

Pierre Issalys

Denis Lemieux

**L'ACTION
GOUVERNEMENTALE**

**Précis de droit
des institutions
administratives**

3^e édition

ÉDITIONS YVON BLAIS

© 2009 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

Issalys, Pierre

L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives

3^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-170-1

1. Droit administratif – Canada. 2. Canada – Administration. 3. Pouvoir discrétionnaire (Droit administratif) – Canada. 4. Droit administratif – Québec (Province). I. Lemieux, Denis. II. Titre.

KE5015.I87 2009

342.71'06

C2009-941800-2

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 2009
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 978-2-89635-170-1

Imprimé aux États-Unis



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

La Cour suprême a semblé assimiler à une intervention extérieure légale la procédure du référendum, préalable à l'adoption d'un règlement, lorsque celle-ci est prévue par la loi.

Lamoureux c. Ville de Beaconsfield, [1978] 1 R.C.S. 134 (règlement interdisant l'émission d'un permis de construction dans les cas où les propriétaires avoisinants s'y opposeraient). Mais voir la dissidence du juge Pigeon, ainsi que l'arrêt *Canada Atlantic Ry Co. v. City of Ottawa*, (1885) 12 R.C.S. 365 (vote des contribuables concernant le versement d'un boni dans le cadre d'un projet de construction ferroviaire).

Six Nations Traditional Hereditary Chiefs c. Canada, (1991) 43 F.T.R. 132 (« Le référendum n'est pas une forme de délégation de pouvoir illégale, il est une source d'information au même titre qu'une autre. »).

V. LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ EN LA MANIÈRE PRÉVUE PAR LA LOI

4.24 La procédure administrative

Nous avons déjà vu que le pouvoir discrétionnaire devait s'exercer en conformité avec la loi (voir 2.7 et s.). Ainsi, un pouvoir d'adopter des normes à portée générale ne peut être converti en pouvoir d'accomplir des actes à portée individuelle (voir 3.14). De même, un pouvoir discrétionnaire ne peut être transformé en pouvoir lié (voir 3.25).

Les tribunaux judiciaires considèrent également que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est assujéti au respect de certaines exigences procédurales. Celles-ci peuvent être clairement exprimées dans la loi habilitante. Elles peuvent également se fonder sur des règlements ou des règles de pratique ou encore découler implicitement de la qualification du pouvoir exercé (voir 3.20).

Certaines procédures types seront vues au cours des chapitres subséquents consacrés aux règlements (chapitre 7), aux prélèvements (chapitre 9), aux prestations (chapitre 10), aux autorisations (chapitre 11) et aux contrats administratifs (chapitres 13 et 14).

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3, art. 13 (motivation et consignation des décisions).

Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, art. 449 (motivation et notification des décisions) et 450 (contestation).

Loi sur les règlements, L.R.Q., c. R-18.1.

Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22.

4.25 La distinction entre formalités essentielles et règles indicatives

STASSINOPOULOS, *Traité des actes administratifs*, 1973, p. 226-232.

LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, par. 65-025.

Les règles de procédure qui encadrent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire comportent certaines formalités réputées essentielles, ainsi que d'autres règles qualifiées d'indicatives. La violation de ces dernières n'emportera pas toujours l'annulation de l'acte ainsi adopté.

Les formalités essentielles sont celles que les tribunaux judiciaires reconnaissent comme impératives.

Robinson c. St-Faustin (Corp. municipale de), J.E. 90-1673 (C.S.) (nullité d'une résolution et d'un contrat de vente pour cause de défaut d'approbation par la Commission municipale).

On trouvera dans cette catégorie les règles de procédure destinées à protéger ou préserver :

— le contrôle administratif et financier de l'Administration ;

Loi sur l'administration publique, L.R.Q., c. A-6.01, art. 43-48, 51-54 (prévisions budgétaires).

Loi sur le Vérificateur général, L.R.Q., c. V-5.01, art. 63-66 (prévisions budgétaires).

— la participation du public au processus décisionnel ;

Loi sur les règlements, L.R.Q., c. R-18.1, art. 10 (avis accompagnant tout projet de règlement et indiquant le délai à l'intérieur duquel les intéressés peuvent faire parvenir leurs commentaires).

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 6.4 (audiences publiques du B.A.P.E.), 31.3, al. 2 (information et consultation publiques), 64.7, al. 2 (représentations).

Règlement sur la procédure de la Commission des transports du Québec, D. 148-98, 04/02/98, *G.O.Q.* II, 1441 et modifié en partie par la décision du 11/11/98, *G.O.Q.* II, 6006 (opposition ou intervention suite à l'introduction d'une affaire devant la Commission).

- les droits des personnes susceptibles d'être touchées par la décision ;

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 25 (signification et transmission d'un préavis), 27.1, al. 2 (avis préalable à l'ordonnance de production d'un plan de réaménagement du terrain), 95.4, al. 2 (signification d'un avis préalable à une dénégation de conformité), 97 (signification des décisions susceptibles d'appel), 100 (audition devant la Commission municipale), 122.4 (représentations préalables à la révocation d'un certificat).

Loi sur les transports, L.R.Q., c. T-12, art. 35, al. 2 (avis au transporteur préalablement au retrait des plaques et du certificat d'immatriculation), 37.2, al. 2 (audition préalable à la révocation d'un permis), 40.1 (comparution).

Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, art. 449 (audition et notification des décisions).

Plusieurs facteurs sont alors pris en compte pour permettre de déterminer s'il s'agit d'une formalité essentielle :

- La loi établit-elle la conséquence de l'irrégularité ?

Si oui, la Cour donne suite à l'intention du législateur.

- Est-il possible de respecter intégralement la procédure ?

Si urgence il y a et que l'organisme a agi de bonne foi, on pourra considérer que la règle n'était pas essentielle.

- L'exigence constitue-t-elle un fait créateur de compétence ?

Si c'est le cas, on peut soutenir que l'organisme en cause n'a pas compétence si cette exigence n'a pas été respectée.

- L'irrégularité entraîne-t-elle la violation d'un principe de justice naturelle ?

Si oui, le vice de forme constituera une atteinte à une formalité essentielle.

– L'exigence vise-t-elle à protéger les droits des citoyens ?

Si c'est le cas, il s'agit d'une formalité essentielle.

– Le requérant a-t-il subi un préjudice ?

Si oui, il s'agit d'une formalité essentielle.

– L'objectif visé par les procédures a-t-il été atteint ?

Si oui, il ne s'agit que d'une règle indicative.

Les règles indicatives comprennent des formalités jugées secondaires dont la violation ne cause apparemment pas de préjudice grave pour l'Administration ou pour les personnes immédiatement intéressées.

St-Laurent (Ville de) c. Agence métropolitaine de transport, J.E. 2000-1860 (C.A.) (rejet d'une demande d'annulation de résolutions de circuits d'autobus fondées sur un plan stratégique qui n'a pas encore été adopté).

On doit souligner l'impact qu'est susceptible d'avoir l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* au plan de ces formalités. En effet, l'article 24 prohibe toute atteinte à la liberté ou aux droits individuels si ce n'est, notamment, en conformité avec la procédure prescrite. En ce faisant, il octroie un cadre législatif aux garanties procédurales déjà exprimées par les tribunaux et enchâsse dès lors davantage leur caractère impératif.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12, art. 24.

Bouchard c. Québec, [1987] R.J.Q. 1304 (C.S.) (perquisitions effectuées sur la base de mandats délivrés illégalement).

Spooner c. Communauté urbaine de Montréal, [1987] D.L.Q. 185 (C.P.) (fouille et arrestation illégales ayant conduit à un emprisonnement injustifié).

Protection de la jeunesse – 193, [1986] R.J.Q. 736 (C.S.) (illégalité de l'ordonnance d'hébergement d'une adolescente dans une unité sécuritaire en l'absence de motifs prévus à la loi habilitante).

Office de la construction c. Laplante, [1985] C.S.P. 1103 (arrestation sans mandat et en l'absence de l'avis préalable requis par la loi).