
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 retenir les 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

Le problème de la délégation administrative est un problème d'une grande importance dans l'administration contemporaine. D'une part le législateur, par souci démocratique, hésite à autoriser expressément de tels transferts de pouvoirs normatifs à des autorités subalternes. D'autre part, les exigences de l'efficacité administrative rendent nécessaire une certaine déconcentration, ce qui a amené la jurisprudence à admettre les délégations implicites totales ou partielles, surtout au niveau gouvernemental. Enfin la jurisprudence refuse de considérer qu'il y a délégation lorsque les administrés sont appelés à se prononcer par voie de référendum.

Premièrement, les mêmes règles devraient prévaloir pour l'ensemble de l'Administration publique, quel que soit le niveau, étant entendu que la philosophie qui inspire le régime juridique de la délégation devrait être la même, soit le respect de l'intention du législateur, l'efficacité de l'Administration et la protection des administrés³¹⁴. Deuxièmement, la distinction entre la nature des fonctions exercées devrait être revalorisée en insistant sur la différence entre fonction législative et administrative. Troisièmement, la délégation d'un pur pouvoir discrétionnaire sans qu'aucune norme soit édictée, ni dans la loi ni dans un règlement, devrait être illégale car elle équivaut en fait à transférer au décideur un véritable pouvoir législatif.

SECTION V

Le contrôle des abus de pouvoir discrétionnaire

En règle générale, comme l'affirmait en 1969 la Cour suprême, « les tribunaux ne doivent pas intervenir dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire »³¹⁵. Ceci ne signifie pas que le pouvoir discrétionnaire soit soustrait à tout contrôle ; de tout temps la jurisprudence a soutenu qu'un pouvoir discrétionnaire n'était pas illimité, qu'il devait être exercé suivant l'esprit de la loi et, comme le dit un ancien arrêt de principe, « according to the rules of reason and justice, not to private opinion »³¹⁶. Le développement qui suit est aussi applicable au contrôle judiciaire des règlements, comme nous le verrons au chapitre IV.

L'acte pris en vertu d'un pouvoir discrétionnaire peut être attaqué à certains égards pour les raisons étudiées précédemment et notamment pour la

314. Ce rapprochement a été opéré par la Cour suprême dans plusieurs arrêts : *Brant Dairy c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S.131 ; *Air Canada c. Ville de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861 ; *Butler Metal Product c. Com. Emploi et Immigration*, [1983] 1 C.F. 790 (C.A.).

315. *Commission des relations de travail du Québec c. Association unie...*, [1969] R.C.S. 466, 470.

316. *Sharp c. Wakefield*, [1891] A.C. 173, 176 (H.L.). Voir aussi *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, 141 ; *Padfield c. Minister of Agriculture*, [1968] All E.R. 694, 702 (H.L.).

non-observation des principes de justice naturelle ou pour erreur de droit ou pour irrégularité procédurale s'il y a lieu : il n'est pas alors attaqué en tant qu'acte discrétionnaire. La jurisprudence a en outre estimé que l'acte pris en vertu d'un pouvoir discrétionnaire pouvait être attaqué si son auteur a agi pour des fins impropres ou contraires à l'esprit de la loi, s'il s'est fondé sur des considérations non pertinentes, s'il a agi sans aucun motif qui puisse justifier son acte, s'il a agi par mauvaise foi ou de façon discriminatoire ou déraisonnable. Il n'est pas facile de faire une distinction très nette entre ces divers cas d'ouverture au contrôle car ils sont en pratique fréquemment liés les uns aux autres et utilisés de façon interchangeable. De façon générale, ils sont englobés sous la notion d'« abus de pouvoir ».

Les deux textes qui illustrent bien la volonté du législateur de faire contrôler les abus de pouvoir sont l'article 846, alinéa 4 du *Code de procédure civile* et l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante. (art. 846, al. 4) [...] a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. (art. 18.1)

Il s'agit d'un cas d'ouverture applicable à tous les recours prévus au *Code de procédure civile* ainsi qu'à la *Loi sur la Cour fédérale*³¹⁷.

Certains seront portés à croire que le contrôle du pouvoir discrétionnaire amène les cours de justice à contrôler l'opportunité des décisions, à agir en supérieur hiérarchique de l'Administration. Cette façon de voir est incorrecte. Cette forme de contrôle n'en est pas une d'opportunité, comme l'a rappelé la Cour suprême dans plusieurs affaires importantes :

Comme cette Cour l'a décidé dans l'affaire *Union Gas* [...] la question de savoir si la commodité et les besoins du public nécessitent l'accomplissement de certains actes, n'est pas une question de fait. C'est avant tout l'expression d'une opinion. Il faut évidemment que la décision de la Commission se fonde sur des faits mis en preuve, mais cette décision ne peut être prise sans que la discrétion administrative y joue un rôle important. En conférant à la Commission ce pouvoir discrétionnaire, la législature a délégué à cet organisme la responsabilité de décider, dans l'intérêt du public, du besoin et de l'opportunité de créer d'autres cimetières, et ces facteurs sont laissés à l'appréciation de la Commission.³¹⁸

317. *Gaw c. Reed*, [1984] 2 C.F. 261 ; *Pacific Salmon Industries Inc. c. La Reine*, [1985] 1 C.F. 504 ; *Côté c. Sherbrooke (Cité de)*, [1988] R.J.Q. 700 (C.S.).

318. *Memorial Gardens Association c. Coldwood Cemetery*, [1958] R.C.S. 353, 357 ; *Union Gas c. Sydenham*, [1957] R.C.S. 185 ; *Commission canadienne des transports c. Worldways Airlines*, [1976] 1 R.C.S. 751 ; *Brown c. Colombie-Britannique*, [1994] 1 R.C.S. 420 ; *Swinamer c. Nouvelle-Écosse*, [1994] 1 R.C.S. 445.

La même Cour suprême, dans *Cité de Sillery c. Sun Oil*, rappelle ce principe en ces termes : « La Cour ne peut tout simplement pas substituer son opinion à celle de l'autorité municipale »³¹⁹. Dans d'autres arrêts récents, la Cour suprême s'exprime ainsi : « Je ne considère pas que le pouvoir de révision autorise à remplacer un avis administratif par un avis judiciaire pour le seul motif de désaccord avec la décision administrative »³²⁰. Ou encore : « Il ne relève pas des devoirs de la Cour d'évaluer la sagesse de la décision du conseil, à supposer que ce dernier ait le pouvoir inhérent de refuser le permis. Le seul souci de la cour est de savoir si le conseil a agi dans les limites de sa compétence »³²¹.

La Cour réaffirmait ce principe dans *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada* :

C'est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.³²²

Il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de dire si l'Administration s'est trompée sur une question d'opinion au regard des exigences de l'intérêt public³²³. Les juges « ne peuvent ni ne doivent s'ériger en arbitres de l'opportunité, de la rationalité, de la prudence ou de la sagesse des décisions politiques ou administratives »³²⁴. La Cour d'appel a bien précisé la portée exacte des limites du contrôle judiciaire face au pouvoir discrétionnaire :

Évaluer le caractère raisonnable d'une décision administrative est une opération particulièrement délicate et qui comporte un piège évident pour le pouvoir judiciaire. Ce piège est de succomber à la tentation de prendre, à la place du responsable, la décision que le magistrat estime que celui-ci aurait dû prendre et ainsi de

319. [1964] R.C.S. 552, 556.

320. *Canadian Motorways c. Laidlaw Motorways*, [1974] R.C.S. 675, 683.

321. *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458, 463.

322. [1982] 2 R.C.S. 2, 7. Voir aussi D. MULLAN, « Developments in Administrative Law : the 1981-82 Term », (1983) 5 *Supreme Court L.R.* 1, 42 ; R.A. MacDONALD et M. PASKELL-MEDE, « Annual Survey of Canadian Law », (1981) *Ott. L. Rev.* 677, 720-724.

323. *Constructions et Placements Bonatou Ltée c. Régie du logement*, [1985] C.S. 1281 ; *Domtar Inc. c. C.A.S.*, [1987] C.A.S. 677 (C.A.) ; *Centre d'accueil Deauville Inc. c. Deauville*, [1988] R.D.I. 347 (C.S.) ; *Électrohome Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise*, [1986] 2 C.F. 344 ; *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189 (C.F.) ; *Prussad c. Canada (M.E.I.)*, [1989] 1 R.C.S. 560 ; *Ryan c. Deux-Montagnes (Ville)*, [1992] R.J.Q. 2706, 2709 (C.A.) ; *Thibeault c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, [1994] R.J.Q. 1764 (C.A.) ; *Dollard des Ormeaux c. Amusements Pinocchio*, [1994] R.J.Q. 895, 900 (C.A.).

324. *Bellefleur c. P.G. Québec*, [1993] R.J.Q. 2320, 2341 (C.A.).

substituer sa propre appréciation à celle du décideur. Il faut donc s'en tenir à des critères d'évaluation stricts de contrôle de la légalité. [...] Le Tribunal devra se garder alors de poser un jugement de valeur et de substituer purement et simplement son opinion à celle de l'Administration, en un mot de juger l'Administration plutôt que l'acte administratif !³²⁵

La Cour suprême a analysé plus récemment la méthode de contrôle judiciaire en matière d'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le célèbre arrêt *Baker* :

[...] l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit quand même rester dans les limites d'une interprétation raisonnable de la marge de manœuvre envisagée par le législateur, conformément aux principes de la primauté du droit [...], suivant les principes généraux de droit administratif régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et de façon conciliable avec la *Charte canadienne des droits et libertés* [...].³²⁶

Depuis le développement du devoir d'équité procédurale, le danger pour une cour d'être amenée à se substituer à l'Administration a été souvent évoqué. La Cour fédérale statuait ainsi :

Cette obligation d'agir équitablement ne vise pas l'opportunité de la décision de la Commission, mais plutôt la façon ou le processus suivi pour en arriver à une telle décision : un tribunal administratif doit agir avec équité, c'est-à-dire de bonne foi, de façon non arbitraire, en accordant au détenu toute la protection procédurale requise dans les circonstances.³²⁷

Nous allons articuler le régime de contrôle de l'abus de pouvoir sous les cinq chefs traditionnellement reconnus par la jurisprudence et la doctrine, soit la poursuite d'une finalité impropre ou autre que celle voulue par le législateur, la mauvaise foi, la prise en compte de considérations non pertinentes, la discrimination et le caractère déraisonnable ou irrationnel d'un acte.

Paragraphe 1

La poursuite d'une finalité autre que celle voulue par le législateur

Les cours se sont toujours crues autorisées à vérifier si l'objectif ou le but poursuivi par une autorité administrative était le même qu'avait le législateur en lui conférant ses pouvoirs. Un acte peut être ainsi annulé si le requérant prouve

325. *Ibid.* ; cité avec approbation dans *Laferrière c. Perreault*, J.E. 98-1882 (C.A.).

326. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 53 ; aussi *Bande indienne Tsartlip c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [2000] 2 C.F. 314 (C.F.A.) ; *Association des policiers de Gatineau Inc. c. Buckingham (Ville de)*, [2000] R.J.Q. 3038 (C.S.).

327. *Rose c. Comm. nationale des libérations conditionnelles*, [1982] 1 C.F. 543, 544.

que l'autorité administrative concernée poursuivait un but ou une fin différente de celle qui est inscrite dans la loi ou l'esprit de la loi³²⁸.

L'arrêt le plus important et aussi le plus connu sur cette question est sûrement l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*³²⁹. Le premier ministre de l'époque avait ordonné au gérant général de la Commission des liqueurs d'enlever à Roncarelli son permis de distribution de boissons alcooliques. Le véritable motif qui poussait le premier ministre à agir de la sorte était le fait que le restaurateur Roncarelli fournissait des cautionnements aux témoins de Jéhovah. Il s'agissait donc, en quelque sorte, de punir Roncarelli pour des agissements que désapprouvait le premier ministre. Sur la question de la finalité, voici ce qu'affirmait le juge Rand de la Cour suprême :

[...] the grounds for refusing or cancelling a permit should unquestionably be such and such only as are incompatible with the purposes envisaged by the statute : the duty of a Commission is to serve those purposes and those only. A decision to deny or cancel such a privilege lies within the "discretion" of the Commission ; but that means that decision is to be based upon a weighing of consideration pertinent to the object of the administration [...] "Discretion" necessarily implies good faith in discharging public duty ; there is always a perspective within which a statute is intended to operate ; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption. [...].³³⁰

Le juge Martland sur la même question s'exprime comme suit : « It is not proper to exercise the power of cancellation for reasons which are unrelated to the carrying into effect of the intent and purpose of the Act »³³¹.

La doctrine, sous la plume du professeur McWhinney, donne la vraie signification de cet arrêt en ces termes : « [...] the Roncarelli case declares that the Executive must not use powers given for one purpose, for another, totally distinct and unrelated purpose »³³².

La Cour supérieure, dans un arrêt fréquemment cité, exprime la règle en ces termes :

En droit administratif, il semble bien admis que l'autorité doit se servir de ses pouvoirs, surtout de ceux qui sont extraordinaires par nature, pour les seules fins prévues par le législateur et non pour des fins personnelles ou d'expédients, ou pour

328. J. LAPOINTE, *supra*, note 170.

329. [1959] R.C.S. 121.

330. *Ibid.*, p. 140-141.

331. *Ibid.*, p. 156.

332. (1959) R. du B. can. 5, 12.

des fins contraires au but immédiat du statut. Violer cette règle rend l'acte administratif injuste et oppressif [...].³³³

On rencontre aussi en jurisprudence une formulation différente de cette règle. En effet, il arrive que les cours estiment qu'une autorité administrative n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire « in accord with the intention of the statute which conferred it » comme l'a soutenu Lord Reid dans *Padfield c. Minister of Agriculture*³³⁴. Ce contrôle va beaucoup plus loin car il ne se fonde plus sur une preuve positive contre l'Administration comme dans le premier cas.

La Cour d'appel acceptait l'argument suivant lequel les travaux pour lesquels une ville exigeait une taxe n'avaient pas été faits pour le plus grand avantage de la ville et du secteur assujéti à la taxe :

J'en viens donc à ce sujet à la conclusion que la ville appelante n'avait pas en vue lors de l'adoption du règlement, le développement général du secteur affecté par la taxe, mais l'avantage d'une industrie alimentaire spécifique, celui d'un parc industriel loin des terrains de l'appelante et aussi les besoins de la ville.³³⁵

Dans l'arrêt *Ville de Prince George c. Payne*³³⁶, la Cour suprême confirme de façon non équivoque le principe selon lequel une municipalité ne peut utiliser son pouvoir de réglementer l'urbanisme et le zonage dans le but de favoriser la moralité publique. La finalité poursuivie par le législateur concerne l'hygiène, la sécurité, la commodité et le bien-être du public ; la loi n'autorise pas les conseils municipaux à porter un jugement moral, ni à poursuivre une finalité de moralité publique³³⁷.

La Cour suprême décidait dans le même ordre d'idées qu'un règlement sur les activités des propriétaires ou exploitants de garages publics ne pouvait avoir des objectifs d'esthétique quant à l'aménagement des lieux où l'entreprise

333. *Intertrade Industries c. Côte St-Luc*, [1965] C.S. 369, 380.

334. [1968] 1 All E.R. 694, 702 (H.L.). Voir aussi *Bell c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 212, 222 ; *Moore c. M.M.I.*, [1968] R.C.S. 839, 844.

335. *Vaudreuil c. Willmor Discount Corp.*, [1982] C.A. 120, 122. Voir, dans le même sens, *Hauff c. City of Vancouver*, (1981) 15 M.P.L.R. 8 (B.C.C.A.) ; *Re Lord's Day Alliance and Peel*, (1982) 135 D.L.R. (3d) 657 (Ont. Div. Ct.) ; *Calgary Hotel Ass. c. Calgary*, (1983) 23 M.P.L.R. 158 (Alta Q.B.) ; *Dumesnil c. St-Sulpice*, [1984] C.S. 139.

336. [1978] 1 R.C.S. 458 ; *Sunshine Valley Cooperative Society c. Grand Forks*, [1949] 1 W.W.R. 163, 167 (B.C.C.A.) ; *New Westminster c. Davis Industries Ltd.*, [1975] 3 W.W.R. 73 ; [1974] 5 W.W.R. 354 (B.C.C.A.) ; *Wilcox c. Pickering*, [1961] O.R. 739, 745 (Ont. H.C.) ; *Tresnak c. Oshawa*, [1972] 1 O.R. 727 (Ont. H.C.) : but de moralité publique ; *Smith c. Municipality of Vanier*, (1973) 30 D.L.R. (3d) 386 (Ont. H.C.) : but de moralité publique ; *Re Try-San International c. City of Vancouver*, (1978) 83 D.L.R. (3d) 236 (B.C.C.A.) ; *Re Multi Malls Inc. and Minister of Transportation*, (1976) 72 D.L.R. (3d) 18, 27 (Ont. C.A.) ; *Re Doctors Hospital and Minister of Health*, (1976) 68 D.L.R. (3d) 220 (Ont. Div. Ct.).

337. *Ibid.*, p. 465.

est exercée³³⁸. Elle décidait également que le pouvoir de réglementer l'exploitation pétrolière ne permet pas la mise sur pied de programmes d'action positive³³⁹.

La Cour d'appel du Manitoba, approuvée expressément par la Cour suprême, écrit : « les organismes publics ne doivent pas se servir de leurs pouvoirs à des fins incompatibles avec celles envisagées par les lois dont elles tiennent leurs pouvoirs »³⁴⁰.

Une jurisprudence abondante relie essentiellement l'ampleur et la portée du pouvoir discrétionnaire à une analyse serrée des objectifs poursuivis par le législateur. Selon la Cour suprême : « on ne peut analyser un pouvoir discrétionnaire sans examiner les objectifs de la loi, et la question importante est de savoir si la présence d'un tel pouvoir se rattache rationnellement à ces objectifs »³⁴¹. Une cour peut être amenée à faire une étude très poussée des objectifs généraux de la loi³⁴².

Les objectifs d'une loi qu'on repère normalement au moment où la loi a été adoptée peuvent avoir un caractère évolutif en ce sens qu'ils s'adaptent aux réalités contemporaines. Ainsi la clause générale par laquelle la loi confère aux municipalités le pouvoir de faire des règlements pour « assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général [...] » a pu, dans le passé, être interprétée restrictivement, mais la Cour suprême vient de modifier cette façon de voir :

Il faut donner un sens à une disposition comme le paragraphe 410(1). Celui-ci correspond à la réalité que la législature et ses rédacteurs ne peuvent pas prévoir tous les cas particuliers. Il paraît donc logique, sur les plans législatif et administratif, de recourir à de telles dispositions pour conférer aux administrations publiques locales le pouvoir résiduaire d'intervenir en cas d'imprévu et de changements ainsi que de traiter des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de la collectivité locale vivant sur leur territoire.³⁴³

338. *Texaco Canada c. City of Vanier*, [1981] 1 R.C.S. 254.

339. *Nova c. Amoco Canada*, [1981] 2 R.C.S. 437.

340. *Gershman c. Man. Vegetable Producer's Marketing Bd.*, [1976] 4 W.W.R. 406, 415 (Man. C.A.) (traduction); *Produits Shell Canada c. Vancouver*, [1994] 1 R.C.S. 231, 276; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 58 : « La première erreur du conseil scolaire a été de ne pas respecter les principes de laïcité et de tolérance énoncés à l'article 76 de la *School Act* ».

341. *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, 73; *Garderie Blanche-Neige c. Office des services de garde*, [1993] R.J.Q. 729 (C.A.); *Courtiers J.-P. c. Vallières*, J.E. 93-1284 (C.S.); *Blais c. Fédération des producteurs de lait*, J.E. 95-1236 (C.A.); *Johansson c. Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés*, J.E. 2000-181 (C.S.).

342. *Lachine General Hospital Corp. c. Québec*, [1996] R.J.Q. 2804 (C.A.).

343. *114957 Canada Ltée (Spraytech Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 53 ; aussi par. 19 : « Les dispositions moins limitatives ou omnibus, tel l'article 410,

Mais la nullité dont est affligé l'acte pris de mauvaise foi est-elle une nullité relative ou une nullité absolue ? Selon l'affirmation de la Cour suprême :

A by-law passed by a municipality, if not passed in good faith and in the public interest, is a nullity, and is not made otherwise by lapse of time, approval, registration or promulgation.³⁸⁷

Il faut donc en conclure que la mauvaise foi est une forme d'abus de pouvoir assimilée à l'excès de compétence et vicie l'acte de nullité absolue, même si elle doit être alléguée et prouvée.

La bonne foi joue aussi un rôle important en matière d'adjudication des contrats administratifs³⁸⁸ de même que dans le régime de responsabilité civile de l'Administration³⁸⁹.

Paragraphe 3

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 »³⁹⁰. D'autres arrêts, notamment le célèbre arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, confirment ce principe³⁹¹.

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 improprie 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

387. *Kuchma c. The Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, 235.

388. Voir *infra*, notre chapitre V.

389. Voir *infra*, notre chapitre X.

390. [1978] 1 R.C.S. 458, 463.

391. [1959] R.C.S. 121 ; aussi *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997, 1058 (H.L.) : « 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).

étant un élément absolument impertinent³⁹². Dans une autre affaire, la Cour suprême devait décider si le ministre 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 de la Cour fédérale, la Cour conclut que les questions relatives à la quantité de poulets éviscérés disponible et à la condition générale du marché étaient des conditions très pertinentes relativement à la décision de refuser les licences supplémentaires³⁹³.

Dans une affaire de 1965³⁹⁴, la Ville de Montréal refusait au demandeur un permis d'exploitation d'une maison de convalescence dans une zone d'habitation malgré le fait qu'il satisfaisait à toutes les exigences de la Ville. Ce refus était motivé par l'opposition des gens du quartier. La Cour est d'avis que la Ville, 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, et « 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 [...] »³⁹⁵.

En 1981, 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, soit sur la base de considérations pertinentes. La Cour conclut que l'utilisation de cette méthode serait illégale si les décisions des 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 cas³⁹⁶.

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 selon le critère en vigueur, soit celui du potentiel fiscal, mais selon les critères existant avant l'amendement à la loi³⁹⁷.

-
392. *Alaska Trainship Corp. et Administration du pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261.
 393. *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. P.G. Canada*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.).
 394. *Mednick c. Cité de Montréal Mondello*, [1965] C.S. 617.
 395. *Ibid.*, p. 624 ; aussi *Bouchard c. Cité de Longueuil*, [1942] C.S. 303 ; *Jaillard c. Cité de Montréal*, (1934) 72 C.S. 112 ; *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 ; *Roditis c. Montréal (Ville de)*, J.E. 87-1093 (C.S.) : le comité exécutif a cédé à des pressions politiques ; *Rocheleau c. Repentigny (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 439 (C.S.) : règlement visant à favoriser des intérêts privés.
 396. *Commission des loyers c. Cedard Investment Inc.*, [1981] R.P. 244 (C.A.).
 397. *Charlesbourg c. C.U.Q.*, J.E. 84-491 (C.S.).

Il arrivera qu'une 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 incriminé³⁹⁸.

Sur le refus du bureau d'Emploi et 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'œuvre 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.[...] ; mais déterminer si l'entreprise fournit des avantages d'ordre économique au Canada et favorise la main-d'œuvre canadienne ne peut être considéré comme l'équivalent de l'examen des éléments qui sont énoncés en termes clairs dans le Règlement.³⁹⁹

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'alcool. La Cour supérieure jugea que la Commission municipale s'était « appuyée sur un fait non pertinent et étranger au litige »⁴⁰⁰.

Il appartient au tribunal d'apprécier le caractère pertinent des considérations qui ont poussé l'Administration à agir⁴⁰¹. Cela amène un certain élargisse-

398. *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 (Ont. C.A.) ; *Gulf Trollers Ass. c. Min. des Pêches et Océans*, [1984] 2 C.F. 398.

399. *The Way c. Canadian Employment and Immigration Comm.*, [1983] 1 C.F. 467, 470 ; *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 ».

400. *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 ; *Plante c. Québec*, [1991] R.J.Q. 465 (C.S.).

401. *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.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 ; *Vallières c. Collège de Sherbrooke*, J.E. 98-1441 (C.S.) : « non fondé sur des motifs d'ordre scolaire » ; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 60 : « Contrairement à cette exigence, le conseil scolaire n'a aucunement tenu compte des besoins des enfants des familles homoparentales et a plutôt fondé sa décision sur le point de vue d'un groupe en particulier qui s'opposait à toute illustration des unions de même sexe dans le matériel scolaire destiné à la maternelle et à la première année » ; *Productions Serpent II Inc. c. Société générale des industries culturelles (SOGIC)*, J.E. 94-284 (C.S.) : « SOGIC

ment 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 loi ou le règlement⁴⁰², ou encore leur avait donné une importance relative trop grande⁴⁰³, ou encore avait minimisé l'importance d'une considération, soit l'impact de la décision sur la situation des personnes⁴⁰⁴.

Après une étude poussée des raisons qui ont motivé une décision, la Cour d'appel écrit :

Il s'agit là de considérations pertinentes. Bien que le gouvernement ne puisse invoquer la pénurie de ressources pour se soustraire à ses obligations constitutionnelles les tribunaux doivent faire preuve d'une grande réserve et d'une grande retenue lorsque la politique discrétionnaire qu'on leur demande de réviser, en vertu de leur pouvoir de contrôle et de surveillance, est relative à la gestion des fonds publics.⁴⁰⁵

La pénurie des ressources peut être une considération pertinente mais non pas pour se soustraire à une obligation constitutionnelle⁴⁰⁶.

Le débat sur la pertinence d'une considération est par ailleurs souvent lié à une contestation du caractère raisonnable ou rationnel de la décision eu égard à ses fondements, comme nous le verrons plus loin.

a fondé son refus sur des données étrangères à la question, a omis de tenir compte de facteurs pertinents ».

402. *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St-François-Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164, 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 ».
403. *Lau c. M.E.I.*, [1984] 1 C.F. 434 (C.A.F.).
404. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 53 : « l'attention et la sensibilité à l'importance des droits des enfants, de leur intérêt supérieur, et de l'épreuve qui pourrait leur être infligée par une décision défavorable sont essentielles pour qu'une décision d'ordre humanitaire soit raisonnable » ; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 61-63 : « le caractère déraisonnable tient à l'absence singulière de reconnaissance des conséquences graves que le revirement soudain d'opinion du ministre a eu sur les intimés, qui ont été pris entre l'ancienne politique (voulant que 50 lits destinés aux soins de courte durée soient dans l'intérêt public) et la nouvelle politique (selon laquelle 50 lits destinés aux soins de courte durée doivent être assortis de services de diagnostic et de traitement améliorés) ».
405. *Laferrrière c. Perreault*, J.E. 98-1882 (C.A.) ; *Lachine General Hospital Corp. c. P.G. Québec*, [1996] R.J.Q. 2804, 2844 (C.A.) ; *Garderie Blanche-Neige Inc. c. Office des services de garde à l'enfance*, [1993] R.J.Q. 729, 735 (C.A.) ; *Apotex c. Ontario (Min. of Health)*, (1997) 47 Admin. L.R. (3d) 42 (Ont. C.A.) ; *Centre académique de Lanaudière c. Legault*, J.E. 99-1305 (C.S.).
406. *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771, 795 ; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 63.

Paragraphe 4

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 *Lpi canadienne des droits de la personne* est venue 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. Il ne faut pas négliger l'avènement des Chartes comme renforçant le principe de non-discrimination issu du droit administratif traditionnel.

Cette allégation sert très souvent de base à la contestation et à l'invalidation des règlements⁴⁰⁷. Aussi en reporterons-nous l'étude au chapitre IV. Toutefois tous les actes de l'Administration peuvent être contestés s'il y a discrimination, c'est-à-dire si les administrés situés dans des situations comparables ne sont pas traités également. La Cour supérieure parlait ainsi :

[...] d'une disposition discriminatoire et injuste, contraire à la doctrine enseignée par tous les auteurs et confirmée par la jurisprudence, à savoir que les ordonnances municipales doivent être équitables, impartiales et uniformes, qu'elles ne doivent accorder de privilège à personne étant dans les mêmes conditions.⁴⁰⁸

Nous ne mentionnerons que quelques exemples de contestations de décisions administratives. Ainsi la Cour fédérale refusa de considérer comme discriminatoire une décision d'Air Canada refusant d'accorder à deux adultes qui voyageaient ensemble, mais ne vivaient pas ensemble et n'avaient aucun lien de parenté, le tarif réduit dont bénéficiaient les couples mariés voyageant ensemble :

Ce n'était pas sa situation de célibataire qui l'empêchait de se prévaloir du tarif familial mais le fait qu'elle n'avait avec son compagnon de voyage aucun lien pouvant laisser conclure qu'ils formaient une famille. Mariée ou pas, une personne qui voyage en compagnie d'un ami n'a pas droit au tarif familial. Il ne saurait y avoir de distinction illicite fondée sur la situation de famille, si dans des circonstances identiques, une personne mariée et une personne célibataire se voient refuser le même avantage [...].⁴⁰⁹

407. Voir notre chapitre IV.

408. *Lavoie c. Matane*, [1959] C.S. 549, 552.

409. *Air Canada c. Bain*, [1982] 2 C.F. 341, 342.

Par contre, même avant la Charte constitutionnelle de 1982 et grâce à la Charte québécoise, la Cour supérieure considérait comme discriminatoire le refus de la Commission des écoles catholiques de louer certains édifices offerts au public en général à une organisation d'homosexuels⁴¹⁰.

La protection contre la discrimination a donc été renforcée par les Chartes qui ajoutent aux principes du droit administratif. De plus, les administrés peuvent porter plainte devant les commissions des droits de la personne, ce qui est un avantage considérable⁴¹¹.

Paragraphe 5

Le caractère déraisonnable ou irrationnel d'un acte

La lutte contre l'arbitraire administratif signifie la lutte contre tout abus de pouvoirs discrétionnaires ; or une autorité administrative a toujours été considérée comme abusant de ses pouvoirs lorsqu'elle agit de façon tellement déraisonnable que son acte a un caractère oppressif. Ceci vaut pour les règlements comme pour tous les autres actes administratifs. La Cour suprême, dans un arrêt ancien, estimait que doit être annulé un règlement « so unreasonable, unfair or oppressive as to be on any fair construction an abuse of the power »⁴¹² ; dans une autre affaire, la Cour d'appel estimait qu'un règlement « may be annulled on the ground of unreasonableness or oppression »⁴¹³. Dans un autre arrêt, la Cour supérieure annule la décision d'un tribunal municipal au motif que ce dernier a interprété le règlement applicable de façon « entièrement déraisonnable »⁴¹⁴.

C'est la jurisprudence anglaise qui a incité nos cours à admettre ce critère comme ouverture au contrôle de la légalité. En Angleterre, l'arrêt le plus remarquable sur le contrôle du caractère raisonnable ou déraisonnable d'un acte discrétionnaire est sans contredit l'arrêt *Roberts c. Hopwood*⁴¹⁵, de la House of Lords. Toutefois l'exposé le plus clair sur la question se retrouve sous la plume de Lord Green, dans l'affaire *Associated Provincial Picture Houses c. Wednesbury Corporation*⁴¹⁶ ; il est réaffirmé qu'en principe il n'appartient pas aux

410. *Association A.D.G.O. c. Catholic School Commission of Montreal*, (1979) 112 D.L.R. (3d) 230 (C.S.) ; aussi *Mercier c. Commission scolaire Champlain*, J.E. 82-792 (C.S.) : le règlement n'est pas discriminatoire puisqu'il fixe des normes générales d'admission aux écoles publiques pour tous les étudiants.

411. La littérature sur le sujet est également très abondante ; voir notamment P. GARANT, *Droit administratif*, tome 3, 3^e éd., 1992, chap. XXVII.

412. *Montréal c. Beauvais*, (1909) 42 R.C.S. 211, 216.

413. *Beaconsfield c. Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 203 (C.A.).

414. *Roach c. Trépanier*, [1952] C.S. 338 ; voir également *Perras c. La Reine*, [1982] 2 C.F. 589 : « interprétation non absurde ».

415. [1925] A.C. 578 (H.L.).

416. [1948] 1 K.B. 223.

cours de justice de se prononcer sur le bien-fondé d'une mesure administrative. Cependant, selon Lord Green, le contrôle judiciaire s'impose dans deux hypothèses :

The Court is entitled to investigate the action of the local authority with a view to seeing whether they have taken into account [...] matters which they ought to take into account. Once that question is answered in favour of the local authority it may be still possible to say that, although the local authority have kept within the four corners of the matters they ought to consider, *they have nevertheless come to a conclusion so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it*. In such case, again I think the court can interfere.⁴¹⁷

La seconde hypothèse concerne les actes ou décisions que l'on pourrait qualifier d'aberrants, d'insensés ou d'absurdes : « There may be something so absurd », écrit Lord Green, « that no sensible person could ever dream that it lay within the powers of the authority »⁴¹⁸.

Chez nous, l'un des premiers arrêts intéressants sur la question est celui de la Cour suprême de 1909, *Cité de Montréal c. Beauvais*⁴¹⁹. Le juge Duff, qui avait à se prononcer sur la validité d'un règlement de la Ville de Montréal concernant la fermeture de bonne heure de certains établissements commerciaux, exprima l'opinion que, pour qu'un règlement soit *ultra vires* pour cause de « déraisonnabilité », il fallait que celle-ci en soit une du niveau de la mauvaise foi évidente ou d'une grossière erreur. Le juge Duff prit d'ailleurs la peine de reprendre exactement les termes de l'arrêt anglais *Kruse c. Johnson*⁴²⁰.

Dans un arrêt de 1920⁴²¹, la Cour d'appel du Québec, qui avait à se prononcer sur la validité d'un règlement municipal déclarant une route « chemin officiel de front » avec les charges s'y rapportant, conclut au caractère raisonnable d'un tel règlement et énonça le principe suivant :

Les tribunaux ne doivent jamais intervenir là où les corporations municipales ont agi dans les limites de leurs attributions ; si leurs décisions sont celles qu'un homme raisonnable aurait rendues, il ne faut pas intervenir ; car les conseillers municipaux connaissent mieux que les juges ce qui convient à leur municipalité.⁴²²

417. *Ibid.*, p. 234.

418. *Ibid.*, p. 229.

419. (1909) 42 R.C.S. 211.

420. [1898] 2 Q.B. 91.

421. *Corporation de St-Alexis des Monts c. McMurray*, (1920) 29 B.R.18 (C.A.).

422. *Ibid.*, p. 25-26.

Très tôt, la jurisprudence a repris un énoncé de principe contenu dans l'arrêt de la House of Lords, *Sharp c. Wakefield and others*⁴²³. Lord Halsbury y avait alors déclaré :

{...} discretion means when it is said that something is to be done within the discretion of the authorities, that something is to be done according to the rules of reason and justice, not according to private opinion [...] according to law and not humour.⁴²⁴

En l'espèce, il s'agissait d'un cas où, en vertu d'une loi de 1874, des juges de paix avaient à leur discrétion renouvelé un permis pour des motifs se rapportant uniquement au voisinage de l'établissement. La décision fut cependant reconnue valide, les lords refusant de se substituer à la discrétion des juges de paix. Cet arrêt de la Chambre des lords fut repris assez souvent par les juges au Québec⁴²⁵.

D'autres arrêts ont traité spécifiquement du critère de la rationalité. Dans *Stiffel c. Cité de Montréal*⁴²⁶, le directeur du service de la police de Montréal avait refusé de donner à Stiffel un permis de salle de billard, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire reconnu par règlement. Ses motifs de refus n'étaient pas personnels à M. Stiffel, mais reposaient sur l'opportunité de l'établissement d'une salle de billard dans un quartier ; il avait reçu des protestations d'associations de parents et du curé, qui s'opposaient pour des raisons morales. Les juges de la Cour d'appel estimèrent qu'on ne peut contrôler le pouvoir discrétionnaire du chef de police puisqu'il était de bonne foi.

La Cour supérieure confirme la règle voulant qu'un règlement puisse être annulé s'il est déraisonnable dans *Ivanhoé Corporation c. Ville de Val-d'Or*⁴²⁷. La ville avait adopté un règlement modifiant le terrain du demandeur de zone commerciale en zone « d'institution publique ». Le règlement n'affectait que le terrain du demandeur. Le tribunal rappelle d'abord que le conseil municipal a le pouvoir de définir des zones portant des restrictions dans l'intérêt public et qu'il jouit d'une certaine discrétion à cet égard. Cependant le conseil municipal n'a pas de « discrétion absolue », c'est-à-dire qu'il doit agir de façon raisonnable en ayant toujours comme objectif l'intérêt public. Le règlement litigieux comportait « des restrictions déraisonnables qui empêchent l'usage futur des terrains et

423. [1891] A.C. 173.

424. *Ibid.*, p. 179.

425. *Mercier c. Corporation du comté de Bellechasse*, (1907) 31 C.S. 247 ; *Lachapelle c. Commission athlétique de Montréal*, [1959] R.L. 155 (C.S.) ; *Commission des relations ouvrières de travail de Québec c. Fergusson Ltd.*, [1966] B.R. 195 (C.A.).

426. [1945] B.R. 258 (C.A.).

427. [1973] C.S. 904.

qui les rendent absolument sans valeur pour le propriétaire qui voudrait y exercer un commerce »⁴²⁸.

La Cour supérieure annulait aussi un règlement prescrivant que tout camion utilisé pour l'enlèvement des ordures devait être complètement vidé de son contenu et lavé avant d'être remisé pour la nuit. La Cour déclarait :

Le tribunal croit que ce règlement est déraisonnable en ce qu'il pose sous certains aspects des conditions à peu près impossibles à satisfaire [...]. Quelle qu'ait été l'intention, l'effet reste. Or, ce n'est pas là un but que la ville avait le droit de rechercher par un règlement de nuisance manifestement déraisonnable dans certaines de ses exigences. Il y a ici abus.⁴²⁹

Dans la très grande majorité des cas que nous avons étudiés, le critère de la rationalité était invoqué avec celui de la mauvaise foi ou celui de la discrimination. La Cour d'appel de l'Ontario a semblé dire que la jurisprudence, depuis l'arrêt *Kruse c. Johnson*⁴³⁰, n'a jamais isolé ce critère des autres, de telle sorte que, s'il n'y a pas mauvaise foi ou discrimination, les cours n'ont pas à substituer leur opinion à celle des administrations⁴³¹. Dans l'affaire *Bell*, la Divisional Court avait jugé nul parce que déraisonnable un règlement municipal qui prohibait dans un quartier résidentiel l'habitation des maisons et appartements par des personnes non mariées ou non reliées par le sang ou l'adoption. Elle jugea que ce règlement conduisait à des résultats bizarres et surprenants⁴³². La Cour d'appel divergea d'opinion : « the municipality has not exceeded the jurisdiction granted to it merely because some results of the by-law, not due to bias or discrimination, could appear to be, as the Divisional Court put it, bizarre in the eyes of a Court »⁴³³. Ce point de vue assez restrictif n'a toutefois pas été retenu par la Cour suprême. Déclarant le règlement illégal, la Cour affirme ceci :

[...] en restreignant l'usage d'un logement à la « famille » et en définissant ensuite la « famille » par référence à des liens créés par le sang, le mariage et l'adoption, le règlement en question ne réglemente pas l'usage d'un bâtiment mais détermine plutôt qui peut l'habiter.⁴³⁴

Elle est d'avis que le règlement, par le mécanisme de la définition du mot « famille » et les applications inévitables qu'il peut avoir, n'est pas conforme au critère de rationalité évoqué dans l'arrêt *Kruse c. Johnson* : « [...] such

428. *Ibid.*, p. 911.

429. *Gérard Sambault c. Corp. municipale de Ville Mercier*, [1983] C.S. 147, 152.

430. [1898] 2 Q.B. 91.

431. *R. c. Bell*, (1977) 2 M.P.L.R. 39 (Ont. C.A.).

432. (1976) 12 O.R. (2d) 487.

433. *Supra*, note 431 p. 49.

434. *Bell c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 212, 220.

oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men [...] »⁴³⁵. Finalement, elle conclut ainsi :

[...] le législateur n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir d'établir ces règles et le zonage établi en fonction des liens qui unissent les occupants d'un logement plutôt qu'en fonction de l'usage du bâtiment est *ultra vires* de la municipalité aux termes des dispositions de *The Planning Act*.⁴³⁶

En appliquant le critère de la rationalité, les cours n'interviendront que si la décision a un caractère vraiment abusif, oppressif, manifestement injuste⁴³⁷. La Cour supérieure refusait ainsi d'appliquer le critère parce qu'à son avis la décision attaquée : « [...] raisonnable ou pas, n'a pas ce caractère grossier d'abus de pouvoir qui pourrait amener cette Cour à intervenir »⁴³⁸.

Plus récemment cette même Cour réaffirmait le principe selon lequel un tribunal n'interviendra relativement à une décision administrative de l'autorité municipale que s'il y a absence de rationalité si manifeste et grossière qu'elle ne s'explique que par la mauvaise foi, des fins impropres ou des considérations impertinentes⁴³⁹.

La Cour supérieure considéra comme déraisonnable un règlement de construction qui interdisait l'usage d'un autobus pour toute autre fin, notamment pour fins d'habitation ; s'appuyant sur *City of Montreal c. Beauvais*⁴⁴⁰, la Cour estima qu'à moins d'habilitation expresse dans la loi, le règlement doit être considéré comme imposant une prohibition excessive⁴⁴¹.

S'il n'y a pas d'abus de pouvoir caractérisé, les cours hésiteront donc à déclarer déraisonnable un règlement ou une décision pour ce seul motif. Il faut que l'acte soit gravement déraisonnable. Ainsi la Cour d'appel a-t-elle refusé de considérer comme déraisonnables parce qu'excessives les conditions imposées

435. [1898] 2 Q.B. 91, 99 et 100.

436. *Bell c. La Reine*, supra, note 434, p. 223 ; aussi *Farninow c. North Vancouver*, (1988) 24 B.C.L.R. (2d) 49 (B.C.C.A.) ; voir R.E. YOUNG, « Unreasonableness : Waiting for the Right Case », (1988) 2 *C.J.A.L.P.* 136-150.

437. REID et DAVID, supra, note 345, p. 278 ; *Blais c. Régie des assurances agricoles du Québec*, [1987] R.J.Q. 1778 (C.S.) ; *Tremblay c. C.A.S.*, J.E. 87-1053 (C.S.), 51 ; *Reliance Power Equipment c. Montréal (Ville)*, C.A., 03-09-2002 : « Il convient plutôt de cerner le degré de discrétion accordé par le législateur au corps public » ; *Montambault c. Hôpital Maison-neuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893 (C.A.), permission d'appeler à la C.S.C. refusée ; *C.U.M. c. Cadieux*, J.E. 2002-492 (C.A.) ; *McCulloch-Finney c. Barreau du Québec*, J.E. 2002-1270 (C.A.) ; *Batshaw Youth and Family Centres c. Hatton*, J.E. 2002-1364 (C.A.).

438. *Centre d'accueil N.-D. du Perpétuel Secours c. P.G. Québec*, [1978] C.S. 985, 986.

439. *Lachute Air Service c. Lachute (Cité de)*, J.E. 84-153 (C.S.).

440. (1909) 42 R.C.S. 211.

441. *St-Eugène c. Dorais*, (1981) 18 M.P.L.R. 69 (C.S.).

par la direction d'une école à la réadmission d'un élève suspendu pour avoir publié un journal au contenu inacceptable dans un milieu étudiant⁴⁴². Plus récemment la Cour d'appel le rappelait :

Le critère du caractère déraisonnable d'un acte administratif pour en régir la légalité a rarement été utilisé. Les tribunaux n'exerceront leur pouvoir de surveillance que s'il y a abus de pouvoir caractérisé donnant lieu à un acte gravement déraisonnable.⁴⁴³

Néanmoins il arrive que certains juges s'immiscent dans ces questions d'appréciation des éléments du dossier pour considérer que la conclusion à laquelle arrive l'Administration est déraisonnable. Ainsi peut-on lire dans un jugement :

Selon la preuve, il semble bien qu'il y ait eu une erreur d'appréciation du dossier de la part de certains fonctionnaires du ministère intimé ; cette erreur, que le tribunal veut bien croire involontaire, a entraîné une décision que le tribunal, à première vue, croit déraisonnable [...].⁴⁴⁴

La recherche de la rationalité de l'acte administratif se conjugue souvent avec celle de la finalité de la loi. La poursuite d'une finalité ou d'un objectif non conforme à ceux du législateur rendra plausible le caractère déraisonnable de l'acte administratif contesté⁴⁴⁵. La Cour d'appel fédérale a considéré que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire le ministre, comme fiduciaire des droits des Autochtones, n'avait pas suffisamment tenu compte de leurs préoccupations, ce qui rendait sa décision déraisonnable⁴⁴⁶. La Cour supérieure a invalidé certaines décisions administratives en matière sociale ou scolaire comme « contraires à l'intérêt de l'enfant »⁴⁴⁷.

442. *Godard c. Boutin*, [1981] C.S. 493, confirmé en appel, J.E. 84-290 (C.A.) ; dans le même sens : *Forget c. P.G. Québec*, J.E. 82-704 (C.S.) ; règlement exigeant trois années d'enseignement en français de niveau secondaire pour l'obtention d'un permis d'un ordre professionnel, confirmé en Cour suprême : [1988] 2 R.C.S. 90 ; *Cégep de Dawson c. Beaudry*, D.T.E. 85T-433 (C.S.) ; *Conseil scolaire de l'Île de Montréal c. Commission scolaire Chaudière-Echemin*, [1987] R.J.Q. 1 (C.A.) ; *J.C. Malone Corp. c. Labrosse*, [1987] R.J.Q. 1833 (C.S.) ; *Construction D. Tardif et fils Inc. c. S.Q.A.E.*, J.E. 88-380 (C.S.) ; *Gagné c. Centre de la petite enfance Do-mi-si-la-do-ré*, J.E. 99-2044 (C.S.).
443. *Lachine General Hospital Corp. c. Québec*, [1996] R.J.Q. 2804 (C.A.) ; *Meud Johnson Canad c. Robillard*, [1995] R.J.Q. 1089 (C.S.) : « ni arbitraire ni irrationnel ».
444. *College Driscoll c. Morin*, J.E. 78-575 (C.S.), confirmé en appel, [1978] R.P. 198 (C.A.).
445. *Bellefleur c. P.G. Québec*, [1993] R.J.Q. 2320, 2342 (C.A.) ; *Reliance Power Equipment c. Montréal (Ville)*, 2002 CanLII 7862 (Q.C.A.) ; *Nu-Pharm c. Québec (Ministre de la santé et des services sociaux)*, 2000 CanLII 10218 (Q.C.A.).
446. *Bande indienne Tsartlip c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [2000] 2 C.F. 314, par. 59 (C.F.A.) : « les inquiétudes de la bande ont été écartées sans examen réel. La décision du ministre souffre donc d'un vice irrémédiable ».
447. *Costandi c. Commission d'appel de la langue d'enseignement*, J.E. 96-1926 (C.S.) ; *Smith c. Québec*, [1998] R.J.Q. 566 (C.S.) : « pas dans le meilleur intérêt de l'enfant » ; *Vallières c. Collège de Sherbrooke*, J.E. 98-1441 (C.S.).

En matière de contrôle de la rationalité administrative, il semble que la jurisprudence dominante indique qu'une cour de justice, comme nous l'avons dit, ne cherchera pas à substituer son opinion à celle de l'Administration. Le tribunal évitera de réviser le poids que l'administrateur attribue aux divers éléments du dossier ou de la preuve. Ainsi la Cour suprême déclarait-elle :

Je ne crois pas que la compétence d'appel de cette cour à l'égard d'une décision de la Commission [d'appel de l'immigration] rendue en vertu de l'article 15(1)b(i) devrait s'étendre jusqu'à modifier le poids que la Commission a attribué à la preuve [...].⁴⁴⁸

Le contrôle de la rationalité administrative ne doit pas être conçu comme un contrôle de l'opportunité⁴⁴⁹. Les juges des cours de justice n'ont pas le pouvoir constitutionnel de se substituer à l'Administration ; ils violeraient alors le principe de la séparation des pouvoirs. Ils ne doivent intervenir que s'il y a abus de pouvoir ; comme le rappelle la Cour suprême en 1993 :

Il existe un principe fondamental de droit administratif selon lequel le pouvoir discrétionnaire dont est investi un fonctionnaire ou un organisme administratif ne saurait être exercé que pour des motifs valables.⁴⁵⁰

Il faut cependant tenir compte des arrêts récents où la Cour suprême pénètre davantage dans le contrôle des motifs⁴⁵¹. Elle s'est même permis de remettre en cause la conception de l'intérêt public proposée par le ministre, voire sa légitimité : « Une préoccupation d'intérêt général invoquée dans un tel cas doit être légitime. Elle doit être à tout le moins conforme à la réalité »⁴⁵². Cela se produit aussi lorsqu'est invoqué un argument constitutionnel, comme c'est le cas pour la mise en œuvre de l'article 23 de la Charte constitutionnelle ou la protection des droits des minorités⁴⁵³. Ce contrôle judiciaire frôle le contrôle politique, les juges s'aventurant assez loin dans la gestion des services publics ou de la réglementation publique.

448. *Boulis c. M.M.I.*, [1974] R.C.S. 875, 882.

449. *Attorney General of Canada c. Public Service Commission Appeal Board*, (1981) 40 N.R. 444 (C.F.A.) ; *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2001] 2 C.F. 461, par. 78 (C.A.) : « la Cour doit s'assurer que les étapes prévues à la Loi sont suivies, mais elle doit, quant au fond, s'en remettre aux autorités responsables lorsqu'elles définissent la portée du projet, l'importance de l'examen préalable et l'évaluation des effets cumulatifs au vu des facteurs d'atténuation proposés ».

450. *Berg c. Université de la Colombie-Britannique*, précité, note 173, p. 392.

451. Notamment les arrêts : *Baker*, supra, note 148 ; *Chamberlain*, supra, note 340 ; *Centre hospitalier Mont-Sinaï*, supra, note 404.

452. *Centre hospitalier Mont-Sinaï*, supra, note 404, par. 114 : le ministre devra « veiller à ce que son examen de ce que « l'intérêt public [...] justifie » aux termes de l'article 442.1 de la nouvelle loi soit fondé sur des préoccupations d'intérêt général valides et légitimes qui soient invoquées équitablement et qui soient conformes à la réalité ».

453. *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, 393 ; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, par. 52 ; aussi *Lalonde c. Ontario*, supra, note 231.

