

DROIT ADMINISTRATIF

4^E édition

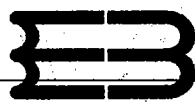
1996

volume 2

LE CONTENTIEUX

PATRICE GARANT

**AVOCAT ET PROFESSEUR À LA
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ LAVAL**



**LES ÉDITIONS
YVON BLAIS INC.**

**C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada
Tél.: (450) 266-1086 FAX: (450) 263-9256 1146**

Données de catalogage avant publication (Canada)

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

4^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89451-117-5 (v. 1) - ISBN 2-89451-118-3 (v. 2)

1. Droit administratif – Canada. 2. Droit administratif – Québec (Province). I. Titre.

KE5015.G37 1996

342.71'06

C96-940956-7

Le présent ouvrage se compose de deux volumes:

Volume 1 – Structures, actes et contrôles

Volume 2 – Le contentieux

© Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce volume par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Dépôt légal: 3^e trimestre 1996

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN: 2-89451-118-3

quelque chose qui retire l'exercice de ce pouvoir de la sauvegarde de la clause privative ou limitative de recours. Des exemples de ce genre d'erreur seraient le fait d'agir de mauvaise foi, de fonder la décision sur des données étrangères à la question, d'omettre de tenir compte de facteurs pertinents, d'enfreindre les règles de la justice naturelle ou d'interpréter erronément les dispositions du texte législatif de façon à entreprendre une enquête ou répondre à une question dont il n'est pas saisi.»⁸⁰

La bonne foi joue un rôle important en matière d'adjudication des contrats administratifs⁸¹ de même que dans le régime de responsabilité civile de l'Administration⁸².

Section III

Les considérations non pertinentes (irrelevant considerations)

Une autorité administrative qui fonde son acte sur des considérations étrangères au texte ou à l'esprit de la loi qui l'autorise s'expose à la censure des tribunaux comme l'a rappelé la Cour suprême dans *Prince George c. Payne*:

«Fonder une décision sur un motif étranger à la question, ce n'est pas exercer judiciairement un pouvoir discrétionnaire.»⁸³

D'autres arrêts, notamment le célèbre arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, confirment ce principe⁸⁴.

Ceci nous amène à souligner à nouveau l'interdépendance entre les différents cas d'ouverture au contrôle. En effet, une autorité administrative qui tient compte de considérations non pertinentes ne risque-t-elle pas d'être de mauvaise foi? Ne poursuit-elle pas une finalité autre que celle voulue par le législateur? Toutefois, concernant les considérations non pertinentes, celles-ci peuvent être distinguées et n'impliquent pas toujours la poursuite d'une fin

80. *Service Employees' International Union c. Nipawin District Staff Nurses Ass.*, [1975] 1 R.C.S. 382, 389.

81. Voir notre chapitre VIII, tome 1.

82. Voir *infra*, notre chapitre XIX.

83. [1978] 1 R.C.S. 458, 463.

84. [1959] R.C.S. 121; *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997, 1058, «le fait de tenir compte d'un facteur complètement dénué de pertinence, ou n'ayant aucun rapport avec la question» (traduit dans [1985] 1 C.F. 19).

impropre ou la mauvaise foi. Une telle considération se situe davantage dans l'ordre des motifs ou des prétextes qui poussent une autorité à agir.

La Cour suprême décidait qu'un règlement sur le pilotage des navires doit se fonder sur des considérations de sécurité, le lieu d'enregistrement du navire étant un élément absolument impertinent⁸⁵. Dans une autre affaire, la Cour suprême devait décider si le ministre au Développement économique chargé de l'industrie et du commerce du Canada avait fondé son refus de délivrer à l'appelante des licences supplémentaires d'importation de poulet sur des considérations pertinentes. Adoptant la position du juge LeDain, de la Cour fédérale, la cour conclut que les questions relatives à la quantité de poulet éviscéré disponible et à la condition générale du marché étaient des conditions très pertinentes relativement à la décision de refuser les licences supplémentaires⁸⁶.

Dans *Mednick c. Cité de Montréal et Mondello*⁸⁷, la Ville défenderesse refusait au demandeur l'émission d'un permis d'exploitation d'une maison de convalescence dans une zone d'habitation malgré le fait que Mednick satisfaisait à toutes les exigences de la Ville. Le refus de la Ville était motivé par l'opposition des gens du quartier où la maison de convalescence devait être établie. La cour est d'avis que la Ville de Montréal, dans sa décision d'émettre ou non un permis, ne doit tenir compte que des critères pertinents, c'est-à-dire ceux qu'elle a établis par un règlement:

«Considérant que l'opposition formulée par un comité de citoyens et les protestations émises par des propriétaires d'immeubles voisins de celui projeté ne peuvent servir de prétexte à la défenderesse pour refuser le permis requis [...]»⁸⁸

-
85. *Alaska Trainship Corp. et Administration du pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261.
86. *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *R. c. Vanguard Coatings and Chemicals*, [1988] 3 C.F. 560 (C.A.); *Hui c. Canada*, [1986] 2 C.F. 96 (C.A.); *Ass. des importateurs réglementés c. Canada (P.G.)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.F.).
87. [1965] C.S. 617.
88. *Id.*, p. 624; voir aussi *Bouchard c. Cité de Longueuil*, [1942] C.S. 303; *Jaillard c. Cité de Montréal*, (1934) 72 C.S. 112; *Baïke c. Cité de Montréal*, (1937) 75 C.S. 77; *Smith et Rhuland c. La Reine*, [1953] 2 R.C.S. 95; *Cedar Tower c. Cité de Montréal*, [1960] C.S. 522; *Labour Rel. Board of Saskatchewan c. La Reine*, [1956] R.C.S. 82; *Lapointe c. Le Roi*, (1924) 37 B.R. 170; *Re Trans West Dev. Ltd. and City of Nanaimo*, (1980) 116 D.L.R. (3d) 420 (B.C.S.C.); *Oakwood Dev. Ltd. c. Rural Mun. of St.-François-Xavier*, [1981] 2 W.W.R. 532 (Man. Q.B.) (rien ne permet à la municipalité de refuser la demande de subdivision pour le seul motif d'inondation); *Re Staceys Furniture World Clearance Centre Ltd. and Armstrong*, (1981) 121 D.L.R. (3d) 712 (B.C.S.C.) (la décision de l'inspecteur de ne pas accorder la licence est nulle car en exerçant sa discrétion, il devait ne tenir compte que des éléments contenus dans la loi et non pas de règlements ou résolutions existants); *Roditis c. Montréal (Ville de)*, C.S. Mtl, 29-09-87, J.E. 87-1093 (le conseil exécutif a cédé à des pressions politiques); *Rocheleau c. Repentigny (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 439 (C.S.) (règlement discriminatoire parce que visant à favoriser des intérêts privés).

Dans *Amireault c. Paroisse de l'Épiphanie*, le demandeur plaidait que le refus d'un permis pour la construction d'une porcherie était fondé sur des motifs non pertinents. La Cour supérieure fit droit à l'argument en ces termes:

«Le seul motif réel consiste dans la crainte de la pollution que pourrait possiblement causer l'exploitation d'une porcherie. Il s'agissait d'un souci éminemment légitime et louable mais insuffisant pour empêcher la défenderesse d'agir conformément à la loi.»⁸⁹

Récemment la Cour d'appel devait déterminer si l'agent, qui recourait à un ordinateur pour s'aider dans la prise de ses décisions, exerçait son pouvoir discrétionnaire correctement. La cour conclut que l'utilisation de cette méthode serait illégale si les décisions des administrateurs et membres de la Commission des loyers étaient la copie conforme du résultat donné par un ordinateur, ce qui, dans les circonstances, n'était pas le cas⁹⁰.

Également, la Cour d'appel de l'Alberta décidait que le Surface Rights Board avait basé sa décision, quant à une compensation pour un droit d'entrée, sur des considérations non pertinentes. En effet pour déterminer le montant de la compensation, la Commission avait tenu compte de la valeur marchande de la terre plutôt que de sa valeur locative. De plus, aucune circonstance spéciale, comme un manque à gagner, ne donnait droit à une telle compensation⁹¹.

Devant cette même cour, il a également été plaidé que la décision d'un *Development Board* était fondée également sur des considérations non pertinentes. Il fut prouvé que la Commission n'avait pas tenu compte de certaines demandes écrites relatives aux coûts supplémentaires d'exploitation de droits minéraux occasionnés par une nouvelle construction. La cour déclara néanmoins que la Commission avait bien exercé sa discrétion en ne tenant pas compte de ces demandes car celles-ci ne s'appuyaient sur aucune expertise⁹².

Dans une affaire plus récente, la Cour supérieure annulait une résolution de la Communauté urbaine de Québec au motif que celle-ci avait fait défaut d'appliquer les bons critères de répartition; celle-ci ne répartissait pas la dette

89. (1980) 13 M.P.L.R. 213, 231 (C.S.).

90. *Commission des loyers c. Cedard Investment Inc.*, [1981] R.P. 244.

91. *Western Mines Ltd. c. Burgeja*, (1983) 26 Alta L.R. (2d) 180 (Q.B.); *Scoones c. Supt. of Ins.*, (1981) 32 B.C. L. R. 168.

92. *Goettler c. Foothills No. 31 Dev. App. Bd.*, (1982) 22 Alta L.R. (2d) 299; *R. c. Beaver*, [1982] 4 W.W.R. 344 (Alta Q.B.) (le fait que le conseil a exercé sa juridiction en tenant compte de considérations non pertinentes doit ressortir dans le procès-verbal ou des motifs individuels des conseillers).

selon le critère en vigueur, soit celui du potentiel fiscal, mais selon les critères existant avant l'amendement à la loi⁹³.

Il arrivera que la cour scrute les raisons invoquées par l'Administration pour vérifier si elles peuvent normalement justifier l'acte attaqué; si elles ne sont pas pertinentes et que l'Administration n'a apparemment aucune autre raison pour agir de la sorte, le tribunal annulera l'acte incriminé⁹⁴.

Sur le refus du bureau d'Emploi et d'Immigration Canada de London de valider leur offre d'emploi pour le motif que l'entreprise n'offrait aucun avantage économique au Canada et ne favorisait pas la main-d'oeuvre canadienne, la Cour fédérale déclarait:

«L'article 20 du Règlement enjoint à l'agent d'immigration de déterminer si l'embauchage des requérants est susceptible de nuire à celui des citoyens canadiens et si des efforts ont été faits pour embaucher des Canadiens qualifiés pour l'emploi en question. Une analyse de l'entreprise au sein de laquelle les requérants projettent de travailler peut être utile pour tirer des conclusions sur les éléments prévus à l'article 20 du Règlement; mais déterminer si l'entreprise fournit des avantages d'ordre économique au Canada et favorise la main-d'oeuvre canadienne ne peut être considéré comme l'équivalent de l'examen des éléments qui sont énoncés en termes clairs dans le Règlement.»⁹⁵

Peut être considéré comme agissant sous la pression de considérations non pertinentes l'agent qui se laisse dicter servilement sa conduite. Dans *Chartrand c. City of Montréal*⁹⁶, une commission de régime de retraite avait annulé une de ses décisions sur la seule foi d'un rapport de l'auditeur des comptes et d'une opinion juridique:

«The discretionary power conferred upon the Pension Fund Commission [...] must be exercised, not arbitrarily, but in accordance with some

93. *Charlesbourg c. C.U.Q.*, C.S. Québec, 06/04/84, J.E. 84-491.

94. *Re Henrys Drive-In c. Hamilton Police Board*, [1960] O.W.N. 468; voir aussi *Bouchard c. Cité de Longueuil*, [1942] C.S. 303; *Smith et Rhuland c. La Reine*, [1953] 2 R.C.S. 92; *Re Multi Malls Inc. c. Min. des Transports*, (1977) 14 O.R. (2d) 49; *Gulf Trollers Ass. c. Min. des Pêches et Océans*, [1984] 2 C.F. 398.

95. *The Way c. Canadian Employment and Immigration Comm.*, [1983] 1 C.F. 467, 470; voir également *Boychuck c. Public Service Comm. App. Bd.*, (1982) 42 N.R. 204 (Fed. C.A.). («*Guideline being consistent with selection on basis of merit as it had to do with experience in related work*»).

96. [1943] C.S. 320, 322; aussi *Jaillard c. Cité de Montréal*, [1934] C.S. 112; *Re Alexander and Etobicoke Board of Education*, (1981) 131 D.L.R. (3d) 36 (décision de la Commission de fermer une prise après avoir considéré «a request by the Minister of Education»).

ascertainable principle, and it has frequently been held that a discretionary power exercised on wrong principles is not exercised at all.»

La Cour supérieure annulait une décision de la Commission municipale qui avait refusé de reconnaître une immunité fiscale au Centre d'arts d'Orford suivant l'article 18, alinéa 10 de la *Loi sur l'évaluation foncière* (immeuble à l'usage du public); la Commission s'était fondée sur le fait que le Centre d'arts détenait un permis de club privé de la Commission de contrôle des permis d'alcool⁹⁷. La Cour supérieure jugea que la Commission municipale s'était «appuyée sur un fait non pertinent et étranger au litige»⁹⁸.

Il appartient au tribunal d'apprécier le caractère pertinent des considérations qui ont poussé l'Administration à agir⁹⁹. Cela amène un certain élargissement du contrôle. Ainsi les tribunaux ont-ils annulé des décisions prises en vertu d'un pouvoir discrétionnaire non seulement lorsque le détenteur avait pris en considération des facteurs non pertinents, mais également lorsqu'il avait omis de considérer certains facteurs décisifs, prévus par la loi¹⁰⁰, ou encore leur avait donné une importance relative trop grande¹⁰¹.

Section IV

La discrimination

L'allégation de discrimination est souvent retenue par les cours à l'appui d'un recours en annulation. Il arrive fréquemment que cette allégation soit associée à celle de mauvaise foi, d'arbitraire ou de poursuite de fins impropres. L'adoption de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et des articles 5 à 20 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont venus codifier cette notion de discrimination, permettant par le fait même de mieux évaluer sa portée et d'obliger le législateur à tenir compte de plus en plus de cette variable.

97. Commission municipale, 31 janvier 1978, dossier 36685.

98. *Centre d'Arts d'Orford J.M.C. c. Corporation municipale Canton Orford et Commission municipale*, C.S. Sherbrooke, n° 450-05-000381-78, 30 avril 1978.

99. *P.G. Canada c. Fishing Vessel Owners Ass of B.C.*, [1985] 1 C.F. 791; *Morin c. Comité national U.S.D.*, [1985] 1 C.F. 3, 19; *Hui c. Canada (M.E.I.)*, [1986] 2 C.F. 96 (C.F.A.) (l'agent des visas a pris en considération une politique ministérielle qui introduisait une définition du mot «entrepreneur» dépassant, dans ses exigences, celles prévues dans la loi).

100. *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St-François-Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164 (le juge Wilson, p. 174: «l'omission d'un organe de décision administrative de tenir compte d'un élément très important constitue une erreur au même titre que la considération inappropriée d'un facteur étranger»).

101. *Lau c. M.E.I.*, [1984] 1 C.F. 434 (C.F.A.).