

CANADA

COUR SUPÉRIEURE

(chambre civile)

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE TERREBONNE

N° de dossier :

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC (DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE)

désignée conformément à l'article 19 de la *Loi sur la Commission municipale*, personne morale de droit public ayant son siège au 1126, Grande Allée Ouest, 6^e étage, dans la ville et le district de Québec, province de Québec, G1S 1E5

Demanderesse

c.

THOMAS ARNOLD, en sa qualité de maire de la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge, domicilié et résidant au 71, Route 344, à Grenville-sur-la-rouge (Québec), dans le district de Terrebonne, G0V 1P0

Défendeur

ACTION EN DÉCLARATION D'INHABILITÉ

(Art. 938.4 CM et 308 LERM)

À L'UN DES HONORABLES JUGES DE LA COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC DU DISTRICT DE TERREBONNE, LA DEMANDERESSE EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

LES PARTIES

1. Le défendeur est le maire de la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge (ci-après « Municipalité »).
2. La Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (ci-après « DEPIM ») a été désignée par le président de la Commission municipale du Québec, en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la Commission municipale*¹ (ci-après

1. Cet article a été ajouté par l'article 89 du PL-49, LQ 2021, c. 31.

« LCM ») pour appliquer les dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (ci-après « LERM »), tel qu'il appert de la désignation de la DEPIM du 1^{er} avril 2022, **pièce P-1**;

LE DROIT

3. Les institutions municipales que sont les villes et les municipalités « *exercent des pouvoirs et des fonctions confiés par les législatures provinciales dont ces dernières devraient autrement se charger* »². Seul un législateur provincial peut accorder des pouvoirs à ces institutions³;
4. C'est le législateur provincial qui édicte les qualités nécessaires pour devenir un élu municipal et le demeurer ⁴;
5. À cet égard, les dispositions du *Code municipal* (Chapitre C-27.1) (ci-après « Code ») s'appliquent à la Municipalité;
6. Plus précisément, l'article 938.4 du Code prévoit que peut être déclaré inhabile à exercer pendant deux ans la fonction de membre du conseil de toute municipalité, le membre du conseil qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles ou les mesures, selon le cas, prévues aux articles 934 à 938.3.6 du titre XXI du Code, intitulé « *Des travaux publics des municipalités et de la passation et de la gestion par celles-ci de contrats pour la fourniture de matériel et de services* » ainsi que dans l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 938.0.1, 938.0.2 et 938.1.1 du Code ou dans la politique adoptée en vertu de l'article 938.1.2 du Code.
7. L'article 938.4 du Code se lit en effet comme suit :

« Peut être tenu personnellement responsable envers la municipalité de toute perte ou préjudice subi par elle et déclaré inhabile à exercer, pendant deux ans, la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme,

2. *Longueuil (Ville de) c. Godbout*, [1997] 3 R.C.S. 844, p. 881 (juge La Forest) (non reproduit).

3. Paragraphe 8 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

4. *Québec (Procureur général) c. Arnold*, 2015 QCCS 3369, par 60, 61 et 62 (non reproduit).

le membre du conseil qui, sciemment, ne respecte pas l'interdiction prévue au paragraphe 3.1 de l'article 935 ou qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles ou les mesures, selon le cas, prévues aux articles précédents du présent titre, dans l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 938.0.1, 938.0.2 et 938.1.1 ou dans la politique adoptée en vertu de l'article 938.1.2.

La responsabilité prévue au premier alinéa est solidaire et elle s'applique également à un fonctionnaire ou employé de la municipalité et à toute personne qui, sciemment, est partie à l'acte illégal.

La poursuite en déclaration d'inhabilité s'exerce conformément au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 529 et aux articles 532 à 535 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) et celle en réparation de perte ou de préjudice, par action ordinaire. Tout contribuable peut exercer ces recours.

L'inhabilité peut également être déclarée au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. »

8. Les règles relatives à l'octroi et la gestion de contrats par une municipalité « sont les premiers garde-fous contre la collusion et la corruption »⁵ et s'avèrent primordiales dans un milieu où certains nombres de vulnérabilités et de failles favorisant cette collusion et corruption ont été révélés par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (ci-après la Commission Charbonneau);
9. En vertu de l'article 938.4 du Code, l'inhabilité dont il est question peut être déclarée au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue par la LERM.
10. L'article 308 de la LERM permet à la Commission municipale du Québec d'intenter une action en déclaration d'inhabilité contre un membre du conseil d'une municipalité;
11. Cet article prévoit en effet ceci :

« Tout électeur de la municipalité au conseil de laquelle une personne se porte candidate, siège ou a siégé peut intenter une action en déclaration d'inhabilité de cette personne.

5 France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, novembre 2015, tome 3, partie 4, chapitre 2, p. 49.

Le procureur général, la municipalité et la Commission municipale du Québec, conformément, le cas échéant, au premier alinéa de l'article 22 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (chapitre E-15.1.0.1), peuvent également intenter cette action. »

12. Les articles 309 et 310 de la LERM prévoient que l'action en inhabilité est intentée devant la Cour supérieure et qu'une telle action est régie par le *Code de procédure civile* (chapitre C-25.01), mais est instruite et jugée d'urgence;

LES PRÉTENTIONS DE LA COMMISSION MUNICIPALE

L'adjudication et la passation de contrats en non-respect des règles et mesures prévues aux articles 934 à 938.3.6 du titre XXI du Code et au Règlement pris par la Municipalité en vertu de l'article 938.1.2 du Code

13. La présente action en inhabilité met en cause l'adjudication et la passation de deux contrats par la Municipalité :

- un contrat de fourniture de 6 000 tonnes de sable abrasif;
- un contrat de transport dudit sable abrasif du site du fournisseur aux trois dépôts à sable de la Municipalité ;

14. Le ou vers le 30 mars 2022, la Municipalité procédait à l'ouverture de soumissions reçues à la suite d'une demande de soumissions faite auprès de plusieurs fournisseurs par voie d'invitations écrites pour la fourniture et la livraison des matériaux nécessaires à l'entretien annuel des routes, intitulée *Appel d'offres sur invitation #TP2022-MEC, Fourniture et livraison des matériaux d'entretien des chemins* (ci-après : « Appel d'offres TP2022-MEC »), **pièce P-2**;

15. L'Appel d'offres TP2022-MEC visait entre autres la fourniture de sable abrasif et la livraison dudit sable abrasif par le fournisseur;

16. Les prix suivants ont notamment été soumis à l'issue du processus d'Appel d'offres TP2022-MEC pour la fourniture et livraison de sable abrasif :

Fournisseurs	Fourniture	Livraison
	Prix / Tonne	Prix / Tonne / Km
Excavation et Terrassement Heatlie	8,00 \$	0,13 \$
Colacem Canada	9,00 \$	0,36 \$
David Riddell Excavation/Transport	9,81 \$	0,60 \$
Uniroc Mirabel	12,50 \$	0,50 \$
Asphaltage & Pavage RF	12,75 \$	0,75 \$

le tout tel qu'il appert des soumissions issues de l'Appel d'offres TP2022-MEC, **pièce P-3** en liasse, du tableau, **pièce P-4**, confectionné suivant un exercice de compilation desdites soumissions, lequel a été déposé par le directeur général à la séance ordinaire du conseil du 12 avril 2022 selon la résolution 2022-04-115, **pièce P-5**;

17. Conformément à l'article 936.0.1.3 du Code, au Règlement sur la gestion contractuelle en vigueur à la Municipalité, **pièce P-6**, ainsi qu'au devis de l'Appel d'offres TP2022-MEC, aux fins de s'approvisionner en sable abrasif et de le faire livrer par le fournisseur, la Municipalité devait solliciter les fournisseurs en fonction de leur rang respectif déterminé en fonction du plus bas prix proposé;

18. Le ou vers le 14 septembre 2022, la Municipalité sollicitait donc Excavation et Terrassement Heatlie (NEQ 1173591869), qu'elle identifiait comme plus bas soumissionnaire, afin de donner suite à sa soumission pour la fourniture et la livraison de 6 000 tonnes de sable abrasif;

19. À ce moment, le fournisseur Excavation et Terrassement Heatlie informait la Municipalité qu'il ne pouvait finalement pas donner suite à sa soumission concernant la fourniture et la livraison de sable abrasif, n'en ayant plus en quantité suffisante pour les besoins de la Municipalité;

20. Le ou vers le 14 septembre 2022, après avoir été sollicité par la Municipalité à titre de second plus bas soumissionnaire, David Riddell Excavation/Transport confirmait qu'il était en mesure de donner suite à une commande de 6 000 tonnes de sable abrasif livré;

21. Le 28 septembre 2022, le défendeur était informé que le contrat de fourniture et livraison de 6 000 tonnes de sable abrasif au trois (3) différents dépôts de la

Municipalité devait être adjudé et passé avec le fournisseur David Riddell Excavation/Transport à l'issue de l'Appels d'offres TP2022-MEC, tel qu'il appert d'un projet de résolution à cet effet ayant été soumis par courriel à l'ensemble du conseil municipal, **pièce P-7**, et d'un échange courriel entre le défendeur et l'adjointe aux travaux publics, **pièce P-8**;

22. Néanmoins, le 28 septembre 2022, le défendeur communiquait directement avec l'adjointe aux travaux publics afin de lui donner instruction de contacter le fournisseur Asphalte & Pavage RF pour obtenir le prix de ce dernier relativement à la fourniture et la livraison de sable abrasif, le tout tel qu'il appert des relevés téléphoniques, **pièce P-9**;

23. Suivant les directives du défendeur, l'adjointe aux travaux publics a communiqué avec le fournisseur Asphalte & Pavage RF, lequel a alors réduit le prix qu'il avait initialement soumis dans le cadre de l'Appel d'offres TP2022-MEC, devenant ainsi le plus bas soumissionnaire relativement à la fourniture de sable abrasif;

24. En effet, alors qu'au 30 mars 2022, Asphalte & Pavage RF avait soumis un prix de 12,75 \$ la tonne, il offrait en date du 28 septembre 2022 un prix de 10,45 \$ la tonne, lequel incluait maintenant un service supplémentaire de mixage des produits;

25. Par la suite, toujours le 28 septembre 2022, le défendeur négociait directement avec le fournisseur Transport et déneigement Heatlie (NEQ 1167323238) le prix de transport du sable abrasif à être fourni par Asphalte & Pavage RF vers les différents dépôts de la Municipalité;

26. Le défendeur donnait aussi instruction au fournisseur Transport et déneigement Heatlie de transmettre les prix alors négociés à l'adjointe aux travaux publics, tel qu'il appert d'un échange de message texte entre le président de Transport et déneigement Heatlie, monsieur Donnie Heatlie, et le défendeur, **pièce P-10**;

27. Suivant ces démarches du défendeur, le 11 octobre 2022, la Municipalité prenait la résolution 2022-10-300, **pièce P-11**, selon laquelle elle adjugeait et passait, en vertu de l'Appel d'offres TP2022-MEC, les contrats de fourniture de sable abrasif et de transport dudit sable abrasif aux fournisseur suivants :

Fourniture de sable abrasif :

- Fourniture de 6 000 tonnes de sable abrasif, incluant le service de mélange de produits, auprès du fournisseur Asphalte & Pavage RF (NEQ 1142753897) pour une valeur de 62 700 \$ avant taxes;

Transport de sable abrasif aux dépôts de la Municipalité :

- Transport du sable abrasif auprès du fournisseur Transport et déneigement Heatlie (NEQ 1167323238) pour un montant de 33 000 \$ avant taxes;

28. Or, Transport et déneigement Heatlie n'est pas un fournisseur ayant soumissionné dans le cadre de l'Appel d'offre TP2022-MEC;

29. De plus, le fournisseur Transport et déneigement Heatlie n'étant pas titulaire d'un permis de courtage délivré en vertu de la *Loi sur les transports* (chapitre T-12), il n'est pas non plus autorisé à contracter avec la Municipalité de gré à gré en vertu de l'article 938 du Code;

30. Quant au fournisseur Asphalte & Pavage RF, il n'était pas le fournisseur ayant soumis le plus bas prix à l'intérieur du délai requis, soit le 30 mars 2022, le tout contrairement au 7^e paragraphe de l'article 935 ainsi qu'à l'article 936.0.1.3 du Code municipal;

Le défendeur a, sciemment, par son vote ou autrement, autorisé ou effectué l'adjudication et la passation des contrats en cause sans respecter les règles applicables :

31. L'adjudication des contrats aux fournisseurs Asphalte & Pavage RF et Transport et déneigement Heatlie en non-respect des règles applicables résulte des agissements et de l'insouciance du défendeur eu égard aux règles et mesures prévues aux articles 934 à 938.3.6 du titre XXI du Code et au Règlement sur la gestion contractuelle dans le cadre de l'adjudication et de la passation des contrats en cause;

32. Le défendeur connaît le Règlement de gestion contractuelle de la Municipalité, **pièce P-6**, lequel prévoit à son article 6 des mesures ayant pour but de prévenir

- toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité d'un processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte;
33. D'ailleurs, le 10 août 2021, le défendeur a exercé son droit de vote et voté en faveur de l'adoption dudit Règlement sur la gestion contractuelle, le tout tel qu'il appert de la résolution 2021-08-271, consignée au procès-verbal de la séance ordinaire du conseil **pièce P-12**;
34. Le défendeur sait que la Municipalité a procédé à une demande de soumissions pour l'approvisionnement de matériaux d'entretien des chemins, soit l'Appel d'offres TP2022-MEC, laquelle s'est close le 30 mars 2022;
35. Le défendeur savait ou aurait dû savoir que le directeur général était le responsable de l'Appel d'offre TP2022-MEC suivant les clauses 2.1 et 3.7 de l'Appel d'offres TP2022-MEC et l'article 6 du Règlement de la gestion contractuelle;
36. Le défendeur savait ou aurait dû savoir qu'Asphalte & Pavage RF n'était pas le plus bas soumissionnaire à l'issue de l'Appel d'offres TP2022-MEC;
37. Le défendeur savait ou aurait dû savoir que le prix soumis par le fournisseur Asphalte & Pavage RF à l'issue de l'Appel d'offres TP2022-MEC pour la fourniture de sable abrasif était de 12,75 \$ de la tonne, taxes et redevance incluses;
38. Le défendeur savait ou aurait dû savoir que Transport et déneigement Heatlie n'était pas l'un des soumissionnaires de l'Appel d'offres TP2022-MEC;
39. Le défendeur était récemment sensibilisé par le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (ci-après : « CIME »), aux règles d'adjudication et de passation de contrat de plus de 25 000 \$, de même qu'aux limites des rôles et responsabilités des élus à l'égard de l'obtention de soumission et de l'autorisation de dépenser, tel qu'il appert du procès-verbal de la séance ordinaire du conseil du 10 août 2021, **pièce P-12**, selon lequel le conseil déposait alors une lettre du CIME à cet effet et de la lettre en question, **pièce P-13** en liasse;
40. Malgré tout, le défendeur s'est immiscé dans le processus d'identification du plus bas soumissionnaire en intervenant et en donnant des directives à l'adjointe aux travaux publics afin que cette dernière désigne les fournisseurs Asphalte & Pavage

RF et Transport et déneigement Heatlie comme étant les soumissionnaires à qui devaient être adjugés et passés les contrats de fourniture et de transport du sable abrasif à l'issue de l'Appel d'offres TP2022-MEC;

41. Malgré tout, le défendeur a négocié directement auprès de Transport et déneigement Heatlie les prix de livraison;
42. Malgré tout, le défendeur n'a informé en aucun temps le directeur général de ses interventions concernant l'Appel d'offre TP2022-MEC, alors que ce dernier en est le responsable;
43. Le défendeur savait ou aurait dû savoir que l'adjointe aux travaux publics n'était pas non plus autorisée à communiquer avec les fournisseurs Asphalte & Pavage RF et Transport et déneigement Heatlie;
44. Également, le défendeur savait ou aurait dû savoir qu'il ne pouvait, ni directement ni indirectement via l'adjointe aux travaux publics, communiquer avec un soumissionnaire de l'Appel d'offres TP2022-MEC;
45. Le changement de fournisseur résulte donc des interventions du maire, dont celles directement auprès de l'adjointe aux travaux publics laquelle s'est sentie obligée de donner suite à ces interventions considérant qu'elles provenaient du maire;
46. Le défendeur reconnaît que suivant ses interventions et directives auprès de l'adjointe aux travaux publics, il ne s'est pas soucié du respect des règles d'adjudication et de passation des contrats et qu'il s'en est entièrement remis à cette dernière à ce sujet, tenant pour acquis que celle-ci verrait à s'en assurer;
47. C'est ainsi que les membres du conseil ont adjugé et passé les contrats de fourniture et transport du sable abrasif à Asphalte & Pavage RF et de Transport et déneigement Heatlie et non à David Riddell Excavation/Transport comme il se devait et comme le prévoyait le projet de résolution envoyé initialement;
48. La résolution **P-11** a été votée à l'unanimité, le défendeur n'ayant pas voté vu son rôle de maire;
49. Le défendeur n'a pas exercé son droit de veto en lien avec la résolution **P-11**;

50. Le défendeur savait ou aurait dû savoir que la résolution **P-11** était prise en non-respect des règles et des mesures prévues aux articles 934 à 938.3.6 du titre XXI du Code et au Règlement sur la gestion contractuelle, il est d'ailleurs lui-même à l'origine de la situation;
51. Le défendeur a agi sciemment;
52. Le défendeur n'est pas censé ignorer la Loi;
53. D'ailleurs, selon l'article 142 du Code, le défendeur, à titre de chef du conseil exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité, voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, veille à l'accomplissement fidèle et impartial des règlements et des résolutions et communique au conseil les informations et les recommandations qu'il croit convenables dans l'intérêt de la municipalité ou des habitants de son territoire;
54. En tant que maire, administrateur du bien d'autrui et fiduciaire, le défendeur se doit de veiller au respect cadre légal prévu pour l'adjudication des contrats de la Municipalité,
55. Ce cadre permet d'éviter les conduites susceptibles de donner ouverture à la collusion et la corruption, lesquelles sont en lien directs avec les questions sensibles et graves abordées dans le cadre de la Commission Charbonneau;

INHABILITÉ

56. Par sa conduite, le défendeur a démontré sa capacité à passer outre, en toute connaissance de cause, aux obligations qui lui incombent, et qui visent la protection de l'intérêt public;
57. Il est ainsi nécessaire d'accorder une protection aux citoyens qu'il représente ou qu'il pourrait souhaiter représenter dans l'avenir en écartant ce dernier de l'administration des biens collectifs, pour une période de deux ans;
58. Les conditions requises pour déclarer le défendeur inhabile pour une durée de deux ans en vertu de l'article 938.4 sont rencontrées, soit :

- 1) Le non-respect des règles ou des mesures, selon le cas, prévues aux articles du titre XXI du Code municipal, dans l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 938.0.1, 938.0.2 et 938.1.1 ou dans la politique adoptée en vertu de l'article 938.1.2, à savoir :
 - L'adjudication et la passation d'un contrat à Asphalte & Pavage RF alors qu'il n'était pas le fournisseur ayant soumis le plus bas prix à l'intérieur du délai requis, soit le 30 mars 2022, le tout contrairement au 7^e paragraphe de l'article 935 ainsi qu'à l'article 936.0.1.3 du Code municipal;
 - L'adjudication et la passation d'un contrat à Transport et déneigement Heatlie alors qu'il n'avait pas fait, dans le délai fixé, la soumission la plus basse, le tout suivant une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs, contrairement aux articles 935 et 936 du Code municipal;
 - Des communications directes et indirectes avec des participants à l'appel d'offres de la part d'un membre du conseil et employé de la Municipalité contrairement à l'article 6 du Règlement sur la gestion contractuelle;
- 2) Le fait pour le défendeur, sciemment, d'autoriser ou effectuer l'adjudication ou la passation d'un contrat, par son vote ou autrement, en non-respect desdites règles, à savoir :
 - La connaissance et l'insouciance du défendeur en ce qui a trait aux règles et mesures applicables;
 - L'immixtion, les directives et instructions du défendeur relativement au processus d'Appel d'offres TP2022-MEC;
 - Le non-respect des règles ou des mesures résultant des agissements et de l'insouciance du défendeur;
 - L'omission du défendeur d'exercer son droit de veto alors que le conseil avait pris à l'unanimité une résolution adjugeant et passant des contrats en non-respect des règles et des mesures prévues aux articles 935, 936

et 936.0.1.3 du titre XXI du Code municipal, et de l'article 6 du Règlement sur la gestion contractuelle;

59. Ainsi, le défendeur doit être déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil municipal celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme pour une durée de deux ans;

POUR CES MOTIFS PLAISE À LA COUR DE :

- **ACCUEILLIR** la présente action en déclaration d'inhabilité;
- **DÉCLARER** le Défendeur, Thomas Arnold, inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme, et ce, jusqu'à l'expiration d'une période de deux ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée;
- **ORDONNER** l'exécution provisoire du jugement à intervenir nonobstant appel;
- **LE TOUT** avec les frais de justice.

Québec, le 27 mars 2023

Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale

Me Kim Rivard

Me Joanie Lemonde

Avocates | Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale

1126, Grande Allée Ouest, 6^e étage

Québec (Québec) G1S 1E5

Téléphone : 418 691-2014, option 3

joanie.lemonde@cmq.gouv.qc.ca

kim.rivard@cmq.gouv.qc.ca