



Décision

**Résiliation du contrat visant les travaux de
rénovation, de remplacement et d'ajout de
panneaux de signalisation dans
l'arrondissement de Saint-Laurent**

(appel d'offres 15-031)

(art. 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*)

Le 20 octobre 2016

Bureau de l'inspecteur général
1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

Montréal 



EXPOSÉ SOMMAIRE

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête afin de déterminer si l'arrondissement de Saint-Laurent a respecté les exigences contenues dans l'appel d'offres 15-031 relativement aux licences requises pour exécuter les travaux décrits dans les documents d'appel d'offres.

L'arrondissement de Saint-Laurent a octroyé un (1) contrat d'une durée de trois (3) ans, couvrant les années 2015 à 2017, afin d'effectuer des travaux de rénovation, de remplacement et d'ajout de panneaux signalétiques extérieurs pour les édifices municipaux publics et les espaces verts de l'arrondissement de Saint-Laurent.

Les documents d'appel d'offres précisent deux (2) exigences relativement aux licences requises : (1) l'entrepreneur, le sous-traitant et toute main d'œuvre doivent posséder toutes les licences requises par la loi; et (2) l'entrepreneur doit posséder une licence d'entrepreneur général.

La preuve recueillie lors de l'enquête démontre que l'adjudicataire du contrat et seul soumissionnaire à cet appel d'offres, Enseignes Dominion, ne respecte pas les exigences à l'égard des licences requises par les documents d'appels d'offres. L'entreprise ne possède pas de licence d'entrepreneur général, mais plutôt une licence d'entrepreneur spécialisé. Au surplus, l'adjudicataire ne détient pas toutes les sous-catégories de licences requises par la loi afin d'effectuer les travaux prévus aux documents d'appel d'offres à titre d'entrepreneur spécialisé.

De l'avis de l'inspecteur général, les deux (2) critères lui permettant de prononcer la résiliation du contrat octroyé et prévus à l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal sont remplis. Les exigences du devis en l'espèce sont très claires : il faut détenir une licence d'entrepreneur général et il faut détenir « toutes les licences requises conformes aux lois en vigueur entre autres les licences en règle de la Régie du Bâtiment du Québec ».

De l'avis de l'inspecteur général, en attribuant le contrat à Enseignes Dominion, malgré son défaut de fournir une copie des licences exigées dans les documents de l'appel d'offres 15 031, l'arrondissement de Saint-Laurent a manqué à l'obligation à laquelle il était tenu de n'accepter qu'une soumission admissible et conforme.

Les manquements constatés sont objectivement « graves ». Le manquement constaté a trait à l'intégrité même du processus d'octroi des contrats : l'arrondissement de Saint-Laurent, en passant outre le défaut de respecter les exigences prévues au devis, a contourné les règles qu'il a lui-même établies dans l'appel d'offres. Il a ainsi accordé un avantage concurrentiel à l'adjudicataire du contrat, au détriment des autres preneurs des cahiers des charges qui pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que seule une entreprise détenant les licences requises puisse soumissionner à l'appel d'offres et remporter le contrat.



Table des matières

1. Portée et étendue des travaux	1
1.1 Mise en garde.....	1
1.2 Standard de preuve applicable	1
2. Faits	1
2.1. Dénonciation.....	1
2.2. Avis à une partie intéressée	2
2.3. Appel d'offres 15-031	2
2.4. Exigences de l'appel d'offres.....	3
2.4.1 Licences requises par la loi	4
2.4.2 Exigence de détenir une licence d'entrepreneur général	7
3. Analyse.....	7
3.1. Non-Respect des exigences de l'appel d'offres.....	8
3.1.1 Exigence de détenir une licence d'entrepreneur général	8
3.1.2 Licences requises par la loi	11
3.2. Exigence limitant indument la concurrence	11
3.2.1 Exigence non nécessaire.....	12
3.2.2 Absence de vérifications suffisantes de la part de l'arrondissement ...	13
3.3. Respect des conditions établies dans l'appel d'offres.....	16
4. Conclusion	18

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Mise en garde

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal* (R.L.R.Q. c. C-11.4), l'inspecteur général a pour mandat de surveiller les processus de passation des contrats et leur exécution par la Ville de Montréal ou une personne morale qui lui est liée.

L'inspecteur général n'effectue aucune enquête criminelle ou pénale. Il procède à des enquêtes de nature administrative. Tout au long du présent rapport, à chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête », celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle ou pénale.

1.2 Standard de preuve applicable

L'inspecteur général se donne comme obligation de livrer des rapports de qualité qui sont opportuns, objectifs, exacts et présentés de façon à s'assurer que les personnes et organismes sous sa juridiction soient en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Par conséquent, au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspecteur général s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

Dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles comme en l'espèce, l'inspecteur général appliquera *a fortiori* cette norme.

2. Faits

2.1 Dénonciation

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation concernant l'appel d'offres 15-031. Cet appel d'offres vise les travaux de rénovation, de remplacement et d'ajout de panneaux signalétiques extérieurs pour les édifices municipaux publics et les espaces verts de l'arrondissement de Saint-Laurent.

Le dénonciateur allègue que l'exigence des documents d'appel d'offres à l'effet que l'entrepreneur doit détenir une licence d'entrepreneur général est excessive pour les travaux demandés.

À cet effet, il explique que 95% des entrepreneurs fabriquant des enseignes n'ont pas de licence d'entrepreneur général, mais détiennent plutôt une licence d'entrepreneur spécialisé. En ce sens, le dénonciateur prétend que l'exigence limite le nombre

¹ Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, nous sommes en présence d'une preuve prépondérante (voir l'article 2804 du Code civil du Québec).

d'entreprises pouvant soumissionner sur l'appel d'offres et qu'il n'a ainsi pas pu déposer une offre.

Le dénonciateur mentionne également que le contrat a été adjugé à une entreprise ne détenant pas la licence exigée par l'appel d'offres, car Enseignes Dominion ne possèdent pas de licence d'entrepreneur général.

L'inspecteur général a ouvert une enquête afin de procéder à la vérification de la conformité du processus d'adjudication du contrat. Au cours de l'enquête, neuf (9) témoins ont été rencontrés et plusieurs documents ont été remis au Bureau de l'inspecteur général.

2.2. Avis à une partie intéressée

Avant de rendre publics les résultats de son enquête, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspecteur général a transmis aux parties concernées un Avis à une partie intéressée.

Le 26 mai 2016, cet avis a été envoyé aux représentants de l'entreprise Enseignes Dominion et de l'arrondissement de Saint-Laurent afin que ceux-ci puissent prendre connaissance des faits pertinents recueillis en cours d'enquête² et fassent à leur tour parvenir au Bureau de l'inspecteur général, leurs commentaires et représentations par écrit, par souci de permettre aux personnes pouvant être affectées par une décision de l'inspecteur général de se faire entendre.

Le 6 juin 2016, l'arrondissement de Saint-Laurent a transmis au Bureau de l'inspecteur général ses commentaires et précisions sur les faits évoqués dans l'Avis à une partie intéressée. Quant à Enseignes Dominion, l'entreprise n'a pas fait parvenir au Bureau de l'inspecteur général de réponse à l'Avis une partie intéressée, mais ses représentants ont été rencontrés par le Bureau au cours de l'enquête.

2.3. Appel d'offres 15-031

Dans l'arrondissement de Saint-Laurent, des panneaux signalétiques identifient les édifices municipaux publics ainsi que plusieurs parcs. Les panneaux existants sont, pour la plupart, dans un état relativement dégradé et ont besoin d'un renouvellement. De plus, certains espaces verts et parcs de l'arrondissement, notamment dans les secteurs Bois-Franc et Nouveau-Saint-Laurent, ne possèdent aucune signalisation.

Dans ce contexte, le 10 septembre 2015, l'arrondissement de Saint-Laurent publie l'appel d'offres 15-031 via le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (ci-après : S.É.A.O.) et le quotidien La Presse.

² Les faits contenus à l'Avis à une partie intéressée sont établis sur quarante-cinq (45) paragraphes et sont accompagnés d'une preuve documentaire de trois (3) annexes.

L'appel d'offres vise notamment, selon le sommaire décisionnel 1154430016, l'harmonisation de la signalisation avec les normes graphiques de la Ville de Montréal, par la restauration du plus grand nombre de panneaux de signalisation existants pour des raisons de développement durable et d'économie, mais également la proposition d'une nouvelle signalisation pour les squares et les places récents ne faisant toujours pas l'objet de signalisation.

La publication de l'appel d'offres est d'une durée de vingt (20) jours. L'ouverture des soumissions a eu lieu le 30 septembre 2015. Selon les informations contenues au sommaire décisionnel, il y a eu trois (3) preneurs de cahiers de charges, mais un (1) seul soumissionnaire : l'entreprise Enseignes Dominion.

Le 6 octobre 2015, le conseil d'arrondissement de Saint-Laurent a entériné l'octroi du contrat à Enseignes Dominion pour une durée de trois (3) ans, couvrant les années 2015 à 2017.³ La somme prévue pour ce contrat, incluant les contingences et toutes les taxes, est de 271 992,11\$. Cette somme est répartie sur la durée du contrat de la façon suivante⁴ :

- 2015 : 114 891,41\$;
- 2016 : 83 483,58\$;
- 2017 : 73 617,12\$.

Les vérifications effectuées par le Bureau de l'inspecteur général sur l'état d'avancement des travaux ont permis de constater que seuls les travaux du volet 2015 ont été réalisés et payés, soit une somme de 94 190,39\$. Pour le volet 2016, aucuns travaux planifiés n'ont été exécutés et aucune facturation n'a été soumise à l'arrondissement de Saint-Laurent.

2.4. Exigences de l'appel d'offres

L'appel d'offres 15-031 est constitué de plusieurs documents, notamment un devis spécial daté du mois de septembre 2015.

L'appel d'offres prévoit, à l'article 1.12 de la section B du devis spécial qui contient les clauses particulières de l'appel d'offres, les exigences relativement aux licences nécessaires pour soumissionner sur cet appel d'offres. L'article se lit ainsi :

1.12 Licences

L'entrepreneur, le (s) sous-traitant (s) et toute main d'œuvre doivent posséder toutes les licences requises conformes aux lois en vigueur entre autres les licences en règle de la Régie du Bâtiment du Québec et être membre de leur corporation respective si applicable.

³ Résolution CA 15 08 0656 du conseil d'arrondissement de Saint-Laurent.

⁴ Sommaire décisionnel 1154430016.

L'entrepreneur doit détenir une licence d'entrepreneur général et il doit en joindre une copie à son formulaire de soumission.⁵

Le texte de l'article 1.12 de la section B du devis spécial précise deux (2) exigences : l'entrepreneur, le sous-traitant et toute main d'œuvre doivent posséder toutes les licences requises prévues par la loi et, au surplus, l'entrepreneur doit posséder une licence d'entrepreneur général.

C'est l'interprétation de cet article des documents de l'appel d'offres qui est en cause dans la présente décision.

2.4.1 *Licences requises par la loi*

Les documents de l'appel d'offres 15-031 exigent que l'entrepreneur, le sous-traitant ainsi que toute main d'œuvre détiennent les licences requises par la loi.

Afin de bien comprendre les exigences de l'appel d'offres relativement aux licences, il est utile d'expliquer les différentes licences qui existent et la réglementation applicable.

La *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., ch. B-1.1, à laquelle le contrat visé par l'enquête de l'inspecteur général est assujéti, prévoit que toute personne voulant exercer les fonctions d'entrepreneur de construction doit détenir une licence en vigueur à cette fin.⁶

Le *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*, c. B-1.1, r. 9, (ci-après : Règlement) prévoit, quant à lui, quatre (4) catégories de licences⁷ :

- licence d'entrepreneur général;
- licence de constructeur-propriétaire général;
- licence d'entrepreneur spécialisé; et
- licence de constructeur-propriétaire spécialisé.

Les licences pertinentes pour l'analyse du contrat visé en l'espèce sont la licence d'entrepreneur général et la licence d'entrepreneur spécialisé.

Le type de licence requis dépend de l'activité principale de l'entrepreneur.

Une licence d'entrepreneur général est requise lorsque l'activité de l'entrepreneur général consiste « à coordonner, à exécuter ou à faire exécuter, en tout ou en partie, des travaux

⁵ Appel d'offres 15-031 – Article 1.12 de la section B -Articles applicables à cette soumission (Clauses administratives particulières).

⁶ *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., ch. B-1.1, art. 46.

⁷ *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*, c. B-1.1, r. 9, article 3.

de construction compris dans les sous-catégories de licence de la catégorie d'entrepreneur général, ou à faire ou à présenter des soumissions, personnellement ou par personne interposée, dans le but d'exécuter ou de faire exécuter, en tout ou en partie, de tels travaux ».⁸

Quant à la licence d'entrepreneur spécialisé, elle est requise lorsque l'activité de l'entrepreneur consiste « **à exécuter ou à faire exécuter**, en tout ou en partie, des travaux de construction compris dans les sous-catégories de licence de la catégorie d'entrepreneur spécialisé, ou à faire ou à présenter des soumissions, personnellement ou par personne interposée, dans le but d'exécuter ou de faire exécuter, en tout ou en partie, de tels travaux ».⁹

Il est important de mentionner qu'un entrepreneur peut être à la fois détenteur d'une licence d'entrepreneur général et d'une licence d'entrepreneur spécialisé.

Pour chacune de ces licences, l'entrepreneur se voit reconnaître une qualification professionnelle dans une ou plusieurs sous-catégories. Les différentes sous-catégories de licence d'entrepreneur général sont prévues à l'annexe 1 du Règlement, alors que les sous-catégories de licence d'entrepreneur spécialisé sont énumérées aux annexes 2 et 3 du Règlement.

Afin de déterminer si l'adjudicataire du contrat, Enseignes Dominion, possédait toutes les licences requises par la loi pour exécuter le contrat découlant de l'appel d'offres 15-031, il est important de connaître la nature des travaux prévus par l'appel d'offres.

Les travaux à exécuter selon le devis spécial de l'appel d'offres peuvent être résumés comme suit :

- confectionner des enseignes;
- installer des enseignes;
- faire des travaux de peinture;
- creuser et installer de nouvelles bases de béton pour certaines stèles;
- retirer les composantes électriques de certaines enseignes;
- identifier dans les boîtes électriques les circuits et effectuer le débranchement;
- retirer les câbles électriques qui sont enfouis et replacer le sol; et
- retirer (détruire) certaines bases de béton.

⁸ Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-proprétaires, c. B-1.1, r. 9, article 4.

⁹ Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-proprétaires, c. B-1.1, r. 9, article 7.

Le Bureau de l'inspecteur général a effectué une vérification auprès de la Régie du Bâtiment du Québec (ci-après : R.B.Q.). Celle-ci est l'organisme chargé d'assurer la protection du public en établissant les règles de la qualification professionnelle. Elle est également responsable de délivrer les licences requises avec leurs sous-catégories, afin d'exécuter ou de faire exécuter des travaux de construction¹⁰.

La R.B.Q. a indiqué au Bureau qu'autant une licence d'entrepreneur général qu'une licence d'entrepreneur spécialisé permettrait à une entreprise de soumissionner à l'appel d'offres 15-031.

Si le soumissionnaire est un entrepreneur spécialisé, il doit, selon la R.B.Q., détenir toutes les sous-catégories de licence suivantes :

- 2.5 Entrepreneur en excavation et terrassement¹¹
- 2.7 Entrepreneur en travaux d'emplacement¹²
- 3.2 Entrepreneur en petits ouvrages de béton¹³
- 9. Entrepreneur en travaux de finition¹⁴
- 11.2 Entrepreneur en équipements et produits spéciaux¹⁵

¹⁰ Voir site Internet de la R.B.Q. : <https://www.rbq.gouv.qc.ca/la-rbq/nos-domaines-dintervention/champs-de-competences-de-la-rbq.html>

¹¹ Sauf pour les travaux compris dans les sous-catégories 2.2 et 2.4 de l'annexe II, cette sous-catégorie autorise les travaux de construction qui concernent le creusage, le déplacement, le compactage, le nivelage de terre ou de matériaux granulaires y compris les travaux relatifs aux petits ouvrages d'art et les travaux de construction similaires ou connexes. Voir annexe III du Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et du constructeurs-proprétaires, c. B-1.1, r. 9.

¹² Cette sous-catégorie autorise les travaux de construction qui concernent la préparation et la finition d'emplacements, tels l'alignement, le nivellement, les clôtures, la démolition, le pavage et l'asphaltage, le pavé imbriqué ainsi que les travaux de construction similaires ou connexes. Voir annexe III du Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et du constructeurs-proprétaires c. B-1.1, r. 9.

¹³ Cette sous-catégorie autorise les travaux de construction relatifs au coffrage à béton pour les assises et les murs de fondation de bâtiments visés à la partie 9 du Code national du bâtiment – Canada 1995 (CNRC 38726F), tel qu'adopté par le chapitre I du Code de construction (chapitre B-1.1, r. 2), sans égard aux exemptions prévues par la section II du Règlement d'application de la Loi sur le bâtiment (chapitre B-1.1, r. 1), et autres ouvrages de béton, bétonnage, armature et finition de béton, ainsi que les travaux de construction similaires ou connexes. Voir annexe III du Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et du constructeurs-proprétaires, c. B-1.1, r. 9.

¹⁴ Cette sous-catégorie autorise les travaux de construction qui concernent la peinture intérieure et extérieure, les surfaces intérieures tels les revêtements de sols, de murs et de plafonds, et leur finition ainsi que les travaux de construction similaires ou connexes. Voir annexe III du Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et du constructeurs-proprétaires, c. B-1.1, r. 9.

¹⁵ Cette sous-catégorie autorise les travaux de construction qui ne sont pas réservés exclusivement aux maîtres mécaniciens en tuyauterie et aux entrepreneurs en électricité et qui concernent tous types d'équipements et de produits spéciaux qui ne sont pas déjà visés par une sous-catégorie prévue à l'annexe II ou à la présente annexe ainsi que les travaux de construction similaires ou connexes. Voir annexe III du Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et du constructeurs-proprétaires, c. B-1.1, r. 9.

- 16. Entrepreneur en électricité¹⁶

Toujours selon la R.B.Q., si le soumissionnaire possède une licence d'entrepreneur général, il doit détenir la sous-catégorie 1.4 de l'annexe 1 intitulée « Entrepreneur en routes et canalisation ». Il pourra alors exécuter lui-même les travaux (s'ils sont visés par sa licence) ou encore les sous-traiter à des entrepreneurs, tant que ces sous-traitants détiennent une licence d'entrepreneur incluant les sous-catégories visées par les travaux qu'ils ont à exécuter.

2.4.2 Exigence de détenir une licence d'entrepreneur général

Malgré que la R.B.Q. confirme au Bureau de l'inspecteur général que la licence d'entrepreneur général ne soit pas nécessaire pour effectuer les travaux, car une licence d'entrepreneur spécialisé contenant les sous-catégories pertinentes peut suffire, l'arrondissement de Saint-Laurent exige, dans le devis spécial de l'appel d'offres, que l'entrepreneur détienne une licence d'entrepreneur général. Cette condition a été délibérément insérée au devis par l'arrondissement. Cette exigence s'ajoute donc à l'exigence de posséder les licences requises par la loi.

Le chargé de projet de l'arrondissement de Saint-Laurent ayant participé à la préparation et la réalisation des plans et devis explique au Bureau de l'inspecteur général que, selon son expertise et celle des consultants des firmes privées l'ayant assisté avec les plans et devis, plusieurs corps de métiers étaient nécessaires pour la réalisation des travaux.

Le chargé de projet affirme que les travaux suivants seront exécutés au cours du contrat : rénovation, remplacement et ajout des stèles, installation ou restauration du béton, de la peinture, électricité, ainsi que chargement et/ou installation des enseignes.

Selon ce même témoin, en raison du fait que des multiples corps de métiers sont nécessaires pour accomplir ces travaux, il a été décidé qu'un entrepreneur général était requis pour le présent contrat afin d'assurer la coordination des travaux et la qualité de la réalisation.

3. Analyse

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général révèle que l'arrondissement de Saint-Laurent a octroyé le contrat à un entrepreneur, Enseignes Dominion, dont la soumission ne répond pas aux exigences spécifiées dans l'appel d'offres. En effet, l'entrepreneur ne possède

¹⁶ Sauf pour les travaux de démolition, cette sous-catégorie autorise les travaux de construction d'une installation électrique auxquels le chapitre V du Code de construction, introduit par le Règlement modifiant le Code de construction (D. 961-2002, 2002-08-21) s'applique, lesquels sont réservés exclusivement à l'entrepreneur en électricité. Voir annexe II du Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et du constructeurs-propriétaires, c. B-1.1, r. 9.

pas la licence d'entrepreneur général exigée par l'arrondissement à l'article 1.12 du devis spécial. De plus, il ne détient pas toutes les sous-catégories de la licence d'entrepreneur spécialisé que la R.B.Q. affirme être requises pour qu'un entrepreneur détenant seulement une licence d'entrepreneur spécialisé puisse soumissionner à l'appel d'offres.

3.1. Non-Respect des exigences de l'appel d'offres

3.1.1 Exigence de détenir une licence d'entrepreneur général

Tel que déjà mentionné, l'entreprise Enseignes Dominion ne possédait pas de licence d'entrepreneur général au moment du dépôt de sa soumission. Ce fait a été admis par un représentant de l'entreprise lorsque rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, mais est également corroboré par des vérifications effectuées par le Bureau.

L'arrondissement de Saint-Laurent, lors de son évaluation de la conformité de la soumission d'Enseignes Dominion, conclut que cette dernière est conforme étant donné que le sous-traitant au dossier possède sa licence d'entrepreneur général.

En effet, lorsque rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général, les employés de l'arrondissement de Saint-Laurent impliqués dans cet appel d'offres expliquent qu'ils interprètent le terme « entrepreneur » à l'article 1.12 de la section B du devis spécial comme signifiant le soumissionnaire ou toute autre personne de l'équipe qui effectue les travaux.

De son côté, l'agent d'approvisionnement de l'arrondissement de Saint-Laurent affirme avoir remarqué, dans son analyse de la soumission, qu'Enseignes Dominion détenait une licence d'entrepreneur spécialisé, mais déclare qu'après une vérification des licences du sous-traitant spécifié dans la soumission, il a constaté que ce dernier possédait une licence d'entrepreneur général et conclut que ce fait rendait conforme la soumission d'Enseignes Dominion.

Le chargé de projet de l'arrondissement de Saint-Laurent est également d'avis que l'exigence de posséder une licence d'entrepreneur général peut être rencontrée par le soumissionnaire ou le sous-traitant. Cette interprétation est partagée par le chef de division de la Direction des travaux publics de l'arrondissement.

Dans sa réponse du 6 juin 2016 à l'Avis à une partie intéressée envoyé par l'inspecteur général, le directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent argue que le contrat a été valablement octroyé à Enseignes Dominion et que sa soumission était conforme. Il explique que l'agent d'approvisionnement de l'arrondissement de Saint-Laurent qui a analysé la soumission d'Enseignes Dominion était parfaitement au courant que cette entreprise ne détenait pas une licence d'entrepreneur général, mais que « l'arrondissement a sciemment considéré que la licence d'entrepreneur général du sous-traitant remplissait les exigences des documents d'appel d'offres »¹⁷.

¹⁷ Lettre de réponse de l'arrondissement de Saint-Laurent du 6 juin 2016 à l'Avis à une partie intéressée signifié par le Bureau de l'inspecteur général le 26 mai 2016.

Le directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent affirme avoir vérifié, auprès d'agents en approvisionnement d'autres unités à la Ville de Montréal, de quelle façon ces derniers auraient analysé la conformité de la soumission. Il invoque que les agents lui ont confirmé qu'ils en seraient venus à la même conclusion. Cependant, il est utile de souligner qu'un conseiller en approvisionnement travaillant au Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal ne partage pas l'interprétation donnée par l'arrondissement de Saint-Laurent et ses employés. Il affirme au Bureau de l'inspecteur général que l'exigence n'est pas ambiguë et que l'« entrepreneur » auquel l'article 1.12 du devis spécial fait référence est le soumissionnaire et non pas le sous-traitant.

Le sous-traitant identifié par Enseignes Dominion dans sa soumission détient effectivement une licence d'entrepreneur général. Cependant, de l'avis de l'inspecteur général, l'interprétation mise de l'avant par les employés de l'arrondissement sur le sens à donner au terme « entrepreneur » n'est pas cohérente avec la lecture qu'il fait de l'exigence énoncée aux documents d'appel d'offres.

En effet, l'article 1.12 prévoit :

1.12 Licences

L'entrepreneur, le (s) sous-traitant (s) et toute main d'œuvre

doivent posséder toutes les licences requises conformes aux lois en vigueur entre autres les licences en règle de la Régie du Bâtiment du Québec et être membre de leur corporation respective si applicable.

L'entrepreneur doit détenir une licence d'entrepreneur général et il doit en joindre une copie à son formulaire de soumission.¹⁸

[Le texte original ne contient pas de caractères gras et soulignés]

De l'avis de l'inspecteur général, une simple lecture de l'article 1.12 démontre que l'arrondissement, lorsqu'il réfère à l'« entrepreneur », ne fait pas référence au sous-traitant, car dans le premier paragraphe de l'article, l'arrondissement fait une distinction, au niveau des termes utilisés, entre l'entrepreneur et le sous-traitant.

L'inspecteur général en déduit donc que l'interprétation du terme « entrepreneur » dans le deuxième paragraphe de l'article 1.12 de la section B du devis spécial doit être non seulement cohérente avec l'article, mais aussi avec l'ensemble du devis. En effet, « l'entrepreneur » a la responsabilité du maître d'œuvre sur le chantier en conformité avec la Loi sur les accidents de travail (article 3.1 de la section « B » du devis), c'est « l'entrepreneur » qui a la responsabilité de soumissionner (articles 5.1 et 5.2 de la section « B » du devis), et c'est l'entrepreneur qui coordonne les travaux (art.1.6 de la section « B » du devis).

¹⁸ Appel d'offres 15-031 – Article 1.12 de la section B - Articles applicables à cette soumission (Clauses administratives particulières).

Il n'est certes pas de la volonté du donneur d'ouvrage de confier ces responsabilités à d'autres personnes que l'entrepreneur lui-même. Il serait absurde par exemple de prétendre qu'il revient au sous-traitant de fixer les prix de la soumission au bordereau.

Le terme « entrepreneur » au devis ne peut ainsi qu'être le soumissionnaire, en l'occurrence Enseignes Dominion.

Pour que la soumission d'Enseignes Dominion soit jugée conforme, il n'est donc pas suffisant que le sous-traitant identifié par l'entreprise ait sa licence d'entrepreneur général.

Au cours de son enquête, l'inspecteur général a également été informé du fait qu'au moins un (1) des preneurs des cahiers des charges de l'appel d'offres 15-031 a donné le même sens au terme « entrepreneur » et n'a pas déposé de soumission puisqu'il ne détenait pas lui-même de licence d'entrepreneur général.

Finalement, il est important de réitérer le rôle d'un entrepreneur général, soit coordonner, exécuter ou faire exécuter des travaux de construction¹⁹. Or, de l'aveu même du représentant d'Enseignes Dominion, le sous-traitant d'Enseignes Dominion n'a aucune tâche de supervision, de coordination ou de contrôle de la qualité des travaux à exécuter. Le représentant d'Enseignes Dominion précise que le sous-traitant est plutôt responsable de confectionner ainsi que d'installer les bases de béton et possiblement d'effectuer la démolition de certaines vieilles bases de béton. Dans sa réponse du 6 juin 2016 à l'Avis à une partie intéressée de l'inspecteur général, le directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent affirme cependant le contraire et explique que le sous-traitant a supervisé et coordonné les travaux. Outre cette affirmation générale du directeur, l'inspecteur général doit s'en tenir sur cette question à la version des faits du principal intéressé, le représentant d'Enseignes Dominion, qui ne fait qu'assumer ses responsabilités prévues au devis, comme nous l'avons illustré plus haut.

L'inspecteur général conclut que la soumission déposée par Enseignes Dominion ne répond pas aux exigences de l'appel d'offres 15-031 et que l'arrondissement n'aurait pas dû lui octroyer le contrat, puisque Enseignes Dominion ne détenait pas de licence d'entrepreneur général, tel que requis à l'article 1.12 de la section B du devis spécial.

L'inspecteur général tient d'ailleurs à mentionner qu'il a obtenu copie des documents de soumission d'Enseignes Dominion. Le chargé de projet et l'agent d'approvisionnement de l'arrondissement de Saint-Laurent ont tous deux (2) fourni copie de ces documents. Un représentant d'Enseignes Dominion a confirmé qu'il s'agissait bien de la soumission de l'entreprise, car ses initiales apparaissent sur chacune des pages des documents en question. Les copies obtenues sont en tous points identiques et démontrent que, contrairement à ce qu'affirme le directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent dans sa réponse du 6 juin 2016 à l'Avis à une partie intéressée²⁰, aucune licence d'entrepreneur général ne se retrouvait dans les documents de soumissions déposés par Enseignes Dominion. À leur face même, les documents ne permettaient pas à l'arrondissement de

¹⁹ *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*, c. B-1.1, r. 9, article 4.

²⁰ Le directeur de l'arrondissement déclare : « l'adjudicataire a déposé une licence d'entrepreneur général, celle de son sous-traitant. ».

déduire qu'un sous-traitant possédait une licence d'entrepreneur général, à moins d'une vérification auprès de la R.B.Q.

3.1.2 *Licences requises par la loi*

L'inspecteur général est d'avis que le non-respect de l'exigence de l'appel d'offres de détenir une licence d'entrepreneur général est suffisant en soi pour prononcer la résiliation du contrat, mais il y a plus. Enseignes Dominion ne possèdent pas toutes les sous-catégories de licences requises pour l'exécution des travaux prévus au contrat.

Enseignes Dominion est une entreprise qui confectionne et installe des enseignes pour le secteur public et privé. Cette entreprise possède une licence de la catégorie « entrepreneur spécialisé ». Une vérification par le Bureau de l'inspecteur général de la licence détenue par l'entreprise démontre que cette dernière a le droit de soumissionner, d'organiser, de coordonner, d'exécuter et de faire exécuter des travaux en lien avec les sous-catégories suivantes²¹ :

2.5 : Excavation et terrassement

3.2 : Petits ouvrages de béton

11.2 : Équipements et produits spéciaux

L'adjudicataire du contrat, Enseignes Dominion, ne possède pas deux (2) sous-catégories qui s'avèrent nécessaires, selon la R.B.Q. (préalablement énumérées à la section 2.3.1), afin d'effectuer les travaux prévus dans le contrat, soit celles relatives aux travaux de peinture (9) et aux travaux de démolition (2.7).²²

3.2. *Exigence limitant indument la concurrence*

L'enquête de l'inspecteur général révèle que l'arrondissement de Saint-Laurent, en exigeant du soumissionnaire qu'il détienne une licence d'entrepreneur général, a indument limité la concurrence sur l'appel d'offres 15-031, puisque cette exigence n'était pas nécessaire pour exécuter les travaux.

Les objectifs d'un appel d'offres ont été maintes fois réaffirmés par les tribunaux. Les règles encadrant l'octroi des contrats publics permettent d'assurer les principes fondamentaux suivants :

²¹ Licence d'entrepreneur spécialisé d'Enseignes Dominion.

²² En ce qui concerne la sous-catégorie 16, selon la R.B.Q., vu que les travaux de débranchement d'une installation électrique étaient prévus à l'égard de seulement une (1) des quatorze (14) stèles, ces travaux pouvaient être assimilés à des travaux connexes à la démolition. Le débranchement, selon la R.B.Q., devait être confié quand même à un détenteur de la sous-catégorie 16. L'entrepreneur en démolition peut ensuite enlever le filage.

1. l'obtention du meilleur produit au meilleur prix, à l'avantage du donneur d'ouvrage;
2. la liberté de concurrence;
3. l'égalité des chances d'accéder aux marchés publics, de sorte que chacun ait l'opportunité de soumettre une offre et d'obtenir le contrat.²³

L'arrondissement de Saint-Laurent, en tant que donneur d'ouvrage, avait toute la latitude de déterminer les exigences qu'il estimait nécessaires dans son appel d'offres²⁴, mais il se devait de respecter les trois (3) principes fondamentaux ci-haut mentionnés.

La Cour d'appel du Québec précise, dans l'arrêt *Entreprise P.S. Roy Inc. c. Ville de Magog*²⁵, que la discrétion de l'arrondissement n'est pas illimitée. Reprenant les termes utilisés par l'auteur Patrice Garant dans son ouvrage *Droit administratif*, la Cour affirme que l'Administration doit prendre garde d'imposer des conditions ayant pour effet d'exclure des soumissionnaires potentiels :

« Tous les administrés ont un droit égal à contracter avec l'Administration en vertu d'un principe de base qui s'appelle le principe de l'égalité devant le service public. Ce principe restreint la liberté des municipalités d'imposer des conditions ayant pour effet d'exclure des soumissionnaires potentiels. »²⁶

3.2.1 Exigence non nécessaire

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général et les vérifications effectuées auprès de l'organisme en charge de délivrer les licences d'entrepreneur (la R.B.Q.) révèlent que l'exigence de posséder une licence d'entrepreneur général n'était pas nécessaire à l'exécution des travaux visés par l'appel d'offres 15-031. Selon un représentant de la R.B.Q., un entrepreneur détenant une licence d'entrepreneur spécialisé avec toutes les sous-catégories pertinentes aux travaux pouvait exécuter les travaux visés par l'appel d'offres 15-031 ou les faire exécuter par un sous-traitant, en tout ou en partie, pourvu que le sous-traitant possède les sous-catégories de licences requises.

Un représentant de l'entreprise adjudicatrice du contrat explique qu'il s'agit d'un contrat habituel pour son entreprise. Le témoin affirme qu'il n'avait aucune nécessité d'exiger du

²³ *R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (Ville)*, 14 avril 2004, Cour d'appel, REJB 2004-60675 (par. 25); *Drummondville (Ville de) c. Construction Yvan Boisvert inc.*, 2004 CanLII 73066 (QC CA) (par.1); *Groupe Morin Roy, s.e.n.c. c. Blainville (Ville)*, 19 juin 2003, Cour supérieure, REJB 2003-43965 (par. 24); *Archevêque & Rivest ltée c. Beaucage*, 22 août 1983, Cour d'appel, EYB 1983-118139 (par. 52). Voir également la jurisprudence citée par Me Pierre Giroux et Me Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, éd. Wolters Kluwer (pages 814-815).

²⁴ *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, par.89.

²⁵ 2013 QCCA 617.

²⁶ *Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 48.

soumissionnaire qu'il détienne une licence d'entrepreneur général. Le témoin qualifie cette exigence de « overkill ».

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, un chef de division à la Direction des travaux publics et supérieur du chargé de projet convient que l'exigence de détenir la licence d'entrepreneur général était « inappropriée ».

3.2.2 Absence de vérifications suffisantes de la part de l'arrondissement

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre qu'aucune vérification n'a été effectuée par l'arrondissement de Saint-Laurent afin de s'assurer de la nécessité d'exiger que le soumissionnaire détienne une licence d'entrepreneur général. De plus, aucune vérification n'a été effectuée afin de savoir quel serait l'impact de cette exigence sur le bassin des soumissionnaires potentiels.

Un échange de courriels auquel le Bureau de l'inspecteur général a eu accès confirme l'absence de vérification relative à l'impact d'exiger une licence d'entrepreneur général des soumissionnaires.

En effet, le 1^{er} octobre 2015, soit avant même que le contrat ne soit octroyé à Enseignes Dominion, un entrepreneur ayant pris possession des cahiers des charges de l'appel d'offres 15-031 et qui s'avère être le dénonciateur qui a signalé le dossier à l'inspecteur général, écrit notamment au directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent. Il l'informe que son entreprise n'a pas pu déposer de soumission puisque l'appel d'offres prévoyait que l'adjudicataire devait détenir une licence d'entrepreneur général et que, à sa connaissance, seulement deux (2) manufacturiers d'enseignes possèdent une telle licence au Québec. L'entrepreneur suggère donc de corriger cette exigence afin d'éviter de limiter l'offre à deux (2) fournisseurs.

Les 1^{er} et 2 octobre 2015, intervient un échange de courriels entre un chef de division et le directeur à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Saint-Laurent. Ce dernier demande au chef de division de vérifier le bien-fondé des allégations de l'entrepreneur. Le 2 octobre 2015, le chef de division de la Direction des travaux publics confirme, par courriel, que l'arrondissement n'a pas procédé à la vérification du nombre d'entreprises en signalisation détenant une licence d'entrepreneur général et qu'il ne voyait pas de quelle façon cette vérification aurait pu être faite.

Le Bureau de l'inspecteur général s'est questionné lors de l'enquête sur le rôle d'un agent d'approvisionnement dans le processus d'appel d'offres, notamment au niveau des exigences demandées au devis. Ce qui est devenu clair au cours de l'enquête est que le rôle de l'agent est bien établi, mais que l'application de ce rôle en pratique ne fait pas l'unanimité. Selon les témoins rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général, le service requérant un appel d'offres est responsable de tout aspect technique de l'appel d'offres et doit fournir toute la documentation nécessaire à la confection de l'appel d'offres. Autant les employés du Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal que les employés de l'arrondissement de Saint-Laurent s'accordent pour affirmer qu'il doit fournir

l'encadrement administratif de l'appel d'offres, mais les opinions divergent sur le contenu de cet encadrement.

Dans sa réponse du 6 juin 2016 à l'Avis à une partie intéressée, le directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent affirme que l'agent d'approvisionnement de l'arrondissement doit vérifier la conformité de la soumission aux exigences des documents d'appel d'offres, mais qu'il n'est pas de sa responsabilité de remettre en cause la demande du chargé de projet d'exiger la licence d'entrepreneur général.

L'enquête de l'inspecteur général démontre que l'exigence d'une licence particulière est un aspect administratif qui devrait ainsi relever de la responsabilité de l'agent d'approvisionnement. Les employés du Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général déclarent que l'exigence d'une licence requise pour exécuter les travaux fait partie des conditions administratives de l'appel d'offres.

L'agent d'approvisionnement de l'arrondissement de Saint-Laurent attiré à l'appel d'offres 15-031, confirme au Bureau de l'inspecteur général que son rôle consiste à vérifier les clauses administratives de l'appel d'offres et que les exigences relatives aux licences requises sont des exigences du service requérant. Par contre, cet agent interprète son rôle comme portant sur une vérification de la forme de l'appel d'offres et non du contenu. Il est d'opinion que les agents d'approvisionnement n'ont pas les compétences nécessaires pour questionner les aspects techniques de l'appel d'offres. Il affirme ainsi que son rôle n'est pas de questionner si la licence d'entrepreneur général est obligatoire afin d'effectuer les travaux demandés, car le service requérant peut demander ce qu'il veut.

Pour sa part, un conseiller en approvisionnement du Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal déclare que l'agent d'approvisionnement de l'arrondissement de Saint-Laurent, responsable de l'appel d'offres 15-031, aurait dû faire des vérifications afin de déterminer les licences requises pour exécuter les travaux demandés. Or, en l'espèce, aucune vérification n'a été effectuée par l'agent affecté à l'appel d'offres 15-031.

Dans toute cette discussion, une chose est certaine : quelqu'un doit vérifier la pertinence de cette exigence. Qui devrait se charger de cette vérification? Pour le central, ce sont les agents d'approvisionnement qui doivent le faire, mais l'arrondissement de Saint-Laurent est de l'avis contraire.

Compte tenu de la position du directeur de l'arrondissement qui affirme qu'il n'est pas de la responsabilité de ses agents d'approvisionnement de remettre en cause la demande du chargé de projet d'exiger la licence d'entrepreneur général, il faut bien que quelqu'un le fasse au sein de l'arrondissement, puisque cela met l'arrondissement à risque comme en l'espèce.

Un chef de division du Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal confirme au Bureau de l'inspecteur général qu'il est de la responsabilité de l'agent d'approvisionnement de vérifier les clauses administratives et les exigences des documents d'appel d'offres. Il affirme que l'agent d'approvisionnement se doit d'agir

lorsqu'une demande ou exigence semble incohérente ou aurait comme impact de fermer le marché.

L'inspecteur général est d'avis que le rôle de l'agent d'approvisionnement attribué à un appel d'offres est d'apporter un soutien au service requérant les travaux. Cet agent doit s'assurer de la forme de l'appel d'offres, que les exigences au devis sont valides en vérifiant avec les autorités compétentes et que les exigences demandées ne ferment pas le marché.

L'exigence de la licence d'entrepreneur général prévue à la clause 1.12 de la section B du devis spécial fait partie des conditions administratives de l'appel d'offres 15-031 et le Service de l'approvisionnement de l'arrondissement avait l'obligation de s'assurer que cette exigence était valide et n'avait pas pour effet de fermer indument le marché. L'agent d'approvisionnement s'est fié sur le service requérant (l'arrondissement de Saint-Laurent) et n'a effectué aucune autre vérification auprès des autorités compétentes, soit la R.B.Q., avant de publier l'appel d'offres.

L'inspecteur général est d'avis que les agents d'approvisionnement doivent exercer davantage leur rôle de conseiller au niveau de la rédaction de l'appel d'offres, incluant le contenu relatif aux aspects administratifs de l'appel d'offres. Les agents de ce service doivent questionner les demandes du service requérant sur les aspects administratifs et effectuer les vérifications qui s'avèrent nécessaires auprès des instances compétentes. En l'espèce, aucune vérification n'a été effectuée avant la publication de l'appel d'offres, notamment auprès de la R.B.Q. afin de s'assurer de la nécessité d'exiger du soumissionnaire qu'il détienne une licence d'entrepreneur général.

De l'avis de l'inspecteur général, les obligations de vérification de l'arrondissement ne s'arrêtent pas au moment où la période de publication de l'appel d'offres prend fin. Lorsqu'une information peut mettre en doute une condition ou une exigence de l'appel d'offres, l'arrondissement a le devoir d'agir.

Lorsque l'arrondissement a été avisé qu'un preneur des cahiers des charges avait des inquiétudes relativement aux exigences restrictives de l'appel d'offres, le directeur des travaux publics de l'arrondissement de Saint-Laurent a demandé, par courriel le 1^{er} octobre 2015, à un chef de division des travaux publics de l'arrondissement de Saint-Laurent de vérifier « les prétentions ». Dans sa réponse du 2 octobre 2015, le chef de division explique que le nombre d'entreprises en signalisation qui détiennent une licence d'entrepreneur général n'a pas été vérifié et qu'il ne voit pas comment cela aurait pu être fait. Il ajoute que rien n'empêchait le preneur des cahiers des charges de transmettre ses inquiétudes durant le processus d'appel d'offres afin de permettre à l'arrondissement de réagir et d'apporter des ajustements. Selon l'inspecteur général, une telle réponse n'aurait jamais dû être considérée comme suffisante et l'arrondissement aurait dû poser des actes supplémentaires. Les mécanismes de contrôle en place ne sont pas adéquats. Il faut qu'il y ait un mécanisme de contrôle en place, peu importe à qui incombe cette responsabilité au sein de la direction de l'arrondissement.

Ce qui étonne l'inspecteur général est qu'aucune démarche auprès des autorités compétentes n'a été effectuée afin de s'assurer de la nécessité de cette exigence ou de

l'interprétation donnée par l'arrondissement relativement à la personne qui devait détenir la licence d'entrepreneur général. Les employés de l'arrondissement affectés au projet se sont contentés de se questionner entre eux.

Lorsque rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, le chargé de projet impliqué au dossier explique qu'il a été mis au courant des préoccupations de ce preneur des cahiers des charges en date du 1^{er} octobre 2015. Le chargé de projet déclare au Bureau qu'il a jugé qu'aucune vérification n'était nécessaire, car ce dernier avait juste à s'associer à un entrepreneur général. Il ajoute que si ce preneur des cahiers des charges avait manifesté ses préoccupations avant la fin de l'appel d'offres, l'arrondissement l'aurait avisé qu'il pouvait s'associer avec un entrepreneur général. Tout comme le chef de division, le chargé de projet affirme au Bureau de l'inspecteur général que si les questions avaient été posées pendant la période « permise », il aurait pu modifier l'exigence de la licence pour « l'entrepreneur ou le sous-traitant doit être détenteur d'une licence d'entrepreneur général ».

Il est important de noter qu'au moment où le preneur des cahiers des charges a exprimé ses inquiétudes à l'arrondissement, le conseil d'arrondissement n'avait pas encore entériné la décision d'octroyer le contrat à Enseignes Dominion. L'inspecteur général est d'avis que, dans ces circonstances, l'arrondissement de Saint-Laurent aurait dû annuler le processus d'appel d'offres et recommencer à nouveau. L'arrondissement a été mis au courant que peu de manufacturiers d'enseignes possédaient une licence d'entrepreneur général. Il ne peut pas alors prétendre qu'il ne savait pas que l'exigence de détenir une licence d'entrepreneur général pouvait limiter le bassin de soumissionnaires potentiels ou qu'il existe une certaine confusion sur l'interprétation de la personne devant être titulaire de la licence.

3.3. Respect des conditions établies dans l'appel d'offres

L'arrondissement de Saint-Laurent, en tant que donneur d'ouvrage, avait toute la latitude de déterminer les exigences de son appel d'offres. Par contre, une fois ce choix fait, il se devait de respecter le libellé des documents d'appel d'offres. Ceci a été affirmé par la Cour suprême du Canada dans *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)* :

« Le propriétaire — en l'occurrence l'État — est maître du processus d'appel d'offres. Il peut déterminer les paramètres de la conformité d'une soumission et de l'admissibilité d'un soumissionnaire. Il s'en suit évidemment que lorsque le propriétaire — en l'occurrence l'État — établit les règles, il doit les respecter au moment d'évaluer les offres et d'attribuer le contrat principal. »²⁷

²⁷ Le juge Cromwell, au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada, faisant sien les propos de la Cour suprême de Terre-Neuve et Labrador : *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4, par. 68.

L'arrondissement de Saint-Laurent devait donc s'assurer que l'adjudicataire du contrat respecte les critères qu'il avait lui-même établis dans son appel d'offres.

Selon la doctrine, si le donneur d'ouvrage public « spécifie que la soumission doit contenir telles informations précises ou être accompagnée de tels documents, [il] n'aura guère de discrétion pour renoncer à une telle exigence ».²⁸

La Cour d'appel du Québec souligne que le respect des exigences posées dans les documents d'appel d'offres est une protection contre l'arbitraire :

« C'est en établissant les exigences de forme et de fond et en évaluant en fonction de celles-ci les demandes de ceux qui répondent à l'appel que l'on évite l'arbitraire et que l'on garantit au mieux l'uniformité de traitement et l'égalité de tous les participants. Et s'il est vrai que la subjectivité ne peut jamais être évacuée d'un processus d'évaluation, il reste qu'on la minimise en fixant d'avance les règles du jeu, pourrait-on dire, et en les faisant respecter. »²⁹

Ainsi, une fois que l'arrondissement décide d'exiger une licence particulière du soumissionnaire dans ses documents d'appel d'offres, telle que la licence d'entrepreneur général comme en l'espèce, il doit ensuite respecter ses propres exigences et ne peut pas octroyer le contrat à un entrepreneur ne détenant pas une telle licence.

Bien que certains puissent penser que le défaut de posséder une licence, qui n'était même pas nécessaire en l'espèce, n'est qu'un défaut de forme, il est important de l'impact de chaque critère de l'appel d'offres sur le bassin des soumissionnaires potentiels. L'auteur et avocat Marc Lalonde écrit ce qui suit à ce sujet dans un contexte de critère d'admissibilité :

« Enfin, il faut rappeler que chaque critère d'admissibilité imposé par un organisme municipal a pour effet de réduire le bassin de soumissionnaires potentiels. Lorsque l'organisme impose des critères dans ses documents d'appel d'offres, mais qu'il renonce ensuite à les appliquer strictement lors de l'analyse des soumissions, il devient alors impossible de savoir combien de soumissionnaires additionnels auraient pu déposer une soumission à ces conditions plus souples, mais s'en sont abstenus en raison des conditions d'admissibilité qu'ils n'étaient pas en mesure de rencontrer à la lecture des documents d'appel d'offres. »³⁰

²⁸ Pierre GIROUX et al., *Contrats des organismes publics québécois*, édition à feuilles mobiles, publication CCH, par. 7-750, p. 1,189.

²⁹ *Demix Construction, division de Holcim (Canada) inc. c. Québec (Procureur général)*, 2010 QCCA 1871.

³⁰ Marc LALONDE, « Honni soit qui mal y pense : réflexions sur l'attribution des contrats des organismes municipaux à l'ère de la vertu » dans S.F.C.B.Q., vol. 412, *Développements récents en droit municipal (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 209, à la page 269.

L'arrondissement de Saint-Laurent, en exigeant des soumissionnaires qu'ils détiennent une licence d'entrepreneur général, a réduit le bassin de soumissionnaires potentiels. Le fait qu'il y ait eu seulement trois (3) preneurs des cahiers des charges ne change pas cette conclusion. En effet, l'inspecteur général est en mesure d'affirmer que l'exigence que le soumissionnaire détienne une licence d'entrepreneur général a eu pour effet d'exclure au moins un (1) soumissionnaire dans le présent appel d'offres, car un (1) preneur des cahiers des charges a déclaré au Bureau de l'inspecteur général qu'il n'avait pas soumissionné puisqu'il ne possédait pas sa licence d'entrepreneur général.

L'arrondissement de Saint-Laurent a ensuite interprété erronément le terme « entrepreneur » à l'article 1.12 de la section B du devis spécial. Il a permis à un soumissionnaire ne détenant pas lui-même une licence d'entrepreneur général de remporter le contrat, en indiquant que la condition était rencontrée par un sous-traitant du soumissionnaire. Se faisant, il est maintenant impossible de savoir combien d'autres soumissionnaires auraient déposé une offre s'ils avaient su qu'ils n'avaient pas à détenir une licence d'entrepreneur général.

L'interprétation erronée de l'exigence, alors que son libellé clair suggérait que le soumissionnaire devait détenir une licence d'entrepreneur général, a eu pour conséquence de priver l'arrondissement d'obtenir la meilleure offre de service au meilleur prix, alors que tel est l'objectif même du processus d'appel d'offres. En effet, l'appel d'offres vise, tel que précédemment mentionné, à susciter une saine concurrence parmi toutes les entreprises en mesure de fournir le produit ou service demandé dans le but d'obtenir le meilleur prix possible.

4. Conclusion

Le pouvoir d'intervention de l'inspecteur général est prévu à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, qui se lit comme suit :

57.1.10. L'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la ville ou de toute personne morale visée au paragraphe 1^o du cinquième alinéa de l'article 57.1.9, résilier tout contrat de la ville ou de cette personne morale ou suspendre l'exécution d'un tel contrat lorsque les deux conditions suivantes sont remplies:

1^o s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux;

2^o s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.

(...)

Les conditions permettant à l'inspecteur général d'intervenir sont cumulatives. Il faut être en présence, dans un premier temps, du non-respect d'une des exigences des documents

d'appel d'offres ou d'un contrat, ou bien constater que des renseignements donnés, en l'espèce par le soumissionnaire, sont faux. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'un ou l'autre des cas de figure sera établi que l'inspecteur général devra se prononcer sur la gravité des manquements.

De l'avis de l'inspecteur général, il ne fait pas de doute que le premier critère de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* est rempli. Les exigences du devis sont très claires en l'espèce : l'entrepreneur soumissionnaire doit détenir une licence d'entrepreneur général.

De plus, il doit posséder les licences dans toutes les sous-catégories requises par la loi et nécessaires pour l'exécution des travaux prévus dans l'appel d'offres.

Tel que mentionné auparavant, la personne qui doit détenir cette licence est le soumissionnaire et non pas les sous-traitants du soumissionnaire. La preuve recueillie lors de l'enquête démontre que l'adjudicataire, le seul soumissionnaire à cet appel d'offres, ne détenait pas sa licence d'entrepreneur général et, par conséquent, ne respecte pas une des exigences des documents d'appel d'offres.

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée de l'inspecteur général, le directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent justifie sa décision d'avoir octroyé le contrat à Enseignes Dominion malgré que l'entreprise ne détienne pas de licence d'entrepreneur général par le fait que la majorité des travaux prévus ont trait à la fourniture des panneaux. Le directeur de l'arrondissement explique qu'il n'est ainsi pas surprenant de voir un fabricant et non un entrepreneur général obtenir le contrat et qu'il est suffisant qu'un sous-traitant ait une licence d'entrepreneur général. L'inspecteur général est d'avis que cette justification ne change pas sa conclusion. En effet, l'exigence, telle que formulée dans les documents d'appel d'offres, est claire. La problématique ici est que telle que libellée, l'exigence amenait tout preneur des cahiers des charges (et soumissionnaire potentiel) à croire qu'il devait lui-même détenir une licence d'entrepreneur général pour être en mesure de soumissionner. L'arrondissement de Saint-Laurent a ainsi accordé un avantage concurrentiel à l'adjudicataire du contrat, au détriment des autres preneurs des cahiers des charges qui pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que seule une entreprise détenant les licences requises puisse soumissionner à l'appel d'offres et remporter le contrat.

L'inspecteur général est d'avis que le non-respect de l'exigence de détenir une licence d'entrepreneur général est suffisant en soi pour satisfaire le premier critère prévu à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Cependant, au surplus, l'adjudicataire ne détenait pas « toutes les licences requises conformes aux lois en vigueur entre autres les licences en règle de la Régie du Bâtiment du Québec » telles qu'exigées par l'appel d'offres. Les deux sous-catégories manquantes sont les licences relatives aux travaux de peinture (9) et aux travaux de démolition (2.7).

Une fois le premier critère de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* rempli, l'inspecteur général doit ensuite évaluer la gravité des manquements.

La Cour supérieure, dans une décision confirmée en appel, a expliqué que les lois imposent à ceux qui œuvrent dans le domaine des obligations destinées à protéger le

public, à assurer la compétence technique, la solvabilité des entrepreneurs de même que l'équité entre les soumissionnaires ».³¹

L'adjudicataire du contrat, Enseignes Dominion, ne respectait pas les exigences prévues à l'article 1.12 de la section B du devis spécial.

La Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Office municipal d'habitation de Maria c. Construction L.F.G Inc.*,³² a énoncé que l'absence de qualification professionnelle n'était pas une anomalie mineure et créait un obstacle incontournable à l'obtention du contrat de construction.

« Le défaut par l'intimée de détenir la qualification professionnelle exigée tant par les dispositions législatives pertinentes que par l'avis d'appel d'offres ne constitue pas une anomalie mineure susceptible de correction, mais il crée un obstacle incontournable à l'obtention du contrat de construction. »³³

Dans cette décision, la municipalité avait ajouté une clause péremptoire dans les documents d'appel d'offres stipulant le rejet des soumissions qui ne respectaient pas les conditions d'appel d'offres. Dans sa décision, la Cour a conclu que cette clause péremptoire était un élément supplémentaire militant en faveur du rejet de la soumission.³⁴ Ainsi, la présence d'une clause péremptoire n'a pas été essentielle à la Cour d'appel pour conclure au rejet de la soumission en présence d'un défaut de remplir une exigence relative à la licence requise par l'appel d'offres. Comme nous l'avons souligné, l'exigence telle que libellée à l'appel d'offres 15-031 amenait tout preneur des cahiers des charges (et soumissionnaire potentiel) à croire qu'il devait lui-même détenir une licence d'entrepreneur général pour être en mesure de soumissionner.

L'inspecteur général ne peut considérer le défaut de détenir la licence d'entrepreneur général comme une « anomalie mineure » étant donné que la portée de l'exigence limite indument la concurrence.

Par conséquent, comment l'inspecteur général peut-il passer outre le fait que l'adjudicataire ne détient pas toutes les licences requises en vertu de la loi ? Il doit nécessairement considérer ce manquement comme étant « grave » au sens de l'article 57.1.10 précité.

Selon l'inspecteur général, en attribuant le contrat à Enseignes Dominion, malgré son défaut de fournir une preuve des licences exigées dans les documents de l'appel d'offres et par la loi, l'arrondissement a manqué à l'obligation à laquelle il était tenu de n'accepter qu'une soumission admissible et conforme.

³¹ *Bernier Lecompte c. Verdun (Ville)*, J.E. 2002-1551, par. 57, confirmé par la Cour d'appel du Québec, 2005 QCCA 127.

³² 2014 QCCA 2034.

³³ *Office municipal d'habitation de Maria c. Construction L.F.G Inc.*, 2014 QCCA 2034, par. 9.

³⁴ *Office municipal d'habitation de Maria c. Construction L.F.G Inc.*, 2014 QCCA 2034, par. 47.

Le manquement constaté a trait à l'intégrité même du processus d'octroi des contrats : l'arrondissement, en passant outre le défaut de respecter les exigences prévues au devis, a contourné les règles qu'il a lui-même établies dans l'appel d'offres.

Quel message l'arrondissement lancerait-il si les preneurs des cahiers des charges apprenaient que les critères relatifs aux licences à détenir étaient optionnels et que l'arrondissement avait discrétion pour ne pas les respecter?

Il faut réitérer ici l'impact que cela pourrait avoir sur la décision des preneurs des cahiers des charges de soumissionner. Si l'on permettait à l'arrondissement de passer outre certains critères énoncés dans l'appel d'offres, cela n'assurerait pas une saine concurrence du marché et entraînerait une insécurité chez les soumissionnaires et preneurs des cahiers des charges qui ne pourraient plus savoir à quelles règles ils sont assujettis.

D'ailleurs, le chargé de projet et un chef de division de l'arrondissement Saint-Laurent, lorsque rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général, ont affirmé qu'il y avait urgence de débiter les travaux très rapidement, car les sommes devaient être déboursées avant la fin de 2015. L'urgence invoquée par l'arrondissement n'affecte pas les conclusions de l'inspecteur général.

En conclusion, l'inspecteur général est ainsi d'avis que les conditions prévues à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* sont établies. Compte tenu de la gravité des manquements de l'entrepreneur, il n'a d'autre choix que de prononcer la résiliation du contrat octroyé suite à l'appel d'offres 15-031.

POUR CES MOTIFS,

L'inspecteur général

RÉSILIE le contrat accordé à **Enseignes Dominion**, suite à l'appel d'offres 15-031, pour une durée de 3 ans (2015-2017) au montant annuel approximatif de 271 992,11 \$, taxes comprises, dont l'octroi a été autorisé par le conseil d'arrondissement de Saint-Laurent le 6 octobre 2015 en vertu de la résolution CA 15 08 0656;



TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, une copie de cette décision **au maire** de la Ville ainsi qu'au **greffier** afin que celui-ci l'achemine au conseil concerné de la Ville, en l'occurrence le **conseil d'arrondissement de Saint-Laurent**.

L'inspecteur général,

Denis Gallant, Ad. E.

ORIGINAL SIGNÉ