



LANGLOIS

AVOCATS - LAWYERS

Sébastien Laprise
T +1 418 650-7915
sebastien.laprise@langlois.ca

Québec, le 1^{er} avril 2020

PAR COURRIEL

Me Anne Demers, LL.B., Adm.A.
Directrice générale
Me Chantal Pellerin
Conseillère juridique et secrétaire générale
REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC
1135, Grande Allée Ouest, bureau 170
Québec (Québec) G1S 1E7

Objet : Avis juridique
Contrat de services de sécurité – Application des règles d'adjudication des
contrats
Notre dossier : 339780-8

Me Demers,
Me Pellerin,

Nous faisons suite à notre discussion de ce jour concernant l'objet mentionné en titre.

CONTEXTE

Le 23 mars 2020, la ministre de la Santé et des Services sociaux adoptait l'arrêté 2020-009 par lequel elle suspendait toute visite destinée aux résidents des résidences privées pour aînés et toute sortie extérieure de ces personnes sauf dans les cas suivants :

- Les visites et les sorties extérieures sont nécessaires à des fins humanitaires ou pour obtenir des soins ou des services requis par leur état de santé;
- Les visites jugées nécessaires pour assurer la réparation et l'entretien requis pour la sécurité de leur unité de vie;
- Les sorties extérieures supervisées;

L'arrêté oblige également les exploitants des résidences privées pour aînés à mettre en place un mécanisme permettant d'assurer la livraison aux résidents de produits ou de biens, quelle que soit leur provenance sans qu'ils leur soient remis directement.



Dans la foulée de cet arrêté, la Société d'habitation du Québec (ci-après « **SHQ** ») demande aux organismes qui gèrent des immeubles pour personnes âgées, publics et privés, de mettre en place tous les moyens nécessaires pour y contrôler les visites dont notamment les services de vigie à l'entrée des immeubles. La SHQ précise que la mise en place de ce service de sécurité temporaire pour les immeubles de catégorie « personnes âgées » peut être financée à même l'enveloppe ACE-Poste 62 391 (Sécurité) dans le cadre d'une demande de budget supplémentaire.

Suivant les informations que vous nous avez communiquées, le coût de cette mesure de sécurité représente, pour certains offices municipaux, une valeur supérieure à 101 100 \$.

Or, comme vous le savez, depuis le 1^{er} janvier 2018, l'article 573.3.5¹ de la *Loi sur les cités et villes*² (ci-après « **LCV** ») prévoit qu'en leur qualité d'agent de la municipalité qui en a demandé la constitution, les offices municipaux sont pleinement assujettis aux règles d'adjudication de contrats applicables aux municipalités³. Un contrat de services de plus de 101 100\$ devrait donc faire l'objet d'une demande de soumissions publique.

Toutefois, dans le contexte de la pandémie et en application de ces règles, vous avez requis notre opinion afin de déterminer si les offices peuvent attribuer de gré à gré un contrat de services en matière de sécurité.

OPINION

a) Le champ d'application du pouvoir d'urgence

L'article 573.2 de la LCV confère au maire d'une municipalité un pouvoir d'urgence afin d'engager une dépense en cas de force majeure :

***573.2** Malgré les articles 573, 573.1 et 573.3.0.2, dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux, le maire peut décréter toute dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat nécessaire pour remédier à la situation. Dans ce cas, le maire doit faire un rapport motivé au conseil dès la première assemblée qui suit. Cependant, si la municipalité est dotée d'un comité exécutif et si ce comité siège avant la première séance du conseil qui suit, le maire fait un rapport motivé à ce comité. Le rapport du maire est alors déposé au conseil dès la première séance qui suit.*

Rien n'exclut l'application de cette disposition aux offices municipaux. Au contraire, l'article 573.3.5 de la LCV prévoit que les articles 573 à 573.3.4 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires.

Selon nous, le **président du conseil d'administration** de l'office municipal est une « adaptation nécessaire » afin de mettre en œuvre ce pouvoir exceptionnel. Il s'agit d'ailleurs, par analogie, du choix exprimé par le législateur dans une disposition équivalente pour le régime applicable aux sociétés de transport en commun⁴.

¹ Ajouté par l'article 75 du Projet de loi 122 (*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*).

² RLRQ, c. C -19.

³ Loi sur la société d'habitation du Québec, RLRQ c S-8, art. 57 par. 3. LCV, art. 573.3.5 par. 1

⁴ Art. 105 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ c S-30.01 :



Le cadre d'application suivant s'applique également, toujours en tenant compte des adaptations nécessaires :

- Le pouvoir d'urgence conféré par l'article 573.2 de la LCV est un pouvoir discrétionnaire permettant de lier contractuellement un office municipal, et ce, indépendamment du montant de la dépense;
- Le législateur a conféré exclusivement l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire au maire (président du conseil d'administration de l'office municipal);
 - Selon l'auteur Langlois, ce pouvoir d'urgence ne pourrait être délégué à un employé ou à un fonctionnaire, mais le conseil municipal (conseil d'administration) serait justifié, en l'absence du maire (président du conseil d'administration de l'office municipal), de prendre les mesures nécessaires pour remédier à une situation d'urgence⁵ ;
- Lorsque le maire (président du conseil d'administration de l'office municipal) exerce ce pouvoir, il n'a pas à consulter le conseil municipal (conseil d'administration) au préalable; seul un rapport motivé de la dépense doit être présenté au conseil municipal (conseil d'administration) lors de sa prochaine séance.

b) Les conditions d'application de l'exception

La mise en œuvre de ce pouvoir d'urgence nécessite la présence d'un cas de **force majeure** de nature :

- à mettre en **danger la vie ou la santé de la population**; ou
- à détériorer sérieusement les équipements municipaux.

En vertu du *Code civil du Québec*⁶, la force majeure est un événement imprévisible et irrésistible et une cause étrangère présentant ces mêmes caractères (par exemple, une ordonnance d'une autorité publique ou d'un tribunal) peut être assimilée à un tel événement⁷;

105. Malgré les articles 93 et 101, le président d'une société ou, s'il est absent ou empêché d'agir, le directeur général peut, dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population, à perturber sérieusement le service de transport en commun ou à détériorer sérieusement les équipements de la société ou à nuire sérieusement à leur fonctionnement, décréter la dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat requis pour remédier à la situation.

Le président ou le directeur général, selon le cas, doit alors déposer un rapport motivé de la dépense et du contrat lors de la prochaine assemblée du conseil.

⁵ LANGLOIS, André, *Les contrats municipaux par demandes de soumission*, 4^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2018, p. 117-118.

⁶ *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, article 1470 alinéa 2. Dans *Québec (Procureure générale) c. McKinnon*, 2015 QCCA 397, par. 12-17, concernant une disposition législative utilisant cette notion dans le domaine municipal, la Cour d'appel a conclu que : « [14] Le principe de cohérence entre les lois entre elles commande de retenir la notion de force majeure que l'on retrouve à l'article 1470 C.c.Q., dont les contours sont bien définis surtout si, comme en l'espèce, rien n'indique une volonté législative de s'en écarter. ».

⁷ Pour une cause étrangère qui est imprévisible et irrésistible, voir par exemple *Deux-Montagnes (Ville de) c. St-Joseph-du-Lac (Municipalité de)*, 2015 QCCA 749, par. 19 et suivants : dans cette affaire, l'initiative prise par des maires, le silence des autorités du ministère de la Sécurité publique et la décision du ministre sur la desserte du service de police ont été considérés comme une « série d'événements » permettant de dégager de tout préjudice la municipalité de St-Joseph-du-Lac.



Règle générale, l'exception de l'urgence ne pourrait justifier une dépense qui était prévue ou prévisible⁸, comme les services de déneigement ou les travaux de réfection d'une toiture ayant atteint sa fin de sa vie utile.

La tempête de verglas qui s'est abattue sur le Québec en 1998 est une cause de force majeure; cette affaire illustre également la notion de « mettre en danger la vie ou la santé de la population » donnant ouverture au pouvoir du maire d'autoriser des travaux⁹. Les tribunaux feront preuve de déférence à l'égard de l'appréciation des circonstances donnant ouverture à l'exercice de ce pouvoir d'urgence¹⁰.

En somme, l'article 573.2 de la LCV constitue un pouvoir d'urgence exceptionnel qui nécessite la présence d'un cas de force majeure dont la nature correspond à l'un des deux motifs énumérés à cette disposition. Selon nous, les circonstances particulières de chaque situation doivent être analysées afin de déterminer si le président du conseil d'administration peut lier contractuellement un office municipal.

c) Application de l'exception aux faits soumis

En l'occurrence, les mesures prises par la ministre de la Santé et des Services sociaux constituent sans aucun doute une situation de force majeure. L'arrêté impose sans délai des contraintes majeures aux déplacements des aînés habitant les résidences sous gestion et oblige les offices à prévoir des mesures exorbitantes qui sont ni utiles ni nécessaires dans le cours normal de leurs activités.

De plus, ces mesures exceptionnelles en raison d'une pandémie sont de nature à mettre en danger la santé des résidents, rencontrant ainsi le second critère prévu par l'article 573.2 de la Loi. Le texte même de l'arrêté le reconnaît d'ailleurs :

VU le décret numéro 177-2020 du 13 mars 2020 qui déclare l'état d'urgence sanitaire dans tout le territoire québécois pour une période de 10 jours;

[...]

VU que ce décret habilite la ministre de la Santé et des Services sociaux à ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population en application du paragraphe 8° du premier alinéa de l'article 123 de cette loi;

CONSIDÉRANT QU'il y a lieu d'ordonner certaines mesures pour protéger la santé de la population;

Il ne fait aucun doute que la tenue d'un appel d'offres publics ou sur invitation compromet l'atteinte des objectifs de cet arrêté.

⁸ LAPRISE, Sébastien, François ÉMOND et Jean-Benoît POULIOT, *Contrats municipaux – Manuel sur les meilleures stratégies*, 2^e édition, Brossard, Wolters Kluwer, 2018, p. 203.

⁹ *2750-0552 Québec inc. c. St-Charles-de-Drummond (Municipalité)*, 2001 CanLII 25196 (QC CS), par. 35-38.

¹⁰ Commentaires du juge Vallerand dans l'affaire *Ville de Beauport c. Laurentides Motels Ltd.*, [1986] R.J.Q. 981 C.A., 1012 où il met en garde contre les « difficultés [...] de l'appréciation, dans la quiétude de son cabinet, des décisions prises dans le feu de l'action ». Cette décision a toutefois été renversée sur d'autres points par la Cour suprême, [1989] 1 R.C.S. 705.



CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour les motifs plus amplement exposés précédemment, nous sommes d'avis que les circonstances actuelles justifient l'octroi de contrats de gré à gré pour assurer des services de sécurité temporaires dans les immeubles affectés à l'hébergement des aînés. **L'exercice de ce pouvoir exceptionnel devrait se traduire par la conclusion d'un nouveau contrat.**

Tel contrat peut être attribuer au prestataire de service actuel de l'office selon sa capacité à répondre aux nouveaux besoins de l'office et du désir de ce dernier de ne pas mettre en péril le niveau de services requis par le contrat en cours.

Si le prestataire est déjà en surcroît de travail, il pourra s'avérer approprié de conclure un contrat avec un autre prestataire de service.

Dans l'un et l'autre des scénarios, la conclusion d'un nouveau contrat pourra se faire de gré à gré, par simple instruction écrite du président du conseil d'administration. Le nouveau contrat peut être conclu selon les mêmes conditions que le contrat en cours ou par négociation informelle avec un nouveau prestataire de service.

Si l'office n'opte pas pour l'actuel prestataire de services, il pourra être utile de procéder par demande de prix informelle auprès d'au moins deux prestataires de services en laissant quelques heures à ces derniers pour répondre.

Enfin, nous recommandons que le nouveau contrat soit de courte durée, afin de circonscrire l'application de l'exception à la période d'application des mesures contenues à l'arrêté de la ministre. Un renouvellement à la discrétion de l'office devrait être convenu.

* * *

Espérant que la présente opinion réponde à vos préoccupations, veuillez agréer, Me Demers, Me Pellerin, l'expression de nos salutations distinguées.

Langlois avocats, S.E.N.C.R.L.

Sébastien Laprise
/nf