
DROIT ADMINISTRATIF

6^e 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

© 2010 Thomson Reuters Canada Limitée

MISE EN GARDE ET AVIS D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ: Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de mémoriser sur un système d'extraction de données ou de transmettre, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, tout ou partie de la présente publication, à moins d'en avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite de l'éditeur, Éditions Yvon Blais.

Ni Éditions Yvon Blais ni aucune des autres personnes ayant participé à la réalisation et à la distribution de la présente publication ne fournissent quelque garantie que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de celle-ci. Il est entendu que la présente publication est offerte sous la réserve expresse que ni Éditions Yvon Blais, ni l'auteur (ou les auteurs) de cette publication, ni aucune des autres personnes ayant participé à son élaboration n'assument quelque responsabilité que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de son contenu ou au résultat de toute action prise sur la foi de l'information qu'elle renferme, ou ne peut être tenu responsable de toute erreur qui pourrait s'y être glissée ou de toute omission.

La participation d'une personne à la présente publication ne peut en aucun cas être considérée comme constituant la formulation, par celle-ci, d'un avis juridique ou comptable ou de tout autre avis professionnel. Si vous avez besoin d'un avis juridique ou d'un autre avis professionnel, vous devez recourir aux services d'un avocat, d'un notaire ou d'un autre professionnel. Les analyses comprises dans les présentes ne doivent être interprétées d'aucune façon comme étant des politiques officielles ou non officielles de quelque organisme gouvernemental que ce soit.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

6^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-453-5

1. Droit administratif – Canada. 2. Droit administratif – Québec (Province).
I. Garant, Philippe. II. Garant, Jérôme, 1970-. III. Titre.

KE5015.G37 2010

342.71'06

C2010-941776-3

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada accordée par
l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition
(PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Dépôt légal : 3^e trimestre 2010
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN : 978-2-89635-453-5



THOMSON REUTERS

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

C.P. 180 Cowansville
(Québec) Canada
J2K 3H6

Service à la clientèle
Téléphone : 1-800-363-3047
Télécopieur : 450-263-9256
Site Internet : www.editionsyvonblais.com

Donc, dans l'analyse du pouvoir discrétionnaire conféré par une loi, les tribunaux tiendront compte du contexte législatif mais aussi des impératifs et objectifs mêmes de l'Administration publique. Comme la Cour suprême tient à le rappeler :

En interprétant des lois semblables à celles qui sont visées en l'espèce et qui mettent en place des arrangements administratifs souvent compliqués et importants, les tribunaux devraient, pour autant que les textes législatifs le permettent, donner effet à ces dispositions de manière à permettre aux organismes administratifs ainsi créés de fonctionner efficacement comme les textes le veulent. À mon avis, lorsqu'elles examinent des textes de ce genre, les cours devraient, si c'est possible, éviter les interprétations strictes et formalistes et essayer de donner effet à l'intention du législateur appliquée à l'arrangement administratif en cause.²²⁴

La Cour d'appel ira dans le même sens : « L'interprétation que propose l'appelante nuirait ici à l'efficacité administrative »²²⁵.

Qu'en est-il maintenant de ce que certains ont appelé le pouvoir discrétionnaire implicite ? Il peut s'agir aussi d'un pouvoir accessoire. Il s'agit ici d'un problème d'interprétation législative. Dans l'arrêt *Bell Canada*, la Cour suprême écrit :

Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste.²²⁶

Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident²²⁷. Cette règle permet l'application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif²²⁸.

224. *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, 7.

225. *Centre hospitalier Régina c. Johnson*, [1983] C.A. 455, 464.

226. *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, 1989 CanLII 67 (C.S.C.), [1989] 1 R.C.S. 1722, 1756.

227. *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, par. 34 : « Il faut considérer l'al. 70(1)b) dans son contexte global, c'est-à-dire examiner l'historique de la disposition, sa place dans l'économie générale de la Loi, l'objet de la Loi elle-même ainsi que l'intention du législateur tant dans l'adoption de la Loi tout entière que dans l'adoption de cette disposition particulière. »

228. *Supra*, note 226, p. 1756 « les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire, découlent du pouvoir réglementaire qui lui est expressément conféré » ; *ATCO Gas & Pipe-*

SECTION III

Le problème de la hiérarchie des normes en droit public

Dans tout système juridique, il existe une hiérarchie des normes juridiques ; à la base il y a la Constitution, sur laquelle se fondent les lois ordinaires, puis il y a les règlements et enfin les actes administratifs particuliers et les actes matériels d'exécution. Les principes de la supériorité de la Constitution et de la suprématie du Parlement sont ce qu'on pourrait appeler la base constitutionnelle de notre droit administratif. De là découle la règle fondamentale qui veut que tout pouvoir de l'Administration est nécessairement un pouvoir délégué, que tout acte de l'Administration tire sa seule force d'une loi du Parlement ou de la législature. C'est ce que la Cour suprême affirmait en 1943 : « Tout arrêté en conseil, tout règlement, tout ordre, émanant directement du gouverneur en conseil ou de quelque autre agent, tire sa force d'une loi du Parlement »²²⁹. Plus récemment la même Cour réitérait :

Les actes de la branche exécutive ou administrative se fondent généralement sur une loi, c'est-à-dire un texte législatif (*statutory authority*). Toutefois ces actes peuvent aussi se fonder sur la common law, comme le cas de la prérogative.²³⁰

Ce principe s'applique aux actes réglementaires, considérés comme étant de la « législation déléguée », comme aux décisions particulières et aux contrats. Dans cet ordre d'idée, comme nous l'avons vu, la Cour suprême a jugé qu'un pouvoir discrétionnaire doit être exercé dans le respect de la Constitution : « Tous les pouvoirs exécutifs, qu'ils découlent de la loi, de la common law, ou d'une prérogative, doivent respecter les impératifs constitutionnels »²³¹.

Il n'existe pas chez nous de pouvoir administratif autonome, sauf celui qui se fonderait sur la prérogative royale, comme nous l'avons vu précédemment. De nos jours la prérogative est devenue pratiquement inexistante parce qu'à peu près tous les champs possibles d'intervention de l'État ont été couverts par la loi.

lines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board), 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 49 ; *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394 : « Selon un principe bien établi en common law et codifié dans une certaine mesure à l'article 31 de la *Loi d'interprétation*, [l]es pouvoirs que confère une loi habilitante comprennent non seulement ceux qui sont expressément accordés mais également, par déduction, tous les pouvoirs qui sont raisonnablement nécessaires à la réalisation de l'objectif visé. »

229. *Re Chemical's*, [1943] R.C.S. 1, 13 (traduction).

230. *S.D.G.M.R. c. Dolphin Delivery*, [1986] 2 R.C.S. 573, 599 (J. McIntyre).

231. *Air Canada c. P.G. Colomble-Britannique*, [1986] 2 R.C.S. 539, 545 ; aussi *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, (2001) 38 Admin. L.R. (3d) 1 (C.A.) : « Contrary to constitutional principle of protection of minorities, in exercise of its discretion, Commission failed to give serious weight to linguistic and cultural significance of hospital to survival of minority ».

S'il n'ex
limite à l'amp
L'étude de la j
tions suivantes

- a) La loi peu
cependant
peut être j
- b) La loi peu
l'encontre
lois exista
- c) La loi peu
loi formel

Au nive
ch. 1-5, art. 4(
déclarer que la
s'applique pas
à des terres cé
l'Office de réc
des ministres l
sur l'Exécutif
plusieurs serv
autre ministre
ministre ». To
des normes qu
cipe existe, m

Le r

Un acte
quelle autorit
est qualifiée ?
appeler le pri
principe de n
nécessaireme
exceptionnell

232. *In Re Gr*

233. *Ibid.*, p. 1

234. *In Re Gr*