

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-028683-191, 500-09-028685-196
(540-17-012809-173, 540-17-012648-175)

DATE : 20 octobre 2021

**FORMATION : LES HONORABLES MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.
PATRICK HEALY, J.C.A.
STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.**

500-09-028683-191

MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES

APPELANTE – défenderesse

et

TRICENTRIS, TRI, TRANSFORMATION, SENSIBILISATION

APPELANTE – mise en cause

c.

LOCATION RIVOCA INC., en reprise d'instance de La compagnie de recyclage de papier MD inc. et de Rebutis solides canadiens inc.

INTIMÉE – demanderesse

et

VILLE DE LAVAL

INTIMÉE – défenderesse

500-09-028685-196

VILLE DE LAVAL

APPELANTE – défenderesse

c.

LOCATION RICOVA INC., en reprise d'instance de Rebutis solides canadiens inc.

INTIMÉE – demanderesse

et

TRICENTRIS, TRI, TRANSFORMATION, SENSIBILISATION

MISE EN CAUSE – mise en cause

ARRÊT

[1] Les appelantes se pourvoient contre un jugement rendu le 7 octobre 2019 par la Cour supérieure, district de Laval (l'honorable Michel Yergeau), lequel déclare que des contrats, l'un ayant pour partie la Ville de Laval (« la Ville ») et Tricentris, Tri, Transformation, Sensibilisation (« Tricentris »), l'autre liant cette dernière et la MRC de Vaudreuil-Soulanges (« la MRC »), ont été conclus illégalement.

[2] Pour les motifs du juge Sansfaçon, auxquels souscrivent les juges Bich et Healy,
LA COUR :

[3] **ACCUEILLE** en partie l'appel, aux seules fins de substituer le dispositif suivant à celui du jugement de première instance:

DANS LE DOSSIER 540-17-012809-173 DU DISTRICT JUDICIAIRE DE LAVAL :

[278] **ACCUEILLE** en partie la demande de la Compagnie de Recyclage de Papiers MD inc.;

[279] **DÉCLARE** que le contrat entre Tricentris, Tri, Transformation, Sensibilisation et la MRC de Vaudreuil-Soulanges pour la réception, le tri et la mise en marché de matières recyclables provenant du territoire de la MRC et signé les 19 janvier et 7 février 2017 a été conclu illégalement;

[280] **MAINTIENT** en vigueur ce contrat jusqu'à son échéance et **DÉCLARE** qu'il ne pourra être prolongé ou renouvelé une fois échu;

[281] **AVEC** les frais de justice contre la MRC de Vaudreuil-Soulanges.

DANS LE DOSSIER 540-17-012648-175 DU DISTRICT JUDICIAIRE DE LAVAL

[282] **ACCUEILLE** en partie la demande de Rebutts Solides Canadiens inc.;

[283] **DÉCLARE** que le contrat entre la Ville de Laval et Tricentris, Tri, Transformation, Sensibilisation pour la réception, le tri et la mise en marché des matières recyclables provenant du territoire de la Ville de Laval et signé les 11 mai et 5 juin 2017 a été conclu illégalement;

[284] **MAINTIENT** en vigueur ce contrat jusqu'à son échéance et **DÉCLARE** qu'il ne pourra être prolongé ou renouvelé une fois échu;

[285] **AVEC** les frais de justice contre la Ville de Laval.

[4] **LE TOUT** avec les frais de justice en faveur de l'intimée.

MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

PATRICK HEALY, J.C.A.

STÉPHANE SANSEFAÇON, J.C.A.

Me Sébastien Dorion
DUNTON, RAINVILLE
Pour MRC de Vaudreuil-Soulanges et Tricentris, tri, transformation, sensibilisation

Me Raphaël Lescop
Me Christine Makar
IMK
Pour Location Ricova inc., en reprise d'instance de la Compagnie de recyclage de papier MD inc. et de Rebutts solides canadiens inc.

Me Alexandre Thériault-Marois
Me Marie-Pier Dussault-Picard
VILLE DE LAVAL – SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES
Pour Ville de Laval

Date d'audience : 3 mai 2021

MOTIFS DU JUGE SANSFAÇON

[5] Les appelantes se pourvoient contre un jugement rendu le 7 octobre 2019 par la Cour supérieure (l'honorable Michel Yergeau), lequel déclare que des contrats, l'un ayant pour partie la Ville de Laval (« la Ville ») et Tricentris, Tri, Transformation, Sensibilisation (« Tricentris »), l'autre liant cette dernière et la MRC de Vaudreuil-Soulanges (« la MRC »), ont été conclus illégalement¹. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, le juge refuse toutefois d'en prononcer la nullité ou celle des résolutions ayant autorisé leur conclusion.

[6] Le pourvoi soulève des questions concernant, d'une part, les pouvoirs qu'ont des municipalités de s'unir afin d'exercer certaines de leurs compétences, ici le tri de leurs matières résiduelles, plus particulièrement par la constitution d'une personne morale ou en s'y joignant et, d'autre part, l'assujettissement d'une personne morale créée à cette fin à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*² (« *Loi sur l'accès* ») en vertu de l'art. 5 al. 1 paragr. 2 de celle-ci. Cette seconde question se pose en raison de l'art. 573.3 al. 1 paragr. 2 de la *Loi sur les cités et villes*³ (« *L.c.v.* ») et de l'art. 938 al. 1 paragr. 2 du *Code municipal du Québec*⁴ (« *C.m.Q.* »), qui prévoient qu'une municipalité qui octroie un contrat pour la fourniture de services à un « organisme municipal », au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*, n'est pas soumise à l'obligation de ne l'adjuger qu'après demande de soumissions publiques.

[7] Bien que mes motifs diffèrent de ceux du juge de première instance, j'en viens aussi à la conclusion que les contrats que la Ville et la M.R.C. ont conclus avec Tricentris sont nuls. À mon avis, l'adhésion de la Ville et de la MRC à Tricentris ne respecte pas les modalités de la loi qui régissent la mise en commun des services municipaux, de telle sorte que les contrats faisant l'objet du pourvoi sont illégaux. Cela étant, il n'est pas nécessaire de traiter de la question portant sur le statut de Tricentris aux fins des articles 573.3 et s. *L.c.v.*

¹ *Compagnie de recyclage de papiers MD inc. c. MRC de Vaudreuil-Soulanges*, 2019 QCCS 4169 [Jugement entrepris].

² RLRQ, c. A-2.1.

³ RLRQ, c. C-19.

⁴ RLRQ, c. C-27.1. Les régimes que mettent en place la *L.c.v.* et le *C.m.Q.* sont, aux fins du pourvoi, identiques. Par commodité et dans un souci d'alléger le texte, je référerai exclusivement aux dispositions de la première de ces lois.

Les faits

[8] Le juge résume le contexte dans lequel est né le litige à la base des actions intentées par Compagnie de recyclage de papiers MD inc. et par Rebutts solides canadiens inc., les intimées initiales en appel, aux droits desquelles agit maintenant l'intimée Location Ricova inc., en reprise de l'instance :

A. Dans le dossier de la MRC

[11] Dans le dossier 540-17-012809-173, il est admis que le conseil de la MRC, le 26 octobre 2011, a octroyé à MD (agissant par l'entremise de RSC) un contrat d'une durée de cinq ans pour le service de collecte sélective comprenant la collecte, le transport et le traitement des matières recyclables pour un montant de plus de 14M\$. Ce contrat couvrait la période comprise entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2016. Il a été octroyé à l'issue d'un appel d'offres public au terme duquel MD s'est révélée la plus basse soumissionnaire conforme.

[12] Mais, le 25 mai 2016, le conseil de la MRC, considérant que les matières recyclables collectées sur le territoire de la municipalité régionale devront, à compter du 1^{er} janvier 2017, être acheminées vers un centre de tri en vue de leur conditionnement et leur mise en marché, octroie par résolution du conseil un premier contrat de gré à gré à Tricentris pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2017 et le 13 avril 2017. L'entente à ce propos est signée par la MRC et Tricentris les 16 et 29 juin 2016. C'est ainsi que les opérations de tri et de conditionnement des matières recyclables se trouvent détachées dès lors des opérations de collecte et de transport des matières résiduelles.

[13] En vertu de ce contrat, la MRC s'engage à verser à Tricentris, en contrepartie de ses services, près de 35 000\$ à titre de subvention, plus 190 000\$ de subvention supplémentaire en cas de manque à gagner de Tricentris et un droit d'adhésion de 670 109,33\$.

[14] Par la suite, malgré les protestations de MD et de ses avocats, le conseil de la MRC, à sa réunion du 23 novembre 2016, autorise la signature de gré à gré et sans appel d'offres public avec Tricentris d'un contrat d'une durée de 5 ans débutant le 14 avril 2017 pour le tri et la mise en marché des matières résiduelles recyclables. Cette entente est signée par les parties les 19 janvier et 7 février 2017.

[15] C'est ainsi que dans ce cadre la MRC prend des engagements financiers envers Tricentris pour une somme excédant 1,3M\$ pour la durée du contrat de cinq ans à laquelle peut se greffer une subvention exceptionnelle maximale de plus de 750 000\$. Pour ce prix, Tricentris «s'engage à trier gratuitement les matières recyclables soit le verre, le plastique, le métal, le papier et le carton, en provenance du territoire de la MRC membre et d'assurer leur mise en marché, le tout selon les modalités à être établies par Tricentris» (le Tribunal souligne).

[...]

B. Dans le dossier de la Ville

[18] L'enjeu se présente pour l'essentiel dans les mêmes termes dans le cas de Laval.

[19] En effet, le 20 décembre 2007, un contrat intervient entre RSC et la Ville pour la réception, le tri et le conditionnement des matières recyclables collectées sur le territoire lavallois, à coût nul pour la Ville. Ce contrat ne comprend pas la collecte et le transport. D'une durée de 10 ans débutant le 1^{er} avril 2008, le contrat prévoit qu'il pourra être renouvelé à deux reprises pour des termes de cinq ans moyennant certaines modalités de préavis.

[20] Après avoir écarté à la fin de l'été 2016 un premier renouvellement du contrat demandé par la Ville, RSC se ravise le 22 février 2017. Laval ne réagit toutefois pas à ce changement de cap de RSC.

[21] Le 4 avril 2017, le conseil municipal de Laval octroie, de gré à gré et sans appel d'offres public, un contrat à Tricentris pour la réception, le tri et la mise en marché des matières recyclables à un coût de 8 632 464,26\$. L'entente à ce propos est signée par Tricentris et la Ville les 11 mai et 5 juin 2017.

[22] Elle prévoit que Laval «autorise exclusivement TRICENTRIS à trier les matières recyclables provenant de son territoire et collectées par elle, entre autres le verre, le plastique, le métal et le papier-carton». En échange de quoi, Tricentris prend l'engagement suivant :

TRICENTRIS s'engage à recevoir au centre de tri de Terrebonne gratuitement pêle-mêle et à trier gratuitement les matières recyclables soit le verre, le plastique, le métal, le papier et le carton, ou toute autre matière visée par la Charte des matières recyclables de RECYC-QUÉBEC, en provenance du territoire de la VILLE membre et d'assurer leur mise en marché, le tout selon les modalités à être établies par TRICENTRIS.

(Le Tribunal souligne)

[Références omises]

Le jugement entrepris et les positions des parties

[9] Le juge expose d'abord à grands traits les arguments de l'intimée voulant que la Ville et la MRC ne pouvaient octroyer les contrats à Tricentris sans appel d'offres. Elles ne pouvaient prétendre bénéficier de l'exemption prévue à l'article 573.3 *L.c.v.*, selon laquelle une municipalité peut octroyer sans appel d'offres un contrat d'une valeur égale ou supérieure au seuil décrété par la ministre lorsque le contrat est accordé à un « organisme municipal » au sens de la *Loi sur l'accès*, puisque Tricentris ne se qualifiait pas de la sorte. Et puisqu'aucune loi n'accorde à la Ville et à la MRC le droit de se regrouper avec d'autres municipalités au sein d'un organisme à but non lucratif, ce qu'est Tricentris, afin d'exercer leur compétence en matière de réception, tri et mise en marché des matières recyclables, et puisque l'objet premier des ententes attaquées était précisément celui-là, les ententes devaient être annulées.

[10] Le juge expose ensuite la position des appelantes à l'égard de l'exemption prévue à l'article 573.3 *L.c.v.*, qu'il rejette parce qu'il estime que Tricentris n'est pas un

organisme visé par la *Loi sur l'accès* et qui peut conséquemment bénéficier de l'exemption accordée par l'art. 573.3 *L.c.v.*, lequel dispense la municipalité de procéder par appel d'offres. Il ne traite toutefois pas directement de l'argument soulevé par l'intimée voulant que les contrats attaqués puissent être atteints de nullité pour le motif que la Ville et la MRC n'avaient pas la capacité (ou l'habilitation) de les octroyer à une entité telle Tricentris, regroupement de municipalités (et autres) opérant en dehors du cadre juridique strict prévu par la *L.c.v.* et le *C.m.Q.* en matière d'ententes intermunicipales.

[11] En appel, la MRC soutient que le juge a erré lors de son analyse de l'application des critères relatifs à l'adjudication des contrats de service et de sa lecture des définitions d'« organisme public » et « organisme municipal » prévues aux articles 1 et 5 de la *Loi sur l'accès*. Dans son mémoire, elle ne traite toutefois pas de l'argument de l'intimée qui reposait sur l'absence de compétence pour conclure une entente de la nature de celle par laquelle la MRC s'est jointe à Tricentris.

[12] La Ville, de son côté, appuie en appel les moyens invoqués par la MRC et renonce à invoquer un argument qu'elle plaiderait en première instance, soit la théorie de l'*alter ego*, qu'elle expliquait ainsi dans sa défense remodifiée :

49. Tel qu'il appert des Règlements généraux modifiés [de Tricentris], Pièce D-7, Tricentris est essentiellement un regroupement de municipalités ayant convenu de prendre elles-mêmes en charge, de façon conjointe, la gestion, le tri, le traitement et la valorisation de leurs matières recyclables.

50. Comme Tricentris est l'*alter ego* de ses membres (ceux-ci détenant l'ensemble des sièges du Conseil d'administration et pourvoyant à son financement), ces derniers n'ont pas besoin de procéder par appel d'offres afin de s'octroyer à eux-mêmes un contrat de réception et de tri des matières recyclables.

et qu'elle reprenait dans son exposé sommaire présenté au juge de première instance, dans lequel elle maintenait que « les municipalités ont mis des ressources en commun et sont à l'origine de Tricentris, dont elles exercent en commun le contrôle depuis plusieurs années ».

[13] Devant nous, la Ville s'appuie à nouveau sur la plupart des arguments présentés en première instance, lesquels recourent ceux mis de l'avant par la MRC. Bien qu'elle ne reprenne pas en tant que tel son argument fondé sur l'*alter ego*, elle maintient avoir joint Tricentris afin d'exercer par son biais certaines de ses compétences :

20. L'appelante Ville de Laval soumet que lorsqu'une municipalité, pour des raisons d'intérêt public (supra, paragr. 9), investit dans la création et la gestion d'un organisme comme la mise en cause Tricentris, l'objectif est évidemment de lui confier directement et immédiatement des responsabilités, et non de le mettre en compétition avec des organismes privés.

21. Il serait impensable que les municipalités fondatrices de la mise en cause Tricentris, après avoir investi dans la création et le développement de cette dernière, lancent ensuite un appel d'offres afin de mettre en compétition leur propre organisme avec des sociétés privées.

[14] Quant à l'intimée, elle réitère en appel que les contrats en litige sont nuls, comme le juge l'a décidé, mais avant tout pour le motif seulement effleuré par le juge voulant qu'aucune loi n'accorde à la Ville et à la MRC le droit de se regrouper avec d'autres municipalités de la façon qu'elles l'ont fait au sein de Tricentris afin d'exercer leur compétence en matière de réception, de tri et de mise en marché des matières recyclables. L'intimée maintient aussi que si les ententes en litige sont des contrats de fourniture de services, comme le juge en a décidé, celui-ci n'a pas erré en concluant que Tricentris ne pouvait bénéficier de l'exception prévue à l'article 573.3, al. 1, paragr. 2° *L.c.v.*

Analyse

[15] À mon avis, avant même qu'il soit utile de traiter des questions portant sur le pouvoir d'une municipalité de créer un organisme à but non lucratif et d'accorder à un tel organisme une subvention, ou encore de déterminer quel organisme peut se qualifier d'« organisme municipal » au sens de l'article 5 de la *Loi sur l'accès* et au droit de lui octroyer un contrat sans devoir se plier aux règles rigides d'octroi des contrats prévues aux articles 573 et s. *L.c.v.*, il faut, comme le propose l'intimée, déterminer si la MRC et la Ville possèdent le pouvoir de se regrouper au sein d'un organisme à but non lucratif afin d'exercer, en commun avec d'autres municipalités, leur compétence en matière de collecte, de transport, de tri et de mise en marché de matières recyclables.

[16] Comme la Cour suprême l'écrit dans *Vavilov*⁵, dans le cadre de l'application de la norme de la décision raisonnable, laquelle se présume, 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 législateur⁶. L'emploi de cette méthode d'interprétation des lois s'impose 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 et que le législateur s'attend à ce que les questions

⁵ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

⁶ *Id.*, paragr. 117.

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 »⁷.

[17] Ainsi, et en tenant pour acquis que les propos de la Cour suprême dans cet arrêt se rapportent à une méthode d'analyse qui vise bien l'habilitation législative première d'une entité administrative, et non seulement une « décision », généralement accompagnée de motifs, et alors bien qu'appliquant la norme de la décision raisonnable même lorsqu'il s'agit de déterminer si un conseil municipal possédait le pouvoir d'adopter la résolution ou le règlement attaqué, la cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée, ni ne se demande ce qu'aurait été la décision correcte – nouvelle approche contre-intuitive s'il en est. La cour de révision pourra à l'occasion être confrontée à un texte législatif formulé en termes précis ou étroits qui aura forcément pour effet de restreindre les interprétations *raisonnables* que le décideur peut retenir — en les limitant peut-être à une seule. Il deviendra alors évident, lors du contrôle de la décision, que l'interaction du texte, du contexte et de l'objet n'ouvre la porte qu'à une seule interprétation raisonnable de la disposition législative en cause⁸.

* * *

[18] La règle est si bien connue qu'on peut parler d'adage : les municipalités sont des créatures des assemblées législatives provinciales et elles ne peuvent par conséquent exercer que les pouvoirs qui leur sont attribués par la loi⁹. Leurs compétences sont prévues principalement dans la *L.c.v.*, dans le *C.m.Q.* et dans la *Loi sur les compétences municipales*¹⁰ (« *L.c.m.* »), lesquels sont complétés par de nombreuses lois particulières.

[19] Ces lois permettent aux municipalités, dans certains cas et à certaines conditions, de constituer une personne morale¹¹, y compris en s'associant avec une entreprise privée dans le cadre d'une société d'économie mixte¹², aux fins de l'exercice

⁷ Id., paragr. 118.

⁸ Id., paragr. 68 et 124; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9, paragr. 72 et 76.

⁹ Jean Héту et Yvon Duplessis, avec la collab. de Lise Vézina, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2^e éd., vol. 1, Brossard, Wolters Kluwers, 2003 (feuilles mobiles, mise à jour n° 48, avril 2021), p. 281, paragr. 27, p. 7 168-7 170, paragr. 7.72-7.73, citant : *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, [2012] 1 R.C.S. 5, paragr. 11; *Immeubles Port Louis Itée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 346. Voir aussi : *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668.

¹⁰ RLRQ, c. C-47.01.

¹¹ Voir, pour quelques exemples : *L.c.m.*, art. 11, 17-17.5, 93, 111-111.4, 116 et 126.4; *L.c.v.*, art. 465.1-465.17. Voir aussi, par ex. : *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, Annexe C, art. 55, art. 58, al. 1, art. 59, paragr. 2, art. 60.

¹² *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, RLRQ, c. S-25.01.

de leurs compétences, ou encore de déléguer celles-ci (ou les « confier ») à d'autres organismes¹³ ou, toujours dans un cadre bien précis, à d'autres municipalités¹⁴.

[20] La possibilité que deux municipalités ou plus puissent conclure des ententes n'est pas nouvelle. Dès 1964, la *L.c.v.* prévoyait le cadre à l'intérieur duquel deux ou plusieurs municipalités pouvaient « conclure une entente pour l'exécution de travaux municipaux de toute nature ou pour l'organisation de services municipaux »¹⁵. Ce pouvoir a toutefois été modifié en profondeur en 1979 par l'ajout à la *L.c.v.* des articles 468.1 et s. Le professeur Patrick Kenniff explique le contexte de cette modification :

La Loi sur les ententes intermunicipales est issue des difficultés pratiques qu'avaient plusieurs municipalités à réaliser des ententes de service ou la mise en commun de services entre elles. La loi antérieure prévoyait la formation d'un comité intermunicipal dépourvu de la personnalité juridique; la procédure et la gestion de l'entente étaient alourdies et souvent les municipalités se trouvaient à agir dans l'illégalité.

La nouvelle loi s'inscrit clairement dans les principes de revalorisation du pouvoir local, en laissant aux municipalités le choix de s'associer entre elles pour fournir des services et en leur laissant le choix de la formule d'association à partir d'un éventail partant de la délégation de pouvoirs administratifs à la création d'une régie intermunicipale.

[...]

¹³ Voir par exemple : *L.c.m.*, art. 7.1, 9, 15, 20, 22, 34, 64, 84, 94, 117 et 126.2; *L.c.v.*, art. 29.9.1-29.10.1. Sur la mesure dans laquelle l'administration publique peut déléguer, par contrat, l'exercice de l'une de ses compétences, et la différence entre un contrat ayant cet effet et un contrat de services, voir : Yves Derome, « Le contrat de gestion privée d'un service public », (1995) 36 *C. de D.* 323, notamment aux p. 327-333 et, en ce qui concerne plus particulièrement la gestion des matières résiduelles, aux p. 336-337.

¹⁴ *L.c.v.*, art. 468.1 et s.; *L.c.m.* art. 108.

¹⁵ *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1964, c. 53, art. 12. Auparavant, ce pouvoir des municipalités faisait l'objet d'une série de dispositions précises et limitées à certains sujets bien définis. Voir : *Loi concernant les cités et villes*, S.R. 1941, c. 233, art. 474. Notons aussi que, malgré ce que peut, à première vue, laisser entendre son libellé, l'art. 572.1 *L.c.v.*, entré en vigueur en 2019, ne permet pas à une municipalité de s'associer avec d'autres organismes afin de pourvoir à l'exécution de travaux, mais vise plutôt à permettre à des organismes de s'unir afin de solliciter des appels d'offres dans le cadre de travaux qui seront bénéfiques à chacun. Voir : Jean Héту et Yvon Duplessis, avec la collab. de Lise Vézina, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2^e éd., vol. 1, Brossard, Wolters Kluwers, 2003 (feuilles mobiles, à jour au 1^{er} octobre 2020), p. 9 013-9 014, paragr. 9.1. C'est également ce que confirment les débats qui ont eu lieu lors de l'étude détaillée du projet de loi par la Commission de l'aménagement du territoire le 19 novembre 2019, Assemblée nationale, Commission de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 42^e lég., 1^{re} sess., vol. 45, n^o 41, 27 novembre 2018, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-42-1/journal-debats/CAT-191119.html#16h30>.

La Loi sur les ententes intermunicipales part du principe que c'est de plein gré qu'une municipalité devrait s'engager dans la mise en commun d'un service. Il est également entendu que les élus, c'est-à-dire les conseils municipaux, doivent conserver un contrôle direct sur le service mis en commun. Un effort particulier a, par ailleurs, été fait pour simplifier les procédures administratives inhérentes à une entente. Un des moyens employés consiste à confier les tâches administratives à un seul organisme mandataire. Cet organisme est soit l'une des municipalités parties à l'entente, soit une régie intermunicipale¹⁶.

[21] Ces ententes entre municipalités qui, précise l'art. 468, al. 1 *L.c.v.*, peuvent porter « sur tout ou partie d'un domaine de leur compétence », doivent contenir un certain nombre d'éléments et ne peuvent adopter que l'un ou l'autre des trois modes de fonctionnement¹⁷ prévus par la loi :

468.3. L'entente doit contenir:	468.3. The agreement must include
1° une description détaillée de son objet;	(1) a detailed description of its object;
2° le mode de fonctionnement, déterminé selon l'article 468.7;	(2) the mode of operation, determined in accordance with section 468.7;
3° le mode de répartition des contributions financières entre les municipalités parties à l'entente;	(3) the mode of apportionment of the financial contributions among the municipalities that are parties to the agreement;
4° mention de sa durée et, le cas échéant, les modalités de son renouvellement;	(4) an indication of the term of the agreement and, where such is the case, the terms and conditions of its renewal;
5° lorsque l'entente est visée par le deuxième alinéa de l'article 468.5, un mécanisme palliatif pour le cas où la consommation réelle excède la capacité maximum de consommation;	(5) where the agreement is contemplated in the second paragraph of section 468.5, a palliative measure for the case where actual consumption exceeds maximum capacity of consumption;
6° le partage de l'actif et du passif découlant de l'application de l'entente, lorsque celle-ci prend fin.	(6) the apportionment of the assets and liabilities relating to the implementation of the agreement, when the agreement is terminated

¹⁶ Patrick Kenniff, « Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois : Bilan et perspectives d'avenir », (1981) 12 *R.D.U.S.* 1, p. 24 et 25.

¹⁷ Pour une présentation générale de ces ententes, on peut consulter : Jacques L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Wilson & Lafleur, 1984, p. 263-268, paragr. 530-539.

468.7. L'entente prévoit l'un des modes de fonctionnement suivants:	468.7. The agreement must provide one of the following modes of operation:
1° la fourniture de services par l'une des municipalités parties à l'entente;	(1) the supply of services by one of the municipalities that are parties to the agreement;
2° la délégation d'une compétence, à l'exception de celles de faire des règlements et d'imposer des taxes d'une municipalité à une autre;	(2) the delegation of a jurisdiction, except that of making by-laws or imposing taxes, from one municipality to another;
3° la régie intermunicipale.	(3) intermunicipal management.

[22] De son côté, l'article 4 *L.c.m.* accorde aux municipalités locales compétence en diverses matières, dont en environnement, et précise qu'elles ne peuvent déléguer un pouvoir dans ces domaines « que dans la mesure prévue par la loi », énoncé qui n'est autre que la reprise de la règle fondamentale en droit public voulant qu'un organisme ne puisse pas sous-déléguer un pouvoir qui lui a été délégué (*delegatus non potest delegare*), à moins que la loi ne l'y autorise¹⁸. Ainsi, les municipalités ne possèdent pas le pouvoir général de déléguer l'exercice de leurs compétences à des tiers à moins d'y être autorisées par la loi, et alors seulement dans les limites spécifiées et en se conformant aux modalités prévues. Dans un cas comme celui qui nous occupe, la délégation par une municipalité de l'exercice d'une de ses compétences en faveur d'une autre municipalité ne pourra avoir lieu que conformément aux articles 468 et s. *L.c.v.*

[23] À cette autorisation accordée par la loi à une municipalité de déléguer l'exercice d'une de ses compétences à une autre municipalité s'ajoute celle qui lui permet de déroger à la règle voulant qu'une municipalité n'ait compétence que sur son propre territoire¹⁹ :

¹⁸ Voir : Jacques L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur, p. 310-312, paragr. 600. Voir aussi : Y. Derome, *supra*, note 13, p. 358-360 (où l'auteur soulève des questions quant à la légalité de contrats déléguant la totalité de la gestion d'un service public à une entreprise privée).

¹⁹ *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, RLRQ, c. O-9, art. 31. Lorsque le législateur permet à une municipalité d'être propriétaire d'un immeuble à l'extérieur de son territoire, il le prévoit expressément, par exemple à l'article 137.1 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, qui autorise celle-ci à acquérir hors de son territoire tout immeuble dont elle a besoin aux fins d'y établir une pépinière. De même, l'article 26 *L.c.m.* prévoit que toute municipalité locale peut, à l'extérieur de son territoire, exercer sa compétence en matière

468.9. La municipalité à laquelle une autre municipalité délègue sa compétence possède tous les pouvoirs nécessaires à l'application de l'entente, y compris celui de faire des travaux sur le territoire de l'autre municipalité partie à l'entente et d'y acquérir et posséder des biens.

468.9. The municipality to which another municipality that is a party to the agreement has delegated its jurisdiction has all the powers necessary for the carrying out of the agreement, including the power to carry out work on the territory of the other municipality and to acquire and possess property in that territory.

[24] Cette autorisation législative permet à la municipalité délégataire d'agir hors de son propre territoire, ce qu'elle ne pourrait pas autrement faire. Ainsi, une entente conclue selon les articles 468 et s. *L.c.v.* permet de déroger au principe selon lequel les pouvoirs de la municipalité ne peuvent être exercés que par elle et que sur son territoire²⁰.

[25] Lorsqu'une municipalité désire non pas déléguer à une autre municipalité l'exercice d'une compétence, mais plutôt la mettre en commun avec une ou plusieurs autres municipalités, l'article 468.7 *L.c.v.* prévoit que cela se fera par la création d'une régie intermunicipale, laquelle est une personne morale possédant une personnalité juridique qui a pour fonction de réaliser l'objet de l'entente²¹ et qui obtient alors compétence sur le territoire de toutes les municipalités parties à l'entente²².

[26] La loi encadre de façon serrée la création et le fonctionnement de la régie.

[27] Bien que la décision de créer une régie émane des municipalités, c'est la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire qui décrète sa constitution après qu'elle a approuvé l'entente. Le décret entre en vigueur lorsqu'un avis de sa délivrance est publié à la *Gazette officielle du Québec*²³. L'entente doit obligatoirement prévoir quelle sera la contribution financière de chaque municipalité, notamment à l'égard des dépenses pour des immobilisations à caractère intermunicipal antérieures ou postérieures à l'entente et du coût d'exploitation ou d'opération de ce qui fait l'objet de l'entente²⁴. L'entente devra aussi prévoir sa durée et préciser la façon dont se fera le partage, lorsque celle-ci prendra fin, de l'actif et du

d'alimentation en eau et d'égout afin de desservir son territoire. Voir comme autres exemples de telles autorisations : art. 8 et 83 et paragr. 91, al. 1(2) *L.c.m.*

²⁰ Jean-Pierre St-Amour, « La compétence extraterritoriale des municipalités », (2001) 150 *Développements récents en droit municipal* 187, p. 202-205, 226-227 et 240.

Pour des rappels des sources et portée de ce principe, voir : J. Héту et Y. Duplessis, avec la collab. de L. Vézina, *supra*, note 9, p. 7 201-7 204, paragr. 7.75-7.76 et p. 9 039-3 à 9 039-4, paragr. 9.16; J. L'Heureux, *supra*, note 18, p. 338, paragr. 638.

²¹ Art. 468.12 et 468.13 *L.c.v.*

²² Art. 468.15 *L.c.v.*

²³ Art. 468.11 *L.c.v.*

²⁴ Art. 468.4 *L.c.v.*

passif découlant de l'application de l'entente, partage qui devra obligatoirement se faire entre les municipalités²⁵.

[28] Le budget de la régie est dressé par elle, mais doit être adopté non pas par elle, mais par les deux tiers des municipalités dont le territoire est soumis à sa compétence²⁶. Des règles particulières sont prévues lorsque le budget n'est pas adopté selon cette règle avant le 1^{er} janvier de chaque année. Si, en cours d'exercice, un budget supplémentaire devient nécessaire, la régie doit le transmettre pour adoption à chaque municipalité dont le territoire est soumis à sa compétence²⁷.

[29] Enfin, la loi prévoit un encadrement strict des dépenses et des fonds détenus par la régie et des règles en cas de surplus ou de déficit, le tout afin de protéger les municipalités et leurs contribuables ou citoyens. Par exemple, la régie est soumise aux mêmes règles d'octroi des contrats que les municipalités²⁸, et les emprunts qu'elle contracte pour les fins de sa compétence doivent obligatoirement être approuvés par chacune des municipalités membres, de même que par le ministre, lequel peut ordonner la tenue d'un scrutin référendaire²⁹. Les citoyens des territoires des municipalités membres peuvent aussi s'opposer en s'adressant au ministre³⁰. L'aliénation de tout bien de la régie devra être réalisée à titre onéreux et le secrétaire devra publier mensuellement un avis portant sur les biens d'une valeur supérieure à 10 000 \$ qui ont été aliénés par la régie autrement que par enchère ou soumission publique³¹. Une contravention à certaines de ces règles est susceptible d'emporter destitution de l'élu en infraction, lequel pourra être tenu personnellement responsable envers la régie de toute perte ou préjudice subi par elle³².

[30] Comme on peut le constater, la loi, loin de n'être qu'inutilement technique ou formaliste, vise avant tout à protéger les fonds publics.

[31] La *Loi sur les compétences municipales* comporte elle aussi certaines dispositions relatives aux ententes intermunicipales. Toutefois, et malgré que ses dispositions « accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population » et qu'elles « ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive »³³, cette loi ne prévoit aucune situation permettant à une municipalité de déroger aux règles relatives aux ententes intermunicipales prévues dans la *L.c.v.* Au contraire, chaque fois que cette

²⁵ Art. 468.3, paragr. 6 *L.c.v.*

²⁶ Art. 468.34 *L.c.v.*

²⁷ Art. 468.36 *L.c.v.*

²⁸ Art. 468.51, al. 1 *L.c.v.*

²⁹ Art. 468.37-468.39 *L.c.v.*

³⁰ Art. 468.38, al. 2, paragr. 3 *L.c.v.*

³¹ Art. 468.32 *L.c.v.*

³² Art. 468.45.8 *L.c.v.*

³³ Art. 2.

loi accorde à une municipalité (ou à une municipalité régionale de comté) le pouvoir de conclure une telle entente avec une autre municipalité qui concerne l'exécution de travaux ou la délégation d'une compétence, elle précise que l'entente doit respecter les règles relatives aux ententes intermunicipales prévues dans la *L.c.v.* et au *C.m.Q*³⁴.

[32] La *Loi sur les compétences municipales* autorise par ailleurs, à l'article 11, les municipalités à constituer un organisme à but non lucratif lorsque le but est de fournir un soutien technique à une entreprise située sur son territoire. Cette loi prévoit aussi, aux articles 93 et 94, qu'une municipalité peut de même constituer un tel organisme à certaines fins et lui confier l'organisation et la gestion d'activités qui s'y rapportent, tout comme elle peut confier la gestion d'un tel organisme ou de ces activités à toute autre personne :

93. Toute municipalité locale peut constituer tout organisme pour les fins suivantes:

1° la promotion industrielle, commerciale ou touristique;

2° l'organisation et la promotion d'activités culturelles et de loisirs;

3° la protection de l'environnement.

Elle peut confier aux organismes visés au premier alinéa l'organisation et la gestion d'activités relatives aux buts qu'ils poursuivent.

94. Toute municipalité locale peut confier à une société ou personne morale à but non lucratif l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités ou d'organismes visés à l'un ou l'autre des paragraphes 1° et 3° du premier alinéa de l'article 93.

93. A local municipality may establish a body for the following purposes:

(1) industrial, commercial or tourism promotion;

(2) organization and promotion of cultural and recreational activities; and

(3) environmental protection.

It may entrust to the bodies referred to in the first paragraph the organization and management of activities relating to the purposes they pursue.

94. A local municipality may entrust a non-profit partnership or legal person with the organization and management, on behalf of the local municipality, of activities or bodies referred to in subparagraph 1 or 3 of the first paragraph of section 93.

³⁴ Art. 26, 75, 108 et 120 *L.c.m.*

Toute municipalité locale peut confier à toute personne l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités ou d'organismes visés au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 93.

A local municipality may entrust a person with the organization and management, on behalf of the local municipality, of activities or bodies referred to in subparagraph 2 of the first paragraph of section 93.

[33] Ainsi, une municipalité peut créer une personne morale à but non lucratif aux fins de la protection de l'environnement et lui confier l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités qui s'y rapportent. Puisque l'article 2 de la *L.c.m.* prévoit que les pouvoirs qu'elle octroie doivent être interprétés de façon non limitative, et puisque la municipalité possède par ailleurs compétence en matière d'environnement, ce qui inclut ce qui est nécessaire pour le protéger, il ne fait pas de doute qu'elle possède la compétence requise afin d'établir et gérer elle-même, sur son territoire, un système de collecte sélective et d'établir et exploiter elle-même sur son territoire un établissement de récupération et de conditionnement de matières recyclables. Enfin, puisque la municipalité est autorisée par les articles 93 et 94 *L.c.m.* à créer un organisme à but non lucratif afin de lui confier l'organisation et la gestion, pour son compte (et donc sur son territoire), d'activités en matière de protection de l'environnement, elle possède compétence pour lui confier ces mêmes activités et, à cette fin, lui accorder une aide³⁵.

[34] Toutefois, comme on peut le constater, ces articles n'exemptent pas les municipalités qui désirent s'associer afin d'exercer une de leurs compétences et, dans ce cadre, mettre en commun leurs ressources, de l'obligation de le faire selon les règles prévues aux articles 468 et s. *L.c.v.*, dont celles voulant qu'elle le fasse selon l'un ou autre des trois seuls modes d'ententes intermunicipales qui y sont spécifiés.

[35] Qu'en est-il des ententes conclues par les appelantes et Tricentris?

* * *

[36] Le juge relate l'historique de Tricentris et ses démarches continues afin de tenter de faire en sorte que les municipalités qui s'y joindraient afin de lui confier l'exercice de leur compétence en matière de collecte, de transport, de tri et de mise en marché de matières recyclables, puissent le faire sans être contraintes de se soumettre à quelques règles que ce soit, dont celles en matière d'octroi de contrats par appel d'offres public. Après avoir mentionné que Tricentris a été créée à titre d'organisme à but non lucratif en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*, il fait état de ses nombreuses démarches :

³⁵ Art. 90 *L.c.m.* Toutefois, l'article 2.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, semble conditionner tout prêt ou octroi d'une subvention à toute personne pour la construction, l'acquisition et l'exploitation d'installation de récupération, de valorisation ou d'élimination des matières résiduelles, à l'obtention d'une autorisation à la fois du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et de la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

[36] Parmi les objets énumérés de la corporation, notons que Tri-Cfer peut :

- promouvoir la protection de l'environnement;
- développer des activités de gestion intégrée des déchets;
- doter la région d'un centre de tri des matières recyclables;
- assurer certains services environnementaux à la communauté.

[37] Les lettres patentes prévoient que la corporation ne devra poursuivre «aucune fin de gains pécuniaires pour ces (sic) membres» et que, si profits il y a, «ils seront utilisés uniquement pour la poursuite de ses objets». En cas de liquidation ou de distribution des biens de la corporation, ceux-ci doivent être dévolus à une organisation exerçant une activité analogue.

[38] En vertu de la *LCV* et du *CMQ*, tels qu'ils se lisaient à l'époque, Tricentris, à titre d'OBNL, pouvait ainsi contracter, de gré à gré et sans passer par le processus d'appel d'offres public, avec des municipalités malgré des contrats atteignant ou excédant le seuil de 100 000\$ de dépenses pour celles-ci.

[39] Le 6 mai 2004, le nom de la compagnie devient *Tricentris, centre de tri*. Le 8 avril précédent, ses objets avaient été modifiés pour lui permettre de doter «d'autres territoires» de centres de tri de matières recyclables.

[40] En 2013, la limite des biens immobiliers que Tricentris peut acquérir et posséder est portée à 100M\$. Même si la corporation a le statut d'OBNL, ses profits pourront dorénavant servir à la construction ou à l'achat d'immeubles.

[41] Le 15 juin 2016, le nom est à nouveau modifié pour devenir ce qu'il est aujourd'hui.

[42] Dans l'intervalle, des resserrements législatifs relativement aux règles d'appel d'offres public ont entraîné des modifications aux règles de fonctionnement de Tricentris.

[43] En effet, jusqu'au 17 juin 2009, les municipalités, soit en vertu de l'article 573.3, al. 1, par. 2° *LCV*, soit en vertu de l'article 938, al. 1, par. 2° *CMQ*, pouvaient conclure un contrat pour la fourniture d'assurance, de matériaux, de matériel ou de services entraînant une dépense de 100 000\$ ou plus tant avec un organisme à but non lucratif, qu'avec un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès*.

[44] Les pressions des milieux d'affaires, dont le Regroupement des recycleurs et récupérateurs privés du Québec, ont amené le gouvernement à modifier la *LCV* et le *CMQ* pour supprimer du paragraphe 2° les mots «soit un organisme à but non lucratif».

[45] Par la même occasion, le législateur a ajouté aux articles 573.3 *LCV* et 938 *CMQ*, al. 1, le paragraphe 2.1° qui crée une nouvelle exception à la règle d'appel d'offres public pour les contrats de 100 000\$ ou plus conclus avec un OBNL [...]

[46] Ces modifications aux articles 573.3 *LCV* et 938 *CMQ* ont donc eu pour effet de maintenir l'exception à la règle d'appel d'offres public pour les OBNL pour des contrats de fourniture de services sauf pour des services en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération de matières résiduelles. Corollaire : pour les entreprises qui œuvrent dans ce domaine spécifique, il est indifférent, quand elles transigent avec des municipalités locales ou des MRC, qu'elles soient des organismes à but non lucratif ou non. Ce qui importe, c'est qu'elles soient des organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès* pour pouvoir contracter avec celles-ci sans passer par le processus d'appel d'offres public.

[47] Tricentris perdait du même coup l'avantage dont elle bénéficiait jusque-là en sa qualité d'organisme à but non lucratif et se voyait confronté à l'obligation de se soumettre dans l'avenir au processus d'appel d'offres public.

[48] Pour contourner cette difficulté, s'ouvrait à Tricentris la possibilité de se muer en organisme public au sens de la *Loi sur l'accès* puisque cette exception, inscrite au paragraphe 2° des articles 573.3, al. 1 *LCV* et 938, al. 1 *CMQ* depuis 2003, n'a pas été écartée par les modifications de 2009. Le problème juridique auquel était confrontée Tricentris a été énoncé dès le mois d'août 2009 dans un avis juridique de ses avocats.

[49] C'est ainsi que, par voie de résolution prise le 8 avril 2010, les pouvoirs de *Tricentris, centre de Tri*, comme elle s'appelait à l'époque, ont été modifiés pour prévoir qu'elle «doit faire approuver son budget par une des municipalités où siège, selon le cas, à titre d'élu municipal, l'un ou l'autre des membres du comité exécutif». Des lettres patentes supplémentaires sont déposées en ce sens le 16 août 2010.

[50] La preuve nous apprend que depuis lors le budget annuel de Tricentris est *adopté* par le conseil d'une municipalité dont un conseiller siège au conseil d'administration de Tricentris à ce titre.

[...]

[53] Or, la preuve nous apprend que cette façon de procéder a pour seul objectif de coller au plus près à la lettre de l'article 5, al. 1, par. 2.1° de la *Loi sur l'accès* : «dont une municipalité (...) adopte ou approuve le budget». D'ailleurs, le directeur général de Tricentris n'en fait pas mystère et reconnaît que, depuis 2010, l'entreprise estime que c'est la condition requise pour se qualifier à titre d'organisme municipal [...]

[55] Le Tribunal en retient que les modifications apportées à la *LCV* et au *CMQ* en 2009 ont eu pour effet direct d'amener Tricentris à modifier ses règles dès 2010 pour faire en sorte que son budget annuel soit *approuvé* par le conseil de la municipalité de laquelle provient le président du conseil exécutif. Cette étape d'adoption, que la MRC dans ses arguments distingue de celle de l'approbation, permettrait ainsi à Tricentris de se qualifier d'*organisme public* au sens de la *Loi sur l'accès* et aux municipalités de se prévaloir de l'article 573.3, al. 1, par. 2° de la *LCV* ou de l'article 938, al. 1, par. 2° du *CMQ* au moment de transiger avec l'OBNL. On verra ultérieurement les motifs qui amènent le Tribunal à se dissocier de cette lecture littérale de la loi.

[56] Mais un doute continue sans doute à planer sur le statut juridique de Tricentris à titre d'organisme public puisqu'un projet de loi d'intérêt privé, titré *Loi concernant Tricentris, centre de tri*, a été présenté à l'Assemblée nationale par le député d'Argenteuil en 2013 à l'initiative de l'OBNL. L'article 1 de ce projet prévoyait que, rétroactivement au 17 juin 2009, Tricentris «est réputé être un organisme municipal au sens de la *Loi sur l'accès (...)*». Son article 8 se lisait ainsi :

8. Malgré la modification apportée le 17 juin 2009 à l'article 573.3 de la Loi sur les cités et villes, par l'article 23 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2009, chapitre 26), toute municipalité pouvait conclure un contrat de gré à gré avec Tricentris.

[57] Ce projet a fait l'objet d'un avis à la *Gazette officielle du Québec* du 28 septembre 2013. L'avis précisait que l'objectif du projet de loi d'intérêt privé est de «faire confirmer que Tricentris [a la] capacité de contracter de gré à gré avec des organismes publics, dont des municipalités, pour le traitement des matières recyclables récupérées sur leur territoire [...]» (le Tribunal souligne).

[58] Ce projet de loi n'a toutefois jamais franchi l'étape de sa présentation.

[59] Par contre, le 11 avril 2013, le conseil d'administration de Tricentris adopte des *Règlements généraux*. Ceux-ci sont ratifiés le même jour par le vote de plus des deux-tiers des membres présents en assemblée générale. Ils seront par la suite adoptés de la sorte avec peu de changements d'année en année de 2014 à 2017.

[60] En 2013, ces règlements prévoyaient que le conseil d'administration de Tricentris est formé de 23 membres. Les *Règlements généraux* de 2014 à 2017 nous apprennent que le nombre de sièges au conseil d'administration varie toutefois à chaque année, passant de 23 en 2013, à 24 en 2015, à 25 en 2016 puis à 27 en 2017. C'est depuis cette dernière année que la MRC de Vaudreuil-Soulanges et la Ville de Laval bénéficient d'un siège au conseil de Tricentris.

[61] Les sièges numéros 1 à 7 sont attribués à un représentant des municipalités locales faisant partie des MRC spécifiquement énumérées et qui ne disposent pas d'un siège distinct. C'est ainsi que le siège n° 1 revient à un représentant des municipalités locales de la MRC d'Argenteuil, le siège n° 2 à celles de la MRC de Deux-Montagnes, et ainsi de suite.

[62] L'article 4.08 des *Règlements généraux* prévoit, pour les sièges 8 à 14 en 2017, que le représentant des MRC Les Laurentides, L'Assomption, des Collines-de-l'Outaouais, Vallée-de-la-Gatineau, Témiscamingue, Vaudreuil-Soulanges et Les Pays-d'en-Haut est désigné par une résolution du conseil de chacune d'entre elles.

[63] Toujours en 2017, les sièges 15 à 24 reviennent à un représentant des villes de Sainte-Thérèse, Blainville, Boisbriand, Saint-Eustache, Saint-Jérôme, Mascouche, Mirabel, Terrebonne, Gatineau et Laval.

[64] Les sièges numéros 25, 26 et 27 sont attribués respectivement à un représentant de la Régie intermunicipale des déchets de la Lièvre, de la Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes et de la Commission scolaire de la Rivière-du-Nord.

[65] L'article 9 des *Règlements généraux* prévoit deux catégories de membres : les membres votants et les membres non-votants. Tout organisme socio-économique dont la candidature est acceptée par le conseil d'administration de Tricentris peut devenir membre non-votant. Par contre, seules les municipalités locales et régionales, les régies intermunicipales et les commissions scolaires peuvent devenir membres avec droit de vote. Seuls des élus municipaux ont le pouvoir d'agir comme administrateurs de Tricentris.

[66] Il faut être un membre votant de Tricentris pour siéger à son conseil d'administration.

[67] Enfin, à chaque siège correspond une voix à laquelle s'ajoute un nombre de voix établi en fonction du pourcentage de la population.

[68] En 2017, chaque administrateur bénéficiait d'une voix de catégorie "A". Pour ce qui est des sièges 1 à 25, s'y ajoutait un nombre de voix supplémentaires puisées dans 90 des 100 voix de catégorie "B", réparties au pourcentage de la population des membres ayant le droit de vote par rapport à la population totale des municipalités membres. L'annexe A des *Règlements généraux* de Tricentris établit la répartition des voix. C'est ainsi que la MRC de Vaudreuil-Soulanges bénéficie de 7,41% des voix de catégorie "B" et Laval de 21,18%. Quant aux sièges 26 et 27, ils se partageaient 10 des 100 voix de cette catégorie en plus de bénéficier chacun d'une voix de catégorie "A".

[69] On en retient qu'aucune municipalité n'exerce un pouvoir de contrôle sur les activités, la capitalisation, les politiques ou le budget de Tricentris. La Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes et la Commission scolaire de la Rivière du Nord, à elles deux, jouissent de plus de voix que n'importe quelle autre municipalité membre du conseil d'administration de Tricentris, à l'exception des Villes de Laval et Gatineau qui en 2017 détenaient respectivement 21,18% et 13,88% des voix "B".

[70] Le Tribunal note de plus qu'en 2017, Tricentris comptait 78 membres votants, soit des municipalités, des MRC, une commission scolaire et deux régies intermunicipales. Pour devenir membre votant, il faut être accepté à ce titre par le conseil d'administration de Tricentris en vertu du paragraphe 9.02 des *Règlements généraux*.

[Références omises]

[37] Par la suite, Tricentris a aussi envisagé la possibilité de changer son statut d'organisme à but non lucratif en coopérative de solidarité³⁶, ce type d'organisme étant l'un de ceux auxquels une municipalité était autorisée à octroyer un contrat de gré à gré sans obligation d'aller en appel d'offres suivant les règles prévues à l'article 573.3 *L.c.v.*

[38] Comme on peut le constater, l'ensemble des démarches accomplies par Tricentris depuis ses tout débuts ont eu pour objectif de faire en sorte que ses membres puissent continuer à lui confier la gestion des matières recyclables tout en lui permettant de maintenir son statut d'organisme privé auquel aucune des règles strictes de protection autrement imposées aux municipalités qui en sont membres ou à une régie intermunicipale ne s'appliquent. À cette époque pourtant, comme aujourd'hui, la loi n'autorisait les municipalités à conclure une telle entente intermunicipale que de l'une ou l'autre des trois façons mentionnées aux articles 468 et s. *L.c.v.*

[39] Ainsi, Tricentris a été créée par des municipalités (et une commission scolaire) afin que ses membres lui confient en tout ou en partie la gestion de services municipaux tels la collecte, le transport, le tri et la mise en marché de matières recyclables. Ces municipalités ont pu, par l'intermédiaire de Tricentris, octroyer des contrats de gré à gré et alors se soustraire aux règles d'octroi des contrats prévues dans la *L.c.v.* qui leur auraient autrement été applicables, par exemple, selon la preuve, pour la construction des centres de tri, dont celui de Gatineau, au coût de 12 M \$, et celui de micronisation de Lachute, d'une valeur de 5 M \$, libres de toutes les obligations que ses membres ou une régie auraient autrement été contraintes de respecter. Elles ont alors aussi, de la même façon, pu financer le coût de ces projets sans obtenir au préalable les autorisations de la ministre ni faire participer la population des municipalités qui étaient membres, comme cela aurait été le cas si le financement avait été demandé par chacune des municipalités individuellement ou par une régie intermunicipale.

[40] Quant aux appelantes MRC et la Ville spécifiquement, l'objet premier des ententes signées avec Tricentris était de leur permettre de se joindre à d'autres municipalités et organismes afin qu'elles puissent exercer en commun leurs compétences en ces matières ou de lui verser des « droits d'adhésion » et des « subventions » devenues par la suite, pour tous les membres, des « cotisations non-remboursables »³⁷. Il est, bien entendu, légitime et souhaitable que les appelantes

³⁶ Pièce PMRC-95, Procès-verbal du conseil de la Municipalité régionale de comté des Laurentides du 19 avril 2018; Pièce PMRC-96, Procès-verbal du conseil de la Municipalité régionale de comté des Laurentides du 19 avril 2018; Pièce PMRC-96, Procès-verbal du conseil de la Municipalité régionale de comté de Témiscamingue du 18 avril 2018.

³⁷ Toujours dans cette recherche d'une façon de légaliser l'adhésion de ses membres, alors qu'en 2016 les ententes entre les municipalités qui joignaient Tricentris misaient sur la solution au problème de statut en prenant appui sur la disposition de la *L.c.v.* selon laquelle la municipalité possédait le droit de « consentir des subventions pour maintenir des organismes ayant pour but la protection de l'environnement et la conservation des ressources » (je souligne), Tricentris changeait les ingrédients

prennent des mesures et déboursent des fonds afin d'assurer le traitement de leurs matières recyclables, mais elles devaient, ce faisant, respecter les prescriptions de la *L.c.v.*, qu'elles ont plutôt tenté de contourner³⁸. L'idée même que des villes se rassemblent sous le chapeau d'une entreprise privée, soit-elle à but non lucratif, afin d'exercer indirectement certaines de leurs compétences, et ce, dans le but d'éluder des règles d'ordre public dont l'objet est d'assurer la protection des citoyens des municipalités membres, aurait dû inciter à la vigilance.

[41] Par conséquent, puisque la MRC et la Ville ont agi sans habilitation législative, en dehors du cadre strict prévu par les articles 468 et s. *L.c.v.* et notamment 468.3 et 468.7, qu'elles ont cherché à éluder, les contrats qu'elles ont conclu avec Tricentris sont nuls. Cela dit, et malgré cette nullité, je suis d'accord avec la solution proposée par le juge de première instance en application de son pouvoir discrétionnaire quant à la survie de ces contrats jusqu'à leur échéance.

[42] Je propose donc d'accueillir l'appel aux seules fins de substituer à celui du jugement de première instance un dispositif déclarant que les contrats attaqués ont été conclus illégalement, qui maintient en vigueur ces contrats jusqu'à leur échéance malgré leur illégalité et qui déclare qu'ils ne pourront être prolongés ou renouvelés une fois échus, avec les frais de justice en faveur de l'intimée. Cela étant, il n'est pas nécessaire de traiter des autres questions en litige.

STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.

de sa recette au mois de juin de l'année suivante alors qu'elle transmettait la résolution suivante à tous ses membres :

QUE tous les membres de Tricentris soient avisés que, dans le protocole d'entente actuellement en vigueur, chaque fois qu'apparaît le mot "subvention", on lise plutôt l'expression "contribution pour services rendus";

ET QU'il soit demandé aux membres d'accepter ce changement par résolution.

Ce nouveau changement de cap de Tricentris faisait suite à la réception d'un autre avis juridique, celui-là commandé par une de ses membres (Pièce PMRC-80, Résolutions du conseil d'administration de Tricentris du 8 juin 2017, en liasse).

³⁸ D'autres municipalités du Québec ont choisi, plutôt que de se regrouper sous la bannière d'un organisme à but non lucratif, de confier l'exercice de leurs compétences sur les mêmes matières ou de conclure une entente intermunicipale prévoyant la création d'une régie intermunicipale. Voir la liste dans la Pièce PLAV-14, Répertoire des organismes assujettis et des responsables de l'accès aux documents des organismes publics et de la protection des renseignements personnels, 6 avril 2017.