

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 - DROIT ADMINISTRATIF, ADMINISTRATION ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE . . . . .</b>	<b>7</b>
1.1    Présentation . . . . .	7
<b>I. LE DROIT ADMINISTRATIF . . . . .</b>	<b>8</b>
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
<b>II. LES BASES CONSTITUTIONNELLES DU DROIT ADMINISTRATIF. . . . .</b>	<b>25</b>
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
	<b>CHAPITRE 2 - THÉORIE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE. . . . .</b>	<b>75</b>
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.	<b>ASSUJETTISSEMENT DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE À L'ORDRE NATIONAL ET INTERNATIONAL . . . . .</b>	<b>130</b>
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.	<b>VERS UNE RÉFORME DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE . . . . .</b>	<b>142</b>
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
	<b>CHAPITRE 3 - THÉORIE DES ACTES ADMINISTRATIFS . . . . .</b>	<b>151</b>
3.1	Présentation . . . . .	151
I.	<b>INTRODUCTION . . . . .</b>	<b>151</b>
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
	<b>CHAPITRE 4 - MODALITÉS D'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE . . . . .</b>	<b>219</b>
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.	<b>LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DOIT ÊTRE EXERCÉ EN RESPECTANT LA RÈGLE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT.</b> . . . . .	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
	<b>CHAPITRE 5 - L'ADMINISTRATION CENTRALE</b> . . . . .	293
5.1	Présentation . . . . .	293
I.	<b>LES TECHNIQUES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE</b> . . . . .	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
<b>CHAPITRE 6 - L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE . . . . .</b>		<b>433</b>
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
<b>CHAPITRE 7 - LE RÉGIME DU RÈGLEMENT . . . . .</b>	<b>583</b>
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'édition 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
	<b>CHAPITRE 8 - LE RÉGIME DE LA DIRECTIVE . . . . .</b>	<b>715</b>
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
<b>CHAPITRE 9 - LE RÉGIME DE LA DÉCISION INDIVIDUALISÉE : LES PRÉLÈVEMENTS . . . . .</b>		
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
 <b>CHAPITRE 10 - LE RÉGIME DE LA DÉCISION INDIVIDUALISÉE : LES PRESTATIONS . . . . .</b>		
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
<b>CHAPITRE 11 - LE RÉGIME DE LA DÉCISION INDIVIDUALISÉE : LES AUTORISATIONS . . . . .</b>		
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
	<b>CHAPITRE 12 - LE RÉGIME DES ENGAGEMENTS FINANCIERS . . . . .</b>	<b>1127</b>
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
	<b>CHAPITRE 13 - LE RÉGIME DU CONTRAT ADMINISTRATIF . . . . .</b>	<b>1259</b>
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 paracontrac- tuelles . . . . .	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
<b>CHAPITRE 14 - LE RÉGIME DE LA SUBVENTION . . .</b>		<b>1379</b>
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
	<b>CHAPITRE 15 - LE GOUVERNEMENT ET LA LOI . . .</b>	<b>1473</b>
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
<b>CHAPITRE 16 - PROBLÉMATIQUES ACTUELLES . . . . .</b>	<b>1549</b>
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