

---

---

# DROIT ADMINISTRATIF

---

---

6<sup>e</sup> édition

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

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

ÉDITIONS YVON BLAIS

## 2010 Thomson Reuters Canada Limitée

**ISE 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.

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 une 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<sup>e</sup> éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-453-5

I. Droit administratif -- Canada. 2. Droit administratif -- Québec (Province).

Garant, Philippe. II. Garant, Jérôme, 1970- . III. Titre.

JE5015.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  
(PADIE) pour nos activités d'édition.

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2010  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada  
SBN : 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](http://www.editionsyvonblais.com)

non pertinentes, le caractère déraisonnable d'un acte. Le juge La Forest résume assez bien la jurisprudence dans l'arrêt *Jones* :

[...] les tribunaux [pourront] intervenir si, dans l'exercice de ses fonctions [enseignement approprié], l'administration scolaire cherchait à imposer des normes arbitraires, c'est-à-dire des normes étrangères à la politique en matière d'éducation prévue par la Loi, ou si elle avait agi à d'autres égards d'une manière fondamentalement injuste [...] notamment en omettant d'examiner les faits.<sup>193</sup>

Selon la Cour, « le pouvoir discrétionnaire ne saurait être exercé que pour des motifs valables »<sup>194</sup>. Une telle décision doit toujours répondre « à la norme de la raisonnable »<sup>195</sup>.

Le juge Lamer rappellera, dans *Slaight Communications*, que :

Le Parlement ne peut pas avoir eu l'intention d'autoriser un usage si déraisonnable de la discrétion qu'il a conférée. Une discrétion, indépendamment des termes par lesquels elle est conférée, n'est jamais absolue.<sup>196</sup>

Dans un autre arrêt, la Cour écrit :

Il serait absurde d'accorder à la Commission le pouvoir discrétionnaire absolu d'assortir ses ordonnances des conditions de son choix. De plus, la notion d'« intérêt public » à laquelle renvoie le par. 15(3) est très large et élastique ; la Commission ne peut se voir accorder le pouvoir discrétionnaire absolu d'en circonscrire les limites.<sup>197</sup>

### Paragraphe 3

#### *Le mode d'octroi du pouvoir discrétionnaire*

Le législateur confère habituellement un pouvoir lié en utilisant le terme « doit », alors qu'un pouvoir discrétionnaire sera généralement attribué à son

193. *Jones c. La Reine*, [1986] 2 R.C.S. 284, 303 ; *Guérin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335 : pouvoir discrétionnaire du gouvernement de gérer les terres dans le respect des intérêts des Indiens ; *Prasad c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 560.

194. *Berg c. Université de la Colombie-Britannique*, *supra*, note 173, p. 392.

195. *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 85 ; *Mazzei c. Colombie-Britannique (Directeur des Adult Forensic Psychiatric Services)*, 2006 CSC 7, [2006] 1 R.C.S. 326, par. 64 : « À mon avis, les trois conditions étaient raisonnables en ce qu'elles étaient amplement étayées et justifiées par les faits, les circonstances et la preuve dont disposait la commission à l'audition » ; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650.

196. *Slaight Communications c. Davidson*, *supra*, note 173, p. 1076 ; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, par. 22 : « Le pouvoir discrétionnaire du ministre n'est cependant pas absolu. En effet, il doit être exercé à l'intérieur des limites établies par la Loi sur l'extradition et par la Charte ».

197. *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 46.

titulaire par le terme « peut », ou l'une ou l'autre des expressions suivantes : « s'il juge convenable », « s'il estime opportun », « s'il estime conforme à l'intérêt public », « selon qu'il le juge nécessaire », « peut à sa discrétion », « peut s'il le juge à propos », etc.

Lorsque rien dans la loi n'indique une intention contraire, le terme « peut » confère un pouvoir discrétionnaire c'est-à-dire une faculté et non un devoir<sup>198</sup>. Toutefois le terme « peut » peut avoir été omis et le contexte indiquera que le législateur a néanmoins conféré un véritable pouvoir discrétionnaire<sup>199</sup>.

La jurisprudence a toutefois exprimé que cette dichotomie entre les termes « peut » et « doit » risquait de conduire à des absurdités ou à une fausse interprétation de l'intention du législateur. Aussi a-t-elle soutenu qu'à l'occasion il se pourrait que le terme « peut » comporte du pouvoir lié ; il peut être impératif d'une certaine manière<sup>200</sup>. Ceci a été admirablement expliqué par Lord Cairns dans l'arrêt *Julius c. Bishop of Oxford* :

They confer a faculty or power, and they do not of themselves do more than confer a faculty or power. But there may be something in the nature of the thing empowered to be done, something in the object for which it is to be done, something in the conditions under which it is to be done, something in the title of the person or persons for whose benefit the power is to be exercised, which may couple the power with a duty, and make it a duty of the person in whom the power is reposed, to exercise that power when called upon to do so.<sup>201</sup>

Cette règle a été constamment reprise depuis dans la jurisprudence et la doctrine<sup>202</sup>. La Cour fédérale l'a bien précisé en ces termes :

[...] lorsqu'une loi autorise à faire une chose dans l'intérêt de la justice et du bien public, le mot « peut » équivaut à un impératif [...]. Il fut aussi décidé qu'une réfè-

198. *French c. Société canadienne des postes*, [1988] 2 C.F. 389 ; *Sinclair c. P.G. Québec*, [1990] R.J.Q. 309 (C.A.) ; *Perreault c. Gratton*, [1990] R.J.Q. 152 (C.S.) ; *Electrohome c. Sous-ministre du Revenu national*, [1986] 2 C.F. 344 ; *Martin c. Bail*, [1988] 2 C.F. 55.

199. *Sinclair c. P.G. Québec*, note 198, p. 316.

200. L. Ph. PIGEON, *Réduction et interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Les Publications du Québec, 1986, p. 65-71 ; De SMITH, WOOLF et JOWELL, *supra*, note 7, p. 300 et s. ; P. LANGAN, *Maxwell on the Interpretation of Statute*, 12<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1969, p. 234-235 ; S.G.G. EDGAR, *Craies on Statute Law*, 7<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1971, p. 284 et s. ; P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 292 ; R. SULLIVAN, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworth, p. 56-60.

201. *Julius c. Bishop of Oxford*, (1880) 5 A.C. 214, 222.

202. De SMITH, WOOLF et JOWELL, *supra*, note 7, p. 301 ; *Craies on Statute Law*, *op. cit.*, note 200, p. 284 ; au Canada : *McHugh c. Union Bank*, [1913] A.C. 299, 315 ; *Labour Rel. Board Sask. c. La Reine*, [1956] R.C.S. 82 ; *Drysdale c. Dominion Coal Company*, (1904) 34 R.C.S. 328 ; *Bay c. La Reine*, [1974] 1 C.F. 523, 524 (C.A.F.) ; *Thyssen Mining Construction c. La Reine*, [1975] C.F. 81, 88 ; *Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711 c. Marcel Dion et al.*, J.E. 79-50 (C.S.).

sur les permis d'alcool disposait que la Régie peut déterminer par règlement les facteurs dont elle doit « notamment » tenir compte pour vérifier si la tranquillité publique est préservée ; la Régie pouvait donc intervenir en se fondant sur des facteurs non déterminés par règlement<sup>220</sup>. La Cour d'appel a modifié sa jurisprudence en 1994 et considéré qu'un tel règlement aurait dû avoir été adopté pour encadrer le pouvoir décisionnel de la Régie<sup>221</sup>.

Dans le même ordre d'idées, une autorité ne peut invoquer l'absence d'un règlement pour ne pas agir lorsqu'une telle inaction équivaldrait à stériliser une loi ou contrecarrer l'application d'une telle loi<sup>222</sup>. Lorsque par ailleurs la loi crée un devoir de réglementer, l'absence de règlement « crée un vide juridique et engendre un abus de pouvoir »<sup>223</sup>. Cette jurisprudence amène à la constatation suivante. Lorsque la loi et le règlement forment manifestement, dans l'esprit du législateur lui-même, un ensemble normatif intégré, et que l'exercice du pouvoir réglementaire apparaît donc comme nécessaire à l'effectivité de la loi, les tribunaux donneront effet, semble-t-il, à la loi en exigeant son complément réglementaire, pour peu que ce texte soit susceptible d'application par lui-même. Cette attitude nous semble juridiquement et politiquement correcte ; toute autre solution conduirait à conférer au pouvoir réglementaire une dimension discrétionnaire qui permettrait à l'Administration de stériliser indéfiniment la volonté expresse du législateur.

Suivant les auteurs et la jurisprudence la plus sûre, lorsqu'un pouvoir est conféré par l'expression « peut » ou par une expression analogue,

- a) ce pouvoir doit être exercé dans un sens ou l'autre si la loi est destinée à avantager une ou des catégories d'administrés suffisamment caractérisés et que sont réalisées les conditions prévues ;
- b) ce pouvoir doit être exercé dans un sens ou l'autre si par son objet, par sa nature et par les circonstances dans lesquelles il s'exerce, il apparaît qu'il s'agit plutôt d'un devoir imposé à l'autorité publique ;
- c) le titulaire ne peut jamais poursuivre des finalités non conformes à l'esprit de la loi, poursuivre des buts impropres, agir par mauvaise foi, de façon discriminatoire ou de façon déraisonnable.

220. *Régie des permis d'alcool du Québec c. Hôtel Motel Cabaret Pom Frontenac*, [1988] R.J.Q. 1184 (C.A.).

221. *Thibodeau-Labbée c. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1991] R.J.Q. 731 (C.A.) : la Régie doit donc procéder par règlement.

222. *Doré c. Commission scolaire de Drummondville*, [1981] C.S. 160, 169.

223. *Chamteur c. Ordre des audioprothésistes du Québec*, [1994] R.J.Q. 2341 (C.S.).

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

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

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

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

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

Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident<sup>227</sup>. Cette règle permet l'application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif<sup>228</sup>.

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

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

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

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

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

Ajoutons que chacune de ces formes d'habilitation peut comporter une clause d'appréciation subjective qui vient renforcer le pouvoir discrétionnaire conféré à l'auteur du règlement (ex. : disposition « jugée nécessaire et désirable ») (ex. : disposition « estimée nécessaire à la poursuite de ses objectifs »). Nous verrons plus loin que cela influencera le jugement que la cour portera sur la légalité du règlement.

Si, de façon générale, le pouvoir réglementaire est un pouvoir discrétionnaire qui peut être exercé, selon le bon vouloir de son titulaire, il arrive fréquemment que le législateur en fasse un devoir, expressément ou par inférence nécessaire<sup>100</sup>.

## SECTION II

### Les règles de fond de la législation déléguée

L'activité réglementaire de l'Administration est soumise à un certain nombre de règles de base ou principes généraux du droit administratif qu'il est essentiel de connaître. Nous allons tenter dans les pages qui suivent de dégager l'essentiel de ces principes sous forme de règles.

#### *1<sup>re</sup> règle :*

*Dans notre régime constitutionnel, le Parlement et les législatures peuvent déléguer le pouvoir de légiférer par règlement au gouvernement et autres administrations publiques.*

Ce pouvoir a été reconnu par les tribunaux dès les débuts de la Confédération et confirmé plus récemment<sup>101</sup>.

#### *2<sup>e</sup> règle :*

*Tout règlement nécessite une loi habilitante.*

Comme nous l'avons vu précédemment dans la définition même du règlement, le pouvoir réglementaire n'existe qu'en vertu d'une habilitation législative. Ce pouvoir est essentiellement un pouvoir de législation délégué ou subordonné. Il n'existe pas dans notre droit de pouvoir réglementaire autonome

100. Voir *supra*, chapitre III.

101. *Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117 ; *Liquidators of Maritime Bank of Canada c. Receiver General of New Brunswick*, [1893] A.C. 437 ; ceci est confirmé dans la jurisprudence plus récente : *Prince Edward Island Potato Marketing Board c. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392 ; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, (1968) 68 D.L.R. (2d) 384 ; *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89, 104.

comme cela existe en France en vertu de l'article 34 de la Constitution de la Ve République de 1958, qui lui définit un domaine propre. Ce qui existerait chez nous comme pouvoir réglementaire autonome devrait nécessairement se rattacher à la prérogative royale<sup>102</sup>. Or, la jurisprudence a semblé dénier au Gouvernement le pouvoir de faire des règlements sur la seule base de la prérogative. Nous devons considérer que la nécessité d'une habilitation législative expresse est de l'essence même du règlement<sup>103</sup>.

Lorsque la loi habilitante disparaît par abrogation pure et simple, tous les règlements adoptés sous son empire sont également abrogés ou anéantis<sup>104</sup>. De même, lorsque des articles d'une loi sont déclarés inopérants, les règlements s'y rattachant subissent le même sort<sup>105</sup>. Toutefois au fédéral, la Loi prévoit que

[E]n cas d'abrogation et de remplacement, [...] :

g) les règlements d'application du texte antérieur demeurent en vigueur et sont réputés pris en application du nouveau texte, dans la mesure de leur compatibilité avec celui-ci, jusqu'à abrogation ou remplacement.<sup>106</sup>

Au Québec, la *Loi d'interprétation* ne comporte pas de disposition analogue. La jurisprudence est toutefois au même effet<sup>107</sup>.

### 3<sup>e</sup> règle :

*La loi habilitante doit être constitutionnellement valide, mais malgré cette validité le règlement peut lui-même être inconstitutionnel.*

Si tout règlement nécessite une loi habilitante, sans laquelle il n'a aucune force légale, il semble évident que le règlement suit le même sort que la loi en vertu de laquelle il a été établi. Étant donné le partage des compétences législatives opéré par la Constitution canadienne, il va de soi qu'un règlement adopté en vertu d'une loi inconstitutionnelle est entaché du même vice<sup>108</sup>. On a aussi

102. *Rapport McGuigan*, *supra*, note 2, p. 9.

103. PÉPIN et OUELLETTE, *supra*, note 12, p. 84.

104. *Chabot c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1986] R.J.Q. 1167 (C.A.).

105. *Devine c. P.G. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 790.

106. *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. 1-21, art. 44g).

107. *Brown c. Martineau*, [1966] R.L. 1, 6 (C.S.). Également *Blakey and Co. c. Le Roi*, [1935] B.C.R. 223 ; *Paradis c. Cardin*, [1913] R.C.S. 625 ; *R. c. Konowalchuk*, (1955) 112 C.C.C. 19 ; *Pigeon c. Comm. de contrôle des permis d'alcool*, [1976] C.S. 21. Voir BARBE, *supra*, note 1, p. 136 et s. ; P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 126, 131.

108. *St-Denis de Brompton c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.) ; *Birks c. Montréal*, [1955] R.C.S. 799 ; *Crédit foncier franco-canadien c. Ross and A.G. Alberta*, [1937] 2 W.W.R. 353 (Alta S.C.) ; *Lower Mainland Dairy c. Crystal Dairy*, [1933] A.C. 168 ; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213.



décidé qu'on ne pouvait raccrocher un règlement adopté en vertu d'une loi déclarée *ultra vires* à une nouvelle loi qui serait *intra vires*<sup>109</sup>.

Par ailleurs, il faut aussi se rendre compte qu'un règlement peut être inconstitutionnel alors que la loi habilitante, elle, est constitutionnelle<sup>110</sup>. La Cour suprême a statué qu'un règlement peut être *ultra vires* sans que soit mise en cause la validité constitutionnelle de la loi habilitante<sup>111</sup>. Il est évident qu'une telle situation est plus susceptible de se produire lorsque la loi habilitante confère un pouvoir réglementaire en termes généraux. L'autorité qui réglemente, se voyant alors obligée d'explorer elle-même les frontières du pouvoir ainsi conféré, est plus susceptible d'édicter des règlements jugés inconstitutionnels, alors que la loi habilitante, grâce à la généralité des termes employés et à la présomption de validité des lois, échappera au même verdict.

Ainsi, la Cour suprême déclarait que les dispositions d'un règlement visant à contrôler certaines activités menées dans les rues, telles la sollicitation, la tenue d'un commerce ou autres activités, étaient inconstitutionnelles puisqu'elles appartenaient, « *in pith and substance* », au domaine du droit criminel et donc, de compétence fédérale ; en effet le paragraphe 6(1) de ce règlement de la Ville de Calgary référerait à des « *dangerous practices and obstructions* » pour interdire à toute personne de solliciter autrui ou de rester dans la rue en vue de la prostitution ; puisque l'obstruction dans un but autre que la prostitution ne constituait nullement une infraction en vertu de ce règlement, ce dernier ne visait pas tant à restreindre l'existence d'une nuisance publique, mais à prohiber la prostitution<sup>112</sup>.

109. *Re Beck*, [1939] 2 D.L.R. 439 (B.C.C.A.).

110. *Central Canada Potash c. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42 ; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products*, [1941] R.C.S. 573 ; *Dupond c. Cité de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 770 ; *Hébert c. Outremont*, [1986] D.L.Q. 1 (C.S.) ; *P.G. Canada c. Hydro-Québec*, [1995] R.J.Q. 398 (C.A.) ; *La Rochelle c. Austin (Mun.)*, [2000] R.J.Q. 289 (C.S.) ; *P.G. Québec c. Larochelle*, 2003 CanLII 35051 (Q.C. C.A.), par. 32 : « La municipalité ne peut pas légalement régir l'ancrage et l'amarrage des bateaux dans les eaux navigables [...]. Toutes les restrictions ou interdictions concernant l'ancrage et l'amarrage des bateaux portent directement atteinte au cœur du droit public de navigation, un sujet de compétence fédérale exclusive ».

111. *Burns Foods Ltd. c. P.G. Manitoba*, [1975] 1 R.C.S. 494 ; aussi *Kellogg's Co. of Canada c. P.G. Québec*, [1975] C.A. 518 ; *P.G. Québec c. Dominion Stores Ltd.*, [1976] C.A. 310 ; *Fiset c. Ville de Belœil et autres*, [1976] C.A. 628.

112. *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43 ; *Goldwax c. Montréal*, [1984] 2 R.C.S. 52 ; voir aussi *Prestige Video Productions (1982) Ltd. c. Victoria and A.G. British Columbia*, [1982] 6 W.W.R. 507 (B.C.S.C.) : un règlement municipal prohibant la vente ou la location de films « indécents » dans le but de contrôler tout comportement indécent ou immoral dans la communauté est inconstitutionnel car il vise à prévenir et à punir un crime semblable à celui défini par le *Code criminel*, soit la vente ou la location de films « obscènes » ; *Nordie Investment c. Burlington (City)*, (1984) 48 O.R. (2d) 131 (Ont. C.A.) : règlement municipal prohibant la nudité dans les lieux où l'on sert à manger et à boire ; *Drummondville c. Blanchard*, J.E. 96-13 (C.A.) : règlement municipal interdisant les spectacles « dont une des

Dans ce même arrêt, le juge Laskin veilla à distinguer le cas à l'étude de celui tranché dans l'affaire *Dupond*<sup>113</sup> relativement à la validité d'un règlement municipal permettant au comité exécutif de Montréal d'émettre une ordonnance interdisant « la tenue de toute assemblée, défilé et attroupement dans le domaine public de la ville pour une période de trente jours » s'il avait des motifs raisonnables de croire que cela causerait du tumulte ou mettrait en danger la sécurité, la paix et l'ordre public. La Cour décidait alors majoritairement de maintenir ce règlement et l'ordonnance émise en vertu de ce dernier car il s'agissait de mesures préventives, de nature purement locale, puisque les motifs de cette décision restaient propres à la Ville de Montréal à une époque précise et qu'une telle ordonnance possédait un caractère essentiellement temporaire. En l'absence de mesure préventive similaire dans le *Code criminel*, une autorité provinciale peut compléter une législation fédérale, dans l'exercice de ses propres compétences, si cela n'engendrait aucune incompatibilité.

Par ailleurs, un règlement peut être inconstitutionnel s'il viole l'article 35 de la Constitution de 1982 relatif aux droits autochtones<sup>114</sup>, la Charte constitutionnelle ou une charte semi-constitutionnelle, comme la Charte québécoise ou la Déclaration canadienne des droits. Selon l'article 52 de la Constitution de 1982, le règlement d'une autorité publique est nécessairement une « autre règle de droit » qui doit être compatible avec la Constitution.

Enfin le règlement, tout comme la loi, peut être parfaitement constitutionnel mais l'application qu'on veut en faire est inconstitutionnelle<sup>115</sup>.

#### 4<sup>e</sup> règle :

*L'habilitation peut être en tout temps révoquée et ne saurait équivaloir à un abandon de compétence de la part du Parlement ou de la législature.*

La théorie de l'abandon de compétence législative, si elle a été soulevée à quelques reprises devant les tribunaux, ne l'a jamais été avec succès. Aussi large que soit la délégation consentie par le Parlement, celui-ci pourra toujours la reprendre ou en modifier les termes, au moyen d'une loi postérieure. L'article 42 de la *Loi d'interprétation* va d'ailleurs dans ce sens : « Il est entendu que le

caractéristiques dominantes est l'exploitation des choses sexuelles, dont les spectacles de danseuses ou danseurs nus ».

113. *P.G. Canada et Dupond c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770, 794.

114. *Goulet c. P.G. Québec, C.A. Québec*, n<sup>os</sup> 200-10-000915-996 et 200-10-000911-995, 22 janvier 2003 ; *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013 ; *R. c. Morris*, 2006 CSC 59, [2006] 2 R.C.S. 915, par. 53 : « Essentiellement, une atteinte à première vue implique donc une "diminution appréciable" d'un droit issu d'un traité. Elle n'a rien à voir avec une ingérence négligeable dans l'exercice de ce droit ».

115. *Nutribec Ltée c. C.S.S.T., C.A.*, 25-09-2002 ; *P.G. Colombie-Britannique c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86.

Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi »<sup>116</sup>.

La seule hypothèse envisagée où les tribunaux seraient peut-être incités à intervenir serait le cas où la renonciation par le Parlement apparaîtrait de façon expresse. Cela explique bien la manière de voir du juge Anglin qui disait, dans *Re Gray* :

A complete abdication by Parliament of its legislative functions is something so inconceivable that the constitutionality of an attempt to do anything of the kind need not be considered.<sup>117</sup>

À toutes fins utiles, il ne semble pas que la règle telle qu'énoncée fasse l'objet de quelque limitation. La théorie de l'abandon de compétence législative, qui aurait pu jouer ce rôle, n'a retenu l'attention des tribunaux que pour être rejetée<sup>118</sup>. Ainsi, nous ne croyons pas qu'une disposition comme l'article 196 de la *Loi sur l'assurance automobile* équivaille à une abdication par l'Assemblée nationale du pouvoir de légiférer ; cette disposition indique tout simplement quels règlements devront être obligatoirement édictés : « Le gouvernement peut, par règlement : a) déterminer ce qui doit être déterminé par règlement du gouvernement en vertu de la présente loi ».

#### 5<sup>e</sup> règle :

*Un règlement ne peut avoir un effet rétroactif à moins qu'un texte de loi ne le permette expressément.*

Cette règle a été énoncée avec clarté par la Cour suprême dans un arrêt de 1970 :

[L]a rétroactivité des lois dans notre système juridique ne peut être admise à moins que le texte édicté par le législateur déclare clairement une intention de légiférer non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé. On peut ajouter aussi que le législateur qui délègue ses pouvoirs à un organisme subordonné peut aussi autoriser, mais également sans ambiguïté ni équivoque, de se départir du principe général de la non-rétroactivité et d'affecter ainsi les droits antérieurs acquis.<sup>119</sup>

116. L.R.C. (1985), ch. 1-21 : L.R.Q., c. 1-16, art. 11.

117. (1918) 57 R.C.S. 150, 176.

118. *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 700 : Lord Atkinson réfute expressément la position soutenue par la Cour suprême de la Colombie-Britannique, [1937] 2 W.W.R. 401 ; aussi *Hodge c. La Reine*, (1883) 9 A.C. 117 ; *Re Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150 ; *Renvoi : Régime d'assistance publique du Canada*, [1991] 2 R.C.S. 526, 548.

119. *P.G. Canada c. Compagnie de publication La Presse*, [1967] R.C.S. 62, 68 ; voir également *Blais c. Association des architectes*, [1964] C.S. 387 ; *Montreal Protestant Central School Board c. Town of Montreal East*, (1931) 69 R.C.S. 290 ; *Lévis (Corp. mun.) c. Ser-*

La même Cour rappellera dans un arrêt de 1971 :

Or, un règlement ne peut avoir un effet rétroactif. C'est une règle fondamentale qu'une disposition nouvelle ne s'applique pas aux actes antérieurement accomplis. Le législateur peut déroger à cette règle mais non la Commission [...] <sup>120</sup>

Il est donc essentiel que la loi habilitante permette expressément, sans ambiguïté, que le règlement ait un effet rétroactif <sup>121</sup>. Toutefois, encore faut-il qu'il y ait vraiment rétroactivité. Ainsi, l'on a reconnu que n'est pas rétroactif le règlement qui fixe une taxe annuelle indivisible pour l'année courante <sup>122</sup>.

#### 6<sup>e</sup> règle :

*Un règlement ne peut affecter des droits acquis à moins qu'un texte de loi ne le permette expressément.*

Un droit acquis est celui que l'on a acquis légalement et que l'on conserve légalement dans son patrimoine et que l'on peut exercer nonobstant l'avènement d'une loi nouvelle qui l'interdit ou dont c'est l'effet <sup>123</sup>. Cette notion est unique mais peut comporter divers régimes juridiques selon la législation à laquelle elle est appliquée <sup>124</sup>. Il faut également bien distinguer les droits acquis de la rétroactivité <sup>125</sup>.

La théorie des droits acquis a été souvent invoquée dans des affaires relatives au zonage municipal <sup>126</sup>, mais aussi dans des affaires de réglementation

*vices sanitaires Champlain*, J.E. 87-560 (C.A.) ; *Chambre des notaires du Québec c. Hattrech*, [1992] R.J.Q. 947 (C.A.), requête pour permission d'appeler refusée.

120. *Ass. Int. des Commis de détail FAT-CIO-CTC c. Com. Rel. Trav. Q.*, [1971] R.C.S. 1043, 1048 ; aussi *Jones et Maheux c. Gamache*, [1969] R.C.S. 119, 127 ; *Fabre c. Rock Forest*, J.E. 92-1800 (C.S.) ; *Placements Matawinie c. St-Jean de Matha*, J.E. 92-1232 (C.S.).

121. Voir L. Ph. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, 1978, p. 57 et s. ; P.A. CÔTÉ, *supra*, note 107, p. 181-183 ; *Ville de Montréal c. Civic Parking Centre Ltd. et al.*, [1981] 2 R.C.S. 541, 543 ; *Brousseau c. Verdun*, J.E. 82-1199 (C.S.) ; *Re Toronto and Housing Standards App. Ltée*, (1983) 24 M.P.L.R. 57 (Ont. Div. Ct.) ; *Huot c. Ass. des courtiers et agents immobiliers du Québec*, [2001] R.J.Q. 719 (C.S.).

122. *Beauchamp c. Outremont*, [1979] C.A. 286 ; *95916 Canada Ltd. c. Anjou*, J.E. 88-1344 (C.S.).

123. *Syndic d'écoles protestantes d'Outremont c. Outremont (Ville)*, [1951] B.R. 677 et [1952] 2 R.C.S. 506 ; *Savoie c. Boucherville (Ville)*, J.E. 2001-2051 (C.S.) : on ne peut réclamer un droit acquis en se fondant sur un règlement illégal ; *Hinkova c. Ordre des pharmaciens du Québec*, 2000 CanLII 6278.

124. L. GIROUX, « Les droits acquis sous la Loi sur la protection du territoire agricole à la lumière de la jurisprudence... », (1989) 20 R.D.U.S. 27-87 ; L. GIROUX, « Questions controversées en matière de droits acquis », dans *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 129-177 ; P. MOREAU, « Les droits acquis en matière d'aménagement et d'urbanisme », dans *Congrès annuel du Barreau du Québec* (1995), p. 593-614.

125. *Magog (Ville) c. Restaurants McDonald du Canada*, J.E. 96-561 (C.A.).

126. Voir L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, p. 388 et s., p. 406 et s. ; L. GIROUX, « Les pouvoirs des corporations municipales

d'activités commerciales ou industrielles<sup>127</sup>. 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'habitation<sup>128</sup>. 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 question<sup>129</sup>.

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 vigueur<sup>130</sup> ; le droit de stationner d'un côté de la rue n'est pas acquis à l'encontre d'un nouveau règlement qui change la signalisation<sup>131</sup>. 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 nécessaires<sup>132</sup>.

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.) ; *Lu 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. Enfoibec*, [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.) ; *Sablère CDR c. L'Ange-Gardien*, 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.) ; *Ste-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 abandonnée<sup>133</sup>.

#### 7<sup>e</sup> 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 loi<sup>134</sup>, 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 affectée<sup>135</sup>. 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 1947<sup>136</sup>. 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 »<sup>137</sup>.

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 »<sup>138</sup>.

133. *Ste-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.

On comprend encore l'importance du contexte législatif dans un arrêt de la High Court de l'Ontario où le juge Linden, s'appuyant sur l'arrêt *Federal Republic of Germany c. Rauca*<sup>139</sup> qui incluait toute forme de législation déléguée dans les termes « prescribed by law » de l'article 1 de la Charte, déclara, pour ainsi favoriser une interprétation tout aussi large de l'article 52(1) de la Constitution de 1982 :

First, s. 52 used the word "law" in its widest sense. When it declares that the Constitution of Canada, which includes the Charter of Rights and Freedoms, is supreme over "any law" that is inconsistent with it, there is no doubt that the term "law" is meant to encompass every type of law that regulates the lives of Canadians. Hence, law includes not only statute law, but also common law, regulations and any other binding legal norms, including municipal by-law.<sup>140</sup>

Si indiscutablement la Charte canadienne s'applique aux règlements des gouvernements et autres organismes gouvernementaux au sens de l'article 32 de la Charte<sup>141</sup>, qu'en est-il des autres organismes publics<sup>142</sup> ? La jurisprudence dominante considère les règlements municipaux<sup>143</sup> et ceux des ordres professionnels<sup>144</sup> comme assujettis à la Charte. Il pourrait en être ainsi de même, selon la Cour suprême, « des règlements ayant force de loi auprès du public en général et prévoyant des peines pour ceux qui y contreviennent »<sup>145</sup>. En revanche, la Cour suprême refusa de rendre la Charte applicable au règlement d'un hôpital public parce que celui-ci n'était pas un organisme gouvernemental, bien que ce règlement ait été approuvé par le ministre ; ce règlement fut qualifié « de règlement de gestion interne de l'hôpital et de son personnel »<sup>146</sup>.

Sous la Charte québécoise, la situation est plus claire car selon l'article 56(3), « le mot loi inclut un règlement ». Toutefois il est difficile d'admettre que cette assimilation soit absolue, à un point tel qu'une clause dérogatoire ou « nonobstant » puisse être édictée par règlement.

#### 8<sup>e</sup> règle :

*La loi peut habiliter l'autorité réglementaire à modifier le texte même de la loi habilitante ou de toute autre loi.*

139. (1982) 38 O.R. (2d) 705, confirmé par (1983) 41 O.R. (2d) 225 (Ont. C.A.).

140. *McCutcheon c. Toronto (City)*, (1983) 41 O.R. (2d) 652, 662.

141. *Weatherhall c. Canada*, [1989] 1 C.F. 18 (C.A.) ; *Irwin Toy c. Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927.

142. Voir notre *Droit administratif*, tome 3, 3<sup>e</sup> éd., chapitre XXI.

143. *Lanoraie d'Autray (Mun.) c. Pelletier*, J.E. 86-671 (C.S.) ; *Guerrero c. St-Sauveur des Monts (Mun.)*, J.E. 88-948 (C.S.) ; *Godbout c. Longueuil*, [1995] R.J.Q. 2561 (C.A.).

144. *Barreau de Québec c. Marois*, [1985] C.S. 438 ; *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 R.C.S. 591.

145. *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 230, 270.

146. *Steffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483, 508.

Il arrive que le législateur autorise la modification ou l'abrogation d'une loi par le moyen d'un règlement et s'en remette à l'autorité gouvernementale ou administrative pour ce faire<sup>147</sup>. Cette technique, fondée sur la théorie de la souveraineté parlementaire, ne semble pas soulever de difficulté. Théoriquement, on pourrait invoquer l'abandon de compétence à l'encontre de cette pratique mais l'argument est facilement contourné du fait que le pouvoir réglementaire, comme nous l'avons vu, demeure un pouvoir subordonné que le Parlement ou la Législature peuvent reprendre en tout temps.

Il arrive, par ailleurs, que le législateur autorise l'autorité réglementaire à définir la portée d'application de la loi habilitante en définissant certains termes ou en étendant ou restreignant l'application de certaines parties de la loi, relativement à certains objets ou à certaines personnes<sup>148</sup> : cette technique est beaucoup plus fréquemment utilisée, bien qu'elle ait été dénoncée avec vigueur<sup>149</sup>.

Une autre technique est relative à la modification ou la suspension d'autres lois que la loi habilitante par un règlement. Peu utilisée, cette technique a été reconnue valide dans l'arrêt *Re Gray* relativement à la *Loi des mesures de guerre*<sup>150</sup>. Il s'agit là encore d'une technique constitutionnellement inattaquable, mais dangereuse pour les administrés.

#### 9<sup>e</sup> règle :

*La délégation d'un pouvoir réglementaire par une loi fédérale à une autorité administrative provinciale est possible et constitutionnellement valide.*

Une loi fédérale peut valablement déléguer un pouvoir réglementaire à une autorité administrative provinciale<sup>151</sup>. L'inverse est vrai et la Législature provinciale pourrait confier ce même pouvoir à une autorité fédérale. Ce qui est inconstitutionnel, c'est la délégation de pouvoir législatif du Parlement fédéral à la Législature provinciale ou vice-versa. Toutefois, il n'y a pas de délégation inconstitutionnelle là où l'autorité législative fait sienne une disposition existant dans une autre loi édictée par un autre législateur<sup>152</sup>. Il en va de même de ce

147. *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18, art. 9 ; voir P. BLACHE, « Le pouvoir de changer la loi par acte réglementaire », (1977) 12 R.J.T. 371.

148. *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 4. Sur la validité de cette technique : R. c. *Cosman's Furniture*, (1977) 73 D.L.R. (3d) 312 (Man. C.A.).

149. *Rapport McGuigan*, *supra*, note 2, p. 39.

150. *Re Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150.

151. *Prince Edward Island Potato Marketing Board c. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392 ; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, 1968 CanLII 2 (S.C.C.), [1968] R.C.S. 569 ; R. c. *Furney*, [1991] 3 R.C.S. 89, 104.

152. *Johnson c. C.A.S.*, [1981] C.S. 994, confirmé par J.E. 84-215 (C.A.) ; *Murkevich c. Canada*, [2003] 1 R.C.S. 94.



qu'on appelle l'incorporation par renvoi d'une disposition législative d'un autre ordre de gouvernement<sup>153</sup> ; l'incorporation par renvoi est considérée comme une technique utile lorsqu'il y a chevauchement de compétences constitutionnelles et qu'il est nécessaire d'harmoniser les normes fédérales et provinciales<sup>154</sup>.

### 10<sup>e</sup> règle :

*Le règlement doit être conforme à la clause habilitante.*

Le règlement, par son objet ou son contenu, ne doit pas aller au-delà de ce qu'autorise la clause habilitante. Cette règle est l'expression logique du lien de subordination entre la loi et le règlement. Le pouvoir réglementaire ne peut et ne doit être exercé qu'en conformité avec la loi habilitante. La règle est d'application constante et, sous des aspects variés, elle est sans doute utilisée plus que toute autre dans le contentieux portant sur l'exercice du pouvoir réglementaire<sup>155</sup>. Au départ, il est évident que la cour invalidera un règlement adopté en l'absence totale de compétence<sup>156</sup>.

Une autre règle importante a été énoncée par la Cour fédérale : « En cas de conflit entre la loi et un de ses règlements d'application, on doit considérer que la loi prévaut et que le règlement doit lui être subordonné »<sup>157</sup>. Néanmoins, suivant la Cour suprême dans le célèbre arrêt *Bélanger c. La Reine*, un tel règle-

153. *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, précité, note 151.

154. *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292, par. 53.

155. Voir notamment ces quelques arrêts : *Commission du salaire minimum c. Collet Frères et P.G. Québec*, [1975] C.A. 25 ; *P.G. Canada c. Juge-arbitre*, [1976] 1 C.F. 684 (C.A.) ; *Vachon c. P.G. Québec*, [1977] C.S. 443, [1979] C.A. 470 ; *Ass. des gens de l'Air du Québec c. Hon. Otto Lang et P.G. Canada*, [1978] 2 C.F. 371 ; *Bartholomew c. P.G. Canada*, [1978] 2 C.F. 391 ; *P.G. Canada c. Com. des relations de travail dans la fonction publique*, [1977] 2 C.F. 663 ; *Dorais c. Michaud*, [1978] C.A. 90 ; *Stevens c. Com. Nat. Lib. conditionnelles*, [1979] 2 C.F. 279, 282 ; *Alvarez c. M.M.I.*, [1979] 1 C.F. 149 ; *Ouimet c. La Reine*, [1979] 1 C.F. 672 ; *R. c. Casserly*, (1982) 38 O.R. (2d) 313 (Ont. C.A.) ; *Emms c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 1148 ; *Sublimar Properties c. Cloverdale Shopping Center*, [1973] R.C.S. 596 ; *Gérard Sambault c. Corp. mun. de Ville Mercier*, [1983] C.S. 147 ; *Syndicat des cols blancs de Gatineau c. Gatineau (Ville)*, J.E. 85-719 (C.S.) ; *Québec c. Fortier*, [1990] R.J.Q. 1280 ; *Canada c. St. Lawrence Cruise Lines*, [1996] 2 C.F. 371 ; *Ass. des chiropraticiens du Québec c. C.S.S.T.*, [1999] R.J.Q. 2187 (C.A.) ; *Dynamex c. Syndicat des postiers du Canada*, [1999] 3 C.F. 349 (C.A.) ; *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227.

156. *London (City) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, [2007] 2 R.C.S. 588 : « Ainsi, le tribunal agissant judiciairement annulera un règlement municipal s'il a été adopté en l'absence totale de compétence ».

157. *Bell Canada c. Challenge Communications*, [1979] 1 C.F. 857, 866 ; *Bélanger c. Le Roi*, (1916) 54 R.C.S. 265, 268 ; *Côte de Gaspé (Municipalité régionale de comté de la) c. Cie Gaspésia Ltée*, C.S. Gaspé, 29-07-1988, J.E. 88-1167.

ment : « devrait recevoir une interprétation permettant d'éviter le conflit avec la loi »<sup>158</sup>. C'est ce qu'on pourrait appeler l'interprétation conciliatrice.

Il est également possible que les cours se voient en droit d'analyser plus profondément le pouvoir de réglementation afin de mieux le délimiter ; elles peuvent alors chercher à interpréter certaines dispositions de la loi habilitante en s'aidant de celles déterminant les objets de cette législation ou les pouvoirs d'organismes habilités par cette dernière<sup>159</sup>. Ainsi, la Cour suprême décidait de ne pas fonder surtout sur la clause habilitante la faculté du C.R.T.C. d'assortir le renouvellement d'une licence à des conditions propres à la situation du titulaire, mais invoqua plutôt un article de la Loi permettant une telle décision, dans le but de respecter l'esprit de la Loi<sup>160</sup>. De même il a été décidé qu'il n'est pas nécessaire d'identifier avec précision la clause qui est la source du pouvoir pourvu que dans l'ensemble de la loi on puisse trouver un appui à ce pouvoir de réglementer<sup>161</sup>.

Les cours annuleront un règlement qui ne peut être interprété comme conforme aux objectifs prévus par la loi habilitante. Néanmoins, il convient de rappeler que les tribunaux ont refusé à maintes reprises de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure réglementaire. La Cour d'appel de l'Ontario formulait ce principe :

[T]he Court must involve itself in the determination whether the Regulation can be fairly brought within the ambit of the Statutory powers conferred upon the Commission by the Act. I wish to emphasize that it is not the function of the Court to embark upon an inquiry whether the Regulation will promote the policies and attain the objects which Parliament has entrusted to the Commission. I do not conceive it to be the function of the Court to evaluate and balance the competing factors, favourable or unfavourable, which the implementation of the particular Regulation may create ; that, in my view, is the responsibility cast upon the Commission.<sup>162</sup>

L'examen de la contrariété entre le règlement et la loi habilitante ou de la compatibilité du règlement avec sa loi habilitante n'est pas toujours facile à cause des techniques variées utilisées par le législateur relativement aux types et formes d'habilitation.

158. *Bélanger c. Le Roi*, (1916) 54 R.C.S. 265, 276 ; *Bell Canada c. Challenge Communications*, [1979] 1 C.F. 857, 867 (C.A.) ; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 677, 689.

159. *Association professionnelle des sténographes officiels du Québec c. P.G. Québec*, [1999] R.J.Q. 1618 (C.A.).

160. *C.R.T.C. c. C.T.V. Television Network*, [1982] 1 R.C.S. 530.

161. *Dynamex c. Syndicat des postiers du Canada*, [1999] 3 C.F. 349, par. 122 (C.A.) ; *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895.

162. *R. c. CKOY Ltd.*, (1977) 70 D.L.R. (3d) 662, 667 (Ont. C.A.), confirmé par la Cour suprême, [1979] 1 R.C.S. 2.

C'est la clause d'habilitation générale résiduelle qui soulève le plus de difficultés d'interprétation ; on relève deux tendances dans la jurisprudence et la doctrine. La première tendance est favorable à une interprétation libérale et extensive de la clause. Dans une affaire ancienne, *Blackwood c. Bank of Australia*, on avait opté pour une interprétation large<sup>163</sup>. La Cour suprême du Canada dans le célèbre arrêt de 1943, *Re Chemicals*, énonce qu'il n'appartient pas aux cours de justice de venir dicter ce qui est nécessaire ou souhaitable pour l'application d'une loi :

[...] I cannot agree that it is competent to any Court to canvass the considerations which have, or may have, led him to deem such Regulations necessary or advisable for the transcendent objects set forth [...] The words are too plain for dispute : the measures authorized are such as the Governor-General in Council (not the Courts) deems necessary or advisable.<sup>164</sup>

La Cour suprême a interprété de façon très large une clause d'habilitation générale (« estimée nécessaire à la poursuite de ses objets ») en la reliant à une disposition qui définit la mission de l'organisme titulaire du pouvoir de réglementation ; le règlement fut jugé valide<sup>165</sup>.

Ce courant jurisprudentiel se montre disposé à donner à l'habilitation générale une très large portée, sans admettre d'autres limites à la capacité créatrice de l'autorité réglementante que celles qui découlent des principes généraux du droit public et des termes exprès de la loi habilitante. Il est vrai que, dans la plupart des cas, l'habilitation générale invoquée pour fonder la validité du règlement bénéficiait d'une clause d'appréciation subjective renforçant le caractère discrétionnaire du pouvoir conféré.

La question de la portée des habilitations générales se pose sous un jour particulier lorsqu'il s'agit d'une habilitation générale résiduelle. Et de surcroît, la règle classique d'interprétation dite *ejusdem generis* y trouve application. Elle conduit à restreindre la portée de l'habilitation générale résiduelle à des « choses du même genre » que ce que visent les rubriques qui la précèdent dans

163. *Blackwood c. Bank of Australia*, (1874) 30 Law Times 45, 47.

164. [1943] R.C.S. 1, 12 (J. Duff) ; aussi *A.G. Canada c. Hallet and Carey*, [1952] A.C. 427, 449 ; *Re Proclamation of Sec. 16 of Criminal Law Adm. Act* 68-69, [1970] R.C.S. 777, 782.

165. *CKOYLée c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2 : il s'agissait de l'article 15 de la *Loi sur la radio-diffusion* ; *Jamieson c. Canada*, [1988] 1 C.F. 590 ; *Jafari c. Canada (M.E.I.)*, [1995] 2 C.F. 595 (C.A.). Aussi, *Re Westinghouse and Duquesne*, (1977) 16 O.R. 273, 295 (Ont. H.C.) : « Whether the Regulations are "necessary for carrying out any of the provisions or purposes of this Act" is a matter to be determined by a subjective test of necessity. The Regulation-making authority is the sole judge of necessity and the Court will not question its decision unless bad faith is established » ; *Re Aves and Board of Public Utility*, (1974) 39 D.L.R. (3d) 266 (N.S.C.A.).

la liste d'habilitations<sup>166</sup>. Encore faut-il que l'interprète puisse dégager ce genre commun, ce qui ne manquera pas d'être difficile lorsque la liste est longue et couvre tous les aspects de la matière visée par le législateur. Dans l'impossibilité de faire jouer la règle, la jurisprudence contemporaine tend à donner son plein effet à la clause résiduelle. On constate d'ailleurs que la jurisprudence favorable à une interprétation extensive de l'habilitation générale a été élaborée à propos d'habilitations résiduelles. Est particulièrement significatif à cet égard l'arrêt *CKOY c. La Reine*<sup>167</sup>.

Dans *CKOY*, la majorité de la Cour suprême (six juges contre trois) a validé un règlement restreignant la liberté des radiodiffuseurs pour protéger le caractère privé des conversations téléphoniques en invoquant, à titre subsidiaire mais suffisant, une habilitation générale résiduelle à « établir des règlements concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets »<sup>168</sup>. Ici encore, la Cour pouvait trouver dans la loi elle-même un énoncé de ces objets, qui comprenait la mise en œuvre d'une politique énoncée dans la loi. Cette politique comportait la déclaration que « la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité » ; la Cour a estimé que la recherche de cette qualité justifiait le règlement attaqué.

Il est permis d'affirmer que, pour peu que la loi fournisse quelques indices sur la nature des « fins » ou des « objets » que l'habilitation générale résiduelle autorise à poursuivre, les tribunaux donneront son plein effet à cette habilitation. La Cour suprême a récemment confirmé cette approche à propos de la clause *omnibus* de l'article 410 de la *Loi sur les cités et villes* ou disposition de bien-être général. Il s'agit d'un pouvoir qui n'est pas illimité, mais doit être interprété de façon libérale de façon à 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.<sup>169</sup>

166. Cette règle « [...] signifie que l'on interprète l'expression générale qui complète une énumération en la restreignant à ce qui est du même genre que ce que l'on a énuméré » : L. PH. PIGEON, *supra*, note 121, p. 22.

167. [1979] 1 R.C.S. 2 ; aussi *Jamieson c. Canada*, [1988] 1 C.F. 590, 632 et s.

168. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, ch. B-11, art. 6(1)b), devenue L.R.C. (1985), ch. B-9 : « traiter des autres questions qu'il estime nécessaires à l'exécution de sa mission ».

169. *114957 Canada Inc. c. Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 54 (J. LeBel) ; D. BOUCHARD, « L'affaire *Spraytech* et le pouvoir des municipalités de réglementer les matières environnementales nouvelles », dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 1-24 ; J. HÉTU, « Chroniques. Le pouvoir de réglementer relativement au bien-être de la collectivité locale », (2001) 1 *Actualité juridique municipale* 85-90 ; M. LALONDE, « Paix, ordre et bon gouvernement : les pouvoirs municipaux et l'arrêt *Ville de Hudson* », dans *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 1-35.

La seconde tendance favoriserait une interprétation plus restrictive de la clause. Dans une décision de 1977, la Cour d'appel fédérale avait à se demander si la Commission des relations de travail dans la fonction publique pouvait, par règlement, sur la base d'une telle habilitation, fixer un délai de 25 jours pour l'exercice d'un recours en révision. La Cour énonce ceci :

Quant à l'article 19(1)), il lui permet d'établir des règlements concernant « telles autres questions et sujets qui peuvent se rattacher ou contribuer aux objets et aux fins de la Commission, à l'exercice de ses pouvoirs et à la réalisation des objets de la présente loi » : j'estime qu'une disposition aussi large et aussi générale n'est pas suffisante pour permettre à la Commission d'adopter une règle qui entrave ou empêche l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que la loi lui accorde expressément.<sup>170</sup>

La Cour d'appel du Québec a suivi cette tendance dans une décision de 1977<sup>171</sup>. L'appelant était accusé d'avoir contrevenu à un règlement de la Commission de contrôle des permis d'alcool qui interdisait la pratique de la danse dans un établissement détenteur d'un permis à moins que ce permis l'autorise. La Cour jugea d'abord qu'aucune disposition spécifique ne permettait d'interdire par règlement la pratique de la danse à moins d'y être autorisé. L'article 10 de la Loi comprenait cependant une habilitation générale qui ajoutait que « les règlements peuvent porter notamment sur : o) toute autre mesure nécessaire à l'application de la présente loi ». La Cour d'appel statua ainsi :

Je suis d'avis qu'on ne pouvait sur une disposition aussi vague fonder l'article 13.03 du Règlement, sans démontrer qu'en égard au contexte de la Loi, cette mesure « était nécessaire à l'application de la présente loi ». La Couronne ne l'a pas démontré. J'ai examiné les autres dispositions de l'article 10 de la Loi et je n'en trouve aucune sur laquelle l'article 13.03 du Règlement, tel que rédigé, pourrait se fonder.<sup>172</sup>

Plus récemment la Cour suprême a aussi confirmé cette tendance : « ce pouvoir général de nature résiduelle est assujéti à plusieurs limites sinon ce résultat sera chaotique »<sup>173</sup>. Il conduirait, selon la Cour, à vider de leur contenu l'ensemble des clauses habilitantes par objet qu'on retrouve énumérées dans la loi. Cette clause générale, que la Cour suprême appelle aussi disposition *omnibus*, peut avoir une portée limitée lorsqu'elle précise qu'elle exclut les questions sur lesquelles il y a dans la loi des clauses d'habilitation spécifiques<sup>174</sup>.

170. *P.G. Canada c. C.R.T.F.P.*, [1977] 2 C.F. 663, 670 (C.A.).

171. *Dumont c. La Reine*, [1977] C.A. 114.

172. *Ibid.*, p. 119.

173. *R. c. Greenbaum*, précité, note 158, p. 693.

174. *Ibid.* : « les pouvoirs explicites [...] sont soustraits de ceux compris dans le pouvoir général ».

La Cour suprême, comme nous l'avons vu, a interprété libéralement ce genre de clause *omnibus* mais elle a émis l'avertissement suivant :

Ces dispositions non limitatives ne confèrent pas un pouvoir illimité. Les tribunaux saisis d'un règlement contesté adopté en vertu d'une disposition « omnibus » comme l'article 410 *L.C.V.* doivent plutôt être vigilants lorsqu'ils cherchent à déterminer le but véritable du règlement. Ainsi, une municipalité ne pourra pas invoquer le pouvoir implicite conféré par une disposition de « bien-être général » pour adopter des règlements qui sont en fait liés à des objectifs inavoués, que ceux-ci soient ou non malicieux.<sup>175</sup>

La Cour nuance donc ici la position qu'elle avait adoptée dans l'arrêt *Greenbaum*, en tenant compte du fait que la clause de la loi ontarienne était plus restrictive que celle de la loi québécoise. On peut donc enseigner que l'habilitation générale doit être comprise à la lumière des fins et de l'esprit de la loi ; et à l'intérieur de ce cadre, elle permet de mettre en œuvre, pour atteindre ces fins, des moyens que celle-ci n'a pas prévus spécifiquement. Le règlement doit rester fidèle aux principes qui sous-tendent la loi, mais l'habilitation générale permet d'introduire des dispositions de fond, de modifier les droits et obligations des administrés. La clause habilitante doit être interprétée généreusement. Comme la Cour suprême vient de le proposer, il faut tenir compte de « l'intention du législateur d'accroître les pouvoirs des municipalités en formulant en termes larges et généraux les dispositions de la loi relatives à la prise de règlements » et « donner une interprétation téléologique large aux dispositions de la loi »<sup>176</sup>.

Lorsque le législateur a procédé par habilitations spécifiques en indiquant l'objet précis de la réglementation, si le tribunal est convaincu que le règlement porte sur un objet autre que celui que vise la loi habilitante, il conclura à la nullité du règlement. La Cour suprême décidait ainsi qu'un règlement requérant la construction de clôtures entourant le terrain des garages publics avait pour objet l'usage du sol (*land use*) et non la réglementation des commerces publics (*licensing and regulating the owners or operators of public businesses*) ; ce règlement était donc *ultra vires*<sup>177</sup>. La même Cour annulait un règlement édicté sous l'article 930(d) de la *Municipal Act* prévoyant qu'une municipalité peut réglementer l'enlèvement de la terre « and require the holding of a permit for that purpose and fix a fee for the permit » : ce règlement fixait non pas des droits fixes mais un montant croissant en fonction de l'importance des activités entreprises en vertu du permis<sup>178</sup>.

175. *114957 Canada Inc. c. Hudson*, *supra*, note 169, p. 259.

176. *United Taxi Drivers Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (City)*, 2004 CSC 19, par. 6.

177. *Re Texaco-Canada c. Vanier*, [1981] 1 R.C.S. 254 : cet arrêt comporte, à notre avis, une interprétation très restrictive de la clause habilitante ; la Cour cassait ainsi les décisions de la Cour d'appel et de la High Court de l'Ontario.

178. *Kirkpatrick c. Maple Ridge*, [1986] 2 R.C.S. 124.

L'habilitation spécifique par objet est celle qui laisse le moins de marge de manœuvre suivant la précision avec laquelle est décrit le contenu de l'éventuelle réglementation. Il faut alors vérifier si chaque disposition réglementaire se rattache à l'objet ; à défaut, le règlement sera susceptible d'invalidation fondée sur l'absence ou le dépassement d'habilitation<sup>179</sup>. Ainsi la Cour d'appel a jugé que la clause habilitante qui confère au Barreau le pouvoir d'adopter des mesures propres à assurer la compétence des sténographes n'autorise pas l'imposition de limites territoriales à l'exercice de cette profession<sup>180</sup>.

La Cour suprême a considéré que la clause qui habilite à réglementer « la vente au détail sur les voies publiques » ne permet pas « d'interdire ou de réglementer l'obstruction des routes et des trottoirs », même en interprétant la clause « d'une manière libérale »<sup>181</sup>. De même, la clause habilitant à interdire ou réglementer « l'obstruction, l'encombrement, l'endommagement et l'encrassement des voies publiques » ne permet pas d'interdire « l'étalage d'articles de quelque sorte sur les routes [...] mais qui ne causent aucune obstruction ni aucun encombrement »<sup>182</sup>. Plus récemment la Cour suprême, en présence d'une clause prévoyant que par règlement les municipalités peuvent qualifier de « nuisance publique [...] toute autre chose », statuait qu'une telle clause ne peut viser n'importe quoi ; cependant une interprétation libérale du terme « construction de quelque nature que ce soit » dans la clause habilitante peut comprendre un tas de terre<sup>183</sup>. La Cour ajoute ceci :

Une abondante jurisprudence en matière d'interprétation des lois en général et des lois sur les municipalités en particulier favorise une interprétation large, fondée sur l'objet visé.<sup>184</sup>

Lorsque la clause habilitante vise plutôt une matière qu'un objet, le danger n'est pas tellement celui de l'incompatibilité du règlement avec la loi habilitante, mais celui de l'imprécision. Toutefois, il se peut que la matière, objet de réglementation, bénéficie d'une interprétation plus large, comme ce fut le cas

179. *Lessard c. Beaudoin*, [1994] Q.A.C. 81 (C.A.) ; *Association des policiers de Ville St-Antoine c. St-Antoine (Ville)*, [1992] R.J.Q. 1278 (C.S.) ; *Salle de quilles Spot Lée c. P.G. Québec*, J.E. 94-1051 (C.S.) ; *Centre commercial Côte St-Luc c. Côte St-Luc (Ville)*, J.E. 95-1821 (C.S.) ; *Camping Le Marquis c. St-Sulpice (Mun.)*, J.E. 99-99 (C.S.) ; *Canadien Pacific c. Canada*, (1988) 31 Admin. L.R. 138 (C.A.F.) ; *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Érablière J.P.L. Caron Inc.*, 2008 QCCA 2245 (CanLII).

180. *Association professionnelle des sténographes officiels du Québec c. P.G. Québec*, [1999] R.J.Q. 1618 (C.A.) ; *Allendale Mutual Ins. c. Hydro-Québec*, [2002] R.J.Q. 84 (C.A.).

181. *R. c. Greenbaum*, *supra*, note 158, p. 690.

182. *Ibid.*, p. 692.

183. *Nanaimo c. Rascal Trucking*, 2000 CSC 13, par. 24 : « un tas de terre ne se fait pas tout seul. Il représente à tout le moins une construction dans le sens qu'il a vraisemblablement été empilé ou déversé ».

184. *Ibid.*, par. 18 ; aussi *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct Inc.*, 2008 CSC 32, [2008] 2 R.C.S. 195.

dans *Baldwin c. Pouliot* ; la Cour suprême considéra que l'habilitation à réglementer « la gouverne des pilotes » justifiait l'interdiction de la consommation d'alcool<sup>185</sup>. Une habilitation à réglementer « l'organisation, la conduite, l'exercice des fonctions, la discipline » des agents de la GRC implique que le Code de déontologie envisage la conduite « de façon plus globale [...] même en dehors des heures régulières de travail »<sup>186</sup>. De même la Cour d'appel a validé le règlement de la C.S.S.T. qui assujettit la fourniture de traitements de chiropratique à une ordonnance d'un médecin sur la base d'une clause habilitante autorisant un règlement sur les soins, traitements, frais, etc. « ainsi que les autorisations préalables auxquelles ces paiements peuvent être assujettis » ; selon la Cour « le Règlement et l'exigence d'une référence médicale préalable [...] sont cohérents avec la Loi [...] »<sup>187</sup>. La Cour d'appel n'a pas interprété de façon restrictive deux champs de compétence attribués à deux autorités différentes ; un Code de déontologie et un règlement de discipline sont « des champs de compétence distincts, qui peuvent se chevaucher à l'occasion »<sup>188</sup>.

Dans le vaste domaine de la réglementation de l'urbanisme et du zonage, une jurisprudence abondante adopte plutôt une interprétation restrictive de la matière réglementée : cette jurisprudence s'inspire de deux principes, soit celui de l'interprétation stricte du pouvoir de réglementation des autorités locales et celui de la protection du droit de propriété<sup>189</sup>. Ainsi, le règlement de zonage ne doit contrôler que l'usage du territoire, c'est-à-dire l'utilisation qui est faite d'un immeuble, sa destination, sa vocation résidentielle, commerciale, industrielle ou institutionnelle : il ne peut régir le titre de propriété, le mode de tenure ou les classes de personnes qui vont occuper les lieux, sauf habilitation expresse dans la loi<sup>190</sup>. La Cour suprême semble préconiser une interprétation restrictive, quelle que soit la clause habilitante, lorsqu'elle écrit que « les tribunaux doivent veiller à ce que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements *ultra vires* »<sup>191</sup>.

Lorsque le législateur procède par habilitation spécifique, une plus grande difficulté d'interprétation est susceptible de se soulever lorsque la clause n'indique que la finalité, c'est-à-dire des objectifs spécifiques à atteindre. La

185. [1969] R.C.S. 577 : *St-Jean c. St-Lambert (Ville de)*, C.S. Mil, J.E. 87-329.

186. *Delisle c. P.G. Canada*, [1998] R.J.Q. 2751, 2756 (C.S.).

187. *Association des chiropraticiens du Québec c. C.S.S.T.*, [1999] R.J.Q. 2187, 2193 (C.A.).

188. *Unité des policiers de Drummondville c. Drummondville*, J.E. 98-2144 (C.A.).

189. L. GIROUX, « Le contrôle judiciaire sur l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme : développements récents », dans *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989, p. 95.

190. Voir les ouvrages généraux sur l'urbanisme et le zonage : à titre d'exemple, voir les arrêts *Gestion Raymond Morisset c. Cap Rouge*, [1980] C.S. 403 ; *St-Aubin c. St-Luc*, [1981] J.M. 126 (C.S.).

191. *R. c. Greenbaum*, précité, note 158, p. 689.



légalité des moyens adoptés dans le règlement dépend de la qualification ou de la définition plus ou moins large ou généreuse que l'on donnera à l'objectif. Ainsi, dans un arrêt de 1952, le Conseil privé définissait de façon tellement large les objectifs énumérés dans une *Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales* que le pouvoir réglementaire conféré au gouvernement devenait presque illimité, englobant même le pouvoir d'expropriation<sup>192</sup>. En revanche, la Cour suprême dans un arrêt de 1957 interprétait rigoureusement l'expression « *regulate in order to secure [...] a continued and abundant supply of pure and wholesome water* », de telle sorte qu'un règlement prescrivant la fluoration de l'eau potable fut jugé *ultra vires*<sup>193</sup> ; la Cour estima que le moyen utilisé poursuivait un autre objectif plus spécifique, soit la santé dentaire de la population.

Les cours devront donc procéder à un examen attentif de l'étendue des objectifs contenus dans la loi habilitante. L'arrêt *Alaska Trainship c. Pilotage du Pacifique* en présente une intéressante application. La Cour suprême devait alors déterminer si un pouvoir de réglementation limité uniquement par la loi habilitante à la poursuite des objets de cette dernière, soit la « sécurité de la navigation », permettait de fonder une exemption ou une dispense de pilotage obligatoire sur la détention d'une immatriculation du navire au Canada ou aux États-Unis. Bien que les dispositions pertinentes semblaient permettre une interprétation libérale de ce pouvoir de réglementation, le juge Laskin refusa d'accepter que le lieu d'immatriculation soit un paramètre primordial en matière de sécurité, celle-ci étant assurée par d'autres exigences touchant notamment la compétence de certains officiers. L'Administration avait donc outrepassé ses pouvoirs :

Si le lieu d'immatriculation était aussi important pour la sécurité ou constituait par ailleurs un élément important de la réglementation du pilotage [...], on se serait attendu à en trouver une intention suffisamment claire dans la *Loi sur le pilotage* ou dans ses dispositions qui accordent un pouvoir de réglementation.<sup>194</sup>

La Cour suprême déclarait invalide un règlement qui instaurait un régime plus généreux envers les pêcheurs qu'envers les autres bénéficiaires de

192. *A.G. Canada c. Hallet and Carey*, [1952] A.C. 427, 450 ; *Gavin c. La Reine*, (1956) 3 D.L.R. (2d) 547, 554 (P.E.I.S.C.).

193. *Metropolitan Toronto c. Village of Forest Hill*, [1957] R.C.S. 569 ; *R. c. Taggart*, [1965] 2 O.R. 762 (Ont. H.C.) ; *Utah Construction and Engineering Pty c. Pataky*, [1966] A.C. 629, surtout 640-641 : dans cette affaire, la clause visait la prise de mesures « for securing the safety and health of persons engaged [...] in excavation works », le règlement invalidé ne faisait qu'imposer aux propriétaires de tunnels une responsabilité générale de veiller à ce que ceux-ci soient sans danger pour les travailleurs.

194. [1981] 1 R.C.S. 261, 277 ; aussi *Great Lakes Pilotage Authority c. Misener Shipping*, [1987] 2 C.F. 431.

l'assurance-chômage<sup>195</sup>. L'article 146(1) de la Loi prévoyait un pouvoir de réglementation afin de rendre les pêcheurs admissibles au régime même s'ils n'étaient pas employés d'une autre personne. Selon le règlement, la période annuelle, durant laquelle on devrait compter vingt semaines d'emploi assurable, commençait obligatoirement le dernier dimanche de mars dans le cas des pêcheurs. La clause habilitante autorisait à réglementer « toutes les autres questions qu'il est nécessaire de réglementer pour que ces pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage » (art. 146). Selon la Cour, l'article 146 n'autorisait pas l'instauration d'un régime d'assurance-chômage distinct pour les pêcheurs.

La Cour suprême a considéré que la clause qui habilite à adopter des règlements « pour supprimer ou interdire les nuisances publiques » ne justifie pas de considérer que l'interdiction, sans permis, de placer ou d'étaler des marchandises sur les voies publiques constitue une telle nuisance : selon la Cour, « le règlement a pour effet d'interdire un comportement qui peut ne pas constituer une nuisance publique »<sup>196</sup>.

Il existe toutefois un autre courant jurisprudentiel. Ainsi dans l'arrêt important de 1979, *CKOY c. La Reine*, la Cour suprême<sup>197</sup> semble plutôt favorable à une interprétation généreuse des objectifs énoncés dans la clause habilitante par finalité. Dans cette affaire, la clause était doublée d'une clause d'appréciation subjective incluse dans une clause d'habilitation générale résiduelle. La Cour estime que le législateur « insiste sur le pouvoir discrétionnaire du Conseil (l'auteur du règlement) de déterminer ce qui est nécessaire à la poursuite de ses objets », ceci appelle une « interprétation large » de ces pouvoirs<sup>198</sup>.

La Cour d'appel a, en 1988<sup>199</sup>, refusé d'annuler la disposition du *Règlement sur le fonds d'indemnisation du Barreau du Québec* prescrivant une limite à l'indemnisation versée. La clause habilitante autorisait et obligeait le Barreau à « établir un fonds d'indemnisation de personnes lésées par un membre [...] » et « à fixer [...] les règles d'administration ». La Cour estima que pour interpréter une telle clause, il fallait tenir compte des contextes législatif, social et économique :

L'interprétation rationnelle correcte qui peut en être faite va dans le sens d'une autorité accordée à ses dirigeants de fixer des normes et des limites de

195. *A.G. Canada c. Silk*, (1983) 45 D.L.R. (3d) 221 (C.S.C.). Voir le commentaire de MULLAN, (1984) 6 *Supr. Court L.R.* 24-26. Subséquemment, le 18 mai 1982, le Parlement rétablissait la situation en élargissant la clause habilitante.

196. *R. c. Greenbaum*, précité, note 158, p. 692 ; *Stadium Corp. c. Toronto (City)*, (1993) 12 O.R. (3d) 646 (Ont. C.A.).

197. [1979] 1 R.C.S. 2.

198. *Ibid.*, p. 11-12.

199. *Barreau du Québec c. Morin*, [1988] R.J.Q. 2629 (C.A.).

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

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 pollen<sup>201</sup>.

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 »<sup>202</sup>.

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 règlement<sup>203</sup>.

#### 1<sup>re</sup> 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 loi<sup>204</sup>. Le règlement ne doit pas également aller à l'encontre de toute autre loi fédérale ou provinciale<sup>205</sup>. 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. *Shefiel 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 ; *Jayul c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211 ; *Ville de Sherbrooke c. Saison 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.) ; *Sablère 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 responsabilité<sup>206</sup>.

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 textes<sup>207</sup>. 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 prévu<sup>208</sup>.

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 suprême<sup>209</sup>. Dans l'analyse de la contrariété, une cour recherchera l'objet précis de chacune des législations<sup>210</sup>. Selon la Cour suprême, pour déterminer s'il y a contrariété « le critère fondamental demeure l'impossibilité de se conformer aux deux textes »<sup>211</sup>.

Par analogie avec cette règle, les règlements doivent être compatibles entre eux<sup>212</sup>.

#### 12<sup>e</sup> 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*<sup>213</sup>. 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.