
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

Patrice Garant, M.S.R.C.

Professeur émérite, Université Laval

Avec la collaboration de

Philippe Garant, avocat, M.Sc.Pol.,

Jérôme Garant, avocat, LL.M.,

ÉDITIONS YVON BLAIS

© 2010 Thomson Reuters Canada Limitée

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

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

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

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

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

6^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-453-5

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

KE5015.G37 2010

342.71'06

C2010-941776-3

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

Dépôt légal : 3^e trimestre 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN : 978-2-89635-453-5



THOMSON REUTERS

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

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

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

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 pollen.²⁰¹

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 règlement.²⁰³

11^e règle :

Le règlement ne doit pas être en contradiction 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. *Canadian Pacific 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] O.A.C. 81, J.E. 94-126 (C.A.) ; *Entreprise de rebuts Sainpierre c. P. G. Québec*, [1995] R.J.Q. 823 (C.A.) ; *Renfard c. Centre hospitalier de Chandler*, [1992] R.J.Q. 2227 (C.S.) ; *Canadian Pacific 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. *Sheffel c. Cam. d'appel de la langue d'enseignement du Québec*, [1988] R.J.Q. 341 (C.S.) ; *Jasmin c. Cité de St-Jérôme*, [1976] C.A. 780 ; *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211 ; *Ville de Laval c. Cité de St-Jérôme*, [1976] C.A. 654 ; *Ville de Laval c. Raymond Broudeur*, [1976] C.A. 166 ; *Beauch. 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 ; *Giroux c. Commissaires d'écoles pour la municipalité de Ste-Foy*, [1975] C.S. 1156 ; *Auto-photo c. Châteauguay*, [1978] C.S. 172 ; *Syndicat des cols blancs de Gatineau c. Gauthier*, J.E. 85-719 (C.S.) ; *Sablère Laurentienne c. Ste-Athéle*, J.E. 89-1513 (C.A.) ; *Friends of Oldman River c. Canada*, *supra*, note 6, p. 38 ; *Côte de Gaspe (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

- Gaspé*, J.E. 92-735 (C.A.) ; *Se-Jeanne de Pont-Rouge (Mun.) c. Martel*, [1993] R.J.Q. 1783 (C.S.) ; *Hôpital Lavoie c. Sanson 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. M.L. n° 500-09-010349-009, 22 mai 2003.
207. *Multiple Access c. McCrecheon*, [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.T.*, *supra*, note 187, p. 2194.
211. *114957 Canada c. Hudson*, *supra*, note 169, par 46 ; M. LUSSEER, « 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 Lanverochère c. Ferme Gedeley 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.

Oakes, comme s'il s'agissait d'une loi ordinaire ; une jurisprudence considérable illustre ce propos²⁶⁶.

Un règlement peut aussi, au regard de la Charte canadienne, être atteint du « vice constitutionnel d'imprécision » en ce sens qu'il est tellement vague qu'il ne peut constituer une limite raisonnable et justifiable au sens de l'article 1 de la Charte ; de même on pourra dire qu'il a une portée excessive²⁶⁷.

Au Québec, l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* édicte que les articles 1 à 38 (de la Charte) prévalent sur toute disposition d'une loi qui leur serait contraire, à moins que cette loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la Charte. Cela vaut pour les lois antérieures ou nouvelles. D'autre part, il est prévu à l'article 56, alinéa 3, que le terme « loi » inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil adoptés sous l'autorité d'une loi. C'est dire qu'un règlement contraire à un des droits reconnus aux articles 1 à 38 pourrait être déclaré inopérant par un tribunal, en application de l'article 52. Néanmoins, un règlement qui affecte les droits garantis par la Charte peut être valide selon l'article 9.1 qui énonce que : « Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec »²⁶⁸.

1^{re} règle :

Par règlement, il est interdit d'imposer une taxe à moins d'habilitation expresse à cet effet.

Cette règle repose sur un principe de droit constitutionnel consacré au XIII^e siècle en Angleterre puis au XIX^e siècle chez nous ; seul le Parlement peut lever des taxes : *No taxation without representation*. La Cour suprême le rappelle en 2008 : « Le principe selon lequel l'État ne peut lever une taxe que sous

266. *Devine c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 790 ; *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 R.C.S. 591 ; *Canada c. Vincer*, [1988] 1 C.F. 714 (C.A.) ; *Rocket c. Royal College of Dental Surgeons of Ont.*, [1990] 2 R.C.S. 232 ; *Griffin c. College of Dental Surgeons of B.C.*, (1989) 64 D.L.R. (4th) 652 (B.C.C.A.) ; *Godbout c. Longueuil*, [1989] R.J.Q. 1511 (C.S.), [1995] R.J.Q. 2561 (C.A.), [1997] 3 R.C.S. 844 ; *Cabaret Sex Appeal c. Montréal (Ville)*, [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.) ; *Montréal c. Robichaud*, J.E. 97-643 (C.A.) ; *Delisle c. Canada*, *supra*, note 186 ; C.S.N. c. C.S.S.T., [2001] R.J.Q. 1309 (C.S.) ; *Savoie c. Boucheville*, J.E. 2001-2051 (C.S.) ; *Montréal (Ville) c. 177380 Canada*, C.A. 2003-08-21 ; *Blainville (Ville) c. Beauharnois*, 2003 CanLII 12922 (QC C.A.) ; *Beaulieu c. Coopérative des propriétaires de taxi de Laval*, 2003 CanLII 28570 (QC C.A.) ; *Alberca c. Hatterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37 (CanLII) ; *P.G. Canada c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610 ; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141 ; *R. c. Guiparid*, [2002] 1 R.C.S. 422, par. 17.

267. *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139. Voir *infra*, Règle 19.

268. *Forger c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 90, 97-104 (J. Lamer).

l'autorité du Parlement ou d'une législature est au cœur de notre notion de la démocratie ». Ce principe s'inspire de l'article 4 du *Bill of Rights* de 1689, 1 *Will. & Mar. sess. 2, ch. 2*, et il garantit non seulement « que le pouvoir exécutif est soumis à la primauté du droit, mais aussi qu'il doit convoquer le Parlement pour lever des impôts (et voter des crédits) »²⁶⁹. La jurisprudence est bien fixée sur la question, comme l'énonçait en 1931 la Cour de l'Échiquier en ces termes : « The Governor in Council has no power proprio vigore to impose taxes unless under authority specifically delegated to it by statute »²⁷⁰.

Si la loi peut seule lever une taxe ou autoriser l'Administration à décréter une telle taxe par règlement ou autrement, il est très fréquent que cette tâche soit confiée à l'Administration, au niveau local notamment²⁷¹.

Lorsque la loi habilite l'Administration à imposer par règlement une taxe, ce règlement doit être complet en ce sens qu'il doit fixer le taux de la taxe et non s'en remettre à une fixation discrétionnaire par résolution²⁷². Un règlement de nature fiscale doit être clair, précis, complet : en plus d'indiquer l'assiette et le taux, il doit préciser à qui il s'adresse et dans quel domaine il s'applique²⁷³. Lorsque l'autorité réglementante a divers choix qui s'offrent à elle quant à la base de taxation, le tribunal respectera ce choix²⁷⁴ à moins que le résultat obtenu soit inéquitable, déraisonnable ou absurde²⁷⁵.

La question s'est soulevée de savoir si l'habilitation à imposer des « droits » comporte une limite correspondant au coût des services rendus. La Cour suprême a, dans un arrêt de 1983, mentionné que pour que les droits exigés soient des « impôts » et partant excèdent la compétence (de l'autorité réglementante), il faudrait à tout le moins « établir que [ses] revenus dépassent largement les coûts occasionnés par la fourniture au public [...] »²⁷⁶. Par ailleurs, dans un

269. *620 Comanaght Ltd. c. P.G. Canada*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131, par. 4 (traduction).
270. *R. c. National Fisheries*, [1931] Ex. C.R. 75, 83 ; *A.G. c. Wilt United Dairies*, (1921-22) 38 T.L.R. 781 (H.L.) ; *Lower Mainland Dairy c. Turner's Dairy*, [1941] R.C.S. 573 ; *Trans-Canada Pipe Lines c. Prov. Treasurer of Saskatchewan*, (1968) 67 D.L.R. (2d) 694 (Sask. Q.B.) ; *Q.N.S. Paper c. Sous-ministre du Revenu du Québec*, [1978] R.D.F.Q. 86, 94 (C.S.) ; « c'est l'Assemblée nationale qui doit imposer les taxes, et non l'Exécutif » ; *Ville de Montréal c. Civic Parking Centre Ltd. et al.*, [1981] 2 R.C.S. 541.
271. Au Québec, c'est le cas de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1 : aussi la *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.1.
272. *Air Canada c. Dorvil*, [1985] 1 R.C.S. 861.
273. *Ass. des chirurgiens-dentistes du Québec c. Montréal*, [1989] R.J.Q. 666 (C.S.) ; *Val-Bélair c. Contreplaqués Modernes*, J.E. 86-96 (C.A.).
274. *Vaudreuil c. Wilmar Discount Corp.*, [1982] C.A. 120 ; *St-Germain c. Masouche*, J.E. 85-632 (C.A.) ; *95916 Canada c. Aujou, J.E. 88-1344 (C.S.)* ; *Club de golf Sherbrooke c. Sherbrooke*, J.E. 88-210 (C.S.) ; *St-Hubert c. Winzen Land*, J.E. 88-482 (C.A.).
275. Voir *supra*, chapitre III.
276. *Thorpe's Hardware c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, 123.

autre arrêt de 1986, la Cour suprême avance que le pouvoir de fixer des droits pour un permis « vise ordinairement des droits fixes de quelque nature par opposition à un montant croissant en fonction de l'importance des activités entreprises en vertu du permis »²⁷⁷. La Cour s'appuie sur un autre de ses arrêts de 1981²⁷⁸.

Dans plusieurs arrêts la Cour d'appel de la Colombie-Britannique²⁷⁹ et la Cour fédérale²⁸⁰ ont considéré qu'il n'est pas illégal de lever par règlement des droits qui ne correspondent pas au service rendu mais ont pour but de procurer des revenus importants, à titre d'accessoire à une réglementation économique d'ensemble : « In my view, heavy as the fee may be, the levy is still ancillary and incidental, and intended so to be, to the regulatory licensing of a trade or business »²⁸¹.

Cette question de la validité de l'imposition de charges réglementaires s'est posée à diverses reprises devant la Cour suprême et récemment²⁸². La jurisprudence reconnaît la possibilité d'utiliser la technique de la redevance réglementaire pour financer la mise en œuvre de programmes gouvernementaux. Des critères d'identification de ces prélèvements spécialisés ont été mis au point. Il faut procéder en deux étapes. D'abord, il faut établir l'existence d'un régime réglementaire. Ainsi, selon la méthode d'analyse adoptée dans l'arrêt *Westbank*, il faut retrouver :

- un code de réglementation complet et détaillé,
- un objectif de réglementation qui cherche à influencer un comportement,
- l'existence de coûts réels ou estimés liés à la réglementation, et
- un rapport entre celle-ci et la personne qui en bénéficie ou qui l'a rendue nécessaire (par. 44)²⁸³.

277. *Kirkpatrick c. Maple Ridge*, [1986] 2 R.C.S. 124, 128.

278. *Ville de Montréal c. Civic Parking*, [1981] 2 R.C.S. 541.

279. *Re Lafarge Concrete and Coquillion*, [1972] 32 D.L.R. (3d) 459 (B.C.C.A.) : « require the holding of a permit for such purpose and fix a fee for such permit ».

280. *In re McMillan Bloedel*, [1974] C.F. 611 (J. Collier) : la Cour conclut néanmoins que le règlement n'est pas de nature fiscale ; aussi *Aerline Firearm Terrorists c. Canada*, [1987] 3 C.F. 383, 385, *conf.* (1990) 68 D.L.R. (4th) 220 (C.A.F.) ; *Association des Armateurs canadiens c. Sa Majesté*, C.F., n° T-1530-96, 18-07-1997.

281. *Supra*, note 279, p. 465 : permis pour entèvement de terre ou gravier fixé à 15 \$ la verge cube plutôt qu'à 50 \$ par an suivant l'ancien règlement.

282. *Confédération des syndicats nationaux c. P.G. Canada*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511.

283. *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, 1999 CanLII 655 (C.S.C.), [1999] 3 R.C.S. 134, par. 44 : *Alumi Telecom Inc. (Re)*, 2009 CAF 224 (CanLII).

La Cour a repris récemment ces critères, en rappelant toutefois que leur liste n'est pas exhaustive, dans l'arrêt *Connaught*²⁸⁴. Ensuite, si une cour conclut à l'existence d'un régime réglementaire, elle doit décider s'il existe un lien entre ce régime et la redevance. La perception des revenus doit demeurer liée à la réglementation ou posséder, en elle-même, un objectif de réglementation destiné à influencer le comportement des personnes touchées. Comme le note l'arrêt *Connaught*, l'accumulation de surplus excessifs peut devenir un indice que le prélèvement constitue une taxe et non une redevance réglementaire. Cependant, ce critère demeure souple et la qualification d'un prélèvement comme charge réglementaire ne dépend pas principalement de l'absence de surplus ni de leur montant. Elle relève primordiallement de l'affectation des prélèvements ou d'une partie substantielle de ceux-ci à l'activité réglementée²⁸⁵.

Dans son arrêt de 1986, la Cour suprême avance qu'il ne faut pas confondre la jurisprudence portant sur les lois municipales qui accordent avec parcimonie des pouvoirs de taxation et établit avec une certaine précision la manière dont ces pouvoirs sont exercés avec la jurisprudence relative à l'imposition de droits ou tarifs au niveau gouvernemental²⁸⁶. Au niveau municipal, la Cour suprême estime que lorsque le législateur veut ajouter des modalités à une prescription parafiscale ou la rendre variable, il le dit expressément²⁸⁷. Cette justification ne nous convainc absolument pas car elle aboutit à donner à une clause habilitante identique une portée complètement différente suivant qu'on la retrouve dans une loi de niveau gouvernemental ou dans une loi municipale.

17^e règle :

Par règlement, il est interdit de prescrire des sanctions pénales à moins d'habilitation législative expresse à cet effet.

Cette règle est unanimement admise par la doctrine et la jurisprudence²⁸⁸. Elle semble reposer sur un principe de droit constitutionnel que la Commission royale d'enquête McRuer formulait ainsi en 1968 : « The general rule is that

284. *Connaught Ltd. c. P.G. Canada*, 2008 CSC 7 (CanLII), [2008] 1 R.C.S. 131, 2008 CSC 7, par. 25-26.

285. Ainsi n'ont pas été considérés comme des taxes les prélèvements de compensation exigés des producteurs d'une denrée pour fins de mise en marché même si la levée est destinée également « to increase the general funds of the Province » : *Shannon c. Lower Mainland Dairy Product Board*, [1938] 4 D.L.R. 81, 87 (P.C.) ; *Re Farms Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198.

286. *Supra*, note 277, p. 128.

287. *Ibid.*, p. 130.

288. DUSSAULT et BORGÉAT, *supra*, note 1, p. 574-577 ; EDGAR, *Crises on Statute Law*, 7^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1971, p. 529-535 ; *Frères des écoles chrétiennes c. Laval-des-Rapides*, [1923] C.S. 385.