

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I- L'Administration gouvernementale	1
1.1 Description de l'Administration gouvernementale	1
1.1.1 L'Administration fédérale	1
1.1.1.1 Le Conseil des ministres ou Cabinet	2
1.1.1.2 Les ministères	2
1.1.1.2.1 Fondement juridique du ministère.	3
1.1.1.2.2 Fonctions du ministère	3
1.1.1.3 Les organismes de coordination, de liaison ou de contrôle	4
1.1.2 L'Administration centrale provinciale.	5
1.1.2.1 Le Conseil exécutif	5
1.1.2.2 Les organismes de coordination, de liaison et de contrôle	6
1.1.2.2.1 Le Conseil du trésor.	6
1.1.2.2.2 Les comités ministériels permanents	6
1.1.2.3 Les ministères	6
1.2 Statut juridique de l'Administration gouvernementale	7
1.2.1 La distinction entre le Roi et l'État	8
1.2.2 La Couronne : nature et définition	8
1.2.3 La Couronne dans les États fédérés (les provinces).	10
1.2.4 L'indivisibilité ou la divisibilité de la Couronne	11

1.3	L'Administration gouvernementale et la loi	12
1.3.1	La Couronne et la common law.	13
1.3.2	Les prérogatives de la Couronne	16
1.3.2.1	La prérogative relative aux revenus de l'État et l'immunité fiscale.	17
1.3.2.2	Les prérogatives relatives à la dignité royale . .	20
1.3.2.3	Les prérogatives relatives à l'autorité royale . . .	21
1.3.2.4	Des prérogatives diverses	22
1.3.3	La Couronne et le droit statutaire (lois ordinaires) . .	24
Chapitre II- L'Administration paragouvernementale et infragouvernementale		31
2.1	Les concepts de base	31
2.1.1	La notion de décentralisation.	31
2.1.2	Le concept d'autonomie	33
2.1.3	La notion de personne morale de droit public	34
2.1.4	La notion d'organisme public	35
2.1.5	La notion d'entreprise publique	36
2.1.5.1	L'évolution du système des entreprises publiques	37
2.1.6	La notion d'agent de la Couronne et mandataire du Gouvernement	38
2.1.6.1	La qualification comme agent de la Couronne ou mandataire du Gouvernement	38
2.1.6.1.1	L'attribution de la qualité d'agent de la Couronne par le législateur	39
2.1.6.1.2	L'attribution de la qualité d'agent de la Couronne par le pouvoir judiciaire	39
2.1.6.1.3	Nature et contenu du critère des fonctions	40

2.1.6.1.4	Nature et contenu du critère des contrôles	41
2.1.6.2	Les conséquences juridiques de la qualification. . .	43
2.1.6.2.1	Les immunités en matière de responsabilité civile et pénale	44
2.1.6.2.1.1	En matière civile	44
2.1.6.2.1.2	En matière criminelle ou pénale.	44
2.1.6.2.2	Les immunités concernant les biens	45
2.1.6.2.3	L'immunité fiscale	45
2.1.6.2.4	Le privilège de non-application des lois . . .	46
2.1.6.2.5	Les immunités et prérogatives diverses . . .	47
2.2	Présentation de l'Administration infragouvernementale et paragouvernementale fédérale	47
2.3	Présentation de l'Administration infragouvernementale et paragouvernementale provinciale (Québec)	49
2.3.1	Les administrations territoriales.	49
2.3.1.1	Les municipalités.	49
2.3.1.2	Les commissions scolaires	52
2.3.1.3	Les corporations paroissiales	52
2.3.2	Les organismes autonomes d'adjudication, de régulation, de gestion administrative ou économique	52
2.3.3	Les divers réseaux de personnes morales de droit public dans le reste du secteur public	53
2.3.3.1	Les ordres professionnels	53
2.3.3.2	Les personnes morales de droit public dans l'enseignement collégial et universitaire	54
2.3.3.3	Les personnes morales de droit public gérant les services de santé et les services sociaux.	55

2.3.3.4	Les personnes morales de droit public dans le secteur de l'aide juridique	56
Chapitre III- Les tribunaux administratifs		59
3.1	Nature et raison d'être des tribunaux administratifs . . .	59
3.1.1	Nature	59
3.1.2	La réforme de la justice administrative	68
3.2	Structure et organisation des tribunaux administratifs . .	71
3.2.1	Au Québec	72
3.2.1.1	La nomination	72
3.2.1.2	La durée des fonctions et la sécurité d'emploi . .	72
3.2.1.3	La rémunération des membres	75
3.2.1.4	Les conditions de recrutement.	76
3.2.2	Au fédéral	77
3.3	Mission des tribunaux administratifs.	77
3.3.1	Les organismes de régulation économique.	77
3.3.2	Les organismes n'exerçant que des fonctions juridictionnelles (judiciaires)	78
3.3.3	Les organismes de plaintes et d'enquête.	79
3.4	Les pouvoirs des tribunaux administratifs	79
3.4.1	Les pouvoirs juridictionnels (judiciaires ou quasi judiciaires).	80
3.4.2	Les pouvoirs d'enquête	80
3.4.3	Les pouvoirs réglementaires et quasi réglementaires.	81
3.4.4	Des pouvoirs administratifs divers.	81
3.5	L'autonomie des tribunaux administratifs et les contrôles exercés sur eux.	82
3.5.1	Le contrôle politique	82

3.5.1.1	Les principes qui régissent les rapports entre les tribunaux administratifs et l'autorité politique parlementaire et gouvernementale . . .	82
3.5.1.2	Les restrictions statutaires à l'autonomie et leur justification	83
3.5.2	Le contrôle judiciaire	87
3.5.2.1	Le contrôle de la réparation indemnitaire	87
3.5.2.2	Le contrôle de la légalité	87
3.6	La procédure de mise en œuvre des pouvoirs de type judiciaire ou quasi judiciaires	88
3.6.1	Les caractéristiques générales de la procédure	88
3.6.1.1	Le caractère public de la procédure	88
3.6.1.2	Le caractère contradictoire de la procédure	89
3.6.1.3	Le caractère impartial de la procédure	89
3.6.1.4	La souplesse et l'absence de formalisme	89
3.6.2	Les sources et le contenu	90
3.6.2.1	La jurisprudence	90
3.6.2.2	Les chartes des droits	90
3.6.2.3	Les lois sur les commissions d'enquête et la <i>Loi sur la preuve au Canada</i>	90
3.6.2.4	Les lois constitutives des tribunaux administratifs	91
3.6.2.5	Les règles de procédure ou de pratique	91
Chapitre IV- Les actes de l'Administration publique . . .		93
4.1	La nature des actes de l'Administration	93
4.1.1	Suivant l'approche conceptuelle	93
4.1.2	Suivant l'approche fonctionnelle	94
4.1.2.1	La notion d'acte administratif	94

4.1.2.2	La notion d'acte juridictionnel ou judiciaire	95
4.1.2.3	La notion d'acte quasi judiciaire.	96
4.2	Le rapport entre l'acte de l'Administration et la norme supérieure d'habilitation.	97
4.2.1	La théorie du pouvoir discrétionnaire et du pouvoir lié	97
4.2.2	L'abus de pouvoir discrétionnaire.	101
4.2.2.1	La poursuite d'une finalité autre que celle voulue par le législateur	102
4.2.2.2	La mauvaise foi	104
4.2.2.2.1	La nature du critère : distinctions et définitions	104
4.2.2.2.2	La difficulté de prouver la mauvaise foi.	104
4.2.2.2.3	Les conséquences de la mauvaise foi	106
4.2.2.3	Les considérations non pertinentes	106
4.2.2.4	La discrimination	108
4.2.2.5	Le caractère déraisonnable d'un acte	109
4.3	Le problème de la hiérarchie des normes en droit public	111
4.3.1	Le rapport entre l'acte administratif et l'organe habilité	111
4.3.1.1	Le problème de l'usurpation de pouvoirs	111
4.3.1.2	La délégation administrative de pouvoirs ou la sous-délégation	112
	Conclusion	117
	Chapitre V- Le règlement (législation déléguée)	119
5.1	La notion de règlement	119
5.1.1	Définition et nature juridique de l'acte réglementaire	119

5.1.1.1	Un acte normatif	121
5.1.1.2	Qui dispose par voie générale et impersonnelle	122
5.1.1.3	En vertu d'une habilitation législative expresse	123
5.1.1.4	Un acte ayant force de loi	123
5.1.2	L'ampleur du phénomène réglementaire	125
5.1.2.1	Le Gouvernement et les ministres (fédéral, provincial, territorial).	125
5.1.2.2	Les commissions, régies, bureaux et organismes autonomes de régulation	126
5.1.2.3	Les ordres professionnels.	127
5.1.2.4	La réglementation adoptée par les municipalités et autres organismes municipaux ou régionaux (MRC)	127
5.1.2.5	Les règles de pratique adoptées par des organismes exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires et les tribunaux administratifs	127
5.1.2.6	Pouvoir de réglementation d'autres catégories de personnes morales de droit public	128
5.2	Les règles de fond de la législation déléguée	128
5.3	Les règles de forme de la législation déléguée.	148
5.3.1	Le contrôle administratif de la production réglementaire	149
5.3.1.1	Au Québec (niveau gouvernemental)	149
5.3.1.2	Au fédéral	149
5.3.1.3	Dans l'ensemble du secteur public.	150
5.3.2	La consultation et la publicité préalables	150
5.3.3	Le contrôle de tutelle administrative et le contrôle parlementaire	151

5.3.4	L'entrée en vigueur des règlements	152
5.3.5	La publication des règlements	152
5.3.6	La connaissance judiciaire des règlements	153
Chapitre VI- Les contrats des autorités publiques . . .		155
6.1	Les règles de formation des contrats	159
6.1.1	Les règles relatives à la compétence	159
6.1.2	Le choix du cocontractant	166
6.1.2.1	L'adjudication des contrats par voie d'appel d'offres et de soumissions publiques	166
6.1.2.1.1	La notion d'adjudication par voie d'appel d'offres et de soumissions publiques.	167
6.1.2.1.2	Cas où l'Administration doit procéder ainsi	169
6.1.2.1.3	À quoi s'engage l'Administration en faisant des appels d'offres ?	172
6.1.2.1.4	À quoi s'engage le cocontractant de l'Administration en soumissionnant ?	176
6.1.2.2	Les garanties financières offertes par les cocontractants.	177
6.1.3	Les contrôles sur l'autorité contractante	177
6.1.3.1	L'autorisation et l'approbation	178
6.1.3.2	L'appropriation budgétaire.	180
6.2	Les règles relatives à l'exécution des contrats.	181
6.2.1	L'inspection et la surveillance.	181
6.2.2	La modification des contrats	182
6.2.2.1	La modification de consentement mutuel	182
6.2.2.2	La force majeure	182
6.2.2.3	La modification des contrats par l'effet de la loi	183

6.2.2.4	La modification unilatérale par l'Administration.	183
6.2.2.5	Le contrôle judiciaire des clauses abusives ou arbitraires	184
6.2.3	Les problèmes soulevés par les contrats exécutés ou en voie d'exécution	186
6.2.4	Les conséquences de l'annulation des contrats.	187
6.2.4.1	Le courant jurisprudentiel favorable à l'indemnisation	187
6.2.4.2	La tendance jurisprudentielle défavorable à l'indemnisation	189
Chapitre VII- Les contrôles au sein de l'Administration : la tutelle administrative		193
7.1	La nature de la tutelle	194
7.1.1	Définition de la tutelle.	194
7.1.2	L'objet des contrôles	195
7.1.3	L'organe de contrôle	196
7.1.3.1	Les organes de tutelle à vocation générale	196
7.1.3.1.1	Le Conseil exécutif ou le Gouvernement	196
7.1.3.1.2	Le ministre responsable des affaires municipales et la Commission municipale.	197
7.1.3.2	Les organes de tutelle à vocation sectorielle	197
7.1.3.2.1	Le ministre de la Santé et des Services sociaux	198
7.1.3.2.2	Le ministre des Transports	198
7.1.3.2.3	Le ministre de l'Éducation	198
7.1.3.2.4	Le ministre de l'Environnement.	198
7.1.3.2.5	D'autres autorités exerçant la tutelle	198

7.2	Les procédés de tutelle	199
7.2.1	Les pouvoirs d’approbation et d’autorisation.	199
7.2.2	Distinction entre l’approbation et l’autorisation	199
7.2.3	Le pouvoir d’instruction	200
7.2.4	Le pouvoir d’annulation ou de désaveu	202
7.2.5	Le pouvoir de réformation ou de modification	202
7.2.6	Le pouvoir de suspension	203
7.2.7	Le pouvoir de substitution.	203
7.2.8	L’appel à une autorité de tutelle ou recours en révision	205
7.2.9	Le droit d’intenter des poursuites judiciaires	206
7.2.10	Le dépôt de documents et l’obligation de faire rapport	206
7.2.11	Le pouvoir d’enquête, d’inspection et de vérification	208
7.2.12	La concertation.	209
7.3	Le régime juridique de la tutelle administrative	210
7.3.1	La légalité de l’acte de tutelle et de l’acte contrôlé	210
7.3.1.1	L’illégalité de l’acte contrôlé malgré l’acte de tutelle	210
7.3.1.2	L’illégalité de l’acte contrôlé à cause de l’acte de tutelle déficient	211
7.3.1.2.1	L’approbation et l’autorisation.	211
7.3.1.2.1.1	L’absence d’approbation requise	211
7.3.1.2.1.2	L’absence d’autorisation	212
7.3.1.2.1.3	L’approbation ou l’autorisation illégal	213
7.3.1.2.2	Le pouvoir de substitution	213

7.3.1.2.3	Le pouvoir de suspension et le pouvoir de désaveu	214
7.3.1.2.4	Le pouvoir d'instruction	214
7.3.2	La mise en jeu de la responsabilité civile de l'autorité de tutelle et de l'autorité contrôlée.	214
Chapitre VIII- Les grands censeurs de l'Administration		217
8.1	Les parlementaires	217
8.1.1	Le contrôle parlementaire sur l'organisation et la gestion de la fonction publique	218
8.1.1.1	La participation des députés à l'action législative	218
8.1.1.2	La participation des parlementaires à la gestion du personnel de l'État.	218
8.1.2	Le contrôle parlementaire de l'administration financière et de la gestion gouvernementale	219
8.2	Le Vérificateur général	220
8.2.1	Le Vérificateur général du Canada	221
8.2.2	Le Vérificateur général au Québec	222
8.3	L'Ombudsman.	223
8.3.1	Le Protecteur du citoyen au Québec	224
8.3.1.1	Le statut et la mission du Protecteur du citoyen	224
8.3.1.1.1	Nature et portée du contrôle exercé par le Protecteur.	224
8.3.1.1.2	Définition de la compétence du Protecteur.	225
8.3.1.1.3	Conditions de recevabilité des plaintes et procédure de mise en œuvre	226
8.3.1.2	Le bilan du contrôle exercé par le Protecteur	226

8.3.1.3	L'évolution du rôle et de la mission de l'Ombudsman	228
8.3.2	Le Commissaire aux langues officielles.	229
8.3.3	Le Commissaire à la protection de la vie privée	230
8.3.4	Le Commissaire à l'information (fédéral).	232
8.3.5	L'Enquêteur correctionnel.	233
8.3.6	L'Ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels	235
8.3.7	L'Ombudsman des vétérans	236
8.4	Les commissions des droits de la personne	237
8.4.1	La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec	237
8.4.2	La Commission canadienne des droits de la personne	239
8.5	Autres institutions assimilées à des Ombudsmans	240
8.5.1	Le Commissaire à la déontologie policière (Québec)	241
8.5.2	Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada	241
8.5.3	La Commission des plaintes du public contre la GRC	242
8.5.4	La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire	243
8.5.5	Le Commissaire des plaintes à Hydro-Québec et la Régie de l'énergie	244
Chapitre IX- L'existence du contrôle judiciaire et sa mise en œuvre.		245
9.1	Le fondement du pouvoir de surveillance judiciaire	245
9.2	Les limitations au pouvoir de surveillance judiciaire	247
9.2.1	Les formes de limitations	247

9.2.2	L'effet relatif des clauses restrictives ou privatives	249
9.2.3	Juridiction inhérente de la Cour supérieure et octroi de compétences statutaires à des tribunaux inférieurs	249
9.3	L'objet du contrôle judiciaire	250
9.3.1	Les critères du contrôle judiciaire.	251
9.3.2	La qualification des actes contrôlés.	251
9.4	Les recours pour la mise en œuvre du contrôle judiciaire	252
9.4.1	Les recours généraux au Québec	252
9.4.1.1	L'injonction	252
9.4.1.2	Mise en œuvre du recours	253
9.4.2	<i>L'habeas corpus</i>	254
9.4.3	Le recours collectif	254
9.5	Les recours généraux au fédéral	255
9.5.1	La juridiction de la Cour fédérale.	255
9.5.2	Les recours prévus aux articles 18 et 28 L.C.F.	256
9.5.2.1	Compétence de la Cour de première instance	257
9.5.2.2	Compétence de la Cour d'appel fédérale.	258
9.6	L'appel statutaire ou prévu expressément par une loi (niveau fédéral ou québécois).	259
9.6.1	La nature de l'appel	260
9.6.2	La portée de l'appel	263
9.6.3	La situation de l'appel et des recours de droit commun : coexistence ou primauté	264
9.7	La révision pour cause ou auto-révision	264
9.7.1	La révision implicitement autorisée	265
9.7.2	L'auto-révision expressément autorisée	265

9.8 La révision simplement administrative 267

**Chapitre X- Le contrôle judiciaire de la légalité
substantive 269**

10.1 Les compétences accessoires ou complémentaires 270

10.1.1 Interpréter la loi et statuer sur sa propre
compétence 270

10.1.2 Interpréter et appliquer les chartes des droits 271

10.1.3 Statuer sur la constitutionnalité de la loi 271

10.1.4 Réviser sa propre décision 272

10.2 La compétence principale 273

Chapitre XI- Le contrôle de la légalité procédurale 281

11.1 Les principes de justice naturelle 281

11.1.1 Les fondements et les origines 281

11.1.2 Les consécutions législatives et
constitutionnelles 282

11.1.3 Les exclusions et restrictions 283

11.1.4 Les manquements : effets juridiques 284

11.1.5 La correction des manquements 284

11.1.6 Les codifications 285

11.1.7 La « nouvelle justice naturelle » ou équité
procédurale 285

11.2 La règle *audi alteram partem* ou droit d'être entendu 289

11.2.1 Comment doit-elle être appliquée ? 289

11.2.2 L'obligation pour le tribunal d'aviser : le contenu
et la suffisance de l'avis 290

11.2.3 L'obligation pour le tribunal administratif de fournir
à l'administré l'occasion de faire valoir ses moyens 291

11.2.4 L'obligation pour le tribunal de communiquer
le dossier 296

11.2.5	Le droit au contre-interrogatoire de la partie adverse et de ses témoins	298
11.2.6	Le droit à un ajournement ou à une remise	298
11.2.7	Le droit à la représentation par avocat	299
11.2.8	Le droit au huis clos	301
11.2.9	Le droit à la réouverture d'enquête	302
11.2.10	Le droit à la motivation des décisions	303
11.2.11	Le droit à une audience et à une décision dans un délai raisonnable.. . . .	307
	Conclusion	308
	Chapitre XII- L'impartialité et l'indépendance	311
12.1	La constitutionnalisation des principes d'indépendance et d'impartialité	311
12.2	L'indépendance	315
12.2.1	L'indépendance institutionnelle.	317
12.2.1.1	L'inamovibilité	317
12.2.1.2	La sécurité financière.	322
12.2.1.3	L'autonomie administrative du tribunal	326
12.2.2	L'indépendance décisionnelle	328
12.3	L'impartialité	331
12.3.1	Situations donnant lieu à crainte raisonnable de préjugé	337
12.3.2	Les conflits d'intérêts	338
12.3.2.1	Les conflits d'intérêts à caractère financier	338
12.3.2.2	Les conflits d'intérêts à caractère moral ou psychologique	339
12.3.2.3	Le conflits d'intérêts à caractère professionnel	341

12.3.3	Le fait de siéger en appel de sa propre décision . . .	343
12.3.4	Le fait d’agir successivement comme accusateur et juge.	344
12.3.5	Les comportements antérieurs	346
12.3.6	Les comportements à l’audience ou à l’époque de l’audience	348
Chapitre XIII- La responsabilité extracontractuelle de l’Administration		355
13.1	Les fondements de l’obligation extracontractuelle de réparer	356
13.1.1	La responsabilité pour faute ou sans faute	356
13.1.2	La faute simple, la faute lourde, la faute présumée	360
13.1.3	Les immunités	361
13.1.4	La responsabilité pour violation des chartes	362
13.2	Le régime de responsabilité et la nature des fonctions de l’Administration	365
13.2.1	Les actes de gestion	366
13.2.1.1	Les actes d’exécution matérielle	366
13.2.1.2	Les actes des services et agents de police	367
13.2.1.3	Les actes des services de protection contre les incendies.	368
13.2.1.4	Les actes de gestion liés à l’application des lois et aux services publics	370
13.2.2	Les actes de « puissance publique »	374
13.2.2.1	Les pouvoirs ou fonctions quasi judiciaires	375
13.2.2.2	Le pouvoir réglementaire.	375
13.2.2.3	Les pouvoirs administratifs de nature discrétionnaire	376

13.3	La mise en œuvre du régime de responsabilité extracontractuelle de l'Administration	381
13.3.1	La responsabilité de la Couronne pour les actes de ses préposés	381
13.3.1.1	L'existence d'un lien de préposition	382
13.3.1.2	L'imputabilité	384
13.3.1.3	Le préposé ou mandataire doit avoir agi dans l'exercice de ses fonctions.	384
13.3.2	La responsabilité de la Couronne comme propriétaire ou gardienne d'un bien	385
13.3.3	La responsabilité de la Couronne comme propriétaire d'un véhicule automobile	385
13.3.4	La responsabilité des autres administrations publiques	385
13.3.5	La procédure de mise en cause de la responsabilité de l'Administration	386
13.3.5.1	L'Administration provinciale.	386
13.3.5.2	La mise en cause de l'Administration fédérale	386
13.3.5.3	La mise en cause des autres administrations ou personnes morales publiques	388
	TABLE DE LA LÉGISLATION.	391
	TABLE DE LA JURISPRUDENCE	415
	INDEX ANALYTIQUE	473