

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC)

ENTRE :

VILLE DE MONTRÉAL

APPELANTE
(appellante)

- et -

OCTANE STRATÉGIE INC.

INTIMÉE
(intimée)

MÉMOIRE DE L'APPELANTE

(règle 42 des *Règles de la Cour suprême du Canada*)

M^e Olivier Nadon
M^e Pierre-Yves Boisvert
M^e Christine LeBrun
M^e Steven Rousseau
Gagnier Guay Biron
4^e étage
775, rue Gosford
Montréal (Québec)
H2Y 3B9

Tél. : 514 868-5256
Télé. : 514 872-2828
oliviernadon@ville.montreal.qc.ca
pyboisvert@ville.montreal.qc.ca
christine.lebrun@ville.montreal.qc.ca
steven.rousseau@ville.montreal.qc.ca

Procureurs de l'appelante

M^e Guy Régimbald
Gowling WLG (Canada)
S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-0197
Télé. : 613 563-9869
guy.regimbald@gowlingwlg.com

Correspondant de l'appelante

M^e Sylvain Dorais
GWBR, s.e.n.c.r.l.
Bureau 1001
1, Carré Westmount
Westmount (Québec)
H3Z 2P9

Tél. : 514 669-0080, poste 229
Télec. : 514 669-0087
sdorais@gwbrlegal.com

Procureur de l'intimée

M^e Benoit M. Duchesne
Gowling WLG (Canada)
S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-0142
Télec. : 613 788-3637
benoit.duchesne@gowlingwlg.com

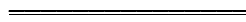
Correspondant de l'intimée

TABLE DES MATIÈRES

	Page
<hr/>	
<u>MÉMOIRE DE L'APPELANTE</u>	
PARTIE I – EXPOSÉ DE LA POSITION ET DES FAITS	1
Introduction	1
Les faits	1
<i>Les faits précédant le lancement du Plan de transport du 17 mai 2007</i>	2
<i>Les faits après le lancement du 17 mai 2007</i>	5
Décision des cours inférieures	6
a) <i>la Cour supérieure</i>	6
b) <i>la Cour d'appel</i>	7
Position de l'appelante	8
PARTIE II – EXPOSÉ DES QUESTIONS EN LITIGE	10
PARTIE III – EXPOSÉ CONCIS DES ARGUMENTS	11
1. L'absence de contrat entre la ville et l'intimée	12
1.1 <i>Le contrat en droit commun</i>	12
1.2 <i>Les particularités du contrat municipal</i>	14
1.3 <i>L'adjudication des contrats municipaux</i>	17
1.4 <i>Qui doit vérifier la validité d'un consentement municipal?</i>	18
1.5 <i>Les erreurs de droit concernant le consentement municipal</i>	20
1.6 <i>La prescription du recours</i>	23

TABLE DES MATIÈRES

	Page
2. La restitution des prestations de l'article 1699 C.c.Q. ne s'applique pas au présent dossier	..... 23
2.1 <i>L'incompatibilité de la restitution des prestations et des règles de droit municipal</i>	..... 23
2.2 <i>Les règles d'interprétation des lois</i>	..... 27
2.3 <i>L'inapplication de la réception de l'indu</i>	..... 29
3. Position subsidiaire de la ville à l'égard de l'article 1699 C.c.Q.	..... 34
Conclusion	..... 39
PARTIE IV – ARGUMENTS AU SUJET DES DÉPENS	..... 39
PARTIE V – ORDONNANCES DEMANDÉES	..... 39
PARTIE VI – TABLE DES SOURCES	..... 40



MÉMOIRE DE L'APPELANTE

PARTIE I – EXPOSÉ DE LA POSITION ET DES FAITS

INTRODUCTION

1. Sans consentement municipal, point de contrat municipal.
2. Sans contrat municipal, point de dédommagement.
3. Voilà, en résumé, la position soutenue par l'appelante dans le présent pourvoi.
4. Lorsqu'une personne fait défaut de s'assurer que les règles impératives et d'ordre public régissant la naissance d'un contrat municipal ont été respectées, elle ne saurait acquérir un quelconque droit à la compensation. Cette conséquence sévère est une condition essentielle à la préservation de l'intérêt collectif des contribuables des municipalités canadiennes.
5. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont ici complètement ignoré des dispositions d'ordre public imposées par le législateur et les principes de droit public constamment réaffirmés par la jurisprudence. Elles ont également refusé d'appliquer la sanction imposée par la loi pour leur violation. Ce faisant, elles créent une voie de contournement de ces principes, une « recette », qui ouvre la porte au « contrat » municipal oral sans balise ou autre encadrement : la ville ou municipalité pourrait ainsi être liée sans jamais avoir exprimé son consentement. L'arrêt dont appel fait ainsi fi des valeurs incontournables de transparence, d'équité et de démocratie (imputabilité des élus devant les citoyens) pourtant particulièrement requises en ces temps où le copinage, les passe-droits et la collusion sont plus que jamais dénoncés.
6. Cette « recette » exclusivement mais erronément basée sur le droit civil (article 1699 du *Code civil du Québec*¹) rend soudainement instable l'édifice municipal, construit et solidifié au fil des ans par le législateur et les tribunaux afin d'affirmer et de préserver l'essence du contrat municipal : l'intérêt public des contribuables.

LES FAITS

7. En 2002, lors du Sommet de Montréal, la Ville de Montréal (ci-après « Ville ») a conclu à la

¹ *Code civil du Québec*, RLRQ, chapitre CCQ-1991, ci-après appelé « C.c.Q. ».

nécessité de se doter d'un Plan de transport. Afin de présenter ce Plan de transport, la tenue d'un lancement a été prévue pour **le 17 mai 2007**.

8. L'Intimée a participé à cette activité de communication et a facturé au total 135 101,97 \$ à la Ville². À ce jour, une facture de 82 898,63 \$, transmise plus de deux ans après le lancement et datée du 27 octobre 2009³, n'a toujours pas été acquittée par la Ville. Cette facture fait l'objet du présent pourvoi.

9. Le contexte factuel exposé par les Cours inférieures n'est que partiellement rapporté en ce qui a trait au lancement du Plan de transport de la Ville de Montréal. En effet, de nombreux faits déterminants mis en preuve par la Ville ont été complètement ignorés (ce qui est une erreur de droit), alors qu'ils devaient être considérés à la lumière des principes menant à la formation d'un contrat municipal. C'est pourquoi nous exposons brièvement ci-après ces faits pertinents, en suivant une trame chronologique.

Les faits précédant le lancement du Plan de transport du 17 mai 2007

10. **Le 20 avril 2007**, M. Marc Blanchet, fonctionnaire ayant un pouvoir limité de lier la Ville, a mandaté l'Intimée pour une somme de 10 000 \$, uniquement pour quelques heures de travail liées à des conseils stratégiques⁴.

11. **Le 27 avril 2007**, neuf personnes se réunissent : deux associés de l'Intimée (MM. Louis Aucoin et Pierre Guillot-Hurtubise), par ailleurs rompus aux règles d'adjudication des contrats municipaux⁵, un élu (M. André Lavallée), trois employés politiques (dont M. Richard Thériault) et trois fonctionnaires (dont M. Blanchet)⁶. M. Blanchet est le seul fonctionnaire présent qui possède une délégation de pouvoirs en vertu du *Règlement de délégation*⁷. Cette délégation est cependant limitée : son pouvoir de lier la Ville est de 15 000 \$ puisqu'un seul fournisseur a été approché⁸. M. Blanchet ne pouvait en aucun cas lier la Ville pour une somme de 82 898,63 \$⁹.

² Jugement de première instance, par. 22 et 24, **Dossier de l'appelante, ci-après « D.A. », vol. I, p. 4 et 5** et pièces P-2, **D.A., vol. II, p. 5**; P-109, P-110 et P-111, **vol. IV, p. 92-95**.

³ Pièce P-2, **D.A., vol. II, p. 5**

⁴ Témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 38 à 42, **D.A., vol. XV, p. 38-42**.

⁵ *Infra.* par. 15, 16 et 17.

⁶ Jugement de première instance, par. 8, **D.A., vol. I, p. 2 et 3**.

⁷ Pièce D-4A, **D.A., vol. V, p. 10 et s.**

⁸ Article 22 du *Règlement de délégation*, pièce D-4A, **D.A., vol. V, p. 15**; témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 17-20 et 41 et 42, **D.A., vol. XV, p. 17-20 et 41 et 42**.

⁹ Jugement de première instance, par. 116, **D.A., vol. I, p. 16**.

12. Lyne Marier et Julie Beauvilliers, les autres fonctionnaires présentes, n'ont aucune délégation de pouvoirs et ne peuvent donc pas lier la Ville¹⁰.

13. M. Thériault n'étant pas un fonctionnaire, mais plutôt un employé politique, il ne peut lui non plus lier la Ville¹¹.

14. **Après la réunion du 27 avril 2007**, bien que M. Blanchet ait demandé à M. Aucoin, un des associés de l'Intimée présents à la rencontre, de lui transmettre une offre de services¹², il ne recevra aucun devis¹³ ni budget¹⁴ et il ne sera plus impliqué dans les décisions liées au lancement. Il a par ailleurs reçu une invitation et était présent au lancement du Plan de transport¹⁵.

15. L'Intimée fait affaire avec des municipalités depuis fort longtemps et elle a déjà obtenu de nombreux contrats avec la Ville¹⁶. Par exemple, en 2004, à la suite d'un appel d'offres public concernant la fourniture de service de communication pour trois ans (entente-cadre), la soumission de l'Intimée a été retenue¹⁷. Pour en faire la preuve, l'Intimée a elle-même déposé une copie de la convention de services professionnels signée par son président (Jean Battah) et une copie de la résolution octroyant ce contrat¹⁸. L'Intimée a obtenu une autre entente-cadre en 2008¹⁹. Entre ces deux ententes-cadres et au moment des faits en litige, soit en avril et mai 2007, l'Intimée n'était cependant liée à la Ville par aucune entente-cadre en vigueur²⁰.

¹⁰ Jugement de première instance, par. 117, **D.A., vol. I, p. 16**; témoignage de Mme Beauvilliers du 17 septembre 2015, p. 83, 84 et 94, **D.A., vol. XV, p. 83, 84 et 94**.

¹¹ Jugement de première instance, par. 62 et 66, **D.A., vol. I, p. 9 et 10**.

¹² Témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 47 et 48, **D.A., vol. XV, p. 47 et 48**.

¹³ Pièces P-4, P-5 et P-6, **D.A., vol. II, p. 12-18**; témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 64 et 65, **D.A., vol. XV, p. 64 et 65**.

¹⁴ Pièces P-12, P-13A à D, **D.A., vol. II, p. 36-41**; jugement de première instance, par. 113, **D.A., vol. I, p. 15 et 16**; témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 65, **D.A., vol. XV, p. 65**.

¹⁵ Témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 53, **D.A., vol. XV, p. 53**.

¹⁶ Témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 256, **D.A., vol. VIII, p. 46** et pièce P-124, **D.A., vol. IV, p. 118 et s.**

¹⁷ Aux fins de la soumission, l'Intimée faisait partie du consortium Acropole, tel qu'expliqué lors du témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 355-358, **D.A., vol. VIII, p. 145-148**; pièce P-1, p. 3 de 4, **D.A., vol. II, p. 3**.

¹⁸ Pièces P-33 (convention de services professionnels - 2004) et P-34 (résolution approuvant l'octroi d'un contrat par la Ville), **D.A., vol. II, p. 77-83**.

¹⁹ Pièces P-118 (convention de services professionnels - 2008) et P-119 (résolution approuvant l'octroi d'un contrat par la Ville), **D.A., vol. IV, p. 106-112**.

²⁰ Témoignage de M. Desnoyers du 16 septembre 2015, p. 97 à 102 et 107 à 109, **D.A., vol. IX, p. 96-101 et 106-108**; témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 354 et 355, **D.A., vol. VIII, p. 144 et 145**; jugement de première instance, par. 109, **D.A., vol. I, p. 15**.

16. L'Intimée se dit d'ailleurs soucieuse de respecter les règles d'attribution des contrats²¹. M. Aucoin a admis être bien au fait des règles d'adjudication des contrats municipaux²². Pourtant, jamais l'Intimée, **que ce soit avant, durant ou après la rencontre du 27 avril 2007**, n'a demandé quel était le budget précis pour ce lancement, qui (quel service de la Ville) avait engagé des crédits en fonction du budget qui aurait dû être déterminé, ou à tout le moins si un document signé officialisant une entente lui serait envoyé (résolution ou convention de services professionnels)²³.

17. Au surplus, **le 14 mai 2007**, trois jours avant le lancement, l'un des associés de l'Intimée (M. Guillot-Hurtubise), présent à la rencontre du 27 avril 2007, a signé avec un fonctionnaire autorisé une tout autre convention de services professionnels²⁴ (dans une matière qui n'était pas liée au lancement du Plan de transport). Ceci démontre bien la bonne connaissance qu'a l'Intimée des méthodes usuelles et prudentes développées par la Ville lorsque cette dernière désire se lier contractuellement.

18. Malgré sa bonne connaissance du monde municipal et plus spécifiquement de la Ville, l'Intimée a établi son canal de communication uniquement avec des employés politiques (M. Philippe Ouellette et Mme Renée Sauriol, qualifiés de « pivots ») alors qu'elle savait pertinemment que le cabinet politique n'est pas la Ville²⁵ et que ces employés politiques ne peuvent légalement lier cette dernière.

19. Le ou vers **le 16 mai 2007**, le maire de Montréal est étonné par la taille de la scène en cours de montage et exige que celle-ci soit réduite²⁶.

²¹ Témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 245 et 246, **D.A., vol. VIII, p. 35 et 36.**

²² Jugement de première instance, par. 126, **D.A., vol. I, p. 17**; témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 245-246, 265-270 et 281, **D.A., vol. VIII, p. 35-36, 55-60 et 71.**

²³ Témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 344 et 345, **D.A., vol. VIII, p. 134 et 135**; témoignage de M. Aucoin du 16 septembre 2015, p. 230 à 232, **D.A., vol. X, p. 14-16**; témoignage de M. Guillot-Hurtubise du 18 septembre 2015, p. 279 à 281, **D.A., vol. XIV, p. 166-168.**

²⁴ Pièce D-13, **D.A., vol. V, p. 77-78.**

²⁵ Témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 130, 137 et 171, **D.A., vol. VII, p. 129, 136 et 170**; témoignage hors Cour de M. Battah du 31 août 2015, p. 71 à 73, **D.A., vol. VI, p. 70-72**; pièce P-30, **D.A., vol. II, p. 71**, soit un courriel envoyé moins de deux jours avant le lancement pour savoir à quel service de la Ville l'Intimée pourrait transmettre ses devis.

²⁶ Témoignage de M. Forget du 18 septembre 2015, p. 144 à 146, **D.A., vol. XIV, p. 31-33.**

Les faits après le lancement du 17 mai 2007

20. **Après le 17 mai 2007**, M. Jean Battah, président de l'Intimée, communique avec M. Blanchet et reconnaît, en s'excusant²⁷, qu'il n'était pas « correct » de ne pas avoir officialisé son mandat pour toute somme supérieure au montant original de 10 000 \$ octroyé pour des conseils stratégiques²⁸.

21. **Le 4 juin 2007**, soit moins de trois semaines après le lancement du Plan de transport, l'Intimée transmet à la ville ses trois premières factures avec des numéros séquentiels consécutifs pour des services rendus dans le cadre de ce lancement²⁹. Aucune de ces factures ne concerne les services techniques de 82 898,63 \$ ici réclamés par l'Intimée. La facture pour ce montant de 82 898,63 \$³⁰ n'est transmise à la Ville que deux ans plus tard, soit en octobre 2009. Il importe également de souligner qu'en parallèle au présent dossier et relativement aux trois premières factures erronément acquittées par des fonctionnaires de la Ville, la Ville a intenté une action en remboursement des autres sommes payées sans droit à l'Intimée en lien avec le lancement du Plan de transport 2007 (soit la différence, soustraction faite de 10 000 \$, entre la somme de 135 101,97 \$ et la somme de 82 898,63 \$)³¹.

22. **Le 10 août 2007**, l'Intimée et M. Gilles Blais, pour 9074-0408 Québec inc. (entreprise qui a fourni les services techniques liés à la facture de 82 898,63 \$), signent un document qui prévoit que l'Intimée verse à 9074-0408 Québec inc. une somme de 82 898,62 \$ « en avance à un contrat signé entre la ville de Montréal et M. Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.) ». M. Blais s'engage à rembourser cette avance à l'Intimée sur paiement de la Ville³².

²⁷ Témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 58 à 60, **D.A., vol. XV, p. 58-60.**

²⁸ Il s'agit du seul mandat ayant été dûment octroyé par le fonctionnaire autorisé, M. Blanchet; témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 38 à 40, **D.A., vol. XV, p. 38-40.**

²⁹ Pièces P-109, P-110 et P-111, **D.A., vol. IV, p. 92-95.**

³⁰ Pièce P-2, **D.A., vol. II, p. 5.**

³¹ Voir pièce D-19, **D.A., vol. V, p. 89 et s.** Ce recours intenté en Cour du Québec est actuellement suspendu et vise à récupérer toutes les sommes versées à l'exception d'une somme de 10 000 \$ valablement consentie en vertu du Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés, RCE 02-004, Pièce D-4A (ci-après appelé « *Règlement de délégation* »), **D.A., vol. V, p. 10 et s.**

³² Pièce P-123, **D.A., vol. IV, p. 117.**

23. **Le 15 août 2007**, Gilles Blais, de 9074-0408 Québec inc., précise dans une lettre, concernant le document signé le 10 août 2007, qu'aucun contrat n'a cependant été signé avec la Ville³³. Il est également précisé que le montant forfaitaire de 82 898,62 \$ a été scindé en deux factures à être transmises à la Ville à la demande de M. Jean Battah, le président de l'Intimée³⁴. Dans les faits, ces deux factures n'ont jamais été transmises à la Ville³⁵, ce qui aurait été particulier puisque M. Blais n'a fait aucune démarche auprès de la Ville quant à ce dossier et qu'il n'a jamais rencontré quiconque de la Ville concernant le lancement³⁶.

24. Ainsi, il ressort de la preuve qu'aucune résolution n'a été adoptée, qu'aucun appel d'offres n'a été tenu en vertu des règles d'adjudication de la *Loi sur les cités et villes*³⁷, qu'aucun contrat n'a été signé par la Ville, qu'il y a absence d'une décision octroyant quelque contrat que ce soit par un fonctionnaire autorisé et pouvant lier la Ville (à l'exception du 10 000 \$ consenti pour des services-conseils).

25. **Le 13 mai 2010**, la facture de 82 898,63 \$ datée du 27 octobre 2009 demeurant impayée malgré plusieurs démarches de l'Intimée, cette dernière intente une action³⁸. La Ville nie devoir payer la somme réclamée en raison notamment de l'absence d'une résolution ou d'une décision prise par un fonctionnaire habilité ainsi que du défaut par l'Intimée de s'assurer que les formalités légales ont été suivies³⁹. **Le 22 novembre 2011**, l'Intimée modifie sa *Requête introductive d'instance* afin d'ajouter personnellement comme défendeur M. Thériault, un employé politique, en réponse aux motifs de défense invoqués par la Ville⁴⁰. La Ville et M. Thériault invoquent également la prescription du recours de l'Intimée⁴¹.

DÉCISION DES COURS INFÉRIEURES

a) la Cour supérieure

26. **Le 30 octobre 2015**, la Cour supérieure fait droit à l'action de l'Intimée. Selon elle, quatre

³³ Pièce D-22, **D.A., vol. V, p. 105.**

³⁴ Pièce D-23, **D.A., vol. V, p. 106-107.**

³⁵ Témoignage de M. Blais du 18 septembre 2015, p. 179 et 180, **D.A., vol. XIV, p. 66-67.**

³⁶ Témoignage de M. Blais du 18 septembre 2015, p. 168 et 169, **D.A., vol. XIV, p. 55-56.**

³⁷ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573 et s., ci-après appelée « L.C.V. », **Recueil des sources de l'Appelante, ci-après « R.S.A. ».**

³⁸ **D.A., vol. I, p. 63-65.**

³⁹ **D.A., vol. I, p. 73.**

⁴⁰ **D.A., vol. I, p. 66 et s.**

⁴¹ **D.A., vol. I, p. 76-77.**

(4) « mandats » auraient été octroyés par la Ville⁴² dans le cadre du lancement du Plan de transport (et non un seul contrat de 135 101,97 \$, ce qui aurait exigé la tenue d'un appel d'offres public selon l'article 573 L.C.V.⁴³). Le « mandat » lié à la facture de 82 898,63 \$ doit ultimement être payé en utilisant le mécanisme de la restitution des prestations.

27. La Cour supérieure reconnaît que les règles prévues aux articles 573 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* n'ont pas été respectées. Cependant, malgré le caractère impératif et d'ordre public de ces articles et s'appuyant sur l'article 1699 C.c.Q., la Cour accueille néanmoins la réclamation de l'Intimée et condamne la Ville à restituer, à titre d'équivalent, la somme de 82 898,63 \$.

b) la Cour d'appel

28. **Le 14 février 2018**, la Cour d'appel du Québec maintient la décision de première instance⁴⁴.

29. Faisant fi de l'absence de consentement municipal, s'appuyant sur l'article 1699 C.c.Q. et ignorant elle aussi le caractère impératif et d'ordre public des articles 573 et suivants de la *Loi sur les cités et villes*, la Cour d'appel rejette l'appel de la Ville. La Cour d'appel statue ainsi :

« [36] L'objet de l'article 1699 C.c.Q. est précisément de permettre la restitution des prestations « chaque fois qu'une personne est, en vertu de la loi, tenue de rendre à une autre des biens qu'elle a reçus sans droit ou par erreur, ou encore en vertu d'un acte juridique qui est subséquentement anéanti de façon rétroactive [...] » [soulignements ajoutés]. La restitution des prestations est donc notamment requise lorsque le « contrat frappé de nullité est réputé n'avoir jamais existé » : article 1422 C.c.Q.

[37] L'objet même de la restitution des prestations sous l'article 1699 C.c.Q. vise donc précisément le cas où un acte juridique, tel un contrat, est anéanti pour défaut d'obtenir une approbation ou de respecter un processus impératif d'adjudication prévu par la loi. D'ailleurs, y a-t-il quelque doute qu'une municipalité puisse se prévaloir de cette disposition pour récupérer des avances ou des biens en vertu d'un contrat subséquentement déclaré nul? Je ne le crois pas. Si une municipalité peut invoquer la restitution des prestations de son cocontractant sous l'article 1699 C.c.Q., il va de soi que le cocontractant peut lui aussi l'invoquer contre la municipalité. »⁴⁵

⁴² Jugement de première instance, par. 75, **D.A., vol. I, p. 10 et 11.**

⁴³ Préc., note 37.

⁴⁴ Jugement dont appel, **D.A., vol. I, p. 30 et s.**

⁴⁵ Jugement dont appel, par. 36 et 37, **D.A., vol. I, p. 39.**

30. La Cour d'appel poursuit en indiquant que « [l]a jurisprudence antérieure au *Code civil du Québec* citée par la Ville et qui laissait entendre que la restitution des prestations n'était pas disponible en droit municipal n'est donc plus pertinente, puisque l'article 1699 C.c.Q., qui fut introduit avec le nouveau code, est venu précisément changer la donne »⁴⁶.

31. À la suite de ce jugement, la Ville présente une demande d'autorisation de pourvoi qui est accueillie le **6 septembre 2018** par cette Cour.

POSITION DE L'APPELANTE

32. Dans un dossier comme celui-ci, tout doit débiter par un consentement valide donné par l'instance appropriée d'une municipalité ou par un fonctionnaire dûment autorisé. On doit nécessairement rechercher l'existence d'un consentement municipal.

33. L'existence et l'émergence à la vie juridique du contrat municipal⁴⁷ seront confirmées par la « fusion de deux volontés qui n'en feront plus qu'une »⁴⁸. L'une de ces volontés, celle de la municipalité à qui l'on voudrait opposer un contrat municipal, n'existera que si les règles impératives du droit municipal ont été intégralement respectées.

34. En matière de formation d'un contrat municipal, l'objectif fondamental du droit municipal, et plus largement du droit public, est de protéger l'intérêt collectif des citoyens contribuables. Le rôle de gouvernement de proximité que jouent les municipalités québécoises et canadiennes requiert une totale transparence et un encadrement strict lorsque vient le temps d'octroyer de tels contrats. La transparence et l'équité du processus doivent absolument être préservées.

35. Pour les contrats d'une certaine importance, la Ville doit procéder par appel d'offres, ce qui

⁴⁶ Jugement dont appel, par. 40, **D.A., vol. I, p. 41.**

⁴⁷ Nous empruntons ces termes au juge LeBel, utilisés dans l'arrêt *Québec (Agence du revenu) c. Services Environnementaux AES inc.*, 2013 CSC 65, par. 31: « [...] l'existence d'un contrat et son émergence à la vie juridique [...]. ».

⁴⁸ Didier LLUELLES et Benoît MOORE, *Droit des obligations*, Éditions Thémis, Montréal, 3^e éd., p. 158, par. 274 : « Le consentement résulte en quelque sorte de la fusion de deux volontés qui n'en feront plus qu'une : cette fusion crée le lien de droit – le contrat. », **R.S.A., onglet 15.**

permet aux divers fournisseurs de services qualifiés de rivaliser équitablement pour obtenir des contrats municipaux. De plus, des formalités doivent être respectées, et seules les instances compétentes peuvent lier la Ville. La protection de l'intérêt des contribuables fait en sorte que les « affaires des habitants, lesquels élisent les conseillers municipaux, [ne] peuvent être administrées au gré et aux caprices des conseillers et des employés municipaux particuliers »⁴⁹. L'exigence « historique »⁵⁰ voulant que celui qui désire faire affaire avec une municipalité doive s'assurer de la capacité de son interlocuteur à lier la municipalité est un exemple concret des règles de droit exorbitantes du droit commun visant à préserver les principes municipaux fondamentaux que sont la démocratie, la transparence, l'équité et l'intérêt de la collectivité.

36. Les Cours inférieures n'ont ici respecté aucun de ces principes fondamentaux. Au contraire, le raisonnement du juge de première instance, entériné par la Cour d'appel, crée une brèche importante dans les mécanismes de protection de l'intérêt collectif des contribuables et fournit la « recette » aux fonctionnaires et aux tiers qui souhaitent contourner les règles imposées par la loi et par la jurisprudence en matière de droit municipal.

37. Quand n'importe qui le jugera approprié, pour une raison ou pour une autre, de bonne ou de mauvaise foi, il pourra faire affaire avec tout fournisseur de son choix pour fournir à la Ville n'importe quel service à presque n'importe quel prix. Pourvu qu'un service quelconque ait bel et bien été rendu à la municipalité à un prix à première vue raisonnable, la Ville devra payer le fournisseur pour ce service obtenu, même si elle n'a jamais vraiment ou valablement consenti à se lier par contrat avec ce fournisseur.

38. Tel semblerait être le nouveau droit municipal suivant la Cour d'appel. On évacue donc l'exigence d'un consentement municipal valide par des instances dûment habilitées. On évacue aussi la nécessité de l'appel d'offres et la notion d'équité entre les divers fournisseurs de services. Tout ça pour éviter la sanction sévère imposée à celui qui fait défaut de s'assurer de la capacité légale de son interlocuteur municipal de lier la municipalité.

39. Pourtant, malgré leur possible sympathie pour les tiers ayant fait preuve d'imprudence, les

⁴⁹ *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, [1971] R.C.S. 577, p. 587 et 588.

⁵⁰ Voir notamment : *Beaudry et al. c. Beauharnois (cité de)*, [1962] B.R. 738, p. 743 et 744, **R.S.A., onglet 5**; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 68 (ci-après « Pacific National n° 1 »).

tribunaux ont historiquement rejeté leurs recours en l'absence d'un contrat municipal valide. Cela a été le cas, récemment, dans l'arrêt *Ville de Québec c. GM Développement inc.*⁵¹, où la Cour d'appel a réitéré les règles qui gouvernent le monde municipal depuis toujours et jugé qu'en l'absence de contrat, il n'y avait pas lieu d'accorder la restitution des prestations. Certes, la sanction de l'inobservance des règles entourant la formation d'un contrat municipal est sévère et rigoureuse⁵², mais elle est nécessaire à la protection de l'intérêt collectif des contribuables. Cette Cour a d'ailleurs depuis fort longtemps appliqué cette sanction, bien qu'en précisant parfois le faire avec « *deep regret* »⁵³.

40. Depuis près de 100 ans⁵⁴, le législateur et les tribunaux ont donc privilégié, comme il se doit, la démocratie, la transparence et les intérêts des communautés et des individus les composant avant les intérêts de particuliers. En refusant de le faire, les Cours inférieures ont ici créé une situation préoccupante pour toutes les municipalités du Québec et du Canada.

41. Cette Cour doit décider si le nouveau *Code civil du Québec* a radicalement modifié le droit municipal en 1994 en adoptant l'article 1699, tel que le déclare la Cour d'appel en l'instance⁵⁵, une révolution passée inaperçue jusqu'à tout récemment, ou si, au contraire, les règles séculaires de droit public visant à protéger l'intérêt collectif des contribuables sont toujours valables et doivent être respectées.

PARTIE II – EXPOSÉ DES QUESTIONS EN LITIGE

- 1) La Cour d'appel a erré en droit en décidant que, malgré la violation des règles impératives de formation et d'adjudication des contrats des municipalités, un « contrat » municipal aurait été conclu entre l'Intimée et la Ville. Cette erreur de droit fondamentale a engendré la succession d'erreurs de droit suivantes :
 - i) Puisqu'il a été prouvé qu'aucun fonctionnaire impliqué au dossier n'avait le pouvoir

⁵¹ 2017 QCCA 385.

⁵² *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, par. 30; *Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672, p. 695 : « la loi dans toute sa rigueur ».

⁵³ *City of Hull v. The King*, [1923] R.C.S. 666, p. 669, **R.S.A., onglet 9**.

⁵⁴ En prenant comme point de départ la décision *Bourque et al. c. Hull (Cité de)*, (1920) 30 B.R. 221, **R.S.A., onglet 6**, rendue en 1920.

⁵⁵ Jugement dont appel, par. 40, **D.A., vol. I, p. 41**.

de lier la Ville pour la somme de 82 898,63 \$, qu'aucune résolution ni aucun règlement n'a été adopté par l'instance compétente de la Ville et que les règles d'adjudication des contrats municipaux imposant la procédure par appel d'offres n'ont pas été respectées (art. 573 et suivants L.C.V.), la Cour d'appel a erré en droit en décidant que le recours de l'Intimée n'était pas de nature extracontractuelle et qu'il n'était pas prescrit.

- ii) La Cour d'appel a commis une erreur de droit en décidant que la réclamation de l'Intimée envers la Ville était assujettie aux dispositions du *Code civil du Québec* gouvernant la nullité absolue, la restitution des prestations et la réception de l'indu, malgré le fait que des règles impératives et d'ordre public spécifiques au droit municipal sont incompatibles avec l'application de ces dispositions.
- 2) Subsidiairement, si cette Cour devait décider qu'un « contrat » a été conclu entre l'Intimée et la Ville et que les articles 1699 et 1700 C.c.Q. s'appliquent, la Cour d'appel a alors erré en n'utilisant pas le pouvoir qui lui est accordé à l'alinéa 2 de l'article 1699 C.c.Q. pour refuser la demande de restitution des prestations de l'Intimée, puisqu'en ce faisant, elle se trouve à avantager indûment un prestataire de service qui n'a pas respecté les règles, en toute connaissance de cause, stérilisant ainsi les effets rigoureux prévus par le législateur pour sanctionner les contraventions aux règles d'ordre public de formation et d'adjudication des contrats par les municipalités.

PARTIE III – EXPOSÉ CONCIS DES ARGUMENTS

42. Dans le présent dossier, il a été prouvé qu'aucun fonctionnaire impliqué au dossier n'avait le pouvoir de lier la Ville pour la somme de 82 898,63 \$, qu'aucune résolution ni aucun règlement n'a été adopté par l'instance compétente de la Ville et que les règles d'adjudication des contrats municipaux imposant la procédure par appel d'offres n'ont pas été respectées (art. 573 et suivants L.C.V.). À l'évidence, il y a absence d'un quelconque consentement municipal et donc absence de tout contrat municipal.

43. De plus, la preuve a démontré que l'Intimée connaissait les règles d'attribution des contrats et a omis, en toute connaissance de cause, de s'assurer de l'autorité et de la capacité des interlocuteurs municipaux à lier la Ville.

44. Pour appuyer notre démonstration, la spécificité et la prédominance des règles impératives de formation et d'adjudication des contrats des municipalités seront mises en relief (sections 1.1, 1.2 et 1.3). Les erreurs de droit liées à l'omission de considérer le fardeau de vérification de l'Intimée et les erreurs de droit quant à la notion de consentement municipal seront par la suite exposées (sections 1.4 et 1.5) ainsi que les conséquences de ces erreurs sur la prescription du recours (section 1.6).

45. De manière complémentaire, il en découle que la restitution des prestations n'a pas ici d'application (section 2). Elle est manifestement incompatible avec les règles spécifiques au droit municipal (section 2.1). Le recours aux règles d'interprétation des lois confirme cette incompatibilité (section 2.2). En terminant, la notion de réception de l'indu (et son inapplicabilité dans le présent dossier) sera abordée (section 2.3).

46. Enfin, et subsidiairement, la Cour d'appel a erré en accueillant la demande de restitution des prestations de l'Intimée et en omettant d'appliquer l'article 1699 al. 2 C.c.Q. (section 3).

1. L'ABSENCE DE CONTRAT ENTRE LA VILLE ET L'INTIMÉE

47. En ce qui a trait à la facture de 82 898,63 \$ au cœur du présent pourvoi, aucun contrat n'a été valablement formé à l'aune de la loi particulière qu'est la *Loi sur les cités et villes*, des règles des droits municipal et public et des principes jurisprudentiels. Il n'est pas question ici de nullité d'un contrat municipal. Il est plutôt question de l'inexistence pure et simple d'un « contrat » entre la Ville et l'Intimée.

1.1 Le contrat en droit commun

48. Au Québec, le *Code civil du Québec* énonce les règles du droit commun⁵⁶. L'article 300 C.c.Q. reconnaît par ailleurs que les personnes morales de droit public, comme la Ville, « sont

⁵⁶ *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, par. 15. La disposition préliminaire se lit comme suit : « Le *Code civil du Québec* régit, en harmonie avec la *Charte des droits et libertés de la personne*, (chapitre C-12) et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens.

Le code est constitué d'un ensemble de règles qui, en toutes matières auxquelles se rapportent la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions, établit, en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun. En ces matières, il constitue le fondement des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au code ou y déroger. ».

d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables »⁵⁷ et que le recours au *Code civil du Québec* aura lieu lorsqu'il sera nécessaire de compléter les dispositions de ces lois particulières.

49. L'article 1376 C.c.Q. précise que le livre cinquième, portant sur les obligations et énonçant notamment les règles de la formation des contrats et de la restitution des prestations, s'applique à une municipalité, mais avec une sérieuse réserve qui s'avère capitale dans le présent dossier :

« Les règles du présent livre s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables. »

(notre soulignement)

50. L'importance de considérer la dernière portion de l'article 1376 C.c.Q. a d'ailleurs été rappelée par la Cour d'appel dans un arrêt concernant justement le droit municipal⁵⁸. En ce qui a trait à la manière d'appliquer l'article 1376 C.c.Q., il a été reconnu que doivent être considérées et priorisées les règles de droit public, législatives ou de *common law*, qui viendraient modifier ou écarter les dispositions du livre cinquième⁵⁹.

51. Par ailleurs, l'article 1385 C.c.Q. énumère les caractéristiques nécessaires à la formation d'un contrat : un échange de volonté, une cause et un objet. Sauf exception, aucune forme particulière

⁵⁷ Telles que la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4 (ci-après appelée « *Charte de la Ville* », et la L.C.V., préc., note 37, dans le présent cas.

⁵⁸ *Beloil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238, par. 63 à 69.

⁵⁹ Voir notamment, en faisant les adaptations nécessaires, *Hinse c. Canada (Procureur général)*, [2015] 2 R.C.S. 621, par. 22 : « L'article 1376 C.c.Q. prévoit cependant que le régime de responsabilité établi par le C.c.Q. s'applique « à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables ». Notre Cour a par exemple reconnu que des principes généraux ou des règles de droit public peuvent faire obstacle à l'application du régime général de responsabilité civile ou en modifier substantiellement les règles de fonctionnement : *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17, par. 27; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 31; *Agence canadienne d'inspection des aliments*, par. 26. »

n'est requise pour qu'un contrat valide soit formé. L'accord de volonté⁶⁰ constitue l'ingrédient premier pour mener à la naissance d'un contrat. À ce sujet, le juge LeBel écrit :

[28] En droit civil québécois, le droit des obligations définit le contrat comme un accord de volonté visant à réaliser des opérations juridiques. La conclusion du contrat est soumise au principe du consensualisme. Il se réalise par l'échange des consentements. Il n'exige aucune forme particulière, sauf lorsque le législateur intervient et l'impose. La commune intention des parties ne se confond pas avec l'expression — orale ou écrite — de la volonté déclarée. [...]

[32] Par ailleurs, comme je l'ai rappelé précédemment, le principe du consensualisme gouverne la formation du contrat. [...] L'accord se trouve dans la volonté commune, malgré l'importance — entre les parties et à l'égard des tiers — de la déclaration, orale ou écrite, de cette volonté. »⁶¹

52. Cependant, pour qu'il y ait contrat municipal, les règles de droit propres au droit municipal⁶² doivent primer afin de tenir compte de ses particularités.

1.2 Les particularités du contrat municipal

53. Le droit municipal encadre strictement la formation et l'adjudication des contrats municipaux et énonce des exigences qui supplantent le droit commun des contrats à plusieurs égards (art. 1376 C.c.Q. *in fine*).

54. Tout comme le contrat régi par les règles du droit commun, le contrat municipal naît d'un échange de consentement et doit présenter les mêmes attributs (cause et objet).

55. Le droit privé n'a aucune exigence particulière quant à l'expression du consentement des parties. Au contraire, en droit municipal, le consentement ne peut être valablement exprimé qu'en suivant les exigences particulières prescrites par la loi. Il est bien connu qu'une municipalité ne

⁶⁰ Article 1378 C.c.Q., préc., note 1 : « Le contrat est un accord de volonté, par lequel une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à exécuter une prestation. [...] ».

⁶¹ *Québec (Agence du revenu) c. Services Environnementaux AES inc.*, préc., note 47, par. 28 et 32.

⁶² Ces règles de droit en matière de formation et d'adjudication des contrats municipaux, bien que plaidées pour soutenir l'argument principal de la Ville, soit l'absence de contrat, n'ont pas été retenues par le juge de première instance et par la Cour d'appel.

s'exprime que par résolution, par règlement ou par le biais de fonctionnaires dûment autorisés à ce faire⁶³, sauf exception spécifiquement prévue par la loi et qui ne s'applique pas en l'espèce⁶⁴.

56. À cet égard, il faut rappeler que les municipalités sont des créations du législateur provincial, et que leur existence est entièrement subordonnée aux lois les régissant⁶⁵. Elles ne peuvent exercer que les pouvoirs que les lois provinciales leur confèrent⁶⁶. Dans le présent dossier, la L.C.V., la *Charte de la Ville* et les dispositions législatives qui gouvernent le processus décisionnel des municipalités sont affaire d'ordre public⁶⁷ en ce qu'elles visent à protéger les contribuables.

57. La résolution et le règlement sont les seuls véhicules permettant à la municipalité d'exprimer sa volonté et ses décisions, la municipalité étant représentée et ses affaires administrées par son conseil (article 47 L.C.V.⁶⁸). Rappelons que tout règlement ou résolution doit être passé par le

⁶³ *Bourque c. Hull (Cité de)*, préc., note 54, p. 224, **R.S.A., onglet 6** : « Il est de principe qu'une corporation municipale ne peut se lier que par règlement ou par résolution, et ce principe doit être strictement observé ». Pour une application récente de cette règle de droit, voir notamment les arrêts *Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, 2014 QCCA 76, par. 8 et *Poulin De Courval c. Poliquin*, 2018 QCCA 1534, par. 18.

⁶⁴ Par exemple, la situation de force majeure prévue à l'article 573.2 L.C.V., préc., note 37, et à l'article 199 de la *Charte de la Ville*.

⁶⁵ *Verreault (J.E.) & fils ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41, p. 47. Voir également l'article 4 de la *Charte de la Ville* qui prévoit que la Ville est régie par la *Loi sur les cités et villes*.

⁶⁶ *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 49.

⁶⁷ Jugement de première instance, par. 136 et 137, **D.A., vol. I, p. 19**; jugement dont appel, par. 24 (la Cour d'appel fait référence aux paragraphes 136 et 137 du jugement de première instance sans les écarter), **D.A., vol. I, p. 35-36**; *Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 58.

⁶⁸ D'autres instances, comme un comité exécutif, peuvent aussi être mises en place pour faciliter la gestion d'une municipalité. Voir article 70.1 L.C.V, préc., note 37. La Ville de Montréal est d'ailleurs dotée d'un comité exécutif, qui en vertu de l'article 33 de la *Charte de la Ville*, peut octroyer des contrats jusqu'à un maximum de 100 000 \$.

conseil en séance (article 350 L.C.V.) et que ces séances du conseil sont publiques afin notamment de permettre aux citoyens de questionner les décideurs élus (article 322 L.C.V.).

58. Ce principe de la manifestation expresse de la volonté d'une municipalité de se lier contractuellement par le biais d'un véhicule reconnu à la suite d'une délibération préalable des instances⁶⁹ est complété par deux principes accessoires au premier : un contrat ne peut être imposé à une municipalité⁷⁰ ou encore être présumé de son silence⁷¹.

59. Ce nécessaire recours à la seule expression manifeste et publique de la volonté d'une municipalité, de la part de l'assemblée compétente dûment réunie, est l'unique façon d'assurer la transparence des institutions démocratiques que sont les municipalités en veillant à ce que les décisions soient prises dans l'espace public et non en catimini derrière des portes closes et par des personnes qui ne sont aucunement imputables de leurs décisions.

60. Une municipalité peut également se lier contractuellement par l'intermédiaire d'un fonctionnaire autorisé. Pour ce faire, l'article 477.2 L.C.V. oblige la municipalité à adopter un règlement précisant notamment les seuils monétaires et les matières visées comme suit :

« Le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité.

Un tel règlement doit indiquer:

1° le champ de compétence auquel s'applique la délégation;

2° les montants dont le fonctionnaire ou l'employé peut autoriser la dépense;

3° les autres conditions auxquelles est faite la délégation.

Les règles d'attribution des contrats par la municipalité s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un contrat accordé en vertu du présent article. Toutefois, dans le cas où il est nécessaire que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire donne son autorisation à l'adjudication

⁶⁹ Voir notamment, *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, préc., note 49, p. 588 et *Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc.*, 1997 CanLII 10176 (QC CA), p. 6.

⁷⁰ Voir notamment *St-Hilaire c. Montréal (Ville de)* [1979] C.A. 398, p. 400, **R.S.A., onglet 11.**

⁷¹ *Bourque et al. c. Hull (Cité de)*, préc., note 54 : p. 228, **R.S.A., onglet 6** : « no "accord des volontés", [...] no consent legally given by the city [...] and I would say that the law does not authorize or permit a corporation to bind itself by silence».

d'un contrat à une autre personne que celle qui a fait la soumission la plus basse, seul le conseil peut demander cette autorisation au ministre.

Une autorisation de dépenses accordée en vertu d'une délégation n'a d'effet que si, conformément au règlement adopté en vertu du deuxième alinéa de l'article 477, des crédits sont disponibles à cette fin.

[...] »⁷²

[nos soulignements]

61. L'article 477.2 L.C.V. vise également à protéger les deniers publics et participe à la protection des intérêts de la collectivité. Au moment des faits du présent dossier, un tel règlement était en vigueur et s'appliquait pour les fonctionnaires ainsi désignés en vertu dudit règlement⁷³.

62. Sans une délégation de pouvoirs explicitement prévue au présent règlement, il est clair qu'un fonctionnaire (encore moins un employé politique qui n'est pas un fonctionnaire) ne peut fournir un consentement municipal valable et lier la Ville. Aucun contrat municipal ne prendra alors naissance.

63. Cette notion de consentement municipal est déterminante pour le sort du présent dossier.

1.3 L'adjudication des contrats municipaux

64. Le consentement municipal sera également subordonné au respect des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* encadrant strictement l'adjudication des contrats municipaux. Autrement dit, ce n'est qu'en respectant ces règles visant la protection des contribuables qu'un contrat pourra être formé.

65. Au moment pertinent, pour un appel d'offres sur invitation, la disposition était claire tout autant que l'objectif poursuivi par le législateur :

« Ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s'il comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, un contrat visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 573 ou à l'article 573.3.0.2.

⁷² Article 477.2 L.C.V., préc., note 37.

⁷³ Pièce D-4A, **D.A.**, vol. V, p. 10 et s.

Le premier alinéa du paragraphe 2 et les paragraphes 3 à 8 de l'article 573 s'appliquent à l'adjudication d'un contrat visé au premier alinéa. »⁷⁴

66. Les objectifs des articles 573 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* sont exposés comme suit par la Cour d'appel :

« Le but de l'appel d'offres public est effectivement de protéger les contribuables en permettant à l'organisme public de choisir l'offre la plus avantageuse. Plus spécifiquement, l'obligation de procéder par appel d'offres a pour but d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix, d'éliminer le patronage et le favoritisme et de reconnaître le droit à l'égalité devant le service public. Ce dernier élément est essentiel au bon déroulement d'un appel d'offres. Tous les soumissionnaires doivent être traités sur le même pied afin d'avoir les mêmes chances de succès dans un climat de concurrence loyale ».

[références omises]⁷⁵

67. Cette Cour a clairement établi qu'il fallait protéger et promouvoir l'intégrité du mécanisme d'appel d'offres (arrêt *Martel Building Ltd.*⁷⁶). En permettre le contournement par le biais de la restitution des prestations est donc contraire et incompatible aux enseignements de cette Cour à ce sujet.

68. En cette ère post-Commissions Gomery et Charbonneau, chaque nouvelle occasion de contourner ces règles d'ordre public, sciemment ou non, avec de bonnes intentions ou non, devrait être étudiée avec circonspection. L'équité envers le trésor public le commande. L'intérêt de particuliers doit céder le pas devant un système qui protège l'intérêt public.

1.4 Qui doit vérifier la validité d'un consentement municipal ?

69. Pour créer des liens contractuels avec une municipalité, la présence d'un consentement municipal valide est essentielle. En corollaire : celui qui désire faire affaire avec une municipalité doit s'assurer que toutes les formalités impératives de la loi ont été suivies et que son interlocuteur

⁷⁴ Depuis les faits en litige survenus en 2007, les seuils des articles 573 et 573.1 L.C.V., préc., note 37, ont été modifiés par le législateur.

⁷⁵ *Axor Construction Canada inc. c. Bibliothèque et archives nationales du Québec*, 2012 QCCA 1228, par. 28.

⁷⁶ *Martel Building Ltd. c. Canada*, [2000] 2 R.C.S. 860, par. 88.

municipal peut lier cette municipalité⁷⁷. La preuve au dossier est à cet égard incontestable : l'Intimée ne l'a pas fait.

70. Cette règle de droit public puise encore une fois son origine dans la volonté de protection des contribuables; omettre de s'y conformer constitue un choix d'affaires risqué puisque, pour cet intéressé, la conséquence sera de supporter une perte sèche.

71. Compte tenu de sa notoriété, il s'agit d'une règle de droit spécifique au monde municipal que les intéressés ne peuvent ignorer. Comme l'indique la Cour suprême du Canada dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)* :

« Premièrement, le résultat n'est pas aussi draconien qu'il pourrait le sembler au départ, car les gens du milieu savent qu'on ne traite pas avec une administration municipale comme on le ferait avec une simple société privée. Par exemple, aucune règle de gestion interne ne soustrait une personne qui traite avec une municipalité à l'obligation d'assurer que le contrat a été conclu selon la procédure régulière, ce qui est tout à fait différent dans le cas d'une société privée: Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations, op. cit.*, au par. 199.1. Le dossier montre qu'à titre de promoteur immobilier expérimenté la PNI était consciente des risques particuliers que le fait de traiter avec une municipalité comportait sur les plans juridique et politique. Les promoteurs immobiliers choisissent de prendre ces risques.⁷⁸ »

72. À l'instar de *Pacific National Investments* (« PNI »), l'Intimée et ses représentants étaient bien familiers avec les usages municipaux puisque l'Intimée avait d'ailleurs signé une convention-cadre en 2004⁷⁹, en plus de signer, trois jours avant le lancement du Plan de Transport faisant l'objet de cet appel, une convention de services professionnels dans un autre dossier sans lien avec le lancement du Plan de transport⁸⁰.

73. La Cour d'appel a commis une erreur de droit en refusant d'appliquer cette importante règle de droit public⁸¹. Le juge de première instance, de son côté, semble plutôt imputer l'obligation de vérification aux employés de la Ville ou au personnel politique⁸², en contravention à cette règle.

⁷⁷ Voir notamment : *Beaudry et al. c. Beauharnois (cité de)*, préc., note 50, p. 743 et 744, **R.S.A., onglet 5**; *Pacific National n° 1*, préc., note 50, par. 68.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ Pièces P-33 et P-34, **D.A., vol. II, p. 77-83**.

⁸⁰ Pièce D-13, **D.A., vol. V, p. 77-78**.

⁸¹ Jugement dont appel, par. 30, **D.A., vol. I, p. 37**.

⁸² Jugement de première instance, par. 101, **D.A., vol. I, p. 14**.

74. L'Intimée ne s'est jamais déchargée de ce fardeau de vérification. Or, en ordonnant la restitution des prestations, et donc le paiement par la Ville de la facture de l'Intimée, la Cour d'appel cautionne les agissements de l'Intimée et lui évite les conséquences de son risque d'affaires, malgré son omission de s'assurer de vérifier l'existence d'un consentement municipal.

1.5 Les erreurs de droit concernant le consentement municipal

75. Le juge de première instance a déterminé que quatre (4) « mandats » auraient été attribués par la Ville quant au lancement du Plan de transport⁸³ et la Cour d'appel a repris cette division quant aux services rendus⁸⁴. La Ville ne remet pas en question la conclusion factuelle suivant laquelle quatre groupes d'activités ou services distincts ont été rendus, mais elle conteste vigoureusement que ces services aient été rendus en respectant les règles de droit impératives et de droit public applicables à la formation de contrats municipaux. Elle conteste donc, en droit, l'existence de quatre (4) « mandats ».

76. Aucun des « mandats » identifiés par le juge de première instance n'a été légalement octroyé à l'exception de la somme de 10 000 \$ consentie par le fonctionnaire dûment autorisé, M. Blanchet, consentement valablement donné uniquement en ce qui a trait à des services-conseils⁸⁵.

77. Aux fins du présent mémoire, seul le cas de la facture de 82 898,63 \$ sera abordé. L'arrêt dont appel ne porte que sur cet élément, pour lequel la Cour d'appel a eu recours au mécanisme de la restitution des prestations⁸⁶.

⁸³ Jugement de première instance, par. 75, **D.A., vol. I, p. 10 et 11.**

⁸⁴ Jugement dont appel, par. 20, **D.A., vol. I, p. 35.**

⁸⁵ Témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 38 à 42, **D.A., vol. XV, p. 38-42** et pièce D-19, **D.A., vol. V, p. 89 et s.** (demande introductive d'instance en remboursement quant aux trois premiers « mandats » à l'exception de la somme de 10 000 \$, valablement consentie).

⁸⁶ Jugement dont appel, par. 30, **D.A., vol. I, 37.** Il importe de souligner que la Cour d'appel indique erronément qu'aucune demande de remboursement des autres factures n'a été intentée malgré l'existence de la cause pendante en Cour du Québec, pièce D-19, **D.A., vol. V, p. 89 et s.**

78. Le juge de première instance postule que la Ville a donné un « mandat » de 82 898,63 \$ pour la production du spectacle⁸⁷. La Cour d'appel prétend à tort qu'elle ne peut intervenir à moins d'une erreur manifeste et déterminante quant à « la conclusion de fait du juge de première instance [voulant] qu'Octane [ait] bel et bien été mandatée et qu'il y a donc eu un contrat, mais que ce contrat n'était pas conforme à la loi »⁸⁸.

79. Aucune résolution (ou règlement) n'ayant été déposée en preuve – nécessairement puisqu'aucune n'a été adoptée – comment alors la Ville pourrait-elle être contractuellement liée ? De quelle manière s'est manifestée la volonté pour la Ville de se lier contractuellement à l'Intimée pour une somme de 82 898,63 \$ si aucun des moyens autorisés par le législateur n'a été suivi ? Qui donc en droit a bien pu lier la Ville ?

80. Le juge de première instance semble désigner la réunion du 27 avril 2007 comme point de départ pour l'octroi de ce « mandat » d'une valeur de 82 898,63 \$⁸⁹. Le juge de première instance énumère les personnes qui ont assisté à cette réunion⁹⁰. Il procède ensuite par élimination en indiquant que les fonctionnaires présents n'ont pas le pouvoir de lier la Ville⁹¹, pour finalement épingle M. Thériault⁹², tout en ajoutant qu'il aurait également donné l'assurance que la facture de 82 898,63 \$ serait payée⁹³.

81. Avec égard, le juge de première instance commet une double erreur lorsqu'il prétend qu'un « mandat » a été donné par la Ville et qu'il désigne M. Thériault comme étant celui qui aurait engagé la Ville pour le « mandat » de 82 898,63 \$. La Cour d'appel commet quant à elle une erreur de droit lorsqu'elle se considère liée par cette qualification juridique des faits retenus par le juge de première instance⁹⁴. Cette erreur de droit fondamentale vicie radicalement le raisonnement des Cours inférieures et requiert l'intervention de cette Cour.

⁸⁷ Jugement de première instance, par. 75, **D.A., vol. I, p. 10 et 11.**

⁸⁸ Jugement dont appel, par. 47, **D.A., vol. I, p. 43.** Voir au même effet le par. 69 dans les motifs de la juge Hogue, **D.A., vol. I, p. 50.**

⁸⁹ Jugement de première instance, par. 86 et 87, **D.A., vol. I, p. 12.**

⁹⁰ Jugement de première instance, par. 8 et 88, **D.A., vol. I, p. 2-3 et 18.** La fonctionnaire Julie Beauvilliers est cependant absente de l'énumération du par. 88.

⁹¹ Jugement de première instance, par. 113, 116 et 117, **D.A., vol. I, p. 15 et 16.**

⁹² Jugement de première instance, par. 135, **D.A., vol. I, p. 18 et 19.**

⁹³ Jugement de première instance, par. 86 et 135, **D.A., vol. I, p. 12, 18 et 19**

⁹⁴ Jugement dont appel, par. 47, **D.A., vol. I, p. 43.**

82. Tout d'abord, aucun fonctionnaire présent à la réunion du 27 avril 2007 ne pouvait lier la Ville puisque la somme de 82 898,63 \$ excédait de beaucoup les seuils maximaux du *Règlement de délégation*⁹⁵. Au surplus, les règles impératives et d'ordre public en matière d'adjudication des contrats (L.C.V.), et de formation du contrat municipal n'ont pas été suivies. Comment alors peut-on soutenir en droit que la Ville s'est liée par contrat à l'Intimée?

83. Aucun élément factuel n'a été mis en preuve pour appuyer la conclusion de droit que c'est la Ville, par le concours d'une instance reconnue, qui a donné un « mandat » de 82 898,63 \$.

84. Le juge de première instance conclut donc à la création d'un contrat municipal sans aucun consentement municipal et l'impose à la Ville, qui n'a pourtant jamais manifesté sa volonté d'être liée. Nous soutenons que la Cour d'appel aurait alors dû intervenir pour s'assurer que soient respectées les exigences du droit municipal.

85. Ensuite, M. Thériault n'est pas un employé de la Ville, il n'est pas un fonctionnaire⁹⁶. Il fait partie de l'appareil politique. Ainsi, il n'a aucune délégation de pouvoirs. Il n'est visé par aucun règlement de délégation. Il ne peut donc lier la Ville de quelque manière que ce soit.

86. Pour entériner la conclusion du juge de première instance voulant que M. Thériault ait participé à la création d'un « contrat » de 82 898,63 \$, et donc que la Ville ait ainsi fourni un « consentement municipal » par l'intermédiaire de M. Thériault, la Cour d'appel n'a d'autre choix que de recourir implicitement à la théorie du mandat apparent. Pourtant, cette Cour s'est prononcée clairement sur ce point dans l'arrêt *Verreault*⁹⁷ : le mandat apparent n'existe pas dans le monde municipal. Cette position est encore applicable et suivie à ce jour⁹⁸.

⁹⁵ Pièce D-4A, **D.A., vol. V, p. 10 et s.**

⁹⁶ Article 114.7 L.C.V., préc., note 37, et tel que reconnu par le juge de première instance, au paragraphe 62 du jugement de première instance, **D.A., vol. I, p. 9.**

⁹⁷ *Verreault (J.E.) & fils ltée c. Procureur général (Québec)*, préc., note 65, p. 47.

⁹⁸ Le passage pertinent de l'arrêt *Verreault* (p. 47) a d'ailleurs été cité avec approbation par la Cour d'appel dans *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, préc., note 51, para. 21 à 27.

1.6 La prescription du recours

87. Finalement, outre le fait que la Cour d'appel commet une erreur de droit en confirmant qu'il y a eu « contrat » pour une somme de 82 898,63 \$, la Cour d'appel commet une autre erreur de droit lorsqu'elle écarte, comme le fait le juge de première instance, l'argument de prescription présenté par la Ville⁹⁹.

88. En effet, en l'absence d'un consentement municipal, il n'y a donc pas eu formation d'un contrat municipal. Dans ces circonstances, la faute que l'Intimée reproche à la Ville ne peut être qu'une faute extracontractuelle. Dans ce cas, l'action de l'Intimée contre la Ville est irrémédiablement prescrite puisqu'elle a été intentée à l'extérieur du délai de 6 mois¹⁰⁰.

2. LA RESTITUTION DES PRESTATIONS DE L'ARTICLE 1699 C.c.Q. NE S'APPLIQUE PAS AU PRÉSENT DOSSIER

2.1 L'incompatibilité de la restitution des prestations et des règles de droit municipal

89. En l'absence d'un consentement municipal, et donc en l'absence d'un contrat municipal, la seule sanction possible est le rejet pur et simple de la réclamation de l'Intimée¹⁰¹.

⁹⁹ Jugement dont appel, par. 30, **D.A., vol. I, p. 37.**

¹⁰⁰ Article 586 L.C.V., préc., note 37. Malgré toute tentative de règlement ou démarches que pourrait invoquer l'Intimée, le délai de prescription de 6 mois courait dès la tenue des « représentations » des employés de la Ville qui auraient pu laisser croire à la conclusion d'un « contrat », ce qui implique que l'on se trouve nécessairement avant le lancement qui s'est tenu le 17 mai 2007 : voir également *Giroux c. Hydro-Québec*, [2003] R.J.Q. 346 (C.A.), par. 62 : « [...] La promesse de considérer un droit plus tard n'interrompt pas la prescription ».

¹⁰¹ Voir par exemple les arrêts suivants de la Cour d'appel et de la Cour suprême du Canada : *Bourque et al. c. Hull (Cité de)*, préc., note 54, **R.S.A., onglet 6**; *Olivier c. La Corporation du village de Wottonville*, [1943] R.C.S. 118, **R.S.A., onglet 10**; *Silver's Garage Ltd c. Town of Bridgewater*, préc., note 49; *Cité de St-Laurent c. Boudrias*, [1974] C.A. 473, **R.S.A., onglet 8**; *Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord*, préc., note 52; *St-Hilaire c. Montréal (Ville de)*, préc., note 70, **R.S.A., onglet 11**; *Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc.*, préc., note 69; *Longueuil (Ville) c. Services Marins Longueuil inc.* 2002 CanLII 63672 (QC CA); *2736-4694 Québec inc. c. Carleton – St-Omer (Ville de)*, 2006 QCCS 4726, (appel rejeté : *2736-4694 Québec inc. c. Carleton – St-Omer (Ville de)*, 2007 QCCA 1789); *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, préc., note 52; *Carleton-sur-Mer (Ville de) c. Lacroix & Fils ltée*, 2014 QCCA 1345; *Beloil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, préc., note 58; *Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, préc., note 63; *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, préc., note 51; *Poulin de Courval c. Poliquin*, préc., note 63.

90. L'application de l'article 1699 C.c.Q. est incompatible avec les règles du droit municipal. Cette disposition prévoit :

« 1699. La restitution des prestations a lieu chaque fois qu'une personne est, en vertu de la loi, tenue de rendre à une autre des biens qu'elle a reçus sans droit ou par erreur, ou encore en vertu d'un acte juridique qui est subséquemment anéanti de façon rétroactive ou dont les obligations deviennent impossibles à exécuter en raison d'une force majeure.

Le tribunal peut, exceptionnellement, refuser la restitution lorsqu'elle aurait pour effet d'accorder à l'une des parties, débiteur ou créancier, un avantage indu, à moins qu'il ne juge suffisant, dans ce cas, de modifier plutôt l'étendue ou les modalités de la restitution. »

91. Permettre, grâce au recours à cet article, qu'un engagement de crédits publics naisse lorsque sont enfreintes les règles du droit municipal proscrivant précisément une telle possibilité, fragilise un tel système et va à l'encontre de l'esprit et de la lettre des articles 573 et suivant L.C.V.

92. Accepter la restitution des prestations en cas de violation des articles 573 et suivant de la L.C.V. et en l'absence totale d'expression de la volonté d'une municipalité de contracter (aucune résolution, aucun règlement ou aucune décision déléguée pour un tel montant) mène à un résultat absurde permettant de contourner les règles d'adjudication des contrats publics en invoquant après coup, comme le fait la Cour d'appel¹⁰², le « profit à la municipalité » ou le « bénéfice » que la Ville aurait retiré des services rendus en contravention de ces dites règles. Ces propos sont préoccupants et, avec égards, erronés en regard des règles propres au droit municipal.

93. Au surplus, la L.C.V. est une loi complète et nul besoin de recourir aux articles sur la nullité et la restitution des prestations pour lui donner plein effet. L'article 573.1 de la L.C.V. en vigueur à l'époque des faits en litige est clair : « ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs [...] un contrat [...] ». Tout intéressé à faire des affaires avec une municipalité doit être au fait des articles 573 et suivants de la L.C.V., et l'Intimée a admis les connaître¹⁰³. Aucune somme d'argent public ne doit donc être

¹⁰² Voir notamment le par. 45 et la note de bas de page 36 du jugement dont appel, **D.A., vol. I, p. 42-43.**

¹⁰³ Jugement de première instance, par. 126, **D.A., vol. I, p. 17**; témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 245-246, 265-270 et 281, **D.A., vol. VIII, p. 35-36, 55-60 et 71.**

versée à une partie prétextant être en affaires avec une municipalité si un appel d'offres n'a pas été tenu, car le législateur veut garantir avant l'octroi d'un contrat municipal :

- qu'il s'agisse du meilleur prix (ce qui ne peut se vérifier dans le présent cas puisqu'il aurait fallu recréer les circonstances propres à un réel appel d'offres);
- qu'une saine concurrence s'exerce (ce qui n'a pu se faire ici) et;
- que plusieurs entrepreneurs intéressés aient eu la chance de soumissionner (cette égalité devant le service public n'a pu se faire ici).

94. En cas de violation de ces dispositions, le législateur prévoit des amendes afin de protéger le processus d'appel d'offres¹⁰⁴. Une sévère sanction est également prévue à l'article 573.3.4. Cet article empêche quiconque de « profiter » d'une quelconque façon du non-respect desdits articles ou de prétendre au « remboursement » de sommes d'argent subséquemment à la réalisation extracontractuelle d'une prestation visée par ces dispositions.

95. Pourtant, pour parvenir à condamner la Ville à rembourser la somme de 82 898,63 \$ à l'Intimée, la Cour d'appel doit recourir à une double fiction pour passer outre les principes et règles de droit précédemment énoncés. Dans un premier temps, la Cour d'appel précise qu'il faut considérer, même en l'absence d'un consentement municipal légalement donné, qu'un contrat municipal (nul) serait quand même né¹⁰⁵. Il s'agit d'une première fiction créée pour les besoins de la cause, puisqu'aucune résolution n'a été votée, que les règles concernant l'adjudication de la L.C.V. n'ont pas été suivies, qu'aucun fonctionnaire autorisé ne pouvait lier la Ville pour un montant de 82 898,63 \$ et que l'Intimée a omis de s'assurer de l'existence d'un contrat municipal (et s'est excusé de ne pas avoir officialisé son mandat), de la qualité de son interlocuteur et du respect des formalités légales strictes de la *Loi sur les cités et villes*.

96. Par la suite, la Cour d'appel (comme le juge de première instance) a recours à une seconde fiction, soit celle prévue à l'article 1699 C.c.Q., qui prévoit un effet rétroactif ramenant les

¹⁰⁴ Articles 573.3.3.4 et 573.3.3.5 L.C.V., préc., note 37.

¹⁰⁵ Jugement dont appel, par. 48, **D.A., vol. I, p. 43.**

protagonistes avant la conclusion du contrat (qui n'a jamais existé dans le cas qui nous occupe). Le tout, à la seule fin d'éviter que l'Intimée n'ait à assumer le fardeau de sa propre erreur.

97. D'ailleurs, après un examen attentif des décisions citées par la Cour d'appel pour supporter sa prétention voulant que l'article 1699 C.c.Q. s'applique au présent dossier¹⁰⁶, aucune ne l'appuie véritablement et surtout, aucune ne traite du non-respect des règles strictes de l'adjudication des contrats énoncées dans la L.C.V.

98. Ainsi, l'arrêt *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal*¹⁰⁷ constate plutôt l'inexistence d'un contrat municipal en soulevant la rigueur des règles protégeant les contribuables. Quant à elles, les décisions *Cayla c. Commission scolaire Kativik*¹⁰⁸, *Saint-Timothée (Ville) c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville)*¹⁰⁹ et *Centre de formation en entreprise de récupération Les Transformeurs c. Rouyn-Noranda (Ville)*¹¹⁰ discutent de la possible responsabilité extracontractuelle d'un corps public en l'absence d'un contrat valablement conclu.

99. Dans les arrêts *Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)*¹¹¹ (formalité subséquente non respectée), *Habitations de la Rive-Nord inc. c. Repentigny (Ville)*¹¹² (objet illégal du contrat) et *Carleton-sur-Mer (Ville de) c. Lacroix & Fils ltée*¹¹³ (actions posées à l'extérieur du cadre autorisé par une résolution), la volonté des municipalités de s'engager par contrats était claire. Contrairement au présent dossier où aucun contrat n'a été formé, les tribunaux ont donc annulé les contrats municipaux qui ne respectaient pas les règles, puisque ceux-ci avaient initialement été conclus.

100. La Cour d'appel mentionne également des cas d'exception qui ne s'appliquent pas dans le présent dossier, soit les jugements *Mole Construction c. LaSalle (Ville de)*¹¹⁴ et *Guy Dubois et*

¹⁰⁶ Voir les décisions citées aux paragraphes 42 à 45 et 56 du jugement dont appel, **D.A., vol. I, p. 42-43 et 45-47.**

¹⁰⁷ 2007 QCCA 41.

¹⁰⁸ [1997] J.Q. n° 1677 (QCCS), **R.S.A., onglet 7.**

¹⁰⁹ J.E. 2001-1911 (C.S.).

¹¹⁰ 2004 CanLII 50188 (QC CS).

¹¹¹ 2008 QCCA 2329.

¹¹² 2001 CanLII 10048.

¹¹³ Préc., note 101.

¹¹⁴ J.E. 96-1635 (C.A.).

*Associés inc. c. Granby (Ville)*¹¹⁵ qui traitent de la ratification de contrats *a posteriori* par le conseil municipal et le cas d'espèce présenté à l'arrêt *Corporation municipale de Stukely-sud c. Dallaire, Alain, Brodeur, Dextrateur*¹¹⁶ où une obligation contraignante prescrite par la loi (nécessité de faire vérifier annuellement les états financiers) permettait de passer outre à l'absence d'un certificat du trésorier afin d'éviter que la Ville ne se retrouve dans l'illégalité.

101. L'arrêt *Longueuil (Ville) c. Services Marins Longueuil inc.*¹¹⁷ est quant à lui erronément rapporté et sans aucun lien, même indirect, avec la restitution des prestations

102. Au surplus, la jurisprudence de la Cour d'appel sur l'application de l'article 1699 C.c.Q. en matière municipale est nettement contradictoire. En 2017, contrairement au jugement rendu par la Cour d'appel dans le présent dossier, l'arrêt *Ville de Québec c. Développement GM inc.*¹¹⁸ précise qu'en l'absence d'un contrat municipal, il ne peut y avoir de restitution des prestations¹¹⁹. Cette interprétation est celle qui doit prévaloir puisqu'elle est conforme aux règles du droit municipal et qu'elle répond aux objectifs du législateur en adoptant les lois particulières régissant les municipalités québécoises (notamment la L.C.V.).

103. Minimale, l'intervention de cette Cour est nécessaire pour dénouer cette impasse quant à l'interprétation de l'article 1699 C.c.Q. dans un contexte municipal où il y a absence de contrat.

2.2 Les règles d'interprétation des lois

104. Au-delà des erreurs de droit identifiées dans les sections précédentes, il est difficile de concevoir qu'en adoptant en 1994 le nouveau *Code civil du Québec*, le législateur entendait, sans le dire, stériliser une loi particulière (la L.C.V.) servant de rempart à toute dépense d'argent public non autorisée selon les paramètres qu'il a lui-même mis en place. En privilégiant le mécanisme de

¹¹⁵ [2004] R.J.Q. 1313 (CQ).

¹¹⁶ [1993] R.L. 62 (C.A.).

¹¹⁷ Préc., note 101. Nous ajoutons la décision de la Cour supérieure pour une meilleure compréhension des faits : *Longueuil (Ville) c. Services Marins Longueuil inc.*, 1999 CanLII 11064 (QC CS).

¹¹⁸ *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, préc., note 51.

¹¹⁹ *Id.*, par. 32.

la restitution des prestations, la Cour d'appel n'a pas respecté les règles d'interprétation suivant lesquelles :

- Il faut éviter de vider de leur sens une loi et ses dispositions¹²⁰. Il faut plutôt chercher à réaliser la volonté du législateur et l'accomplissement de l'objectif par une loi et ses dispositions¹²¹;
- Une loi ou une disposition particulière a préséance sur une loi ou une disposition d'ordre général¹²²;
- Les articles 573 et suivants de la L.C.V., antérieurs à l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec* de 1994¹²³, ont été modifiés au fil des années. Par exemple, le contenu des articles 573 et 573.1 L.C.V. a été modifié en 1996, 2001 et 2002¹²⁴. La LCV est dès lors non seulement spécifique, mais elle est également postérieure à 1994 par les changements de fond apportés.

¹²⁰ *Lalonde c. Sun Life du Canada, Cie d'assurance-vie*, [1992] 3 R.C.S. 261, p. 278 : « Je rejette également sa prétention qu'en modifiant l'art. 1265, le législateur entendait accorder à un assuré le choix entre le régime de la loi spéciale et celui de la stipulation pour autrui. **Cette interprétation vide la Loi de son sens et rend inefficace la protection des épouses et des enfants qui y est prévue. Je ne trouve aucune indication que le législateur entendait supprimer le caractère d'ordre public de cette loi.** »

¹²¹ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, article 41.

¹²² Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e édition, Montréal, Les éditions Thémis, 2009, p. 418 et 419, **R.S.A., onglet 14**; *Tolofson c. Jensen; Lucas (Tutrice à l'instance de) c. Gagnon*, [1994] 3 R.C.S. 1022, p. 1076.

¹²³ *Loi sur les cités et villes*, S.R. 1964, c. 193, article 610, **R.S.A., onglet 1**.

¹²⁴ *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 27, art. 35 et 36, **R.S.A., onglet 2**; *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25, art. 33 et 34, **R.S.A., onglet 3**; *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37, art. 84 et 85, **R.S.A., onglet 4**.

- Le législateur n'a aucunement indiqué son intention de faire prévaloir le mécanisme de la restitution des prestations sur les règles d'adjudication de la L.C.V., à la différence du texte étudié par cette Cour dans l'arrêt *Doré c. Verdun*¹²⁵.

105. Appliquer la restitution des prestations dans les cas où les règles d'ordre public des articles 573 et suivants de la L.C.V. n'ont pas été respectées viderait de tout leur sens ces articles et en particulier l'article 573.1 de la L.C.V. En effet, dorénavant toute personne qui prétendrait à tort avoir un contrat avec une municipalité recevrait néanmoins rétribution sur la base de la restitution des prestations.

2.3 L'inapplication de la réception de l'indu

106. La majorité de la Cour d'appel (les juges Mainville et Schrager) avance par ailleurs que même en l'absence d'un contrat, l'Intimée aurait tout de même droit à la restitution de la somme réclamée de 82 898,63 \$, en vertu du mécanisme de la réception de l'indu¹²⁶. Puisque l'article 1492 C.c.Q. renvoie à cet égard aux règles de la restitution des prestations, les développements des sections 2.1 et 2.2 du présent mémoire s'opposent évidemment à une telle conclusion¹²⁷.

107. Mais outre cela, la majorité de la Cour d'appel commet trois erreurs de droit en concluant de la sorte.

108. Première erreur en droit : les juges majoritaires semblent identifier, à tort, trois sources qui entraîneraient selon eux la restitution des prestations dans la présente affaire¹²⁸, soit :

- 1) l'obligation de restitution découlant de la nullité du « contrat » prononcée en vertu de

¹²⁵ *Doré c. Verdun*, préc., note 56, par. 21 : « Toutefois, comme je l'ai déjà souligné dans le cadre de l'analyse de l'art. 300 C.c.Q., le fait que le droit commun ait un caractère subsidiaire ne nie pas au législateur la possibilité de donner préséance à une disposition spécifique du *Code civil* sur les lois particulières s'appliquant aux municipalités s'il démontre une intention suffisamment claire et précise à ce sujet (par. 18) ».

¹²⁶ Jugement dont appel, par. 49 et 52, **D.A., vol. I, p. 43-45.**

¹²⁷ Préc., p. 26 et 27.

¹²⁸ Jugement dont appel, par. 55, **D.A., vol. I, p. 45.**

l'article 1422 C.c.Q. – qui ne saurait trouver application en l'espèce, tel que cela fut précédemment démontré¹²⁹;

2) l'obligation de restitution résultant du mécanisme de la réception de l'indu des articles 1491 et 1492 C.c.Q. et;

3) la restitution découlant du paiement effectué sans qu'il existe une obligation, énoncée à l'article 1554 C.c.Q.

109. Or, il y a lieu d'écarter dès à présent l'article 1554 C.c.Q. comme source de restitution, considérant que le principe énoncé à cet article relève aussi du mécanisme de la réception de l'indu codifié aux articles 1491 et 1492 C.c.Q.¹³⁰. L'usage d'un terme distinct, à savoir le mot « répétition » plutôt que « réception », à l'article 1554 C.c.Q. ne saurait engendrer une obligation distincte, car il n'est que le reflet d'une perspective autre du même mécanisme¹³¹.

110. Deuxième erreur en droit : l'argument de la majorité de la Cour d'appel sur la réception de l'indu est fondé sur des autorités se limitant à l'étude de ce mécanisme en matière d'annulation ou de nullité contractuelle en droit français¹³², à une époque où le *Code Napoléon* ne contenait encore aucune disposition régissant spécifiquement le mécanisme de la restitution des prestations¹³³, contrairement au *Code civil du Québec* de 1994. Ce passage des motifs de la majorité de la Cour d'appel, concrètement, traite donc toujours de la restitution des prestations.

¹²⁹ Tel qu'expliqué ci-dessus et comme le concluait pourtant la Cour d'appel en 2017 : *Ville de Québec c. GM Développement*, préc., note 51, par. 32.

¹³⁰ *Banque Amex du Canada c. Adams*, [2014] 2 R.C.S. 787, 2014 CSC 56, par. 29. Le libellé de l'article 1554 C.c.Q., préc., note 1, ne saurait créer aucun droit autonome, car il prévoit plutôt que le paiement fait sans obligation est sujet à répétition.

¹³¹ Didier LLUELLES et Benoît MOORE, *Droit des obligations*, 3^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2018, p. 735, par. 1363, **R.S.A., onglet 15**.

¹³² Jean CARBONNIER, *Droit civil*, vol. 2 Les Biens, Les obligations, Paris, Presses universitaires de France, 2004, par. 1022 et 1220, **R.S.A., onglet 12**; Alain SÉRIAUX, *Droit des obligations*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 274, **R.S.A., onglet 16**.

¹³³ Les ouvrages du doyen Carbonnier et de Sérieux sont antérieurs à l'Ordonnance n° 2016-131, **R.S.A., onglet 13**, du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, Legifrance.gouv.fr

111. La majorité de la Cour d'appel conclut dès lors à l'application du mécanisme de la réception de l'indu en omettant d'en étudier les conditions d'application dans le cas présent, comme le souligne d'ailleurs la juge Hogue dans ses motifs concordants¹³⁴. De toute façon, une telle analyse par la Cour d'appel n'aurait pas été possible¹³⁵, puisque les parties n'ont à aucun moment du présent dossier soulevé cet argument, aucune preuve n'a été administrée à cet effet et le jugement de première instance est muet sur ce point.

112. Ainsi, il eût notamment été nécessaire, pour se prononcer sur cette question, d'analyser l'entente intervenue entre l'Intimée et M. Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.) le 10 août 2007 relativement au paiement de la facture de 82 898,62 \$¹³⁶. Cette entente prévoyait en effet le versement par l'Intimée à M. Gilles Blais de cette somme « en avance à un contrat signé entre la Ville de Montréal et M. Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.) »¹³⁷. Cette même entente prévoyait également que Gilles Blais rembourserait à l'Intimée cette somme « aussitôt que la Ville de Montréal effectuera le paiement de 82 898,62 \$ à 9074-0408 Québec inc. »¹³⁸.

113. Évidemment, jamais aucun contrat n'est intervenu entre la Ville et Gilles Blais ou l'entreprise 9074-0408 Québec inc. Dans les échanges du mois d'août 2007 entre Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.) et l'Intimée, il n'est pourtant question que d'un contrat entre les deux, la ville étant un tiers¹³⁹.

114. Mais il ressort surtout de cette entente du 10 août 2007 que l'Intimée affirmait avant même son paiement de la somme de 82 898,62 \$ qu'elle n'était pas la débitrice de cette obligation. Ayant effectué le paiement en toute connaissance de cause, elle ne saurait par la suite plaider l'erreur subjective, quant à une croyance erronée qu'elle aurait été la débitrice de l'obligation.

115. Cette entente prévoit de plus le remboursement par M. Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.) à l'Intimée de la somme de 82 898,62 \$¹⁴⁰, mais à la condition d'obtenir le paiement de cette somme

¹³⁴ Jugement dont appel, par. 74, **D.A., vol. I, p. 50-51.**

¹³⁵ *Ville de Québec c. GM Développement*, préc., note 51, par. 33.

¹³⁶ P-123, **D.A., vol. IV, p. 117** et D-22, **D.A., vol. V, p. 105.**

¹³⁷ Pièce P-123, **D.A., vol. IV, p. 117.**

¹³⁸ Pièce P-123, **D.A., vol. IV, p. 117.**

¹³⁹ Pièce D-22, **D.A., vol. V, p. 105.**

¹⁴⁰ P-123, **D.A., vol. IV, p. 117.**

par la Ville. La Ville étant un tiers au regard de cette entente, celle-ci ne lui est aucunement opposable. Il appert donc que cette entente entre l'Intimée et M. Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.)¹⁴¹ contenait une promesse de porte-fort, où M. Gilles Blais (9074-0408 Québec inc.) se serait engagé envers l'Intimée au remboursement de cette somme suivant l'accomplissement d'un fait juridique effectué par un tiers¹⁴².

116. Tout comme la juge Hogue¹⁴³, il y aurait alors lieu de se demander si le recours entrepris par l'Intimée a été dirigé contre la bonne défenderesse¹⁴⁴. Toutefois, il ne fait aucun doute qu'à la lueur de ces pièces P-123 et D-22, il ne peut être prétendu que le paiement de 82 898,62 \$ effectué par l'Intimée constitue une erreur au sens de l'article 1491 C.c.Q. Cela tient plus d'un choix délibéré de l'Intimée ou de l'aveuglement volontaire.

117. Dans tous les cas, la majorité de la Cour d'appel commet inexorablement une erreur de droit en concluant à l'application de la réception de l'indu en l'absence d'une quelconque analyse de ces éléments.

118. Troisième erreur en droit : l'article 1491 C.c.Q. exige entre autres que le paiement dont on recherche la répétition soit effectué par erreur par le *solvens*. La majorité de la Cour d'appel avance dans un premier temps que la répétition de l'indu serait justifiée dans le présent litige puisque l'Intimée aurait accompli une prestation « en vue d'une cause future qui ne s'est jamais accomplie »¹⁴⁵. Or, il ne saurait s'agir d'un paiement réalisé par erreur. Certes, la jurisprudence et la doctrine ont étendu l'application de la réception de l'indu pour inclure le cas d'un paiement effectué en raison d'une cause qui disparaît rétroactivement¹⁴⁶, mais en l'espèce, la cause ne disparaît pas rétroactivement, elle ne s'est jamais matérialisée, et l'Intimée savait ou aurait dû savoir qu'elle était inexistante lorsqu'elle a réalisé sa prestation¹⁴⁷.

¹⁴¹ P-123, **D.A., vol. IV, p. 117.**

¹⁴² 1443 C.c.Q., préc., note 1.

¹⁴³ Jugement dont appel, par. 75, **D.A., vol. I, p. 51.**

¹⁴⁴ 1443 C.c.Q., préc., note 1.

¹⁴⁵ Jugement dont appel, par. 49, **D.A., vol. I, p. 43-44.**

¹⁴⁶ *Threlfall v. Carleton University*, 2017 QCCA 1632, par. 107, 120, 123 et 129.

¹⁴⁷ Alain SÉRIAUX, *Droit des obligations*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 270-271, **R.S.A., onglet 16.**

119. Mais surtout, un tel argument ne saurait résister à l'analyse. La cause future qui se serait ainsi volatilisée correspondrait à la conclusion d'un « contrat » avec la Ville. Il en résulterait que quiconque pourrait ainsi forcer un tiers à lui restituer sa prestation, alors que celle-ci aurait été initialement accomplie dans l'espérance que ce tiers accepterait finalement *a posteriori* une relation contractuelle. Un tel raisonnement est totalement inconciliable avec les règles impératives du droit municipal et crée à nouveau une « recette » permettant de les éluder.

120. Au surplus, ce sont les fondements mêmes du droit civil québécois qui se trouvent ainsi fragilisés par une telle conclusion. La vision proposée par la Cour d'appel du critère de l'erreur énoncé à l'article 1491 C.c.Q. permettrait alors de contourner le volontarisme fondamental du droit québécois des obligations¹⁴⁸. Ce n'est certainement pas le résultat recherché par le législateur lors de l'adoption du *Code civil du Québec*.

121. La majorité de la Cour d'appel enchaîne en affirmant que l'erreur justifiant la répétition de l'indu découlerait plutôt d'une croyance erronée de l'Intimée voulant que la Ville ait contracté avec elle¹⁴⁹ et ce malgré l'entente du 10 août 2007¹⁵⁰. D'ores et déjà, une telle erreur est factuellement erronée. Elle est aussi juridiquement impossible, en ce qu'elle requiert l'ignorance par l'Intimée des règles impératives et d'ordre public régissant la formation des contrats municipaux : *nemo censetur ignorare legem*. Ce principe s'impose d'autant plus dans le présent cas, considérant l'obligation impartie à tout intéressé à contracter avec une municipalité de s'assurer que les règles pour la formation d'un contrat municipal ont été strictement respectées¹⁵¹. Qui plus est, il a été établi que l'Intimée avait connaissance de ces règles de formation et d'adjudication des contrats municipaux¹⁵².

122. Concrètement, l'Intimée a pris une décision d'affaire hasardeuse en contractant avec les Productions Gilles Blais en l'absence d'un quelconque contrat à cet effet avec la Ville. La réalisation d'un risque d'affaires ne saurait constituer une erreur au sens de l'article 1491 C.c.Q.

¹⁴⁸ 1378 C.c.Q., préc., note 1.

¹⁴⁹ Jugement dont appel, par. 52, **D.A., vol. I, p. 44-45**.

¹⁵⁰ P-123, **D.A., vol. IV, p. 117**.

¹⁵¹ Préc., p. 18, section 1.4 du présent mémoire.

¹⁵² Jugement de première instance, par. 126, **D.A., vol. I, p. 17**; témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 245-246, 256, 265-270 et 281, **D.A., vol. VIII, p. 35-36, 46, 55-60 et 71**.

123. À l'instar de son analyse portant sur la restitution des prestations, la référence par la majorité de la Cour d'appel au mécanisme de la réception de l'indu a, à nouveau, pour effet d'offrir une voie de contournement de l'encadrement législatif et des principes impératifs régissant les contrats municipaux. L'interprétation de la majorité de la Cour d'appel des articles 1491, 1492 et 1554 C.c.Q. est non seulement erronée, mais incompatible avec les règles d'ordre public édictées par la loi particulière; elle ne peut être retenue.

3. POSITION SUBSIDIAIRE DE LA VILLE À L'ÉGARD DE L'ARTICLE 1699 C.c.Q.

124. Si cette Cour devait rejeter les arguments de la Ville et conclure qu'un « contrat » a été conclu entre l'Intimée et la Ville et que celui-ci doit être anéanti rétroactivement, ou encore qu'il y a eu réception de l'indu par la Ville, et donc que la restitution des prestations prévue aux articles 1699 C.c.Q. et suivants s'applique, la Cour doit néanmoins exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le second alinéa de l'article 1699 C.c.Q. et rejeter la réclamation de l'Intimée. Ce deuxième alinéa se lit comme suit :

1699. [...] Le tribunal peut, exceptionnellement, refuser la restitution lorsqu'elle aurait pour effet d'accorder à l'une des parties, débiteur ou créancier, un avantage indu, à moins qu'il ne juge suffisant, dans ce cas, de modifier plutôt l'étendue ou les modalités de la restitution.

[Nos soulignements]

125. En principe, le pouvoir de refuser la restitution des prestations prévu à l'article 1699 al. 2 C.c.Q. est un pouvoir exceptionnel, qui doit être utilisé avec circonspection et seulement lorsque la preuve de cet avantage indu a été établie, ce fardeau reposant sur le débiteur de la restitution¹⁵³.

126. Il s'agit ici justement d'un cas exceptionnel qui justifie le refus de la restitution des prestations, pour les raisons suivantes.

127. Tout d'abord, la situation est exceptionnelle puisque les règles impératives concernant tant le consentement municipal que l'adjudication des contrats n'ont pas été suivies. Or, mis à part les jugements rendus par les Cours inférieures dans le présent dossier, aucun précédent n'a été identifié

¹⁵³ *Banque Amex du Canada c. Adams*, préc., note 130, par. 38 (réception de l'indu entre des parties privées).

en droit civil et en *common law* où, dans les mêmes circonstances, la restitution des prestations aurait été ordonnée.

128. Si indemnisée, l'Intimée aura profité d'un avantage indu. Elle n'a pas eu à participer à un appel d'offres et a ainsi évité toute mise en concurrence. Cette absence de concurrence aura fait en sorte de lui garantir l'obtention d'un « contrat », ce qui est foncièrement contraire au concept même de l'appel d'offres. Un appel d'offres comporte inévitablement la considération de facteurs multiples qui influenceront nécessairement les prix soumis. En droit public, l'équité devant le service public (la possibilité pour d'autres entrepreneurs de soumissionner) est également bafouée par un tel avantage qui est manifestement indu dans ces circonstances.

129. Faire ici droit à la réclamation de l'Intimée reviendrait à faire prévaloir des dispositions de droit privé sur des règles impératives de droit public, dont certaines sont d'ordre public, mises en place par le législateur pour assurer la transparence et la concurrence loyale en matière d'octroi des contrats municipaux. À cet égard, la notion d'équité qui sous-tend le mécanisme de la restitution des prestations doit tenir compte non seulement des intérêts collectifs des contribuables lésés en tant que groupe, mais aussi des intérêts des autres entreprises de communication qui auraient pu souhaiter soumettre un prix pour les services requis en l'espèce.

130. Au surplus, faire droit à la réclamation de l'Intimée par le biais de la restitution des prestations créerait une « injustice objective » compromettant « sérieusement les intérêts légitimes »¹⁵⁴ de la Ville et des contribuables en matière de transparence et de concurrence loyale. L'intervention de cette Cour est donc indispensable pour empêcher que les protections de droit public en matière de contrats municipaux soient mises en échec au profit de dispositions de droit privé concernant la restitution des prestations.

131. Du reste, aucun des jugements cités par les Cours inférieures n'appuie la proposition que le tribunal devrait accorder la restitution des prestations dans des circonstances similaires au présent

¹⁵⁴ Didier LLUELLES et Benoît MOORE, *Droit des obligations*, 3^e éd., par. 1239-1240 et 1243, **R.S.A., onglet 15.**

dossier. Dans les deux cas particuliers cités par celles-ci¹⁵⁵, des transactions immobilières conclues en violation de dispositions d'ordre public ont été annulées et la restitution des prestations ordonnée, évitant à cet égard un désavantage marqué pour l'administration publique. Dans ces cas, il ne s'agissait pas non plus de contrats régis par des appels d'offres.

132. Pour la Cour d'appel, il n'y a pas de doute qu'une municipalité puisse récupérer des montants ou des biens à la suite de l'annulation d'un contrat (qu'il faudrait supposer né). Or, la Cour d'appel fait aussi erreur en cherchant sur ce point un soutien dans une décision de la Cour supérieure concluant au remboursement de sommes erronément payées en trop dans le cadre de la gestion d'un contrat dont la validité n'était pas contestée et où aucune règle d'ordre public n'avait été enfreinte¹⁵⁶.

133. La Cour d'appel laisse aussi entendre que l'application des règles de la restitution des prestations en matière municipale ne serait pas propre au Québec¹⁵⁷. Elle s'appuie sur les deux arrêts de cette Cour¹⁵⁸ où un contrat a d'abord été annulé au motif que l'engagement de la ville de Victoria à modifier un règlement de zonage n'était pas valide (*Pacific National n° 1*) et où PNI a par la suite été indemnisée sur la base de l'enrichissement sans cause pour les travaux qu'elle avait exécutés sur les terrains visés par le contrat annulé (*Pacific National n° 2*).

134. Ces deux arrêts concernent toutefois une situation exceptionnelle, puisque la ville de Victoria et PNI avaient commis une erreur de bonne foi en concluant un contrat qui s'était par la suite avéré

¹⁵⁵ Jugement de première instance, par. 154-157, **D.A., vol. I, p. 23-26** et jugement dont appel, par 42-43, **D.A., vol. I, p. 42**. L'arrêt *Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)*, préc., note 111, par. 39 et 41, a annulé un « échange de biens immeubles – contrat commutatif par excellence ». Voir aussi *Habitations de la Rive-Nord inc. c. Repentigny (Ville)*, préc., note 112, par. 28-31 et 40-41.

¹⁵⁶ *Transport Rosemont inc. c. Montréal (Ville de)*, 2014 QCCS 6113, par. 88 et 93. La restitution résultant de l'annulation d'un contrat synallagmatique et celle qui résulte de la réception de l'indu ne doivent pas être confondues. Voir *Banque Amex du Canada c. Adams*, préc., note 130, par. 37.

¹⁵⁷ Jugement dont appel, par. 60-61, **D.A., vol. I, p. 47-48**.

¹⁵⁸ *Pacific National n° 1*, préc., note 50 et *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2004] 3 R.C.S. 575 (ci-après « *Pacific National n° 2* »), par. 35.

ultra vires des pouvoirs de la ville. Ils n'établissent pas une nouvelle règle générale selon laquelle en l'absence d'un consentement municipal et d'un appel d'offres, une ville devrait indemniser un entrepreneur pour des travaux réalisés sans son consentement. Dans ces arrêts, des résolutions du conseil municipal avaient autorisé le projet au cœur du litige, mais les deux parties s'étaient trompées sur l'interprétation et la portée de ces résolutions. La ville avait donc agi en toute connaissance de cause et aucune entente n'avait été conclue à son insu. D'ailleurs, le juge LeBel a spécifié que : « [l]a situation aurait été différente si nous avions été uniquement en présence d'une opération *ultra vires*, sans que ne s'y ajoute l'erreur commune, et l'issue n'aurait pas nécessairement été la même »¹⁵⁹.

135. Dans *Pacific National n° 2*, l'indemnisation avait été ordonnée sur la base de l'enrichissement sans cause puisque les trois conditions d'application suivantes étaient remplies : 1) l'enrichissement de la ville, 2) l'appauvrissement correspondant de la demanderesse et 3) l'existence d'aucun motif juridique justifiant le refus d'indemniser PNI (*juristic reason to deny recovery*). Ce troisième critère comporte deux volets. PNI devait d'abord établir *prima facie* qu'aucun motif juridique, comme un contrat ou une disposition légale, ne justifie de refuser le recouvrement. Ensuite, la ville pouvait présenter une preuve établissant un autre motif pour lequel le recouvrement devrait être refusé¹⁶⁰.

136. Dans notre affaire, la Cour d'appel mentionne en outre que l'approche suivie dans les arrêts *Pacific National nos 1 et 2*, fondée sur le droit substantif et l'*equity* a été suivie à deux reprises par la Cour suprême du Canada, mais il faut ajouter que ces deux arrêts ne concernent ni des appels d'offres ni le droit municipal. Le premier, est l'arrêt *Alberta c. Elder Advocates of Alberta Society*¹⁶¹, dans lequel un recours collectif pour des frais d'hébergement a été autorisé contre le gouvernement provincial de l'Alberta. Le second est l'arrêt *Kerr c. Baranow*¹⁶², qui concerne le

¹⁵⁹ *Id.*, par. 31.

¹⁶⁰ *Kerr c. Baranow*, [2011] 1 R.C.S. 269, 2011 CSC 10, par. 43.

¹⁶¹ [2011] 2 R.C.S. 261, aux par. 83-96.

¹⁶² Préc., note 160. La Cour précise toutefois au par. 33 que les principes régissant l'enrichissement sans cause ne se limitent pas au droit de la famille. Voir au par. 49 : « It seems clear, then, that valid legislation can provide a juristic reason which bars recovery in restitution ».

droit de la famille. Ces deux arrêts, tout comme *Pacific National n° 2* et l'arrêt *Moore c. Sweet*¹⁶³ rendu récemment par cette Cour en droit de la famille et des assurances, appliquent essentiellement les principes tirés de l'arrêt *Garland c. Consumers' Gas Co.*¹⁶⁴, toujours de cette Cour, et qui ne concernait pas non plus le droit municipal.

137. Du reste, nous n'avons trouvé aucune autorité de *common law* qui aurait décidé qu'en l'absence de toute résolution ou de tout règlement municipal et en l'absence de tout appel d'offres requis par une législation provinciale, une ville devrait payer une entreprise pour des services reçus sans droit et sans son consentement en vertu des règles de l'enrichissement sans cause. En fait, dans le seul jugement de *common law* trouvé où un contrat avait été attribué sans appel d'offres public en contravention de la loi provinciale, la Cour a jugé que les parties n'étaient pas liées par ce contrat¹⁶⁵.

138. Quoi qu'il en soit, dans notre dossier, l'Intimée n'a pas demandé aux Cours inférieures de l'indemniser sur la base des règles de l'enrichissement injustifié des articles 1493 à 1496 C.c.Q. De plus, au Québec, lorsque les formalités exigées par la législation municipale n'ont pas été remplies, les réclamations fondées sur l'enrichissement injustifié sont généralement rejetées¹⁶⁶, même depuis l'arrêt *Pacific National n° 2*¹⁶⁷.

139. Enfin, même si la question de l'enrichissement injustifié se posait dans notre dossier, l'objectif clair de la L.C.V. de faire respecter les dispositions concernant l'adjudication des contrats et les sanctions prévues par le législateur en cas de violation de ces articles (infractions pénales et amendes¹⁶⁸, responsabilité personnelle et déclaration d'inhabileté¹⁶⁹) permettraient à la Ville d'établir un motif juridique justifiant le refus d'indemniser l'Intimée.

¹⁶³ [2018] CSC 52, par. 54-59.

¹⁶⁴ [2004] 1 R.C.S. 629.

¹⁶⁵ *Western Superior Bus Sales Ltd. v. Regina Roman Catholic Separate School Division*, 1987 CarswellSask 370 (SK QB), par. 10-11, 13-14, 16.

¹⁶⁶ *Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord*, préc., note 52, p. 695 (juges majoritaires).

¹⁶⁷ *Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)*, préc., note 52, par. 25 et 30.

¹⁶⁸ Articles 573.3.3.4 et 573.3.3.5 L.C.V., préc., note 37.

¹⁶⁹ Articles 573.3.4 L.C.V., préc., note 37.

140. Les objets visés par la LCV en matière d'adjudication des contrats municipaux ne doivent pas être mis en échec par la restitution des prestations réclamée par l'Intimée. L'arrêt (*Pacific National n° 2*) rendu dans des circonstances exceptionnelles en matière d'enrichissement sans cause en *common law* (erreur commune et résolution en bonne et due forme du conseil) ne doit pas devenir la règle générale au Québec. Il en va de l'intégrité du système d'octroi des contrats municipaux.

CONCLUSION

141. Pour toutes ces raisons, la Ville demande à cette Cour d'accueillir le présent appel et de rejeter la réclamation de l'Intimée. Un message clair doit être envoyé à tout intéressé désirant conclure un contrat avec une municipalité : la procédure d'appel d'offres est obligatoire et il est de la responsabilité de l'intéressé de s'assurer que le contrat soit dûment autorisé par une résolution du conseil municipal ou par un fonctionnaire municipal compétent. Les mécanismes de droit privé que sont la répétition de l'indu et la restitution des prestations ne peuvent être utilisés pour contourner ces exigences et obtenir le paiement de la prestation fournie. C'est à ce prix que l'intérêt collectif des contribuables municipaux pourra continuer à être protégé.

PARTIE IV – ARGUMENTS AU SUJET DES DÉPENS

142. La Ville de Montréal demande que les dépens lui soient accordés devant toutes les cours.

PARTIE V – ORDONNANCES DEMANDÉES

143. L'Appelante demande respectueusement à cette Cour d'accueillir l'appel de la décision de la Cour d'appel prononcé le 14 février 2018, le tout avec dépens devant toutes les cours.

Montréal, le 3 décembre 2018



M^e Olivier Nadon
M^e Pierre-Yves Boisvert
M^e Christine LeBrun
M^e Steven Rousseau
Gagnier Guay Biron
Procureurs l'appelante

PARTIE VI – TABLE DES SOURCES

Législation

Paragraphe(s)

Loi sur les cités et villes, [RLRQ, c. C-19](#); [version en vigueur 2002 à avril 2018 de l'article 573.1](#)24 et s.
(Français) art. 47, 70.1, 114.7, 322, 350, 477.2, 573, 573.1, 573.2, 573.3.3.4, 573.3.3.5, 586
(English) art. 47, 70.1, 114.7, 322, 350, 477.2, 573, 573.1, 573.2, 573.3.3.4, 573.3.3.5, 586

Loi d'interprétation, RLRQ, c. I-16 104
(Français) art. [41](#)
(English) art. [41](#)

Loi sur les cités et villes, S.R. 1964, c. 193 29
art. 610

Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1996, c. 27 104
art. 35 et 36

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25 104
art. 33 et 34

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2002, c. 37 104
art. 84 et 85

Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, RLRQ, c. C-11.4 48,55,56
(Français) art. [4](#), [33](#), [199](#)
(English) art. [4](#), [33](#), [199](#)

Code civil du Québec, RLRQ, chapitre CCQ-1991 6,30,41,48,104,110,120
(Français) art. [300](#), [1376](#), [1378](#), [1385](#), [1422](#), [1443](#), [1491](#), [1492](#), [1493 à 1496](#), [1554](#), [1699](#), [1700](#)
(English) art. [300](#), [1376](#), [1378](#), [1385](#), [1422](#), [1443](#), [1491](#), [1492](#), [1493 à 1496](#), [1554](#), [1699](#), [1700](#)

Charte des droits et libertés de la personne, ([chapitre C-12](#)) 48

Jurisprudence (suite)

Paragraphe(s)

<i>114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)</i> , [2001] 2 R.C.S. 241	56
<i>2736-4694 Québec inc. c. Carleton – St-Omer (Ville de)</i> , 2006 QCCS 4726 , (appel rejeté : <i>2736-4694 Québec inc. c. Carleton – St-Omer (Ville de)</i> , 2007 QCCA 1789)	89
<i>Alberta c. Elder Advocates of Alberta Society</i> , [2011] 2 R.C.S. 261	136
<i>Axor Construction Canada inc. c. Bibliothèque et archives nationales du Québec</i> , 2012 QCCA 1228	66
<i>Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc.</i> , 1997 CanLII 10176 (QC CA)	58,89
<i>Banque Amex du Canada c. Adams</i> , [2014] 2 R.C.S. 787 , 2014 CSC 56	109,125,132
<i>Beaudry et al. c. Beauharnois (cité de)</i> , [1962] B.R. 738	35,69
<i>Beloeil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.</i> , 2014 QCCA 238	50,89
<i>Bourque et al. c. Hull (Cité de)</i> , (1920) 30 B.R. 221	40,55,58,89
<i>Carleton-sur-Mer (Ville de) c. Lacroix & Fils ltée</i> , 2014 QCCA 1345	89,99
<i>Cayla c. Commission scolaire Kativik</i> , [1997] J.Q. n° 1677 (QCCS)	98
<i>Centre de formation en entreprise de récupération Les Transformeurs c. Rouyn-Noranda (Ville)</i> , 2004 CanLII 50188 (QC CS)	98
<i>Cité de St-Laurent c. Boudrias</i> , [1974] C.A. 473	89
<i>City of Hull v. The King</i> , [1923] R.C.S. 666	39
<i>Corporation municipale de Stukely-sud c. Dallaire, Alain, Brodeur, Dextrateur</i> , [1993] R.L. 62 (C.A.)	100
<i>Doré c. Verdun (Ville)</i> , [1997] 2 R.C.S. 862	48,104
<i>Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)</i> , 2013 QCCA 617	56

Jurisprudence (suite)

Paragraphe(s)

<i>Garland c. Consumers' Gas Co.</i> , [2004] 1 R.C.S. 629	136
<i>Giroux c. Hydro-Québec</i> , [2003] R.J.Q. 346 (C.A.)	88
<i>Guy Dubois et Associés inc. c. Granby (Ville)</i> , [2004] R.J.Q. 1313 (C.Q.)	100
<i>Habitations de la Rive-Nord inc. c. Repentigny (Ville)</i> , 2001 CanLII 10048	99,131
<i>Hinse c. Canada (Procureur général)</i> , [2015] 2 R.C.S. 621	50
<i>Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)</i> , 2007 QCCA 41	39,89,138
<i>Kerr c. Baranow</i> , [2011] 1 R.C.S. 269 , 2011 CSC 10	135,136
<i>Lalonde c. Sun Life du Canada, Cie d'assurance-vie</i> , [1992] 3 R.C.S. 261	104
<i>Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord</i> , [1978] 1 R.C.S. 672	39,89,138
<i>Longueuil (Ville) c. Services Marins Longueuil inc.</i> , 2002 CanLII 63672 (QC CA)	101
<i>Longueuil (Ville) c. Services Marins Longueuil inc.</i> , 1999 CanLII 11064 (QC CS)	101
<i>Martel Building Ltd. c. Canada</i> , [2000] 2 R.C.S. 860	67
<i>Mole Construction c. LaSalle (Ville de)</i> , J.E. 96-1635 (C.A.)	100
<i>Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)</i> , 2008 QCCA 2329	99,131
<i>Moore c. Sweet</i> , 2018 CSC 52	163
<i>Olivier c. La Corporation du village de Wottonville</i> , [1943] R.C.S. 118	89
<i>Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)</i> , [2000] 2 R.C.S. 919	35,69,71,133
<i>Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)</i> , [2004] 3 R.C.S. 575	133,134

Jurisprudence (*suite*)

Paragraphe(s)

Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de), [2014 QCCA 76](#) 55,89

Poulin De Courval c. Poliquin, [2018 QCCA 1534](#) 55,89

Prud'homme c. Prud'homme, 2002 CSC 85, [\[2002\] 4 R.C.S. 663](#) 50

Québec (Agence du revenu) c. Services Environnementaux AES inc., [2013 CSC 65](#) 33,51

Saint-Timothée (Ville) c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville), [J.E. 2001-1911 \(C.S.\)](#) 98

Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater, [\[1971\] R.C.S. 577](#) 35,58,89

St-Hilaire c. Montréal (Ville de), [1979] C.A. 398 58,89

Threlfall v. Carleton University, [2017 QCCA 1632](#) 118

Tolofson c. Jensen; Lucas (Tutrice à l'instance de) c. Gagnon, [\[1994\] 3 R.C.S. 1022](#) 104

Transport Rosemont inc. c. Montréal (Ville de), [2014 QCCS 6113](#) 132

Verreault (J.E.) & fils ltée c. Procureur général (Québec), [\[1977\] 1 R.C.S. 41](#) 56,86

Ville de Québec c. GM Développement inc., [2017 QCCA 385](#) 39,86,89,102,108,111

Western Superior Bus Sales Ltd. v. Regina Roman Catholic Separate School Division, [1987 CarswellSask 370 \(SK QB\)](#) 137

Doctrine

CARBONNIER, J., *Droit civil*, vol. 2, Les Biens, Les obligations, Paris, Presses universitaires de France, 2004 110,111

Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, Legifrance.gouv.fr 110

Doctrine (*suite*)

CÔTÉ, P.-A., <i>Interprétation des lois</i> , 4 ^e éd., Montréal, Les éditions Thémis, 2009	..... 104
LUELLES, D. et Benoît M., <i>Droit des obligations</i> , 3 ^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2018	..... 33,109,130
SÉRIAUX, A., <i>Droit des obligations</i> , Paris, Presses universitaires de France, 1992	..... 110,118
