

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CHAPITRE 1 - DROIT ADMINISTRATIF, ADMINISTRATION ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	7
1.1 Présentation	7
I. LE DROIT ADMINISTRATIF	8
1.2 Droit public et droit privé	8
1.3 Le droit administratif, branche du droit public. . .	12
1.4 Définition du droit administratif	13
1.5 Le droit administratif a des sources multiples . . .	14
1.6 Le droit administratif s'applique à des organes de l'État	19
1.7 Le droit administratif comporte un niveau primaire et un niveau secondaire	19
1.8 Le droit administratif primaire comporte une face interne et une face externe	21
1.9 Le droit administratif est dans un rapport nuancé avec le droit privé	22
1.10 Les enjeux du droit administratif	24
II. LES BASES CONSTITUTIONNELLES DU DROIT ADMINISTRATIF.	25
1.11 La théorie des Pouvoirs	25
1.12 Le fédéralisme	29
1.13 Les lois constitutionnelles et l'action gouvernementale	31

III.	LES BASES HISTORIQUES DU DROIT ADMINISTRATIF.	39
1.14	L'administration de l'État-gendarme	39
1.15	Le développement de l'interventionnisme étatique	40
1.16	Les guerres et l'expérience du dirigisme	41
1.17	L'État-providence et sa remise en question.	42
1.18	Le droit face au développement de l'action gouvernementale	46
1.19	La tradition française du droit administratif.	51
1.20	La tradition anglaise du droit administratif	52
1.21	Les sources historiques du droit administratif au Québec et au Canada	54
IV.	ADMINISTRATION, POLITIQUE ET DROIT	56
1.22	L'administration, élément du système politique	56
1.23	L'administration, pouvoir finalisé par l'intérêt général	58
1.24	Subordination et autonomie de l'administration	59
1.25	L'administration conditionnée par le droit : l'État de droit	61
V.	LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE L'ADMINISTRATION	65
1.26	Droit et pouvoir discrétionnaire : une relation problématique	65
1.27	Le rôle du pouvoir discrétionnaire dans la formation du droit	69
	CHAPITRE 2 - THÉORIE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE.	75
2.1	Présentation	75
I.	INTRODUCTION	75
2.2	La notion de pouvoir discrétionnaire	75

2.3	La distinction entre pouvoir et devoir	78
II.	L'ENCADREMENT CONSTITUTIONNEL DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	83
2.4	Les limites territoriales	83
2.5	Les limites matérielles	86
2.6	Les limites personnelles	88
III.	L'ENCADREMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	89
2.7	Le pouvoir discrétionnaire et la loi	89
2.8	La loi et l'intérêt général	91
2.9	L'interprétation restrictive de la notion d'intérêt public	95
2.10	Les sources de la finalité	97
2.11	Le rôle du règlement	108
IV.	LA RECONNAISSANCE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE PAR LA PRÉROGATIVE	109
2.12	La notion de pouvoir discrétionnaire consacrée par la prérogative	109
2.13	Les conséquences juridiques d'une telle consécration	110
2.14	La prérogative et la loi	112
2.15	Conséquences juridiques de l'intervention législative dans le champ de la prérogative	112
V.	L'AUTOLIMITATION DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	114
2.16	La notion d'autolimitation du pouvoir discrétionnaire et ses manifestations	114
2.17	Les conventions constitutionnelles	114
2.18	Les énoncés de politique	115
2.19	Les directives	119

2.20	Les clauses types et cahiers des charges contractuelles	122
2.21	Les guides et manuels	123
2.22	Les pratiques administratives	124
2.23	Le rôle des précédents	127
2.24	Les circulaires administratives	129
VI.	ASSUJETTISSEMENT DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE À L'ORDRE NATIONAL ET INTERNATIONAL	130
2.25	L'interdépendance des titulaires du pouvoir discrétionnaire	130
2.26	Action concertée	132
2.27	Négociations avec divers groupes d'intérêts particuliers	135
2.28	L'intérêt public et l'intégration économique	137
2.29	Souveraineté nationale versus ententes internationales	140
VII.	VERS UNE RÉFORME DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	142
2.30	La publicisation du processus d'élaboration des politiques	142
2.31	La participation des groupes de pression et de l'opinion publique à l'élaboration des politiques	143
2.32	La recherche d'un consensus préalable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire	149
	CHAPITRE 3 - THÉORIE DES ACTES ADMINISTRATIFS	151
3.1	Présentation	151
I.	INTRODUCTION	151
3.2	Les différents modes d'exercice du pouvoir discrétionnaire	151

3.3	Les conséquences juridiques de cette distinction	152
3.4	Les catégories d'actes administratifs suivant les diverses phases du processus décisionnel	152
II.	LES ACTES PRÉDÉCISIONNELS.	153
3.5	La notion d'acte prédécisionnel.	153
3.6	Les directives générales et les énoncés de politique	156
3.7	Les avis	160
3.8	Les rapports d'enquête factuels	161
3.9	Les enquêtes assorties de recommandations fermes	163
3.10	Les mesures conservatoires et préparatoires	166
III.	LES ACTES DÉCISIONNELS DISCRÉTIONNAIRES	172
3.11	La notion d'acte discrétionnaire	172
3.12	Les autorisations et approbations administratives	173
3.13	La distinction entre actes unilatéraux et bilatéraux.	176
IV.	LES ACTES UNILATÉRAUX	182
3.14	La distinction entre actes à portée générale et actes à portée individuelle	182
3.15	Les actes réglementaires et assimilés	184
3.16	Les directives quasi réglementaires	187
3.17	Les cahiers des charges.	191
3.18	Les actes de gouvernement.	192
3.19	Les actes pris en vertu d'un pouvoir discrétionnaire large	199
3.20	Les actes pris en vertu d'une procédure contradictoire	201
3.21	Les actes-conditions.	203

V.	LES ACTES BILATÉRAUX.	204
3.22	Les contrats administratifs.	204
3.23	Les subventions conventionnelles	205
3.24	Les autres actes à caractère conventionnel	207
VI.	LES ACTES POSTDÉCISIONNELS	211
3.25	La notion de compétence liée	211
3.26	Les actes d'application	213
3.27	Les circulaires d'application	214
3.28	Les procédures de mise en œuvre de la mesure prise	215
3.29	Vers une réforme du processus décisionnel	217
	CHAPITRE 4 - MODALITÉS D'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	219
4.1	Présentation.	219
I.	LE PRINCIPE DE L'HABILITATION	219
4.2	L'habilitation légale du pouvoir discrétionnaire	219
4.3	L'interprétation restrictive d'un pouvoir discrétionnaire	220
4.4	La préservation de l'exercice normal du pouvoir conféré	222
4.5	Les principes généraux visant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire	223
II.	LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ	223
4.6	Le refus d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.	223
4.7	Les politiques visant à ne pas exercer un pouvoir discrétionnaire	225
4.8	Les exceptions au principe	226

III.	LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ LIBREMENT	227
4.9	La possibilité d'agir ou de ne pas agir	227
4.10	Les politiques énonçant une ligne de conduite	229
4.11	L'illégalité de politiques liant totalement l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.	230
4.12	L'illégalité d'ententes prévoyant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans un sens déterminé	232
IV.	LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ PAR SON TITULAIRE SEUL	236
4.13	La règle <i>delegatus non potest delegare</i> et sa portée	236
4.14	Les conséquences pratiques de la règle	238
4.15	La distinction entre délégation et représentation.	240
4.16	La notion de mandat apparent	242
4.17	La possibilité de déléguer des fonctions prédécisionnelles ou postdécisionnelles	244
4.18	L'habilitation législative de la sous-délégation	245
4.19	L'habilitation constitutionnelle de la sous-délégation	248
4.20	Le contenu de la décision doit être précis et déterminé	250
4.21	Un pouvoir discrétionnaire ne doit pas être exercé sous la dictée d'un tiers	253
4.22	La notion d'influence indue.	254
4.23	Les cas d'intervention extérieure prévus par le législateur.	255
V.	LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ EN LA MANIÈRE PRÉVUE PAR LA LOI	257
4.24	La procédure administrative	257

4.25	La distinction entre formalités essentielles et règles indicatives	258
4.26	La révision administrative	261
VI.	LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ EN RESPECTANT LA RÈGLE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT.	266
4.27	Principe de l'égalité de traitement devant la loi	266
4.28	Développement de la notion de non-discrimination dans l'exercice du pouvoir réglementaire et sa reconnaissance dans les lois sur les droits de la personne	267
4.29	Développement de la notion d'égalité de traitement dans l'exercice de pouvoirs susceptibles d'affecter les droits	276
4.30	Pratique administrative versus égalité de traitement	279
4.31	La notion de traitement national en droit supranational	280
4.32	Signification du principe de l'égalité devant la loi	282
4.33	La discrimination positive	284
4.34	Exceptions au principe de l'égalité devant la loi	286
4.35	La nécessaire adaptation des principes généraux de droit administratif	289
	CHAPITRE 5 - L'ADMINISTRATION CENTRALE	293
5.1	Présentation.	293
I.	LES TECHNIQUES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE	294
5.2	Centralisation et décentralisation dans l'État	294
5.3	Centralisation et décentralisation dans l'administration	294
5.4	Une modalité d'aménagement interne : la déconcentration.	300

5.5	La décentralisation administrative territoriale . .	303
5.6	La décentralisation administrative fonctionnelle .	307
5.7	Les causes de la décentralisation administrative fonctionnelle.	312
II.	LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES CENTRALES. .	314
5.8	L'importance stratégique des autorités administratives centrales.	314
A-	Le gouvernement	321
5.9	La situation constitutionnelle du gouvernement .	321
5.10	Les collaborateurs du gouvernement	331
5.11	Les comités du conseil des ministres.	334
5.12	Le Conseil du trésor.	337
5.13	L'acte du gouvernement : le décret.	341
5.14	Les pouvoirs réglementaires du gouvernement . .	343
5.15	Les pouvoirs de nomination du gouvernement . .	346
5.16	Les pouvoirs de surveillance du gouvernement . .	352
5.17	Le processus de décision du gouvernement	356
B-	Les ministres.	369
5.18	La situation constitutionnelle des ministres . . .	369
5.19	Les ministères.	378
5.20	Le personnel des ministères	384
5.21	La structure interne des ministères	392
5.22	L'exercice du pouvoir dans les ministères	399
C-	Les organes centraux indépendants	404
5.23	Une situation constitutionnelle particulière : centralité et indépendance	404
5.24	Les organes de gestion de la fonction publique . .	411
5.25	Le vérificateur général	413

5.26	Les organes de contrôle de la qualité des rapports entre l'administration et les administrés	416
5.27	Les commissions d'enquête	423
III.	BILAN CRITIQUE	427
5.28	Le contrôle démocratique de l'administration : un principe à réinventer	427
CHAPITRE 6 - L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE		433
6.1	Présentation.	433
I.	LES ORGANISMES CONSULTATIFS.	440
6.2	La fonction consultative	440
6.3	La composition des organismes consultatifs.	445
6.4	Les rapports des organismes consultatifs avec les autres organes de l'administration.	447
6.5	Deux exemples d'organisme consultatif	450
II.	LES ORGANISMES DE GESTION ADMINISTRATIVE	452
6.6	La fonction de gestion administrative	452
6.7	Deux exemples d'organisme de gestion administrative.	455
III.	LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	461
6.8	Notion extensive et notion précise de tribunal administratif	461
6.9	La fonction juridictionnelle.	465
6.10	La compétence des tribunaux administratifs	473
6.11	La composition des tribunaux administratifs	479
6.12	La procédure des tribunaux administratifs	486
6.13	Les rapports des tribunaux administratifs avec les autres organes de l'administration.	496

6.14	Les rapports des tribunaux administratifs avec les tribunaux judiciaires	499
6.15	Deux exemples de tribunal administratif	502
IV.	LES ORGANISMES DE RÉGULATION	510
6.16	La fonction de régulation	510
6.17	La composition des organismes de régulation	517
6.18	Les pouvoirs et la procédure des organismes de régulation	520
6.19	Les rapports des organismes de régulation avec les autres organes de l'administration	526
6.20	Un exemple d'organisme de régulation	529
6.21	Un exemple d'autorégulation : la régulation des professions	534
6.22	Le renouveau de la régulation	537
V.	LES ENTREPRISES PUBLIQUES	541
6.23	La notion d'entreprise publique	541
6.24	Les motifs de la création des entreprises publiques	547
6.25	La création des entreprises publiques	550
6.26	L'entreprise publique et le droit commun de l'activité économique	554
6.27	Les rapports entre les entreprises publiques et les autres organes de l'administration	557
6.28	Un exemple d'entreprise publique	560
6.29	La privatisation des entreprises publiques	561
VI.	LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	565
6.30	La notion d'établissement public	565
6.31	La participation des établissements publics	569
6.32	Les rapports des établissements publics avec les autres organes de l'administration	572

VII. BILAN CRITIQUE	578
6.33 Vers une plus grande transparence	578
CHAPITRE 7 - LE RÉGIME DU RÈGLEMENT	583
7.1 Présentation.	583
I. LA NATURE DU RÈGLEMENT	584
7.2 Le règlement est un acte normatif.	584
7.3 Le règlement a un caractère général et impersonnel.	587
7.4 Le règlement est établi en vertu d'une habilitation conférée par la loi	590
II. LE DOMAINE DU RÈGLEMENT	592
7.5 Le règlement et la loi	592
7.6 Le domaine du règlement en droit québécois	596
7.7 Le règlement et le « texte réglementaire » en droit fédéral	598
7.8 Le règlement et la directive	605
III. L'HABILITATION À PRENDRE UN RÈGLEMENT	613
7.9 L'habilitation générale et l'habilitation spéciale.	613
7.10 L'habilitation visant un objet.	617
7.11 L'habilitation visant une matière	619
7.12 L'habilitation visant une finalité.	621
7.13 L'habilitation indirecte	622
7.14 L'habilitation implicite	623
7.15 La clause d'appréciation subjective	626
7.16 Les titulaires de pouvoirs réglementaires	628
IV. L'ÉDICTION DU RÈGLEMENT	633
7.17 La décision de réglementer.	633

7.18	L'élaboration du projet de règlement	642
7.19	L'examen et l'adoption du projet de règlement . . .	646
7.20	La publication du projet de règlement	648
7.21	L'édiction et la publication du règlement	652
V.	LE CONTRÔLE DU RÈGLEMENT	659
7.22	Le contrôle de tutelle	659
7.23	Le contrôle politique exercé par le Parlement . . .	661
7.24	Le contrôle de légalité exercé par les tribunaux judiciaires	665
7.25	Le contrôle de constitutionnalité	668
VI.	LA LÉGALITÉ DU RÈGLEMENT	670
7.26	Le dépassement de l'habilitation	670
7.27	Le détournement du pouvoir réglementaire	675
7.28	La dénaturation du pouvoir réglementaire	679
7.29	L'effet rétroactif du règlement	690
7.30	Le caractère discriminatoire ou déraisonnable du règlement	694
7.31	Le caractère fiscal du règlement	698
7.32	Le règlement et les droits fondamentaux	701
7.33	Le caractère pénal du règlement	706
VII.	BILAN CRITIQUE	711
7.34	Le règlement, un mal nécessaire ?	711
	CHAPITRE 8 - LE RÉGIME DE LA DIRECTIVE	715
8.1	Présentation	715
I.	SITUATION AU SEIN DU PROCESSUS DÉCISIONNEL	716
8.2	Les phases du processus décisionnel	716
8.3	Le règlement	716

8.4	La circulaire	718
8.5	La décision individualisée	719
II.	NOTION DE DIRECTIVE ET ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS	720
8.6	Définition générale	720
8.7	Règle de conduite	721
8.8	Règle à portée générale	723
8.9	Règle issue du pouvoir de direction de l'autorité administrative ou de la loi	723
8.10	Règle adoptée dans le but d'encadrer l'action des destinataires	726
8.11	Règle dont la sanction est essentiellement administrative.	727
8.12	Règle qui ne comporte pas de droits pour les tiers	728
8.13	Règle qui ne comporte pas d'obligations pour les tiers	730
8.14	La reconnaissance judiciaire de la directive	732
III.	RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE	734
8.15	L'existence d'un cadre juridique	734
A-	Les règles relatives à la compétence	734
8.16	Le domaine constitutionnel de compétence	734
8.17	Le respect des textes législatifs	736
8.18	L'application nuancée de la directive	737
8.19	Le respect des obligations imposées et des fins assignées	738
8.20	La primauté de la forme réglementaire	740
B-	Les règles relatives à la procédure	741
8.21	Le respect des règles minimales de procédure	741
8.22	L'application de la <i>Loi sur les règlements</i>	742

8.23	L'influence des principes de justice naturelle . . .	743
8.24	La procédure prévue par les accords d'intégration économique	746
8.25	Autres exigences de procédure	747
C-	Les règles relatives à la légalité interne	747
8.26	La conformité à la loi	747
8.27	Le caractère raisonnable	748
8.28	L'impact des garanties procédurales fondamentales.	749
8.29	Les exigences du droit économique supranational	750
8.30	Autres exigences de fond	751
IV.	BILAN CRITIQUE	751
8.31	Le choix entre la directive et le règlement.	751
8.32	Les avantages de la directive.	752
8.33	Les désavantages de la directive.	754
8.34	L'impact sur le rôle du juriste	755
CHAPITRE 9 - LE RÉGIME DE LA DÉCISION INDIVIDUALISÉE : LES PRÉLÈVEMENTS		757
9.1	Présentation : la justice administrative	757
I.	LA NATURE DU PRÉLÈVEMENT	761
9.2	Définition du prélèvement	761
9.3	Les caractéristiques du prélèvement.	761
9.4	Le contenu du régime.	765
II.	TYPOLOGIE DES PRÉLÈVEMENTS	768
9.5	Les prélèvements fiscaux	768
9.6	Les prélèvements frontaliers	775

9.7	Les prélèvements sociaux.	779
9.8	Les prélèvements afférents à un dispositif d'autorisation ou de régulation.	787
9.9	Les prélèvements en contrepartie de services . . .	793
9.10	Les prélèvements domaniaux	796
9.11	Les prélèvements des collectivités locales et autochtones.	798
III.	ASPECTS CONSTITUTIONNELS ET INTERNATIONAUX	800
9.12	Le principe du consentement à l'impôt	800
9.13	L'initiative des projets de loi instituant les prélèvements	802
9.14	Le partage des compétences en matière de prélèvements.	804
9.15	Les accords de perception et la cession d'espace fiscal	808
9.16	L'harmonisation des règles et la coopération intergouvernementale	810
9.17	Les conventions fiscales internationales.	812
IV.	L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS	816
9.18	L'Agence du revenu et la notion de « loi fiscale » au Québec.	816
9.19	L'Agence du revenu du Canada	822
9.20	Les autres autorités administratives habilitées à opérer des prélèvements	825
9.21	Les mandataires de l'administration en matière de prélèvements.	826
9.22	La gestion du produit des prélèvements.	829
V.	LE PROCESSUS DES PRÉLÈVEMENTS	834
9.23	L'encadrement du processus	834
9.24	La détermination du prélèvement	838

9.25	La déclaration du redevable	841
9.26	L'interprétation des textes et la qualification des faits	847
9.27	Les mesures de contrôle	857
9.28	La liquidation du prélèvement	864
9.29	Les rapports avec le mandataire employeur. . . .	868
9.30	Les rapports avec le mandataire commerçant. . .	870
9.31	L'acquiescement du prélèvement	873
9.32	Les garanties de recouvrement.	875
9.33	Le recouvrement par voie judiciaire	881
9.34	Remboursement, remise et compensation	882
9.35	Les recours	888
9.36	Les sanctions	895
VI.	BILAN CRITIQUE	901
9.37	Le poids des prélèvements et les pouvoirs de l'administration	901
 CHAPITRE 10 - LE RÉGIME DE LA DÉCISION INDIVIDUALISÉE : LES PRESTATIONS		
10.1	Présentation.	905
I.	LA NATURE DE LA PRESTATION	907
10.2	Définition de la prestation	907
10.3	Politique sociale et droit social	909
10.4	Le contenu du régime de la prestation.	914
II.	TYPLOGIE DES PRESTATIONS.	919
10.5	Les prestations de sécurité sociale	919
10.6	L'assurance sociale	924
10.7	Le transfert universel.	928

10.8	L'indemnisation sociale	930
10.9	La garantie de revenu	933
10.10	L'assistance sociale	936
10.11	Les prestations de promotion sociale	941
10.12	Les prestations d'assurance agricole	944
III.	ASPECTS CONSTITUTIONNELS ET INTERNATIONAUX	946
10.13	Le partage des compétences législatives en matière de prestations	946
10.14	La coordination et la coopération intergouver- nementales en matière de prestations	952
10.15	Les conventions internationales de sécurité sociale	954
10.16	La reconnaissance constitutionnelle des droits sociaux	956
IV.	L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE PRESTATIONS	965
10.17	Les autorités administratives québécoises	965
10.18	Les autorités administratives fédérales	968
V.	LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE PRESTATIONS	969
10.19	La demande de prestations	969
10.20	L'assistance au demandeur	975
10.21	Les règles de preuve	978
10.22	L'examen de la demande	981
10.23	L'interprétation des textes	983
10.24	L'évaluation et l'expertise techniques	988
10.25	La décision initiale	993
10.26	La décision subséquente	996
10.27	Le service des prestations	997

10.28	Les mesures de contrôle	1000
10.29	Le réexamen de la demande	1003
10.30	Suspension, réduction et interruption des prestations	1006
10.31	Les sanctions administratives de l'assurance- emploi	1009
10.32	Le recouvrement de l'indu.	1012
10.33	Les recours	1016
10.34	Les sanctions pénales	1024
VI.	BILAN CRITIQUE	1026
10.35	L'État-providence et ses citoyens	1026
CHAPITRE 11 - LE RÉGIME DE LA DÉCISION INDIVIDUALISÉE : LES AUTORISATIONS		
11.1	Présentation	1031
I.	LA NATURE JURIDIQUE DE L'AUTORISATION ADMINISTRATIVE	1033
11.2	L'autorisation, instrument de la police administrative	1033
11.3	La prérogative royale et l'autorisation administrative	1037
11.4	Le pouvoir discrétionnaire et l'autorisation administrative	1038
11.5	L'absence de régime général de l'autorisation administrative	1042
II.	TYPOLOGIE ET FINALITÉS DE L'AUTORISATION ADMINISTRATIVE	1045
11.6	L'autorisation administrative comme technique de gestion de l'espace, du milieu et des ressources	1045
11.7	L'autorisation administrative comme technique d'encadrement de l'activité économique	1048

11.8	L'autorisation administrative comme technique de protection du public	1051
11.9	L'autorisation administrative comme technique de prélèvement.	1053
11.10	L'autorisation administrative comme technique de contrôle des mouvements	1055
III.	LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DE L'AUTORISATION.	1057
11.11	Les conditions relatives à la personne	1057
11.12	Les conditions techniques	1059
11.13	Les conditions financières.	1061
11.14	La conformité aux normes réglementaires	1062
11.15	Le rôle de la notion d'intérêt public.	1063
IV.	LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE D'AUTORISATIONS.	1066
11.16	La demande d'autorisation	1066
11.17	Publicité de la demande et consultation préalable	1070
11.18	La procédure contradictoire.	1075
11.19	La décision sur la demande d'autorisation	1082
11.20	Les recours contre la décision.	1085
11.21	Les renseignements erronés fournis par l'autorité administrative	1090
V.	LES EFFETS DE L'AUTORISATION	1091
11.22	Durée, renouvellement et transfert de l'autorisation.	1091
11.23	Les obligations du titulaire de l'autorisation.	1095
11.24	Le titulaire de l'autorisation et les tiers	1099
11.25	La surveillance de l'activité autorisée	1101
11.26	Les sanctions administratives	1107
11.27	Les sanctions pénales	1118

VI.	BILAN CRITIQUE	1122
	11.28 L'autorisation administrative, un « contrat social » ?	1122
	CHAPITRE 12 - LE RÉGIME DES ENGAGEMENTS FINANCIERS	1127
I.	INTRODUCTION	1127
A-	Notions générales	1127
	12.1 Les engagements financiers : un moyen d'action gouvernementale	1127
	12.2 Pouvoir de dépenser du gouvernement	1131
B-	Notions particulières	1133
	12.3 Les principaux organes intervenant dans la gestion des finances publiques	1133
II.	LES DIVERSES SOURCES DE REVENUS DE L'ÉTAT	1140
	12.4 Revenus fiscaux et autres types de revenus	1140
	12.5 Les emprunts, un instrument d'équilibre budgétaire	1145
	1. Nature et origine de l'emprunt	1146
	2. Autorisation	1149
	3. Types d'emprunt.	1152
	4. Remboursement	1154
	5. Dette publique	1156
III.	LE CYCLE BUDGÉTAIRE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES	1157
A-	La préparation des prévisions budgétaires	1157
	12.6 Les règles fondamentales de la présentation budgétaire	1157
	1. Champ d'application	1157

	2. Description des règles fondamentales de la présentation budgétaire.	1164
12.7	Le projet de prévisions budgétaires.	1177
12.8	Revue des programmes et préparation des prévisions budgétaires détaillées	1191
12.9	Les documents budgétaires	1203
12.10	Adoption du projet de prévisions budgétaires par le gouvernement.	1203
12.11	Présentation du projet au Parlement.	1204
B-	L'engagement des crédits	1204
	1. Au niveau du ministère ou de l'organisme.	1204
12.12	Les <i>Lois sur les crédits nos 1 et 2</i>	1204
12.13	L'existence préalable d'un crédit	1208
12.14	L'existence d'un solde	1208
12.15	La compétence pour engager un crédit	1209
	2. Contrôle des engagements pris par les ministères et organismes	1211
12.16	L'autorisation du Conseil du trésor et du gouvernement	1211
12.17	Le contrôle interne d'une dépense	1216
12.18	L'émission du chèque	1220
	3. Techniques internes de révision du cadre budgétaire initial	1221
12.19	Le gel de crédits	1221
12.20	Le transfert et le virement de crédits.	1222
12.21	Les provisions	1224
	4. Moyens externes d'ajustement budgétaire.	1226
12.22	Les mandats spéciaux	1226
12.23	Les budgets supplémentaires	1227

IV.	LE CYCLE BUDGÉTAIRE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET AUTRES ENTITÉS PUBLIQUES . . .	1229
12.24	Un régime particulier de financement de l'action gouvernementale	1229
12.25	L'État et la gestion financière des entreprises publiques	1231
V.	LE CONTRÔLE A <i>POSTERIORI</i>	1234
12.26	Le contrôle parlementaire	1234
1.	Le vérificateur général	1235
2.	Les autres modes de contrôle parlementaire	1242
12.27	Le contrôle judiciaire	1250
VI.	BILAN CRITIQUE	1252
12.28	Finances publiques et action gouvernementale .	1252
12.29	L'interdépendance des systèmes budgétaires . .	1257
	CHAPITRE 13 - LE RÉGIME DU CONTRAT ADMINISTRATIF	1259
13.1	Présentation : l'État interventionniste	1259
I.	INTRODUCTION	1260
13.2	La notion de contrat administratif	1260
13.3	Le particularisme des contrats administratifs . .	1261
13.4	Types de contrats administratifs	1263
13.5	Le principe d'égalité devant l'activité contractuelle de l'Administration	1264
II.	CONDITIONS GÉNÉRALES DE FORMATION DU CONTRAT ADMINISTRATIF	1266
13.6	Capacité personnelle	1266
13.7	Capacité matérielle	1269
13.8	Capacité temporelle	1270

13.9	Capacité formelle	1271
III.	RÉGIME SPÉCIFIQUE DU CONTRAT CONCLU PAR VOIE DE SOUMISSIONS PUBLIQUES	1274
A-	L'appel d'offres	1274
13.10	Organisation du système d'achat	1274
13.11	Typologie des contrats administratifs conclus par voie de soumissions publiques	1278
13.12	La notion d'appel d'offres	1280
13.13	Les différents modes d'appel d'offres	1285
13.14	Les effets de l'appel d'offres	1286
13.15	Le contenu de l'appel d'offres	1287
B-	La soumission.	1291
13.16	La notion de soumission.	1291
13.17	Le contenu de la soumission	1292
13.18	Les principes d'interprétation de la soumission	1293
C-	Formation du contrat à la suite de l'appel d'offres	1294
13.19	Procédure principale et incidents de l'appel d'offres	1294
13.20	Ouverture des soumissions et choix du cocontractant de l'Administration	1297
13.21	Les politiques d'achat	1306
13.22	Conséquences du choix de l'Administration	1309
13.23	Droits, obligations et recours des soumission- naires évincés	1310
13.24	La nullité du contrat et ses conséquences	1312
IV.	CONDITIONS GÉNÉRALES D'EXÉCUTION DU CONTRAT ADMINISTRATIF.	1314
13.25	Les obligations des parties	1314
1.	Obligations de l'administration.	1314

2.	Obligations du cocontractant	1315
13.26	Les pouvoirs de contrôle de l'Administration en cours d'exécution du contrat	1317
13.27	La modification du contrat en cours d'exécution	1318
13.28	L'irréductibilité du pouvoir discrétionnaire . . .	1320
13.29	L'imprévision et la force majeure	1321
13.30	La suspension ou la fin prématurée des travaux	1322
13.31	Les pratiques administratives paracontractuelles	1323
V.	SANCTIONS ET RECOURS.	1323
13.32	La réalisation des garanties.	1323
13.33	Les sanctions contractuelles	1324
13.34	Les recours	1325
13.35	La responsabilité du cocontractant après l'exécution du contrat	1330
VI.	RÉGIME PARTICULIER DES CONTRATS LIÉS AU DOMAINE PUBLIC	1331
13.36	Gestion du domaine public et contrats administratifs	1331
13.37	Qualification juridique des instruments	1333
13.38	L'État et l'exploitation forestière	1336
13.39	L'État et les richesses souterraines.	1340
13.40	Disposition par l'État de biens du domaine public	1343
1.	Location ou vente de terres publiques	1344
2.	Disposition de biens excédentaires	1345
3.	Privatisations	1346
VII.	RÉGIME PARTICULIER DES ENTENTES DE GESTION PRIVÉE D'UN SERVICE PUBLIC	1347
13.41	La description du phénomène.	1347

13.42	Les formes de désengagement	1355
13.43	Les éléments caractéristiques du contrat de gestion privée	1357
13.44	L'insuffisance du cadre juridique actuel	1360
13.45	L'incidence du droit supranational	1366
	1. Les dispositions applicables	1366
	2. L'exclusion délibérée des contrats de gestion privée	1368
VIII. BILAN CRITIQUE.		1369
13.46	Les marchés publics et les accords interna- tionaux	1369
13.47	Le contrat administratif : un outil efficace d'action gouvernementale	1373
CHAPITRE 14 - LE RÉGIME DE LA SUBVENTION . . .		1379
14.1	Présentation	1379
I.	NOTIONS GÉNÉRALES	1379
14.2	L'importance des subventions.	1379
14.3	Le rôle du juriste.	1385
14.4	Les sources du droit des subventions.	1386
II.	NOTIONS PARTICULIÈRES	1387
14.5	Définition de la subvention	1387
14.6	Les différents types de subventions	1390
	1. Les subventions d'assistance économique	1390
	2. Les subventions administratives	1393
	3. Les subventions de développement.	1394
	4. Les subventions intergouvernementales. . .	1395
14.7	Qualification juridique	1397
	1. La subvention en tant que contrat synallagmatique.	1398

2.	La subvention en tant qu'acte unilatéral . . .	1401
III.	CONDITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À LA RELATION SUBVENTIONNELLE.	1403
14.8	Conditions relatives à la procédure.	1403
14.9	Le devoir d'agir équitablement	1405
14.10	L'équité contractuelle	1409
14.11	Chartes des droits et subventions	1410
14.12	Les conditions d'admissibilité.	1412
IV.	CONDITIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À LA RELATION SUBVENTIONNELLE.	1419
A-	Soumission et traitement de la demande	1419
14.13	Étapes préalables à la décision	1419
1.	La présélection	1419
a)	Vérification préliminaire de l'admissibilité	1419
b)	Avis et recommandations extérieurs. . .	1420
2.	La sélection	1421
14.14	Décision et communication	1423
B-	Règles de mise en œuvre.	1424
14.15	L'obligation de respect de certaines conditions .	1424
1.	Obligations du subventionné	1424
2.	Obligations du subventionnaire	1428
14.16	Les possibilités de renouvellement	1430
14.17	Les moyens de contrôle	1433
C-	Sanctions et recours	1436
14.18	Retrait en vertu du texte habilitant	1436
14.19	Retrait selon les principes de droit civil ou de droit administratif	1439

14.20	L'absence de recours administratifs	1443
V.	LA NOTION DE SUBVENTION EN DROIT SUPRANATIONAL	1446
14.21	L'incidence des accords économiques supranationaux	1446
14.22	Régime des subventions dans le cadre de l'OMC et de l'ALÉNA.	1448
14.23	Définition de la subvention en droit supranational	1450
14.24	Illustrations jurisprudentielles	1455
14.25	Évolution de la notion de subvention.	1460
VI.	BILAN CRITIQUE	1461
14.26	La subvention comme moyen d'action gouvernementale	1461
14.27	Nécessité d'un cadre juridique	1467
	CHAPITRE 15 - LE GOUVERNEMENT ET LA LOI . . .	1473
15.1	Présentation	1473
I.	LE PRINCIPE DE LA SOUMISSION À LA LOI.	1473
15.2	Le principe de légalité ou <i>rule of law</i>	1473
15.3	Les exigences de la <i>rule of law</i>	1474
15.4	<i>Rule of law</i> et souveraineté du Parlement	1475
15.5	L'incidence du fédéralisme sur la souveraineté du Parlement.	1478
15.6	Les dérogations législatives à l'égalité devant la loi	1479
15.7	Les dérogations découlant de la prérogative royale.	1479
II.	LA RÈGLE DE LA SOUMISSION VOLONTAIRE DE LA COURONNE À LA LOI	1480
A-	La règle	1480
15.8	Nature et portée de la règle en common law	1480

15.9	La reconnaissance législative de la règle	1482
15.10	La notion de droits et prérogatives de la Couronne	1484
15.11	La notion d'inclusion par mention expresse	1486
15.12	La notion d'inclusion implicite	1487
15.13	La notion d'inclusion par déduction nécessaire	1487
15.14	Le droit de la Couronne de se prévaloir d'une loi	1490
15.15	Conditions d'exercice du droit de la Couronne de se prévaloir d'une loi	1492
B-	Champ d'application de la règle	1494
15.16	Les personnes et organismes bénéficiaires de la règle : les « mandataires de la Couronne »	1494
15.17	Les dispositions législatives relatives à la qualification comme mandataire de la Couronne	1496
15.18	Les critères jurisprudentiels de qualification comme mandataire de la Couronne.	1499
15.19	Le critère relatif au degré de contrôle exercé par l'administration centrale	1500
15.20	Le critère relatif aux fonctions et pouvoirs de l'organisme décentralisé.	1505
15.21	L'interprétation judiciaire des dispositions qualifiant un organisme de mandataire de la Couronne	1507
15.22	La perte de statut de mandataire de la Couronne	1509
15.23	Démarche proposée	1510
III.	LES IMMUNITÉS ET DROITS DE LA COURONNE	1512
15.24	La notion de droits et immunités de la Couronne en common law	1512

15.25	L'effet de la loi sur ces droits et immunités . . .	1514
15.26	La nullité des actes juridiques dérogeant à un droit ou une immunité de la Couronne	1516
15.27	Portée générale des droits et immunités de la Couronne	1517
A-	Les immunités	1518
15.28	L'immunité fiscale	1518
15.29	L'imprescriptibilité de certains droits	1521
15.30	L'insaisissabilité des biens	1523
15.31	L'absence de privilèges sur les biens de la Couronne	1525
15.32	Les actes et omissions de personnes non autorisées ne lient pas la Couronne	1526
15.33	L'immunité relative à l'encontre des recours extraordinaires et de l'injonction	1527
15.34	L'irresponsabilité civile de la Couronne et son évolution	1529
15.35	La responsabilité civile de la Couronne au niveau fédéral	1529
15.36	La responsabilité civile de la Couronne au Québec	1531
15.37	La responsabilité pénale de la Couronne.	1532
15.38	Autres immunités de la Couronne	1534
15.39	L'immunité relative de la Couronne quant à la confidentialité des documents et témoignages	1536
B-	Les droits	1540
15.40	Le droit de préférence	1540
15.41	Le droit sur les biens en déshérence	1542
15.42	Le droit d'utilisation des brevets d'invention	1542
15.43	Le droit sur certains autres biens.	1543

IV. BILAN CRITIQUE	1544
15.44 Le statut particulier de la Couronne et de ses agents aujourd’hui.	1544
15.45 Les options de réforme de ce statut.	1545
CHAPITRE 16 - PROBLÉMATIQUES ACTUELLES	1549
16.1 Le débat sur le rôle de l’État dans une société libérale	1549
16.2 Crises et renouvellement des institutions administratives	1552
16.3 Le pouvoir discrétionnaire et son encadrement	1557
16.4 Le contrôle politique de l’action gouvernementale	1559
16.5 Les interventions de l’État dans l’économie	1561
16.6 La protection des citoyens contre l’arbitraire	1566
16.7 Les mécanismes de la décision administrative.	1569
16.8 Le juriste et l’action gouvernementale	1572
TABLE DE LA JURISPRUDENCE.	1575
INDEX ANALYTIQUE	1659