

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-031860-216

DATE : 20 juin 2022

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE NANCY BONSAINT, j.c.s.

AUTOBUS DES MONTS INC.

Demanderesse

c.

DÉVELOPPEMENT CÔTE-DE-BEAUPRÉ

Défenderesse

et

MRC DE LA CÔTE-DE-BEAUPRÉ

et

MRC DE L'ÎLE-D'ORLÉANS

et

LES TOURS DU VIEUX QUÉBEC (1989) INC.

Mises en cause

JUGEMENT
sur pourvoi en contrôle judiciaire

APERÇU

[1] Par son pourvoi en contrôle judiciaire, la demanderesse Autobus des Monts Inc. (ADM) demande, notamment, de déclarer que la défenderesse, Développement Côte-de-Beaupré (DCB), n'avait pas l'habilitation requise afin de procéder à un appel d'offres pour les services de transport collectif et adapté pour les municipalités régionales de comté (MRC) de la Côte-de-Beaupré et de l'Île-d'Orléans, de constater la nullité absolue de l'appel d'offres, de prononcer la nullité du contrat en découlant et d'annuler la résolution prise par DCB en lien avec ledit contrat.

[2] Le contrat de services de transport dont on demande la nullité fut octroyé à Les Tours du Vieux-Québec (TVQ), mise en cause, pour une somme de 4 368 750\$. Ce contrat a une durée de quatre (4) ans allant du 1^{er} juin 2021 au 31 mai 2025 assorti d'une option d'une année supplémentaire allant du 1^{er} juin 2025 au 31 mai 2026, au gré de la DCB.

[3] Le pourvoi en contrôle judiciaire d'ADM est fondé sur deux motifs principaux. Le premier motif veut que DCB n'a conclu aucune entente avec la MRC de l'Île-d'Orléans afin d'agir à titre d'organisme délégataire pour l'exercice de pouvoirs prévus à la *Loi sur les compétences municipales* et qu'elle a donc agi en l'absence de l'habilitation lui permettant de procéder à l'appel d'offres en litige.

[4] Le deuxième motif veut que DCB n'ait pas respecté les conditions de qualification essentielles pour soumissionner, ainsi que les dispositions légales et réglementaires régissant l'attribution du contrat faisant l'objet de l'appel d'offres, le tout résultant en une adjudication illégale dudit contrat.

[5] Pour sa part, DCB soulève, de manière préliminaire, qu'ADM n'a pas introduit son pourvoi en contrôle judiciaire dans un délai raisonnable à compter de la survenance de l'acte administratif contesté et qu'elle ne possède pas l'intérêt juridique voulu afin de soulever le défaut d'habilitation invoqué contre elle.

[6] Sur le mérite, DCB conteste le pourvoi en contrôle judiciaire en ce qu'elle soumet, d'une part, être un mandataire autorisé par la MRC de l'Île-d'Orléans et dûment habilitée à procéder à l'appel d'offres en litige et, d'autre part, qu'elle a respecté les conditions de qualification essentielles requises à l'appel d'offres, ainsi que les dispositions afférentes applicables dans le cadre de ce processus, et donc, que l'adjudication du contrat à la mise en cause TVQ, est légale.

CONTEXTE

Les parties

[7] ADM est une société par actions constituée en 1987 qui œuvre en matière de services de transport collectif et adapté¹. ADM possède une expérience en lien avec les services visés par l'appel d'offres en litige puisqu'elle en a eu charge, entre 2011 et le 1^{er} juin 2021, aux termes de contrats successifs de transport collectif et adapté pour les MRC de la Côte-de-Beaupré et de l'Île-d'Orléans.

[8] DCB, aussi connue sous les noms de « Centre local de développement de la Côte-de-Beaupré », « PLUMobile » et « PLUMobile Organisateur de déplacements », est une personne morale sans but lucratif (OSBL) constituée en 1995². Bernard Paré est le directeur de DCB.

[9] Quant à la MRC de la Côte-de-Beaupré et la MRC de l'Île-d'Orléans, les résolutions émanant de ces MRC indiquent qu'elles « offrent les services de transports collectifs régional depuis 2008 », « appuient financièrement PLUMobile - Organisateur de déplacement » et qu'elles ont désigné DCB comme étant un « organisme délégué pour la gestion du service de transport collectif et adapté (PLUMobile) »³.

[10] Enfin, TVQ est une société par actions constituée en 1989 qui agit à titre de « grossiste et commerçant en voyage » pour des « visites touristiques par autobus » et elle est active en matière de « transport par autobus nolisé et d'excursion »⁴. Stéphane Ouellet en est le président et Michael Ouellet, le directeur général.

Le processus d'appels d'offres

[11] Le 17 juillet 2020, DCB adopte la résolution 2020-CE-45 pour autoriser le processus d'appel d'offres public numéro 2020-AP-PL-01 intitulé « Appel d'offre (*sic*) & cahier de charges - services de transport collectif et adapté sur le territoire des MRC de la Côte-de-Beaupré et de l'Île-d'Orléans » (appel d'offres) par le biais du Système électronique d'appels d'offres (SEAO)⁵.

¹ État de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises de la Demanderesse, Autobus des Monts inc., pièce P-2.

² État de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises de la Défenderesse Développement Côte-de-Beaupré, pièce P-3.

³ Résolution 2020-09-376 figurant au procès-verbal de la séance ordinaire du conseil de la MRC de la Côte-de-Beaupré tenue le mercredi 2 septembre 2020, pièce P-4; Résolution 2020-09-122 figurant au procès-verbal de la séance ordinaire du conseil de la MRC de l'Île-d'Orléans tenue le mercredi 16 septembre 2020, pièce P-5.

⁴ État de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises de la mise en cause Les Tours du Vieux Québec (1989) inc., pièce P-6.

⁵ Résolution 2020-CE-45 du 17 juillet 2020 amorçant le processus d'appel d'offres, pièce D-1; En liasse, documents d'appel d'offres et leurs addendas, pièce P-1.

[12] Le 21 juillet 2020, l'appel d'offres est publié au SEAO et on y indique que les soumissions doivent être déposées au plus tard le 28 août 2020⁶.

[13] Quatre entreprises déposent une soumission dans le cadre de cet appel d'offres, dans le délai imparti, soit ADM, TVQ, Autobus Fleur de Lys et Intercar⁷.

[14] Le 28 août 2020 à 14h, l'ouverture publique des soumissions (quatre enveloppes) est effectuée, en présence des soumissionnaires. Le procès-verbal de l'ouverture des enveloppes note, quant à ADM, que « les documents des paragraphes a), c), d), e) et k) de la clause 2.07 sont manquants »⁸. Les admissions au dossier indiquent plutôt que ce sont les « annexes A, C, D, E, et G » qui sont manquantes⁹.

[15] À tout événement, le 28 août 2020, le responsable de l'ouverture des enveloppes confirme le rejet de deux enveloppes de soumissionnaires pour non-respect de la section 2.07 de l'appel d'offres¹⁰, soient celles d'ADM et d'Intercar, et les deux enveloppes conformes, soient celles de TVQ et d'Autobus Fleur de Lys, sont remises à DCB pour la prochaine étape, soit l'évaluation par le comité d'évaluation¹¹.

[16] Le 14 septembre 2020, se tient une réunion du comité d'évaluation, formé en vertu de l'appel d'offres, pour vérifier que les soumissions présentées rencontrent les « exigences requises à la qualification des soumissionnaires » au sens de la section 2.13 de l'appel d'offres¹². Pour assister le comité d'évaluation, une grille d'analyse est préparée¹³. Le même jour, le comité d'évaluation recommande au conseil d'administration de DCB d'octroyer le contrat à TVQ¹⁴.

[17] Le 17 septembre 2020, le conseil d'administration de DCB adopte la résolution 2020-CA-34 qui octroie le contrat de services de transport collectif sur le territoire des MRC de la Côte-de-Beaupré et l'Île-d'Orléans à TVQ¹⁵. Il est admis par les parties qu'ADM n'a pas reçu copie de cette résolution du 17 septembre 2020 (pièce D-11)¹⁶.

⁶ Fiche SEAO intitulée « Consulter un avis », pièce P-9.

⁷ Soumission de Autobus Des Monts Inc., pièce P-15; Soumission de Autobus Les Tours du Vieux Québec (1989) inc. et bordereau de prix (re : P-22 - lettre du 28 janvier 2021 de la défenderesse), pièce P-16.

⁸ Procès-verbal d'ouverture des soumissions du 28 août 2020, pièce D-4, p. 2.

⁹ Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admission 6.

¹⁰ En liasse, documents d'appel d'offres et leurs addendas, pièce P-1, section 2.07, section 2.14 (1^{er} étape).

¹¹ Procès-verbal d'ouverture des soumissions du 28 août 2020, pièce D-4, p. 2.

¹² En liasse, documents d'appel d'offres et leurs addendas, pièce P-1, sections 2.13 et 2.14 (2^e étape); Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admission 8.

¹³ Grille d'analyse des soumissions (éléments techniques) confectionnée par Vecteur5 entre le 4 septembre et le 8 septembre 2020 (re : P-22 – lettres du 22 et du 28 janvier 2021 (4^e demande) et lettres du 31 mars et du 9 avril 2021 (4^e demande).

¹⁴ Compte-rendu des travaux du comité d'évaluation du 14 septembre 2020, pièce D-6.

¹⁵ Résolution 2020-CE-56 accordant le contrat à Les Tours du Vieux Québec, pièce D-11.

¹⁶ Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admission 10.

[18] Le 23 septembre 2020, suite à une demande de révision de l'analyse du comité d'évaluation par Autobus Fleur de Lys en lien avec la conformité des exigences quant aux autobus demandés, un « second comité d'évaluation » est formé (comité de réévaluation) qui « permettra de prendre en compte les commentaires reçus ». Ce comité est « formé de 3 personnes n'ayant pas participé au premier comité »¹⁷.

[19] Le 29 septembre 2020, se tient une réunion du comité de réévaluation¹⁸. Le 30 septembre 2020, des échanges de courriels s'effectuent entre les membres de ce comité de réévaluation¹⁹. Le même jour, le comité de réévaluation confirme unanimement leur recommandation voulant qu'il y ait acceptation de la soumission de TVQ et rejet de la soumission de Autobus Fleur de Lys, « considérant la non-conformité des véhicules exigés au devis – section 7.04 »²⁰.

[20] Le 5 octobre 2020, le « Contrat de services de transport – Contrat B – à la suite d'une procédure d'appel d'offres » (contrat) est transmis à Bernard Paré (directeur générale de DCB) et à Michael Ouellet (directeur général de TVQ) par Me Louis-Thomas Deschênes, pour signature²¹.

[21] Le 8 octobre 2020, le comité exécutif de DCB adopte la résolution 2020-CE-56, par laquelle elle octroie le contrat par adjudication à TVQ pour le montant établi à la soumission de 4 368 750\$ et autorise le directeur général de DCB, Bernard Paré, à signer le contrat de transport avec TVQ²². Il est admis par les parties qu'ADM n'a pas reçu copie de cette résolution d'adjudication du 8 octobre 2020 (pièce D-8)²³.

[22] Le 15 octobre 2020, Michael Ouellet transmet à Me Louis-Thomas Deschênes le contrat signé par Stéphane Ouellet, président de TVQ, accompagné d'une résolution du conseil d'administration²⁴.

[23] Le 16 octobre 2020, un avis du contrat conclu est publié au SEO, lequel avis indique que la date de conclusion du contrat est le 5 octobre 2020²⁵.

¹⁷ Décision de monsieur Bernard Paré de former un comité de révision, pièce D-12.

¹⁸ Recommandation du comité de révision du 30 septembre 2020, pièce D-7 (point 2 : « Rencontre des 3 membres du comité de réévaluation pour évaluation des deux soumissions le 29 septembre 2020 »).

¹⁹ Échanges de courriel des membres du comité de réévaluation concernant la conformité des soumissions.

²⁰ Recommandation du comité de révision du 30 septembre 2020, pièce D-7 (point 4 : « Recommandation unanime (...) »).

²¹ Courriels échangés et pièce jointe, pièce TVQ-5.

²² Résolution 2020-CE-56 accordant le contrat à Les Tours du Vieux-Québec, pièce D-8.

²³ Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admission 10.

²⁴ Échanges de courriels entre TVQ, DCB et Me Louis-Thomas Deschênes et pièce jointe, pièce TVQ-5.

²⁵ Fiche SEO intitulée « Contrat conclu », pièce P-10.

[24] Le 10 novembre 2020, DCB transmet à TVQ le contrat signé par Bernard Paré ainsi que la résolution 2020-CE-56 adoptée par le comité exécutif de DCB²⁶. Il est admis par les parties que le contrat fut signé le 15 octobre 2020 par TVQ (pièce TVQ-5) et le 10 novembre 2020 par DCB (pièce TVQ-6)²⁷. Ce contrat est d'une durée de quatre (4) ans du 1^{er} juin 2021 au 31 mai 2025, assorti d'une option d'une année supplémentaire allant du 1^{er} juin 2025 au 31 mai 2026, au gré de DCB²⁸.

[25] Le 5 janvier 2021, ADM dépose sa demande de pourvoi en contrôle judiciaire qui demande la nullité de l'appel d'offres numéro 2020-AO-PL-01 (pièce P-1), la nullité de la résolution 2020-CE-56 du 8 octobre 2020 (pièce D-8) ainsi que la nullité du contrat du 10 novembre 2020 (pièces P-19 et TVQ-6) accordé par DCB à TVQ au terme de l'appel d'offres 2020-AO-PL-01²⁹.

[26] Le 19 mars 2021, ADM dépose une demande modifiée par laquelle elle dénonce des motifs de contestation liés à l'invalidité, au caractère *ultra vires* de l'appel d'offres et à la nullité absolue de celle-ci³⁰.

[27] Le 28 mai 2021, ADM dépose une nouvelle demande modifiée par laquelle elle précise les motifs de contestation préalablement communiqués en mars 2021, relatifs au défaut d'habilitation de DCB d'agir à titre d'organisme délégataire aux fins de l'appel d'offres³¹.

[28] C'est dans ce contexte factuel que le Tribunal est saisi de la demande de pourvoi en contrôle judiciaire modifiée du 28 mai 2021.

QUESTIONS EN LITIGE

[29] Le présent dossier soulève les questions en litige suivantes :

1. ADM a-t-elle intenté son pourvoi en contrôle judiciaire dans un délai raisonnable?
2. La décision de DCB d'accorder le contrat à TVQ est-elle raisonnable?

²⁶ Échanges de courriels entre DCB et TVQ du 10 novembre 2020 et pièce jointe, pièce TVQ-6.

²⁷ Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admission 13.

²⁸ En liasse, documents d'appel d'offres et leurs addendas, pièce P-1, section 3.02.

²⁹ Demande introductive d'instance du 5 janvier 2021.

³⁰ Demande introductive modifiée [en date du 19 mars 2021].

³¹ Demande introductive modifiée [en date du 28 mai 2021]

ANALYSE

1. ADM a-t-elle intenté son pourvoi en contrôle judiciaire dans un délai raisonnable?

1.1. Principes juridiques

[30] Le recours entrepris par ADM, bien qu'il comporte une conclusion déclaratoire constituée, par sa nature ou son essence, un pourvoi en contrôle judiciaire par lequel on demande au Tribunal de réviser une décision administrative (ou acte administratif).

[31] L'article 529 du *Code de procédure civile* (C.p.c.) s'applique et prévoit que ce recours « doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture » :

529. La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes:

1° déclarer inapplicable, invalide ou inopérante une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, un règlement pris sous leur autorité, un décret gouvernemental ou un arrêté ministériel ou toute autre règle de droit;

2° évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave;

3° enjoindre à une personne qui occupe une fonction au sein d'un organisme public, d'une personne morale, d'une société ou d'une association ou d'un autre groupement sans personnalité juridique d'accomplir un acte auquel la loi l'oblige s'il n'est pas de nature purement privée;

4° destituer de sa fonction une personne qui, sans droit, occupe ou exerce une fonction publique ou une fonction au sein d'un organisme public, d'une personne morale, d'une société ou d'une association ou d'un autre groupement sans personnalité juridique.

Ce pourvoi n'est ouvert que si le jugement ou la décision qui en fait l'objet n'est pas susceptible d'appel ou de contestation, sauf dans le cas où il y a défaut ou excès de compétence.

Le pourvoi doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture.

[32] Dans la décision *Fédération des transporteurs par autobus c. Société de transport du Saguenay*³², la Cour d'appel résume les principes applicables en matière de délai raisonnable dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire. Dans ce dossier, il s'agissait d'un pourvoi en contrôle judiciaire intenté à l'encontre de résolutions adoptées par l'intimée, la Commission scolaire Central Québec, concernant des contrats de transport d'élèves conclus avec l'autre intimée, la Société de transport du Saguenay.

[33] Le débat en appel portait notamment sur le caractère raisonnable du délai dans lequel le pourvoi en contrôle judiciaire avait été signifié et sur les modalités d'octroi des contrats de transport d'élèves. Il s'agissait essentiellement de décider si la Commission scolaire pouvait, avant de procéder par soumissions publiques, négocier de gré à gré des contrats de transport exclusif d'élèves avec la Société.

[34] Eu égard à la notion de délai raisonnable, la Cour d'appel révisé le jugement de première instance, lequel concluait que le pourvoi n'avait pas été intenté dans un délai raisonnable à partir de l'acte attaqué, et décide qu'un délai de 120 jours dans les circonstances n'est pas déraisonnable. La Cour d'appel résume les principes applicables comme suit :

[27] Il est bien établi qu'un délai de 30 jours est généralement considéré comme raisonnable et qu'au-delà de ce délai, il appartient à la partie demanderesse de démontrer des circonstances exceptionnelles.

[28] Ce délai de 30 jours n'est toutefois pas automatique et peut varier selon le type de recours, la matière qui est en cause et les circonstances de chaque cas. Comme l'explique le juge Morissette, pour la Cour, dans *Bellemare c. Lisio* :

[23] Mais cet arrêt et les jugements assez nombreux qui vont dans le même sens ne sauraient être interprétés comme jetant les bases d'un automatisme généralisé en matière de délai raisonnable, une sorte de présomption *juris tantum* que toute dérogation au délai de 30 jours, même lorsque le recours exercé est une action directe en nullité, nécessite une explication. Tout dépend du type de recours qui est exercé, de la matière en cause et des circonstances de l'espèce, l'arrêt de principe demeurant l'arrêt *Port Louis*.^[6]

[29] Dans *Port Louis*, le juge Gonthier détermine les facteurs pertinents à une telle analyse : la nature de l'acte attaqué, la nature de l'illégalité commise et ses conséquences, les causes du délai, la nature du droit invoqué et le comportement de la partie demanderesse^[7].

[30] Le juge, en l'espèce, reconnaît que le dépassement du délai de 30 jours n'emporte pas automatiquement le rejet du recours^[8]. Il souligne par ailleurs un passage de l'arrêt *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal* voulant que

³² 2021 QCCA 1303.

le délai de 30 jours « s'applique peu importe le motif de la contestation de la décision »^[9].

[31] Cet arrêt, précisons-le, ne modifie pas le droit antérieur. D'ailleurs, la juge Bich, auteure des motifs, renvoie^[10] à l'arrêt *N.D. c. Procureure générale du Québec* dans lequel la Cour rappelle qu'« [u]ne flexibilité subsiste donc, ce qui s'inscrit dans le sillage d'un arrêt de principe aujourd'hui presque trentenaire »^[11], faisant référence à l'arrêt *Port Louis*.

[32] C'est là où le juge, ceci dit avec égards, commet une erreur (...) ^[12].

[33] Certes, le juge pouvait considérer que les démarches non judiciaires des appelantes n'avaient pas suspendu le délai, mais une telle suspension n'est pas nécessaire pour justifier un délai de plus de 30 jours. Même si le délai courait, le comportement des appelantes est au nombre des facteurs que le juge devait prendre en compte dans l'exercice de sa discrétion.

[34] Incidemment, le directeur général de la Commission, M. Stephen Pigeon, à qui Laterrière s'est adressé le 17 juillet, n'est pas un tiers. Notons également que M. Pigeon n'a répondu au courriel de Laterrière que le 10 août, à son retour de vacances.

[35] Par la suite, il s'est écoulé cinq semaines avant que la Fédération adopte une résolution afin d'intenter une demande en justice, et environ deux mois et demi avant que le pourvoi en contrôle judiciaire soit signifié. L'affaire revêt toutefois une dimension politique et soulève une question d'interprétation législative relativement complexe. Dans les circonstances, on ne peut pas dire que les appelantes ont dormi sur leurs droits.

[36] En se fondant principalement sur l'absence de suspension du délai, sans égard aux facteurs pertinents, le juge a considéré le délai de 30 jours comme s'il s'était agi d'un délai de déchéance ou de prescription. Une telle approche est erronée, car, comme l'observe la Cour dans *N.D. c. Procureure générale du Québec*, « en libellant l'article 529 *C.p.c.* comme il l'a fait, le législateur, sagement d'ailleurs, n'a pas écrit "Le pourvoi doit être signifié dans les trente jours à partir..." »^[13].

[37] Vu la matière en cause, qui est sans conteste d'intérêt public, la promptitude des appelantes à dénoncer l'illégalité de la première résolution et l'absence de préjudice pour les intimées – hormis bien sûr l'atteinte à la stabilité des décisions administratives – je suis d'avis que le délai d'un peu plus de 120 jours n'est pas déraisonnable.

^[6] *Bellemare c. Lisio*, 2010 QCCA 859, par. 23, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 14 octobre 2010, n° 33779.

^[7] *Immeubles Port-Louis Itée c. Lafontaine (Village)*, [1999] 1 R.C.S. 326, p. 372. Voir également : *Morrisette c. St-Hyacinthe (Ville de)*, 2016 QCCA 1216, par. 34.

^[8] Jugement entrepris, par. 44.

[9] *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2187, paragr. 33.

[10] *Id.*, note infrapaginale 27.

[11] *N.D. c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCA 765, paragr. 11, renvoyant à *Immeubles Port-Louis ltée c. Lafontaine (Village)*, *supra*, note 7.

[12] Jugement entrepris, paragr. 61-63.

[13] *N.D. c. Procureure générale du Québec*, *supra*, note 11, paragr. 10.

[Nos soulignements]

[35] Dans ce jugement, la Cour d'appel réfère à un passage du jugement *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*³³ dans lequel la juge Marie-France Bich souligne la distinction qu'il y a lieu de faire dans l'analyse de la notion du délai raisonnable, selon que l'acte attaqué constitue un acte normatif et ou une décision particulière d'une entité :

[32] Ainsi, lorsque l'affaire tombe entièrement sous le coup de l'art. 529, al. 1, paragr. 1 *C.p.c.* (contestation de la validité ou de l'applicabilité d'une règle de droit, c'est-à-dire d'un acte normatif), le juge peut en principe rejeter le pourvoi de celui qui n'a pas agi dans un délai raisonnable dont la durée est appréciée discrétionnairement en fonction de critères tels la nature de l'acte attaqué et celle de l'illégalité commise et de ses conséquences, les causes du délai entre l'acte attaqué et l'institution de l'action, ainsi que le comportement du demandeur^[23]. Précisons cependant que cette exigence du délai raisonnable ne joue pas lorsque la validité ou l'applicabilité d'une norme est contestée pour des raisons constitutionnelles ou lorsque la norme est *ultra vires* au sens strict (ce qui est cause de nullité absolue) pas plus qu'elle ne joue lorsque la validité ou l'applicabilité de la norme est contestée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, s'agissant dans tous ces cas d'une question de légalité fondamentale et de primauté du droit.

[33] Par contraste, s'agissant d'un pourvoi régi par l'art. 529, al. 1, paragr. 2 *C.p.c.*, qui s'en prend à la légalité de la décision particulière d'une entité soumise au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure, ce délai est de 30 jours environ à compter de la décision contestée, sauf circonstances exceptionnelles dont la démonstration incombe au demandeur. Ce délai, notons-le, s'applique peu importe le motif de la contestation de la décision en question : validité des dispositions législatives ou réglementaires sur lesquelles repose la décision, décision *ultra vires*, décision entachée d'un manquement à l'équité procédurale, décision déraisonnable.

[Nos soulignements; Références omises]

³³ 2019 QCCA 2187, désistement de la requête pour suspendre l'exécution du jugement de la Cour d'appel (C.A., 2020-01-29), 500-09-028213-197.

1.2. Discussion

[36] La demanderesse plaide tout d'abord qu'elle a intenté son recours à l'intérieur des délais prévus aux articles 352 et 407 de la *Loi sur les cités et villes (LCV)* et aux articles 689 et 692 du *Code municipal (CM)*.

[37] Les articles 352 et 407 de la *LCV* prévoient ce qui suit :

352. Les procès-verbaux, rôles, résolutions et autres ordonnances du conseil peuvent être cassés pour cause d'illégalité, de la même manière, dans le même délai et avec les mêmes effets qu'un règlement du conseil, conformément aux articles 397 à 408. Ils sont sujets à l'application de l'article 364.

Le recours spécial donné par le présent article n'exclut pas ni n'affecte un pourvoi en contrôle judiciaire prévu au paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 529 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

Le présent article s'applique sous réserve de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).

407. Le droit de demander la cassation d'un règlement se prescrit par trois mois à compter de son entrée en vigueur.³⁴

[38] Quant aux articles 689 et 692 du *CM*, ils prévoient ce qui suit :

689. Tout règlement, procès-verbal, rôle, résolution ou autre ordonnance de la municipalité ou acte des officiers municipaux, peuvent être cassés, pour cause d'illégalité, la municipalité étant tenue au frais de justice.

692. Sous réserve de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1), le droit de recours accordé par l'article 689 se prescrit par trois mois à compter de la passation de l'acte ou de la procédure attaquée pour cause d'illégalité ou de nullité.³⁵

[39] ADM soumet que la résolution 2020-CE-56 du comité exécutif de DCB datée du 8 octobre 2020 (pièce D-8) n'a jamais été publiée, ni transmise à la demanderesse. De plus, les parties ont admis que le contrat entre DCB et TVQ a été signé le 10 novembre 2021, date à laquelle le directeur général de DCB, Bernard Paré, a apposé en dernier sa signature sur le contrat³⁶.

[40] Le recours d'ADM ayant été déposé le 5 janvier 2021, soit 56 jours après la signature du contrat, elle soumet qu'il fut introduit à l'intérieur du délai de trois mois prévu à l'article 407 de la *LCV*, qui est applicable en matière municipale et dont il y a

³⁴ *Loi sur les cités et villes*, R.L.R.Q., c. C-19.

³⁵ *Code municipal*, R.L.R.Q., c. C-27.1.

³⁶ Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admissions 10 et 13.

lieu de s'inspirer dans les présentes circonstances, et ce, même si le Tribunal devait estimer que cet article ne s'applique pas directement³⁷.

[41] En ce sens, ADM plaide également que le présent recours, qu'il soit qualifié d'action en cassation ou de pourvoi en contrôle judiciaire, voire d'action en nullité quant au contrat découlant de l'appel d'offres, a été intenté dans un délai raisonnable au sens de l'article 529 C.p.c. Il s'agirait là de recours complémentaires et non mutuellement exclusifs; elle réfère à la décision *Port-Louis c. Lafontaine (Village)* à ce sujet :

Dans tous ces arrêts, la qualification de la nullité est abordée et traitée uniquement afin de déterminer si l'acte attaqué donne ouverture au seul recours spécial statutaire assujéti à une courte prescription ou également au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. Il est clair que si l'acte est considéré *ultra vires* des pouvoirs de la corporation, l'action directe en nullité est recevable. [...] ³⁸

[42] ADM réfère également aux auteurs Héту et Duplessis pour appuyer sa proposition voulant que les recours entrepris soient complémentaires :

[8.289] N'oublions pas qu'une fois le délai pour intenter un recours en cassation prescrit, il n'est pas interdit d'utiliser ce qu'on appelait traditionnellement l'action directe en nullité, laquelle action comme nous verrons plus loin doit être intentée dans un délai raisonnable. L'article 352, al. 2 L.C.V. prévoit expressément que le recours en cassation n'exclut ni n'affecte un pourvoi en contrôle judiciaire prévu au paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 529 du nouveau Code de procédure civile. Ce dernier recours s'ajoute au recours en cassation. [...] ³⁹

[43] ADM soumet que nous sommes ici en présence d'une décision d'un organisme qui agit sans habilitation et en contravention des principes fondamentaux de droit public, soit le respect de l'autorité de tutelle dans le domaine municipal et l'égalité de traitement des soumissionnaires, et non pas en présence d'une décision judiciaire ou quasi judiciaire. Ainsi, le Tribunal « doit tenir compte de la nature de l'acte attaqué »⁴⁰ avant de conclure à l'application d'un délai de trente (30) jours pour intenter un recours.

[44] À tout événement, plaide ADM, même si le Tribunal devait conclure que le présent recours correspond, par sa nature, à un contrôle judiciaire au sens de l'article 529 C.p.c., le recours a été intenté dans un délai raisonnable, bien qu'il n'ait pas été strictement intenté dans les 30 jours de l'acte administratif attaqué.

³⁷ *Dupuis c. Montréal (Ville de)*, 2009 QCCS 3381, par. 44 et 45.

³⁸ *Port-Louis c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 356.

³⁹ Jean Héту, Yvon Duplessis, Dennis Pakenham, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, Montréal, Hébert Denault, par. 8.289.

⁴⁰ *Port-Louis c. Lafontaine (Village)*, préc., note 38, p. 372.

[45] Le recours d'ADM, tel que déposé le 5 janvier 2021, ne référerait pas à l'argument portant sur le défaut d'habilitation, mais reposait plutôt sur l'argument voulant que DCB n'ait pas respecté les conditions de qualification essentielles pour soumissionner, ainsi que les dispositions légales et réglementaires régissant l'attribution du contrat faisant l'objet de l'appel d'offres, le tout résultant en une adjudication illégale.

[46] ADM indique qu'il s'agit là d'un délai de 56 jours après la signature du contrat, qu'elle situe au 10 novembre 2020, et de moins de trois mois après la publicité de sa conclusion sur le Système électronique d'appels d'offres du gouvernement du Québec (ci-après «SEAO»), qu'elle situe au 16 octobre 2020 (pièce P-10). Elle soumet que ce délai est raisonnable au sens de l'article 529 C.p.c. dans les circonstances du présent dossier.

[47] Pour expliquer le délai écoulé avant d'intenter son recours, ADM réitère tout d'abord qu'il faut tenir en compte que la résolution 2020-CE-56 du comité exécutif de DCB, du 8 octobre 2020 (pièce D-8), n'a jamais été publiée, ni transmise à ADM. En effet, considérant que les résolutions de DCB ne sont pas publiées sur son site internet et que, malgré l'engagement prévu à la section 2.17 des documents d'appel d'offres (P-1), DCB n'a pas communiqué avant le dépôt du présent recours une copie de la résolution aux différents soumissionnaires, ADM ne pouvait connaître la date de la conclusion du contrat⁴¹.

[48] Ensuite, bien que le 16 octobre 2020 le SEAO rende publique l'information voulant que la « Date de publication du contrat » est le « 2020-10-16 15h50 » et que la « Date de conclusion du contrat » est le « 2020-10-05 » (Pièce P-10), il appert que, tel qu'admis par les parties, le contrat entre DCB et TVQ a été signé le 10 novembre 2021⁴². Ainsi, dans ces circonstances, ADM plaide qu'elle ne pouvait entreprendre son recours en annulation du contrat (pièces P-19 et TVQ-6) avant la date de sa conclusion (soit le 10 novembre 2020)⁴³.

[49] Enfin, ADM soumet que le présent recours a été déposé le 5 janvier 2021, soit le premier jour ouvrable de l'année 2021. Elle précise que son recours fut donc déposé près de six mois avant le début du contrat découlant de l'appel d'offres (qui était fixé au 1^{er} juin 2021) et que dans ce délai de 56 jours, il faut tenir compte « d'une période des fêtes fort particulière en cette fin d'année 2020 ».

[50] Quant à l'argument portant sur le défaut d'habilitation de DCB, ADM soumet qu'il ne pouvait être soulevé avant la réception de certains documents qui furent transmis par les procureurs de DCB. Bien qu'ADM situe la réception de ces

⁴¹ Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admissions 10.

⁴² *Id.*, Admissions 12 et 13.

⁴³ Déclaration sous serment de Michael Ouellet, du 29 mars 2021 et pièces TVQ-5 et TVQ-6 à son soutien.

documents à la date du 26 mai 2021⁴⁴, ce serait le 9 avril 2021 que DCB confirme à ADM qu'il n'y a pas d'entente entre DCB et la MRC de l'Île-d'Orléans, c'est-à-dire une entente qui soit similaire à celle qui existe par ailleurs entre DCB et la MRC de la Côte-de-Beaupré⁴⁵.

[51] À tout événement, c'est suite de la réception de ces documents qu'ADM procède à une modification de son recours, le 28 mai 2021, afin d'y inclure le défaut d'habilitation de DCB, comme motif de nullité.

[52] ADM précise qu'elle ne pouvait agir plus tôt puisque les ententes entre DCB et la MRC Côte-de-Beaupré ne sont pas publiques, pas plus que la lettre du sous-ministre du Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire qui confirme que la MRC de la Côte-de-Beaupré est autorisée à confier à DCB l'exercice de pouvoirs prévus à l'article 126.2 de la LCM (pièce P-38), ni l'arrêté ministériel du 15 décembre 2020 (pièce P-39) qui, conformément à l'article 126.4 de la LCM, autorise la MRC de la Côte-de-Beaupré à confier l'exercice de pouvoirs prévus à l'article 126.2 de cette loi à DCB, lequel n'a pas été publié à la Gazette officielle du Québec.

[53] Sur cet aspect, ADM ajoute que la MRC Côte-de-Beaupré et la MRC de l'île d'Orléans étaient désignées comme étant un seul et même organisme mandataire sur le site du gouvernement du Québec et que DCB revendiquait un mandat de leur part dans les documents d'appel d'offres⁴⁶. Ainsi, jusqu'à l'obtention des documents et des admissions confirmant le contraire, ADM soumet que la délégation de compétences par la MRC de l'île d'Orléans semblait effective et qu'elle ne pouvait la remettre en doute.

[54] ADM soumet qu'elle ne pouvait soulever plus tôt le volet du défaut d'habilitation de DCB dans sa contestation et considère avoir fait preuve de diligence dès qu'elle a obtenu la divulgation des documents pertinents.

[55] Quant à DCB, elle soumet qu'ADM n'a pas entrepris son recours dans un délai raisonnable. Bien que plusieurs facteurs doivent être considérés⁴⁷, DCB soumet que celui-ci est présumé être de trente (30) jours, sauf preuve de circonstances exceptionnelles justifiant la prorogation de ce délai⁴⁸.

⁴⁴ Notes et autorités de la demanderesse, par. 61.

⁴⁵ En liasse, correspondances entre les procureurs, lettre du 9 avril 2021, pièce P-22.

⁴⁶ Extrait du site Internet du gouvernement du Québec et du MTQ, pièce P-37 (p. 2/7); Documents d'appel d'offres, section 5.01, pièce P-1;

⁴⁷ Pierre Giroux, Stéphane Rochette et Nicholas Jobidon, « *Les recours judiciaires en droit public* », dans Collection de droit 2020-2021, École du Barreau du Québec, vol. 8, *Droit public et administratif*, Montréal (Océan), Éditions Yvon Blais, 2020, 243.

⁴⁸ *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, préc., note 33, par. 33.

[56] DCB précise que dès le 28 août 2020 monsieur Alexandre Gingras, président de ADM, était au fait que sa soumission était rejetée⁴⁹ et qu'à cette même date, ce dernier avait des doutes sur la conformité des deux soumissions qui seraient soumises au comité d'évaluation⁵⁰.

[57] Or, malgré ces doutes, ADM a attendu un peu plus de 4 mois (130 jours) avant de déposer son pourvoi, sans jamais indiquer son mécontentement en lien avec le processus d'appel d'offres, et n'aurait pas faire preuve de diligence quant au suivi du déroulement de l'appel d'offres sur le site du SEAO⁵¹.

[58] Durant cette période, DCB souligne qu'aucune mise en demeure ou aucune demande formelle ne lui a été transmise ou adressée par ADM en lien avec l'annulation de l'appel d'offres ou quelconque irrégularité⁵².

[59] À tout événement, DCB soumet que ADM était en mesure de constater que le contrat avait été octroyé à TVQ le 16 octobre 2020, soit au moment de sa publication au SEAO (pièce P-10). Il s'est donc écoulé 81 jours entre la publication du contrat sur le SEAO et le dépôt du pourvoi en contrôle judiciaire le 5 janvier 2021. Selon DCB, aucune justification n'explique l'inaction d'ADM, ni lors du déroulement du processus d'appel d'offres, ni à compter de l'octroi du contrat à TVQ.

[60] Dans l'analyse du délai raisonnable, comme nous l'avons vu, « dans *Port Louis*, le juge Gonthier détermine les facteurs pertinents à une telle analyse : la nature de l'acte attaqué, la nature de l'illégalité commise et ses conséquences, les causes du délai, la nature du droit invoqué et le comportement de la partie demanderesse »⁵³.

[61] Quant à la nature du recours entrepris par ADM, l'examen de celui-ci, à la lumière des conclusions recherchées, révèle que son objet véritable est d'attaquer la décision administrative prise par DCB d'octroyer un contrat à TVQ. ADM attaque cette décision tant sous l'angle d'un défaut d'habilitation (*ultra vires*) que sous l'angle du non-respect des règles et formalités prévues à l'appel d'offres (décision déraisonnable).

[62] Le recours d'ADM comporte un volet déclaratoire voulant que DCB n'ait pas l'habilitation requise pour procéder à l'appel d'offres. De plus, ADM attaque la validité de trois décisions prises par DCB en ce qu'elle demande : (1) la nullité absolue de l'appel d'offres numéro 2020-AP-PL-01 (qui a fait l'objet de la résolution 2020-CE-45 du 17 juillet 2020, pièce D-1), (2) l'annulation de la résolution 2020-CE-56 du 8 octobre 2020 du

⁴⁹ Transcription des notes sténographiques de l'interrogatoire au préalable de monsieur Alexandre Gingras, pièce D-18, p. 27 et 30.

⁵⁰ *Id.*, p. 37.

⁵¹ *Id.*, p. 42.

⁵² *Id.*, p. 40 et 85; Déclaration sous serment complémentaire de Bernard Paré, du 29 mars 2021, par. 2.

⁵³ *Fédération des transporteurs par autobus c. Société de transport du Saguenay*, 2021 QCCA 1303, par. 29.

comité exécutif de DCB (pièce D-8) et (3) l'annulation du contrat du 10 novembre 2020 (pièces P-19 et TVQ-6) accordé par DCB à TVQ, suite à l'appel d'offres.

[63] Pour le Tribunal, tant la résolution 2020-CE-45 du 17 juillet 2020 (qui a permis d'enclencher le processus d'appel d'offres numéro 2020-AP-PL-01), que la résolution 2020-CE-56 du 8 octobre 2020 (qui octroie le contrat), que la signature du contrat P-19 (TVQ-6) le 10 novembre 2020, constituent des actes administratifs successifs que devait accomplir DCB afin d'octroyer le contrat à TVQ.

[64] Pour les fins de la discussion relative au délai raisonnable, le Tribunal considère qu'ADM conteste bel et bien la décision administrative de DCB d'octroyer le contrat à TVQ. Considérant que DCB est une entité sujette au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure, et que le présent recours a pour objet de demander l'annulation (ou la nullité) de la décision prise par cette entité, le recours entrepris est bien de la nature d'un pourvoi en contrôle judiciaire assujetti à l'article 529, al. 1, par. 2 C.p.c. C'est donc sous cet angle qu'il faut examiner concrètement si ce recours fut intenté dans un délai raisonnable.

[65] La particularité du présent pourvoi en contrôle judiciaire réside dans ce que l'absence d'habilitation, alléguée par ADM, ne pouvait vraisemblablement pas être décelée à moins que l'organisme (ou l'entité) ne soit tenu de prouver qu'elle possède l'habilitation requise pour exercer les pouvoirs qui lui sont confiés. En effet, lorsqu'un organisme accomplit des actes administratifs, il doit s'assurer qu'il détient les habilitations requises à l'exercice de ses pouvoirs.

[66] En l'espèce, il faut comprendre que DCB tient pour acquis, tout au long du processus décisionnel, qu'elle possède les habilitations requises pour lancer l'appel d'offres, octroyer le contrat et signer ledit contrat. C'est d'ailleurs cette certitude, que DCB détient l'habilitation requise, qu'ADM remet en question sur le fond du dossier. Cependant, pour le Tribunal, cette certitude peut être mise en doute, lorsque des éléments militent à l'effet contraire, et peut résulter en un constat que l'organisme ne possède pas, au final, l'habilitation requise.

[67] Tout cela pour dire que le Tribunal est d'avis qu'ADM n'était effectivement pas en mesure d'énoncer clairement son motif de révision, eu égard au défaut d'habilitation, tant qu'elle n'avait pas obtenu la preuve, l'admission ou la confirmation, qu'il n'existait pas d'entente de délégation de pouvoirs entre DCB et la MRC de l'Île-d'Orléans. Le Tribunal précise que la question de déterminer s'il existe un autre instrument administratif qui pallie à cette absence d'entente est une autre question qui fait l'objet du fond dans le présent dossier.

[68] En guise de comparaison, nous ne sommes pas ici dans une situation plus « évidente » où un contrat doit être octroyé par le biais d'un appel d'offres mais qu'il ne l'est pas, comme ce fut le cas, par exemple, dans le jugement *Compagnie de recyclage*

de papiers MD inc. c. MRC de Vaudreuil-Soulanges⁵⁴. En effet, il est relativement aisé de soulever, à la première occasion, le fait qu'un contrat doit être octroyé par le biais d'un appel d'offres.

[69] Tel n'est pas le cas lorsqu'un organisme n'a pas l'obligation, au moment de l'octroi d'un contrat, de prouver qu'il détient les habilitations nécessaires pour ce faire. Ce n'est que lorsqu'est révélé ce potentiel défaut d'habilitation que peut être examiné ce motif de pourvoi.

[70] Compte tenu que ce n'est que dans le cadre du recours entrepris, soit vers le 9 avril 2021, que fut confirmée l'absence d'une entente de délégation de pouvoirs entre DCB et la MRC d'Île-d'Orléans, il n'était pas possible pour ADM de soulever le défaut potentiel de défaut d'habilitation de DCB d'octroyer le contrat avant ce moment. Sous cet aspect, considérant que nous sommes en présence d'un motif de nullité absolue de l'acte administratif, le Tribunal est d'avis que le défaut par ADM d'avoir intenté son recours plus tôt ne peut être fatal à son recours, ce délai ne pouvant lui être reproché.

[71] Par ailleurs, si tant est que le Tribunal doive se prononcer sur le délai pris par ADM avant d'intenter son recours le 5 janvier 2021, il y a lieu de retenir les justifications apportées par cette dernière voulant que le délai doit être calculé, d'une part, à compter de la signature du contrat (soit le 10 novembre 2020) et d'autre part, que l'introduction de son recours le 5 janvier 2021, n'est pas déraisonnable compte tenu que la période de trente (30) jours aurait été acquise le 10 décembre 2020 et que, compte tenu de la période des Fêtes 2020, le recours fut introduit à la première journée ouvrable de janvier 2021.

[72] Le Tribunal conclut donc qu'un délai de 56 jours entre la signature du contrat le 10 novembre 2020 (qui constituait la dernière étape du processus d'octroi du contrat) et l'introduction du recours le 5 janvier 2021) n'est pas déraisonnable dans les circonstances particulières au présent dossier.

2. La décision de DCB d'accorder le contrat à TVQ est-elle raisonnable?

2.1. Principes juridiques

2.1.1. La norme de contrôle applicable

[73] Avant de procéder à l'analyse des motifs au soutien du pourvoi en contrôle judiciaire, il y a lieu de déterminer quelle est la norme de contrôle applicable en l'espèce.

[74] Dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov (Vavilov)*, la Cour suprême du Canada adopte un cadre d'analyse qui repose sur la

⁵⁴ 2019 QCCS 4169 (appel accueilli en partie : *MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Location Rivoça inc.*, 2021 QCCA 1535.

présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable dans tous les cas de révision d'une décision administrative :

[23] Lorsqu'une cour examine une décision administrative sur le fond (c.-à-d. le contrôle judiciaire d'une mesure administrative qui ne comporte pas d'examen d'un manquement à la justice naturelle ou à l'obligation d'équité procédurale), la norme de contrôle qu'elle applique doit refléter l'intention du législateur sur le rôle de la cour de révision, sauf dans les cas où la primauté du droit empêche de donner effet à cette intention. L'analyse a donc comme point de départ une présomption selon laquelle le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable.

[...]

[25] (...) À notre avis, il y a maintenant lieu d'affirmer que chaque fois qu'une cour examine une décision administrative, elle doit partir de la présomption que la norme de contrôle applicable à l'égard de tous les aspects de cette décision est celle de la décision raisonnable (...).⁵⁵

[75] Par le biais de cette présomption, la Cour suprême du Canada tente de fournir des indications claires sur la façon dont le contrôle judiciaire doit être exercé pour tous les types de décisions administratives :

[10] (...) Nous adoptons donc un cadre d'analyse révisé permettant de déterminer la norme de contrôle applicable lorsqu'une cour de justice se penche sur le fond d'une décision administrative. Ce cadre d'analyse repose sur la présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable dans tous les cas. Les cours de révision ne devraient déroger à cette présomption que lorsqu'une indication claire de l'intention du législateur ou la primauté du droit l'exige.

[11] Le deuxième aspect concerne la nécessité d'indications plus précises de la Cour sur l'application appropriée de la norme de contrôle de la décision raisonnable (...). La Cour se doit de prendre ces points de vue au sérieux et de voir à ce que le cadre d'analyse qu'elle retient s'adapte à tous les types de décisions administratives, qui vont de l'immigration, de l'administration carcérale et des programmes de sécurité sociale aux relations de travail, à la réglementation des valeurs mobilières et à la politique énergétique.

[Nos soulignements]

[76] La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée en présence de deux types de situations restreintes :

[17] La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a

⁵⁵ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 23 à 25.

indiqué qu'il souhaite l'application d'une norme différente ou d'un ensemble de normes différentes. C'est le cas lorsque le législateur a prescrit expressément la norme de contrôle applicable. C'est aussi le cas lorsque le législateur a prévu un mécanisme d'appel d'une décision administrative devant une cour, indiquant ainsi son intention que les cours de justice recourent, en matière de contrôle, aux normes applicables en appel. La deuxième situation où la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable est réfutée est celle où la primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte. C'est le cas pour certaines catégories de questions, soit les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs.⁵⁶

[Nos soulignements]

[77] Lors de la mise en état du dossier, il semble que les parties n'aient pas clairement énoncées leurs positions respectives sur la norme de contrôle applicable en l'espèce.

[78] Lors de l'audience, ADM soumet que la présente situation soulève deux des exceptions qui permettent de réfuter l'application de la norme de la décision raisonnable pour lui préférer la norme de la décision correcte. La première est celle voulant que nous sommes en présence d'une question de droit générale d'importance capitale⁵⁷, soit le principe du traitement égalitaire des soumissionnaires et la deuxième est celle voulant que nous sommes en présence d'une problématique de délimitation de compétences de deux organismes⁵⁸ et présente cet aspect sous l'angle de savoir « qui a compétence pour faire quoi ». À tout événement, ADM soumet qu'il est déraisonnable pour DCB d'avoir octroyé le contrat à TVQ compte tenu du défaut d'habilitation allégué pour ce faire, ainsi que des irrégularités alléguées dans le cadre de l'octroi du contrat.

[79] Pour sa part, TVQ soumet que le recours entrepris par ADM est un pourvoi en contrôle judiciaire (art. 33 et 529 C.p.c) et que c'est la norme de la décision raisonnable qui doit trouver application.

[80] Le Tribunal est d'avis que c'est la norme de la décision raisonnable qui doit trouver application en l'espèce.

[81] Tout d'abord, quant à l'exception relative aux questions de droit générales qui sont « d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble » qui permet l'application de la norme de la décision correcte, la Cour suprême du Canada en fournit des exemples concrets comme suit :

[60] La jurisprudence de notre Cour continue de fournir des indications importantes sur ce qui constitue une question de droit générale d'une importance

⁵⁶ *Id.*, par. 17.

⁵⁷ *Id.*, par. 58.

⁵⁸ *Id.*, par. 63.

capitale pour le système juridique dans son ensemble. Par exemple, on a jugé que les questions de droit générales suivantes sont d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble : lorsqu'une procédure administrative est prescrite par l'application des doctrines de l'autorité de la chose jugée et de l'abus de procédure (*Toronto (Ville)*, par. 15); la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État (*Saguenay*, par. 49); le bien-fondé des limites du secret professionnel de l'avocat (*University of Calgary*, par. 20); et la portée du privilège parlementaire (*Chagnon*, par. 17). Il importe par contre de préciser qu'il y a lieu d'interpréter avec prudence ces décisions, puisque l'expertise perd dorénavant sa pertinence lorsqu'il s'agit d'identifier les questions appartenant à cette catégorie : voir, p. ex., *CCDP*, par. 43.

[61] Nous tenons à préciser que le simple fait qu'un conflit puisse être « d'intérêt public général » ne suffit pas pour qu'une question entre dans cette catégorie — pas plus que ne l'est le fait qu'une question formulée dans un sens général ou abstrait porte sur un enjeu important (...).

[62] En somme, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble exigent une réponse unique et définitive. Lorsque ces questions se posent, la primauté du droit requiert que les cours de justice apportent un niveau de certitude juridique qui soit supérieur à celui que permet le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable.⁵⁹

[82] Le Tribunal considère que bien que le principe du traitement égalitaire des soumissionnaires constitue un enjeu important dans le cadre du contrôle judiciaire de l'octroi d'appel d'offres par un organisme administratif, ce principe doit trouver application à la lumière des faits mis en preuve, au cas par cas, et ne constitue pas un principe qui demande ou nécessite une réponse « unique et définitive » ou un niveau de certitude juridique qui doive comporter un examen selon la norme de la décision correcte, au sens où l'entend la Cour suprême du Canada.

[83] Quant à l'exception relative aux questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs, cette exception vise la situation où il existe un conflit opérationnel entre deux organismes administratifs :

[63] Enfin, la primauté du droit veut que la norme de la décision correcte s'applique à la délimitation des compétences respectives d'organismes administratifs (...).

[64] Il est rare que les décisions administratives soient contestées pour ce motif. Le cas échéant, toutefois, la primauté du droit commande l'intervention des cours de justice lorsqu'un organisme administratif interprète l'étendue de ses pouvoirs d'une manière qui est incompatible avec la compétence d'un autre organisme administratif. La raison d'être de cette catégorie de questions est simple : la primauté du droit ne saurait tolérer des ordonnances et des procédures qui entraînent un véritable conflit opérationnel entre deux organismes administratifs,

⁵⁹ *Id.*, par. 60-62.

de sorte qu'une partie se retrouve aux prises avec deux décisions contradictoires : voir *British Columbia Telephone Co.*, par. 80, motifs concordants de la juge McLachlin (plus tard juge en chef). Les membres du public doivent savoir à qui s'adresser en vue de régler un litige. À l'instar des questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, l'application de la norme de la décision correcte s'impose dans ces cas par souci de prévisibilité, de certitude et de caractère définitif du processus décisionnel en droit administratif.⁶⁰

[Nos soulignements]

[84] Le Tribunal considère que nous ne sommes pas ici dans une situation de conflit opérationnel entre deux organismes administratifs qui nécessite l'application de la norme de la décision correcte afin d'atteindre un niveau de prévisibilité, de certitude et de caractère définitif du processus décisionnel administratif. Selon les arguments d'ADM, nous sommes plutôt dans une situation où un organisme agit en l'absence d'habilitation et non une situation où un organisme agit en vertu d'une compétence qui pourrait appartenir à un autre organisme. En l'espèce, ADM plaide que DCB n'avait aucune compétence pour agir.

[85] En conséquence, bien que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable puisse être réfutée dans certaines situations restreintes, le Tribunal considère qu'aucune de ces situations n'est présente en l'espèce et conclut que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique à la décision administrative (ou acte administratif) de DCB.

2.1.2. La décision raisonnable

[86] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême du Canada rappelle l'énoncé de l'arrêt *Dunsmuir*⁶¹ qui définit les caractéristiques essentielles d'une décision raisonnable :

[86] L'attention accordée aux motifs formulés par le décideur est une manifestation de l'attitude de respect dont font preuve les cours de justice envers le processus décisionnel : voir *Dunsmuir*, par. 47-49. Il ressort explicitement de l'arrêt *Dunsmuir* que la cour de justice qui procède à un contrôle selon la norme de la décision raisonnable « se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable » : par. 47. Selon l'arrêt *Dunsmuir*, le caractère raisonnable « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » : *ibid.* En somme, il ne suffit pas que la décision soit *justifiable*. Dans les cas où des motifs s'imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, *justifier* sa décision auprès des personnes auxquelles elle s'applique. Si certains résultats peuvent se détacher du contexte juridique et

⁶⁰ *Id.*, par. 63-64.

⁶¹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

factuel au point de ne jamais s'appuyer sur un raisonnement intelligible et rationnel, un résultat par ailleurs raisonnable ne saurait être non plus tenu pour valide s'il repose sur un fondement erroné.⁶²

[Nos soulignements]

[87] Une décision raisonnable est à la fois fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et justifiée à la lumière des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision :

« La cour de révision doit s'assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci. »⁶³

[Soulignements ajoutés]

[88] Le fardeau de démontrer le caractère déraisonnable d'une décision incombe à la partie qui conteste la décision :

« Avant de pouvoir infirmer la décision pour ce motif, la cour de révision doit être convaincue qu'elle souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'elle satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence. Les lacunes ou insuffisances reprochées ne doivent pas être simplement superficielles ou accessoires par rapport au fond de la décision (...). La cour de justice doit plutôt être convaincue que la lacune ou la déficience qu'invoque la partie contestant la décision est suffisamment capitale ou importante pour rendre cette dernière déraisonnable ». ⁶⁴

[Soulignements ajoutés]

[89] Quant aux catégories de lacunes fondamentales qui rendent une décision déraisonnable, la Cour suprême du Canada en identifie deux : (1) le manque de logique interne du raisonnement et (2) le cas d'une décision « indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision »⁶⁵. Ces désignations permettent d'analyser les types de questions qui peuvent révéler qu'une décision est déraisonnable.

(1) Une décision raisonnable est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent

⁶² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 55, par. 86.

⁶³ *Id.*, par. 99.

⁶⁴ *Id.*, par. 100.

⁶⁵ *Id.*, par. 101.

[90] Pour être raisonnable, une décision doit tout d'abord être fondée sur un raisonnement à la fois rationnel et logique. La cour de révision doit être en mesure de suivre le raisonnement du décideur « sans buter sur une faille décisive dans la logique globale; elle doit être convaincue qu'« [un] mode d'analyse, dans les motifs avancés, [...] pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l'a fait »⁶⁶.

[91] *A contrario*, une décision sera déraisonnable lorsque « lus dans leur ensemble, les motifs ne font pas état d'une analyse rationnelle ou montrent que la décision est fondée sur une analyse irrationnelle »⁶⁷.

(2) Une décision raisonnable est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision

[92] Comme l'indique la Cour suprême du Canada, « en plus de la nécessité qu'elle soit fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent, une décision raisonnable doit être justifiée au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents »⁶⁸.

[93] La Cour suprême du Canada n'énumère pas toutes les considérations juridiques ou factuelles qui pourraient réduire la « marge de manœuvre d'un décideur administratif dans un cas donné », mais elle identifie sept éléments (ou considérations contextuelles) « qui sont généralement utiles pour déterminer si une décision est raisonnable », dont les suivants : le régime législatif applicable, tout autre principe législatif ou principe de *common law* pertinent et les principes d'interprétation des lois⁶⁹.

[94] La Cour suprême du Canada précise que ces éléments ne constituent pas une « liste de vérification » :

[106] [...] Ces éléments ne doivent pas servir de liste de vérification pour l'exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable et leur importance peut varier selon le contexte. L'objectif est simplement d'insister sur certains éléments du contexte pouvant amener la cour de révision à perdre confiance dans le résultat obtenu.⁷⁰

[Soulignements ajoutés]

[95] Il s'agit là des principes dont le Tribunal doit tenir compte au moment de déterminer si la décision administrative (ou acte administratif) de DCB, d'octroyer le contrat à TVQ, est raisonnable en l'espèce.

⁶⁶ *Id.*, par. 102.

⁶⁷ *Id.*, par. 103.

⁶⁸ *Id.*, par. 105.

⁶⁹ *Id.*, par. 106 et 107.

⁷⁰ *Id.*, par. 106.

2.2. Discussion

2.2.1. Le défaut d'habilitation

[96] ADM soumet que DCB n'avait pas l'habilitation requise, aux termes de la *Loi sur les compétences municipales*⁷¹ (LCM), afin de procéder à l'appel d'offres et de conclure tout contrat pouvant en découler. Elle fonde son argument sur le régime juridique applicable à un OSBL agissant comme organisme délégataire d'une MRC, ainsi que sur le défaut de DCB et des MRC mises en cause de s'y conformer.

a) Le défaut d'intérêt juridique

[97] Avant d'aborder la question du défaut d'habilitation, nous devons examiner l'argument de DCB voulant qu'ADM ne possède pas l'intérêt suffisant pour soulever l'argument portant sur l'absence d'habilitation de DCB pour procéder à l'appel d'offres.

[98] L'article 85 C.p.c. qui circonscrit l'intérêt juridique requis pour former une demande en justice prévoit ce suit :

85. La personne qui forme une demande en justice doit y avoir un intérêt suffisant.

L'intérêt du demandeur qui entend soulever une question d'intérêt public s'apprécie en tenant compte de son intérêt véritable, de l'existence d'une question sérieuse qui puisse être valablement résolue par le tribunal et de l'absence d'un autre moyen efficace de saisir celui-ci de la question.

[99] L'intérêt suffisant au sens de l'article 85 C.p.c. doit être un intérêt juridique, direct et personnel, né et actuel :

[12] Je constate, d'entrée de jeu, que le C.p.c. ne précise pas le sens d'« intérêt suffisant » (C. Piché, *Droit judiciaire privé* (2e éd. 2014), p. 228). Il faut donc se tourner vers la jurisprudence pour en dégager le sens. Au Québec, l'arrêt de principe est toujours *Jeunes Canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*, [1979] C.A. 491, où la Cour d'appel a affirmé à la p. 493 :

L'intérêt, c'est l'avantage que retirera la partie demanderesse du recours qu'elle exerce, le supposant fondé. À part les cas d'exception spécifiquement prévus par la loi, la règle en droit commun est que pour être suffisant l'intérêt doit, entre autres, être direct et personnel. [...].

[13] Se fondant sur cette définition, la Cour a déclaré que l'intérêt requis par l'art. 55 doit être « un intérêt juridique, direct et personnel, et né et actuel » [...] ⁷²

⁷¹ RLRQ, c. C-47.1.

⁷² *Brunette c. Legault Joly Thiffault*, s.e.n.c.r.l., 2018 CSC 55, par. 12-13.

[Nos soulignements]

[100] Tout d'abord, sur l'application de l'article 85, alinéa 1 C.p.c., DCB soumet que bien qu'ADM soit une soumissionnaire qui fut évincée dans le cadre du processus d'appel d'offres, ce statut ne lui confère pas l'intérêt juridique requis pour contester la délégation de compétence des deux MRC desquelles elle n'est pas citoyenne ou contribuable. Ensuite, sur l'application de l'article 85, alinéa 2 C.p.c. qui porte sur l'intérêt public pour intervenir, DCB considère qu'ADM ne détient pas cet intérêt et réfère à cet égard à la décision *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*⁷³.

[101] Dans cette décision, il est question de l'euthanasie d'un chien de type pitbull qui a mordu des citoyens sur le territoire de la ville de Montréal (Montréal-Nord). L'arrondissement a déclaré que le chien était dangereux et prononcé à son endroit un ordre d'euthanasie. La propriétaire du chien et un refuge américain, du nom de Road to Home Rescue Support (RHRS), demandaient que le chien soit confié à ce refuge, plutôt qu'euthanasié. Pour y parvenir, ces deux parties ont attaqué la légalité et la validité de la décision de l'arrondissement et de la réglementation municipale sous-jacente⁷⁴.

[102] La Cour d'appel conclut que l'organisme RHRS n'a pas l'intérêt suffisant pour demander le contrôle judiciaire de la décision de l'arrondissement ou de la réglementation municipale en cause mais précise, par ailleurs, que la question de la validité de la réglementation municipale constitue une question d'intérêt public sérieuse :

[27] D'une part, ni la décision de déclarer le chien Shotta dangereux et de l'euthanasier ni les circonstances qui l'entourent ne soulèvent une « question d'intérêt public » au sens de l'arrêt *Downtown Eastside* et de l'art. 85, al. 2 C.p.c., c'est-à-dire une question de droit public qui transcenderait les intérêts « des parties qui sont le plus directement touchées », à savoir l'appelante Frineau et l'intimée.

[28] D'autre part, bien que la question de la validité de la réglementation municipale en cause soit une question d'intérêt public, a priori sérieuse et manifestement justiciable, il existe cependant un moyen efficace d'en saisir le tribunal : la propriétaire du chien peut le faire, à tout intérêt, juridiquement et autrement, à le faire, et, d'ailleurs, l'a fait.

[29] Il faut constater aussi que l'appelante RHRS, organisme qui réside et exploite son entreprise dans l'État de New York, n'est aucunement concernée par la réglementation municipale contestée, qui ne la touche en rien. On semble l'avoir mobilisée pour l'occasion et elle n'a pas d'« intérêt réel dans les procédures » ni d'intérêt véritable dans l'issue du débat sur la validité du règlement. Comme on l'a vu, elle n'a pas davantage d'intérêt dans le sort qui attend Shotta. Enfin, son point

⁷³ *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2187, par. 29.

⁷⁴ *Id.*, par. 5.

de vue recoupe exactement celui que défend l'appelante Frineau et n'offre pas de « perspective particulièrement utile ou distincte sur la question à trancher ».⁷⁵

[103] À la lumière de ces commentaires, on peut faire un parallèle avec le fait que lorsqu'un acte administratif n'est pas habilité dans un contexte d'appel d'offres, et qu'en conséquence un contrat est frappé de nullité absolue, cette nullité comporte un élément de violation de l'ordre public de direction qui va au-delà d'un intérêt privé et justifie alors l'intérêt juridique d'un soumissionnaire rejeté à intervenir au débat :

[39] Le *Code civil du Québec* reconnaît deux types de nullité : la nullité absolue et la nullité relative. La distinction entre les deux repose sur l'objectif visé par la règle de droit que la nullité sanctionne. Ainsi, si la nullité vise la protection de l'intérêt général, elle est absolue (art. 1417 C.c.Q.), alors que si elle vise la protection d'intérêts particuliers de l'un ou l'autre des contractants, elle est relative (1419 C.c.Q). En fait, dans le premier cas, la règle entend protéger la société d'un contrat attentatoire à son intérêt, alors que dans le second, elle vise à protéger une partie d'un contrat qui lui est nuisible.

[40] C'est dire qu'un contrat est sanctionné par la nullité absolue lorsque la règle qui a été enfreinte viole, non pas l'ordre public en général, mais l'ordre public de direction. Or, si celle-ci interpelle souvent la personne humaine, la famille ou encore l'organisation politique de l'état, elle peut aussi sanctionner certaines illégalités qui interpellent le système économique lorsqu'il est concerné dans son ensemble, tel qu'il en va de la libre concurrence, par exemple.

[41] C'est précisément le cas des règles visant les appels d'offres avec le pouvoir public, qu'il s'agisse du principe du traitement égalitaire des soumissionnaires ou encore de la limite de la négociation postadjudication. Cette conclusion s'impose, car ces règles ne visent pas à protéger une partie au contrat, mais, au contraire, les autres soumissionnaires et, plus largement, l'ensemble de la collectivité. Une sanction par la nullité relative neutraliserait donc toute efficacité au système, puisque seules des personnes n'ayant pas intérêt à invoquer la nullité pourraient le faire. La sanction est donc, comme la doctrine le soutient, la nullité absolue.

[...]

[44] Il ne fait pas de doute pour le Tribunal qu'un soumissionnaire non retenu a l'intérêt pour agir en nullité du contrat conclu dans le cadre de l'appel d'offres. La jurisprudence l'a reconnu, et ce, même si ce soumissionnaire ne s'est pas classé second. Certes, dans un tel cas, le contrat ne lui sera pas attribué par effet automatique découlant de la nullité du contrat visé. Ce n'est de toute manière pas ce que Dufresne demande en l'espèce. Le fait de pouvoir soumissionner dans le cadre d'un nouvel appel d'offres, voir simplement de faire respecter, à titre de

⁷⁵ *Id.*, par. 27 à 29.

soumissionnaire, la légalité du processus, suffit pour lui conférer l'intérêt suffisant.⁷⁶

[Nos soulignements]

[104] En l'espèce, le Tribunal est d'avis qu'ADM possède l'intérêt juridique suffisant pour soulever le défaut d'habilitation de DCB, et ce, sous plusieurs aspects.

[105] Premièrement, du point de vue de l'intérêt « juridique, direct et personnel, et né et actuel » au sens de l'article 85 alinéa 1 C.p.c., le Tribunal retient qu'ADM est un contribuable de la MRC de la Côte-de-Beaupré puisqu'elle y possède un garage dans la municipalité de Château-Richer, donc le territoire desservi par DCB⁷⁷. À ce titre, elle a un intérêt à ce que DCB octroie des contrats dans le respect de la législation en vigueur.

[106] Deuxièmement, quant à savoir si ADM a un intérêt au sens d'un avantage qu'elle retirera du recours qu'elle exerce, le supposant fondé, il appert qu'ADM a certes un avantage à ce qu'un nouvel appel d'offres se tienne et qu'elle puisse y participer, s'il s'avérait que le premier appel d'offres devait être annulé pour cause de non-respect de la législation (défaut d'habilitation) ou d'irrégularités dans l'octroi du contrat faisant l'objet de l'appel d'offres. En cela, le Tribunal partage l'approche préconisée dans le jugement *Autobus Dufresne inc. c. Réseau de transport métropolitain*⁷⁸.

[107] Enfin, le Tribunal considère que le motif invoqué par ADM, qui porte sur le défaut d'habilitation de DCB à procéder à l'appel d'offres, constitue une question qui dépasse l'intérêt strictement privé des parties au litige. Cette question soulève une question d'intérêt public en ce que les règles relatives à l'habilitation d'un organisme à poser des actes administratifs ne visent pas à protéger une partie au contrat, mais également à protéger les autres soumissionnaires ainsi que l'ensemble de la collectivité.

[108] Pour le Tribunal, l'adjudication illégale d'un contrat qui résulte d'un acte administratif non habilité peut être déclarée nulle. La nullité de l'acte administratif peut résulter en une déclaration de nullité absolue du contrat qui en découle et, dans ces circonstances, nous sommes en présence d'une situation qui relève davantage de la sphère de l'intérêt public que celle de l'intérêt privé.

[109] Le Tribunal conclut donc qu'ADM possède l'intérêt juridique requis pour soulever le défaut d'habilitation de DCB. Abordons maintenant l'analyse de la question du défaut d'habilitation.

⁷⁶ *Autobus Dufresne inc. c. Réseau de transport métropolitain*, 2017 QCCS 5812, par. 39 à 41 et 44. Voir également : *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57, par. 39.

⁷⁷ Soumission de Autobus Des Monts Inc., pièce P-15 (p. 55).

⁷⁸ Préc., note 76, par. 44.

b) Les dispositions législatives en cause

[110] Le 21 avril 2015, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*⁷⁹ (Loi 28) est adoptée. Les dispositions législatives pertinentes au débat sur l'habilitation sont les suivantes.

[111] Tout d'abord, l'article 263 de la *Loi 28*⁸⁰ abroge le chapitre VI de la *Loi sur le ministère du Développement économique de l'innovation et de l'Exportation*⁸¹ (LMDEIE). C'est dans le chapitre VI de la LMDEIE que se trouvaient les articles 91 et 92 qui portaient sur le régime du « centre local de développement » (CLD). Les articles 91 et 92 LMDEIE se lisaient comme suit avant leur abrogation, le 21 avril 2015 :

91. La municipalité régionale de comté confie à un organisme qu'elle constitue sous l'appellation «centre local de développement» l'exercice de sa compétence visée à l'article 90. Elle peut aussi désigner à ce titre un organisme existant.

La municipalité régionale de comté peut également confier à un centre local de développement un mandat découlant de l'exercice de l'une des compétences qui lui sont attribuées par la loi ou d'une entente conclue avec le gouvernement, l'un de ses ministres ou organismes.

92. Un centre local de développement doit être un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38).

Un centre local de développement peut aussi être désigné sous le sigle « CLD ». Nul ne peut utiliser un nom comportant l'expression «centre local de développement» ou le sigle «CLD» s'il n'est désigné à ce titre en vertu de la présente loi.

Un centre local de développement exerce ses activités dans le respect de l'entente conclue en application de l'article 89 et en fonction des attentes que la municipalité régionale de comté lui signifie.⁸²

[Nos soulignements]

[112] Compte tenu de la disparition du régime de CLD le 21 avril 2015, l'article 286 de la *Loi 28* prévoyait des dispositions transitoires qui permettraient de passer du régime des CLD vers le régime de « tutelle ministérielle » applicable aux relations et délégations de compétences d'une MRC, et ce, selon les modalités suivantes :

⁷⁹ L.Q. 2015, c. 8.

⁸⁰ *Id.*, article 263.

⁸¹ RLRQ, c. M-30.01 (en vigueur entre le 5 janvier 2014 et le 20 avril 2015). Note : ADM réfère pour sa part à la version à jour au 1^{er} janvier 2014. Cette version est au même effet que celle en vigueur entre le 5 janv. 2014 et le 20 avril 2015, en ce qui a trait aux articles 91 et 92.

⁸² *Id.*, articles 91 et 92.

286. Malgré l'article 126.4 de la Loi sur les compétences municipales édicté par l'article 222, le centre local de développement qui, en vertu d'une entente de délégation conclue conformément à l'article 91 de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (chapitre M-30.01), tel qu'il existait avant son abrogation par l'article 263, desservait le territoire d'une municipalité régionale de comté le 20 avril 2015, continue de le faire dans les mêmes conditions et avec les mêmes pouvoirs et fonctions, et l'entente de délégation continue de s'appliquer à cette fin et, selon le cas, elle est réputée comprendre la gestion des contrats visés à l'article 284.

Cette entente prend fin, sous réserve des troisième et quatrième alinéa, à la première des éventualités suivantes :

1° à la date qu'elle prévoit elle-même ou celle résultant de l'application d'une clause de résiliation qu'elle contient;

2° à la date dont les parties conviennent;

3° le 31 décembre 2015.

La municipalité régionale de comté peut, au moyen d'une résolution qu'elle adopte avant le 20 juillet 2015, résilier unilatéralement l'entente de délégation. Une copie vidimée de cette résolution doit être transmise sans délai au centre local de développement et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Afin de pouvoir reconduire l'entente de délégation, avec ou sans modification, la municipalité régionale de comté doit, avant le 1er décembre 2015, avoir transmis au ministre une demande d'autorisation en ce sens en vertu de l'article 126.4 de la Loi sur les compétences municipales. Le cas échéant, l'entente doit être modifiée pour être conforme au troisième alinéa de cet article.⁸³

[113] C'est donc dire qu'une MRC qui voulait reconduire une entente de délégation existante en faveur d'un CLD devait, avant le 1^{er} décembre 2015, avoir transmis au ministre une demande d'autorisation, selon l'article 126.4 de la LCM, qui fut également adopté le 21 avril 2015.

[114] En effet, outre que l'article 263 de la Loi 28 prévoyait l'abrogation du régime des CLD et que son article 286 prévoyait le régime transitoire applicable, ses articles 220 à 222 prévoyaient la création d'un régime juridique particulier pour les MRC pour les fins du « développement local et régional » par l'insertion des articles 126.2 à 126.5 à la LCM qui permettaient de confier les pouvoirs à un organisme à but non lucratif (OSBL). Seuls les articles 126.2 à 126.4 de la LCM sont pertinents au débat entrepris sur la question de l'habilitation :

⁸³ LQ 2015, c. 8, articles 220 à 222.

126.2. Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire.

À cette fin, elle peut notamment:

1° prendre toute mesure de soutien à l'entrepreneuriat, incluant l'entrepreneuriat de l'économie sociale;

2° élaborer et veiller à la réalisation d'un plan d'action pour l'économie et l'emploi ou adopter différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat.

De plus, la municipalité régionale de comté peut confier, à un comité qu'elle constitue à cette fin, suivant les conditions et les modalités qu'elle détermine, la sélection des bénéficiaires de toute aide financière qu'elle peut accorder selon les mesures de développement local et régional qu'elle a déterminées. La municipalité fixe les règles de composition et le mode de fonctionnement du comité.

126.3. Une municipalité régionale de comté peut conclure, avec les ministères ou organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec d'autres partenaires, des ententes concernant son rôle et ses responsabilités relativement à l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 126.2, notamment pour la mise en œuvre de priorités régionales et l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales.

La municipalité régionale de comté administre les sommes qui lui sont confiées dans le cadre de ces ententes et possède tous les pouvoirs nécessaires à la réalisation de celles-ci.

L'entente peut, dans la mesure qu'elle prévoit, permettre de déroger à la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15). La valeur totale de l'aide ainsi octroyée à un même bénéficiaire ne peut toutefois pas excéder 150 000 \$ à tout moment à l'intérieur d'une période de 12 mois, à moins que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le ministre de l'Économie et de l'Innovation n'autorisent conjointement une limite supérieure.

126.4. Dans le cadre d'une entente conclue en application de l'article 126.3, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire peut autoriser, après consultation du ministre de l'Économie et de l'Innovation, la municipalité régionale de comté à confier l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 126.2 à un organisme à but non lucratif.

L'organisme délégataire peut être un organisme à but non lucratif existant ou un organisme à but non lucratif que la municipalité régionale de comté crée à cette fin.

L'entente de délégation doit contenir:

- 1° une description détaillée de son objet;
- 2° les modalités d'exercice des pouvoirs délégués;
- 3° une mention de sa durée et, le cas échéant, les modalités de son renouvellement;
- 4° un mécanisme permettant à la municipalité régionale de comté de s'assurer du respect de la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15) ou, le cas échéant, de la limite prévue au troisième alinéa de l'article 126.3 ou de celle autorisée conformément à cet alinéa;
- 5° les modalités de partage de l'actif et du passif découlant de l'application de l'entente, lorsque celle-ci prend fin.

Les articles 477.4 à 477.6 et 573 à 573.3.4 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) s'appliquent à l'organisme délégataire, compte tenu des adaptations nécessaires, et celui-ci est réputé être une municipalité locale pour l'application de l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 573.3.0.1 et 573.3.1.1 de cette loi. [...].⁸⁴

[Nos soulignements]

c) L'absence de délégation de compétences

[115] En ce qui a trait à la MRC de la Côte-de-Beaupré, la preuve révèle que cette MRC a bel et bien délégué ses compétences à DCB en vertu des nouvelles règles applicables depuis le 21 avril 2015.

[116] Tout d'abord, il y a lieu de préciser que jusqu'en 2015, DCB était l'équivalent d'un CLD aux fins de la législation alors applicable⁸⁵.

[117] Ensuite, conformément au nouveau régime établi par la *LCM* et aux dispositions transitoires de la *Loi 28*, la MRC de la Côte-de-Beaupré a conclu avec DCB une « entente de délégation » selon l'article 126.3 *LCM*, en lien avec la « gestion du transport collectif et adapté » pour le territoire de cette MRC.

[118] Une première entente de délégation fut signée le 17 décembre 2015 (pour la période de 2015 à 2020) et avait été précédée d'une résolution de la MRC du 17 juin 2015⁸⁶. Cette entente de délégation prévoyait notamment que :

⁸⁴ *Id.*, articles 126.2 à 126.4.

⁸⁵ Contrat de transport daté du 29 mai 2015 entre ADM et le CLD de la Côte-de-Beaupré, pièce P-14.

⁸⁶ Entente de délégation 2015-2020 entre la MRC de la Côte-de-Beaupré et DCB (EBP-1), pièce P-26; Résolution 2015-06-103 de la MRC Côte-de-Beaupré (IBP-1, p. 395), pièce P-24.

Sous-section 2 Objet de l'entente

1. Par sa résolution 2015-06-103 adoptée lors de la séance ordinaire du 17 juin 2015, la MRC a décrété que Développement CDB est l'organisme délégataire au sens de la loi des pouvoirs de l'article 126.2 de la LCM. Ainsi la MRC confie à Développement CDB la planification et le soutien au développement économique et le développement local et régional sur le territoire de la MRC de La Côte-de-Beaupré.

[...]

8. La MRC peut également prendre toute autre mesure et confier tout autre mandat, sous réserve de l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, à Développement CDB déoulant de l'exercice de l'une ou l'autre des compétences qui lui sont attribuées par la loi et qui sont associées au développement local et au soutien à l'entrepreneuriat ou d'une entente conclue avec le gouvernement, l'un de ses ministres ou organismes avec les normes afférentes pour la réalisation dudit mandat. Par exemple, la MRC confie le mandat de la gestion du transport collectif et adapté à Développement CDB, de même que la gestion de l'Entente de développement culturel.

10. Développement Côte-de-Beaupré s'engage à favoriser le développement local et régional ainsi que le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire, en conformité avec les directives gouvernementales et le cadre législatif en vigueur.⁸⁷

[Nos soulignements]

[119] Une seconde entente fut signée le 10 mars 2021 (pour la période de 2021 à 2024) et fut précédée d'une résolution de la MRC du 4 mars 2021⁸⁸. Cette entente est sensiblement la même que la précédente, si ce n'est que la clause 10.5 est modifiée afin de prévoir que DCB s'engage à réaliser des mandats, dont celui de « gérer le service de transport collectif et adapté sur son territoire et conséquemment, gérer les sommes dédiées au service de transport »⁸⁹.

[120] Enfin, ces deux ententes ont fait l'objet de l'autorisation ministérielle exigée par l'article 126.4 de la LCM, par le biais d'une lettre datée du 2 décembre 2015 de Sylvain Boucher, sous-ministre du MAMROT, à la MRC de la Côte-de-Beaupré, de même que d'un arrêté ministériel daté du 15 décembre 2020 :

⁸⁷ Entente de délégation 2015-2020 entre la MRC de la Côte-de-Beaupré et DCB (EBP-1), pièce P-26.

⁸⁸ En liasse, Entente de délégation 2021-2024 entre la MRC de la Côte-de-Beaupré et Développement Côte-de-Beaupré, résolution 2021-CA-04 de la défenderesse et résolution 2021-03-25 de la MRC (EBP-1 (re: P-22 - lettre du 9 avril)), pièce P-27.

⁸⁹ *Id.*, Voir : « Entente de délégation 2021-2024 entre la MRC de la Côte-de-Beaupré et Développement Côte-de-Beaupré », clause 10.5.

- **Lettre de Sylvain Boucher du 2 décembre 2015 :**

Par la présente, et après consultation du ministre de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, je vous confirme que la MRC de la Côte-de-Beaupré est autorisée à confier à Développement Côte-de-Beaupré l'exercice de pouvoirs prévus à l'article 126.2 de la LCM⁹⁰

- **Arrêté ministériel du 15 décembre 2020 :**

J'autorise, conformément à l'article 126.4 de la Loi sur les compétences municipales (RLRQ, chapitre C-47.1), la Municipalité régionale de comté de La Côte-de-Beaupré à confier l'exercice de pouvoirs prévus à l'article 126.2 de cette loi à Développement Côte-de-Beaupré, et ce, selon les termes et les modalités de l'entente de délégation telle que soumise à la ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale le 15 octobre 2020.⁹¹

[Nos soulignements]

[121] Ces faits démontrent que la MRC de la Côte-de-Beaupré a dûment délégué ses pouvoirs à DCB, au sens de la LCM, et que cette dernière était dûment habilitée à exercer les pouvoirs qui lui furent confiés, dont ceux en lien avec le transport collectif et adapté.

[122] Qu'en est-il de la délégation des compétences de la MRC de l'Île-d'Orléans en matière de transport collectif et adapté?

[123] Tout d'abord, on constate qu'aucune des deux ententes précitées conclues entre la MRC de la Côte-de-Beaupré et DCB ne réfère, directement ou par renvoi, à la MRC de l'Île-d'Orléans et aucune des autorisations ministérielles produites ne réfère davantage, directement ou par renvoi, à la MRC de l'Île-d'Orléans.

[124] Ensuite, il est admis que la MRC de l'Île-d'Orléans et DCB n'ont pas conclu d'entente similaire à celles précitées et qu'aucune autorisation ministérielle ne fut émise à cet égard⁹². Dans une lettre du 9 avril 2021, DCB confirme l'absence d'entente similaire avec la MRC de l'Île-d'Orléans, mais précise par ailleurs que la MRC Côte-de-Beaupré agit tout de même à titre de mandataire de la MRC de l'Île-d'Orléans dûment autorisé, en matière de transport, comme suit :

⁹⁰ Lettre datée du 2 décembre 2015, pièce P-38.

⁹¹ Arrêté ministériel daté du 15 décembre 2020, pièce P-39.

⁹² Déclaration commune du 7 juillet 2021, Admissions 14 et 15.

Il n'y a pas d'entente similaire avec la MRC de l'Île-d'Orléans. La MRC de la Côte-de-Beaupré agit à titre de mandataire de la MRC de l'Île-d'Orléans en matière de transport tel qu'il appert de la résolution 2010-10-85 déjà transmise.⁹³

[Nos soulignements]

[125] En effet, en réponse à l'absence de délégation de compétences alléguée par ADM, DCB répond qu'elle est mandataire de la MRC de l'Île-d'Orléans en matière de transport en raison de la résolution 2010-10-85 du 6 octobre 2010, qui prévoit ce qui suit :

Objet : Transport adapté et collectif

Résolution 2010-10-85

[...]

QUE la MRC de l'Île d'Orléans désigne, à l'instar de la MRC de La Côte-de-Beaupré, Transport adapté Orléans (PLUMobile – Organisateur de déplacements) comme délégué, et ce, depuis le 1^{er} janvier 2009;

[...]

QUE la MRC de L'Île d'Orléans désigne, à l'instar de la MRC de La Côte-de-Beaupré, le CLD de la Côte-de-Beaupré comme délégué à compter du 1er janvier 2011 et qu'à ce titre le CLD de la Côte-de-Beaupré ait les mêmes responsabilités que TAO. [...]⁹⁴

[Nos soulignements]

[126] Outre cette résolution, DCB soumet que plusieurs instruments administratifs, émanant de la MRC de l'Île-d'Orléans et de la MRC de la Côte-de-Beaupré, sont de nature à démontrer que les pouvoirs de la MRC de l'Île-d'Orléans en matière de transport furent dûment transférés à la MRC de la Côte-de-Beaupré et dûment délégués à DCB; elle réfère aux documents suivants.

⁹³ En liasse, correspondance entre les procureurs (communication de précisions et documents), voir : lettre du 9 avril 2021 (réponse de la défenderesse aux demandes de précisions et de communication de documents), pièce P-22 (page 29).

⁹⁴ En liasse, résolution 2010-10-85 du 6 octobre 2010 de la MRC de l'île d'Orléans et résolution 2010-10-172 du 6 octobre 2010 de la MRC de la Côte-de-Beaupré (1BP-1), pièce P-25 (ces résolutions furent également produites sous la pièce D-21).

[127] Le 4 décembre 2001, la MRC de l'Île-d'Orléans transfère la gestion du service de transport adapté pour son territoire par l'adoption de la résolution no. 01-113, qui prévoit que la MRC de l'Île-d'Orléans « accepte de transférer à la MRC de la Côte-de-Beaupré le mandat de « mandataire au Transport Adapté Orléans Inc. » lequel est détenu par la MRC de l'Île d'Orléans »⁹⁵.

[128] Le 4 décembre 2002, la MRC de la Côte-de-Beaupré « accepte d'être le mandataire du Transport Adapté Orléans Inc. pour le territoire de la MRC de L'Île-d'Orléans et le sien » par l'adoption de la résolution no. 01-113⁹⁶.

[129] Le 4 septembre 2008, la corporation Transport adapté Orléans inc. (TAO) prévoit de « confier la gestion de ses opérations au Centre local de développement (CLD) de la Côte-de-Beaupré » par l'adoption de la résolution no. 2008-09-178⁹⁷. TAO se voit donc remplacée par le CLD de la Côte-de-Beaupré en 2008 et prendra le nom de « Développement Côte-de-Beaupré » (DCB) en 2015⁹⁸.

[130] Le 6 octobre 2010, la MRC de l'Île-d'Orléans adopte la résolution no. 2010-10-85 précitée voulant « QUE la MRC de L'Île d'Orléans désigne, à l'instar de la MRC de La Côte-de-Beaupré, le CLD de la Côte-de-Beaupré comme délégué à compter du 1er janvier 2011 et qu'à ce titre le CLD de la Côte-de-Beaupré ait les mêmes responsabilités que TAO [...] »⁹⁹.

[131] Pour DCB, la MRC de la Côte-de-Beaupré agit à titre de mandataire pour la MRC de l'Île d'Orléans auprès de l'organisme responsable du transport adapté sur les territoires des deux MRC, conformément aux dispositions de l'ancien *Code municipal* et de l'actuel.

[132] DCB souligne que ce mandat apparaît de plusieurs résolutions subséquentes de la MRC de la Côte-de-Beaupré et de la MRC de l'Île-d'Orléans, dont celles-ci :

- **Résolution no. 2010-10-172 du 6 octobre 2010**

ATTENDU QUE la MRC de La Côte-de-Beaupré est mandataire du service de transport adapté pour les MRC de La Côte-de-Beaupré et la MRC de L'Île-d'Orléans;

⁹⁵ Résolution et procès-verbaux de la MRC de l'Île-d'Orléans confiant le mandat à la MRC de la Côte-de-Beaupré en matière de transport adapté et collectif (en liasse), pièce D-19.1 (p. 978).

⁹⁶ Résolution de la MRC de la Côte-de-Beaupré acceptant le mandat de la MRC de l'Île-d'Orléans en matière de transport adapté et collectif, pièce D-19.2 (p. 101).

⁹⁷ Résolution 2009-09-178 de la MRC de la Côte-de-Beaupré concernant le transfert des opérations de Transport adapté Orléans inc. vers le CLD de la Côte-de-Beaupré, pièce D-19.

⁹⁸ État de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises de la Défenderesse Développement Côte-de-Beaupré, pièce P-3.

⁹⁹ En liasse, résolution 2010-10-85 du 6 octobre 2010 de la MRC de l'Île d'Orléans et résolution 2010-10-172 du 6 octobre 2010 de la MRC de la Côte-de-Beaupré (1BP-1), pièce P-25 (les deux résolutions furent également produites comme pièce D-21).

ATTENDU QUE les municipalités de la MRC de La Côte-de-Beaupré et les usagers contribuent financièrement à ce service depuis plusieurs années;

ATTENDU QUE le mandataire peut, s'il le désire, identifier un organisme délégué;

ATTENDU QUE Transport adapté Orléans (TAO) planifie et organise le transport collectif et adapté depuis de nombreuses années pour les MRC de La Côte-de-Beaupré et la MRC de L'Île-d'Orléans;

ATTENDU QUE TAO a confié la gestion de l'organisme au Centre local de développement (CLD) de la Côte-de-Beaupré depuis le 1er janvier 2009;

EN CONSÉQUENCE ;

IL EST PROPOSÉ PAR FRÉDÉRIC DANCAUSE ET UNANIMEMENT RÉSOLU:

1. QUE la MRC de La Côte-de-Beaupré désigne, à l'instar de la MRC de L'Île-d'Orléans, Transport adapté Orléans (PLUMobile - Organisateur de déplacements) comme délégué, et ce, depuis le 1er janvier 2009; [...] ¹⁰⁰

- **Résolution no. 2019-07-90 du**

Attendu que la MRC de l'Île d'Orléans et ses municipalités participantes offrent les services de transport collectif régional depuis 2008 et qu'elles appuient financièrement PLUMobile - Organisateur de déplacements ;

Attendu que les MRC de La Côte-de-Beaupré et de l'Île d'Orléans ont désigné Développement Côte-de-Beaupré comme organisme délégué pour la gestion du service de transport collectif et adopté (PLUMobile) ;

Attendu que Développement Côte-de-Beaupré a octroyé un contrat à Autobus des Monts pour effectuer le transport collectif et adapté pour la période de 2015 à 2021 [...]. ¹⁰¹

[133] Pour DCB, deux ententes de délégation quinquennales ont été légalement conclues en 2015 et en 2021 entre DCB et la MRC de la Côte-de-Beaupré, et ce, conformément aux articles 126.3 et 126.4 de la LCM. Elle soumet que la MRC de la Côte-de-Beaupré, en concluant ces ententes avec DCB, agissait pour le compte de la MRC de l'île d'Orléans. Par ailleurs, l'absence de mention de ce mandat dans les ententes intervenues entre DCB et la MRC de la Côte-de-Beaupré n'enlève rien à l'existence et à la validité du mandat.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ Résolutions de la MRC de l'Île d'Orléans en lien avec le Programme d'aide au développement du transport collectif (en liasse), pièce D-22.

[134] Ainsi, selon DCB, l'effet combiné de l'entente de délégation entre les deux MRC, suivi des ententes successives entre DCB et la MRC de la Côte-de-Beaupré, devrait amener le Tribunal à conclure qu'il y a respect des dispositions de la LCM quant à l'habilitation législative de DCB, et ce, en lien avec l'appel d'offres.

[135] Le Tribunal ne peut retenir les prétentions de DCB.

[136] Tout d'abord, quant aux instruments administratifs soumis par DCB au soutien de son argument voulant que la MRC de la Côte-de-Beaupré soit mandataire de la MRC de l'Île-d'Orléans, ceux-ci précèdent tous l'entrée en vigueur de la *Loi 28* le 21 avril 2015¹⁰². Avec égards, ils ne sont d'aucun secours à la position DCB.

[137] En effet, si ces instruments ont pu avoir pour effet de déléguer des pouvoirs de la MRC de l'Île-d'Orléans à la MRC de la Côte-de-Beaupré, qui elle-même a délégué ses pouvoirs à un CLD, sans que cette façon de faire ne soit contestée par quiconque à l'époque, il n'en demeure pas moins que l'entrée en vigueur de la *Loi 28* et de ses mesures transitoires (dont l'article 289 de la *Loi 28*) met en lumière que le régime des CLD est abrogé et que des formalités doivent être respectées afin que les pouvoirs de ces CLD soient dorénavant confiés à un OSBL, au sens de l'article 126.3 de la *LCM*.

[138] À cet égard, on constate que la MRC de la Côte-de-Beaupré a bien compris ce mécanisme de transition, puisqu'elle en a respecté les termes et les formalités suite à l'entrée en vigueur de la *Loi 28*. La MRC de la Côte-de-Beaupré s'est alors assurée que les pouvoirs qui lui incombaient (sous l'article 126.2 de la *LCM*), qui avaient antérieurement été confiés à un CLD, fassent dorénavant l'objet d'une entente de délégation (126.3 de la *LCM*) et qu'ils soient délégués à un OSBL, comme DCB, par le biais de l'autorisation ministérielle requise (126.4 *LCM*).

[139] En ce concerne la MRC de l'Île-d'Orléans, bien que la documentation qui émane de cette dernière désigne DCB « comme délégué » pour le transport collectif et adapté, à l'époque où elle était un CLD¹⁰³, elle ne procède pas aux formalités requises à la *Loi 28* afin d'assurer la transition de ses pouvoirs exercés dans le cadre du régime de CLD vers le régime de l'OSBL, et ce, dans les délais prescrits (par exemple, en procédant à une reconduction d'une entente de délégation par le biais d'une autorisation ministérielle, avant le 1^{er} décembre 2015; article 286 de la *Loi 28*).

¹⁰² Pièces D-19.1 à D-22.

¹⁰³ En liasse, résolution 2010-10-85 du 6 octobre 2010 de la MRC de l'île d'Orléans, pièce P-25.

[140] À cet égard, le Tribunal partage la position d'ADM voulant que le mandat accordé par résolution le 4 décembre 2001 de la MRC de l'île d'Orléans à la MRC Côte-de-Beaupré¹⁰⁴ ne permette pas de justifier que cette dernière ait délégué les compétences de la MRC de l'île d'Orléans à DCB, en même temps que les siennes. Autrement dit, la MRC de la Côte-de-Beaupré ne pouvait déléguer à DCB que les pouvoirs qui la concernaient au sens de la *LCM*. Procéder autrement, par exemple par le biais d'un mandat entre deux municipalités afin de confier à un OSBL certains pouvoirs, sans obtenir l'autorisation ministérielle requise, équivaut à contourner le mécanisme de délégation prévu à la *LCM*. Ce mécanisme de délégation est obligatoire et la MRC de la Côte-de-Beaupré ne peut pallier au défaut de la MRC de l'Île-d'Orléans d'avoir respecté les formalités de ce mécanisme.

[141] En somme, DCB ne peut prétendre à une délégation de compétences qui soit conforme aux dispositions législatives de la *LCM* et de la *Loi 28*, et ce, malgré l'existence d'une désignation de la MRC de la Côte-de-Beaupré comme mandataire par la MRC de l'Île-d'Orléans. DCB ne peut agir comme organisme délégataire des compétences de la MRC de l'Île d'Orléans sans conclure une entente de délégation avec cette dernière et sans obtenir, pour ce faire, l'autorisation du ministre conformément au régime mis en place par l'article 126.4 *LCM*.

[142] Le Tribunal est d'avis que la MRC de l'Île-d'Orléans devait respecter les règles établies par la *LCM*, dont les règles transitoires prévues à la *Loi 28*, qui nécessitaient que l'organisme qui remplaçait le CLD (soit DCB) soit autorisé à exercer les pouvoirs de la MRC et qu'une entente fasse l'objet de cette délégation.

[143] Les formalités prévues à la *LCM* sont impératives et se devaient d'être respectées par la MRC de l'Île-d'Orléans afin que ses pouvoirs en matière de transport collectif et adapté soient dûment délégués à un OSBL, tel que DCB. En conséquence, DCB n'avait aucune compétence pour lancer le processus d'appel d'offres en l'espèce, vu l'absence d'une délégation de compétences qui respecte les exigences de la loi et ne pouvait davantage conclure un contrat dont l'objet était le transport collectif et adapté avec TVQ.

[144] Le Tribunal conclut donc que DCB ne possédait pas l'habilitation requise afin de procéder à l'appel d'offres numéro 2020-AO-PL-01 et que la décision administrative de DCB d'octroyer le contrat à TVQ (résolution no. 2020-CE-56 du 8 octobre 2020) est nulle *ab initio* et donc, nécessairement déraisonnable, puisque prise en l'absence de l'habilitation requise pour ce faire. Le défaut d'habilitation vicie irrémédiablement la décision de DCB.

¹⁰⁴ Résolution et procès-verbaux de la MRC de l'Île-d'Orléans confiant le mandat à la MRC de la Côte-de-Beaupré en matière de transport adapté et collectif (en liasse), pièce D-19.1 (p. 978).

[145] Considérant que le Tribunal conclut à la nullité de la décision de DCB d'octroyer le contrat à TVQ en raison d'un défaut d'habilitation, il paraît inutile de se prononcer sur les deux autres motifs avancés par ADM pour demander la nullité de la décision, qui portent sur les irrégularités et les vices qui affectent le processus d'appel d'offres et la non-conformité de la soumission retenue.

2.2.2. La réparation appropriée

[146] Une fois décidé que la décision de DCB de lancer un appel d'offres est nulle *ab initio*, puisque prise en l'absence de l'habilitation législative requise en ce qui concerne la MRC de l'Île-d'Orléans, le Tribunal doit décider la réparation appropriée dans les circonstances, à savoir annuler le contrat octroyé par DCB à TVQ ou plutôt le maintenir en vigueur, malgré le motif de nullité qui le vicie, compte tenu des intérêts en jeu.

[147] ADM demande au Tribunal d'annuler le contrat intervenu le 10 novembre 2020 accordé par DCB à TVQ¹⁰⁵ et d'ordonner à DCB de ne pas poursuivre la mise en œuvre dudit contrat. Elle demande également de déclarer le présent jugement exécutoire nonobstant appel.

[148] Quant à TVQ, elle soumet d'une part que l'intérêt public milite en faveur du maintien d'un contrat présumé conclu de bonne foi et dans l'intérêt général et que, d'autre part, d'annuler le contrat octroyé à TVQ aura pour effet de causer des inconvénients majeurs à DCB dont le risque qu'un service essentiel ne puisse plus être rendu à la population des MRC¹⁰⁶. TVQ évalue qu'à moins d'obtenir un délai minimum de huit (8) semaines pour procéder à un nouvel appel d'offres, le risque de bris d'un service essentiel pour la population est plus que probable.

[149] Dans le jugement *Compagnie de recyclage de papiers MD inc. c. MRC de Vaudreuil-Soulanges*¹⁰⁷ (affaire *MRC de Vaudreuil-Soulanges*), le juge Michel Yergeau déclare que des contrats, l'un ayant pour partie la Ville de Laval et l'entreprise Tricentris, l'autre liant cette dernière et la MRC de Vaudreuil-Soulanges, ont été conclus illégalement. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, le juge Yergeau refuse toutefois d'en prononcer la nullité ou celle des résolutions ayant autorisé leur conclusion au nom de son pouvoir discrétionnaire quant à la réparation appropriée.

[150] Dans ce jugement, le juge Yergeau résume les principes applicables à l'exercice la discrétion judiciaire du Tribunal lorsque la nullité d'un contrat est demandée en guise de réparation appropriée.

¹⁰⁵ Contrat de services de transport portant la date du 5 octobre 2020, pièce P-19 (ou TVQ-6).

¹⁰⁶ Déclaration sous serment de Bernard Paré, du 23 février 2021, par. 22 à 24.

¹⁰⁷ 2019 QCCS 4169, appel accueilli en partie : *MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Location Rivoca inc.*, 2021 QCCA 1535.

[264] C'est donc à travers le prisme du contrôle judiciaire que le Tribunal doit décider des demandes visant la nullité des contrats consentis à Tricentris par la Ville et la MRC et la cassation des résolutions de leur conseil en autorisant la signature.

[265] Le contrôle des actes de l'administration est par essence discrétionnaire et doit prendre en considération la pertinence et le caractère opportun d'une telle intervention judiciaire compte tenu des particularités de l'espèce. Le juge Cromwell, dans l'arrêt *Strickland*, écrit à ce propos :

[37] Le contrôle judiciaire effectué au moyen des anciens brevets de prérogative a toujours été considéré comme étant discrétionnaire. Cela signifie que, même si le demandeur établit le bien-fondé de sa demande de contrôle judiciaire, la cour de révision dispose du pouvoir discrétionnaire prépondérant de refuser d'accorder la réparation demandée [...].

[266] Cet enseignement rejoint l'arrêt *Mines Alert Canada*, rendu cinq ans plus tôt. Dans cette affaire, la Cour suprême a conclu que les règles fédérales d'évaluation environnementale d'un projet minier avaient été erronément appliquées. Mais la Cour a refusé d'aller au bout de la logique et a décidé que, si le premier juge était justifié d'accueillir le pourvoi en contrôle judiciaire, il ne fallait pas pour autant ordonner aux parties de refaire en grande partie l'évaluation environnementale :

[44] Soit dit en tout respect, lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire d'accorder une réparation large comme il l'a fait, le juge de première instance n'a pas tenu compte de plusieurs éléments pertinents et importants. Pour cette raison, il a accordé une réparation plus large que nécessaire.

[267] Prenant en considération les faits propres au dossier, le juge Rothstein écrit au nom de la Cour suprême unanime:

[51] À mon avis, la réparation appropriée en l'espèce consisterait à accueillir la demande de contrôle judiciaire et à déclarer que les AR ont fait erreur en ne procédant pas à une étude approfondie. En application du par. 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, je n'accorderais pas d'autre réparation.

[52] J'admets que l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accorder réparation au moyen d'un jugement déclaratoire sans demander aux parties de refaire substantiellement l'évaluation environnementale a pour effet en l'espèce de confirmer la validité d'un processus par ailleurs jugé non conforme aux exigences de la LCEE. Mais le fait qu'un appelant ait droit à une réparation ne change rien au fait que le tribunal peut exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas accorder une telle réparation, ou du moins de ne pas accorder la totalité de la réparation demandée. Cependant, comme un tel pouvoir discrétionnaire peut

empiéter sur le principe de la primauté du droit, il doit être exercé avec la plus grande diligence. Voir Sir William Wade et C. Forsyth, *Administrative Law* (10^e éd. 2009), p. 599, et *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, 1991 CanLII 82 (CSC), [1991] 1 R.C.S. 326, p. 361. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire de refuser d'accorder une partie de la réparation demandée fait intervenir des considérations relatives à la prépondérance des inconvénients. Voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 3-88 et 3-89, cité par le juge Binnie dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 36. Il faut notamment tenir compte de tout impact disproportionné sur les parties ou les intérêts des tiers (Brown et Evans, p. 3-88, note 454). À mon avis, nous sommes en présence d'un tel cas ici. L'intérêt central de Mines Alerte, en tant que partie représentant l'intérêt public, est la question de droit à laquelle répondra le jugement déclaratoire. [...]

(Le Tribunal souligne)

[268] C'est sur cette base que le plus haut tribunal en vient à la conclusion de déclarer que l'évaluation environnementale du projet minier en litige a été faite erronément sans accorder d'autre réparation.

[269] Le professeur William Wade allait déjà dans ce sens dans son traité de droit administratif dans la mesure où le tribunal n'est pas placé devant un acte *ultra vires* des pouvoirs du corps public impliqué :

[TRADUCTION] Un tel pouvoir discrétionnaire peut empiéter sur le principe de la primauté du droit et doit par conséquent être exercé avec la plus grande prudence. Dans une affaire normale, le redressement accompagne le droit. Toutefois, le fait qu'une personne lésée puisse avoir recours au certiorari *ex debito justitiae* ne change rien au fait que la cour a le pouvoir d'exercer son pouvoir discrétionnaire contre elle comme elle peut le faire dans le cas de tout redressement discrétionnaire. Cela signifie qu'elle peut avoir à se soumettre à un certain acte administratif qui est par hypothèse illégal. Car, comme cela a été souligné précédemment, un acte nul est en fait un acte valide si le tribunal n'a pas accordé un redressement à l'égard de celui-ci.

(Le Tribunal souligne)

[270] Quant à l'auteur Mario Normandin, il écrit ce qui suit qui résume bien la jurisprudence au chapitre des restrictions au contrôle judiciaire :

Même si une partie établit l'illégalité de la décision d'un organisme administratif, la Cour supérieure peut procéder à une analyse de type de la prépondérance des inconvénients et, dans l'exercice de sa discrétion, refuser d'accorder le remède recherché en raison «de tout impact disproportionné sur les parties ou les intérêts des tiers». Toutefois, puisque

ce pouvoir discrétionnaire «peut empiéter sur le principe de la primauté du droit, il doit être exercé avec la plus grande» *prudence*. Par exemple, la Cour peut choisir de déclarer, à la demande d'un organisme qui agit dans l'intérêt public, que le processus d'évaluation environnementale suivi dans un cas donné n'est pas conforme à la loi, mais refuser, par ailleurs, d'ordonner au promoteur concerné de recommencer le processus d'évaluation, compte tenu des considérations suivantes : l'évaluation réalisée n'a pas été contestée; l'organisme n'a aucun intérêt dans l'issue du processus; l'intérêt central de cet organisme était de faire trancher une question de droit; l'irrégularité est imputable aux autorités gouvernementales, lesquelles s'étaient fiées à une décision des tribunaux; le promoteur a pleinement collaboré au processus d'évaluation et n'a commis aucune faute; le promoteur subirait des retards et des coûts supplémentaire si la reprise du processus était ordonnée. Suivant cette règle de restriction, et conformément à «son pouvoir discrétionnaire de ne pas accorder une réparation, ou du moins de ne pas accorder la totalité de la réparation demandée», la Cour détermine, «en tenant compte de l'intérêt public», si le remède recherché entraînerait des impacts ou des inconvénients disproportionnés sur le défendeur et sur les intérêts de tiers eu égard au bénéficiaire personnel que peut en retirer le demandeur.

[271] Le Tribunal avant d'enchaîner retient aussi à ce propos ce passage des notes du juge Chamberland dans l'arrêt *Ville de Montréal c. Chapdelaine* traitant du pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et de l'importance de conserver une marge de manœuvre :

[32] Reprenant en cela l'idée exprimée par mon collègue Baudouin dans l'arrêt *Abitibi (Municipalité régionale de Comté d')*, il me semble normal que les tribunaux gardent une certaine marge de pouvoir discrétionnaire de façon à pallier les injustices qu'une application stricte, rigoureuse et aveugle de la réglementation pourrait parfois entraîner. Cette discrétion me semble souhaitable, voire essentielle, pour permettre aux tribunaux de préserver, exceptionnellement et lorsque les circonstances particulières d'un dossier l'exigent, l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux d'un individu.¹⁰⁸

[Soulignements dans le texte original]

[151] Dans ce jugement, le juge Yergeau prend en considération huit éléments qui l'amènent à conclure qu'il n'y a pas lieu de prononcer de réparation au-delà des conclusions déclaratoires demandées et refuse, au final, de casser les résolutions des conseils de la MRC et de la Ville de Laval dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire :

[273] Pour toutes ces raisons, après avoir pesé le pour et le contre et prenant en considération l'intérêt des citoyens des deux municipalités défenderesses, le Tribunal s'abstiendra de prononcer la cassation des résolutions des conseils de la

¹⁰⁸ *Id.*, par. 264 à 271.

Ville et de la MRC ayant autorisé la signature des ententes avec Tricentris. Casser les résolutions des conseils de la MRC et de la Ville et déclarer nuls les contrats seraient susceptibles d'entraîner une cascade de problèmes. La prudence s'impose donc pour éviter d'imposer par jugement aux municipalités un remède pire pour les contribuables que le mal à soigner. Le Tribunal conclut que les deux dossiers réunissent les conditions exceptionnelles pour que le cadre théorique de la primauté du droit cède le pas aux graves préjudices que l'application stricte des principes légaux et jurisprudentiels risquerait de causer à Laval et à la MRC.¹⁰⁹

[Nos soulignements]

[152] L'appel de ce jugement fut accueilli en partie. La Cour d'appel intervient afin de substituer le dispositif pour préciser que les contrats qui ont été conclus illégalement sont maintenus en vigueur jusqu'à leur échéance, malgré leur illégalité. Cette conclusion permet de prolonger l'effet de contrats par ailleurs nuls, pour une période de grâce :

[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.

[...]

[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*, 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 [...].

¹⁰⁹ *Id.*, par. 273.

[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 cause.

[...]

[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 conclus 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.¹¹⁰

[153] Le Tribunal retient des principes applicables que le pouvoir discrétionnaire, en matière de contrôle judiciaire, permet d'empiéter sur le principe de la primauté du droit et qu'il faut exercer ce pouvoir avec la plus grande diligence ou prudence.

¹¹⁰ *MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Location Rivoca inc.*, 2021 QCCA 1535, par. 10, 15 à 17, 41-42.

[154] En effet, alors que dans une affaire normale le redressement accompagne le droit, il peut en être autrement en contrôle judiciaire. L'exercice du pouvoir discrétionnaire, qui permet de refuser d'accorder une partie de la réparation demandée, fait intervenir des considérations relatives à la prépondérance des inconvénients et, dans ce contexte, le Tribunal doit tenir compte de tout impact disproportionné sur les parties ou les intérêts des tiers. Comme le résume la Cour d'appel, « cette discrétion (me) semble souhaitable, voire essentielle, pour permettre aux tribunaux de préserver, exceptionnellement et lorsque les circonstances particulières d'un dossier l'exigent, l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux d'un individu »¹¹¹.

[155] En l'espèce, le défaut d'habilitation de DCB de lancer l'appel d'offres en ce qui concerne la MRC de l'Île-d'Orléans résulte en la nullité *ab initio* de la décision de DCB à cet égard. La nullité de cette décision, sans égard à la conformité ou non de la soumission sur l'appel d'offres, vicie également la décision de DCB d'octroyer le contrat à TVQ. Le contrat est nul de nullité absolue.

[156] Nous avons donc, d'une part, un organisme administratif qui lance un appel d'offres pour l'obtention de services pour une MRC pour laquelle elle ne détient pas l'habilitation administrative. Pour le Tribunal, il ne s'agit pas là d'une irrégularité mineure, mais d'une irrégularité qui nécessite un redressement en soi, et ce, dans le respect de la primauté du droit et dans l'intérêt public. En effet, il est dans l'intérêt public de s'assurer que les deniers des contribuables soient engagés en ayant l'assurance que les organismes administratifs qui ont un pouvoir décisionnel sur l'engagement de ces derniers sont dûment habilités pour le faire. Il s'agit là d'une évidence.

[157] D'autre part, nous avons la population des MRC concernées qui, si le contrat était annulé par le Tribunal de manière immédiate, pourrait se voir privée d'un service que le Tribunal est enclin à qualifier d'essentiel. Le Tribunal retient cette préoccupation soulevée par DCB, ainsi que le fait que lancer un nouvel appel d'offres comportera des coûts (non évalués) qui devront être défrayés, ultimement, par les contribuables. Le Tribunal note également que le délai requis, selon DCB, pour procéder à un nouvel appel d'offres est d'environ huit (8) semaines¹¹².

[158] En guise de comparaison, dans l'affaire *MRC de Vaudreuil-Soulanges*, la preuve a révélé que l'annulation du contrat en litige nécessiterait un processus d'appel d'offres d'une durée d'un an à deux ans et dont l'issue ne serait connue qu'au milieu de 2021, alors que les contrats en seraient presque à leur échéance, soit en avril 2022. Le juge soupèse cet élément dans la balance pour décider, ultimement, de ne pas casser les résolutions au nom de son pouvoir discrétionnaire¹¹³.

¹¹¹ *Montréal (Ville) c. Chapdelaine*, 2003 CanLII 28303 (C.A.), par. 32.

¹¹² Déclaration sous serment de Bernard Paré, du 23 février 2021, par. 22 à 25.

¹¹³ Préc., note 107, par. 272 e).

[159] En l'espèce, les faits révèlent que le contrat en litige est entamé depuis environ un an, mais qu'il reste encore quatre (4) ans à l'exécution de celui-ci, étant potentiellement valide jusqu'au 31 mai 2026 :

Section 3.02 DURÉE DU CONTRAT

L'ORGANISME désire octroyer un contrat d'une durée de quatre (4) ans allant du 1^{er} juin 2021 au 31 mai 2021 assorti d'une option d'une année supplémentaire allant du 1^{er} juin 2025 au 31 mai 2026 à être exercée, ou non, au gré de l'ORGANISME.

L'ORGANISME se réserve le droit de réduire ou de mettre fin au contrat si une baisse marquée des subventions rend le projet non rentable ou pour toute autre considération économique (abolition de l'organisme, etc.).¹¹⁴

[160] Dans l'exercice de sa discrétion, le Tribunal tient donc compte des intérêts en présence, soit de l'intérêt de la population des MRC concernées de bénéficier d'un service de transport collectif et adapté sans interruption, de l'intérêt de DCB à lancer un appel d'offres dans un délai raisonnable, tout en respectant les obligations prévues par la loi (dont l'obtention de l'habilitation requise), de l'intérêt de TVQ d'avoir l'opportunité de réagir à la problématique dont elle n'est pas la source, et de l'intérêt d'ADM à obtenir une déclaration confirmant l'existence d'un vice irrémédiable en lien avec le défaut d'habilitation.

[161] Dans ces circonstances particulières, le Tribunal décide d'exercer son pouvoir discrétionnaire afin d'aménager une réparation qui pallie au risque d'un bris de service, considérant que ce service est essentiel, tout en permettant que soit tenu un nouveau processus d'appel d'offres, qui respecte les exigences de la loi.

[162] Le Tribunal est donc d'avis de déclarer que le contrat octroyé par DCB à TVQ est nul, puisqu'octroyé illégalement, mais est d'avis de le maintenir en vigueur pour une période de quatre (4) mois à compter du présent jugement, moment auquel il deviendra caduc, soit le 20 octobre 2022.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[163] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire de la demanderesse;

[164] **DÉCLARE** que la défenderesse Développement Côte de Beupré n'a pas l'habilitation requise aux fins de procéder à l'appel d'offres numéro 2020-AO-PL-01 et de conclure tout contrat pouvant en découler;

¹¹⁴ En liasse, documents d'appel d'offres et leurs addendas, pièce P-1, section 3.02.

[165] **CONSTATE** la nullité absolue de l'Appel d'offres numéro 2020-AO-PL-01 intitulé « Appel d'offre & cahier de charges – services de transport collectif et adapté sur le territoire des MRC de la Côte-de-Beaupré et de l'Île-d'Orléans » et de son processus;

[166] **ANNULE** la résolution 2020-CE-56 du 8 octobre 2020 du comité exécutif de Développement Côte-de-Beaupré (pièce D-8);

[167] **DÉCLARE** que le contrat P-19 (TVQ-6) du 10 novembre 2020 accordé par Développement Côte de Beaupré à Les Tours Vieux Québec (1989) Inc. au terme de l'Appel d'offres numéro 2020-AO-PL-01 intitulé « Appel d'offre & cahier de charges – services de transport collectif et adapté sur le territoire des MRC de la Côte-de-Beaupré et de l'Île-d'Orléans » a été conclu illégalement, **MAINTIENT** en vigueur ce contrat pour une période de quatre (4) mois à compter du présent jugement, malgré son illégalité, et **DÉCLARE** que ce contrat ne pourra être prolongé ou renouvelé à cette échéance;

[168] **LE TOUT** avec les frais de justice contre la défenderesse.

NANCY BONSAINT, j.c.s.

Me Charles-Francis Roy
Me Nicolas Thiffault
GRAVEL BERNIER VAILLANCOURT
Pour la demanderesse

Me Claude Jean
Me Benjamin Bolduc
TREMBLAY BOIS MIGNAULT
Pour la défenderesse

Me Marie-Douce Huard
CAIN LAMARRE
Pour la mise en cause Les Tours du Vieux-Québec

Date d'audience : 22 septembre 2021