La subordination du règlement p. 524, 594

Pierre Issalys Denis Lemieux

L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Précis de droit des institutions administratives

3e édition

©2009

ÉDITIONS YVON BLAIS

Renvoi relatif à la Loi anti-inflation, [1976] 2 R.C.S. 373 (Le pouvoir de « légiférer par décret de façon à lier les citoyens » ne peut se fonder ni sur un accord entre gouvernements, ni sur la prérogative royale.).

Dlugosz c. *P.G. Québec*, [1987] R.J.Q. 2312 (C.A.) (invalidation d'un texte énonçant des normes assorties de sanctions financières et visant une catégorie de personnes, dont la prise n'était autorisée par aucune loi).

North Coast Air Services c. *Commission canadienne des transports*, [1968] R.C.S. 940 (invalidation d'une ordonnance de portée générale ne correspondant à aucune habilitation conférée par la loi).

Fédération canadienne de la faune c. *Ministre de l'Environnement*, [1989] 3 C.F. 309 (S.P.I.), conf. par (1989) 99 N.R. 72 (C.A.F.) (intention évidente du législateur de conférer à des « lignes directrices » la force obligatoire d'un règlement).

II. LE DOMAINE DU RÈGLEMENT

7.5 Le règlement et la loi

BLACHE, « Du pouvoir de changer la loi par acte réglementaire statutaire », (1977) 12 *R.J.T.* 371.

BLACHE, « Les rapports entre la loi et les actes réglementaires », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *La réglementation qui découle des lois*, 1981, p. 55.

CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3e éd., 1999, p. 459-463 et 468-472.

DUSSAULT et BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., t. I, 1984, p. 452-459.

GARANT, *Droit administratif*, 5e éd., 2004, p. 304-305.

GARANT et ISSALYS, *Loi et règlement*, 1981, p. 264-280.

PÉPIN et OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2e éd., 1982, p. 113-118.

ROYER et LAVALLÉE, *La preuve civile*, 4e éd., 2008, p. 55-64.

SULLIVAN, *Construction of Statutes*, 5e éd., 2008, p. 341-343.

Le rapport entre le règlement et la loi est déterminé par leur situation dans la hiérarchie des normes juridiques : le règlement y occupe un rang inférieur à la loi (voir 2.2). Norme dérivée et *subordonnée* par rapport à la loi, le règlement n'en joue pas moins auprès d'elle un *rôle complémentaire* souvent important, quelquefois essentiel, et produit sur l'ordre juridique un *effet très semblable* à celui de la loi.

La **subordination** du règlement à la loi s'exprime d'abord par l'assujettissement du règlement aux dispositions habilitantes de la loi-mère, quant à son auteur, à ses formalités d'édiction, à son contenu et à ses effets. Elle s'exprime aussi, comme pour tout autre acte administratif, par la nécessité pour le règlement de respecter les finalités d'intérêt général propres à la loi-mère (voir 2.7 et s. et 7.27). La présomption de validité dont jouit le règlement (voir 7.24) peut donc être écartée par la démonstration d'un conflit entre ses dispositions et celles de la loi-mère. Ces dernières devront évidemment prévaloir, sauf dans l'hypothèse où elles envisagent elles-mêmes la création de normes inconciliables par le règlement. Avant de se résoudre à constater un conflit entre la loi-mère et un règlement par ailleurs rattachable à une habilitation donnée par celle-ci, l'interprète s'efforcera cependant d'en faire si possible une lecture qui les mette en harmonie. De même, en cas de conflit entre un règlement et les dispositions d'une loi autre que la loi-mère, on cherchera une solution dans les rapports logiques de préséance entre les deux lois, plutôt que de conclure sommairement à l'invalidité du règlement (voir 7.26).

Le **caractère complémentaire** du règlement par rapport à la loi s'exprime notamment par une répartition traditionnelle du contenu des normes juridiques de type législatif entre les lois et les règlements. Ainsi, sont ordinairement réservés à la loi les principes généraux de l'encadrement juridique d'une matière, la création d'autorités administratives, les dispositions portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux des citoyens. Sont fréquemment laissés à la compétence d'autorités habilitées à faire des règlements les détails d'organisation administrative et financière ou de procédure. Pour le reste, le partage des règles de portée générale entre la loi et le règlement varie d'une matière à l'autre. En principe, le règlement est le domaine du technique, de l'accessoire, du contingent ; mais il arrive souvent que le législateur fasse dépendre de règlements, et donc de la volonté de l'administration, la délimitation du champ d'application de la loi (par définition, extension ou exclusion). En l'absence de ces règlements, il peut arriver que la loi demeure pratiquement lettre morte. Dans toute la mesure du possible, cependant, et à moins qu'il apparaisse que le législateur considérait l'exercice effectif du pouvoir réglementaire conféré par la loi comme essentiel à la mise en œuvre de celle-ci, on s'efforcera de donner aux termes de la loi tout l'effet dont ils sont susceptibles, malgré l'absence de normes complémentaires à établir par règlement.

La complémentarité entre la loi-mère et le règlement est également illustrée par la transposition dans le règlement de l'économie

Étant admis que la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec a valeur quasi constitutionnelle, il semble que le contrôle de la conformité d'un règlement québécois à ses dispositions doive suivre le même régime.

Cuddy Chicks Ltd. c. *Commission des relations de travail de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 5 (Un tribunal administratif auquel sa loi constitutive donne compétence pour trancher toute question de droit à l'occasion d'une affaire qui lui est soumise a compétence pour statuer sur la constitutionnalité d'une disposition de cette loi.).

Tétreault-Gadoury c. *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1991] 2 R.C.S. 22 (L'économie générale d'une loi peut indiquer que le législateur, ayant expressément conféré à un tribunal administratif d'appel compétence sur toute question de droit, mais s'étant abstenu de le faire dans le cas du tribunal administratif de première instance, a entendu réserver au tribunal d'appel la compétence pour statuer sur les questions constitutionnelles.).

Morneau c. *P.G. Québec*, J.E. 90-125 (C.S.) (compétence de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles pour statuer sur la conformité d'une disposition législative à la *Charte* canadienne ou à la *Charte* québécoise).

P.G. Canada c. *Racette-Villeneuve*, [1995] 2 C.F. F-64 (C.A.F.) (en l'absence d'attribution expresse à un tribunal administratif de la compétence pour trancher toute question de droit, des indications dans la loi organique du tribunal permettent de conclure à l'existence d'une telle compétence et donc à celle de statuer sur les questions constitutionnelles).

Laflamme c. *Surintendant des faillites*, [1995] 3 C.F. 174 (S.P.I.) (Le pouvoir d'interpréter sa loi habilitante ne comporte pas par lui-même l'attribution à un tribunal administratif de la compétence pour statuer sur une question constitutionnelle, notamment lorsqu'il s'agit d'un tribunal non permanent et dont les membres ne sont pas nécessairement juristes.).

VI. LA LÉGALITÉ DU RÈGLEMENT

7.26 Le dépassement de l'habilitation

BLACHE, « Du pouvoir de changer la loi par acte réglementaire statutaire », (1977) 12 *R.J.T.* 371.

DUSSAULT et BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., t. I, 1984, p. 519-525 et 564-566.

GARANT, *Droit administratif*, 5e éd., 2004, p. 314-330.

HOLLAND et McGOWAN, *Delegated Legislation in Canada*, 1989, p. 181-201.
KEYES, *Executive Legislation*, 1992, c. 10.
SALEMBIER, *Regulatory Law and Practice in Canada*, 2004, p. 311-321, 337-339.

Tout en étant assujetti aux règles applicables généralement à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires (voir les c. 2 et 4), le pouvoir réglementaire est soumis à un ensemble de contraintes spécifiques. Celles-ci apparaissent toutefois moins comme un supplément à ces règles de portée générale que comme des applications particulières, ou des prolongements logiques, de ce cadre fondamental. En dernière analyse, elles traduisent toutes, au niveau particulier de l'acte réglementaire, le rôle essentiel joué par le pouvoir discrétionnaire dans la construction de l'ordre juridique (voir 1.27), la dépendance du pouvoir discrétionnaire par rapport à une habilitation donnée par la loi (voir 2.7 et 4.2) et son assujettissement aux finalités de cette loi (voir 2.8 et 2.9).

La limite la plus évidente à l'exercice du pouvoir réglementaire est constituée par les termes mêmes de la disposition législative habilitante sur laquelle il se fonde. Cette disposition charnière, sur laquelle s'articule le rapport entre la loi-mère et le règlement, permet de déterminer comment le règlement viendra éventuellement prendre son rang dans la hiérarchie des normes juridiques et juxtaposer aux règles formulées dans la loi des règles complémentaires présentant un degré de concrétisation plus élevé (voir 7.5). La formulation de l'habilitation détermine en effet quels sont les aspects de la loi auxquels le règlement apportera un tel complément ; très souvent, quoique dans une mesure variable, elle précise aussi la nature de ce complément. Selon le libellé de l'habilitation (voir 7.9 à 7.15), le rôle complémentaire assigné au règlement sera plus ou moins circonscrit. Si ample qu'il soit, le pouvoir réglementaire ne peut être valablement exercé qu'à l'intérieur des limites qui lui sont ainsi tracées. L'objet premier du contrôle de légalité assuré par le tribunal judiciaire de droit commun (voir 7.24) sera de veiller à ce que le titulaire du pouvoir réglementaire ne dépasse pas ces limites, sous peine d'invalidation de l'acte réglementaire. Les contrôles exercés au cours du processus d'élaboration (voir 7.18) et d'adoption (voir 7.19) des projets de règlement, de même que le contrôle de tutelle exercé par le gouvernement (voir 7.22) et le contrôle exercé *a posteriori* par le Parlement (voir 7.23) sont autant d'occasions de s'assurer que le texte réglementaire n'outrepasse pas le champ prévu de son intervention.

À cet égard, l'habilitation générale (voir 7.9) est peu contraignante, surtout si ses termes justifient qu'on lui donne une portée coextensive à l'objet de l'ensemble de la loi habilitante, et moins contraignante encore si elle comporte une clause d'appréciation subjective (voir 7.15). En revanche, les diverses formes d'habilitations spéciales circonscrivent plus ou moins nettement le contenu de la réglementation envisagée (voir 7.10 à 7.12) ; dès lors, des limites relativement plus faciles à cerner s'imposent au titulaire du pouvoir réglementaire.

Les cas les plus courants de dépassement sont ceux où le règlement crée un droit non prévu par la loi, ajoute des restrictions ou des conditions à celles que prévoit la loi pour l'exercice d'un droit, ou crée une interdiction absolue dans un cas où la loi ne prévoit qu'une restriction. Ce dernier aspect de la règle de non-dépassement du pouvoir réglementaire est souvent résumé par la formule « Interdire n'est pas réglementer ».

Les termes exprès de la disposition habilitante ne sont cependant pas les seuls points d'appui de la règle de non-dépassement de l'habilitation. Cette règle a également un contenu implicite, reposant sur la subordination du règlement par rapport à la loi (voir 7.5) et sur la structure hiérarchique de l'ordre juridique. En effet, dire que le règlement ne peut dépasser les limites que lui assigne la loi-mère s'entend non seulement des limites extérieures fixées par celle-ci au champ d'intervention réglementaire (par exemple, en précisant l'objet, la matière ou la finalité de cette intervention), mais aussi d'une limite interne imposée à l'action du pouvoir réglementaire : celui-ci, *à moins d'y être précisément autorisé*, ne peut contredire la loi-mère. En cas de conflit entre une disposition réglementaire et une disposition de la loi habilitante, la hiérarchie des normes juridiques exige que la loi prévale.

Ces notions fondamentales de subordination du règlement à la loi-mère et de hiérarchie des normes juridiques permettent de résoudre le problème posé par d'autres hypothèses. Ainsi, le processus de création continue de l'ordre juridique positif grâce à des pouvoirs discrétionnaires hiérarchisés permet d'admettre sans difficulté que le pouvoir de prendre un règlement comporte celui de le modifier, de l'abroger ou de le remplacer. Ces actes auront tous la nature et le rang d'un règlement et seront soumis aux mêmes exigences de fond et de forme que l'acte porteur du règlement initial. Ainsi en va-t-il également de l'hypothèse du conflit entre deux dispositions réglementaires, inconciliables entre elles mais non avec la loi-mère, et se situant

toutes deux à l'intérieur du champ de réglementation prévu par la loi habilitante : en l'absence de tout dépassement de l'habilitation, la prépondérance de la loi ne résout pas la difficulté, et il faut donc faire appel aux règles de prépondérance applicables aux conflits entre normes juridiques de même niveau hiérarchique. Prévaudra donc celle des deux dispositions réglementaires dont l'objet est le plus spécifique ; si l'on ne peut les distinguer sur ce plan, la plus récente prévaudra. L'une et l'autre resteront cependant valides. Ces règles de prépondérance interviendront aussi dans d'autres hypothèses rattachables en première analyse à la notion de dépassement de l'habilitation. Ainsi, on peut penser que toute habilitation à faire des règlements est limitée par une exigence de non-contradiction non seulement par rapport à la loi-mère, mais par rapport aux autres lois du même législateur, en raison de leur rang hiérarchique supérieur. Cette affirmation doit cependant être nuancée. En effet, la subordination du règlement par rapport à sa loi-mère justifie de traiter le conflit entre un règlement, valablement pris en vertu de sa loi-mère, et une autre loi comme un conflit entre les deux lois. C'est donc par l'application des règles de prépondérance au rapport entre ces deux lois que sera tranché le conflit entre le règlement et cette autre loi. L'un et l'autre texte resteront cependant valides : l'exigence de non-dépassement, dont la sanction est l'invalidité, ne vaut que par rapport à la loi-mère.

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21 et modif., art. 31(4) (contenu implicite de l'habilitation à réglementer).

Booth c. *R.*, (1915) 51 R.C.S. 20 (illégalité d'un règlement prévoyant le renouvellement automatique d'un permis de coupe dont la loi limite la validité à douze mois).

R. c. *National Fish*, [1931] Ex. C.R. 75 (illégalité d'un règlement réservant les permis de pêche aux bateaux construits au Canada, alors que la loi en prévoit l'attribution aux bateaux enregistrés au Canada ou dont le propriétaire est canadien).

Petts c. *Juge-arbitre*, [1974] 2 C.F. 225 (C.A.F.) (illégalité d'un règlement interdisant le paiement de prestations d'assurance-chômage pendant la période annuelle d'inactivité des enseignants, alors que la loi ne permet que de « restreindre le montant ou la période de service des prestations »).

Butler Metal Products c. *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1983] 1 C.F. 790 (C.A.F.) (illégalité d'une réglementation de procédure, imposant notamment des délais, applicable à une demande de réduction des cotisations d'assurance-chômage, alors que la loi ne prévoit qu'un règlement déterminant l'importance de la réduction).

Entreprises de rebuts Sanipan c. *P.G. Québec*, [1995] R.J.Q. 821 (C.S.) (légalité d'un règlement interdisant à l'exploitant d'un site d'élimination d'accepter les déchets produits hors du Québec, la loi permettant de « régir [par règlement] le dépôt et le traitement de toute catégorie de déchets » et le fait de restreindre une activité par ailleurs réglementée n'équivalant pas à l'interdire).

Association des Gens de l'air du Québec c. *Lang*, [1978] 2 C.F. 371 (C.A.F.) (Le conflit entre la *Loi sur les langues officielles* et un texte réglementaire pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, à propos de l'emploi du français dans le contrôle de la navigation aérienne, se résout par la prépondérance du texte réglementaire, qui se fonde sur une loi dont l'objet est plus spécifique, même si la *Loi sur les langues officielles* est plus récente.).

Provencher c. *Régie de l'assurance maladie du Québec*, J.E. 2001-1642 (C.S.) (illégalité d'un règlement énonçant une présomption absolue ayant un effet continu, et prétendant se fonder sur une habilitation à prescrire des mesures transitoires).

Association professionnelle des sténographes officiels du Québec c. *P.G. Québec*, [1999] R.J.Q. 1618 (C.A.) (illégalité de règlements des barreaux limitant à certains ressorts le droit d'exercer la profession de sténographe, alors que la disposition habilitante ne prévoyait aucune restriction territoriale au pouvoir de réglementer l'accréditation des sténographes).

Association chasse et pêche Martin-pêcheur c. *Côté*, J.E. 2002-998 (C.S.) (Le pouvoir réglementaire conféré par une loi relative à la gestion de la faune ne peut concerner, comme l'ensemble de la loi, que les activités récréatives, et ne saurait fonder un règlement qui permettrait au gestionnaire d'une zone d'exiger de toute personne y accédant ou séjournant la preuve des motifs de sa présence.).

Cordeau c. *Comité de surveillance de l'Association des intermédiaires en assurances de personnes du Québec*, [1997] R.J.Q. 2352 (C.Q.) (règlement déclaré inopérant au motif qu'au lieu de « déterminer les occupations » permises, il prohibe toute activité autre que celles autorisées par la loi).

Alliance animale du Canada c. *P.G. Canada*, [1999] 4 C.F. 72 (S.P.I.) (illégalité des dispositions d'un règlement, fondé sur la loi de mise en œuvre d'une convention internationale sur les oiseaux migrateurs, qui permettaient de chasser l'oie des neiges et d'autres espèces, alors que seule l'oie des neiges se trouvait dans une situation de surpopulation justifiant d'invoquer l'habilitation réglementaire conférée par la loi et prévue à la convention).

Allendale Mutual Insurance c. *Hydro-Québec*, [2002] R.J.Q. 84 (C.A.) (L'habilitation à fixer par règlement les tarifs et les conditions de la

fourniture d'électricité ne permet pas d'introduire dans le règlement une immunité complète contre les poursuites en responsabilité civile fondées sur une défaillance de l'équipement utilisé pour cette fourniture.).

Commission canadienne du blé c. *P.G. Canada*, [2008] 2 R.C.F. 87 (C.F.), conf. par. (2008) 80 Adm. L.R. (4th) 144 (F.C.A.) (Lorsqu'une loi habilite le conseil des ministres à élargir, par règlement, le champ d'application de cette loi, mais réserve au Parlement toute restriction de ce champ d'application, une modification du règlement d'extension dont l'effet est de restreindre le champ d'application de la loi constitue un dépassement de l'habilitation.).

CORPIQ Corporation des propriétaires immobiliers du Québec c. *Régie du logement*, [2008] R.J.Q. 291 (C.A.) (La publication par un ministre des résultats de calculs prescrits par un règlement du gouvernement ne constitue pas l'exercice d'un pouvoir réglementaire, et la disposition du règlement qui prévoit cette publication ne constitue donc pas un dépassement de l'habilitation conférée au gouvernement.).

P.G. Canada c. *Jose Pereira e Hijos*, (2007) 358 N.R. 310 (F.C.A.) (L'examen de la validité d'un règlement ne consiste pas à déterminer les motivations de son auteur, mais à établir si le règlement est autorisé par la loi habilitante, ce qui est le cas d'un règlement prohibitif visant les navires de pêche de certaines pays dont l'activité compromet l'objectif de conservation de la ressource énoncé à la loi et auquel renvoie une habilitation générale.).

7.27 Le détournement du pouvoir réglementaire

HOLLAND et McGOWAN, *Delegated Legislation in Canada*, 1989, c. 11.
KEYES, *Executive Legislation*, 1992, p. 219-225.

Comme tout autre pouvoir discrétionnaire, le pouvoir réglementaire doit être exercé pour des fins prévues par la loi où il prend sa source. Le règlement doit servir les fins d'intérêt public propres à la loi-mère (voir 2.7 et s.). Dans les cas où le règlement repose sur une habilitation générale (voir 7.9), cette référence aux fins de la loi-mère sera la seule contrainte explicitement imposée au titulaire du pouvoir réglementaire par la loi habilitante. Dans le cas où le règlement se fonde sur une habilitation spéciale visant une finalité particulière, englobée dans la finalité d'intérêt public de la loi dans son ensemble (voir 7.12), cette contrainte se fait un peu plus précise, mais laisse encore au titulaire une large faculté d'appréciation quant au choix des moyens les plus susceptibles de servir la finalité qui est assignée à l'exercice du pouvoir réglementaire.