

---

---

# DROIT ADMINISTRATIF

---

---

6<sup>e</sup> édition

***Patrice Garant***, M.S.R.C.  
Professeur émérite, Université Laval

Avec la collaboration de  
***Philippe Garant***, avocat, M.Sc.Pol.,  
***Jérôme Garant***, avocat, LL.M.,

ÉDITIONS YVON BLAIS

pouvoirs de taxation foncière<sup>16</sup>. Ils sont aussi soumis à divers contrôles de tutelle administrative par le gouvernement, certains ministres et la Commission municipale, organisme paragouvernemental spécialisé dans le contrôle et la surveillance, surtout financiers, des administrations locales. Dans les deux premières catégories, enfin, ces corps publics locaux ont la possibilité ou peuvent se voir regroupées dans des administrations publiques à caractère régional ou métropolitain.

Entre l'Administration gouvernementale proprement dite et les administrations territoriales, l'on retrouve dans les provinces, tout comme au niveau fédéral, divers réseaux d'organismes possédant les caractéristiques de la décentralisation technique ou par service.

Avant d'aborder l'étude de ces grandes catégories d'institutions décentralisées, il nous faut préciser un certain nombre de notions, notamment la notion de personne morale de droit public, celle d'organisme public.

## SECTION II

### La notion de personne morale de droit public

Cette notion qu'on a longtemps désignée sous le terme de corporation publique n'a jamais vraiment fait l'objet de définition précise. Comme le souligne Garner dans son *Administrative Law*, « no statute or Court has ever attempted or been asked to define the expression public corporation »<sup>17</sup>. Néanmoins cet auteur en donne une définition descriptive comprenant notamment les éléments suivants :

by its constituent statute or charter be entrusted with a limited range of functions of a governmental character, exercisable over a defined but normally extensive area [...] in law be independent of the central government.<sup>18</sup>

Mignault déduisait des dispositions du *Code civil du Bas-Canada* que les corporations publiques sont celles qui se proposent « un but d'intérêt public », alors que les corporations privées sont celles qui ont un « but d'intérêt privé »<sup>19</sup>. Mais l'important est de connaître l'impact de cette distinction sur le régime juridique de part et d'autre. Les corporations privées sont régies par le droit privé,

16. Notons cependant qu'en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3, Section VII (taxation), les commissions scolaires ont perdu une large part de leur pouvoir de taxation ; c'est maintenant le gouvernement qui assure largement leur financement au moyen de subventions.
17. GARNER et JONES, *Garner's Administrative Law*, 5<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1985, p. 296 ; aussi WADE, *Administrative Law*, 5<sup>e</sup> éd., Oxford, Clarendon Press, 1977, p. 139.
18. GARNER et JONES, *supra*, note 17, p. 345-346.
19. MIGNAULT, *Le droit civil canadien*, tome 2, Montréal, C. Théoret, 1896, p. 334.

c'est-à-dire par le droit normal des personnes privées ; elles sont, comme le souligne Trudel, assimilables aux « administrés ordinaires »<sup>20</sup>. Les corporations publiques par contre sont régies par le droit public dans leurs rapports avec la collectivité ; comme le souligne Trudel, « dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs, judiciaires, administratifs, elles se placent au-dessus des individus et se trouvent en marge du droit civil », c'est-à-dire du droit privé<sup>21</sup>. Leurs actes « sont authentiques et font preuve de leur contenu »<sup>22</sup>, leurs officiers sont considérés comme des employés publics et « doivent faire et souscrire les serments d'allégeance et d'office »<sup>23</sup>.

Le *Code civil du Québec* distingue les personnes morales de droit public et de droit privé (art. 298). Les personnes morales publiques « sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent ou par celles qui leur sont applicables » (art. 300). Elles sont constituées suivant les formes juridiques prévues par la loi et parfois directement par la loi (art. 299). Elles existent à compter de l'entrée en vigueur de la loi ou au temps que celle-ci prévoit « si elles sont de droit public » (art. 299). L'article 300 précise enfin ceci :

Les unes et les autres sont aussi régies par le présent code lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes.

Il semble bien que ces dispositions ne s'appliquent pas à la Couronne, c'est-à-dire au Gouvernement. Premièrement, celui-ci existe en vertu de la Constitution, qui ne peut être qualifiée de loi particulière. Deuxièmement, on voit mal comment les dispositions sur les effets de la personnalité juridique, les obligations des administrateurs pourraient être applicables au gouvernement, au Conseil des ministres, aux ministres, dont le statut et les règles de fonctionnement sont plutôt d'ordre constitutionnel. Enfin, lorsque le Code traite du Gouvernement, il utilise l'expression « l'État et ses organismes », en plus de la périphrase « et à toute personne morale de droit public » (art. 1376). Il s'agit ici de l'applicabilité du Livre sur les obligations. L'article 915 énonce que « les biens appartiennent aux personnes ou à l'État ». L'article 916 distingue le régime d'appropriation des « biens de l'État » des biens « des personnes morales de droit public ».

20. TRUDEL, *Traité de droit civil du Québec*, tome 2, Montréal, Wilson & Lafleur, 1942, p. 465.

21. *Ibid.*, p. 464.

22. *Code civil du Bas-Canada*, art. 1207, 11<sup>e</sup> al. : « les livres, registres, règlements, archives, autres documents et papiers des corporations municipales et autres corps ayant un caractère public en cette Province ».

23. « Toute personne nommée à un office, à une charge ou à un emploi, tout maire, tout fonctionnaire ou officier d'une corporation publique et toute personne admise à pratiquer comme avocat, notaire ou arpenteur, doivent faire et souscrire le serment ou la déclaration d'allégeance et d'office ». *Loi sur les employés publics*, L.R.Q., c. E-6, art. 9.

Une seule ambiguïté persiste concernant les personnes morales de droit public qui sont susceptibles d'être qualifiées d'organismes de l'État en qualité d'agent de la Couronne ou mandataire du Gouvernement. Nous croyons qu'elles doivent être considérées avant tout comme personnes morales de droit public au sens du Code<sup>24</sup>.

Il semble donc que seul l'exercice de la mission d'intérêt public dont sont investies les personnes publiques est régi par le droit public. Dans tout ce qui concerne les activités juridiques qu'elles ont en commun avec les personnes privées, elles sont soumises au droit commun sauf si la loi y déroge expressément. Quant aux corporations privées, commerciales ou civiles, il est douteux de prétendre sans nuance que :

C'est dans le droit public que l'on découvre les principes qui doivent inspirer notre pensée juridique dans le domaine de la capacité, des pouvoirs et des objets des corporations, car la corporation est fondamentalement une créature de l'État.<sup>25</sup>

Les distinctions entre personne publique et personne privée et entre droit public et droit privé n'ont jamais fait l'objet d'une systématisation rigoureuse. D'une part, les personnes publiques sont dans une large mesure soumises à des règles de droit privé ; d'autre part ce sont des règles de droit public qui régissent la création des personnes morales privées : ainsi l'émission de lettres patentes est un acte administratif assujéti à des règles de droit administratif et les procédures en annulation et révocation de lettres patentes sont des recours de droit administratif<sup>26</sup>.

La distinction à faire entre ce qui est « public » et ce qui est « privé » est d'ailleurs de plus en plus difficile à faire à notre époque. D'une part, l'État met sur pied des entreprises publiques à caractère industriel et commercial qui sont largement alignées sur le droit privé commercial dans leur régie interne et leur fonctionnement ; d'autre part, il confère une reconnaissance d'intérêt public à des entreprises privées dans divers domaines de l'activité économique et sociale (enseignement, hôpitaux, entreprises de services publics (« utilités publiques »)). S'il est facile d'affirmer qu'une municipalité ou une commission scolaire est un corps public, il existera toujours des cas frontières ou une zone frontière où nous

24. Les *Commentaires du ministre de la Justice* (tome 1, p. 204) semblent l'entendre ainsi. Voir aussi P. MARTEL, « Les personnes morales », dans *La réforme du Code civil*, Québec, P.U.L., 1993, p. 189, 190.
25. E. BEAULIEU, « La capacité, les objets et les pouvoirs des corporations dans le Québec », dans J. ZIEGEL, *Canadian Company Law - Droit canadien des compagnies*, Toronto, Butterworth, 1967, p. 208. Aussi *Dame Fortier-Dolbec c. Herman Fortin Inc.*, [1963] B.R. 283, 289.
26. Voir H. REID, « Que signifient les mots « public », « corps public », « bureau public », et « corps politique » utilisés aux articles 33, 828, 838 et 844 du *Code de procédure civile* du Québec », (1977) 18 C. de D. 455.

retrouvons des degrés divers de publicisation. Un meilleur critère serait probablement, outre la mission d'intérêt public, le rattachement à une collectivité publique territoriale, en l'occurrence l'État et les municipalités<sup>27</sup>.

Puisque la qualification de la personne morale dépend non pas exclusivement de son objet, c'est-à-dire de sa finalité, mais surtout des dispositions exorbitantes du droit commun contenues dans son statut et son régime juridique, c'est de ce côté qu'il faut se tourner lorsque le législateur ne qualifie pas expressément la personne morale publique. Doivent alors être considérés les privilèges et immunités conférés par la loi, les rapports institués par la loi entre l'organisme et les pouvoirs publics, les contrôles exercés sur l'organisme et enfin son mode de financement.

Nous devons conclure que, selon le droit canadien et québécois, une personne morale de droit public est une personne morale créée dans un but d'intérêt public et assujettie à un ensemble de règles exorbitantes du droit commun.

### SECTION III

#### La notion d'organisme public

Cette notion utilisée dans le langage courant depuis longtemps est apparue dans la législation il y a quelques décennies, avec toutefois des variantes telle l'expression « organismes du secteur public et parapublic »<sup>28</sup>.

Chaque fois que le législateur a utilisé l'expression « organisme public », il a pris soin de la définir ou de préciser le champ d'application de la loi en cause. Ainsi, selon l'article 3 de la *Loi sur le vérificateur général* :

Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère. Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.<sup>29</sup>

27. N. NOCAUDIE, *Les Collèges d'enseignement général et professionnel au Québec*, thèse de doctorat, Université de Paris II, 1972, p. 146 et s. ; aussi LAJOIE et GAMACHE, *Droit de l'enseignement supérieur*, Montréal, Éditions Thémis, p. 224 et s.

28. *Loi sur le régime des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic*, L.R.Q., c. R-8.2.

29. *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01.