
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3854-2013
DÉPOSÉE EN AUDIENCE PAR L'ALEFO
Date: 17 DEC. 2013
Pièces n°: NON COTÉES

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

d'activités commerciales ou industrielles¹²⁷. Les droits visés concernent habituellement le droit de propriété ou le droit de poursuivre une activité commerciale, industrielle ou professionnelle sans être affecté par l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement qui le prohibe ou le restreint ; toutefois il ne peut y avoir de droits acquis en matière de droits personnels, tel le droit d'avoir des animaux dans une unité d'habitation¹²⁸. Il peut s'agir aussi du droit de réclamer un avantage dans un délai prescrit : ainsi la modification du délai par un règlement ultérieur n'est pas censée affecter le droit en question¹²⁹.

On ne peut toutefois invoquer la théorie des droits acquis pour faire mettre de côté un règlement « concernant l'ordre public, la santé, la salubrité et l'hygiène publique » : ainsi le droit d'exploiter un commerce ne comporte pas le droit acquis de faire du bruit lorsqu'un nouveau règlement plus restrictif entre en vigueur¹³⁰ ; le droit de stationner d'un côté de la rue n'est pas acquis à l'encontre d'un nouveau règlement qui change la signalisation¹³¹. La jurisprudence récente apporte aussi une certaine souplesse à la rigueur de la règle en permettant l'application immédiate d'un règlement et l'extinction d'usages dérogatoires en imposant l'obligation d'adapter les installations existantes dans un délai fixé par le règlement : le droit acquis consiste alors en la concession d'une période de transition pour effectuer les changements nécessaires¹³².

locales en matière d'aménagement », *supra*, note 87, p. 105 ; L. GIROUX, « Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire », (1988) 48 *R. du B.* 464-503 ; *St-Michel Archange (Mun.) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.) ; *Bello c. David*, [1992] R.J.Q. 939 (C.A.) ; *Marcus c. Montréal*, J.E. 92-96 (C.A.) ; *La Pêche (Mun.) c. 68227 Canada*, J.E. 94-892 (C.S.) ; *St-Étienne des Grès c. Grenier*, J.E. 94-1064 (C.S.) ; *Cowansville c. Centre du camion de Cowansville*, J.E. 94-298 (C.S.) ; *Bécancour c. Enfouibec*, [1994] R.J.Q. 2469 (C.A.) ; *Delorme c. Québec*, [1993] R.R.A. 246 (C.A.) ; *Amusement Daniel c. Montréal*, J.E. 93-1348 (C.S.) ; désistement en appel ; *Cie des parterres portugais c. St-Lambert de Lauzon*, J.E. 94-1105 (C.S.) ; *Sablrière CDR c. L'Ange-Gardiën*, J.E. 92-1081 (C.A.) ; *Chutes de la Chaudière c. Cie 1846-0832 Québec*, [1994] R.J.Q. (C.A.) ; *Grenville c. Nouveau Monde Expédition en rivières*, J.E. 93-1350 (C.S.) ; *Grande Île c. Miron*, [1994] R.J.Q. 2957 (C.S.) ; *St-Donat c. Cukier*, J.E. 93-1372 (C.S.) ; *Val Bel Air c. Denis*, J.E. 93-1001 (C.S.) ; *St-Pierre c. Ampleman*, J.E. 93-1160 (C.A.) ; *Terrebonne c. Blocs de ciment Beaulieu*, J.E. 93-528 (C.S.) ; *Jean c. Québec*, [1995] R.R.A. 443 (C.S.) ; *Hinchinbrooke (Mun.) c. Industries Trémus*, J.E. 95-494 (C.S.) ; *Gestion Desmarais c. St-Hyacinthe (Ville)*, J.E. 95-1951 (C.S.).

127. *Brasserie au Petit Tonneau c. Montréal-Nord*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.) ; *139823 Canada Inc. c. Montréal*, J.E. 88-604 (C.A.) ; *Saint-Romuald (Ville) c. Olivier*, 2001 CSC 57, [2001] 2 R.C.S. 898.
128. *Burton c. Verdun*, J.E. 98-1950 (C.A.) ; *Villeneuve c. Québec (Ville)*, 2002 CanLII 41291 (QC C.A.).
129. *Ford c. Commission des libérations conditionnelles*, [1977] 1 C.F. 359 ; *Anjou (Ville d') c. Vanier*, J.E. 83-325 (C.A.).
130. *Burton c. Verdun*, J.E. 88-1950 (C.A.) ; *Piedmont c. Morin*, J.E. 88-41 (C.S.) ; *Amusement Plus c. Longueuil (Ville)*, J.E. 94-477 (C.S.) ; *St-Anne des Plaines (Ville) c. Collabella*, J.E. 95-335 (C.S.).
131. *Savoie c. Boucherville*, J.E. 2001-2051 (C.S.).
132. *Magog (Ville) c. Restaurants McDonald du Canada*, J.E. 96-561 (C.A.).

On ne peut plus revendiquer des droits acquis si on y a renoncé ou si la jouissance du droit a été interrompue ou abandonnée¹³³.

7^e règle :

Un règlement n'est pas une loi formelle, c'est-à-dire un « statut », même si une clause de la loi tente d'assimiler le règlement à la loi ; par contre, le terme « loi » ou « law » comprend très souvent le règlement, suivant le contexte.

Même lorsque la loi mentionne que le règlement doit être considéré comme faisant partie de la loi¹³⁴, un règlement est toujours un acte distinct de la loi et subordonné à celle-ci ; il peut alors être contesté devant les tribunaux au plan de la légalité sans que la loi habilitante en soit affectée¹³⁵. Il est important de bien comprendre cette distinction qui doit être conciliée avec l'énoncé qui suit.

Par ailleurs, une autre règle veut que, suivant le contexte, toutes les fois que le terme « loi » ou *law* est utilisé, il comprenne également le terme « règlement ». Elle se fonde sur l'arrêt du Conseil privé *Cooperative Committee on Japanese Canadian c. Attorney General of Canada* de 1947¹³⁶. Dans cette affaire, il s'agissait d'interpréter les termes du Statut de Westminster décrétant que nulle loi ou disposition législative que le Parlement d'un Dominion édictera ne sera nulle en raison de son incompatibilité avec le droit anglais ou les dispositions d'une loi du Royaume-Uni. L'expression *no law or provision of any law* contenue dans le Statut ne s'appliquait-elle qu'aux lois formelles du Parlement canadien ou également aux règlements ? Lord Wright précisa : « The matter which is dealt with is "law" and that is a general term which includes not only statutes but also orders and regulations made under statutes »¹³⁷.

La Cour suprême décidait, dans le même sens, que le terme « Loi du Parlement » (*Act of Parliament*) à l'article 133 de la Constitution de 1867 devait comprendre également les règlements : « il s'agit d'un cas où le plus englobe le moins »¹³⁸.

133. *St-Anne de Bellevue (Ville) c. Papachronis*, [2000] R.J.Q. 1977 (C.A.).
134. L'article 3 de la *Loi sur le prix du bois à pâte vendu par des agriculteurs*, L.R.Q., c. P-25, abrogé, décrétait que « les règlements adoptés sous l'empire de cette loi sont comme s'ils faisaient partie de la présente loi, à compter de la date de leur publication dans la Gazette [...] ». Également la *Loi sur les abeilles*, L.R.Q., c. A-1, art. 149 (abrogé en 2000).
135. *Institute of Patent Agents c. Lockwood*, [1894] A.C. 347, 349 ; *Minister of Health c. Le Roi*, [1931] A.C. 494, 514 ; *Bélanger c. Le Roi*, (1915) 54 R.C.S. 265 ; *Côte de Gaspé (Mun. régionale de comté de la) c. Cie Gaspésia Ltée*, J.E. 88-1167 (C.S.).
136. [1947] 1 D.L.R. 572 (C.P.).
137. *Ibid.*, p. 590-591.
138. *P.G. Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1027. Voir toutefois *P.G. Québec c. Albert*, J.E. 83-509 (C.S.) : les documents sessionnels mentionnés dans une loi ne sont pas de la législation déléguée car ils s'intègrent à la loi.

l'indemnisation et [que] par voie de conséquence, une telle indemnisation peut ne pas être intégrale.²⁰⁰

La Cour d'appel adoptait encore en 2001 la même attitude : la Cour affirme que lorsque la loi autorise à faire des règlements « relatifs à l'élimination des agents polluants de l'air », l'autorité a « par implication nécessaire le pouvoir d'éliminer ou de réduire la source de ces agents polluants », en l'occurrence l'herbe à poux et son pollen²⁰¹.

Cette jurisprudence se rattache à un principe énoncé par la Cour suprême il y a quelques années, suivant lequel : « Il est bien établi de nos jours qu'un pouvoir légal de réglementation n'est pas illimité. Il est limité par les politiques et les objectifs inhérents à la loi habilitante »²⁰².

L'idée de recourir aux objectifs de la loi ou aux finalités de la loi pour apprécier la validité d'un règlement est fréquemment utilisée par les tribunaux et nous semble être une méthode intelligente d'apprécier les rapports entre la loi habilitante et le règlement²⁰³.

11^e règle :

Le règlement ne doit pas être en contrariété avec les autres dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi fédérale ou provinciale.

Le règlement ne doit pas entrer en conflit avec les autres dispositions de la loi-mère de manière à modifier ces dispositions, en restreindre la portée ou limiter les droits conférés par la loi²⁰⁴. Le règlement ne doit pas également aller à l'encontre de toute autre loi fédérale ou provinciale²⁰⁵. Un règlement ne peut

200. *Ibid.*, p. 2642 ; aussi *Association des architectes de la pratique privée c. P.G. Québec*, J.E. 95-1965 (C.S.).

201. *Canadien Pacifique c. Montréal (C.U.M.)*, [2001] R.J.Q. 1157 (C.A.).

202. *Renvoi relatif au P.L. 30 (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, 1191.

203. *P.G. Québec c. Boudreau*, [1996] R.J.Q. 17 (C.A.) ; *Lessard c. Beaudoin*, [1994] Q.A.C. 81, J.E. 94-126 (C.A.) ; *Entreprise de rebuts Sanipan c. P.G. Québec*, [1995] R.J.Q. 823 (C.A.) ; *Rémillard c. Centre hospitalier de Chandler*, [1992] R.J.Q. 2227 (C.S.) ; *Canadien Pacifique c. Montréal (C.U.M.)*, [2000] R.J.Q. 1157 (C.A.) ; *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct Inc.*, 2008 CSC 32, [2008] 2 R.C.S. 195.

204. *Sheftel c. Com. d'appel de la langue d'enseignement du Québec*, [1988] R.J.Q. 341 (C.S.) ; *Jasmin c. Cité de la Santé de Laval*, [1990] R.J.Q. 502 (C.S.).

205. *Latour c. Cité de St-Jérôme*, [1976] C.A. 780 ; *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211 ; *Ville de Sherbrooke c. Salaison Idéale*, [1976] C.A. 654 ; *Ville de Laval c. Raymond Brodeur*, [1976] C.A. 166 ; *Beach c. Municipalité de la Ville de Gatineau*, [1975] C.S. 85 ; *Bellemare c. Ville de Trois-Rivières-Ouest*, [1975] C.S. 81 ; *Cloutier c. Ville de Richmond*, [1976] C.S. 248 ; *Gignac c. Commissaires d'écoles pour la municipalité de Ste-Foy*, [1975] C.S. 1156 ; *Auto-photo c. Châteauguay*, [1978] C.S. 122 ; *Syndicat des cols blancs de Gatineau c. Gatineau*, J.E. 85-719 (C.S.) ; *Sablrière Laurentienne c. Ste-Adèle*, J.E. 89-1513 (C.A.) ; *Friends of Oldman River c. Canada*, *supra*, note 6, p. 38 ; *Côte de Gaspé (M.R.C.) c. Compagnie*

mettre de côté les dispositions générales du *Code civil du Québec*, notamment sur la responsabilité²⁰⁶.

En cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, le règlement adopté en vertu d'une loi provinciale doit pouvoir se conformer aux deux textes²⁰⁷. En revanche, s'il est adopté en vertu d'une loi fédérale, il n'aurait pas à se conformer aux lois provinciales à moins que la loi fédérale l'ait prévu²⁰⁸.

Il faut qu'il s'agisse de non-conformité avec les dispositions précises d'une loi et non de non-conformité avec « l'esprit de la loi », argument rejeté par la Cour suprême²⁰⁹. Dans l'analyse de la contrariété, une cour recherchera l'objet précis de chacune des législations²¹⁰. Selon la Cour suprême, pour déterminer s'il y a contrariété « le critère fondamental demeure l'impossibilité de se conformer aux deux textes »²¹¹.

Par analogie avec cette règle, les règlements doivent être compatibles entre eux²¹².

12^e règle :

Le pouvoir de réglementer ne comprend pas le pouvoir de prohiber de façon absolue.

L'autorité habilitée doit exercer son pouvoir réglementaire de façon positive. C'est ce qui se dégage de la décision classique du Conseil privé *City of Toronto c. Virgo*²¹³. La Ville de Toronto avait adopté un règlement comportant

Gaspésia, J.E. 92-735 (C.A.) ; *Ste-Jeanne de Pont-Rouge (Mun.) c. Martel*, [1993] R.J.Q. 1783 (C.S.) ; *Hôpital Laval c. Samson et Québec*, [1992] R.J.Q. 2438 (C.A.) ; *Lévesque c. Carignan (Ville)*, J.E. 99-1882 (C.S.).

206. *Allendale Mutual Ins. c. Hydro-Québec*, [2002] R.J.Q. 84 (C.A.) ; *Brown c. Hydro-Québec*, C.A. Mtl, n° 500-09-010349-009, 22 mai 2003.

207. *Multiple Access c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161 ; *114957 Canada c. Hudson (Ville)*, *supra*, note 169.

208. *Delisle c. P.G. Canada*, *supra*, note 186.

209. *Telecommunications Workers Union c. B.C. Telephone*, [1985] 1 R.C.S. 890.

210. *Association des chiropraticiens du Québec c. C.S.S.T.*, *supra*, note 187, p. 2194.

211. *114957 Canada c. Hudson*, *supra*, note 169, par. 46 ; M. LUSSIER, « De certaines limitations aux pouvoirs réglementaires des municipalités en matière d'environnement », dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 53-131.

212. *Al-Musawi c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 1481 (CanLII) : *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale et Règlement de zonage* ; *Municipalité de Laverlochère c. Ferme Geléry Inc.*, 2003 CanLII 18807 (QC C.A.), [2003] R.J.Q. 3049 (C.A.). Voir Lorne GIROUX, « Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme », dans *Collection de droit 2005-2006 du Barreau du Québec, Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 367-440, p. 398-399.

213. [1896] A.C. 88.

immeuble²⁵⁶. Il le sera s'il a été conçu de façon abusive dans le seul but d'atteindre une personne en particulier²⁵⁷.

Un règlement pourrait n'être discriminatoire que dans son application à un cas particulier ; dans ce cas une cour pourrait déclarer le règlement inopérant à l'égard de telle personne ou situation²⁵⁸.

14^e règle :

Par règlement, il est interdit de porter atteinte aux droits fondamentaux ou « common law rights » à moins qu'un tel pouvoir soit conféré en termes exprès ou par implication nécessaire.

Cette règle ancienne²⁵⁹ a perdu son importance depuis l'avènement des Chartes des droits. Sa portée n'est toutefois pas facile à préciser, bien qu'il existe en jurisprudence des illustrations incontestables. Ainsi en est-il du droit à une défense pleine et entière en vertu du principe de justice naturelle ; dans une affaire de 1971²⁶⁰, la Cour annula un règlement en vertu duquel un tribunal administratif n'acceptait aucune défense à une infraction ; un tel règlement a été jugé *ultra vires* car il portait atteinte à un « droit fondamental reconnu par notre droit ».

Le droit d'accès aux tribunaux a également été protégé : ainsi il n'est pas possible par règlement de soumettre certains recours judiciaires à l'autorisation d'un ministre, à moins d'habilitation expresse dans la loi²⁶¹. Au Québec, la Cour supérieure annula un règlement sur la procédure d'assemblée d'un conseil municipal parce qu'il violait divers aspects des « principes fondamentaux de la démocratie municipale »²⁶².

256. *Frelighsburg (Municipalité) c. Entreprises Sibeca Inc.*, 2002 CanLII 41283 (QC C.A.) ; *Savoie c. Boucherville (Ville)*, J.E. 2001-2051 (C.S.) ; *Tricot Domino c. Daveluyville (Mun.)*, J.E. 97-971 (C.A.) ; *Bertrand et Fils c. Charny (Ville)*, J.E. 97-740 (C.A.).

257. *Ste-Anne-de-Bellevue c. Papachronis*, [2000] R.J.Q. 1977 (C.A.) et [1996] R.J.Q. 961 (C.S.) ; *Phaneuf c. Corp. St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83.

258. *3104-2955 Québec Inc. c. Municipalité de Sacré-Coeur-de-Marie*, 2001 CanLII 9771 (QC C.S.), J.E. 2001-1913 (C.S.).

259. R. DUSSAULT, *supra*, note 1, 2^e éd., tome 2, p. 445-452.

260. *R. c. Ontario Racing Commission*, (1971) 13 D.L.R. (2d) 405 ; aussi *Re Gordon Mackay and Dom. Rubber*, [1946] 3 D.L.R. 422 (Ont. C.A.).

261. *Chester c. Bateson*, [1970] 1 K.B. 829 ; *In re Lord and Tenant Act*, [1946] 1 W.W.R. 545 (B.C.S.C.) ; *Desrosiers c. Centre com. juridique Côte Nord*, [1983] C.S. 498 ; *Trust général du Canada c. Montréal*, [1983] C.S. 179.

262. *Dumesnil c. St-Sulpice*, [1984] C.S. 139.

Le droit de propriété a aussi donné lieu à une protection jurisprudentielle sous cette règle. Ainsi, il a été reconnu que par règlement il n'est pas possible d'interdire l'usage d'une propriété à moins d'habilitation expresse dans la loi²⁶³.

On a tenté également d'invoquer contre des règlements la liberté de commerce, la liberté d'entreprise, la liberté contractuelle. Il n'est pas certain, toutefois, que pour cette seule raison on ait réussi à faire annuler un règlement²⁶⁴. La plupart du temps, le règlement sera annulé par application d'une autre règle ; l'idée de protéger « *les common law rights* » tels l'accès aux tribunaux, le droit de propriété, la liberté de commerce, la liberté contractuelle, servira à interpréter strictement voire restrictivement la clause habilitante²⁶⁵. C'est pourquoi nous croyons que cette règle est appelée graduellement à disparaître comme règle autonome ou à n'être invoquée que rarement.

15^e règle :

Tout règlement doit être conforme à la Charte constitutionnelle ainsi qu'aux Chartes semi-constitutionnelles, telle la Charte québécoise.

L'avènement des Chartes constitutionnelles ou semi-constitutionnelles a marqué considérablement le régime juridique du règlement ; couramment les dispositions de la Charte canadienne, de la Déclaration canadienne ou de la Charte québécoise sont invoquées contre des règlements de toutes sortes d'autorités publiques, gouvernements, municipalités, ordres professionnels.

La Charte canadienne s'applique à toute loi, à toute règle de droit, ce qui comprend les règlements comme nous l'avons vu précédemment. Il faut rappeler cependant qu'un règlement peut restreindre les droits et libertés reconnus par la Charte canadienne s'il s'agit alors : « d'une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique », selon l'article 1 de cette Charte. On retrouve une disposition semblable dans les Chartes semi-constitutionnelles. Cet article 1 de la Charte canadienne rehausse considérablement la puissance normative du règlement, mais encore faut-il que la clause habilitante soit appropriée et adéquate. On appliquera alors à ce règlement le test de l'arrêt

263. *Re Romeo's Pizza and Steak House and Victoria*, (1986) 139 D.L.R. (3d) 496 (B.C.S.C.). Voir aussi, à certains égards : *Dorval c. Sanguinet Automobile*, [1960] B.R. 706 ; *Sula c. Duvernay*, [1970] C.A. 234 ; *St-Bruno-de-Montarville c. Potvin*, [1970] C.A. 864 ; *Vincent c. Longueuil*, [1972] C.S. 821 ; *Ivanhoé Construction c. Val d'Or*, [1973] C.S. 904 ; *Domiacona c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503.

264. Voir, par exemple, *Gulf Canada Ltée c. Vancouver*, (1982) 130 D.L.R. (3d) 146, 150 (B.C.S.C.) ; *Amusements Pinocchio c. Dollard des Ormeaux*, J.E. 88-946 (C.S.).

265. *Éleveurs de volailles c. Office canadien de commercialisation des poulets*, [1985] 1 C.F. 280, 323-324 ; voir MULLAN, *Administrative Law*, 2^e éd., Toronto, Carswell, 1979, par. 143 ; 3^e éd., 1996, par. 501 et s.

power to make regulations does not include power to impose penalties or create offences, unless such power is expressly given »²⁸⁹.

Les habilitations législatives ayant pour objet la création par règlement de sanctions pénales sont peu fréquentes mais elles existent, en y précisant souvent des limites²⁹⁰. Cette technique est, il va sans dire, peu recommandée et peu recommandable.

Si l'on définit la sanction pénale comme consistant en une peine d'amende ou d'emprisonnement, elle ne doit pas être confondue avec la sanction administrative ou disciplinaire²⁹¹. Toutefois, la loi peut expressément prévoir l'amende ou l'emprisonnement à titre de mesure disciplinaire. Dans ce cas toutefois, l'administré jouit de la protection offerte par l'article 11 de la Charte canadienne²⁹². Si par ailleurs dans un règlement disciplinaire ou déontologique, l'amende ou l'emprisonnement était prévu à titre de sanction, sans habilitation expresse dans la loi, il y a de fortes chances que la disposition soit assimilée à une sanction pénale illégale.

18^e règle :

Un règlement ne peut être attributif de purs pouvoirs discrétionnaires.

Cette règle a une double portée. Elle signifie d'une part que le titulaire d'un pouvoir de réglementation ne peut s'attribuer à lui-même, par règlement, un pouvoir discrétionnaire quand le législateur a prévu qu'il établirait des normes. Ainsi que le disait Pigeon :

[...] il ne faut pas oublier que celui qui a un pouvoir de réglementation ne peut pas le transformer en discrétion administrative. [...] Encore une fois, en vertu d'un pouvoir de réglementation, ce que l'on peut faire, c'est deux choses :

1^o établir des normes,

2^o prendre des mesures pour en assurer l'observance.²⁹³

289. *Rapport McRuer*, supra, note 2, p. 348.

290. Voir, par exemple, la *Loi relative à l'hygiène sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, ch. P-39, art. 4, abrogé ; *Loi sur les indemnités de services de guerre*, S.R.C. 1970, ch. W-4, art. 37.

291. Voir les ouvrages sur le droit disciplinaire : M. GOULET, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993.

292. Voir P. GARANT, *Droit administratif*, tome 3, 3^e éd., chap. XXVI.

293. L. Ph. PIGEON, supra, note 121, p. 33 ; voir également notre chapitre III ; aussi *Côté c. Sherbrooke*, [1988] R.J.Q. 700 (C.S.) ; *Air Canada c. Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861 ; *Dumesnil c. St-Sulpice*, [1984] C.S. 139 ; *Vaziri c. Ordre des ingénieurs du Québec*, [1997] R.J.Q. 62 (C.S.).

Cette règle est souvent intitulée comme une interdiction de délégation de pouvoirs discrétionnaires²⁹⁴.

Il arrive que l'autorité réglementante ne fasse que reprendre la formulation de la loi habilitante et ne précise, de fait, aucune norme. Ce procédé par lequel l'autorité habilitée s'attribue en pratique un pouvoir discrétionnaire a été dénoncé avec vigueur par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Brant Dairy Co.* :

Les organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré. C'est là se soustraire à l'exercice de ce pouvoir et, de fait, c'est là faire d'un pouvoir législatif un pouvoir administratif. Cela équivaut à une nouvelle délégation que l'Office se fait lui-même dans une forme différente de celle qui a initialement été autorisée, il est évident que cela est illégal [...] ²⁹⁵

En 1979, la Cour suprême confirme *Brant Dairy*²⁹⁶ ; elle annule un règlement de zonage qui n'avait fait que reprendre les termes de la disposition habilitante : « Il y a répétition pure et simple de l'énoncé des pouvoirs et non leur exercice par l'adoption d'un règlement aux dispositions explicites »²⁹⁷.

La règle que nous avons formulée signifie d'autre part qu'un pur pouvoir discrétionnaire ne peut être conféré par règlement à une autre autorité²⁹⁸. Il est évident que si le titulaire du pouvoir réglementaire ne peut l'utiliser afin de s'attribuer une discrétion, à plus forte raison est-il illégal de le faire pour attribuer une telle discrétion à un tiers²⁹⁹. Lorsqu'une telle situation se présente, il est fréquent de la voir décrire comme constituant une sous-délégation de pouvoir discrétionnaire.

294. *Dynamex c. Syndicat des postiers du Canada*, [1999] 3 C.F. 349, par. 22-25 (C.A.).

295. *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131, 146 ; aussi *Verdun c. Sun Oil*, [1952] 1 R.C.S. 222 ; *Lord's Day Alliance of Canada c. Municipalité régionale de Peel*, (1982) 135 D.L.R. (3d) 657, 664 (Ont. C.A.).

296. *Canadian Institute of Public Real Estate Companies and City of Toronto*, [1979] 2 R.C.S. 2.

297. *Ibid.*, p. 9 ; *Vicars c. Conseil d'adm. de l'Ass. des courtiers d'assurances du Québec*, J.E. 86-991 (C.S.) ; *Hamelin c. Laval (Ville de)*, J.E. 88-923 (C.S.).

298. *Vaziri c. Ordre des ingénieurs du Québec*, [1997] R.J.Q. 624, 632 (C.S.) ; *Forget c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 90, 108-109 ; *Rouyn-Noranda c. Girard*, J.E. 88-1004 (C.S.) ; *Landry c. Montréal*, J.E. 86-134 (C.A.) ; *Voyageur Inc. c. Commission des transports du Québec*, [1986] R.J.Q. 2577 (C.S.) ; *Reggio Foods c. C.U.M.*, J.E. 85-1015 (C.A.) ; *Nation Déné c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 942 ; *St-Germain c. Rimouski*, (1983) 22 M.P.L.R. 121 et J.E. 82-1057 (C.S.) ; *Desbiens c. Rimouski*, J.E. 83-236 (C.S.) ; *Descheneaux c. St-Jean-Baptiste-de-Nicolet*, J.E. 82-1094 (C.S.) ; *Foisy c. Garage Raymond Ouellet Inc.*, C.A. Mtl, n^o 500-09-004948-972, 23 août 2000.

299. Ce tiers ne peut être un administré : *Re Weir and R.*, (1980) 102 D.L.R. 273 (Ont. H.C.) ; *Ohayon c. Côte St-Luc*, [1986] R.J.Q. 2731 (C.S.).

Comme nous l'avons vu précédemment, ce qui est formellement interdit c'est l'attribution d'un pur pouvoir discrétionnaire par règlement. Il n'est toutefois pas interdit de laisser une certaine dose de pouvoir d'appréciation à celui qui aura à appliquer ce règlement pourvu que des normes suffisamment précises existent dans l'ensemble de la loi et du règlement³⁰⁰. Il est des secteurs d'intervention de l'Administration où il est pratiquement impossible de prévoir dans les lois et règlements avec beaucoup de précision les normes qui vont s'appliquer aux administrés. Il faut s'en remettre au jugement de fonctionnaires qui, sous le contrôle de l'autorité supérieure, auront à exercer cette dose de pouvoir discrétionnaire. Les cours pourront également intervenir pour contrôler ces décisions particulières qui seraient arbitraires, déraisonnables et contraires à la finalité poursuivie par la loi ou le règlement.

Est considéré comme un pouvoir discrétionnaire qui ne peut être délégué que par la loi elle-même celui d'accorder des exemptions individuelles de l'application du règlement. Ce pouvoir d'exempter a fait l'objet de controverses³⁰¹, mais il semble bien que la jurisprudence et la doctrine dominantes y sont défavorables, à moins que la loi ne l'autorise expressément ou par inférence nécessaire³⁰².

19^e règle :

Un règlement ne doit pas être atteint du vice d'imprécision.

Le vice d'imprécision peut être soulevé pour contester la validité d'un règlement tant au plan du droit constitutionnel que du droit administratif. C'est l'avènement de la Charte qui a donné naissance au concept de vice constitutionnel d'imprécision³⁰³. La jurisprudence a fini par consacrer comme principe de justice fondamentale le principe selon lequel la loi ne doit pas être trop imprécise ou de portée excessive³⁰⁴.

Mais depuis plus longtemps, on a eu recours à ce que nous qualifierons de vice administratif d'imprécision. Les règlements vagues et indéterminés ont été

300. 2985420 *Canada c. Hydro-Québec*, [1996] R.J.Q. 2687, 2692 (C.S.). Voir aussi *supra*, chapitre III.
301. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, Neuvième Rapport, n° 54, Ottawa, juin 93.
302. *Ibid.*, p. 11 et s.; P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., 1992, p. 769. Voir, par contre, *Conseil de la Tribu Carrier-Sékani c. Canada (Min. Environnement)*, [1992] 3 C.F. 317, 345-348 (C.A.).
303. P. GARANT, « L'imprécision en droit administratif et en droit constitutionnel... », (1993) 4 *N.J.C.L.* 75; M. RIBIERO, *Limiting Arbitrary Power: the Vagueness Doctrine in Canadian Constitutional Law*, Vancouver, U.B.C. Press, 2004, 203 p.
304. P. GARANT, « Les principes de justice fondamentale : pilier solide ou fragile de la Charte », dans *Mélanges Gérard-A. Beaudoin*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, chap. 9, p. 203-232.

contestés de plus en plus fréquemment à un point qu'on peut se demander s'il n'est pas difficile de concilier la généralité et l'impersonnalité, qui sont les caractéristiques essentielles de la norme législative, et cette recherche effrénée de précision.

La Cour suprême a considéré plus récemment que sous l'article 7 de la Charte canadienne « un principe de justice fondamentale exige que les lois ne soient pas trop imprécises »³⁰⁵. Ce principe s'applique aux règlements de la même manière³⁰⁶. Il y a ainsi une cohabitation des règles de droit constitutionnel et de droit administratif qui incite les plaideurs à recourir aux unes et aux autres dans un même dossier pour contester des règlements qu'on prétend rongés du vice de l'imprécision³⁰⁷.

En droit administratif, le règlement vague ou indéterminé a d'abord été considéré par plusieurs comme n'étant qu'une forme de règlement attributif de discrétion. Si le contenu normatif est insuffisant ou déficient, le règlement attribue à toutes fins utiles un pouvoir discrétionnaire à l'autorité qui aura à appliquer ce règlement³⁰⁸. Certes, il faut prendre garde au fait que cette cause de nullité a traditionnellement été considérée comme étant « propre aux règlements adoptés par des autorités non centrales telles des corporations municipales et professionnelles »³⁰⁹. Toutefois il est arrivé que certains arrêts, dans la jurisprudence relative au contrôle de la rationalité, aient bien laissé entendre qu'on pourrait contrôler tout règlement pour cause d'imprécision, même celui émanant de l'autorité gouvernementale³¹⁰. Puis le principe a été graduellement appliqué par la Cour supérieure³¹¹. Enfin, la Cour d'appel le consacra dans son

305. *Nova Scotia Pharmaceutical Society c. La Reine*, [1992] 2 R.C.S. 606, 626.
306. *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *Béliveau c. Barreau du Québec*, [1992] R.J.Q. 1822 (C.A.); *Plack c. Ordre des dentistes du Québec*, J.E. 92-1195 (C.A.); *Windisch-Laroche c. Biron*, [1992] R.J.Q. 1343 (C.S.); *Entreprises M.G. de Guy c. P.G. Québec*, J.E. 96-390 (C.A.).
307. Par exemple dans la célèbre affaire *Ruffo*, le Code de déontologie de la magistrature est contesté pour imprécision tant au regard de l'article 7 de la Charte canadienne que des principes du droit administratif : *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.), conf. par la Cour suprême. [1995] 4 R.C.S. 267, par. 102.
308. *Ibid.*; voir aussi *Corp. mun. du village de Rimouski Est c. Corp. mun. de la cité de Rimouski*, [1976] C.S. 485, 487.
309. CÔTÉ et LORD, *Étude critique sur la validité et l'application des règlements...*, Gouvernement du Québec, 1976, p. 30; De SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd., Londres, Stevens & Sons, 1980, p. 355; c'est ce que soutient également la Cour fédérale dans *Jamieson c. Canada*, [1988] 1 C.F. 590, 638, 640.
310. *McEldowney c. Forde*, [1971] A.C. 632; *P.G. Québec c. Raymond Godbout*, C.S. Québec, n° 200-05-004182-759, 13 juin 1977; plus récemment *Khanna c. P.G. Québec*, [1984] C.A. 591; le concept d'« artisanat canadien » n'est pas vague et imprécis au point de rendre le règlement illégal.
311. *Rimouski Est c. Cité de Rimouski*, [1976] C.S. 485; *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Ville de St-Laurent*, [1979] C.S. 132.

Il faut en revenir, autant en droit constitutionnel qu'en droit administratif, à une distinction marquée entre le texte ambigu et difficile à interpréter d'une part, et le texte inintelligible ou de portée excessive d'autre part. Dans ce dernier cas, l'imprécision du texte est telle qu'on ne peut raisonnablement mesurer son sens ou sa portée, ou bien elle est telle que sa portée est démesurée ou non mesurable. En droit administratif, on a souvent utilisé l'expression « vague et indéterminé » pour des règlements dont la portée était difficilement mesurable : cela correspond à l'idée de portée excessive.

20^e règle :

Le règlement ne doit pas constituer un abus de pouvoir ni être déraisonnable.

Cette règle applicable à tous les actes de l'Administration est fréquemment rappelée en jurisprudence, mais son application au pouvoir réglementaire n'est pas aisée parce que les tribunaux hésitent à se substituer au législateur, c'est-à-dire à une autorité législative. Nous avons étudié au chapitre III les règles applicables au contrôle de la rationalité des actes pris en vertu d'un pouvoir discrétionnaire ; elles s'appliquent aussi aux règlements. Les juges n'ont pas à censurer « la sagesse » ou « l'opportunité » du règlement³⁶¹.

Rappelons brièvement que pour déterminer le caractère déraisonnable d'un règlement, la Cour suprême a posé des critères dans plusieurs arrêts, notamment *Bell c. La Reine*³⁶² et *Montréal c. Arcade Amusements* ; dans ce dernier arrêt, la Cour s'exprime ainsi :

[...] seuls sont déraisonnables au sens large et juridique et *ultra vires* : (1) les règlements qui font acception de personnes et s'appliquent de façon inégale à différentes classes ; (2) ceux qui sont manifestement injustes ; (3) ceux qui sont empreints de mauvaise foi, et (4) ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou si arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier dans l'opinion des gens raisonnables.³⁶³

Développements récents en droit administratif (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 93-119.

361. *Restaurants McDonald du Canada Ltée c. Sainte-Foy (Ville)*, 2003 CanLII 47979 (QC C.A.), par. 24 : « Il n'y a pas matière à se pencher sur la sagesse de cette réglementation, quelque opinion que l'on puisse entretenir quant à son opportunité lorsque appliquée au cas de McDonald » ; *Vaudreuil-Dorion (Ville) c. Investissements Malucar Inc.*, 2004 CanLII 26141 (QC C.A.), par. 19 : « La sagesse ou l'à-propos d'un acte réglementaire ne relève pas du contrôle judiciaire. Les tribunaux ne sont pas investis de la mission judiciaire de réécrire le règlement municipal ou d'en délimiter l'amplitude. Seul le caractère injuste et abusif du règlement pourra fonder l'intervention judiciaire ».
362. [1979] 2 R.C.S. 212.
363. [1985] 1 R.C.S. 368, 405-406 ; *151951 Canada Inc. c. Val-des-Monts (Mun.)*, [1990] R.J.Q. 834, 842 (C.S.) ; *Association des chiropraticiens du Québec c. C.S.S.T.*, [1999] R.J.Q. 2187, 2198 (C.A.) : « arbitraire, contraire au sens commun et à la pratique quotidienne de la pro-

Nombreuses sont les allégations d'arbitraire ou de déraisonnabilité dont les contestations de règlements, mais les juges n'interviennent que dans les cas d'abus manifeste du pouvoir discrétionnaire³⁶⁴.

21^e règle :

L'exercice du pouvoir réglementaire peut être assujéti à des règles d'ordre procédural imposées expressément par la loi, et aussi, à certains égards, à la règle d'équité procédurale

Traditionnellement, les personnes affectées par un règlement n'avaient aucun droit, en vertu de la common law, d'être consultées ou de faire valoir leurs objections ou représentations préalablement à l'adoption du règlement³⁶⁵. Ainsi dans l'affaire *Bates c. Lord Hailsham*³⁶⁶, une nouvelle réglementation venait modifier la méthode de rémunération des *solicitors*. L'article 56 du *Solicitors Act* obligeait le comité chargé de faire les modifications à soumettre le projet au *Council of the Law Society*, de façon à ce qu'il fasse valoir ses recommandations. Ce qui fut fait. Un autre organisme (*British Legal Association*) demanda qu'il lui soit permis de faire aussi ses représentations sur le projet sans quoi cette réglementation devrait être déclarée *ultra vires*.

Quoiqu'elle recommande le devoir d'agir de façon équitable dans le domaine administratif, la Cour refuse de consacrer un droit à la consultation préalable : « I do not know of any implied right to be consulted or make objections, or any principle on which the courts may enjoin the legislative process at the suit of those who contend that insufficient time for consultation and consideration has been given »³⁶⁷.

fession » ; *Côte St-Luc (Cité) c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie*, J.E. 99-594 (C.A.).

364. *Ste-Murthe-sur-le-Lac (Ville) c. 161979 Canada, C.A.*, 26-07-2002 ; *Ste-Anne-de-Bellevue (Ville) c. Papachronis*, [2000] R.J.Q. 1977 (C.A.) ; *Côte St-Luc (Cité) c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie*, J.E. 99-594 (C.A.) ; *Laval (Ville) c. Prince*, J.E. 96-201 (C.A.) ; *St-Donat c. Goupil*, LPJ-96-5506 (C.S.) ; *P.G. Québec c. Nicolas*, [1996] R.J.Q. 1679 (C.S.) ; « injuste, malicieux, abusif » ; *Oshawa Properties c. Greenfield Park (Ville)*, [1995] R.J.Q. 1221 (C.S.) ; *Huard c. Percé (Ville)*, J.E. 93-120 (C.S.) ; *Labelle c. St-Laurent*, J.E. 93-1393 ; *Ass. professionnelle des optométristes du Québec c. P.G. Québec*, [1992] R.J.Q. 1234 (C.S.) ; *Tricot Domino c. Daveluyville (Mun.)*, J.E. 97-971 (C.A.) ; *Lévesque c. Carignan (Ville)*, J.E. 99-1882 (C.S.) ; *Zenner c. Prince Edward Island College of Optometrists*, 2005 CSC 77, [2005] 3 R.C.S. 645 : conditions imposées par règlement non déraisonnables ; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141 : « Pour contrôler le bruit, la Ville n'a pas créé de prohibition absolue, mais a choisi de cibler certains types de sons qui sont plus susceptibles de ressortir de l'ensemble des autres bruits ambiants. Ce choix s'inscrit naturellement dans son pouvoir délégué et ne constitue nullement un exercice déraisonnable ou irrégulier de ce pouvoir ».
365. De SMITH, *supra*, note 309, p. 61, 163, 168 ; GARNER, *supra*, note 4, p. 79-81.
366. [1972] 3 All E.R. 1019.
367. *Ibid.*, p. 1024.