article 938.0.2.

Ce règlement doit notamment prévoir:

6° des mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat;

Code civil du Québec

300. Les personnes morales de droit public sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables; les personnes morales de droit privé sont d'abord régies par les lois applicables à leur espèce.

Les unes et les autres sont aussi régies par le présent code lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes.

2109. 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.

LES BASES DU CONTRAT MUNICIPAL

Prix unitaire versus prix forfaitaire

Les bases du contrat municipal

○ Généralités

- Pour une dépense supérieure ou égale à 121 200.00\$
- Pas de négociation avec les soumissionnaires, sauf exception :
573.3.3 LCV et 938.3 CM.

CONTRAT À PRIX UNITAIRE

- Prix global pour un élément particulier
- Varie selon la véritable quantité fournie d'un élément
- Parties ne sont pas liées par les quantités approximatives contenues aux estimations utilisées pour l'octroi du contrat

CONTRAT À PRIX FORFAITAIRE

- Entrepreneur assume le risque que les conditions d'exécution diffèrent de celles prévues
- Municipalité peut se réserver le droit de modifier les travaux et conditions d'exécution du contrat
- Elle doit rester raisonnable

Exceptions

Loi sur les cités et villes

573.3.3. Dans le cas où une municipalité a, à la suite d'une demande de soumissions, reçu une seule soumission conforme, elle peut s'entendre avec le soumissionnaire pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé dans la soumission, sans toutefois changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité.

Code municipal

938.3 Dans le cas où une municipalité a, à la suite d'une demande de soumissions, reçu une seule soumission conforme, elle peut s'entendre avec le soumissionnaire pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé dans la soumission, sans toutefois changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité.

MODIFICATION AU CONTRAT

Modification accessoire

Force majeure

MODIFICATION D'UN CONTRAT

MODIFICATION ACCESSOIRE

- **Modification qui ne change pas la nature d'un contrat** (*Adricon Ltée c. East Angus (Ville d')*)
- **Modification doit être une suite normale, logique et nécessaire** (*Stantec Experts-conseil Itée c. Brossard (Ville de)*)
- **Modification ne peut être faite à contretemps** (*Déneigement Fontaine Gadbois inc c. Ville de Montréal*)

FORCE MAJEURE/AUTRES SITUATIONS IMPRÉVUES

- **Évènement imprévisible** (*2750-0552 Québec inc c. St-Charles-de-Drummond (Municipalité)*)
- **Changement de personnel** (*MRC Comté de Vallée de l'Or c. GBI Experts-conseils*)
- **Circonstances imprévues et imprévisibles (hausses de prix)** (*Transport Rosemont c. Montréal (Ville de)*)
- **Circonstances imprévues pour l'entrepreneur lors de la soumission** (*Construction Choinière inc. c. Lac-St-Charles (Ville)*)

MODIFICATION AU CONTRAT

Modification accessoire

Mai 1972 : Soumission déposée pour la construction d'un aréna

Oct. 1972 : Modifications apportées par architecte afin que les coûts de chauffage et de matériel de protection soient assumés par le propriétaire.

Pas de résolution adoptée par la Municipalité

Ville refuse de payer. Différend est soumis en arbitrage qui donne raison à Adricon

Cour supérieure maintient la sentence arbitrale

Cour d'appel infirme le jugement en raison des irrégularités administratives

Après exécution des travaux, réclamation de la part d'Adricon à la Ville pour des travaux supplémentaires d'excavation et de remblai, coûts de chauffage et autres mesures de protection contre la gelée

CSC fait droit à la réclamation de la demanderesse

Modification est accessoire au devis élaboré, n'a pas altéré la nature forfaitaire du contrat et n'a pas de raison d'être sans le contrat

Codification de cette règle (573.3.0.4 LCV et 938.0.4 CM)

Adricon Ltée c. East Angus *(Ville d'),* **1977 CSC 197**

Modification accessoire

-

Nature du contrat

Règle : La modification au contrat adjudgé est autorisée tant qu'elle demeure accessoire à celui-ci et ne dénature pas le contrat.

- Municipalité qui fait partie d'un contrat qui est exécuté et dont elle en profite → contrat ne peut être considéré *ultra vires* ou intrinsèquement illégal
 - Nécessaire de faire abstraction des irrégularités administratives
- CSC confirme qu'une municipalité peut modifier un contrat en cours d'exécution sans retourner en processus d'appel d'offres
- Modification relative au chauffage était accessoire et ne change pas la nature forfaitaire du contrat
- Codification du principe à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal* (573.3.0.4 LCV et 938.0.4 CM)
- Devoir de l'entrepreneur : s'assurer que les modifications demeurent accessoires et sont toujours dûment autorisées par l'autorité compétente.

Appel d'offres public afin de fournir des services professionnels pour la préparation de plans et devis et surveillance des travaux de construction des infrastructures municipales

Deuxième demande : Démarches en vue d'obtenir les autorisations requises pour l'aménagement d'un ruisseau

Première demande : Ville communique avec demanderesse afin de valider la possibilité de déménager un bassin

Possible de déménager le bassin aux frais de la Ville, car travaux non prévus au contrat

Allégations de la demanderesse : les travaux étaient autorisés par la Ville et les services exécutés constituaient une modification accessoire nécessaire à l'exécution des travaux et ne changeaient pas la nature du contrat

Stantec Experts-conseils ***Itée c. Brossard (Ville de)*** **2016 QCCS 4941**

Modification accessoire

-

Suite normale, logique et nécessaire

- Reprend les principes développés dans l'arrêt *Adricon*
- Première demande : déplacement et réaménagement du bassin : travaux conceptuellement distincts de ceux prévus relatifs au prolongement du boulevard
 - Ne sont pas des opérations incluses dans le contrat
 - Modification de ce qui était initialement convenu et ajout de travaux additionnels et différents de ceux envisagés
 - Ne sont pas nécessaires aux travaux requis
 - Ne sont pas logiquement essentiels à l'exécution des travaux prévus
- Deuxième demande : démarches pour obtention des autorisations nécessaires auprès des différents ministères
 - Services prévus au contrat
 - Ville ne doit pas déboursier des sommes additionnelles à cet effet

Juin 2015 : Ville de Montréal a octroyé un contrat de déneigement à la demanderesse

Durée du contrat : 5 ans

Pour deux secteurs dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles

Oct. 2015 : Deux semaines avant le début de la saison hivernale, la Ville informe la demanderesse qu'il y aurait un rajustement de la quantité de métrage linéaire

À la suite du mécontentement et pressions de la part des cols bleus de la Ville, la Ville octroie à ces derniers, à la dernière minute, des secteurs de déneigement, au détriment de l'adjudicataire

Baisse de service évaluée à 4,76% et à 11,24% dans les secteurs concernés

Déneigement Fontaine Gadbois inc. c. Ville de Montréal, 2018 QCCS 4492

Modification accessoire

-

Modification précipitée

- Distinction quant aux contrats à prix unitaire
 - Quantités exprimées dans le contrat → titre indicatif
 - Basées sur des estimations afin de déterminer les meilleures propositions de prix pour les fins d'octroi d'un contrat
 - Entrepreneur est payé en fonction des travaux réellement effectués
 - Jurisprudence a déterminé qu'une variation de 15% demeure une modification accessoire et ne change pas la nature d'un contrat
- Modification du contrat effectuée par la Ville ne changeait pas la nature du contrat
- Contrat demeurerait à prix unitaire
- Faute de la Ville : la modification au contrat de manière précipitée constituait une faute et par conséquent, la ville a dû verser des sommes à titre des dommages subis par l'entrepreneur pour la première saison

MODIFICATION AU CONTRAT

Force majeure

Autres situations imprévues

Définition de force majeure

Code civil du Québec

1470. [...]

La force majeure est **un événement imprévisible et irrésistible**; y est assimilée la cause étrangère qui présente ces mêmes caractères.

Municipalité avait lancé un appel d'offres pour l'octroi d'un contrat de déneigement pour une période de 3 ans.

Jan 1998 : tempête de verglas – la région de Drummondville a été gravement touchée par verglas

Six à huit pouces de glace accumulés dans les rues

Besoin d'utiliser d'autres équipements

Demanderesse devait effectuer le déneigement et déglçage des rues de la municipalité

Déglçage → opération de l'épandage des fondants et des abrasifs **ou toute autre opération nécessaire à l'entretien du réseau routier pendant l'hiver**

Demande par l'inspecteur et le maire à la demanderesse d'effectuer les travaux de déglçage requis et promesse de leur part d'acquitter les factures après réception de subventions

Refus subséquent de la Municipalité d'acquitter la facture

2750-0552 Québec inc. c. St-Charles-de-Drummond (Municipalité), 2001 QCCS 25196

Force majeure

-

**Évènement imprévisible
(ex: tempête)**

- Municipalité soutient qu'elle n'est pas responsable d'un cas fortuit
- Municipalité invoque l'article 2109 C.c.Q. pour soutenir que les travaux effectués par la demanderesse étaient prévus à un contrat à forfait
 - Ainsi, selon la Municipalité : il n'y a pas eu des conditions modifiées, et;
 - Demanderesse ne peut réclamer le prix de certains travaux supplémentaires
- Tribunal constate d'emblée que la tempête de verglas constitue un cas de force majeure
 - Événement imprévisible et irrésistible au sens de l'article 1470 C.c.Q.
- Expression « *toute autre opération nécessaire à l'entretien du réseau routier* » au cahier de charges
 - Référence à l'aspect aléatoire des hivers (les variations des fortes précipitations de neige, de températures, de gel et de dégel)

**2750-0552 Québec inc. c.
St-Charles-de-Drummond
(Municipalité), 2001 QCCS
25196**

Force majeure

-

**Évènement imprévisible
(ex: tempête)**

- En l'espèce : travaux extraordinaires non prévus dans le cahier de charges
 - Pas d'accord de volonté des parties au moment de la conclusion du contrat d'utiliser des machineries non usuelles dans le cours des activités de l'entreprise
 - Vont au-delà des travaux prévus au contrat (travaux additionnels à ceux prévus au contrat)
- L'article 2109 C.c.Q. vise les imprévisions qui découlent d'un contrat à forfait, mais ne s'applique pas aux modifications qui résultent d'une force majeure
- Art. 937 *Code municipal* : permet au chef de conseil de décréter toute dépense nécessaire afin de remédier aux effets catastrophiques résultant d'un évènement de force majeure
- À la suite de l'engagement du maire de payer pour les services extraordinaires, le Tribunal a condamné la Municipalité à verser les sommes dues

Municipalité avait lancé un appel d'offres pour l'octroi d'un contrat de services professionnels d'ingénierie

Jan 2018 : Octroi du contrat à la défenderesse



Services requis :

- Certificat d'autorisation
- Confection plans et devis
- Surveillance des travaux pour la construction d'une plate-forme de compostage
- Optimisation d'une usine de traitement de lixiviat

Fév. 2018: Défenderesse informe la Municipalité du départ de l'un de ses ingénieurs

Difficultés de réalisation du contrat en raison de ce départ

Nécessité d'un 2^e appel d'offres et octroi du contrat à une autre firme

MRC Comté de Vallée de l'Or c. GBI Experts-conseils, **2019 QCCS 5681**

Force majeure

-

Changement du personnel au contrat

Le remplacement d'un membre de l'équipe ne change pas la nature du contrat et ne constitue pas un cas de force majeure

- Selon demande, le départ d'un des ingénieurs est un motif pour résilier le contrat et constitue une force majeure
 - Allègue qu'elle n'est plus qualifiée pour poursuivre les termes du contrat
 - Allègue que le fait de remplacer l'ingénieur constitue un changement majeur au contrat
- Force majeure
 - Caractère d'imprévisibilité
 - Évaluée au moment où obligation a été contractée
 - Est-ce qu'un débiteur raisonnable aurait pu prévoir la survenance de l'évènement
 - Doit prendre les mesures nécessaires pour éviter un tel évènement OU
 - Refuser de contracter
 - Critère d'irrésistibilité
 - Impossibilité absolue
 - Critère de la personne raisonnable prudente et diligente placée dans la même situation
- N'était pas une situation imprévisible
 - Possible de remplacer l'employé

Services de déneigement de la demanderesse avaient été retenus suivant un appel d'offres

Réclamation des demanderesse pour un ajustement des prix

Hausse du prix du carburant pour les hivers 1999-2000 et 2000-2001

Refus de la Ville d'octroyer des frais supplémentaires en raison du prix ferme dans le cahier de charges

Transport Rosement inc.
Montréal (Ville de), 2008
QCCS 5507

Force majeure

-

**Circonstances imprévues et
imprévisibles (hausses des prix)**

- Force majeure?
 - Imprévisibilité :
 - Preuve que l'évènement en question n'était pas prévisible
 - Comparaison de la conduite du débiteur au moment de la formation du contrat (situation de la personne raisonnable)
 - Irrésistibilité
 - L'évènement qui rend simplement l'exécution plus difficile, périlleuse ou plus onéreuse ne tombe pas dans cette catégorie

- Augmentation du prix du carburant
 - Tribunal ne considère **pas** qu'il s'agit d'un évènement qui présente des caractéristiques d'extériorité, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité

- Clauses prévues au contrat
 - Prix ferme prévu
 - Ajustements des prix également prévus, doivent se faire selon une formule précise
 - Aucune clause d'ajustement reliée à la fluctuation du prix du carburant pour 1999/2000 et 2000/2001 (clause alléguée par les demanderesses entrant en vigueur pour contrats futurs)

Municipalité lance un appel d'offres pour l'octroi d'un contrat pour l'exécution de travaux d'aqueduc, d'égout et de voirie.

Problématique :
instabilité des sols

Autre méthode de caissons est nécessaire (plus onéreuse)

Ville refuse les offres du demandeur pour utiliser une méthode alternative



La soumission de la l'intimée est inférieure de 700 000\$ au prix estimé par la Ville

En raison des surplus engendrés par le premier appel d'offres, un deuxième appel d'offres est lancé par la Ville pour le pavage des rues

Évaluation par un expert confirme que la méthode prévue au contrat est inutilisable et propose une méthode plus onéreuse qui est finalement retenue

Construction Choinière c. Lac St-Charles (Ville), 2000

QCCA 7609

Circonstances imprévues et imprévisibles pour un entrepreneur

- L'appel porte sur l'obligation pour la Ville de payer le coût des travaux supplémentaires d'excavation, de remblayage et de remplacement du matériau d'excavation.
- Ville plaide qu'il s'agit d'un contrat à forfait et qu'il comprend la fourniture de tous les matériaux par l'intimée et l'acceptation par cette dernière des risques reliées au sol.
- Évaluation du devis avant la soumission : ingénieur peut demander la substitution d'un matériau qu'il juge inacceptable
 - En l'espèce, le remplacement du matériau acceptable au moment de la soumission est entraîné par **une condition qui n'existait pas à ce moment-là et pour laquelle l'intimée n'a pas accepté d'assumer les risques**

Construction Choinière c. Lac St-Charles (Ville), 2000 QCCA 7609

Circonstances imprévues et imprévisibles pour un entrepreneur

- Cour d'appel décide donc que l'intimée a droit aux coûts supplémentaires.
- Applique les principes retenus dans *Entreprises P.E.B Itée c. Québec (Procureur général)*
 - Droit de réclamer remboursement de frais supplémentaires pas limité au cas où l'ensemble même du contrat est substantiellement différent
 - Changements dans les quantités ou dans la nature d'un matériau peuvent s'avérer suffisants
- *Adricon Itée c. East Angus (Ville d')*
 - Modification et augmentation du coût a eu lieu en cours d'exécution du contrat et pour des raisons indépendantes de la volonté des parties
 - Ville a bénéficié de la contrepartie liée aux suppléments
- Modification possible (et ville responsable pour l'augmentation des coûts) si le changement résulte de conditions non prévues au moment de la préparation de la soumission

À RETENIR

- Mesures à adopter pour une saine gestion:
 - Art. 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes* et art. 938.1.2 du *Code municipal* : obligation d'adopter un règlement de gestion contractuelle
 - Mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat
 - Important :
 - Considérer tous les aspects dans un contrat (ex: remplacement du personnel)
 - Bien choisir le type de contrat à octroyer (à prix unitaire ou à prix forfaitaire et comprendre les nuances entre les deux)
 - Éviter toute modification précipitée au contrat octroyé

Questions ?



BÉLANGERSAUVÉ

Merci

M^e Yves Chaîné

ychaine@belangersauve.com

t. 450 755.3870

M^e Grace Mahoney

gmahoney@belangersauve.com

t. 514 876.6229