

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-124307-235

DATE : 28 juillet 2023

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JEFFREY EDWARDS, J.C.S.

SERGE MAINVILLE
Demandeur

c.

VILLE DE MONTRÉAL
Défenderesse

JUGEMENT

Table des matières

1. Aperçu	3
2. Questions en litige	5
3. Contexte	5
3.1 L'évolution législative et réglementaire concernant les moyens pour lutter contre la corruption dans les contrats publics municipaux et les mesures prises par la Ville de Montréal	5
3.2 Mise à l'écart par la Ville de Louis-Victor Michon	6
3.3 Les contrats de la Ville accordés à Entreprises K.L. Mainville inc.	9
3.4 Découverte par le Bureau de l'inspection générale de la Ville du travail confié à M. Michon dans le cadre des contrats accordés par la Ville à Entreprises K.L. Mainville inc. et de l'octroi de sous-contrats par Entreprises K.L. Mainville inc. de manière clandestine à une entreprise au bénéfice de M. Michon	9
3.5 Résiliation des contrats en cours entre la Ville et Entreprises K.L. Mainville inc. .	13
3.6 Recommandations du Bureau de l'inspection générale de la Ville concernant les déclarations d'inadmissibilité	16
3.7 Première procédure de pourvoi en contrôle judiciaire d'Entreprises K.L. Mainville inc. et de M. Mainville et étapes menant à la Résolution déclarant M. Mainville inadmissible	22
3.8 Désistement du pourvoi initial en contrôle judiciaire et dépôt du deuxième pourvoi en contrôle judiciaire	26
4. Analyse et décision	31
4.1 Normes de contrôle applicables	31
4.2 La Ville a-t-elle le pouvoir d'adopter les dispositions attaquées au <i>Règlement de gestion contractuelle</i> de la Ville ?	33
4.3 La Ville a-t-elle valablement déclaré M. Mainville inadmissible à conclure tout contrat avec la Ville et inscrit son nom au registre à cette fin?	43
4.4 Lors du processus suivi par la Ville qui a mené à l'adoption de la Résolution, a-t-elle violé son obligation d'équité procédurale envers M. Mainville ?	48
5. Conclusion	55

1. Aperçu

[1] Le 8 mars 2023, la Ville de Montréal (**Ville**), par l'entremise de son Comité exécutif, adopte une résolution (**Résolution**) qui déclare Serge Mainville inadmissible à conclure tout contrat avec la Ville pendant une période de cinq (5) ans et qui inscrit son nom au registre des personnes inadmissibles prévu à cette fin¹.

[2] Le 9 mars 2023, M. Mainville dépose un pourvoi en contrôle judiciaire. Il demande au Tribunal d'annuler la Résolution en ce qui a trait à lui. M. Mainville demande au Tribunal de déclarer nuls des articles du *Règlement du Conseil de la Ville sur la gestion contractuelle (RGC)*², en particulier les articles 15, 16, 24 à 32 et 36, qui autorisent la Ville à adopter la Résolution.

[3] Pour la période pertinente et en particulier de 2016 à 2022, M. Mainville est l'actionnaire unique et le président de la société Entreprises K.L. Mainville inc. (**EKLM**) (faisant présentement affaire sous la raison sociale Valosphère Environnement inc.). Au cours de la même période, EKLM, à la suite des appels publics de la Ville, se voit octroyer des contrats de déneigement (**Contrats**).

[4] En décembre 2021, le Bureau de l'inspection générale de la Ville (**BIG**) reçoit deux (2) dénonciations concernant EKLM. Selon ces dénonciations, EKLM fait réaliser en partie les Contrats par une personne déclarée inadmissible ou par l'entremise d'une société contrôlée par cette personne, à savoir Louis-Victor Michon.

[5] En effet, en 2016, à la suite d'une enquête menée par le BIG, la Ville a précédemment conclu que M. Michon, agissant par le biais d'une société, a eu de nombreux contacts auprès d'un concurrent visant à conclure des ententes de nature collusoire dans le cadre des appels d'offres de la Ville. Le 21 novembre 2016, la Ville adopte une résolution, en vertu de la politique de gestion contractuelle de la Ville³, déclarant que M. Michon et ses sociétés étaient écartés de tout appel d'offres, de tout sous-contrat et de la possibilité de conclure un contrat avec la Ville et que les noms de M. Michon et de ses sociétés soient inscrits sur le registre pertinent à cette fin pour une période de cinq (5) ans, soit du 8 novembre 2016 au 7 novembre 2021⁴. Devant les tribunaux, M. Michon n'a jamais contesté cette résolution ni les sanctions qui lui ont été imposées.

¹ Pièce P-19.

² Pièce P-22, *Règlement* 18-038.

³ Pièce P-8.

⁴ Pièce P-4. Voir également la résolution antérieure au 26 septembre 2016.

[6] Le 15 juin 2017, le législateur du Québec modifie la *Loi sur les cités et villes (LCV)* et oblige toutes les municipalités au Québec à adopter un règlement de gestion contractuelle pour remplacer le régime antérieur de politique de gestion contractuelle. Selon les dispositions transitoires de cette loi modificatrice, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, jusqu'à ce que les municipalités adoptent le nouveau règlement pertinent, la politique de gestion contractuelle adoptée précédemment est réputée constituer un règlement municipal de la gestion contractuelle⁵.

[7] Le 18 juin 2018, la Ville adopte le RGC. La Ville privilégie l'expression de personne « inadmissible » plutôt que personne « écartée »⁶. Les personnes inscrites sur le registre tenu en vertu de l'ancienne politique de gestion contractuelle demeurent inscrites sur le registre tenu en vertu du RGC jusqu'à la date de fin de la période d'interdiction prévue⁷.

[8] À la suite de la réception des dénonciations concernant EKLM, le BIG entreprend une enquête. Le 13 juin 2022, le BIG délivre son rapport public (**Rapport EKLM**)⁸. Selon les conclusions de son enquête, EKLM et M. Mainville, en pleine connaissance du fait du statut d'inadmissibilité de M. Michon, ont permis à ce dernier de travailler dans le cadre de la réalisation des Contrats. EKLM a de plus, en toute connaissance, accordé des sous-contrats à une société contrôlée de manière clandestine par M. Michon, soit Excavation Bromont inc. (**Excavation Bromont**). Au cours de l'enquête, le dirigeant officiel d'Excavation Bromont, soit Daniel Girard, admet l'existence d'une entente de prête-nom entre lui et M. Michon, selon laquelle il agissait au bénéfice de M. Michon.

[9] M. Mainville ne conteste ni l'exactitude ni le bien-fondé des déterminations et conclusions factuelles de l'enquête du BIG. M. Mainville soumet plutôt une série de moyens juridiques selon lesquels les dispositions pertinentes du RGC sont nulles et en conséquence qu'il n'y a pas de fondement juridique à la Résolution le déclarant inadmissible. De plus, M. Mainville soumet que, advenant même la légalité des dispositions alléguées, la Ville ne pouvait pas, suivant les principes de droit applicables, le déclarer inadmissible. Enfin, M. Mainville soumet que les règles ayant trait à l'équité procédurale menant à l'adoption de la Résolution n'ont pas été respectées à son égard.

⁵ Voir *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q., c. 13, art. 278.

⁶ Les politiques antérieures se réfèrent aux deux expressions.

⁷ Pièce P-22, art. 36.

⁸ Pièce P-11.

[10] La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Les dispositions du RGC attaquées et qui permettent de déclarer inadmissible M. Mainville sont légales et *intra vires* la compétence législative déléguée de la Ville. L'application de ces dispositions à M. Mainville constitue une issue raisonnable eu égard aux textes de loi applicables et aux faits pertinents. Quant à l'obligation d'équité procédurale, la jurisprudence majoritaire favorise l'application de la norme de la décision correcte. Suivant cette norme, M. Mainville n'établit pas de violation des règles d'équité procédurale dans le processus suivi par la Ville qui a mené à la sanction imposée. Le pourvoi en contrôle judiciaire est donc rejeté, avec frais de justice.

2. Questions en litige

1. La Ville a-t-elle le pouvoir d'adopter les dispositions attaquées au RGC?
2. Si oui, la Ville a-t-elle pu déclarer M. Mainville inadmissible à conclure tout contrat avec la Ville et à inscrire son nom au registre à cette fin?
3. Si oui, la Ville, lors du processus suivi par elle qui a mené à l'adoption de la Résolution, a-t-elle violé l'obligation d'équité procédurale due dans les circonstances envers M. Mainville?

3. Contexte

3.1 L'évolution législative et réglementaire concernant les moyens pour lutter contre la corruption dans les contrats publics municipaux et les mesures prises par la Ville de Montréal

[11] Depuis 2010, le législateur du Québec oblige toutes les municipalités au Québec à mettre en place des mesures officielles écrites et transparentes pour lutter contre la corruption, y compris la collusion, dans l'octroi et l'administration des contrats publics municipaux. Dès 2010, le législateur oblige les municipalités à adopter à cet égard une politique de gestion contractuelle⁹. En 2010, la Ville adopte une telle politique¹⁰. De 2011 à 2013, la Ville révisé sa politique¹¹. Le 22 août 2016, la Ville adopte une version consolidée¹².

⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.2; L.Q. 2010, c. 1 art. 14; L.Q. c. 18, a 36.

¹⁰ Pièce VDM 3a).

¹¹ Notamment en 2011 (Pièce VDM 3b)), 2012 (Pièce VDM 3c)) et 2013 (Pièce VDM 3d)).

¹² Pièce P-8.

[12] Le 16 juin 2017, le législateur du Québec modifie la loi applicable pour obliger les municipalités à adopter un règlement plutôt qu'une politique en matière de gestion contractuelle¹³. L'article pertinent de la loi modificative à cet égard entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018¹⁴. Selon les dispositions transitoires de la loi, à partir du 1^{er} janvier 2018 jusqu'à l'adoption par la municipalité du nouveau règlement projeté en gestion contractuelle, la politique de gestion contractuelle déjà en place est réputée constituer un « règlement de gestion contractuelle ». L'article pertinent dispose que¹⁵ :

« Toutes les politiques de gestion contractuelle adoptées en vertu des dispositions des articles 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes*, 938.1.2 du *Code municipal du Québec*, 113.2 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, 206.2 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* et 103.2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* sont réputées des règlements sur la gestion contractuelle adoptés en vertu de ces mêmes articles tels que modifiés par la présente loi. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[13] Le 18 juin 2018, la Ville adopte le RGC¹⁶.

3.2 Mise à l'écart par la Ville de Louis-Victor Michon

[14] Les faits concernant la mise à l'écart de M. Michon des contrats de la Ville sont résumés dans le Rapport EKLM¹⁷ :

« Le 20 juin 2016, le Bureau de l'inspecteur général a déposé au conseil municipal le « rapport de recommandations sur l'annulation du processus d'octroi de deux (2) contrats de déneigement dans l'arrondissement de Mercier—Hochelaga-Maisonneuve (MHM-102-1621 et MHM-104-1621) » (ci-après « Rapport BIG 2016 »).

Celui-ci concluait à de nombreux contacts, initiés par Louis-Victor Michon à titre de directeur des opérations de l'entreprise J.L. Michon Transports inc. (ci-après « J.L. Michon Transports ») auprès d'un concurrent, visant à conclure des ententes de nature collusoire dans le cadre de la passation des contrats de la Ville de Montréal, notamment ceux visant les secteurs MHM-102-1621 et MHM-104-1621. »

¹³ *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (L.Q. 2017, c. 13, art. 74). Le texte a modifié l'article 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes*.

¹⁴ *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Voir l'article 282.

¹⁵ *Id.*, article 278, al. 1.

¹⁶ Pièce P-10. Voir les pièces P-21 et P-22 pour les versions modifiées et la version administrative consolidée.

¹⁷ Pièce P-11, p. 8, section 2.2.

[15] En 2016, lors de l'enquête du BIG au sujet de J.L. Michon Transports inc., M. Michon admet avoir posé des actes de collusion. Dans le rapport public du BIG (**Rapport Michon**), nous pouvons lire¹⁸ :

« Louis-Victor Michon a admis au Bureau de l'inspecteur général avoir contacté son concurrent pour lui demander de ne pas soumissionner et de convaincre d'autres entrepreneurs de ne pas soumissionner sur un contrat que J.L. Michon Transports avait remporté en 2011. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte]

[16] Le BIG a obtenu notamment des enregistrements audios entre M. Michon et d'autres entrepreneurs/soumissionnaires. Le Rapport Michon se réfère notamment aux déclarations suivantes de M. Michon¹⁹ :

« Vla cinq (5) ans, je me suis arrangé avec toi pis vous avez jamais fait de meilleur move que ça de ta vie.

[...]

La dernière fois moi je trouve ça a super bien fini, toi tu dis « j'ai payé, payé, payé » [...] Ça a super ben fini, tu as eu trois beaux contrats à bon prix. »

[17] Le Rapport EKLK décrit les faits subséquents et les conséquences de l'enquête et du rapport concernant J.L. Michon Transports inc. et M. Michon²⁰ :

« Dans la foulée de ce rapport, le conseil municipal de la Ville de Montréal a adopté les résolutions CM16 1072 et CM16 1266 lesquelles avaient respectivement les effets suivants :

- Écarter l'entreprise J.L. Michon Transports inc. de tout appel d'offres, de tout sous-contrat et de la possibilité de conclure un contrat de gré à gré avec la Ville de Montréal pour une période de 5 ans, soit du 9 juin 2016 au 8 juin 2021, et
- Écarter Louis-Victor Michon et les entreprises qu'il dirigeait (soit Dénéigement Malvic inc. et 9149-9418 Québec inc.) de tout appel d'offres, de tout sous-contrat et de la possibilité de conclure un contrat de gré à gré avec la Ville de Montréal pour une période de 5 ans, soit du 8 novembre 2016 au 7 novembre 2021.

¹⁸ Pièce P-1, p. 17.

¹⁹ Pièce P-1, p. 13.

²⁰ Pièce P-11, p. 8 à 9 (Références omises).

Parallèlement à ces décisions du conseil municipal, l'Autorité des marchés financiers a inscrit l'entreprise J.L. Michon Transports inc. au registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (ci-après « RENA »), la rendant inadmissible à tout contrat ou sous contrat public avec un organisme public provincial ou municipal, y compris la Ville de Montréal. Cette décision était également d'une durée de cinq ans, soit du 2 mars 2017 au 1^{er} mars 2022.

De telles inscriptions emportent les conséquences suivantes :

- Dans un premier temps, en ce qui concerne les contrats et sous-contrats publics de l'ensemble des organismes publics québécois, y compris la Ville de Montréal, l'article 21.4.1 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit qu'une entreprise inadmissible ne peut présenter une soumission ou conclure un contrat ou un sous-contrat public, et
- dans un second temps, en ce qui concerne spécifiquement les contrats de la Ville de Montréal, le *Règlement du conseil de la Ville de Montréal sur la gestion contractuelle* (18-038, ci-après « RGC ») prévoit également les dispositions suivantes :
 - En vertu de l'article 15 RGC, un cocontractant de la Ville ne peut pas faire affaire avec un sous-contractant inadmissible dans l'exécution de son contrat, sauf si la Ville l'autorise expressément;
 - En vertu de l'article 16 RGC, sauf si la Ville l'autorise expressément, une personne inadmissible, autre qu'un sous-contractant, ne peut travailler ou avoir un quelconque intérêt dans le cadre d'un contrat de la Ville et d'un sous-contrat s'y rattachant directement ou indirectement. Tout cocontractant de la Ville ne peut pas permettre ni tolérer de telles situations.

Autrement dit, jusqu'au 7 novembre 2021, Louis-Victor Michon ne pouvait pas déposer de soumissions, conclure des contrats ou des sous-contrats avec la Ville de Montréal ou faire affaire, travailler ou avoir un quelconque intérêt dans le cadre d'un contrat ou d'un sous-contrat de la Ville. Inversement, pour la même période, tout cocontractant de la Ville de Montréal ne pouvait conclure de sous-contrat avec Louis-Victor Michon, lui permettre de travailler ou d'avoir un quelconque intérêt dans le cadre d'un contrat ou d'un sous-contrat de la Ville. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[18] M. Michon n'a jamais contesté devant les tribunaux ni les conclusions du Rapport Michon ni qu'il soit déclaré personne écartée et par la suite personne inadmissible suivant les registres prévus à cette fin par la Ville.

3.3 Les contrats de la Ville accordés à Entreprises K.L. Mainville inc.

[19] La Ville accorde cinq (5) contrats à EKLM concernant le déneigement et le transport de neige. Le 23 août 2016, la Ville octroie à EKLM les contrats MHM-206-1618 et MHM-207-1618 (**Contrats 2016**). Les Contrats 2016 sont pour une durée de deux (2) ans. Les montants de ces contrats sont respectivement de 603 572,76 \$ et de 430 765,34 \$²¹.

[20] Le 6 juin 2018, la Ville octroie à EKLM le contrat MHM-207-1821 (**Contrat 2018**). Le Contrat 2018 est pour une durée de trois (3) ans. Le montant de ce contrat est de 785 532,20 \$²².

[21] Le 7 avril 2021, la Ville octroie à EKLM les contrats MHM-210-2123 et MHM-211-2123 pour une période de deux (2) ans (**Contrats 2021**). Les montants respectifs de ces contrats sont de 1 052 927 \$ et de 976 882,21 \$.²³

3.4 Découverte par le Bureau de l'inspection générale de la Ville du travail confié à M. Michon dans le cadre des contrats accordés par la Ville à Entreprises K.L. Mainville inc. et de l'octroi de sous-contrats par Entreprises K.L. Mainville inc. de manière clandestine à une entreprise au bénéfice de M. Michon

[22] En décembre 2021, le BIG reçoit deux (2) dénonciations distinctes alléguant qu'EKLM, dans le cadre des contrats accordés par la Ville, confie des travaux à une personne inadmissible aux contrats publics de la Ville. Selon ces dénonciations, EKLM n'employait aucun de ses propres camions à la réalisation des contrats de la Ville. Plutôt, EKLM accordait par sous-contrat cette partie du contrat à la société Excavation Bromont, à l'égard de laquelle M. Michaud avait un intérêt financier²⁴. À la suite de la réception de ces dénonciations, le BIG a ouvert et entrepris une enquête.

[23] Le 13 juin 2022, le BIG délivre le Rapport EKLM. La teneur du rapport de 65 pages démontre tout le sérieux et le caractère méticuleux du processus d'enquête, de la cueillette des témoignages des personnes impliquées, de l'obtention des informations pertinentes et de l'analyse des éléments de preuve recueillis²⁵. Le Rapport EKLM fait état des constats à la lumière de la preuve recueillie et analysée. Le BIG conclut que M. Mainville et EKLM sont pleinement conscients du statut d'inadmissibilité de M. Michon depuis 2016 et des résolutions adoptées par la Ville à ce sujet et, malgré cela, ont sciemment, dans le cadre des cinq (5) contrats obtenus de la Ville, confié des travaux à M. Michon et ont accordé, de manière clandestine, des sous-contrats à Excavation Bromont, une société qui est, par l'entremise d'une entente de prête-nom, sous le contrôle et au bénéfice de M. Michon.

²¹ Pièce P-11, p. 10, section 2.3.1.

²² Pièce P-11, p. 10, section 2.3.2.

²³ Pièce P-11, p. 10, section 2.3.3.

²⁴ Pièce P-11, p. 8.

²⁵ Pièce P-11, par. 10 à 32.

[24] Dans le Rapport EKLM, le BIG résume²⁶ :

« Tel qu'il pourra être constaté à la lecture des prochaines sections, l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général démontre que K.L. Mainville et son président, Serge Mainville, ont permis à Louis-Victor Michon de travailler dans les Contrats 2016, 2018 et 2021, le tout par l'entremise, en sous-traitance, de l'entreprise Excavation Bromont inc. que ce dernier dirigeait de facto par le biais d'une entente de prête-nom conclue avec son dirigeant officiel, Daniel Girard.

Ce constat repose sur les éléments suivants :

- Serge Mainville entretient depuis plusieurs années une relation de confiance avec Louis-Victor Michon et son père Jean-Louis Michon, ayant notamment bénéficié d'un prêt de 2 000 000 \$ en 2014 de la part de ces derniers (section 3.1);
- Une analyse de l'historique contractuel de K.L. Mainville auprès de la Ville de Montréal démontre un changement de comportement de l'entreprise à partir du dépôt en juin 2016 du Rapport BIG 2016 concluant à la tentative de conclusion d'entente de nature collusoire par Louis-Victor Michon (section 3.2) ;
- Louis-Victor Michon a conclu une entente de prête-nom avec Daniel Girard afin de prendre le contrôle d'Excavation Bromont inc., lui permettant ainsi de participer en sous-traitance à l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021 et notamment de devenir le sous-traitant exclusif de K.L. Mainville lors des saisons hivernales 2019-2020 et 2020-2021 (section 3.3.) ; et
- **Serge Mainville avait connaissance du statut d'inadmissibilité de Louis-Victor Michon, de son contrôle de facto d'Excavation Bromont et de sa participation à l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021 (section 3.4). »**

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[25] Quant à la connaissance des faits par M. Mainville, le Rapport EKLM est clair et sans ambiguïté. M. Mainville avait une connaissance personnelle et une participation personnelle dans les agissements tentant de violer les règles prévues par la Ville quant à la mise à l'écart et à l'inadmissibilité et à la non-participation de M. Michon dans les contrats de la Ville pendant la période déterminée et que M. Mainville a activement agi pour violer et contourner ces règles.

²⁶ Pièce P-11, p. 10 et 11, section 3.

[26] Le Rapport EKLM résume ainsi²⁷ :

« L'enquête démontre que Serge Mainville avait connaissance du statut d'inadmissibilité de Louis-Victor Michon, de son contrôle de facto d'Excavation Bromont et de sa participation à l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021. Ce constat repose sur les éléments suivants :

- Serge Mainville dirige K.L. Mainville (section 3.4.1);
- **Serge Mainville est responsable des soumissions et de la surveillance de l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021, dont l'embauche des sous-traitants (section 3.4.2);**
- **Serge Mainville avait connaissance du statut d'inadmissibilité de Louis-Victor Michon (section 3.4.3);**
- **Serge Mainville avait connaissance du contrôle de facto exercé par Louis-Victor Michon au sein d'Excavation Bromont et de sa participation à l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021 (section 3.4.4). »**

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[27] Ces conclusions sont basées sur une preuve complète et convaincante détaillée dans les sections suivantes du Rapport EKLM :

« 3.4.1 Le rôle joué par Serge Mainville au sein de K.L. Mainville²⁸;

3.4.2 La responsabilité de Serge Mainville dans la passation et l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021²⁹;

[...]

3.4.2.2 La surveillance de l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021³⁰;

3.4.3 La connaissance de Serge Mainville de la mise à l'écart de Louis-Victor Michon des contrats et sous-contrats publics de la Ville de Montréal³¹; et

3.4.4 La connaissance de Serge Mainville de la participation de Louis-Victor Michon à l'exécution des Contrats 2016, 2018 et 2021³². »

²⁷ Pièce P-11, p. 36.

²⁸ Pièce P-11, p. 30.

²⁹ *Id.*, p. 30.

³⁰ *Id.*, p. 31.

³¹ *Id.*, p. 32.

[28] Notons que Daniel Girard, actionnaire et officier d'Excavation Bromont, a admis aux enquêteurs du BIG qu'il agissait, à la suite de la conclusion d'une entente de prêter-nom intervenue avec M. Michon, pour le compte et bénéfice de ce dernier, et ce, en échange des paiements d'un montant annuel de 20 000 \$, soit pour un total de 100 000 \$³³.

[29] Le 22 mai 2022, avant de conclure quant à leurs constatations, les enquêteurs du BIG les ont résumées et transmises pour commentaires aux personnes intéressées, notamment M. Mainville³⁴. Ce dernier a répondu par l'entremise de son avocat³⁵.

[30] Par la suite, conformément à la teneur du Rapport EKLM, le BIG conclut à la connaissance par M. Mainville de l'inadmissibilité de M. Michon au cours de la réalisation des Contrats de 2016, de 2018 et de 2021 et que M. Mainville a permis à M. Michon de travailler dans le cadre de ces contrats et d'en retirer des bénéfices par le biais de sous-contrats. Le BIG a notamment conclu³⁶ :

« En ce qui concerne la gravité des manquements, tel qu'il a été détaillé précédemment, l'inspectrice générale constate que **bien qu'il était pleinement conscient du statut d'inadmissibilité de Louis-Victor Michon, le dirigeant de K.L. Mainville, Serge Mainville, a tout de même fait affaire avec lui et lui a permis de travailler et de détenir un intérêt dans l'exécution de contrats pour le compte de la Ville de Montréal et a au surplus tenté de dissimuler ce fait au cours de l'enquête.** »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[31] Ce faisant, le BIG est d'avis qu'EKLM et M. Mainville ont violé les articles 15 et 16 du RGC qui prohibent un cocontractant de la Ville de faire affaire avec une personne déclarée inadmissible. Ces articles disposent³⁷ :

« **15. Le cocontractant de la Ville ne peut pas faire affaire avec des sous-contractants inadmissibles ou avec une personne qui leur est liée** au sens du paragraphe 9° de l'article 1 dans le cadre de l'exécution du contrat sauf si la Ville l'autorise expressément en vertu du deuxième alinéa de l'article 28 ou des articles 29 ou 30.

Dès que le cocontractant a connaissance d'une violation, par son sous-contractant, au présent règlement, il doit en informer la Ville immédiatement.

³² *Id.*, p. 33.

³³ *Id.*, p. 17.

³⁴ Pièce P-11, p. 33. L'avis a également été transmis à M. Michon et à Daniel Girard.

³⁵ Pièce P-10.

³⁶ Pièce P-11, p. 55.

³⁷ Pièce P-22.

16. Sauf si la Ville l'autorise expressément, **une personne inadmissible ou une personne qui lui est liée** au sens du paragraphe 9° de l'article 1, autre qu'un sous-contractant, **ne peut travailler ou avoir un quelconque intérêt** dans le cadre **d'un contrat de la Ville et d'un sous-contrat s'y rattachant. Le cocontractant de la Ville ne peut pas permettre ni tolérer de telles situations.** »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

3.5 Résiliation des contrats en cours entre la Ville et Entreprises K.L. Mainville inc.

[32] Quant aux sanctions concernant les conclusions du Rapport EKLM, le BIG a deux mandats. En premier lieu, le BIG exerce un rôle décisionnel concernant la résiliation des contrats en cours. En deuxième lieu, le BIG est chargé de faire des recommandations concernant des mesures et autres sanctions à imposer à un contrevenant, y compris une déclaration d'inadmissibilité. Nous y reviendrons dans la prochaine section. Selon les articles 57.1.10, 57.1.11 et 57.1.12 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (Charte de la Ville)*, le BIG a compétence, sur avis motivé, de résilier tout contrat en cours de réalisation. Les articles se lisent ainsi³⁸ :

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

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

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

La décision de l'inspecteur général doit être motivée. Elle est immédiatement transmise au greffier et au maire de la ville et, dans le cas où elle concerne un contrat d'une personne morale mentionnée au premier alinéa, elle est immédiatement transmise au secrétaire de cette personne.

Dès la réception de la décision, le greffier la transmet immédiatement au cocontractant partie au contrat concerné par celle-ci.

³⁸ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. c-11.4.

Toute décision reçue par le greffier en application du deuxième alinéa est déposée au conseil concerné de la ville ou, dans le cas d'une décision qui concerne un contrat d'une personne morale mentionnée au premier alinéa, au conseil qui est compétent eu égard au mandat de la personne morale, et ce, à la première séance de ce conseil qui suit la réception de la décision.

Toute décision reçue, en application du deuxième alinéa, par le secrétaire d'une personne morale mentionnée au premier alinéa est déposée à la première réunion du conseil d'administration de cette personne, qui suit la réception de cette décision.

57.1.11. La décision de l'inspecteur général à l'effet d'annuler le processus de passation d'un contrat prend effet immédiatement et cesse d'avoir effet, le cas échéant, le jour où elle est renversée conformément à l'article 57.1.12.

La décision de l'inspecteur général à l'effet de suspendre l'exécution d'un contrat prend effet immédiatement et cesse d'avoir effet le quatre-vingt-onzième jour suivant celui où elle a été reçue par le greffier de la ville ou par le secrétaire de la personne morale visée au paragraphe 1^o du cinquième alinéa de l'article 57.1.9 ou, le cas échéant, le jour où elle est renversée conformément à l'article 57.1.12.

La décision de l'inspecteur général à l'effet de résilier un contrat prend effet, si elle n'est pas renversée conformément à l'article 57.1.12, le quarante sixième jour suivant celui où elle a été reçue par le greffier de la ville ou par le secrétaire de la personne morale visée au paragraphe 1^o du cinquième alinéa de l'article 57.1.9 ou au moment où le conseil concerné de la ville confirme celle-ci, le cas échéant.

57.1.12. Le conseil concerné de la ville ou, selon le cas, le conseil qui est compétent eu égard au mandat de la personne morale concernée peut renverser la décision de l'inspecteur général.

Lorsqu'il s'agit du contrat d'une personne morale, la décision de renverser ne peut être prise sans que le conseil ait considéré la recommandation du conseil d'administration de cette personne. En conséquence, toute personne morale concernée par une décision de l'inspecteur général doit transmettre au conseil compétent eu égard à son mandat, et ce, au plus tard le quinzième jour suivant celui de la réception de la décision de l'inspecteur général, sa recommandation de renverser ou non la décision de l'inspecteur général. La recommandation doit être motivée.

Aux fins du deuxième alinéa, si aucune recommandation n'est transmise dans le délai prescrit, le conseil d'administration de la personne morale concernée est présumé favorable au non-renversement de la décision de l'inspecteur général.

La recommandation prévue au deuxième alinéa est transmise au greffier de la ville. Ce dernier dépose la recommandation au conseil compétent eu égard au mandat de la personne morale ou informe ce conseil de l'absence de recommandation, et ce, à la première séance de ce conseil qui suit, selon le cas, la réception de la recommandation ou l'expiration du délai prescrit au deuxième alinéa.

La décision de renverser l'annulation d'un processus de passation d'un contrat ou la résiliation d'un contrat doit être prise au plus tard le quarante-cinquième jour suivant celui de la réception de la décision de l'inspecteur général par le greffier de la ville.

Toute décision de renverser qui concerne un contrat d'une personne morale est transmise au secrétaire de cette personne.

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[33] En vertu de ces pouvoirs, compte tenu des conclusions de son enquête consignées au Rapport EKLM et des textes et règlements en vigueur, le BIG a résilié les deux (2) Contrats de 2021 en cours, soit les contrats MHM-210-2123 et MHM-211-2123.

[34] Dans le Rapport EKLM, le BIG décide ainsi³⁹ :

« L'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* énonce deux (2) critères cumulatifs permettant l'intervention de l'inspectrice générale afin de résilier un contrat de la Ville :

1. Elle doit constater le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux ;
2. Elle doit être d'avis que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation.

En l'espèce, tel que susmentionné, l'enquête menée permet à l'inspectrice générale de constater le non-respect des articles 15 et 16 du RGC qui est réputé faire intégrante de tous les contrats accordés par la Ville de Montréal, dont les Contrats 2021.

[...]

En somme, l'inspectrice générale estime que les deux conditions requises par l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* sont remplies dans le présent dossier et conséquemment, elle procède à la résiliation des deux (2) contrats octroyés à K.L. Mainville suite à l'appel d'offres 21-18750. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

³⁹ Pièce P-11, p. 55.

[35] Conformément à l'article 57.1.12 de la *Charte de la Ville*, la Ville peut, par l'entremise de son Conseil municipal, renverser la décision du BIG dans les quinze (15) jours de la réception de cette décision. La Ville n'a pas renversé la décision et celle-ci est devenue définitive. La loi prévoit également que le BIG a le devoir de recommander toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité dans le cadre de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur réalisation.

[36] L'article 57.1.8, al. 2 de la *Charte de la Ville* dispose que⁴⁰ :

« L'inspecteur général recommande au conseil toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité dans le cadre de la passation des contrats par la ville ou dans le cadre de leur exécution. L'inspecteur général recommande également au conseil toute mesure visant à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la ville en matière de passation ou d'exécution de contrats. En outre, l'inspecteur général vérifie, au sein de la ville, l'application de telles mesures adoptées par tout conseil. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

3.6 Recommandations du Bureau de l'inspection générale de la Ville concernant les déclarations d'inadmissibilité

[37] Le RGC prévoit que la Ville peut imposer la sanction d'une déclaration d'inadmissibilité suivant réception d'une recommandation. La durée maximum d'une telle déclaration est de cinq (5) ans. Le RGC prévoit également la possibilité d'imposer une pénalité monétaire au cocontractant ou encore l'imposition de mesures particulières de contrôle.

[38] L'article 24 du RGC prévoit en partie :

« 24. La Ville peut, en cas de contravention aux articles 5, 5.1, 6, 8, 9, 13, 14, 15 ou 16, à sa seule discrétion et suivant la réception d'une recommandation à cet effet, prévoir l'une ou l'autre, ou une combinaison, des sanctions suivantes :

1. déclarer inadmissible le contrevenant pour une période maximale de 5 ans. Le cas échéant, devient également inadmissible toute personne liée, au sens du paragraphe 9° a) de l'article 1, à ce dernier ainsi que toute personne pour laquelle il agissait lors de la contravention;
2. lorsque la contravention est commise en cours d'exécution de contrat, imposer au cocontractant toute pénalité monétaire ne pouvant excéder le montant le moins élevé entre 10 % de la valeur du contrat au moment de l'octroi et :

⁴⁰ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. c-11.4.

- a) 10 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 100 000 \$;
 - b) 50 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 1 000 000 \$;
 - c) 100 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 10 000 000 \$;
 - d) 200 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est de 10 000 000 \$ ou plus;
3. imposer toute mesure particularisée de contrôle adaptée à la contravention commise. »

[39] Le RGC énonce également certains critères à considérer concernant la détermination de la sanction à imposer. L'article 24.2 du RGC prévoit :

« 24.2. La Ville détermine la sanction à imposer conformément à l'article 24 en tenant compte notamment des facteurs suivants :

1. les avantages tirés du fait de la commission de la contravention;
2. le degré de planification lié à la contravention et la période au cours de laquelle elle a été commise;
3. les conséquences de la contravention pour la Ville;
4. les contraventions et les sanctions antérieures pour des agissements similaires;
5. l'adoption de mesures en vue de réduire la probabilité de commission d'autres contraventions. »

[40] Aux termes du Rapport EKLM, exerçant son devoir de recommandation en vertu de l'article 57.1.8, al. 2 de la *Charte de la Ville* concernant une déclaration d'inadmissibilité et la période pertinente, le BIG recommande une déclaration d'inadmissibilité de cinq (5) ans pour M. Mainville, EKLM et M. Michon, une période de quatre (4) ans pour Excavation Bromont et pour M. Girard, une période de trois (3) ans, vu la collaboration de ce dernier à l'enquête.

[41] Dans sa réponse à l'avis du BIG de demande de commentaires, M. Mainville ne conteste pas qu'Excavation Bromont a effectué de la sous-traitance pour EKLM dans le cadre de l'exécution de certains des Contrats⁴¹. De même, M. Mainville ne conteste pas que M. Michon a travaillé pour Excavation Bromont et qu'à la connaissance de M. Mainville, ce faisant, M. Michon travaillait à la réalisation de contrats accordés par la Ville⁴².

[42] Le BIG motive de manière détaillée ses recommandations concernant les déclarations d'inadmissibilité et leur durée ainsi⁴³ :

« 5.3 La recommandation quant à la période d'inadmissibilité

Une contravention aux articles 15 et 16 du RGC ayant été démontrée par le présent rapport, et portée à l'attention de la Ville de Montréal par son dépôt au conseil municipal, cette dernière devra en conséquence prononcer la sanction qui s'impose et la durée de l'inadmissibilité aux contrats publics, le cas échéant, conformément aux articles 24 et suivants du RGC.

Tel que le prévoit l'article 57.1.8 de la Charte de la Ville de Montréal, le mandat confié par le législateur à l'inspectrice générale inclut un pouvoir de recommander au conseil toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité dans le cadre de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur exécution, de même que toute mesure visant à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière de passation ou d'exécution de contrats.

Or, comme la déclaration d'inadmissibilité a comme effet direct de prévenir de futurs manquements à l'intégrité de la part du contrevenant tout en favorisant le respect du RGC par les autres soumissionnaires, l'inspectrice générale s'estime habilitée à recommander, au vu du présent rapport, que Serge Mainville, K.L. Mainville et Louis-Victor Michon soient déclarés inadmissibles aux contrats et sous-contrats de la Ville de Montréal pour une durée de cinq (5) ans. De plus, l'inspectrice générale recommande qu'Excavation Bromont soit déclarée inadmissible pour une durée de quatre (4) ans et Daniel Girard pour une durée de trois (3) ans.

Ces recommandations reposent sur l'évaluation qu'elle fait ci-dessous de la liste, non limitative, de cinq facteurs qui doivent être considérés pour déterminer la sanction à imposer en vertu de l'article 24.2 du RGC :

⁴¹ Pièce P-11, p. 51, section 5.2.1.

⁴² Pièce P-11, p. 51, section 5.2.2.

⁴³ Pièce P-11, p. 51 à 55.

« 24.2. La Ville détermine la sanction à imposer conformément à l'article 24 en tenant compte notamment des facteurs suivants :

- 1° les avantages tirés du fait de la commission de la contravention;
- 2° le degré de planification lié à la contravention et la période au cours de laquelle elle a été commise;
- 3° les conséquences de la contravention pour la Ville;
- 4° les contraventions et les sanctions antérieures pour des agissements similaires;
- 5° l'adoption de mesures en vue de réduire la probabilité de commission d'autres contraventions. »

(i) Les avantages tirés du fait de la commission de la contravention

Pour ce qui est de Louis-Victor Michon, la commission de la contravention lui a permis de toucher une rémunération pendant l'exécution des contrats successifs, puis un prix de vente d'environ 1 000 000 \$ pour Excavation Bromont lors de la transaction avec son cousin en novembre 2021.

Il est à rappeler que selon Daniel Girard, l'entreprise était une coquille vide avant l'arrivée de Louis-Victor Michon. La commission de la contravention a donc permis une prise de valeur exponentielle de l'entreprise.

En ce qui concerne Daniel Girard lui-même, il a été établi que la conclusion de l'entente de prête-nom avec Louis-Victor Michon lui a rapporté 20 000 \$ par année pendant 5 ans.

Finalement, en ce qui a trait à Serge Mainville et K.L. Mainville, ils ont eux-mêmes mentionné dans leur réponse à l'Avis qu'à compter de l'année 2017, ils ont décroché plusieurs contrats auprès du MTQ. Combinés au désintéressement de leurs propres employés à l'endroit des Contrats 2016, 2018 et 2021, Serge Mainville et K.L. Mainville se devaient donc d'en sous-traiter l'exécution. Ainsi, la participation de Louis-Victor Michon leur a permis de s'acquitter de leurs obligations contractuelles liées au transport de la neige.

(ii) Le degré de planification lié à la contravention et la période au cours de laquelle elle a été commise

Tant Serge Mainville, K.L. Mainville, Daniel Girard et Louis-Victor Michon étaient bien conscients du statut d'inadmissibilité de ce dernier et de son contrôle d'Excavation Bromont. C'est donc en toute connaissance de cause qu'ils ont fait affaire ensemble depuis 2017, permettant notamment à Louis-Victor Michon de travailler et de s'impliquer dans l'exécution des contrats publics octroyés par la Ville de Montréal.

Qui plus est, l'enquête révèle plusieurs instances au cours desquelles il a été tenté de dissimuler le rôle réellement joué par Louis-Victor Michon, qu'il s'agisse :

- De la signature par Daniel Girard de la documentation d'Excavation Bromont qui devait être ultimement remise par K.L. Mainville à la Ville de Montréal;
- Des multiples versions mises de l'avant par Louis-Victor Michon lors de ses rencontres avec les enquêteurs;
- De ses tentatives d'influencer le témoignage de Daniel Girard pour nier son rôle de direction au sein d'Excavation Bromont; ou encore
- De l'absence de correction de la part de Serge Mainville lorsqu'au cours de la rencontre avec les enquêteurs à laquelle il participait, Louis-Victor Michon a affirmé qu'il ne travaillait plus du tout dans le déneigement depuis 2016.

(iii) Les conséquences de la contravention pour la Ville

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le RGC découle d'une obligation prévue par le législateur dans la Loi sur les cités et villes et il vise à renforcer les mesures d'intégrité contractuelle des municipalités afin de rétablir la confiance du public dans la foulée des révélations de la Commission Charbonneau.

Le registre des personnes inadmissibles qui a été instauré par la Ville de Montréal constitue une des pièces maîtresses de ses efforts de protection de l'intégrité de ses propres contrats publics. L'inadmissibilité est une sanction qui permet à la Ville de Montréal d'éviter de se remettre à risque en étant contrainte de contracter immédiatement à nouveau avec le contrevenant, tout en dissuadant les autres soumissionnaires de poser des actes répréhensibles similaires.

La Ville subit donc un préjudice si les fournisseurs écartés peuvent miner l'efficacité du régime d'inadmissibilité en le contournant grâce à la permissivité d'autres fournisseurs.

(iv) La contravention et les sanctions antérieures pour des agissements similaires

Tel que mentionné à plusieurs reprises, Louis-Victor Michon est inadmissible aux contrats et sous-contrats publics de la Ville de Montréal depuis le 8 novembre 2016. L'inscription au registre de la Ville était motivée par le fait que celui-ci avait initié, à titre de directeur des opérations de J.L. Michon Transports, de nombreux contacts auprès d'un concurrent, visant à conclure des ententes de nature collusoire dans le cadre de la passation des contrats de déneigement de la Ville de Montréal, plus spécifiquement dans le même arrondissement que celui visé par les Contrats 2021 soit Mercier—Hochelaga-Maisonneuve. À ce titre, Louis-Victor Michon doit être considéré comme étant un récidiviste.

Pour ce qui est de Serge Mainville, K.L. Mainville, Daniel Girard et Excavation Bromont, il s'agit de leur première contravention au RGC et ils n'ont pas fait l'objet de sanction antérieurement pour des agissements similaires.

(v) L'adoption de mesures en vue de réduire la probabilité de commission d'autres contraventions

Tout d'abord, la réponse à l'Avis de Louis-Victor Michon ne comprend aucune mention de mesures ayant été ou pouvant être adoptées en ce sens.

Ensuite, dans le cas de Serge Mainville et K.L. Mainville, bien qu'ils affirment contester vigoureusement les infractions aux RGC et estimer qu'une résiliation des Contrats 2021 par l'inspectrice générale entraînerait des conséquences disproportionnées pour l'entreprise, ils écrivent suggérer de bonne foi les mesures suivantes à titre subsidiaire, maintenant qu'ils « ont été avisés des soupçons du Bureau de l'inspecteur général à l'effet que Louis-Victor Michon contrôlait de facto Excavation Bromont » :

- Ne plus avoir recours aux services d'Excavation Bromont à titre de sous-traitant pour tous les contrats de déneigement à Montréal à compter d'aujourd'hui, et ce, pour une période à être déterminée d'un (1) à cinq (5) ans;
- Ne plus avoir recours aux services de toutes entreprises liées à Louis-Victor Michon à titre de sous-traitant pour tous les contrats de déneigement à Montréal à compter d'aujourd'hui, et ce, pour une période à être déterminée d'un (1) à cinq (5) ans;
- Prendre des mesures pour s'assurer que Louis-Victor Michon ne travaille pas pour un de ses sous-traitants et/ou ne détient pas d'intérêts pour tous les contrats de déneigement à Montréal à compter d'aujourd'hui, et ce, pour une période à être déterminée d'un (1) à cinq (5) ans;
- Subsidiairement à ce qui précède, discuter de la possibilité que Serge Mainville s'engage volontairement à ce que K.L. Mainville et toutes les entreprises qui lui sont liées ne soumissionnent plus pour tous les contrats de déneigement de la ville de Montréal à compter d'aujourd'hui et ce, pour une période à être déterminée d'un (1) à cinq (5) ans;
- Subsidiairement à ce qui précède, discuter de la possibilité de résilier de gré à gré les Contrats 2021; et
- subsidiairement à ce qui précède, discuter de toute autre mesure de correction ou préventive.

Malgré l'étendue des mesures énumérées, il n'en demeure pas moins qu'elles reposent sur la prémisse que Serge Mainville et K.L. Mainville n'ont appris le contrôle de facto d'Excavation Bromont par Louis-Victor Michon qu'au moment où ils ont reçu l'Avis relayant les faits énoncés précédemment. **Non seulement qualifient-ils ces éléments de simples « soupçons » du Bureau de l'inspecteur général, l'enquête démontre au contraire qu'ils en avaient pleine connaissance. Dans de telles circonstances, il est permis de douter de la présence de la bonne foi requise pour mettre en œuvre de telles mesures et conséquemment, un risque de récurrence demeure présent.**

Pour ce qui est d'Excavation Bromont, le nouveau président de l'entreprise soutient que sa prise de contrôle au moment de la transaction en novembre 2021 demeure la meilleure garantie pour empêcher la commission d'une nouvelle infraction. Il insiste pour souligner qu'il ne permettra plus jamais à Louis-Victor Michon de s'impliquer au sein d'Excavation Bromont ou de toute autre entreprise qu'il possède. En terminant, il annonce son intention de réclamer à Louis-Victor Michon et aux autres vendeurs les dommages subis par Excavation Bromont.

Finalement, en ce qui concerne Daniel Girard, bien qu'il n'ait pas fourni de réponse à l'Avis, certains éléments d'enquête doivent être soulignés. Sans avoir pris lui-même l'initiative de contacter des enquêteurs, il n'en demeure pas moins qu'il a offert une grande collaboration au Bureau de l'inspecteur général, avouant dès les premières minutes de la rencontre la conclusion de l'entente de prêter-nom avec Louis-Victor Michon. **Cette collaboration s'est poursuivie par la suite alors qu'il a dénoncé lui-même aux enquêteurs que Louis-Victor Michon l'avait contacté à plusieurs reprises pour tenter d'influencer son témoignage.**

À la lumière de ce qui précède, l'inspectrice générale est donc d'avis qu'une période d'inadmissibilité de cinq (5) ans serait appropriée pour Louis-Victor Michon, Serge Mainville, et K.L. Mainville, tandis que la durée de cette même sanction devrait être de quatre (4) ans pour Excavation Bromont et trois (3) ans pour Daniel Girard. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

3.7 Première procédure de pourvoi en contrôle judiciaire d'Entreprises K.L. Mainville inc. et de M. Mainville et étapes menant à la Résolution déclarant M. Mainville inadmissible

[43] Le 22 juin 2022, EKLM dépose à la Cour un pourvoi initial en contrôle judiciaire⁴⁴. M. Mainville est mis en cause⁴⁵. Le pourvoi demande d'annuler la décision et le Rapport EKLM et de déclarer nuls les articles suivants du RGC : 1, al. 9, 15, 16 et 24 à 32. EKLM demande de manière interlocutoire le sursis de la décision et du Rapport EKLM. Le 20 juillet 2022, EKLM présente la demande de sursis.

⁴⁴ Dossier 500-17-121433-224. Voir la Pièce P-13.

⁴⁵ Voir la déclaration assermentée de Serge Mainville, Pièce P-13, à partir de la page 21.

[44] Le 29 juillet 2022, la Cour rejette la demande de sursis⁴⁶. La Cour souligne notamment le caractère prématuré de la demande de sursis puisque le Rapport EKLM fait état des recommandations qui n'ont pas encore fait l'objet d'étude du contrôleur général de la Ville. Le Comité exécutif de la Ville ne s'est pas encore prononcé sur les sanctions quant aux recommandations portant sur des déclarations d'inadmissibilité⁴⁷. Le 5 octobre 2022, l'audition sur le fond du pourvoi initial est fixée aux 21 et 22 mars 2023⁴⁸.

[45] La détermination de la sanction en vertu de l'article 24 du RGC, en particulier la déclaration d'inadmissibilité pour une période temporaire, est notamment encadrée par les articles 24.1 et 24.2 du RGC. La Ville met également en place un encadrement administratif quant au processus à suivre⁴⁹. Le 3 octobre 2022, conformément à l'article 24.1, al. 3 du RGC et aux modalités prévues aux articles 4 et 5 de l'encadrement administratif, la Ville avise les personnes visées, y compris M. Mainville, des constatations et recommandations quant à la contravention et leur demande de lui faire part de leurs commentaires et observations⁵⁰.

[46] Le 10 février 2023, la Ville avise M. Mainville des recommandations révisées de la Ville⁵¹. Le 17 février 2023, l'avocat de M. Mainville répond en détail par l'entremise d'une lettre de douze (12) pages portant sur les recommandations révisées⁵². Toutes les personnes visées, y compris M. Mainville, font part à la Ville de leurs commentaires⁵³.

[47] Le 24 février 2023, le contrôleur général de la Ville, après avoir considéré l'ensemble des commentaires reçus des parties, fait des recommandations au Comité exécutif de la Ville quant aux sanctions à imposer dans les circonstances⁵⁴. Le contrôleur général recommande les mêmes sanctions que le BIG, sauf à l'endroit d'EKLM. Selon le contrôleur général, l'actionnariat d'EKLM a été vendu à un tiers et les nouveaux dirigeants se sont engagés à respecter certaines mesures particularisées de contrôle. Le contrôleur général est d'avis que l'imposition et la mise en place de ces mesures particulières de contrôle obligatoires satisfont aux préoccupations de la Ville en matière d'intégrité, de transparence et d'honnêteté des contrats publics. L'article 24, al. 3 du RGC permet à la Ville d'imposer de telles mesures particularisées de contrôle⁵⁵.

⁴⁶ *Les Entreprises K.L. Mainville inc. c. Bishop*, 2022 QCCS 2881 (Hon. Mark Phillips), Pièce P-14.

⁴⁷ *Id.*, par. 93 à 97.

⁴⁸ Dossier 500-17-121433-224, n° 23 du plumitif.

⁴⁹ Pièce P-16 en date du 5 mai 2021.

⁵⁰ Pièces VDM-4 et VDM-5.

⁵¹ Pièces P-15a) et P-15b).

⁵² Pièce P-17.

⁵³ Pièce P-18b), annexes 1, 2, 3 et 4.

⁵⁴ Pièces P-18d) et P-18e).

⁵⁵ Pièce P-24, p. 12.

[48] Le contrôleur général recommande notamment⁵⁶ :

« À la suite de l'examen du rapport du BIG, des commentaires et recommandations de la Commission sur l'inspecteur général, des commentaires et arguments reçus des contrevenants, des allégués contenus au recours judiciaire intenté par KLM ainsi qu'aux facteurs qui doivent être considérés pour déterminer la sanction à imposer en vertu de l'article 24.2 du RGC 2020, le contrôleur général recommande les mêmes sanctions recommandées par le BIG, à l'exception de KLM où des mesures particularisées de contrôle (selon le troisième alinéa de l'article 24 du RGC) sont recommandées en lieu et place d'une déclaration d'inadmissibilité de cinq (5) ans.

Quant à KLM, le rapport du Contrôleur général (page 9) note qu'un nouvel acquéreur de KLM s'est manifesté à la suite du rapport du BIG et a émis le souhait de soustraire l'entreprise à une éventuelle sanction de la Ville. Conséquemment, le Contrôleur général a entrepris une démarche où l'acquéreur devait faire la démonstration que KLM ne possède plus de liens d'affaires avec Serge Mainville et Louis-Victor Michon. Les informations obtenues ont été jugées favorablement par le Contrôleur général. **N'eût été le changement complet de propriété de KLM, pour les raisons exprimées à son rapport concernant MM. Michon et Mainville, les facteurs prévus à l'article 24.2 du RGC auraient justifié une sanction d'inadmissibilité contre KLM, en lien avec la contravention commise par son ancien dirigeant et propriétaire. »**

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[49] En vertu du *Règlement intérieur du Conseil sur la délégation de pouvoirs au comité exécutif*⁵⁷, le Conseil de la Ville a délégué le pouvoir décisionnel concernant les sanctions prévues à l'article 24 du RGC à son Comité exécutif.

[50] Le 8 mars 2023, le Comité exécutif se prononce et adopte la Résolution CE23 0327 quant aux sanctions devant être imposées en vertu de l'article 24 du RGC à la suite du Rapport EKLM et les développements ultérieurs. Le texte de la Résolution décrit les étapes suivies du processus⁵⁸ :

« Attendu que le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête et produit le rapport du Bureau de l'inspecteur général déposé en date du 13 juin 2022;

Attendu que la Commission sur l'inspecteur général a déposé ses commentaires et recommandations au conseil municipal lors de l'assemblée du 22 août 2022;

⁵⁶ Pièce P-18d), p. 7.

⁵⁷ [Règlement 03-009 : Règlement intérieur du Conseil sur la délégation de pouvoirs au comité exécutif](#). Voir onglet 9 du cahier des autorités de la Ville (vol. 1), art. 1, par. 18.a) et c).

⁵⁸ Pièce P-19.

Attendu les allégués contenus au recours judiciaire intenté en juin 2022 par Les Entreprises K.L. Mainville ayant comme mis en cause Serge Mainville et Kevin Mainville et l'analyse qui en a découlé;

Attendu que Louis Victor Michon a fait parvenir ses commentaires par le biais de ses avocats le 13 octobre 2022 et le 21 février 2023 et l'analyse qui en a découlé;

Attendu que Philippe Desgranges à titre d'ancien propriétaire d'excavation Bromont inc. a fait parvenir ses commentaires par le biais de ses avocats le 14 octobre 2022 et l'analyse qui en a découlé;

Attendu que Les Entreprises K.L. Mainville inc. (maintenant connue sous Valosphère Environnement inc.) a fait parvenir ses commentaires le 14 février 2023 et l'analyse qui en a découlé;

Attendu que Serge Mainville a fait parvenir ses commentaires par le biais de son avocat le 17 février 2023 et l'analyse qui en a découlé;

Attendu que le Contrôleur général, après avoir examiné le rapport du BIG, les recommandations de la Commission sur l'inspecteur général, les commentaires reçus par les contrevenants, les allégués contenus au recours judiciaire ainsi que la conclusion des discussions avec Les Entreprises K.L. Mainville inc. (maintenant connue sous Valosphère Environnement inc.) a formulé des recommandations contenues à son rapport du 23 février 2023;

Attendu que les motifs exposés dans le présent dossier décisionnel en font partie intégrante.

POUR CES MOTIFS,

Il est

RÉSOLU :

1- de déclarer inadmissibles Serge Mainville et Louis-Victor Michon (pour une durée de cinq ans), Excavation Bromont inc. (quatre ans) et Daniel Girard (trois ans) à tout appel d'offres, tout sous-contrat et à toute possibilité de conclure un contrat de gré à gré avec la Ville de Montréal, pour avoir contrevenu aux articles 15 et 16 du Règlement sur la gestion contractuelle, et ce, à compter du 8 mars 2023;

2- d'imposer des mesures particularisées de contrôle à Les Entreprises K.L. Mainville inc. (maintenant connue sous Valosphère Environnement inc.) pour une durée de cinq ans, pour avoir contrevenu aux articles 15 et 16 du Règlement sur la gestion contractuelle, et ce, à compter du 8 mars 2023;

3- d'inscrire les noms de Serge Mainville, Louis-Victor Michon, Excavation Bromont inc. et Daniel Girard au Registre des personnes inadmissibles ou ayant contrevenu au Règlement sur la gestion contractuelle pour toute la durée des sanctions;

4- de prendre acte de l'inadmissibilité de toute personne liée à Serge Mainville, Louis-Victor Michon et Daniel Girard, au sens du paragraphe 9 a) de l'article 1 du *Règlement sur la gestion contractuelle*, ainsi que de toute personne pour laquelle il agissait lors de la contravention;

5- d'autoriser expressément Kevin Mainville et les entreprises sous son contrôle, en qualité de personne liée à Serge Mainville, à travailler ou à avoir un quelconque intérêt dans le cadre d'un contrat de la Ville et d'un sous-contrat s'y rattachant, conformément à l'article 16 du *Règlement sur la gestion contractuelle*.
Adopté à l'unanimité. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

3.8 Désistement du pourvoi initial en contrôle judiciaire et dépôt du deuxième pourvoi en contrôle judiciaire

[51] Le 9 mars 2023, M. Mainville dépose le présent pourvoi en contrôle judiciaire. Tel que mentionné, l'audition du pourvoi initial en contrôle judiciaire a été fixée aux 21 et 22 mars 2023. Vu l'entente avec EKLM (agissant maintenant sous le nom Valosphère Environnement inc.) au moyen de mesures particulières de contrôle, celle-ci produit au dossier de la Cour en vertu du pourvoi initial en contrôle judiciaire un désistement en date du 8 mars 2023⁵⁹. Le juge coordonnateur de la salle 2.08 du Palais de Justice de Montréal permet aux avocats de M. Mainville et de la Ville de présenter le pourvoi actuel en contrôle judiciaire en lieu et place et aux dates précédemment fixées pour la présentation sur le fond du premier pourvoi en contrôle judiciaire.

[52] Selon les conclusions du pourvoi actuel, M. Mainville demande au Tribunal de déclarer nulle la Résolution en ce qu'elle a trait à lui. Les autres personnes visées et sanctionnées par la Résolution, à savoir M. Michon, Excavation Bromont, Daniel Girard et Valosphère Environnement inc. (anciennement EKLM) ne contestent pas devant nous le caractère bien fondé et la légalité de la Résolution. M. Mainville demande au Tribunal de déclarer nuls les articles 15, 16, 24 à 32 et 36 du RGC. Ces articles se lisent ainsi⁶⁰ :

« **15.** Le cocontractant de la Ville ne peut pas faire affaire avec des sous-contractants inadmissibles ou avec une personne qui leur est liée au sens du paragraphe 9° de l'article 1 dans le cadre de l'exécution du contrat sauf si la Ville l'autorise expressément en vertu du deuxième alinéa de l'article 28 ou des articles 29 ou 30. Dès que le cocontractant a connaissance d'une violation, par son sous-contractant, au présent règlement, il doit en informer la Ville immédiatement.

⁵⁹ Dossier 500-17-121433-224, n° 25 du plumitif.

⁶⁰ Pièce P-22.

16. Sauf si la Ville l'autorise expressément, une personne inadmissible ou une personne qui lui est liée au sens du paragraphe 9° de l'article 1, autre qu'un sous-contractant, ne peut travailler ou avoir un quelconque intérêt dans le cadre d'un contrat de la Ville et d'un sous-contrat s'y rattachant. Le cocontractant de la Ville ne peut pas permettre ni tolérer de telles situations.

[...]

24. La Ville peut, en cas de contravention aux articles 5, 5.1, 6, 8, 9, 13, 14, 15 ou 16, à sa seule discrétion et suivant la réception d'une recommandation à cet effet, prévoir l'une ou l'autre, ou une combinaison, des sanctions suivantes :

1° déclarer inadmissible le contrevenant pour une période maximale de 5 ans. Le cas échéant, devient également inadmissible toute personne liée, au sens du paragraphe 9° a) de l'article 1, à ce dernier ainsi que toute personne pour laquelle il agissait lors de la contravention;

2° lorsque la contravention est commise en cours d'exécution de contrat, imposer au cocontractant toute pénalité monétaire ne pouvant excéder le montant le moins élevé entre 10 % de la valeur du contrat au moment de l'octroi et :

a) 10 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 100 000 \$;

b) 50 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 1 000 000 \$;

c) 100 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 10 000 000 \$;

d) 200 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est de 10 000 000 \$ ou plus;

3° imposer toute mesure particularisée de contrôle adaptée à la contravention commise.

Aux fins du paragraphe 1° du premier alinéa, la durée de l'inadmissibilité aux contrats de la Ville et sous-contrats débute à la date de la décision de l'instance décisionnelle compétente de la Ville, sous réserve de l'article 32.

24.1. La Ville ne peut imposer une sanction prévue à l'article 24 que si les conditions suivantes sont remplies :

1° elle fait suite au constat d'une contravention à l'un ou l'autre des articles 5, 5.1, 6, 8, 9, 13, 14, 15 ou 16 du présent règlement;

2° le constat de la contravention et la sanction recommandée sont consignés par écrit dont copie a été transmise au contrevenant;

3° un délai d'au moins 10 jours de la réception de la copie de l'écrit visé au paragraphe 2° a été accordé au contrevenant afin qu'il puisse transmettre, par écrit, tout commentaire à la personne désignée dans l'avis transmis par la Ville;

4° les commentaires transmis en vertu du paragraphe 3° ont été examinés et considérés, le cas échéant. La sanction devient définitive en étant approuvée par l'instance décisionnelle compétente de la Ville. Une copie de la décision est transmise au contrevenant.

24.2. La Ville détermine la sanction à imposer conformément à l'article 24 en tenant compte notamment des facteurs suivants :

1° les avantages tirés du fait de la commission de la contravention;

2° le degré de planification lié à la contravention et la période au cours de laquelle elle a été commise;

3° les conséquences de la contravention pour la Ville;

4° les contraventions et les sanctions antérieures pour des agissements similaires;

5° l'adoption de mesures en vue de réduire la probabilité de commission d'autres contraventions.

25. Lorsqu'une personne contrevient à l'article 5 dans le cadre d'un processus d'appel d'offres, sa soumission en réponse à cet appel d'offres est automatiquement rejetée. Si la Ville découvre une telle contravention en cours d'exécution de contrat, l'article 28 s'applique même si la Ville ne l'a pas déclarée inadmissible.

25.1. Lorsqu'une personne contrevient à l'article 5.1, 6 ou 21 dans le cadre d'un processus d'appel d'offres, la Ville peut, à sa seule discrétion, rejeter la soumission de cette personne en réponse à cet appel d'offres. Si la Ville découvre une telle contravention en cours d'exécution de contrat, l'article 28 s'applique même si la Ville ne l'a pas déclarée inadmissible.

25.2. Lorsqu'une personne déclare, conformément à l'article 5.1, avoir un lien avec une personne inadmissible et qui lui est liée au sens du paragraphe 9° de l'article 1, la Ville peut, à sa seule discrétion, rejeter la soumission de cette personne en réponse à cet appel d'offres. Lorsqu'une telle déclaration survient en cours d'exécution de contrat, l'article 28 s'applique même si la Ville ne l'a pas déclarée inadmissible. Le cas échéant, l'article 24.1 s'applique en y faisant les adaptations nécessaires.

26. *[Abrogé].*

27. [Abrogé].

28. Pour tout contrat ou sous-contrat en cours d'exécution avec une personne inadmissible, le cocontractant est réputé en défaut d'exécuter son contrat. Cependant, la Ville peut, à sa seule discrétion, permettre la poursuite de l'exécution du contrat ou du sous-contrat.

Dans tous les cas où une garantie d'exécution est encaissée par la Ville et qu'elle s'avère insuffisante, le cocontractant est responsable de payer à la Ville la différence en argent entre le montant de sa soumission pour la portion du contrat qui reste à réaliser à la date de la résiliation et le coût encouru par la Ville pour compléter l'exécution du contrat résilié en plus d'être tenu de payer à la Ville tous les dommages résultant de son défaut.

29. La Ville peut conclure un contrat et permettre la conclusion d'un sous-contrat avec une personne inadmissible lorsqu'elle est la seule en mesure :

1° de fournir une assurance, des matériaux, du matériel ou des services après que les vérifications documentées et sérieuses ont été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la Ville;

2° aux fins de l'utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel :

- a) d'assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
- b) de protéger des droits exclusifs tels les droits d'auteur, les brevets ou les licences exclusives;
- c) de faire de la recherche ou du développement;
- d) de produire un prototype ou un concept original;

3° d'exécuter des travaux d'enlèvement, de déplacement ou de reconstruction de conduites ou d'installations d'aqueduc, d'égout, d'électricité, de gaz, de vapeur, de télécommunication, d'huile ou d'autre fluide, à titre de propriétaire des conduites ou des installations;

4° de faire l'entretien d'équipements spécialisés parce qu'elle les a fabriqués ou parce qu'elle a désigné un représentant pour ce faire;

5° d'exécuter des travaux sur l'emprise d'une voie ferrée exploitée comme telle, et ce, pour un prix qui correspond à celui qu'une entreprise exécutant généralement de tels travaux exige normalement pour ceux-ci;

6° de céder à la Ville un immeuble ou un droit réel, tel que, mais sans limitation, une servitude, dont la Ville a besoin pour toutes fins municipales.

30. La Ville peut conclure un contrat et permettre la conclusion d'un sous-contrat avec une personne inadmissible :

1° lorsque ses services professionnels sont nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles, dans la mesure toutefois où tel contrat de services professionnels fait suite à un rapport ou à un document préparé par cette personne à la demande de la Ville;

2° pour lui permettre de développer un site dont elle est propriétaire ou pour lequel elle a un mandat exclusif de ce faire;

3° lorsqu'elle a conclu un premier contrat de services professionnels relatif à la conception de plans et devis à la suite d'une demande de soumissions afin que cette personne procède à l'adaptation ou à la modification de tels plans et devis pour la réalisation des travaux aux fins desquels ils ont été préparés ou afin qu'elle procède à la surveillance liée à une telle adaptation ou modification ou, dans le cadre d'un contrat à prix forfaitaire, à une prolongation de la durée des travaux;

4° lorsqu'elle détient son autorisation de contracter;

5° lorsqu'il s'agit d'un contrat de location immobilière.

31. La Ville tient un registre des personnes inadmissibles ou qui ont contrevenu au présent règlement.

CHAPITRE IV

RÉCIDIVE

32. Lorsqu'une personne déjà inadmissible contrevient au présent règlement, sa période d'inadmissibilité est prolongée, le cas échéant, pour la durée déterminée en vertu de l'article 24 pour l'acte qui a été commis. Cette période d'inadmissibilité est prolongée de la même manière pour toute personne qui lui est liée au sens du paragraphe 9° de l'article 1 déjà inadmissible ainsi que pour toute personne déjà inadmissible pour laquelle elle agissait lors de la contravention.

[...]

36. Toute personne inscrite au registre des personnes inadmissibles en vertu de l'application de la politique de gestion contractuelle en vigueur avant le 23 août 2016 qui n'a pas d'autorisation de contracter ainsi que toute personne inscrite audit registre en vertu de l'application de la politique de gestion contractuelle en vigueur après le 22 août 2016 devenue le Règlement sur la gestion contractuelle le 1er janvier 2018 demeure inscrite audit registre jusqu'à la date de fin de la période d'interdiction prévue. »

4. Analyse et décision

4.1 Normes de contrôle applicables

[53] Les deux (2) parties soumettent au Tribunal que la norme de contrôle concernant la validité des dispositions du RGC et leur opposabilité à M. Mainville est celle de la décision raisonnable⁶¹.

[54] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême énonce que « [l']analyse a donc comme point de départ une présomption selon laquelle le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable »⁶². Les parties reconnaissent qu'aucune exception reconnue ou prévue par la Cour suprême n'a lieu en l'espèce. Suivant la jurisprudence, l'adoption d'une législation municipale déléguée par le législateur est assimilée à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire⁶³.

[55] Dans l'arrêt *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, la Cour d'appel s'est exprimée ainsi⁶⁴ :

« [25] Ainsi, il y a lieu de conclure, comme l'ont fait d'autres cours d'appel canadiennes ainsi que certains commentateurs particulièrement autorisés en la matière, que **la norme de la décision raisonnable est généralement applicable lorsqu'il s'agit de déterminer si, en adoptant un règlement donné, un conseil municipal a outrepassé le pouvoir que lui a délégué l'assemblée législative.** »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[56] La Cour d'appel précise également qu'en matière d'interprétation des règlements municipaux, il faut tenir compte de la teneur des textes, de leur objet et du contexte général. Suivant les circonstances, cela peut faire en sorte que les textes en question soient conciliables avec une seule interprétation raisonnable. Cela ne change pas que la norme de contrôle valable demeure celle de la décision raisonnable.

⁶¹ Mémoire de Serge Mainville, p. 2; Mémoire de la Ville, p. 3, par. 12.

⁶² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 23.

⁶³ *Ville de Québec c. Galy*, 2020 QCCA 1130, par. 42 à 45; *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, par. 25.

⁶⁴ *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639.

[57] Dans l'arrêt *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, la Cour d'appel s'est exprimée ainsi⁶⁵ :

« [53] Ainsi, « [l]e fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu'ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales ». Afin d'interpréter ces lois, le décideur devra appel au principe moderne d'interprétation des lois :

[117] La cour qui interprète une disposition législative le fait en appliquant le « principe moderne » en matière d'interprétation des lois, selon lequel il faut lire les termes d'une loi « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ». Le Parlement et les législatures provinciales ont également donné certaines indications en adoptant des règles législatives qui encadrent explicitement l'interprétation des lois et des règlements : voir, par ex., la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21.

[118] Notre Cour a adopté ce « principe moderne » en tant que méthode appropriée d'interprétation des lois parce que c'est uniquement à partir du texte de loi, de l'objet de la disposition législative et du contexte dans son ensemble qu'il est possible de saisir l'intention du législateur : Sullivan, p. 7-8. Les personnes qui rédigent et adoptent des textes de loi s'attendent à ce que les questions concernant leur sens soient tranchées à la suite d'une analyse qui tienne compte du libellé, du contexte et de l'objet de la disposition concernée, que l'entité chargée d'interpréter la loi soit une cour de justice ou un décideur administratif. Une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte l'intention du législateur doit donc tenir pour acquis que les instances chargées d'interpréter la loi — qu'il s'agisse des cours de justice ou des décideurs administratifs — effectueront cet exercice conformément au principe d'interprétation susmentionné.

[54] Non seulement ce principe d'interprétation a-t-il toujours sa place, il se situe au cœur de l'exercice que le décideur administratif doit accomplir : « [...] quelle que soit la forme que prend l'opération d'interprétation d'une disposition législative, le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet ».

⁶⁵ *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2022 QCCA 1139.

[55] Le fait que l'étude de l'ensemble des circonstances et l'emploi de la règle d'interprétation moderne amène le juge réviseur à la conclusion qu'il n'existe qu'une seule interprétation raisonnable possible de sa loi habilitante n'équivaut pas pour autant à l'emploi de la norme de la décision correcte^[38]. **Ainsi, et sauf les six cas d'exceptions mentionnés plus haut, l'analyse de la légalité de toute décision prise par une municipalité, que ce soit par résolution ou par règlement, devra se faire sous le regard de la décision raisonnable afin de vérifier « l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». »**

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[58] Quant à la troisième question en litige, M. Mainville allègue que la Ville n'a pas respecté à son sujet son obligation d'équité procédurale. Les parties s'accordent pour nous soumettre que la norme de contrôle applicable à cet égard est celle de la décision correcte⁶⁶. La violation de l'équité procédurale vicie normalement le processus administratif dans son ensemble. Dans cette situation, en principe, la Cour de révision ne doit pas déférence à l'organisme administratif visé par la demande de révision judiciaire.

4.2 La Ville a-t-elle le pouvoir d'adopter les dispositions attaquées au Règlement de gestion contractuelle de la Ville ?

[59] M. Mainville soumet à la Cour que les dispositions attaquées du RGC par le pourvoi ont été adoptées par la Ville sans pouvoir législatif habilitant. La Ville soumet que le pouvoir législatif habilitant est à l'article 573.3.1.2. de la LCV. Cet article se lit en partie ainsi :

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

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

⁶⁶ Mémoire de la Ville, p. 3, par. 13; Mémoire de M. Mainville, p. 2. Voir notamment *Constructions Lavacon inc. c. Autorité des marchés publics*, 2021 QCCS 412, par. 111; *Law Society of Saskatchewan c. Abrametz*, 2022 CSC 29, par. 30; *Construction Socam ltée c. Ville de Laval*, 2022 QCCS 4458, par. 35; *Société québécoise des infrastructures ic. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1713, par. 29; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 23; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, par. 67; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 50; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 43.

Ce règlement doit notamment prévoir :

1° des mesures favorisant le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres;

2° des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) et du Code de déontologie des lobbyistes (chapitre T-11.011, r. 2) adopté en vertu de cette loi;

3° des mesures ayant pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption;

4° des mesures ayant pour but de prévenir les situations de conflits d'intérêts;

5° des mesures ayant pour but de prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte;

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

7° des mesures pour favoriser la rotation des éventuels cocontractants à l'égard des contrats qui comportent une dépense de 25 000 \$ ou plus mais inférieure au seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumissions publique en vertu de l'article 573 et qui peuvent être passés de gré à gré en vertu de règles adoptées en application du quatrième alinéa. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[60] Selon M. Mainville, aucune de ces dispositions législatives ne permet d'écarter ou de déclarer inadmissible une personne pour une période limitée d'un contrat de la Ville.

[61] Avec égards, ce moyen nous paraît erroné. À sa face même, la mise en place par une municipalité d'un régime pour écarter ou rendre inadmissible, pour une période temporaire, une personne des contrats accordés par la Ville s'inscrit en ligne droite avec les objectifs de nature impérative énoncés par le législateur aux termes de l'article 573.3.1.2 LCV. Un régime d'inadmissibilité est en lien et répond notamment aux objectifs des mesures (1°) luttant contre le truquage des offres d'appel, (3°) de prévenir les gestes de corruption et (5°) de prévenir une situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions.

[62] L'article 573.3.1.2 LCV doit recevoir une interprétation large et libérale qui assure l'accomplissement de son objet. L'article 4.1 de la *Loi d'interprétation* prévoit⁶⁷ :

« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[63] La Cour d'appel a reconnu qu'une municipalité peut exclure de son périmètre contractuel un entrepreneur pour une durée donnée pourvu que la mesure ne soit pas arbitraire ou frivole⁶⁸.

[64] Le législateur a laissé aux municipalités le soin de déterminer leur propre encadrement de gestion contractuelle visant à assurer l'intégrité dans l'octroi et l'exécution des contrats, d'abord par l'adoption d'une politique de gestion contractuelle, puis par l'adoption d'un règlement à ce sujet. Il s'agit d'une volonté claire du législateur d'accorder aux municipalités des outils larges pour lutter contre la corruption, le truquage et la manipulation des appels d'offres et dans la réalisation des contrats accordés afin de promouvoir l'assainissement des pratiques d'octroi contractuel au niveau municipal.

[65] Selon le Tribunal, il y a lieu de respecter cette marge de manœuvre conférée par le législateur aux municipalités pour atteindre ces objectifs. Le législateur a décidé de ne pas imposer un modèle unique en cette matière. Le législateur guide les municipalités en fixant les objectifs qui font appel à l'éthique, à la transparence et à la confiance du public dans les processus contractuels. L'utilisation du mot « mesure » désigne un moyen raisonnable permettant la réalisation de ces objectifs. L'adverbe « notamment » précède lesdites mesures possibles pour mettre en œuvre les objectifs stipulés. Il s'agit donc des mesures non exhaustives, ce qui milite en faveur d'une interprétation souple du pouvoir municipal en question. Il n'est pas question en l'espèce d'une habilitation ne pouvant recevoir qu'une seule solution raisonnable de la part des municipalités⁶⁹. Selon la Cour, écarter temporairement certaines personnes des rapports contractuels de la Ville, parce que ces dernières auraient manqué à des règles de gestion contractuelle après avoir été en relation contractuelle avec la Ville, est une mesure rationnellement liée à l'exécution intègre des contrats municipaux. Une telle mesure préserve aussi la liberté contractuelle de la Ville.

⁶⁷ RLRQ, c. I-16.

⁶⁸ *Entreprise PS Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 52 à 53.

⁶⁹ Voir la situation différente dans *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2022 QCCA 1139, par. 113.

[66] Le législateur autorise de manière explicite la Ville, par l'entremise du BIG, de résilier un contrat en cours de réalisation, par décision motivée, s'il est d'avis et s'il constate des manquements et le non-respect des exigences des documents d'appels d'offres ou d'un contrat ou que les renseignements donnés par le cocontractant sont faux⁷⁰. Dans ce contexte, la mise à l'écart ou la déclaration d'inadmissibilité paraît une mesure accessoire logique et cohérente. En effet, sans une telle mesure, une résiliation effectuée pourrait être contrecarrée, dans le contexte de contrats soumis à un processus d'appel d'offres (par exemple au plus bas soumissionnaire conforme), par l'obligation d'octroyer le contrat de remplacement à l'entreprise qui vient tout juste d'être prise en défaut et de subir la résiliation-sanction.

[67] La Ville est un organisme public qui bénéficie des mêmes droits contractuels qu'une autre personne morale, sous réserve des règles de droit particulières. L'article 1376 du *Code civil du Québec (C.c.Q.)* énonce :

« **1376.** 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. »

[68] À cet égard, la Ville peut se prévaloir des droits civils et contractuels de résiliation. Ces droits sont notamment prévus aux articles 1597, 1604, 1605 et 2125 C.c.Q. qui prévoient :

« **1597.** Le débiteur est en demeure de plein droit, par le seul effet de la loi, lorsque l'obligation ne pouvait être exécutée utilement que dans un certain temps qu'il a laissé s'écouler ou qu'il ne l'a pas exécutée immédiatement alors qu'il y avait urgence.

Il est également en demeure de plein droit lorsqu'il a manqué à une obligation de ne pas faire, ou qu'il a, par sa faute, rendu impossible l'exécution en nature de l'obligation; il l'est encore lorsqu'il a clairement manifesté au créancier son intention de ne pas exécuter l'obligation ou, s'il s'agit d'une obligation à exécution successive, qu'il refuse ou néglige de l'exécuter de manière répétée.

[...]

1604. Le créancier, s'il ne se prévaut pas du droit de forcer, dans les cas qui le permettent, l'exécution en nature de l'obligation contractuelle de son débiteur, a droit à la résolution du contrat, ou à sa résiliation s'il s'agit d'un contrat à exécution successive.

⁷⁰ Article 56.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

Cependant, il n'y a pas droit, malgré toute stipulation contraire, lorsque le défaut du débiteur est de peu d'importance, à moins que, s'agissant d'une obligation à exécution successive, ce défaut n'ait un caractère répétitif; mais il a droit, alors, à la réduction proportionnelle de son obligation corrélative.

La réduction proportionnelle de l'obligation corrélative s'apprécie en tenant compte de toutes les circonstances appropriées; si elle ne peut avoir lieu, le créancier n'a droit qu'à des dommages-intérêts.

1605. La résolution ou la résiliation du contrat peut avoir lieu sans action judiciaire lorsque le débiteur est en demeure de plein droit d'exécuter son obligation ou qu'il ne l'a pas exécutée dans le délai fixé par la mise en demeure.

[...]

2125. Le client peut, unilatéralement, résilier le contrat, quoique la réalisation de l'ouvrage ou la prestation du service ait déjà été entreprise. »

[Le Tribunal a mis en gras et a souligné une partie du texte.]

[69] Selon la Ville, la confiance est un élément essentiel des rapports contractuels. La recherche à long terme de plus d'intégrité et de la confiance du public est légitime et déterminante. L'espoir d'un effet bénéfique à long terme et de l'assainissement des pratiques contractuelles, suivant un effet de dissuasion, est rationnel. De même, selon la jurisprudence, l'inadmissibilité ou son accessoire – obliger les contractants à prendre acte et faire respecter cette même inadmissibilité – ne portent d'ailleurs atteinte à aucun droit reconnu⁷¹. À cet égard, vendre des services ou des biens à une municipalité, et ainsi tirer profit des deniers publics n'est pas un droit absolu. Une municipalité peut, dans l'intérêt public, baliser l'accès aux contrats publics sur des bases rationnelles et transparentes, ce qui inclut la possibilité pour la Ville d'écarter une personne ou une entreprise temporairement de la possibilité de soumissionner pour un contrat.

[70] Selon la Cour, cela paraît autant valable et rationnel pour les personnes inadmissibles que pour les contractants voulant faire affaire avec la Ville et à qui la Ville demande de respecter les déclarations d'inadmissibilité. La création et le maintien d'un registre public des personnes écartées ou inadmissibles constituent également des mesures conformes aux objectifs prévus à l'article 573.3.1.2 LCV. La publicité d'une sanction de mise à l'écart ou d'inadmissibilité, notamment via un tel registre, la rend transparente. Le registre public permet en plus d'assurer l'accessibilité de cette information, notamment par les fonctionnaires et ceux qui désirent faire affaire avec la Ville. Selon la Cour, cela est raisonnable, logique et cohérent avec les règles de gestion saines et efficaces des deniers publics.

⁷¹ *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 6, par. 45-46; *11073192 Canada inc. c. Inspectrice générale de la ville de Montréal*, 2021 QCCS 3868, par. 69.

[71] La mesure de la mise à l'écart ou de l'inadmissibilité est d'abord introduite par la Ville lors de la mise en vigueur d'une politique de gestion contractuelle en 2010⁷². Le législateur oblige à ce moment les municipalités à se doter d'une politique de gestion contractuelle de tout contrat⁷³. La sanction de mise à l'écart ou d'inadmissibilité est prévue et reprise dans les versions de la politique de gestion contractuelle de la Ville de 2011⁷⁴, 2012⁷⁵, 2013⁷⁶ et 2016⁷⁷. À l'audience, il a été mentionné que d'autres municipalités au Québec ont également un régime permettant de déclarer inadmissible un contractant⁷⁸.

[72] Tel que nous l'avons vu⁷⁹, en 2017 par la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁸⁰ (**Loi reconnaissant les municipalités comme gouvernements de proximité**), le législateur décide que, à partir du 1^{er} janvier 2018, il est préférable que les municipalités du Québec aient un règlement municipal en matière de gestion contractuelle plutôt qu'une politique de gestion contractuelle. Ainsi, le législateur oblige les municipalités à adopter un règlement sur la gestion contractuelle. Cependant, du 1^{er} janvier 2018 jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement municipal à ce sujet, le législateur transforme les politiques de gestion contractuelle en vigueur en règlements municipaux de gestion contractuelle.

[73] Selon M. Mainville, en agissant ainsi, soit en obligeant les municipalités à adopter un règlement sur la gestion contractuelle, il en découle *ipso jure* et nécessairement qu'un régime de mise à l'écart ou d'inadmissibilité est supprimé. Selon le raisonnement proposé par M. Mainville, un règlement municipal peut être sanctionné seulement par deux (2) moyens, soit une amende pénale, soit un recours civil. M. Mainville se réfère à cet égard à une certaine jurisprudence issue des tribunaux municipaux⁸¹.

[74] À notre avis, ce moyen est mal fondé. Avec égards, la jurisprudence soumise à ce sujet est citée hors contexte et est étrangère aux circonstances pertinentes du présent litige.

⁷² Pièce VDM 3a). Voir les articles 2.2 (« Infractions posées et admissibilité ») et 2.3.

⁷³ Article 573.3.1.2 LCV, L.Q. c. Art. 14, c. 18, art. 36, c. 42, art. 5.

⁷⁴ Pièce VDM-3b), art. 2.2, al. 2; art. 2.3, al. 1.

⁷⁵ Pièce VDM 3c), art. 1.3, al. 2 et 3; Art. 2.2, al. 4 et 5; Art. 2.3, al. 3 et 4; Art. 3.1, al. 2; Art. 3.2, al. 1 et 2; Art. 4.3, al. 2 et 3; Art. 6.1, al. 2 et 3; Art. 6.2, al. 1 et 2.

⁷⁶ Pièce VDM 3d), art. 1.3, al. 2 et 3; Art. 2.2, al. 3 et 4; Art. 2.3, al. 2 et 3; Art. 3.1, al. 2; Art. 3.2, al. 1 et 2; Art. 4.3, al. 2 et 3; Art. 6.1, al. 2 et 3; Art. 6.2, al. 1 et 2.

⁷⁷ Pièce P-8, articles 26 à 37.

⁷⁸ Voir pour la Ville de Laval : *Construction Socam ltée c Ville de Laval*, 2022 QCCS 4458.

⁷⁹ *Infra*, section 3.1.

⁸⁰ L.Q., 2017, c. 13.

⁸¹ *Longueuil (Ville) c. Heerawan*, 2004 CanLII 58248(QC CM); *Terrebonne (Ville de) c. 9222-9863 Québec inc.*, 2015 QCCM 217; *Chambly (Ville de) c. Houle*, 2012 QCCM 56.

[75] La Ville souligne avec raison qu'il faut tenir compte de l'objet de la réglementation pour déterminer comment celle-ci peut être mise en œuvre. Entre 2010 et 2018, il n'était même pas question d'un règlement de gestion contractuelle, mais bien d'une politique de gestion contractuelle. Le législateur voulait alors responsabiliser les municipalités en les obligeant à se doter d'un cadre clair favorisant l'intégrité et la transparence dans les rapports contractuels, et en les obligeant à incorporer automatiquement une telle politique dans tous les contrats octroyés.

[76] La teneur de la disposition législative de l'article 573.3.1.2 LCV n'a pas été modifiée lors de l'ajout de l'exigence de la forme réglementaire pour l'encadrement de la gestion contractuelle. Selon la Ville, rien dans la *Loi reconnaissant les municipalités comme gouvernements de proximité* n'indique une volonté législative de limiter au seul cadre pénal la mise en œuvre d'une saine gestion contractuelle municipale. En effet, compte tenu notamment du cadre contractuel général, il n'est ni souhaitable ni nécessaire, pour une municipalité, d'utiliser la voie pénale, alors que les parties sont déjà en relation contractuelle. Les municipalités sont en mesure de déterminer leurs attentes et les processus de gestion contractuelle et de les faire appliquer, conformément notamment aux principes généraux du droit civil contractuel. Selon la Ville, ce serait opérer un renversement des rôles d'exiger que la municipalité prenne l'initiative d'un recours civil avant d'agir advenant la constatation de comportements dérogatoires aux règles applicables de gestion contractuelle. Une municipalité peut faire respecter le cadre contractuel applicable comme toute autre personne.

[77] M. Mainville ne conteste pas dans le présent pourvoi les conclusions factuelles du Rapport EKLM.

[78] Selon le Tribunal, les commentaires du gouvernement accompagnant la *Loi reconnaissant les municipalités comme gouvernements de proximité* confirment l'intention du législateur de renforcer les mesures déjà adoptées par les municipalités, et ce, dans le but de maintenir les régimes en place et de les rendre plus robustes. Suivant cette loi, l'intention du législateur est d'accroître les pouvoirs municipaux réglementaires pour la lutte d'assainissement de la gestion des fonds publics par les municipalités et la gestion des contrats municipaux. Le texte de la Commission parlementaire qui a étudié cette loi le mentionne⁸² :

« Cet amendement convertit en règlement l'actuelle obligation des municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle. **L'habilitation réglementaire permettrait aux municipalités de décréter des mesures qui obligerait aussi les tiers, dont notamment les soumissionnaires, et d'assortir de telles mesures de dispositions pénales pour sanctionner leur contravention.**

⁸² Cahier d'autorités de Serge Mainville, onglet 14.

À l'instar de l'actuelle politique de gestion contractuelle, le règlement devrait prévoir des mesures de respect des lois, de lutte contre le truquage des offres, de prévention de l'intimidation, du trafic d'influence, de conflit d'intérêts, de la corruption, ou de toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité des processus de demandes de soumissions et de gestion contractuelle. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[79] Rien n'indique une intention du législateur de réduire les pouvoirs des municipalités à ce chapitre. De même, le titre de la loi, à savoir *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* [le Tribunal souligne], exprime une volonté législative d'accroître les pouvoirs des municipalités. Or, au moment de l'adoption de cette loi par le législateur, le régime de mise à l'écart et d'inadmissibilité des contractants pris en défaut de la Ville existe depuis sept (7) ans et demi. De même, le législateur, par les dispositions transitoires de cette loi, transforme en règlement municipal le régime existant de mise à l'écart et d'inadmissibilité⁸³. Selon la Cour, cela confirme l'intention du législateur de permettre aux municipalités de maintenir en place un tel régime.

[80] Selon M. Mainville, l'intention du législateur aurait plutôt été de décréter une espèce d'amnistie générale pour tous ceux et celles qui auraient été, par le passé, déclarés écartés ou inadmissibles. Avec égards, un tel moyen n'est non seulement pas soutenu par la preuve mais paraît être en opposition directe avec l'intention du législateur qui veut plutôt accorder des moyens et outils additionnels aux municipalités pour lutter contre la corruption, y compris le truquage et la collusion en matière d'appels d'offres et de réalisation des contrats municipaux. L'interprétation proposée par la Ville de l'intention du législateur de valider et de maintenir en vigueur un régime municipal de mise à l'écart ou d'inadmissibilité des personnes contrevenantes est non seulement une interprétation raisonnable. Elle est, avec égards, la seule interprétation raisonnable dans les circonstances.

[81] M. Mainville soumet, à titre de moyen additionnel que le législateur n'aurait pas voulu accorder aux municipalités le pouvoir de déclarer inadmissible un contrevenant, vu l'adoption par le législateur en 2011 de la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)*⁸⁴. Cette loi crée un régime provincial distinct d'inadmissibilité et un registre des entreprises non admissibles (**RENA**). Les entreprises inscrites sur le RENA sont également exclues de soumissionner pour des contrats octroyés par les municipalités⁸⁵. Avec égards, ce moyen est également mal fondé.

⁸³ *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q., c. 13, art. 278.

⁸⁴ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

⁸⁵ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 41 et 49. Voir également les articles 573.3.3.2 et 573.3.3.3 de la LCV.

[82] La LCOP crée un régime distinct géré par un organisme provincial, soit l'*Autorité des marchés publics*. Cet organisme ne transige pas avec les entreprises concernées et s'applique à l'ensemble des marchés publics québécois. La jurisprudence précise que l'objet du régime créé aux termes de la LCOP est distinct et complémentaire à celui créé par le RGC⁸⁶. En effet, les deux régimes ne donnent lieu à aucun conflit opérationnel. À noter que la LCOP autorise également la création d'un autre registre concernant les entreprises admissibles (**REA**)⁸⁷. Les dispositions de la LCOP sont applicables aux contrats municipaux en raison d'un renvoi dans la LCV⁸⁸. Or, rien dans la LCOP n'interdit à d'autres organismes, en particulier aux municipalités, de créer leur propre système et leur propre régime de gestion contractuelle, y compris un autre régime d'inadmissibilité⁸⁹.

[83] En 2017, soit après l'adoption de la LCOP, le législateur par la *Loi reconnaissant les municipalités comme gouvernements de proximité* a modifié la LCV pour obliger les municipalités à transformer leurs politiques de gestion contractuelle en règlement de gestion contractuelle, et ce, afin d'aider les autorités municipales à lutter contre la corruption dans l'octroi et dans l'administration des contrats municipaux. Le législateur indique alors des motifs pour vouloir faire remplacer les politiques de gestion contractuelle par des règlements de gestion contractuelle⁹⁰ :

« À l'instar de l'actuelle politique de gestion contractuelle, **le règlement devrait prévoir des mesures de respect des lois, de lutte contre le truquage des offres, de prévention de l'intimidation, du trafic d'influence, de conflit d'intérêt, de la corruption, ou de toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité des processus de demandes de soumissions et de gestion contractuelle.** »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[84] En agissant ainsi, l'intention du législateur est d'attribuer aux municipalités des pouvoirs additionnels pour mettre en place les règlements nécessaires à une lutte efficace contre les différents systèmes employés et observés localement pour contourner les règles d'une saine gestion financière des contrats municipaux, y compris un régime d'inadmissibilité.

⁸⁶ *Beauguard Environnement Itée c. Inspectrice générale de la Ville de Montréal*, 2020 QCCS 2616, par. 43.

⁸⁷ LCOP, article 21.45.

⁸⁸ LCV, article 573.3.1.2. Voir en revanche l'article 573.3.3.2 LCV qui ne vise qu'une catégorie de contrats municipaux.

⁸⁹ *Doucet c. Ville de Saint-Eustache*, 2018 QCCA 282, par. 39-40, 46, 49 et 57; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, par. 39.

⁹⁰ Autorités de Serge Mainville, ongles 14.

[85] Enfin, selon M. Mainville, le régime prévu par le RGC de résiliation et d'admissibilité ne peut se tenir en droit, car la Ville agit comme partie et juge et de ce fait, le régime est arbitraire et déraisonnable. Avec égards, ce moyen est mal fondé.

[86] Tel que mentionné, sous réserve de règles particulières précises, la Ville a les mêmes droits civils contractuels prévus au *Code civil du Québec* que toute autre personne. En l'espèce, il s'agit de contrats de service et d'entreprise. Or, le *Code civil du Québec* prévoit qu'un client peut, même sans motif, résilier unilatéralement un tel contrat⁹¹. De plus, le législateur prévoit spécifiquement que le BIG peut résilier, avec motifs à l'appui, un contrat en présence de manquements liés aux exigences d'un contrat⁹².

[87] Ainsi, le régime de la Ville qui requiert des motifs pour résilier un contrat est plus exigeant pour la Ville que celui prévu par le droit civil.

[88] En droit civil contractuel, personne n'est tenu de transiger contre son gré avec une autre personne. Sauf dans le cas de violation des droits fondamentaux ou de motifs liés à la discrimination, une personne est libre de transiger avec le contractant de son choix, notamment un fournisseur de service ou entrepreneur. Cependant, la municipalité est visée par les règles particulières pour favoriser la saine gestion des fonds publics, à savoir l'obligation d'offrir le contrat au soumissionnaire le plus bas conforme. Dans ce contexte, la mise à l'écart et la déclaration d'inadmissibilité sont des mesures raisonnables et rationnelles conciliables à la saine gestion des fonds publics, y compris la lutte contre la corruption, dans l'octroi des contrats municipaux.

[89] Contrairement à la liberté contractuelle générale de toute personne en vertu du droit civil québécois selon laquelle le client peut décider de ne pas faire affaire avec une autre personne, le régime d'inadmissibilité mis en place par le RGC balise l'exercice de ce droit. En effet, le RGC est fondé notamment sur un système d'enquête du BIG, de conclusions du BIG, de l'obligation de permettre, et ce, à plusieurs reprises, à la personne visée de présenter sa version des faits, de la recommandation du BIG, de la recommandation du contrôleur général de la Ville, de la violation de certains articles du RGC⁹³, de la considération des facteurs précisés⁹⁴ et de la pondération et enfin de la décision finale de la Ville. La mise à l'écart ou la déclaration d'inadmissibilité, selon le RGC ne dure que pendant une période déterminée maximale de cinq (5) ans. Rien dans la preuve administrée en l'espèce n'indique que ce pouvoir a été exercé sans motif ou de manière arbitraire.

⁹¹ Article 2125 C.c.Q.

⁹² Article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4. Article 57.1.12. : Dans un délai de quarante-cinq (45) jours, la Ville peut renverser cette décision.

⁹³ Article 24.1 du RGC.

⁹⁴ Article 24.2 du RGC.

[90] Rappelons que M. Mainville ne conteste pas les conclusions factuelles au soutien desquelles la décision a été prise, à savoir, qu'il a en toute connaissance des faits, procédé à l'embauche d'une personne et à l'octroi d'un contrat à un sous-traitant, alors que ces derniers ont été écartés et déclarés inadmissibles par la Ville.

[91] Selon la Ville, le régime d'inadmissibilité à un fournisseur de faire affaire, directement ou indirectement avec la Ville, notamment par le biais de la sous-traitance (tel que prévu aux articles 15 et 16 du RGC) est une mesure logique et rationnelle pour la gestion efficace et cohérente de l'intégrité et la transparence des contrats municipaux. Il en est de même pour le registre public d'inadmissibilité prévu à cette fin. L'interprétation de la Ville selon laquelle elle est habilitée législativement à mettre en place un tel régime, notamment en vertu de l'article 573.3.1.2. LCV, et ce, par l'entremise du RGC, en particulier les articles 15, 16, 24 à 25.2, 28 à 32 et 36, est raisonnable eu égard aux faits et au droit applicables. Ces articles sont donc *intra vires* la compétence législative déléguée à la Ville.

4.3 La Ville a-t-elle valablement déclaré M. Mainville inadmissible à conclure tout contrat avec la Ville et inscrit son nom au registre à cette fin?

[92] M. Mainville soumet en l'espèce que l'application par la Ville d'une sanction d'inadmissibilité est déraisonnable et non fondée à son égard, car au moment où il a posé le geste reproché, ce geste n'était pas prohibé par le texte municipal en vigueur. Avec égards, ce moyen est mal fondé.

[93] Le Tribunal a déjà décidé que la Ville a la compétence d'adopter le RGC et que les dispositions attaquées sont *intra vires* les pouvoirs de la Ville. La Ville reproche à M. Mainville, dans la réalisation des contrats accordés à EKLM, d'avoir fait affaire avec et d'avoir accordé des sous-contrats à M. Michon (ou à une société qu'il contrôlait), soit une personne déclarée écartée ou inadmissible en vertu des régimes applicables aux périodes pertinentes et dont le nom figurait sur les registres publics prévus à cette fin. Les articles 15 et 16 du RGC, entrée en vigueur le 18 juin 2018, prévoient :

« 15. Le cocontractant de la Ville ne peut pas faire affaire avec des sous-contractants inadmissibles ou avec une personne qui leur est liée au sens du paragraphe 9° de l'article 1 dans le cadre de l'exécution du contrat sauf si la Ville l'autorise expressément en vertu du deuxième alinéa de l'article 28 ou des articles 29 ou 30.

Dès que le cocontractant a connaissance d'une violation, par son sous-contractant, au présent règlement, il doit en informer la Ville immédiatement.

16. Sauf si la Ville l'autorise expressément, une personne inadmissible ou une personne qui lui est liée au sens du paragraphe 9° de l'article 1, autre qu'un sous-contractant, ne peut travailler ou avoir un quelconque intérêt dans le cadre d'un contrat de la Ville et d'un sous-contrat s'y rattachant. Le cocontractant de la Ville ne peut pas permettre ni tolérer de telles situations. »

[94] Il y a lieu de noter que pour les cinq (5) contrats accordés par la Ville, le RGC était en vigueur, soit pour la quasi-totalité (Contrats 2018 – 6 juin 2018 au 6 juin 2021 : MHM-207-1821) ou la totalité (Contrats 2021 – 7 avril 2021 au 6 avril 2023 : MHM-210-2123; MHM-211-2123), ou en partie (Contrats 2016 – 23 août 2016 au 23 août 2018 : MHM-206-1618, MHM-207-1618). Ainsi, les violations des articles 15 et 16 du RGC ont eu lieu au cours de tous les Contrats. Le RGC déclare qu'il a un effet immédiat à tous les contrats conclus avec la Ville⁹⁵. Selon la preuve non contestée, M. Mainville a pleine connaissance du fait que M. Michon est inadmissible et que son nom apparaît sur le registre public pertinent lors de la réalisation de tous les Contrats. Malgré cette connaissance et en violation notamment de l'article 15, al. 2 du RGC depuis le 18 juin 2018, M. Mainville n'en a pas informé la Ville. Il en découle que la décision de la Ville, en vertu de la Résolution, est pleinement justifiée, et ce sans égard à tout moyen ou toute question de rétroactivité ou de rétrospectivité.

[95] M. Mainville reproche à la Ville l'adoption de l'article 36 du RGC. Selon cet article, l'inscription de toute personne mise à l'écart ou déclarée inadmissible en vertu de la politique de gestion antérieure demeure valable jusqu'à l'expiration de la période d'interdiction précisée. L'article 36 RGC dispose que :

« Toute personne inscrite au registre des personnes inadmissibles en vertu de l'application de la politique de gestion contractuelle en vigueur avant le 23 août 2016 qui n'a pas d'autorisation de contracter ainsi que toute personne inscrite audit registre en vertu de l'application de la politique de gestion contractuelle en vigueur après le 22 août 2016 devenue le Règlement sur la gestion contractuelle le 1^{er} janvier 2018 demeure inscrite audit registre jusqu'à la date de fin de la période d'interdiction prévue. »

[96] M. Mainville soutient qu'une telle disposition est *ultra vires* des pouvoirs de la Ville, car le législateur n'a pas explicitement prévu que la transformation de la politique de gestion contractuelle en règlement de gestion contractuelle pouvait avoir un effet rétroactif. Avec égards, ce moyen est mal fondé.

[97] En vertu de la *Loi reconnaissant les municipalités comme des gouvernements de proximité*, l'intention du législateur est clairement de maintenir les acquis du régime passé aux termes des politiques de gestion contractuelle, de prolonger leur effet, de les renforcer et d'offrir aux municipalités des pouvoirs réglementaires élargis, notamment en transformant les politiques de gestion contractuelle en vigueur en règlements de gestion contractuelle. Il n'est donc pas question de reculer mais d'avancer.

[98] Si le moyen plaidé par M. Mainville est exact, l'intention du législateur aurait plutôt été de déclarer une amnistie générale de tous ceux et celles qui avaient participé à des actes de corruption et de collusion au niveau des contrats municipaux et d'obliger les municipalités à repartir tout le registre à zéro. Rien dans la preuve n'indique une telle intention du législateur, au contraire.

⁹⁵ Articles 3 et 35 du RGC.

[99] Tel que nous l'avons décidé, la question de la rétroactivité ou non n'est pas pertinente en l'espèce. De même, la question de l'effet rétroactif d'une règle légalement adoptée relève de l'interprétation et non d'une prohibition absolue. L'interprétation et l'application d'une règle comme ayant une portée rétroactive sont valables notamment lorsque le contexte exige implicitement une telle interprétation⁹⁶. Il faut notamment tenir compte de l'objectif de favoriser l'intérêt public d'un état existant⁹⁷.

[100] L'article 36 du RGC est conciliable avec une telle interprétation. Par ailleurs, en ce qui a trait à la période entre le 23 août 2016 et le 1er janvier 2018, soit au cours de la période de la politique de gestion contractuelle, les actions et gestes posés par M. Mainville d'engager et de sous-traiter, des contrats au bénéfice d'une personne écartée ou inadmissible constituaient déjà des violations de cette politique qui entraînaient la sanction de la mise à l'écart ou de l'inadmissibilité⁹⁸. Ainsi, même s'il n'est pas nécessaire de se prononcer à ce sujet, il n'y a pas eu de nouvelles conséquences à l'égard d'événements passés, mais simplement les mêmes conséquences.

[101] En effet, tel que mentionné, les manquements commis par M. Mainville après l'entrée en vigueur du RGC suffisent à justifier et à valider les sanctions recommandées par le BIG et par le contrôleur général et imposées par la Ville par l'entremise de la Résolution.

[102] M. Mainville soutient un moyen additionnel à ce sujet. Il plaide que la mise à l'écart de M. Michon par la résolution de la Ville du 21 novembre 2016 qui déclare M. Michon écarté ou inadmissible⁹⁹ a eu un effet rétrospectif non valable. M. Mainville soutient que la résolution déclarant la mise à l'écart de M. Michon a eu lieu en vertu de la politique de gestion contractuelle en vigueur à partir du 22 août 2016 alors que les actes de collusion de M. Michon ont eu lieu vers le 3 juin 2016¹⁰⁰. Selon les prétentions de M. Mainville, étant donné que cette mise à l'écart de M. Michon n'était pas valable, il est loisible à M. Mainville de ne pas en tenir compte et qu'il pouvait donc engager M. Michon comme employé et, par le biais d'une société contrôlée, comme sous-traitant de manière clandestine, et ce, malgré le fait que le nom de M. Michon figure, et ce à la connaissance de M. Mainville, sur le registre des personnes écartées ou inadmissibles de novembre 2016 à novembre 2021.

⁹⁶ *Tran c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CSC 50, par. 43.

⁹⁷ *Ville de Montréal c. Applebaum*, 2020 QCCS 87, par. 19, 23-24, 27-28, 30, 34 et 38 (confirmé en appel : 2022 QCCA 1662).

⁹⁸ Voir notamment les articles 18, 19, 28, 29, 30, 32, 35, 39, al. 3 de la *Politique de gestion contractuelle* du 22 août 2016, Pièce P-8.

⁹⁹ Pièce P-4.

¹⁰⁰ Pièce P-1, p.1.

[103] Ce moyen est mal fondé. En premier lieu, M. Michon n'a jamais contesté le caractère fondé et valable de sa mise à l'écart et plus tard son inadmissibilité. M. Mainville n'a pas le droit de plaider pour autrui. M. Mainville attaque de manière collatérale une décision qui n'a pas été contestée par l'intéressé. En deuxième lieu, selon la preuve non contestée, M. Mainville est au courant que M. Michon est déclaré personne écartée ou inadmissible depuis novembre 2016, et ce tant en vertu du RGC que la politique de gestion contractuelle antérieure. En effet, selon la preuve, M. Mainville est au courant depuis cette date que le nom de M. Michon apparaît sur la liste publique pertinente des personnes écartées ou inadmissibles. L'article 31 du RGC confirme que la Ville tient un registre des personnes inadmissibles. L'article 36 du RGC précise que les personnes précédemment déclarées écartées ou inadmissibles demeurent inscrites sur la liste jusqu'à la date de fin de la période d'interdiction prévue. Selon les articles 15 et 16 du RGC, le co-contractant de la Ville ne peut pas faire affaire avec des sous-contractants inadmissibles ou une personne liée et doit, dès qu'il a connaissance que son entreprise fait affaire avec une personne déclarée inadmissible, « en informer la Ville immédiatement » (article 15, al. 2 du RGC) et « ne peut pas permettre ni tolérer » (article 16 du RGC) de telles situations. En cas de contravention à ces articles, la Ville peut déclarer M. Mainville inadmissible (article 24 du RGC).

[104] Il en découle que, en toute connaissance de cause, M. Mainville a transigé avec une personne publiquement déclarée inadmissible en vertu du RGC. Ainsi, indépendamment si M. Michon a été valablement mis sur la liste de personnes inadmissibles, il est indubitable que M. Mainville a sciemment violé les articles 15 et 16 du RGC, ce qui justifie la sanction d'inadmissibilité déclarée à son sujet en vertu de l'article 24 du RGC. Au cours de la réalisation des contrats, M. Mainville n'a jamais soulevé avec la Ville que le statut de M. Michon comme personne mise à l'écart ou inadmissible n'était pas exact. En conséquence, il y a lieu d'opposer une fin de non-recevoir à ce moyen de M. Mainville. L'interprétation par la Ville quant au manquement de M. Michon appartient donc aux issues raisonnables eu égard aux faits et au droit.

[105] Enfin, même si, pour les motifs déjà exprimés, il n'est pas nécessaire de se prononcer à ce sujet, il y a lieu de noter que la déclaration initiale de mise à l'écart de M. Michon ne paraît pas non plus erronée. Le Rapport Michon du BIG concernant les actes de collusion de M. Michon confirme que ce dernier a admis avoir contacté son concurrent pour lui demander de ne pas soumissionner et d'avoir essayé de convaincre d'autres entrepreneurs de ne pas soumissionner sur un contrat convoité par son entreprise¹⁰¹.

¹⁰¹ Pièce P-1, p. 17.

[106] Selon la politique de gestion contractuelle de l'époque, la Ville avait le droit de déclarer écartée pendant une période de cinq (5) ans une personne liée qui a participé à un acte de collusion¹⁰², ce que M. Michon a fait et a admis avoir fait. En juin 2016, la Ville avait donc le droit de déclarer M. Mainville écarté en vertu de la politique de gestion contractuelle en vigueur à ce moment. La Ville a préféré attendre la mise en vigueur de la politique de gestion contractuelle du 22 août 2016 pour le faire.

[107] La résolution du 23 novembre 2016 qui déclare écarté M. Michon se réfère à l'article 39¹⁰³ de la politique de gestion contractuelle du 22 août 2016¹⁰⁴. Cet article autorise la Ville à déclarer M. Mainville écarté dans ces circonstances¹⁰⁵.

[108] Étant donné que les actes de M. Michon en vertu de la politique de gestion contractuelle précédente suffisaient pour le déclarer personne écartée, il n'y a pas d'effet rétroactif par l'application de l'article 39, al. 2 de la politique de gestion contractuelle du 22 août 2016 prononçant la même sanction. Ainsi, l'interprétation de la Ville à ce sujet qui a donné lieu à la résolution du 23 novembre 2016¹⁰⁶ est raisonnable eu égard aux faits et au droit applicable. Cette résolution qui déclare M. Michon écarté est donc valable. En toute probabilité, il s'agit de la raison pour laquelle M. Michon ne l'a jamais contestée.

[109] Pour tous ces motifs, la décision de la Ville, par la Résolution, de déclarer M. Mainville inadmissible à conclure tout contrat avec la Ville pour une période de cinq (5) ans et d'inscrire son nom au registre prévu à cette fin constitue une issue raisonnable eu égard aux faits pertinents et au droit applicable.

¹⁰² Pièce VDM-3d) (2013), article 4.3, al. 3 : « De plus, ce soumissionnaire et toute personne qui lui est liée ou lui a été liée à un moment ou l'autre pendant la période de soumission, ainsi que toute autre personne ci-haut mentionnée, ayant participé à l'un des actes précités, sont écartés de tout appel d'offres pendant cinq (5) ans à compter de la date du rejet de cette soumission. ».

¹⁰³ Pièce P-4.

¹⁰⁴ Pièce P-8.

¹⁰⁵ Pièce P-8, p. 9 :

« 39. Le fait qu'une personne

- ait été déclarée coupable de **collusion**, de manœuvres frauduleuses ou autre acte de même nature ou tenue responsable, [...]

- **ait admis avoir participé à un tel acte;**

- [...]

sur le territoire du Québec dans les 5 années précédant le [insérer la date d'entrée en vigueur modifications de la PGC], permet à la Ville, à sa seule discrétion, d'écarter cette personne, de même qu'une personne qui lui est liée, de tout appel d'offres, de tout sous-contrat ou de la possibilité de conclure un contrat de gré de gré avec la Ville pendant 5 ans à compter de l'un ou de l'autre de ces événements. ».

[Le Tribunal a mis une partie du texte en italiques et en gras.]

¹⁰⁶ Pièce P-4.

4.4 Lors du processus suivi par la Ville qui a mené à l'adoption de la Résolution, a-t-elle violé son obligation d'équité procédurale envers M. Mainville ?

[110] Selon M. Mainville, ce n'était pas la Ville, soit le Conseil municipal ou, en l'espèce, le Comité exécutif, qui a conclu qu'il avait contrevenu au RGC, en particulier aux articles 15 et 16. Selon lui, cette conclusion a été faite uniquement par le BIG, dirigé par l'Inspecteur général (IG).

[111] L'IG occupe un poste particulier au sein de l'administration de la Ville. Son bureau a une certaine autonomie à l'intérieur de la Ville. L'IG est nommé par le Conseil municipal, et ce, uniquement lorsque sa candidature reçoit l'appui de deux tiers des voix du Conseil¹⁰⁷. L'IG jouit d'une certaine autonomie en raison qu'il ne peut être destitué par la décision du maire ou de la mairesse. De même, une autre sanction disciplinaire requiert également l'appui de deux tiers des voix du Conseil municipal¹⁰⁸. L'IG est nommé pour un mandat de cinq (5) ans, non renouvelable¹⁰⁹. Le mandat de l'IG est de surveiller les processus de passation des contrats de la Ville et leur exécution¹¹⁰. Ce mandat inclut celui de recommander au Conseil municipal toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité dans le cadre de la passation et l'exécution des contrats octroyés par la Ville. L'IG a un pouvoir d'enquête¹¹¹. Toute entrave à l'exercice de ce pouvoir d'enquête est sujette à amende. Enfin, tel que nous avons vu, l'IG a le pouvoir, à la suite d'un avis motivé, d'annuler tout processus de passation de contrat et de résilier tout contrat accordé par la Ville¹¹², quitte à ce que le Conseil municipal renverse une telle décision¹¹³.

[112] Selon M. Mainville, le RGC prévoit que la Ville doit décider s'il y a contravention au RGC et doit déterminer, le cas échéant, la sanction appropriée. Or, la Ville parle par la voix de son Conseil municipal. En l'espèce, il est reconnu que le pouvoir du Conseil municipal conféré par l'article 24 du RGC a été valablement délégué au Comité exécutif de la Ville¹¹⁴. Les articles 24 et 24.1 du RGC prévoient :

« **24.** La Ville peut, en cas de contravention aux articles 5, 5.1, 6, 8, 9, 13, 14, 15 ou 16, à sa seule discrétion et suivant la réception d'une recommandation à cet effet, prévoir l'une ou l'autre, ou une combinaison, des sanctions suivantes :

¹⁰⁷ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, article 57.1.1.

¹⁰⁸ *Id.*, al. 4.

¹⁰⁹ *Id.*, article 57.1.4.

¹¹⁰ *Id.*, article 57.1.8.

¹¹¹ *Id.*, article 57.1.9.

¹¹² *Id.*, article 57.1.10.

¹¹³ *Id.*, articles 57.1.11 et 57.1.12.

¹¹⁴ *Règlement intérieur du conseil sur la délégation de pouvoir au comité exécutif*, Règlement 03-009, art. 1,18°.

- 1° déclarer inadmissible le contrevenant pour une période maximale de 5 ans. Le cas échéant, devient également inadmissible toute personne liée, au sens du paragraphe 9° a) de l'article 1, à ce dernier ainsi que toute personne pour laquelle il agissait lors de la contravention;
- 2° lorsque la contravention est commise en cours d'exécution de contrat, imposer au cocontractant toute pénalité monétaire ne pouvant excéder le montant le moins élevé entre 10 % de la valeur du contrat au moment de l'octroi et :
 - a) 10 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 100 000 \$;
 - b) 50 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 1 000 000 \$;
 - c) 100 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est inférieure à 10 000 000 \$;
 - d) 200 000 \$, s'il s'agit d'un contrat dont la valeur est de 10 000 000 \$ ou plus;
- 3° imposer toute mesure particularisée de contrôle adaptée à la contravention commise.

Aux fins du paragraphe 1° du premier alinéa, la durée de l'inadmissibilité aux contrats de la Ville et sous-contrats débute à la date de la décision de l'instance décisionnelle compétente de la Ville, sous réserve de l'article 32.

24.1. La Ville ne peut imposer une sanction prévue à l'article 24 que si les conditions suivantes sont remplies :

- 1° elle fait suite au constat d'une contravention à l'un ou l'autre des articles 5, 5.1, 6, 8, 9, 13, 14, 15 ou 16 du présent règlement;
- 2° le constat de la contravention et la sanction recommandée sont consignés par écrit dont copie a été transmise au contrevenant;
- 3° un délai d'au moins 10 jours de la réception de la copie de l'écrit visé au paragraphe 2° a été accordé au contrevenant afin qu'il puisse transmettre, par écrit, tout commentaire à la personne désignée dans l'avis transmis par la Ville;
- 4° les commentaires transmis en vertu du paragraphe 3° ont été examinés et considérés, le cas échéant.

La sanction devient définitive en étant approuvée par l'instance décisionnelle compétente de la Ville. Une copie de la décision est transmise au contrevenant. »

[113] Selon M. Mainville, la Ville n'a pas fait une évaluation neutre et une détermination objective pour savoir s'il a commis un manquement aux règles posées aux articles 15 et 16 du RGC. Selon lui, la Ville (soit le Comité exécutif) s'est fiée aveuglément aux conclusions de l'IG sur la question et sur les recommandations quant à la sanction applicable¹¹⁵. L'avocat de M. Mainville soutient qu'agir ainsi constitue une sous-délégation illégale du pouvoir et de la partialité car la décision du Comité exécutif est dictée par une autre entité¹¹⁶.

[114] Selon la Ville, le processus menant aux recommandations portant sur l'existence des contraventions et menant aux sanctions imposées a été rigoureusement et équitablement suivi : M. Mainville a été interrogé et a donné sa version des faits; tout au long du processus décisionnel, M. Mainville a pu, et dans les faits, a fait valoir ses commentaires, observations, et ses moyens de contestation quant aux constatations et recommandations préliminaires, intérimaires et finales portant sur les manquements allégués et quant aux sanctions appropriées à imposer. Selon la Ville, ce dont M. Mainville se plaint en réalité est que malgré les maintes représentations de lui et de ses avocats, la Ville n'a pas changé son évaluation quant aux contraventions de M. Mainville et aux sanctions appropriées devant lui être imposées.

[115] Dans l'arrêt *Baker*, la Cour suprême a précisé que l'obligation d'équité procédurale tient compte et varie selon le contexte réglementaire en question. La Cour suprême s'est exprimée ainsi¹¹⁷ :

« [22] Bien que l'obligation d'équité soit souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés, il est utile d'examiner les critères à appliquer pour définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données. **Je souligne que l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leurs points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur. »**

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[116] Selon le Tribunal, il n'y a, en l'espèce, aucun aveuglement volontaire ou manque d'ouverture de la Ville quant aux constatations et conclusions du BIG concernant son évaluation en ce qui a trait à la commission des manquements au RGC par M. Mainville et aux sanctions appropriées imposées.

¹¹⁵ Plan d'argumentation de l'avocat de M. Mainville, p. 20, par. 7, point 9.

¹¹⁶ *Constructions Lavacon inc. c. Autorité des marchés publics*, 2021 QCCS 412.

¹¹⁷ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817.

[117] Il faut noter le caractère méticuleux et structuré du Rapport EKLM¹¹⁸. Ce rapport est en ligne directe avec la mission conférée par le législateur à l'IG. Il y a lieu de noter que le BIG a demandé aux intéressés, y compris à M. Mainville, de formuler leurs commentaires quant à ses constatations et recommandations préliminaires et donc avant la finalisation du rapport¹¹⁹.

[118] La Ville n'a pas aveuglément pris comme avérée la teneur du Rapport EKLM. À la suite de la réception de ce rapport, la Commission permanente de la Ville sur l'Inspecteur général (**Commission permanente**), constituée d'élus municipaux, s'est penchée sur son contenu¹²⁰. L'IG a dû se présenter devant cette commission pour justifier et défendre le Rapport EKLM. La Commission permanente a demandé et obtenu des précisions¹²¹. Au terme de la séance, la Commission permanente a délibéré afin de convenir d'une recommandation à émettre à l'intention du Conseil municipal¹²². La Commission permanente a rendu un rapport comprenant ses commentaires et recommandations. Le rapport note certaines interrogations des membres de la Commission permanente¹²³ :

« [...] Ils s'interrogent également sur les mesures pouvant être mises en place pour éviter ce genre de dynamique dans la cession de contrat et de sous-traitance en déneigement puisque ce n'est pas le premier rapport de cette nature. Les discussions amènent les commissaires à se demander s'il y a raison, aujourd'hui encore, de s'inquiéter de la présence de collusion ou de partage du territoire dans les opérations de déneigement à Montréal et à s'interroger sur l'efficacité des mesures de surveillance et de dissuasion en place. D'autre part, la Commission s'est enquis des explications derrière la recommandation de graduer, de 3 à 5 ans, la période d'inscription au Registre des personnes inadmissibles. »

[119] Le rapport de la Commission permanente fait également état de certains éléments de l'analyse¹²⁴ :

« La Commission juge essentiel que la Ville lance un message clair aux entreprises qui seraient tentées de prendre part à un stratagème de nature collusoire et qu'elle mette en place les outils nécessaires pour dissuader les récidivistes. Une réflexion plus approfondie pourrait éventuellement avoir lieu afin que la Ville soit mieux outillée à cet égard.

¹¹⁸ Pièce P-8.

¹¹⁹ Pièce P-8, p. 33 et suivantes, point 4.

¹²⁰ Pièce P-18A.

¹²¹ Pièce P-18A, p. 9.

¹²² Pièce P-18A, p. 5.

¹²³ Pièce P-18A, p. 9.

¹²⁴ Pièce P-18A, p. 9.

À la lumière des explications de l'inspectrice au sujet de la période d'inadmissibilité et des paliers de gradation de trois (3) à cinq (5) ans, les commissaires s'entendent pour dire que cette cascade est proportionnelle aux actions de chacune des parties et qu'elle reflète la gravité de leur manquement, de même que leur niveau de collaboration durant l'enquête. La collaboration, comme facteur d'atténuation, a en effet été soulevée dans les échanges avec Me Bishop (Inspectrice générale). **Rappelons que Serge Mainville a tenté de dissimuler des faits durant l'enquête et que Louis-Victor Michon a quant à lui tenté d'influencer le témoignage de Daniel Girard, alors que la collaboration de Daniel Girard a contribué au travail de l'équipe du Bureau de l'inspecteur général.** »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte.]

[120] La Commission permanente a décidé de suivre les recommandations du Rapport EKLM.

[121] Le 3 octobre 2022, le Service d'approvisionnement de la Ville a demandé à M. Mainville s'il avait des commentaires additionnels concernant le Rapport EKLM. Le Service d'approvisionnement fournit un soutien administratif à la Ville dans le cadre du processus menant à la décision finale du Comité exécutif. Le Service d'approvisionnement demande spécifiquement à M. Mainville de lui faire part de ses observations, à la fois sur les constats concernant des manquements allégués au RGC de même que sur les sanctions recommandées à être imposées. La lettre est libellée ainsi¹²⁵ :

« Pour ce faire, nous souhaiterions obtenir de votre part vos observations quant au constat de contravention au RGC et particulièrement à l'égard des facteurs énumérés à l'article 24.2 du RGC qui sont à prendre en compte aux fins de la détermination de la sanction. [...]»

[122] Un autre élément de preuve confirme que la Ville n'a pas suivi aveuglément et sans discernement les recommandations du BIG. À la suite de la délivrance du Rapport EKLM, M. Mainville s'est retiré de EKLM et a vendu ses actions. Par la suite, la Ville a tenu compte de ce changement dans la détermination de la sanction à imposer. Tel que nous l'avons vu, en raison de ces développements, la Ville a décidé qu'il était approprié de convenir avec EKLM quant à des mesures particulières de contrôle qui, selon l'évaluation de la Ville, constituent des mesures efficaces pour empêcher des récidives par EKLM¹²⁶.

[123] Le 17 février 2023, l'avocat de M. Mainville envoie au Service d'approvisionnement une lettre détaillée (12 pages) contestant sur le fond les contraventions alléguées en question et les sanctions envisagées¹²⁷.

¹²⁵ Pièce VDM-4, p. 2. Voir également VDM-5 quant à l'avis de la Ville à l'avocat de M. Mainville.

¹²⁶ Pièce P-18B, p. 13.

¹²⁷ Pièce P-17.

[124] À ce stade, le Contrôleur général à la Direction générale de la Ville est chargé d'acheminer le dossier vers le Comité exécutif¹²⁸. Il n'y a pas de doute que le Contrôleur général a pris connaissance de la lettre de l'avocat de M. Mainville et des lettres des autres personnes visées par le Rapport EKLM avant de formuler ses propres recommandations au Comité exécutif.

[125] Le 23 février 2023, le Contrôleur général transmet un rapport (**Rapport du Contrôleur général**) à l'intention du Comité exécutif comprenant ses recommandations quant aux suites à donner au Rapport EKLM¹²⁹. Toutes les lettres des personnes visées par les allégations du Rapport EKLM sont annexées au Rapport du Contrôleur général. Ce rapport résume tous les éléments de défense des parties visées, y compris les moyens présentés par l'avocat de M. Mainville dans sa lettre du 17 février 2023¹³⁰. Le Contrôleur général considère également les points de contestation formulés et allégués par EKLM et M. Mainville aux termes du pourvoi initial en contrôle judiciaire¹³¹.

[126] Le 24 février 2023, le Service d'approvisionnement prépare un « Sommaire décisionnel »¹³² à l'intention du Comité exécutif. Ce document présente un rapport global portant sur l'évolution du processus du dossier impliquant les personnes visées afin de permettre au Comité exécutif de prendre une décision dans le dossier à la fois concernant les manquements allégués et les sanctions appropriées à retenir. Le Sommaire décisionnel énonce¹³³ :

« Le Contrôleur général, après avoir examiné le rapport du BIG, les recommandations de la Commission sur l'inspecteur général, les commentaires reçus par les contrevenants, les allégués contenus au recours judiciaire ainsi que les discussions avec KLM, a émis son rapport de recommandations le 23 février 2023.

Le présent sommaire décisionnel vise à permettre au comité exécutif de prendre connaissance de tous les éléments et documents utiles à sa prise de décision et particulièrement de l'ensemble des commentaires transmis par les contrevenants sur les manquements invoqués contre eux ainsi que sur les sanctions à imposer en lien avec ces manquements. »

[Le Tribunal a mis en gras une partie du texte]

¹²⁸ Pièce P-16.

¹²⁹ Pièce P-18B.

¹³⁰ Pièce P-18B, p. 6 à 11. Pour la lettre d'avocat, Pièce P-18B, p. 31 et Pièce P-17.

¹³¹ Pièce P-18B, p. 9.

¹³² Pièce P-18D.

¹³³ *Id.*, p. 2.

[127] Le Sommaire décisionnel résume en détail tous les moyens de défense et de contestation de M. Mainville à la fois au sujet des contraventions alléguées et les propositions de sanctions¹³⁴. Le Sommaire décisionnel comprend les recommandations finales du Contrôleur général¹³⁵.

[128] Le 8 mars 2023, le Comité exécutif se penche sur le caractère bien-fondé ou non des allégations de manquements et sur les sanctions appropriées. Le procès-verbal de la séance comprend le texte suivant¹³⁶ :

« Attendu que Serge Mainville a fait parvenir ses commentaires par le biais de son avocat le 17 février 2023 et l'analyse qui en a découlé ;
Attendu que le Contrôleur général, après avoir examiné le rapport du BIG, les recommandations de la Commission sur l'inspecteur général, les commentaires reçus par les contrevenants, les allégués contenus au recours judiciaire ainsi que la conclusion des discussions avec Les Entreprises K.L. Mainville inc. (maintenant connue sous Valosphère Environnement inc.) a formulé des recommandations contenues à son rapport du 23 février 2023 ; »

[129] Après étude du dossier à huis clos, le Comité exécutif décide que les personnes visées, y compris M. Mainville, ont contrevenu aux dispositions pertinentes du RGC et impose les sanctions recommandées par le Contrôleur général et adopte en conséquence la Résolution.

[130] Selon le Tribunal, la preuve n'appuie pas le moyen de M. Mainville selon lequel la Ville (ou le Comité exécutif) s'est fiée aveuglément au Rapport EKLM pour décider si, dans les faits, les personnes visées avaient contrevenu aux articles prévus au RGC et pour décider des sanctions appropriées. Les différentes instances de la Ville ont fait leurs propres évaluations de ces éléments, et ce, à la suite de la réception et de l'étude des commentaires et observations reçus des personnes visées, y compris M. Mainville. Le Comité exécutif, agissant pour et au nom de la Ville, a fait de même lors de l'adoption de la Résolution.

[131] La Ville n'a commis aucun manquement à son obligation d'équité procédurale due à M. Mainville dans les circonstances.

¹³⁴ Pièce P-18D, p. 4 à 7.

¹³⁵ Pièce P-18, p. 7.

¹³⁶ Pièce P-19, p. 1.

5. Conclusion

[132] Compte tenu de ce qui précède, M. Mainville n'a établi ni l'illégalité ni l'application erronée du régime d'inadmissibilité contractuelle temporaire qui a permis à la Ville de déclarer M. Mainville une personne inadmissible aux termes du RGC. M. Mainville n'a pas non plus établi que la Ville, lors de l'administration de ce régime à son sujet, a violé son obligation d'équité procédurale. Il y a donc lieu de rejeter le pourvoi en contrôle de justice, avec frais de justice.

POUR TOUS CES MOTIFS, LA COUR :

[133] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire de Serge Mainville ;

[134] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**

JEFFREY EDWARDS, J.C.S.

Me Alain Chevrier
DUNTON, RAINVILLE
AVOCATS DU DEMANDEUR
Serge Mainville

Me Alexandre Paul-Hus
Me Steven Rousseau
GAGNIER GUAY BIRON
AVOCATS DE LA DÉFENDERESSE
Ville de Montréal

Dates d'audience : 21 et 22 mars 2023