
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

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

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

ÉDITIONS YVON BLAIS

© 2010 Thomson Reuters Canada Limitée

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

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

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

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

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

6^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-453-5

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

KE5015.G37 2010

342.71'06

C2010-941776-3

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

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



THOMSON REUTERS

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

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

Service à la clientèle
Téléphone : 1-800-363-3047
Télécopieur : 450-263-9256

Site Internet : www.editionsyvonblais.com

qu'on appelle l'incorporation par renvoi d'une disposition législative d'un autre ordre de gouvernement¹⁵³ ; 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 provinciales¹⁵⁴.

10^e 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 réglementaire¹⁵⁵. Au départ, il est évident que la cour invalidera un règlement adopté en l'absence totale de compétence¹⁵⁶.

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 »¹⁵⁷. 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 ; *Subliomar 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 (Cité) 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.

miner si les faits satisfont au critère juridique »². Ainsi, le concept d'erreur de droit est très englobant en droit administratif, et souvent la frontière entre ce qui est droit et fait importe peu.

Traditionnellement, la jurisprudence a distingué entre les erreurs commises sur des questions de compétence ou juridiction et celles commises à l'intérieur de la compétence ou plus exactement de la compétence spécialisée. On fait alors allusion à la compétence principale de l'organisme, celle qui est sa raison d'être. Comme l'écrit la Cour suprême, cette compétence est essentiellement statutaire :

Le Tribunal du travail est un tribunal administratif qui tire ses pouvoirs de la loi qui le crée. Ceux-ci sont donc limités par sa loi constitutive. En conséquence, le Tribunal et un juge de ce tribunal doivent se conformer strictement aux pouvoirs que leur confère cette loi sous peine d'excès de juridiction ou d'abus de compétence.³

La compétence revêt toutefois un autre aspect qu'on peut appeler la compétence accessoire, qui comprend des pouvoirs implicites qu'ont un certain nombre d'organismes, notamment les tribunaux administratifs. Nous allons dans un premier temps les étudier avant de traiter de la compétence principale.

SECTION I

Les compétences accessoires

Paragraphe 1

Interpréter la loi et statuer sur sa propre compétence

Le fait qu'un tribunal ait une compétence statutaire implique toutefois que ce même tribunal peut être appelé à interpréter la loi et même à statuer sur sa propre juridiction, c'est-à-dire à interpréter la loi qui lui confère ses attributions⁴. Ceci implique aussi qu'un tribunal a normalement le pouvoir d'interpréter et d'appliquer toute loi ou règle de droit nécessaire à l'exercice de sa propre juridiction. Ainsi, on a reconnu aux tribunaux administratifs le pouvoir d'interpréter d'autres lois que leur loi constitutive ou habilitante⁵, et d'examiner

2. *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, 750 ; *Sept-Îles (Ville de) c. Aluminerie Alouette*, J.E. 99-475 (C.A.).
3. *Supermarché Jean Labrecque c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, 232, confirmé dans *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, 595.
4. *Cutter Laboratories International c. Tribunal antidumping*, [1976] 1 C.F. 446 ; *Re A.G. of Canada and Public Service Staff Relations Board*, (1976) 68 D.L.R. (3d) 357 ; *Garderie Blanche-Neige Inc. c. Ville de Montréal*, C.S. Mtl, 19-12-1980, J.E. 81-107 ; *Cité de Côte St-Luc c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1981] C.S. 27. La Cour suprême adopte implicitement cette règle dans : *Jacmain c. P.G. Canada*, [1978] 2 R.C.S. 15 ; *Lan-glois et Com. fonction publique c. Ministère de la Justice du Québec*, [1984] 1 R.C.S. 472.
5. *P.G. Canada c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24 (C.A.).

des questions constitutionnelles ou semi constitutionnelles. En particulier, il est bien établi qu'un tribunal administratif a le pouvoir d'examiner des questions portant sur le partage des compétences constitutionnelles.

Paragraphe 2

Interpréter et appliquer les Chartes des droits

Il est admis qu'un justiciable puisse invoquer les Chartes des droits devant un tribunal administratif qui doit en tenir compte dans l'exercice de sa juridiction⁶. Un tribunal peut entendre une argumentation fondée sur la Charte quant à la constitutionnalité des recours disponibles dans une affaire donnée⁷. Il peut se prononcer sur un motif de discrimination provenant d'une Charte ou d'une loi analogue⁸.

Paragraphe 3

Statuer sur la constitutionnalité de la loi

Depuis quelques années se pose une question d'une tout autre nature ; elle consiste à se demander si les tribunaux administratifs peuvent statuer vraiment sur la constitutionnalité des lois et règlements⁹. La Cour suprême a statué sur cette délicate question¹⁰, alors que la Cour d'appel fédérale était partagée ; la Cour d'appel de l'Ontario a aussi eu à se prononcer.

Ceux qui sont favorables à l'idée que les tribunaux administratifs aient une telle juridiction invoquent un *obiter dictum* du juge Dickson dans *Big M Drug Mart* :

Si un tribunal judiciaire ou administratif juge une loi incompatible avec la Constitution, ce tribunal a, en vertu du caractère prédominant de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévu au paragraphe 52(1), non seulement le pouvoir mais encore l'obligation de considérer comme « inopérantes » les dispositions incompatibles de cette loi.¹¹

6. *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929 ; *Syndicat des employés municipaux de Jonquière c. Jonquière*, [1996] R.D.J. 621 (C.A.), J.E. 97-85 (C.A.).
7. *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892.
8. *Cooper c. Canada*, [1996] 3 R.C.S. 854, 888.
9. Pour une étude en profondeur de cette question, voir P. GARANT, « Qui contrôle la constitutionnalité des lois ? Cours supérieures ou tribunaux administratifs », dans *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989, p. 1 ; G. PÉPIN, « La compétence des tribunaux administratifs de décider de la constitutionnalité d'une loi, notamment de sa compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés », (1991) 16 *Queen's L.J.* 113-162.
10. *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570 ; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5 ; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22.
11. [1985] 2 R.C.S. 295, 353.