

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE : DÉFINITION, SOURCES ET PROBLÉMATIQUE DU DROIT ADMINISTRATIF	1
1. L'État – le Gouvernement – l'Administration	1
2. Le rôle et l'importance du Gouvernement et de l'Administration publique dans un État moderne	5
3. La définition et la situation du Droit administratif	7
4. Les sources du Droit administratif	10
5. La problématique du Droit administratif	12
a) Une dimension politique	13
b) Une dimension juridique et propre au Droit administratif	14
6. L'évolution du Droit administratif	15
CHAPITRE I : L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE	17
1.1 La description de l'Administration gouvernementale	17
1.1.1 L'Administration fédérale	18
1.1.1.1 Le Conseil des ministres ou Cabinet	19
1.1.1.2 Les ministères	19
1.1.1.3 Les organismes de coordination, de liaison ou de contrôle	21
1.1.2 L'Administration centrale provinciale	22
1.1.2.1 Le Conseil exécutif	22
1.1.2.2 Les organismes de coordination, de liaison et de contrôle	23

1.1.2.3	Les ministères	24
1.2	Le statut juridique de l'Administration gouvernementale	26
1.2.1	La distinction entre le Roi et l'État	27
1.2.2	La Couronne : nature et définition	28
1.2.3	La Couronne dans les États fédérés (les provinces)	34
1.3	L'Administration gouvernementale et la loi	37
1.3.1	La Couronne et la <i>common law</i>	37
1.3.2	La prérogative au XXI ^e siècle	45
1.3.2.1	La prérogative relative aux revenus de l'État et l'immunité fiscale	49
1.3.2.2	Les prérogatives relatives à la dignité royale	55
A.	Les immunités en matière de responsabilité	55
B.	L'immunité selon la maxime <i>nullum tempus occurrit Regi</i>	59
C.	L'immunité contre les recours extraordinaires	61
D.	L'immunité contre les exécutions judiciaires	62
1.3.2.3	Les prérogatives relatives à l'autorité royale	65
1.3.2.3.1	Les prérogatives relatives aux affaires étrangères	65
1.3.2.3.2	Les prérogatives relatives aux affaires internes	66
A.	Relativement aux forces armées	66
B.	Relativement à la justice	66
C.	Relativement au maintien de l'ordre public et à la sécurité	67
1.3.2.4	Des prérogatives diverses	68
A.	Le privilège du secret d'intérêt public devant les tribunaux	68

B. L'accès à l'information gouvernementale	74
C. Autres privilèges divers	74
1.3.3 La Couronne et le droit statutaire	76
CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE	91
2.1 La problématique de la décentralisation	91
2.2 La notion de personne morale de droit public	98
2.3 La notion d'organisme public	101
2.4 Les administrations territoriales	102
2.4.1 Au niveau fédéral	102
2.4.2 Au niveau provincial	103
2.4.2.1 Les municipalités	103
2.4.2.2 Les commissions scolaires	107
2.4.2.3 Les corporations paroissiales	108
2.5 Les organismes paragouvernementaux	109
2.5.1 Les organismes de régulation économique	109
2.5.2 Les tribunaux administratifs	111
2.5.3 Les entreprises publiques	118
A. La notion d'entreprise publique	118
B. L'évolution du système des entreprises publiques au Québec	119
C. Les types traditionnels d'entreprises publiques	121
D. Les types nouveaux d'entreprises publiques : l'entreprise en coparticipation ou l'entreprise d'économie mixte	122
E. La situation au niveau gouvernemental fédéral	123
2.5.4 Les agences paragouvernementales diverses	124

2.5.5	Les organismes de consultation et d'enquête	125
2.6	Les personnes morales de droit public dans le reste du secteur public	125
2.6.1	Les ordres professionnels	126
2.6.2	Les institutions publiques dans l'enseignement collégial et universitaire	129
2.6.3	Les institutions publiques gestionnaires des services de santé et services sociaux	131
2.6.4	Les institutions publiques dans le secteur de l'aide juridique.	134
2.7	La qualité d'agent de la Couronne ou mandataire du Gouvernement.	134
2.7.1	Le problème de la qualification comme agent ou mandataire	135
2.7.1.1	L'attribution de la qualité d'agent de la Couronne par le législateur	135
2.7.1.2	L'attribution de la qualité d'agent de la Couronne par le pouvoir judiciaire	139
2.7.1.2.1	La nature et le contenu du « fonction test » ou critère des fonctions	141
2.7.1.2.2	La nature et le contenu du « control test » ou critère des contrôles	145
2.7.2	Les conséquences juridiques de la qualification d'un organisme comme agent de la Couronne ou mandataire du gouvernement	153
CHAPITRE III : L'ACTION ADMINISTRATIVE		159
3.1	La nature des actes de l'Administration	163
3.1.1	Suivant l'approche conceptuelle	163
3.1.1.1	Le point de vue organique	163
3.1.1.2	Le point de vue matériel	164

3.1.2	Suivant l'approche fonctionnelle	167
3.1.2.1	La notion d'acte administratif	168
3.1.2.2	La notion d'acte juridictionnel ou judiciaire	170
3.1.2.3	La notion d'acte quasi judiciaire	172
	A. 1 ^{er} élément – L'atteinte à un droit, la modification d'une situation juridique particulière ou la création d'obligations	178
	B. 2 ^e élément – Un ou des indices procéduraux indicateurs du devoir d'agir quasi judiciairement . . .	183
3.2	Le rapport entre l'acte de l'Administration et la norme supérieure d'habilitation	191
3.2.1	La définition du pouvoir discrétionnaire et du pouvoir lié . . .	192
3.2.2	Les limitations au pouvoir discrétionnaire	201
3.2.3	Le mode d'octroi du pouvoir discrétionnaire	210
3.3	Le problème de la hiérarchie des normes en droit public	218
3.4	Le rapport entre l'acte administratif et l'organe habilité	219
3.4.1	Le problème de l'usurpation de pouvoirs	220
3.4.2	La délégation administrative de pouvoirs	220
3.5	Le contrôle des abus de pouvoir discrétionnaire	239
3.5.1	La poursuite d'une finalité autre que celle voulue par le législateur	243
3.5.2	La mauvaise foi	246
	3.5.2.1 La nature du critère : distinctions et définition	246
	3.5.2.2 La difficulté de prouver la mauvaise foi	248
	3.5.2.3 Les conséquences de la mauvaise foi	254
3.5.3	Les considérations non pertinentes (<i>irrelevant considerations</i>)	254

3.5.4	La discrimination	258
3.5.5	Le caractère déraisonnable ou irrationnel d'un acte	259
CHAPITRE IV : LE RÈGLEMENT (législation déléguée).		265
4.1	La notion de règlement	269
4.1.1	Définition et nature juridique de l'acte réglementaire	269
4.1.1.1	Acte normatif	270
4.1.1.2	Qui dispose par voie générale et impersonnelle	271
4.1.1.3	En vertu d'une habilitation législative expresse	272
4.1.1.4	Un acte ayant force de loi	274
4.1.1.5	Distinction entre actes réglementaires et pararéglementaires	275
4.1.2	L'ampleur du phénomène réglementaire	282
4.1.3	Les types et formes d'habilitation	285
4.2	Les règles de fond de la législation déléguée	287
4.3	Les règles de forme de la législation déléguée	345
4.3.1	Le contrôle administratif de la production réglementaire	346
4.3.1.1	Au niveau gouvernemental québécois	346
4.3.1.2	Au fédéral	347
4.3.1.3	Au niveau décentralisé	349
4.3.2	La consultation et la publicité préalables	349
4.3.3	Le contrôle de tutelle administrative et le contrôle parlementaire	356
4.3.4	L'entrée en vigueur des règlements	360
4.3.5	La publication des règlements	362
4.3.5.1	Au Québec	362

4.3.5.2	Au fédéral	363
4.3.6	Les effets de la non-publication	364
4.3.7	La connaissance judiciaire des règlements	366
CHAPITRE V : LES CONTRATS DES AUTORITÉS PUBLIQUES		367
5.1	Les règles de formation des contrats	387
5.1.1	Les règles relatives à la compétence	387
5.1.2	Le choix du contractant	405
5.1.2.1	L'adjudication des contrats par voie d'appel d'offres . . .	408
	A. La notion d'adjudication par voie d'appel d'offres . .	408
	B. Cas où l'Administration doit procéder par voie d'appel d'offres	414
	C. Que peut contenir le document d'appel d'offres ? . .	420
	D. À quoi s'engage l'Administration en lançant un appel d'offres ?	423
	E. À quoi s'engage le cocontractant de l'Administration en soumissionnant ?	441
5.1.2.2	Garanties financières offertes par les cocontractants	442
5.1.3	Les contrôles sur l'autorité contractante	445
5.1.3.1	L'autorisation et l'approbation	445
5.1.3.2	L'appropriation budgétaire	452
5.2	Règles relatives à l'exécution des contrats	458
5.2.1	L'inspection et la surveillance	458
5.2.2	La modification des contrats	458
5.2.2.1	La modification de consentement mutuel	459
5.2.2.2	La force majeure	461

5.2.2.3	La modification des contrats par l'effet d'une loi	462
5.2.2.4	La modification unilatérale par l'Administration	465
5.2.2.5	Le contrôle judiciaire des clauses abusives ou arbitraires des contrats	469
5.2.3	Les problèmes soulevés par les contrats exécutés ou en voie d'exécution	473
5.2.4	Les conséquences de l'annulation des contrats	476
5.2.4.1	Le courant jurisprudentiel favorable à l'indemnisation . .	477
5.2.4.2	La tendance jurisprudentielle défavorable à l'indemnisation	482
CHAPITRE VI : LE CONTRÔLE JUDICIAIRE, SES FONDEMENTS, SA PORTÉE.		489
6.1	Le fondement du pouvoir de surveillance et de contrôle	489
6.2	Le titulaire du pouvoir de surveillance et de contrôle	492
6.2.1	Le pouvoir de surveillance et de contrôle et le <i>Code de procédure civile du Québec</i>	492
6.2.2	Le pouvoir de surveillance et de contrôle et la <i>Loi sur la Cour fédérale</i>	494
6.2.3	Le pouvoir de surveillance judiciaire et l'article 96 de la Constitution	496
6.2.4	Le pouvoir de surveillance et l'octroi d'un droit d'appel statutaire.	497
6.2.5	Le pouvoir de surveillance et l'article 101 de la Constitution	498
6.3	Les limitations au pouvoir de contrôle	499
6.3.1	Problématique d'ordre constitutionnel relative à l'adoption de clauses privatives.	500
6.3.2	Les formes de limitations.	500
6.3.2.1	Quant à leur source.	501

6.3.2.2	Quant à leur formulation	502
A.	La clause d'exclusion des recours	502
B.	La clause dite de « finalité » (<i>finality clause</i>)	504
C.	La clause de juridiction exclusive	505
D.	La clause dite quasi privative (<i>near privative clause</i>) et la clause partielle	506
E.	La clause privative implicite	508
F.	La clause de renfort	509
6.3.3	L'effet des clauses restrictives	509
6.4	La juridiction inhérente de la Cour supérieure et l'octroi de compétences statutaires à des tribunaux inférieurs	510
6.5	L'utilité et la mise en œuvre du pouvoir de surveillance judiciaire	513
6.6	Les recours	516
6.6.1	Les recours généraux au Québec	518
6.6.2	Les recours généraux au fédéral	518
6.7	L'appel judiciaire statutaire	523
6.7.1	La nature de l'appel	525
6.7.2	La portée de l'appel	526
6.7.3	L'épuisement des recours statutaires	536
6.8	La révision et l'appel en Droit administratif	542
6.8.1	L'appel en Droit judiciaire et l'appel en Droit administratif	543
6.8.2	La révision et l'appel administratif	547
6.8.2.1	La révision implicitement autorisée	548
6.8.2.2	La révision expressément autorisée	550

CHAPITRE VII : LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ	
SUBSTANTIVE : LES ERREURS DE	
DROIT ET DE FAIT 557	
7.1	Les compétences accessoires 559
7.1.1	Interpréter la loi et statuer sur sa propre compétence 559
7.1.2	Interpréter et appliquer les Chartes des droits 560
7.1.3	Statuer sur la constitutionnalité de la loi 560
7.1.4	Le pouvoir d'appliquer les Chartes 569
7.1.5	Le pouvoir de se prononcer sur toute question de droit y compris la validité des règlements. 570
7.1.6	Le pouvoir de réviser sa propre décision (auto-révision) 573
7.1.7	La préclusion (l'estoppel) 575
7.2	La compétence principale 576
7.2.1	De <i>Bibeault</i> à <i>Dunsmuir</i> 577
7.2.1.1	La détermination de ce qu'est une question juridictionnelle 577
7.2.1.2	La portée du contrôle sur les questions intrajuridictionnelles. 587
7.2.1.3	L'erreur manifestement déraisonnable 587
7.2.1.4	La méthode pragmatique et fonctionnelle et les trois niveaux de retenue judiciaire 593
7.2.2	Vers l'arrêt <i>Dunsmuir</i> 598
7.2.2.1	Le déclin de la méthode pragmatique et fonctionnelle . . . 598
7.2.2.2	L'apport de l'arrêt <i>Dunsmuir</i> 612
CHAPITRE VIII : LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ	
PROCÉDURALE: LA RÈGLE <i>AUDI</i>	
<i>ALTERAM PARTEM</i> 635	
8.1	La justice naturelle 635

8.1.1	Les fondements et origines	635
8.1.2	Les consécration législatives et constitutionnelles	637
8.1.3	Les exclusions et restrictions	646
8.1.4	Moment de soulever un manquement	647
8.1.5	Effets juridiques des manquements	648
8.1.6	La correction des manquements	650
8.1.7	Les codifications	651
8.1.8	La nouvelle justice naturelle ou équité procédurale	652
8.1.9	La doctrine de l'expectative légitime ou la théorie des attentes légitimes	664
8.2	La règle <i>audi alteram partem</i>	667
8.2.1	L'obligation pour le décideur d'aviser : contenu et suffisance de l'avis	668
	A. Le contenu de l'avis	669
	B. Date et lieu de l'audience ou de l'équivalent	674
	C. Les personnes concernées	675
	D. Quand l'avis doit-il être envoyé ?	677
	E. Publicité de l'avis	678
	F. Les conséquences du défaut de l'avis	678
8.2.2	L'obligation pour le décideur de fournir à l'administré l'occasion de faire valoir ses moyens	680
	A. Le droit à une audience ou à l'équivalent	680
	B. La preuve	692
	C. La connaissance d'office et l'expertise particulière du tribunal	704
	D. La question des preuves indirectes et du oui-dire	709

E.	Audition de la preuve et collégialité.	713
F.	Les sources du droit de la preuve	715
G.	La langue de la justice administrative	718
H.	L'enregistrement de la preuve	721
I.	La preuve et le contenu de la décision	722
8.2.3	La communication du dossier du tribunal et la divulgation de la preuve	724
8.2.4	Le droit au contre-interrogatoire de la partie adverse et de ses témoins.	731
8.2.5	Le droit à un ajournement ou une remise	734
8.2.6	Le droit à la représentation par avocat.	738
8.2.7	Le droit au huis clos.	745
8.2.8	Le droit à la réouverture d'enquête ou des débats	749
8.2.9	Le droit à la motivation des décisions	752
8.2.10	Le droit à une audition et à une décision dans un délai raisonnable.	762
CHAPITRE IX : L'INDÉPENDANCE DES TRIBUNAUX		769
9.1	La constitutionnalisation du principe d'indépendance	769
9.2	Le critère de référence.	786
9.3	Les dimensions et les composantes de l'indépendance.	788
9.3.1	L'indépendance institutionnelle.	790
9.3.2	L'inamovibilité	790
9.3.3	La sécurité financière.	799
9.3.4	L'indépendance ou autonomie administrative.	806
9.4	L'indépendance décisionnelle ou individuelle	810
9.5	Les privilèges et les droits liés à l'indépendance	816

CHAPITRE X : L'IMPARTIALITÉ	825
10.1 L'impartialité institutionnelle ou structurelle	837
10.2 L'impartialité décisionnelle : la crainte raisonnable de partialité . . .	845
10.3 Les situations donnant lieu à crainte raisonnable de préjugé	859
10.3.1 Les conflits d'intérêts à caractère financier	861
10.3.2 Les conflits d'intérêts à caractère moral ou psychologique . . .	871
10.3.3 Les conflits d'intérêts à caractère professionnel	880
10.3.4 Le fait de siéger en appel de sa propre décision	890
10.3.5 Le fait d'agir successivement comme accusateur et juge, ou juge et partie	896
10.3.6 Les comportements antérieurs	900
10.3.7 Les comportements à l'audience ou à l'époque de l'audience	912
10.4 La situation des organismes exerçant des fonctions administratives	934
CHAPITRE XI : LA RESPONSABILITÉ EXTRA-CONTRACTUELLE DE L'ADMINISTRATION	941
11.1 Les fondements de l'obligation extracontractuelle de réparer	942
11.1.1 La responsabilité pour faute ou sans faute	943
11.1.2 La faute simple, la faute lourde, la faute présumée	965
11.1.3 Les immunités	966
11.1.4 La responsabilité pour violation de la Charte	973
11.2 Le régime de responsabilité et la nature des fonctions de l'Administration	980
11.2.1 Les actes de gestion	982
A. Les actes d'exécution matérielle	982
B. Les actes des services et agents de police	988
C. Les actes des services de protection contre les incendies	992

D. Les actes d'administration liés à l'application des lois et la gestion des services publics	995
11.2.2 Les actes de « puissance publique »	1004
A. Les pouvoirs quasi judiciaires	1006
B. Le pouvoir réglementaire	1007
C. Les pouvoirs administratifs de nature discrétionnaire	1009
11.3 La mise en œuvre du régime de responsabilité extracontractuelle de l'administration	1024
11.3.1 La responsabilité de la Couronne pour les actes de ses préposés	1024
11.3.1.1 L'existence d'un lien de préposition	1025
11.3.1.2 L'imputabilité	1031
11.3.2 Le préposé ou mandataire doit avoir agi dans l'exercice de ses fonctions	1032
11.3.3 La responsabilité de la Couronne comme propriétaire ou gardien d'un bien	1033
11.3.4 La responsabilité de la Couronne comme propriétaire d'un véhicule automobile	1034
11.3.5 La responsabilité des autres administrations publiques	1035
11.3.6 La procédure de mise en cause de la responsabilité de l'Administration	1035
11.3.6.1 L'Administration gouvernementale québécoise	1035
11.3.6.2 L'Administration fédérale	1036
11.3.6.3 Les autres administrations ou personnes morales de droit public	1038
BIBLIOGRAPHIE	1039
TABLE DE LA JURISPRUDENCE	1077
INDEX ANALYTIQUE	1315