

EYB2017DRA17

Droit administratif, 7e édition, 2017

Patrice GARANT

Le rapport entre l'acte de l'Administration et la norme supérieure d'habilitation

Indexation

Administratif; actes de l'Administration ; pouvoir discrétionnaire

TABLE DES MATIÈRES

3.2.1 La définition du pouvoir discrétionnaire et du pouvoir lié

3.2.2 Les limitations au pouvoir discrétionnaire

3.2.3 Le mode d'octroi du pouvoir discrétionnaire

Dans un système où prédomine la *rule of law* ou primauté de droit, il est essentiel de connaître quels sont les pouvoirs de l'Administration pour apprécier s'ils sont exercés conformément à la loi et aux principes généraux du droit.

Se pose alors le problème de la compétence, problème fondamental en droit public, aussi bien en droit international, constitutionnel ou administratif. La compétence, c'est le pouvoir conféré par la loi à une autorité publique. Elle est conditionnée par une norme supérieure dite d'habilitation, qui détermine l'action administrative quant à son fondement et à ses modalités d'exercice. Comme le rappelait la Cour suprême : « Les actes de la branche exécutive ou administrative du gouvernement se fondent généralement sur une loi [...] Toutefois, ces actes peuvent aussi se fonder sur la *common law*, comme c'est le cas de la Prérogative »¹⁵⁷. De plus, un pouvoir principal s'accompagne de pouvoirs dits « ancillaires » ou « *implied powers* », car selon l'article 57 de la *Loi d'interprétation* : « L'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin »¹⁵⁸.

En regard de la norme d'habilitation, on distingue deux types de rapports qui nous permettent de qualifier les pouvoirs de l'Administration en deux catégories :

- les pouvoirs discrétionnaires ;
- les pouvoirs liés ou non discrétionnaires.

Le critère qui sert à distinguer ces deux catégories est le concept de discrétion. Ce critère nous conduit à faire l'étude des rapports entre les normes considérées sous leur aspect matériel, c'est-à-dire quant à leur contenu. Si l'on considère ces rapports sous leur aspect formel, on est amené à considérer le problème de la hiérarchie des normes en Droit administratif en tenant compte d'un autre point de vue, soit le rapport entre la loi, le règlement et l'acte administratif particulier.

3.2.1 La définition du pouvoir discrétionnaire et du pouvoir lié

facile, certains juges ont émis des opinions intéressantes. Certes fondamentalement il faut étudier la loi habilitante et aussi le contexte. Et suivant un juge de la Cour d'appel fédérale, « il est parfois utile de se pencher sur la nature de l'entité à qui ce pouvoir discrétionnaire est reconnu », comme par exemple le Gouverneur général en conseil²³¹. Lorsqu'il s'agit d'une autorité municipale, la Cour d'appel du Québec écrit : « L'analyse du juge ignore la règle d'interprétation “bienveillante” reconnaissant aux municipalités un important pouvoir discrétionnaire délégué par l'autorité provinciale par attribution expresse ou par déduction raisonnable »²³². Il faut toutefois nous méfier d'énoncés trop vagues comme celui-ci, de la plume d'une juge de la Cour suprême :

Il faut que le pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la *Charte*.²³³

Il s'agit d'un bel idéal, mais que signifie la primauté du droit au regard du pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur, de quelles valeurs fondamentales s'agit-il, de quels principes de la Charte s'agit-il ?

On s'est demandé si le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi pouvait être limité par des directives. Selon la Cour d'appel fédérale,

[...] des lignes directrices publiées par un ministère ou un organisme gouvernemental aux fins d'informer les justiciables quant à l'application d'une loi ou d'un règlement n'ont pas force obligatoire. Les lignes directrices n'ont pas force de loi et ne peuvent en aucun cas limiter ou assujettir à des conditions un pouvoir discrétionnaire octroyé par le législateur.²³⁴

Cela vaut quand la directive émane du titulaire même du pouvoir discrétionnaire. Ce sera différent si la directive²³⁵ provient d'une autorité supérieure au décideur, comme par exemple du Gouvernement ou d'un ministre à l'égard d'un subalterne ou d'une autorité décentralisée.

3.2.3 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 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 », « s'il est d'avis que »²³⁶.

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 devoir²³⁷. Toutefois le terme « peut » peut avoir été omis et le contexte indiquera que le législateur a néanmoins conféré un véritable pouvoir discrétionnaire²³⁸.

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 manière²³⁹. 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.²⁴⁰

Cette règle a été constamment reprise depuis dans la jurisprudence et la doctrine²⁴¹. 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 référence expresse à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité en cause n'en supprime pas l'aspect impératif et que le terme « peut » suivi d'une expression comme « s'ils l'estiment nécessaire » peut encore être considéré comme indiquant qu'il existe une obligation d'exercer le pouvoir.²⁴²

La définition du pouvoir discrétionnaire, comme nous l'avons vu, implique la possibilité de choisir entre deux ou plusieurs options. Le détenteur d'un tel pouvoir conserve le choix entre diverses possibilités d'action, mais il peut être obligé d'agir lorsqu'il est sollicité par un administré dans certaines circonstances ; c'est ce qu'on appelle l'obligation d'exercer son pouvoir même discrétionnaire²⁴³.

La House of Lords, dans le célèbre arrêt *Padfield* de 1968 a apporté des éclaircissements à la règle. Il ressort de cet arrêt que, d'une part, l'Administration qui détient un pouvoir discrétionnaire doit prendre au sérieux toute demande provenant d'un administré et l'étudier, et non « throw it in the waste paper basket without looking at it »²⁴⁴. Elle ne peut donc pas systématiquement refuser ou négliger de prendre en considération la demande de l'administré²⁴⁵.

D'autre part, il semble ressortir de l'arrêt *Padfield* et d'arrêts plus anciens que l'Administration qui détient un pouvoir discrétionnaire « is not at liberty to refuse it on grounds which are arbitrary or capricious »²⁴⁶. Cela semble vouloir dire que l'Administration doit accéder à la demande de l'administré à moins d'avoir des raisons valables, c'est-à-dire des raisons qui ne sont ni arbitraires ni fantaisistes : « he (the Minister) should not refuse [...] without good reason »²⁴⁷.

Lord Denning, confirmé sur ce point par la House of Lords, ajoute même ceci : « [...] He (the Minister) should at least have good reasons for his refusal : and if asked, he should give them. If he does not do so, the Court may infer that he has no good reason »²⁴⁸. Une juge de la Cour suprême interprétera ainsi l'arrêt *Padfield* : « Le tribunal a statué que, même s'il pouvait rejeter une plainte frivole ou sans fondement, le ministre ne pouvait recourir à son pouvoir discrétionnaire à l'encontre des objets de la loi ». Voici l'opinion exprimée par lord Reed à la p. 1030 :

[TRADUCTION] Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. [...] si le ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la Cour.²⁴⁹

Toutefois, dans ce dernier cas, normalement les cours se contenteront de forcer l'Administration à agir ou à exercer sa compétence mais elles n'imposeront pas la prise de telle ou telle décision²⁵⁰. Elles pourront constater que le décideur n'a effectivement pas refusé ou négligé d'exercer sa compétence²⁵¹. Est considéré comme un refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire le fait de se retrancher derrière une

directive de portée générale plutôt que de décider au cas par cas comme la loi le prévoit²⁵². Ce principe fut clairement formulé par la Cour d'appel fédérale :

Il est certes des cas où l'autorité investie d'un pouvoir discrétionnaire pourrait agir illégalement en soumettant l'exercice de sa discrétion à des règles qu'elle aurait elle-même formulées. Il en serait ainsi si ces règles étaient si précises et si rigides que, en les appliquant, le titulaire du pouvoir manquerait à son devoir d'exercer sa discrétion en prenant en considération tous les faits de chaque espèce qui lui est soumise ; il en serait ainsi également si ces règles faisaient appel à des considérations qui n'étaient pas pertinentes à l'exercice de la discrétion.²⁵³

La Cour d'appel du Québec le confirmait plus récemment :

Cette situation ne saurait cependant permettre à l'autorité à laquelle la loi confère une discrétion de s'en remettre à une ligne de conduite préétablie, au détriment de l'autonomie décisionnelle qui lui a été attribuée en vue d'apprécier chaque cas à son mérite.²⁵⁴

Le refus d'exercer un pouvoir discrétionnaire a été considéré comme une abdication lorsqu'il résulte de directives ou *guidelines* que l'autorité a préalablement édictées et qu'elle observe trop servilement²⁵⁵. Le fait de s'estimer lié par des directives peut entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Par exemple, dans une affaire, un bureau de révision détenait le pouvoir de juger cas par cas les demandes des administrés. La Cour supérieure a considéré que les directives par lesquelles le bureau s'estimait lié et qui lui faisaient appliquer une politique générale faisaient en sorte que le pouvoir discrétionnaire n'était plus exercé comme tel, et ce, en contravention avec l'intention du législateur²⁵⁶.

Le caractère non discrétionnaire d'un pouvoir peut découler du contexte législatif dans lequel il est inséré. Ainsi, la Cour d'appel a déclaré que le ministre de l'Éducation exerce un pouvoir lié en matière de permis lorsqu'il agit en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*²⁵⁷, parce que le préambule de la *Loi sur le ministère de l'Éducation* énonce le droit des parents « de choisir les institutions qui, selon leur conviction, assurent le mieux le respect des droits de leurs enfants ». Ainsi, compte tenu de l'existence d'un droit corrélatif, le pouvoir du ministre de conférer un permis était un pouvoir lié.

Ces restrictions au pouvoir discrétionnaire s'appliquent-elles dans le cas du pouvoir réglementaire conféré à une autorité par le terme « peut » ou par des expressions analogues ? Si l'on se fie à l'ensemble de la jurisprudence sur la question, il semble que, si la législature n'impose pas à l'autorité administrative de faire un règlement ou ne détermine pas de conditions suivant lesquelles ce pouvoir doit être exercé, l'autorité administrative concernée est libre d'agir. De même que la législature juge souverainement de l'opportunité de légiférer, de même le titulaire du pouvoir de faire des règlements juge de l'opportunité d'exercer ce pouvoir. En effet, sauf exception, l'habilitation à faire des règlements ne comporte aucune mention d'un devoir de l'exercer. C'est là l'un des aspects discrétionnaires du pouvoir conféré par l'habilitation à faire des règlements. Il s'ensuit que le titulaire du pouvoir réglementaire ne peut normalement être contraint à l'exercer.

Ce caractère facultatif qui s'attache à l'exercice du pouvoir réglementaire n'empêche pas de considérer, sur le plan logique, que si le législateur a habilité une autorité à faire des règlements, c'est qu'il y voyait à tout le moins une certaine utilité en relation avec le contenu de la loi habilitante. Autrement dit, l'attribution d'un pouvoir réglementaire constitue un aveu, par le législateur, de l'inachèvement de la loi. D'où la thèse selon laquelle l'exercice du pouvoir réglementaire est une nécessité logique et pratique ; sans l'appoint du règlement, la pensée du législateur reste incomplète. Cette thèse est fréquemment invoquée, non sans succès, sur le plan politique, pour inciter le parrain d'un projet de loi à faire

connaître, lors des débats parlementaires, les projets de règlements que l'on envisage d'établir

Sur le plan juridique, par contre, cette thèse a connu des fortunes diverses. Comme le souligne l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. S.*, de 1990, l'interprétation d'un pouvoir de réglementer accordé par un verbe comme « pouvoir » s'avère une question souvent difficile²⁵⁸. Ce verbe pouvoir, à première vue facultatif, peut parfois impliquer un devoir ; celui-ci peut se dégager soit des termes explicites du texte, soit de l'intention législative. L'usage du verbe pouvoir signifie parfois que le législateur a voulu créer un pouvoir lié, et non pas conférer une pure discrétion.

Le problème s'est posé lorsqu'une autorité était appelée à appliquer une loi, alors que le législateur avait habilité cette autorité ou une autre à préciser par règlement les modalités d'application de ce texte et qu'aucun règlement n'était encore intervenu. La Cour d'appel fédérale a refusé de donner effet à un texte de loi nouveau introduisant une exception à une règle générale, au motif que l'exception visait génériquement des situations à être précisées par règlement, et que le règlement pertinent n'avait pas encore été modifié²⁵⁹. Cette solution revient en pratique à laisser l'Administration, maîtresse du pouvoir réglementaire, décider de la mise à effet des lois. La Cour suprême n'a pas voulu, pour sa part, admettre que l'inaction de l'autorité règlementante rende inopérante la volonté expresse du législateur²⁶⁰. Il est vrai qu'il s'agissait en l'occurrence des modalités d'application d'une exemption fiscale ; la Cour a préféré donner sa pleine portée à cette exemption, plutôt que de priver les contribuables d'un avantage en raison du silence du règlement.

La Cour d'appel du Québec a, dans un premier temps vers 1988, refusé de tenir compte de l'absence d'un règlement dans un contexte où l'article [114](#) de la *Loi 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 règlement²⁶¹. 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 : « La Régie, en ne réglementant pas le contenu d'une notion essentielle, s'est attribué ainsi un pouvoir discrétionnaire, changeant la nature de la fonction réglementaire qui lui était délégué »²⁶². Selon la Cour, « cette absence de réglementation modifie substantiellement l'esprit même de la loi et de son application sur un point important pour sa mise en oeuvre »²⁶³.

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 loi²⁶⁴. Lorsque par ailleurs la loi crée un devoir de réglementer, l'absence de règlement « crée un vide juridique et engendre un abus de pouvoir »²⁶⁵. 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.

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.²⁶⁶

La Cour d'appel ira dans le même sens : « L'interprétation que propose l'appelante nuirait ici à l'efficacité administrative »²⁶⁷.

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.²⁶⁸

Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident²⁶⁹. 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 législatif²⁷⁰.

On a aussi qualifié certains pouvoirs des tribunaux administratifs de pouvoirs « polycentriques », « c'est-à-dire des pouvoirs discrétionnaires ou qui exigent que le tribunal choisisse parmi diverses réparations mettant en jeu des questions de politique ou nécessitant la pondération d'intérêts multiples de groupes opposés » ; on a aussi appliqué ce concept à d'autres décideurs administratifs²⁷¹. Ainsi, selon la Cour suprême :

En règle générale, le règlement des conflits de travail par la commission des relations du travail exige l'application d'un processus décisionnel « polycentrique », en ce sens que le conflit met en jeu un certain nombre d'intérêts et de considérations opposés et demande des solutions propres à assurer un équilibre coûts-bénéfices pour les divers groupes concernés.²⁷²

[232.](#) *Québec (Ville de) c. Galeries de la Capitale Holding inc.*, 2016 QCCA 951, [EYB 2016-266420](#), par. 4 : « Il importe aussi de rappeler que les gouvernements municipaux doivent jouir de la flexibilité nécessaire pour administrer leur territoire dans les meilleurs intérêts de leurs résidents et selon une conception raisonnable de ce qu'ils estiment être l'intérêt public ».

[233.](#) *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, 1999 CanLII 699, par. 56.

[234.](#) *Thibeault c. Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités)*, 2016 CAF 102, par. 36.

[235.](#) Nous reviendrons sur cette question au chapitre IV.

[236.](#) *Canada (Procureur général) c. Kamel*, 2009 CAF 21, par. 28 : « Les mots « s'il est d'avis » (« is of the opinion ») font partie du langage usuel du droit administratif canadien. Ils confèrent à un décideur le pouvoir d'exercer un pouvoir discrétionnaire ».

[237.](#) *O'Connell, en sa qualité de registraire des véhicules à moteur de la province du Nouveau-Brunswick c. Maxwel*, 2016 NBCA 37, par. 42 : « Les tribunaux canadiens ont indiqué que l'emploi du terme “peut” est une indication clé que la nature du pouvoir décisionnel est discrétionnaire » ; *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. Graton*, [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.

[238.](#) *Sinclair c. P.G. Québec*, note 237, p. 316.

[239.](#) L. Ph. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e 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 Statutes*, 12^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1969, p. 234-235 ; S.G.G. EDGAR, *Craies on Statute Law*, 7^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1971, p. 284 et s. ; P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 292 ; R. SULLIVAN, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd., Toronto, Butterworth, p. 56-60.

[240.](#) *Julius c. Bishop of Oxford*, (1880) 5 A.C. 214, 222.

[241.](#) De SMITH, WOOLF et JOWELL, *supra*, note 7, p. 301 ; *Craies on Statute Law, op. cit.*, note 239, 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 ; *R. v. Johnson*, 2001 BCCA 456 ; *Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711 c. Dion*, J.E. 79-50, [EYB 1978-144641](#) (C.S.).

[242.](#) *Thyssen Mining Construction c. La Reine*, [1975] C.F. 81, 88 ; aussi *Commission scolaire régionale de Tilly c. Allard*, [1976] C.S. 521, 526 ; *Landreville c. La Reine*, [1981] 1 C.F. 15, où l'on a reconnu qu'une disposition portant autorisation est toujours obligatoire si elle a pour objet de faire reconnaître un droit ; *Office de stabilisation des prix agricoles c. Jacobs*, [1980] 2 C.F. 754, 761 (C.A.F.) ; *Jack Herdman Ltd. c. M.R.N.*, C.F.A., n^o 297-82, 25 mai 1983 ; *Landry c. Montréal (Ville)*, J.E. 86-1134, [EYB 1986-62371](#) (C.A.).

[243.](#) *M.E.I. c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565, [EYB 1984-149728](#) ; *Kahlon c. Canada*, [1986] 3 C.F. 386 (C.A.) ; *Conseil de bande Ermineskin c. Canada*, [1986] 3 C.F. 447 ; *Conille c. Canada*, [1999] 2 C.F. 33.

[244.](#) *Padfield c. Minister of Agriculture*, [1968] A.C. 997, 1006 (H.L.) : est arbitraire « le fait de refuser catégoriquement d'examiner une question » (p. 1058) ; confirmé et traduit dans *Morin c. Comité national – USD*, [1985] 1 C.F. 3, 19.

[245.](#) *Bentley Nursing Home c. Ministre et P.G. Québec*, [1978] C.S. 30. Voir aussi *Centre hospitalier Régina c. Johnson*, [1983] C.A. 455, 463, où on a jugé que « La rédaction de l'article 138 (Le ministre délivre un permis... s'il estime que l'intérêt public le justifie), même si le texte ne le dit pas formellement, oblige le ministre à donner une réponse à toute personne qui sollicite un permis » ; *Gauthier c. Commission de protection du territoire agricole*, J.E. 93-1285, [EYB 1993-74624](#) (C.Q.).

[246.](#) *Supra*, note 244, p. 1006.

[247.](#) *Ibid.* ; aussi Lord Reid, p. 1032, et Lord Upjohn, p. 1061.

[248.](#) *Ibid.*, p. 1007.

[249.](#) *Thompson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, [EYB 1992-67213](#).

[250.](#) *Ibid.* : « It (the Court) can issue a mandamus to compel him (the minister) to consider the complaint properly ». Voir aussi *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189 (C.A.) ; *Hamel c. Union populaire*, [1980] 2 C.F. 599 (C.A.) ; *Calgary City Council c. Hartel Holdings Ltd.*, (1982) 18 Alta L.R. (2d) 1 (Alta C.A.) ; *Soucy c. St-Joachim de Tourelle*, J.E. 83-783, [EYB 1983-141771](#) (C.S.) ; *Productions Serpent II c. Société générale des industries culturelles Q.*, J.E. 92-860, [EYB 1992-75345](#) (C.S.). On rencontre cependant des cas isolés où le juge va plus loin et ordonne la prise d'une décision particulière : *Driscoll Collee c. P.G. Québec*, [1980] R.P. 74 (C.S.).

[251.](#) *Steele c. Commission de police*, J.E. 96-1834, [EYB 1996-65409](#) (C.A.).

[252.](#) *Construction Bérou c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 507 (C.S.).

[253.](#) *Martin c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1972] C.F. 844, 855 (C.A.).

[254.](#) *Lachine General Hospital Corp. c. Québec*, [1996] R.J.Q. 2804 (C.A.) ; aussi *Canada (Procureur général) c. Georgian College of Applied Arts and Technology*, [2003] 4 R.C.F. 525, 2003 CAF 199, par. 38 : « le Tribunal a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en suivant cette pratique en l'espèce » ; *Newfoundland (Workers Comp. Com.) c. Jesso*, (1991) 41 Admin. L.R. (3d) 86 (Nfld. C.A.) : « Legislature did not intend Commission to fetter its discretion by making policies that have the status of law. » Un tribunal administratif ne peut se déclarer lié par ses décisions antérieures ; *Rendell c. A.G. Canada*, (1989) 39 Admin. L.R. (3d) 27 (C.F.) : « is not bound by previous decisions of Board ».

[255.](#) J. Laskin dans *Capital Cities Communications c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141, 171 ; H.L. MOLOT, « Administrative Discretion and Current Judicial Activism », (1979) *Ottawa L.R.* 337, 363-366 ; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, 6 et 7 : formulation de conditions générales touchant l'octroi de licences d'importation ; *Tom c. C.N.L.C.*, C.F., n^o T72-83, 16 août 1983 ; *Câble Laurentide Ltée c. C.R.T.C.*, [1980] 2 C.F. 441 (C.A.).

[256.](#) *Canada Steamship Lines c. C.S.S.T.*, [1985] C.S. 745. Également : *Gill c. Canada (M.E.I.)*, [1987] 2 C.F. 425 (C.A.) ; *Re Alkali Lake Indian Band c. Westcoast Transmission Co. Ltd.*, (1984) 8 D.L.R. (4th) 610 (B.C.C.A.) ; *Re Starlight Drive-in Ltd. c. Hewitt*, (1985) D.L.R. (4th) 391 (B.C.S.C.).

[257.](#) *Mont-Bénilde Inc. c. Morin*, [1983] C.A. 443 ; autres cas de pouvoir lié : *Service sanitaire R.S. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1431 (C.S.) ; *Construction Bérou c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 507 (C.S.).

[258.](#) *R. c. S. (S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254, surtout p. 273-276, [EYB 1990-67551](#).

[259.](#) *P.G. Canada c. Giguère*, [1979] 1 C.F. 823.

[260.](#) *Irving Oil Ltd. c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, [1980] 1 R.C.S. 787, [EYB 1980-148319](#).

[261.](#) *Québec (Régie des permis d'alcool) c. Hôtel Motel Cabaret Pont Frontenac (1980) Inc.*, [1988] R.J.Q. 1184, [EYB 1988-63107](#) (C.A.).

[262.](#) *Thibodeau-Labbée c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1991] R.J.Q. 731, [EYB 1991-63614](#) (C.A.) : la Régie doit donc procéder par règlement.

[263.](#) *Ibid.*

[264.](#) *Doré c. Commission scolaire de Drummondville*, [1981] C.S. 160, 169.

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

[266.](#) *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, *supra*, note 178, p. 7.

[267.](#) *Centre hospitalier Régina c. Johnson*, [1983] C.A. 455, 464.

[268.](#) *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, 1756, [EYB 1989-67230](#).

[269.](#) *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, [REJB 2002-27421](#), 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. »

[270.](#) *Supra*, note 268, p. 1756 : « les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire, découlent du pouvoir réglementaire qui lui est expressément conféré » ; *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, [EYB 2006-100901](#), par. 49 ; *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, [EYB 1992-67219](#) : « Selon un principe bien établi en common law et codifié dans une certaine mesure à l'article 31 de la *Loi d'interprétation*, [l]es pouvoirs que confère une loi habilitante comprennent non seulement ceux qui sont expressément accordés mais également, par déduction, tous les pouvoirs qui sont raisonnablement nécessaires à la réalisation de l'objectif visé. »

[271.](#) *Multi-marques Distribution inc. c. Régie des rentes du Québec*, 2008 QCCA 597, [EYB 2008-131788](#) ; aussi *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, [REJB 2004-68722](#), par. 15 ; aussi *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, [REJB 1999-13279](#).

[272.](#) *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23, [REJB 2004-60356](#), par. 28.