

## Article

---

« L'abus de pouvoirs en droit administratif canadien et québécois »

Jean Denis Gagnon

*Les Cahiers de droit*, vol. 19, n° 1, 1978, p. 135-156.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042228ar>

DOI: 10.7202/042228ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# L'abus de pouvoirs en droit administratif canadien et québécois

---

Jean Denis GAGNON\*

*In the exercise of their functions, administrative authorities may happen to abuse their powers. The courts may then interfere.*

*Judicial review of administrative action may be styled « objective » or « subjective ». In the first case, one ascertains whether the action under review keeps within the law. In the second, the test refers to the aims of the enabling legislation. Of course, the efficiency of the latter type of review depends on the scope of the discretion delegated to the administrative authority : as the scope of discretion widens, opportunities for review narrow down. Moreover, review may be made difficult where the administrative authority is not compelled by law to give reasons for its decisions and also where the aims sought by the delegating legislature are not crystal clear.*

*Courts may set aside administrative decisions based on irrelevant grounds or taken in bad faith. In other words, want of public interest justifies judicial intervention, even in the face of privative clauses.*

*Courts may also consider the reasonableness of administrative action, and quash rulings which are discriminatory or arrived at without justification.*

---

1. Le contrôle subjectif .....	137
1.1. Le contrôle du but poursuivi par l'administration .....	141
1.2. L'exercice d'une discrétion en tenant compte de considérations ou facteurs non pertinents .....	143
1.3. La mauvaise foi .....	146
2. Le contrôle du caractère raisonnable de l'acte administratif et de ses effets .....	148
2.1. L'annulation d'un acte ou d'un règlement en raison de son caractère déraisonnable, injuste ou arbitraire .....	149
2.2. L'acte administratif discriminatoire .....	152

---

\* Faculté de droit, Université de Montréal.

En droit public canadien et québécois, tout comme en droit anglais, les actes de l'administration peuvent traditionnellement faire l'objet de contestations devant les tribunaux judiciaires, lorsque leurs auteurs n'avaient pas le pouvoir de les accomplir ou ont commis, en les exécutant, un excès de juridiction. Les tribunaux judiciaires interviendront également dans les cas où une autorité administrative refuse ou néglige de s'acquitter d'une obligation ou d'un devoir auquel elle est tenue en vertu d'une stipulation d'un texte législatif ou réglementaire qui lui est applicable.

Outre ces premières causes d'annulation des actes de l'administration qui ont trait à des erreurs commises par leurs auteurs dans la détermination de la portée et des limites de leur pouvoir ou de leur juridiction, il existe d'autres cas qui, suivant la jurisprudence et la doctrine, permettent aux justiciables de s'adresser à la juridiction judiciaire pour se prémunir contre les effets d'un acte émanant d'une autorité administrative. Nul ne doute, en effet, que l'on peut demander l'annulation d'une décision d'une nature judiciaire ou quasi-judiciaire rendue par un organisme administratif, lorsque ce dernier ne s'est pas conformé aux règles de justice naturelle. D'ailleurs, les arrêts portant annulation d'actes administratifs en raison de l'inobservance de la règle de l'impartialité et surtout de la règle *audi alteram partem* sont tellement nombreux dans nos recueils de jurisprudence que l'on pourrait croire que ce sont là les motifs les plus fréquemment invoqués par les plaideurs, pour obtenir la cassation d'actes administratifs.

Enfin, en plus des principes de justice naturelle auxquels l'administration est toujours tenue de se conformer lors de l'accomplissement d'un acte judiciaire ou quasi-judiciaire, sans même qu'il soit nécessaire que la loi ne stipule expressément que ces règles sont de rigueur, d'autres formalités ou règles ayant trait au mode d'exécution d'un acte peuvent lui être imposées, pourvu, quant à ces dernières, que la loi les prévoit expressément et donne à entendre qu'elles sont obligatoires. Dans les cas où l'administration néglige de se conformer à des stipulations de cette nature, le justiciable auquel un préjudice est causé peut s'adresser au tribunal judiciaire pour demander l'annulation de l'acte accompli irrégulièrement.

Lorsque l'on invoque à l'encontre d'un acte administratif l'un des moyens de contestation auquel il vient d'être fait référence<sup>1</sup>, les tribunaux

---

1. Aucune référence n'est faite ici aux erreurs de droit apparentes, non plus qu'à l'absence totale de preuve comme causes d'annulation des décisions administratives; la jurisprudence québécoise considère généralement que ces irrégularités sont insuffisantes pour justifier l'annulation des actes administratifs.

procèdent alors à un contrôle dit « objectif » de la légalité de l'acte contesté; leur intervention vise en ces cas à déterminer si l'organisme administratif a négligé d'accomplir un devoir auquel la loi l'obligeait, ou a posé un acte qui échappait à sa compétence, ou encore à décider s'il a observé les règles de justice naturelle et s'est comporté de la manière prévue par la loi et les règlements qui lui sont applicables.

En plus des divers cas d'intervention des tribunaux auxquels il vient d'être fait référence, ces derniers exercent sur l'administration une surveillance d'un autre ordre. L'on peut, en effet, s'adresser à eux pour demander l'annulation d'une décision, d'une ordonnance ou d'un règlement, en faisant état des raisons inacceptables en droit ayant motivé l'agent administratif, ou encore de caractéristiques particulières de l'acte ou de ses effets permettant de conclure à un abus de pouvoir. Le premier de ces contrôles exercés par les tribunaux est parfois qualifié de contrôle « subjectif », puisque, comme le mentionnent certains auteurs, il « fait pénétrer dans la subjectivité de l'auteur » de l'acte administratif contesté<sup>2</sup>. Quant aux autres cas où les tribunaux interviennent pour censurer une décision ou tout autre acte de l'administration qui paraît inacceptable en droit en raison de ses effets ou de ses conséquences, ou encore de son caractère irrationnel, l'on en traitera sous le titre suivant : Contrôle du caractère raisonnable de l'acte administratif et de ses effets.

### 1. Le contrôle subjectif

Le contrôle subjectif est celui auquel procèdent les tribunaux, lorsqu'ils veulent s'assurer que dans l'exercice de ses pouvoirs, l'administration a tenté de réaliser les buts que le législateur entendait lui-même poursuivre et s'est inspirée de principes et de « considérations » compatibles, à tout le moins, avec la loi régissant ses activités; il comprend aussi les interventions des tribunaux visant à annuler les actes de l'administration qui sont viciés par la mauvaise foi qui animait leurs auteurs lors de leur accomplissement.

Avant d'entreprendre l'étude du contrôle subjectif tel qu'il vient d'être défini, il importe de traiter brièvement des pouvoirs discrétionnaires qui peuvent être conférés à l'administration. La notion de « discrétion » en droit public est caractérisée par une absence plus ou moins complète de règles régissant l'activité de l'administration. Dans les cas où le législateur confère à un organisme public une entière liberté de

---

2. G. VEDEL, *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F. (Thémis), 1961, à la page 432.  
J. RIVERO, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1973, à la page 241.

définir ses modes d'action et de déterminer les divers cas où il interviendra, de même que la nature des actes qu'il peut poser, l'on considère que l'autorité administrative exerce une discrétion absolue. Par ailleurs, ce pouvoir discrétionnaire ne sera que relatif, lorsque la loi énonce des règles plus ou moins contraignantes visant à limiter la liberté de l'agent administratif.

La liberté reconnue par la loi à un organisme administratif n'est pas sans relation avec le contrôle judiciaire qui pourra éventuellement être exercé sur l'activité de ce dernier. Ainsi, en ce qui concerne les cas où une discrétion dite absolue est conférée à l'agent administratif, les tribunaux ont parfois exprimé l'avis qu'ils ne pouvaient intervenir qu'avec beaucoup de réserve, pour vérifier la légalité des actes posés par ce dernier<sup>3</sup>. Ils ont aussi considéré, en certains arrêts, qu'ils ne pouvaient censurer les actes de l'administration, lorsque leurs auteurs exercent des pouvoirs discrétionnaires très étendus, que dans des cas extrêmes. Ainsi, dans l'arrêt *Paquin v. Cité de Montréal*<sup>4</sup>, la Cour d'appel de la province de Québec a jugé que les tribunaux ne peuvent intervenir en de tels cas que s'il y a violation grave de la loi ou fraude. Décrivant l'attitude adoptée par les cours du Royaume-Uni en pareil cas, les auteurs J.A.G. Griffith et H. Street<sup>5</sup> rapportent que l'acte administratif ne sera annulé que si le titulaire du pouvoir discrétionnaire ne l'a pas exercé de bonne foi.

L'on ne peut certes prétendre délimiter ici avec exactitude ce qui peut subsister du pouvoir de surveillance et de réforme des tribunaux de droit commun, face à tout acte posé par un organisme administratif qui exerce une très grande discrétion; cependant, l'on ne saurait mettre en doute le fait que l'efficacité de ce pouvoir est grandement diminuée lorsque le législateur confère à l'administration une discrétion très étendue.

Pour bien saisir l'incidence de la discrétion conférée à l'administration sur la portée du pouvoir de surveillance et de réforme des tribunaux, il suffit de rappeler certaines pratiques auxquelles on a eu recours dans le but de limiter les interventions judiciaires dans l'activité administrative. Dans les lois, tant anglaises que canadiennes et

---

3. Dans l'arrêt *Roberts v. Hopwood and Others*, [1925] A.C. 588, l'on définissait ainsi l'attitude que devaient adopter les tribunaux dans les cas où l'administration exerce des pouvoirs discrétionnaires étendus : « The discretion thus imposed is a very wide one (. . .) when such a discretion is conferred upon a local authority the Court ought to show great reluctance before they attempt to determine how, in their opinion, the discretion ought to be exercised. »

4. [1968] B.R. 34, 39.

5. *Principles of Administrative Law*, 4<sup>e</sup> éd., Londres, Sir Isaac Pitman and Sons Ltd., 1967, à la page 226.

québécoises, l'on retrouve, dans les dispositions qui déterminent les pouvoirs qui sont conférés à l'administration, des formules qui visent essentiellement à placer les décisions que celle-ci prend, ou les actes qu'elle pose, à l'abri de la censure judiciaire. Des exemples de telles périphrases utilisées dans des textes législatifs anglais sont mentionnés par le *Committee on Ministers' Powers* dans le rapport qu'il présenta au Parlement du Royaume-Uni en 1932<sup>6</sup>. En vertu de ces dispositions, un ministre ou une autorité administrative peut être habilité à amender la loi, dans la mesure où il le juge nécessaire pour donner leur plein effet à ses dispositions. Ces clauses, qui ont disparu des lois anglaises après que leur utilisation ait été condamnée par les membres du comité déjà mentionné, se retrouvent encore dans certaines lois canadiennes et québécoises. Ainsi, à l'article 77 de la *Loi des accidents du travail*, il est prévu que :

La commission peut : a) modifier la classification des industries mentionnées dans la cédule I; supprimer une industrie d'une classe quelconque et la transférer en tout ou en partie dans une autre classe, en former une classe spéciale ou la soustraire à l'opération de la présente loi;

b) établir d'autres classes d'industries comprenant toute industrie faisant actuellement partie de la cédule II ou qui n'est pas comprise dans une des classes de la cédule I;

c) ajouter à l'une quelconque des classes de la cédule I toute industrie qui n'y est pas mentionnée ou qui est mentionnée à la cédule II<sup>7</sup>.

En plus des clauses auxquelles il vient d'être fait référence, d'autres techniques législatives visant à limiter les interventions du pouvoir judiciaire en conférant à l'administration des pouvoirs discrétionnaires étendus sont parfois utilisées par les législateurs canadien et québécois. Ainsi, dans certains textes, l'on reconnaît à l'administration la liberté de décider à quel moment ou en quelles circonstances elle posera un acte, et on lui laisse, de plus, l'initiative de déterminer la nature précise de l'acte qu'elle posera alors. Ainsi, l'article 44 de la *Loi des Accidents du Travail* stipule :

---

6. L'un de ces exemples est tiré du *Unemployment Insurance Act 1920* (10-11 Geo. 5, c. 30, art. 45) : « The Minister, with the consent of the Treasury, may by order do anything which appears to him necessary or expedient for the constitution of such schemes or for otherwise bringing this Act into operation, and any such order may modify the provisions of this Act so far as may appear necessary or expedient for carrying the order into effect. »

Dans son ouvrage *The New Despotism*, Londres, Ernest Benn Ltd., 1929, lord Hewart of Bury avait dénoncé l'utilisation de ces clauses dites « clauses Henri VIII » dans les textes législatifs.

7. S.R.Q. 1964, c. 159.

La commission peut, lorsqu'elle le juge à propos, remplacer la rente hebdomadaire par une rente mensuelle ou bimensuelle, ou, lorsque l'ouvrier ou les dépendants résident en dehors de la province ou cessent d'y résider, par tout autre paiement périodique ou par un paiement unique<sup>8</sup>.

De même, la Commission canadienne des transports exerce en vertu de l'article 32(1) de la *Loi nationale sur les transports*<sup>9</sup> une très grande discrétion lors de l'émission de certificats d'exploitation de pipe-lines. Elle jouit aussi d'une grande liberté, en vertu de l'article 46(2), lors de l'adoption d'ordonnances ou de règlements applicables aux chemins de fer.

Quelle portée peut avoir le pouvoir de surveillance et de réforme des tribunaux lorsque l'administration exerce une telle discrétion ? Refuseront-ils dans tous les cas d'intervenir, quelles que soient les irrégularités entachant un acte administratif ? Dans l'arrêt *Roncarelli v. Duplessis*<sup>10</sup>, le Juge Rand exprime l'avis qu'en ce qui concerne certains organismes auxquels des pouvoirs de réglementation très étendus ont été conférés, l'on ne saurait valablement soutenir qu'ils jouissent d'une discrétion absolue :

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled « discretion », that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator (. . .)<sup>11</sup>

De plus, suivant ce même arrêt, un acte administratif accompli par un organisme auquel une discrétion, même très étendue, a été conférée, pourra être annulé s'il est entaché de mauvaise foi :

« Discretion » necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption.<sup>12</sup>

Ces vues sont conformes aux opinions généralement retenues par la doctrine au Royaume-Uni et au Canada. Quels que soient, en effet, les termes utilisés par le législateur pour conférer des pouvoirs discrétionnaires à l'administration, ils ne sauraient être interprétés de manière à permettre à cette dernière d'agir malhonnêtement ou de mauvaise foi, ou pour des fins différentes de celles que le législateur entendait réaliser. Dans les cas où un acte accompli par un agent administratif est entaché de l'une des irrégularités qui viennent d'être

8. *Ibid.*

9. S.R.C. 1970, c. N-17.

10. [1959] R.C.S. 121

11. *Id.*, 140.

12. *Ibid.*

mentionnées, son annulation peut être obtenue en s'adressant aux tribunaux judiciaires, lesquels exercent alors un contrôle subjectif.

### **1.1. Le contrôle du but poursuivi par l'administration**

Pour poser un acte valide, tout organisme administratif doit exercer les pouvoirs qui lui ont été conférés dans le but de réaliser les fins poursuivies par le législateur lui-même. Ainsi, une régie habilitée à réglementer la production et la vente du lait, dans le but d'instaurer dans l'industrie laitière des normes d'hygiène acceptables, ne peut refuser d'accorder un permis à un distributeur de lait sous prétexte que de nombreux permis de cette nature auraient déjà été émis pour la région qu'il entend desservir, puisqu'une telle décision viserait un but différent de celui qui a été déterminé par le législateur<sup>13</sup>. De la même manière, le pouvoir reconnu aux conseils municipaux d'adopter des règlements concernant certaines activités dans les rues ou sur les places publiques, telles que « ( . . . ) la distribution ( . . . ) d'annonces, prospectus ou autres articles ( . . . ) » ne saurait être exercé dans le but de limiter l'exercice de la liberté de religion<sup>14</sup>.

Il peut s'avérer difficile dans bien des cas de rechercher l'annulation d'un acte administratif en raison de l'irrégularité du but poursuivi par son auteur. Le caractère aléatoire d'un tel recours tient à deux causes particulières. Soulignons en premier lieu que la finalité des lois n'est pas toujours clairement mentionnée dans leur texte même; en réalité, elle y est même très rarement précisée en termes exprès. Ce n'est donc habituellement qu'en considérant un texte législatif dans son ensemble que l'on peut en arriver à découvrir le but que poursuivait le législateur lors de son adoption.

Par ailleurs, si la finalité des lois n'est pas toujours apparente, le but poursuivi par un organisme administratif lors de l'accomplissement d'un acte particulier n'est pas nécessairement révélé aux administrés. Tel est le cas, principalement, lorsque l'autorité administrative n'est pas tenue de faire connaître les motifs qui l'ont incitée à poser un acte donné ou à rendre une décision particulière. Il existe certes une distinction bien établie entre le but poursuivi par l'auteur d'une décision et les motifs qu'il retient pour justifier son acte; cependant, les motifs, *i.e.* la situation de fait et les règles de droit qui ont incité l'auteur d'une décision administrative à adopter les conclusions auxquelles il est venu, sont bien souvent

---

13. *Brampton Jersey Enterprises Ltd. v. The Milk Control Board of Ontario*, (1956) 1 D.L.R. (2d) 130.

14. *Saumur v. Ville de Québec*, [1953] 2 R.C.S. 299.



révélateurs des fins particulières qui l'ont animé. Or contrairement au droit anglais<sup>15</sup>, le droit public canadien et québécois ne comporte aucune règle d'application générale obligeant les autorités administratives à révéler les motifs des décisions qu'elles rendent<sup>16</sup>; elles ne sont tenues de le faire que dans les cas où une loi particulière qui leur est applicable contient une stipulation à cet effet.

Dans certains arrêts, les cours ont traité de la situation « privilégiée » dans laquelle se placent les organismes administratifs exerçant des pouvoirs discrétionnaires lorsque ceux-ci se bornent à faire connaître les conclusions de leur décision sans indiquer les motifs qu'ils ont principalement retenus. Elles ont déjà exprimé l'avis qu'en de tels cas tout recours devient illusoire<sup>17</sup>.

Dans quels cas précis les tribunaux prononceront-ils l'annulation d'un acte administratif en raison du but poursuivi par son auteur ? Men-

15. Depuis 1958, les tribunaux administratifs anglais sont tenus en vertu de l'article 12 du *Tribunal and Inquiries Act*, 1971, 19-20 Eliz. II, c. 62, de révéler les motifs de leurs décisions.

16. En 1971, le législateur ontarien a adopté la règle suivante concernant l'obligation à laquelle sont dorénavant tenus les tribunaux administratifs de faire connaître les raisons de leurs décisions :

« A Tribunal shall give its final decision and order, if any, in any proceedings in writing and shall give reasons in writing therefore, if requested by a party ». *Statutory Powers Procedure Act*, S.O. 1971, c. 47, article 17.

Une disposition semblable avait été adoptée par la Législature albertaine l'année précédente :

« 8. Where an authority exercises a statutory power so as to adversely affect the rights of a party, the authority shall furnish to each party a written statement of its decision setting out

a) the findings of fact upon which it based its decision, and

b) the reasons for the decision ». *The Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1970, c. 2, art. 8.

Dans les divers cas où aucun texte législatif n'oblige un agent administratif à faire connaître les motifs de sa décision, les juges considèrent qu'ils ne sauraient suppléer au silence de la loi et lui imposer quelque devoir particulier à cet égard. Voir en particulier l'arrêt *Re Glendinning Motorways, Inc. and Royal Transportation Ltd et al.*, (1976) 59 D.L.R. (3d) 89, à la p. 92.

Même lorsque malgré la présence d'une stipulation expresse dans la loi qui lui est applicable, un organisme administratif néglige de faire connaître ses motifs, les tribunaux seront réticents à annuler sa décision en raison de cette seule irrégularité. *R. Amyot v. G. V. Léonard*, [1974] C.A. 302, à la page 305.

17. Dans l'arrêt *Re Henry's Drive-in Ltd. and Hamilton Police Board*, [1960] O.W.N. 468, la Cour traitait de cette question dans les termes suivants : « If a board exercised its discretion given by statute without giving any reason, no redress could be had but if it did give reasons and such reasons showed it acted contrary to rules of law the Court would grant relief. »

tionnons que pour faire reconnaître la nullité d'un acte administratif en invoquant cette cause, il n'est pas nécessaire d'établir que les fins effectivement recherchées par son auteur sont illégales ou inopportunes, et que, par ailleurs, il ne suffit pas à l'organisme administratif dont l'acte est contesté de démontrer qu'il a agi dans l'intérêt public, pour échapper à la censure judiciaire. En réalité, un acte administratif peut être annulé par les tribunaux, même s'il ne contrevient à aucune loi et malgré que son auteur ait été animé par un but d'intérêt public. En droit public, il n'appartient pas à l'agent administratif, ni même à celui qui exerce des pouvoirs discrétionnaires très étendus, de définir, à l'occasion de cas particuliers et sans tenir compte de la loi qui régit son activité, quelles peuvent être les exigences qui naissent de l'intérêt public<sup>18</sup>. Il est, au contraire, tenu de rechercher dans cette même loi la conception que le législateur s'est faite de l'intérêt public et de tenter de réaliser les fins que le législateur s'est fixées.

Pour contester avec succès tout acte de l'administration en invoquant l'irrégularité dont il s'agit ici, il faut être en mesure d'établir que la fin que son auteur tentait de réaliser ne correspond pas à celle qu'il était autorisé à poursuivre suivant la loi. Et dans les cas où l'agent administratif a tenté de réaliser plusieurs buts, les uns étant conformes à la loi réglementant ses activités et les autres ne réalisant pas cette exigence, il est essentiel de démontrer que parmi ces diverses fins, celles qui l'ont principalement incité à accomplir l'acte que l'on conteste étaient étrangères au but que la loi lui imposait<sup>19</sup>.

### **1.2. L'exercice d'une discrétion en tenant compte de considérations ou facteurs non pertinents**

Tout organisme administratif doit exercer les pouvoirs qui lui sont conférés en tenant compte principalement des facteurs ou considérations expressément ou implicitement retenus par le législateur comme éléments essentiels pouvant servir à lui dicter son action. Ainsi, une commission habilitée à accréditer une association de salariés après s'être assurée que cette organisation représente une majorité d'employés au sein d'un groupe constituant une unité de négociation appropriée ne peut refuser

---

18. *Lajeunesse v. Cité de Montréal*, [1963] C.S. 364.

19. S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 2<sup>e</sup> éd., 1968, à la page 310.

d'accorder à une association le certificat d'accréditation qu'elle requiert, en raison du fait que l'un de ses dirigeants est communiste<sup>20</sup>.

L'on a aussi considéré qu'un conseil municipal tient compte d'un facteur non pertinent lorsqu'il refuse d'accorder à une société le permis qu'elle lui demande en vue d'exploiter une entreprise qui n'est prohibée par aucune loi, si sa décision se fonde uniquement sur sa volonté de protéger la moralité publique<sup>21</sup>.

Par ailleurs, l'on a aussi jugé que le directeur du service de police d'une municipalité investi du pouvoir de recommander ou non l'émission de permis en vue de l'exploitation de salles d'amusement, pouvait tenir compte, dans l'élaboration de sa recommandation, non seulement de la réputation de celui qui lui présentait une demande, mais aussi du lieu où il projetait d'établir une salle d'amusement<sup>22</sup>. Dans une autre affaire, l'on a décidé qu'un bureau de santé, habilité à émettre des permis pour l'exploitation d'abattoirs, pouvait dans un cas particulier rejeter une demande qui lui était présentée en tenant compte, non seulement d'un rapport préparé par un médecin hygiéniste (rapport par ailleurs favorable au demandeur), mais aussi des opinions exprimées par des résidents du quartier dans lequel l'abattoir projeté aurait été établi et des règlements de zonage en vigueur dans la municipalité<sup>23</sup>.

Quels facteurs retiennent principalement l'attention des tribunaux lorsque, dans le but de faire annuler un acte administratif, l'on prétend que son auteur a tenu compte de considérations non pertinentes ? Rappelons d'abord que le degré de discrétion conférée à l'agent administratif par la loi constitue un élément déterminant quant aux possibilités d'intervention des tribunaux. Ainsi, dans le cas où le texte législatif régissant l'activité d'un organisme prévoit expressément certains facteurs dont ce dernier doit tenir compte dans l'exercice de ses pouvoirs, il pourrait suffire de démontrer qu'il a ignoré l'un ou quelques-uns de ces critères pour obtenir l'annulation d'un acte ou d'une décision. Par contre, lorsqu'en vertu de la loi un agent administratif est habilité à tenir compte de tout facteur qui lui semble pertinent, il ne suffit plus d'établir qu'en posant un acte ou en rendant une décision il s'est inspiré d'un principe ou d'un critère distinct de ceux que la loi stipule (puisque par hypothèse elle n'en prévoit aucun expressément), mais il faut démontrer que les facteurs

---

20. *Smith and Rhuland Ltd v. The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 95. Un point de vue différent est retenu par la Cour d'appel de Colombie-Britannique dans l'arrêt *Martin v. Law Society of British Columbia*, (1950) 3 D.L.R. 173.

21. *City of Prince George v. Payne*, (1977) 75 D.L.R. (3d) 1.

22. *Stiffel v. Cité de Montréal*, [1945] B.R. 258.

23. *Re Tenenbaum et al. and Local Board of Health of Toronto*, (1955) 3 D.L.R. 330.

dont il a tenu compte sont étrangers à l'objet même de la loi<sup>24</sup>. Si l'on compare la situation dans laquelle se trouvent les plaideurs dans l'un et l'autre cas mentionnés, l'on conviendra sans peine que le recours de celui qui conteste une décision émanant d'un organisme administratif qui exerce des pouvoirs discrétionnaires paraît beaucoup plus aléatoire. Certains auteurs sont même d'avis qu'il n'y aurait alors aucun moyen de contester utilement l'action de l'administration :

The courts say in effect that it is then the legislative intention that the official can take into account any matters which he thinks fit. It follows therefore that the present head of judicial review is inapplicable to those discretions.<sup>25</sup>

Si cette opinion peut paraître contestable, l'on doit cependant reconnaître qu'elle résume assez fidèlement une tendance qui a souvent été suivie par la jurisprudence tant au Canada qu'au Royaume-Uni. En réalité, pour que les cours annulent un acte posé par un agent administratif qui exerce une très grande discrétion en raison du caractère non pertinent des facteurs dont il a tenu compte, il faut que cet acte paraisse déraisonnable ou impossible à justifier.

En plus de tenir compte de l'étendue de la discrétion conférée à l'agent administratif pour décider d'intervenir ou non, les cours tenteront, surtout dans les cas où l'acte contesté émane d'un agent administratif qui exerce une grande discrétion, de déterminer si les facteurs justifiant sa décision relèvent de l'intérêt public. Il semble en effet difficile d'obtenir l'annulation des actes d'un certain nombre d'organismes, et principalement de ceux qui ont pour fonction d'émettre des permis, licences ou certificats habilitant leur détenteur à exercer une activité donnée et auxquels la loi n'impose aucun critère précis, à moins de démontrer que les facteurs dont ils ont tenu compte étaient étrangers à toute considération d'intérêt public.

Enfin, l'on ne saurait terminer ces quelques remarques portant sur la pertinence des facteurs ou considérations qui incitent un agent administratif à poser un acte, sans faire état de la difficulté particulière (déjà mentionnée ailleurs) à laquelle le plaideur est confronté lorsque l'auteur d'un acte n'en dévoile pas les motifs. Dans de tels cas, tout recours peut

---

24. Ainsi dans l'arrêt *City of Prince George v. Payne*, *supra*, note 21, la Cour suprême du Canada a décidé qu'en l'absence d'une disposition expresse de la loi, la protection de la moralité publique ne pouvait être retenue par un conseil municipal comme l'un des critères principaux devant recevoir application en matière d'émission de permis pour l'exploitation de commerces.

25. J.A.G. GRIFFITH and H. STREET, *Principles of Administrative Law*, 4<sup>e</sup> éd., Londres, Sir Isaac Pitman and Sons Ltd, 1967, pp. 229-230.

s'avérer inutile, sauf si la décision rendue apparaît tout à fait injuste ou déraisonnable.

### 1.3. La mauvaise foi

Nombreux sont les arrêts, en droit public canadien et québécois, qui reconnaissent que la mauvaise foi, lorsqu'elle est établie, constitue un motif suffisant pouvant entraîner l'annulation d'un acte administratif. Parfois les cours traiteront de la possibilité d'invoquer la mauvaise foi comme cause d'annulation d'un acte accompli par un agent administratif comme d'une simple application particulière de la théorie de *l'ultra vires*, alors qu'en certains jugements, elles considéreront la mauvaise foi comme une cause distincte, pouvant à elle seule permettre la cassation d'un acte administratif<sup>26</sup>.

En droit public, tout comme dans les autres disciplines juridiques où il se retrouve, le concept de mauvaise foi ne se prête pas à une définition qui soit vraiment satisfaisante. Pour arriver à circonscrire cette notion, l'on tente parfois de préciser l'état d'esprit dans lequel se trouvait l'agent administratif lors de l'accomplissement de l'acte contesté<sup>27</sup>, ou l'on procède à l'énumération de certains critères qui, lorsqu'ils trouvent application, peuvent donner à entendre que l'auteur d'un acte administratif était de mauvaise foi lors de son exécution. Ainsi, dans l'arrêt *Roncarelli v. Duplessis*, le juge Rand s'exprime de la manière suivante :

« Good faith » in this context, applicable both to the respondent and the general manager, means carrying out the statute according to its intent and for its purpose; it means good faith in acting with a rational appreciation of that intent and purpose and not with an improper intent and for an alien purpose; it does not mean for the purposes of punishing a person for exercising an unchallengeable right; it does not mean arbitrarily and illegally attempting to divest a citizen of an incident of his civil status.<sup>28</sup>

Pour déterminer dans des cas particuliers si l'auteur d'un acte administratif était de bonne foi ou non, les juges se réfèrent parfois à la manière dont il a procédé. Ainsi, la Cour d'appel d'Ontario a déjà considéré qu'un organisme administratif qui refusait de recevoir un montant d'argent qu'un administré offrait de verser comme paiement des frais

26. R. DUSSAULT, *Traité de Droit administratif canadien et québécois*, t. 2, Québec, P.U.L., 1974, pp. 1407-1408.

27. Ainsi, l'auteur S.A. DE SMITH, *op. cit.*, supra, note 19, p. 315 définit la mauvaise foi comme suit :

« The concept of bad faith eludes precise definition, but in relation to the exercise of statutory powers it may comprise dishonesty (or fraud and malice). »

28. *Supra*, note 10, p. 143.

d'un permis qu'il détenait, et qui décidait ensuite de révoquer ce même permis faute par son détenteur d'en avoir payé le prix, agissait de mauvaise foi<sup>29</sup>. De même, la Cour supérieure du Québec a jugé que le fait, pour un conseil municipal, de mentionner dans le texte même d'un règlement des motifs qu'il sait être faux ou inexistants comme raisons l'ayant incité à l'adopter, peut indiquer qu'il était de mauvaise foi lors de son adoption<sup>30</sup>.

La Cour suprême du Canada a reconnu qu'il n'est pas toujours nécessaire d'établir qu'un agent administratif a agi d'une manière foncièrement malhonnête pour contester un acte qu'il a posé; il peut en effet être suffisant dans certains cas, pour prouver sa mauvaise foi, de démontrer qu'il n'a pas agi avec franchise et impartialité<sup>31</sup> ou que son acte n'est aucunement justifié par l'intérêt public.

L'une des principales difficultés auxquelles doit faire face celui qui conteste un acte administratif en invoquant la mauvaise foi de son auteur réside dans l'obligation qui lui est faite de démontrer les faits ou circonstances sur lesquels il fonde ses prétentions. Il est bien établi, en effet, qu'en droit public tout comme en droit privé la bonne foi doit être présumée et que c'est à celui qui prétend que l'agent administratif était de mauvaise foi de démontrer, en faisant référence à des circonstances ou faits, ou à des déclarations de l'auteur de l'acte contesté, ou encore à la manière dont il a procédé lors de son exécution, qu'il agissait de mauvaise foi. Cependant, il peut arriver qu'il soit fait exception à cette règle. Ainsi, dans l'arrêt *City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd*<sup>32</sup> la Cour suprême a jugé qu'il incombait à la ville, qui avait refusé à l'intimé l'autorisation de construire qu'il tentait d'obtenir et dont les règlements alors en vigueur permettaient l'émission, de démontrer qu'elle était de bonne foi lorsque par la suite elle adopta un règlement dont l'effet était de rendre impossible l'émission d'un tel permis<sup>33</sup>.

Lorsqu'elle est démontrée, la mauvaise foi rend la décision administrative annulable, tout comme s'il s'agissait d'un acte accompli par un agent administratif qui n'en avait pas le pouvoir ou la juridiction. Dans de

---

29. *Re Pecsénye and Board of Commissioners of Police for the City of Hamilton*, (1972) 30 D.L.R. (3d), 418.

30. *Intertrade Industries Ltd et un autre v. Cité de Côte-St-Luc et un autre*, [1965] C.S. 369, 382.

31. *Corporation of the City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd*, [1965] R.C.S. 408, 415.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*, à la page 413 : « Where the applicant seeks a *mandamus* to which he has a *prima facie* right and the municipality seeking to defeat that *prima facie* right alleges, *inter alia*, its good faith the onus should be on it to establish such good faith. »

nombreuses causes, les tribunaux ont en effet considéré que même dans les cas où une clause privative vise à exclure toute intervention des tribunaux judiciaires, ces derniers peuvent néanmoins exercer leur pouvoir de réforme ou de surveillance dans les cas où l'administration a agi de mauvaise foi<sup>34</sup>.

Enfin, au terme de ces quelques remarques, il importe de rappeler un effet juridique particulier découlant de la mauvaise foi en droit public. Il est généralement reconnu, en effet, que l'administré qui est lésé par un acte accompli de mauvaise foi par un agent administratif peut exiger des dommages-intérêts. Ce principe a été affirmé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Roncarelli v. Duplessis*<sup>35</sup>. Dans cette affaire, le juge Rand, qui considère que la responsabilité de l'intimé est engagée, souligne que ce dernier, qui était premier ministre et procureur général de la province de Québec, avait agi de mauvaise foi en exerçant des pressions sur la Commission des liqueurs pour qu'un permis soit révoqué. La mauvaise foi a également été retenue comme facteur déterminant dans certaines actions intentées contre des municipalités. Lorsqu'en effet un administré poursuit une municipalité en raison de dommages qui ont pu lui être occasionnés par cette dernière lors de l'adoption d'un règlement ou de sa mise en œuvre, il ne lui suffit pas d'établir que la résolution ou le règlement auquel il fait référence est illégal ou que la municipalité a fait preuve d'incurie ou de négligence, mais il lui faut, de plus, démontrer la mauvaise foi de la ville.

Ainsi, dans l'affaire *Ville St-Laurent v. Marien*<sup>36</sup> l'intimé tentait d'obtenir des dommages de l'appelante qui lui avait refusé un permis de construction. Au soutien de sa demande il invoquait une interprétation erronée que la ville avait donnée à son propre règlement, laquelle constituait, selon lui, une faute engageant sa responsabilité. Dans un jugement unanime, la Cour suprême rejeta ses prétentions, puisque la preuve n'avait révélé aucune circonstance particulière permettant de considérer que la municipalité avait été de mauvaise foi dans cette affaire<sup>37</sup>.

## **2. Le contrôle du caractère raisonnable de l'acte administratif et de ses effets**

Bien que l'on ait choisi de regrouper ici sous un titre distinct les causes d'annulation des actes administratifs tenant à leur effet inaccepta-

34. Voir en particulier *C.R.O. du Québec v. Burlington Mills Hosiery Co. Ltd.*, [1964] R.C.S. 342.

35. *Supra*, note 10.

36. [1962] R.C.S. 580.

37. Voir aussi l'arrêt *Marcoux v. Plessisville*, [1973] R.P. 385.

ble en droit ou à leur caractère irrationnel, l'on doit cependant admettre qu'en bien des cas le caractère irrationnel ou les effets discriminatoires d'une décision découlent soit de la mauvaise foi de son auteur, soit de sa volonté d'exercer le pouvoir qui lui a été conféré à des fins autres que celles que poursuivait le législateur. En réalité, en bien des cas les tribunaux annulent des actes administratifs tant en raison des buts ou raisons qui ont motivé leurs auteurs qu'en raison de leur caractère propre ou de leurs effets inacceptables, sans préciser lequel de ces divers motifs tient une place prépondérante dans leur décision.

### 2.1. L'annulation d'un acte ou d'un règlement en raison de son caractère déraisonnable, injuste ou arbitraire

Les tribunaux anglais ont d'abord retenu la notion d'acte déraisonnable comme cause d'annulation, lorsque l'on contestait devant eux des règlements adoptés par certains organismes, tels que les universités, les groupements professionnels, les institutions de charité etc. . . , qui exerçaient des pouvoirs réglementaires en vertu de leurs chartes particulières. Il était manifeste alors que cette cause d'annulation était distincte de la théorie de *l'ultra vires*, étant donné l'origine du pouvoir réglementaire des corps publics (leur charte) dont les actes étaient contestés tirait son origine de leur charte<sup>38</sup>. Par la suite, au Royaume-Uni, comme d'ailleurs au Canada, les cours ont continué à retenir le caractère déraisonnable d'un acte comme motif justifiant son annulation, mais, étant en présence d'organismes exerçant des pouvoirs en vertu de textes de lois, elles ont parfois affirmé que la cause d'annulation dont il s'agit ici ne constituait en réalité qu'une application particulière de la théorie de *l'ultra vires*<sup>39</sup>.

La notion d'acte déraisonnable ne se prête évidemment pas à une définition générale, puisqu'un acte peut apparaître tel pour d'innombrables raisons. Mentionnons en premier lieu, qu'un acte déraisonnable ou arbitraire n'est pas nécessairement accompli malhonnêtement<sup>40</sup>. Il peut arriver, en effet, qu'une décision administrative ou un règlement qui paraissent inacceptables aient été adoptés en toute

---

38. A. WHARAM, « Judicial Control of Delegated Legislation : The test of reasonableness », (1973) *Mod. L.R.* 611.

39. *Mixnam's Properties Ltd. v. Chertsey U.D.C.*, [1965] A.C. 735.  
Dussault, *op. cit.*, *supra*, note 26, p. 1418.

40. DE SMITH, *op. cit.*, *supra*, note 19, p. 330, cite la remarque suivante d'un juge : « Some of the most honest people are the most unreasonable; and some excesses may be sincerely believed in, but yet quite beyond the limits of reasonableness. »



honnêteté et bonne foi. De même, il est vraisemblable qu'un acte soit déraisonnable ou arbitraire, malgré que son auteur n'ait pas tenu compte de considérations non pertinentes<sup>41</sup>.

Dans certains arrêts, les tribunaux ont précisé qu'un acte administratif peut être annulé s'il apparaît arbitraire, partial ou vraiment injuste, ou, dans le cas d'un règlement, s'il est physiquement ou légalement impossible de s'y conformer. De même, les cours annuleront également les actes de l'administration lorsque leur auteur a agi d'une manière arbitraire. Dans l'arrêt *City of Montreal v. Beauvais*<sup>42</sup>, la Cour suprême du Canada indique les irrégularités très sérieuses dont l'intimé était tenu de démontrer l'existence pour contester avec succès un règlement de la ville qu'il prétendait être déraisonnable :

To establish this contention in any sense *germane* to the question of the validity of the by-law it was necessary that the respondents should make it appear either that it was not passed in good faith in the exercise of the powers conferred by the statute or that it is so unreasonable, unfair or oppressive as to be upon any fair construction an abuse of those powers.<sup>43</sup>

Outre la référence qui est faite à la « mauvaise foi » dans cette opinion, l'on remarque que la notion d'acte déraisonnable semble y être liée à l'existence d'une injustice grave causée à un ou plusieurs administrés.

Les tribunaux ont aussi indiqué que l'injustice résultant d'un acte administratif ou d'un règlement que l'on prétend déraisonnable ne doit pas être évaluée en retenant le point de vue bien subjectif de celui qui le conteste, mais en le considérant à la lumière des règles de droit :

The unreasonableness or oppression must be that contemplated by law, and not as merely alleged by a person who considers himself oppressed, or from his point of view, considers the by-law unreasonable.<sup>44</sup>

Tenant de définir l'attitude que doit adopter les juges appelés à se prononcer sur la validité d'un acte administratif que l'on prétend déraisonnable, les tribunaux ont souvent répété qu'ils ne devaient pas décider de cette question en se référant à leurs propres conceptions de ce qui est juste ou opportun. Dans l'arrêt *In re Edmonton (City by-law no 1546)*<sup>45</sup>, la Cour d'appel d'Alberta cite l'opinion suivante de lord Russell à ce sujet :

A by-law is not unreasonable merely because a particular judge may think that it goes further than is prudent or necessary or convenient, or because it is not

41. *Associated Provincial Houses Ltd v. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223.

42. (1907-10) 42 R.C.S. 211.

43. *Ibid.*, à la page 216.

44. *Ville de Beaconsfield v. Dame Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 203-304.

45. (1953-54) 10 W.W.R. 407.

accompanied by a qualification or an exception which some judges may think ought to be there.<sup>46</sup>

Au terme de ces quelques remarques portant sur l'annulation d'actes administratifs en raison de leur caractère déraisonnable, il n'est pas sans intérêt de faire état d'attitudes différentes qui peuvent être adoptées par les tribunaux suivant la nature des pouvoirs qu'exerce leur auteur, ou en raison de l'origine de ces mêmes pouvoirs. Dans certains arrêts<sup>47</sup> qui ont eu leur écho au Canada, les juges anglais ont considéré qu'ils devaient faire montre d'une réserve plus grande lorsque l'on s'adresse à eux pour obtenir l'annulation de règlements, ordonnances, ou résolutions, émanant de corps publics dont les membres sont élus par les administrés, que dans les cas où l'on conteste les actes d'autres organismes composés de personnes qui n'ont aucunement été choisies par ceux qui sont assujettis à leurs décisions ou règlements. Dans la première des deux catégories d'organismes auxquelles il vient d'être fait référence, l'on retrouve évidemment les conseils municipaux. Or concernant ces derniers, les tribunaux canadiens ont affirmé que ce n'est que lorsque des faits ou circonstances particulièrement graves existent qu'ils annuleront leurs règlements ou résolutions en raison de leur caractère déraisonnable. Dans l'arrêt *Cité de Sillery v. Sun Oil*<sup>48</sup>, le juge Abbott s'exprimait comme suit à ce sujet :

It is well established that the supervisory powers of the Superior Court under that article over the acts of municipal councils and other like bodies, are only to be exercised under exceptional circumstances. The Court cannot merely substitute its opinion for that of the municipal authority.<sup>49</sup>

Les cours ont d'ailleurs tenté de préciser les motifs justifiant l'attitude qu'elles déclarent devoir adopter en ce qui concerne les actes émanant de conseils municipaux. D'une part, elles considèrent que ceux que les administrés ont élus sont généralement bien informés des problèmes qui se soulèvent dans la municipalité et des solutions qui peuvent leur être apportées; d'autre part, elles soulignent que dans les cas où des décisions prises par ceux qu'ils ont élus peuvent leur paraître inacceptables, les résidents d'une municipalité disposent de moyens efficaces leur permettant de faire entendre leur voix<sup>50</sup>.

46. *Ibid.*, à la page 410.

47. Voir en particulier l'arrêt *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91, aux pages 99 et 100 (lord Russell).

48. [1964] R.C.S. 552.

49. *Ibid.*, à la page 556.

50. Dans l'arrêt *Re By-law 92, Town of Winnipeg Beach*, (1919) 50 D.L.R. 712, la Cour d'appel du Manitoba traitait de cette question dans les termes suivants : « In matters which directly concern the people of the municipality who have the right to choose

Sans vouloir mettre en doute le bien-fondé des attitudes différentes adoptées par les juges suivant qu'une décision émane d'un organisme dont les membres sont élus par les administrés ou qu'elle émane d'une autorité exerçant un pouvoir indépendant de la volonté de ces derniers, l'on doit cependant souligner que cette différenciation peut créer un état de droit tel que des décisions ou règlements identiques ou comparables pourraient être annulés en raison de leur caractère déraisonnable ou, au contraire, s'imposer aux administrés suivant la manière dont sont choisis les membres de l'organisme qui en est l'auteur<sup>51</sup>.

## 2.2. L'acte administratif discriminatoire

La notion de discrimination, en droit tout comme dans le langage courant, peut recouvrir deux réalités contraires. Tout d'abord, ce terme peut être utilisé pour référer à un acte par lequel l'on établit des distinctions entre des catégories d'individus ou des activités données. La discrimination ainsi entendue se retrouve habituellement dans les lois ou les règlements, sans que la légalité de ces derniers puisse être nécessairement mise en doute. Il est, en effet, bien souvent de l'essence même de la réglementation d'établir des distinctions entre des activités, en permettant certaines alors que d'autres sont proscrites, ou entre des personnes en reconnaissant des droits à celles d'entre elles qui réalisent des conditions précises alors que d'autres qui se trouvent dans des situations différentes en sont privées.

Référant à la discrimination telle qu'elle vient d'être entendue, la Cour suprême notait dans l'arrêt *Cité de Sillery v. Sun Oil Co. and Royal Trust Co.*<sup>52</sup> :

Admittedly any zoning by-law is discriminatory in the sense that it forbids the construction of certain types of buildings, or the carrying on of certain activities

---

those whom they think best fitted to represent them in their council, such representatives may be trusted to understand their own requirements better than most judges. »

51. Cette conséquence découlant des attitudes différentes adoptées par les cours, suivant la manière dont ont été désignés les membres de l'organisme dont une décision est contestée, a été soulignée par le juge Mathew qui était dissident dans la cause *Kruse v. Johnson* (*supra* note 47). À la page 111, ce dernier fait la critique des vues adoptées par la majorité dans les termes suivants : « If this view be adopted, it seems to me the judges will be placed in an anomalous position. Where they differ from bodies not popularly elected their jurisdiction to pronounce upon the validity of a by-law would remain unimpaired; but where they differed from bodies like a county council, their position would be altogether different. They would be bound to uphold what in other cases they would be right in condemning ».

52. (1964) R.C.S. 552.

in a zoned area, and permits others. That results flows from the exercise of the statutory authority to enact zoning by-laws in the public interest.<sup>53</sup>.

Par ailleurs, les expressions « discrimination » ou « acte discriminatoire » sont aussi employées en droit pour référer cette fois à l'acte administratif dont l'effet est soit de nier à un individu, sans motif juridique valable, des droits qui sont reconnus à d'autres personnes se trouvant dans la même situation, soit de donner lieu à du favoritisme à l'endroit d'une personne, sans qu'aucune raison juridique acceptable ne puisse être invoquée pour justifier la décision qui lui accorde indûment des avantages généralement refusés aux autres. Des deux hypothèses qui viennent d'être énoncées, la deuxième est plus rarement portée à l'attention des tribunaux, bien qu'en droit municipal tout au moins, il semblerait possible à un résidant d'une ville qui ferait usage du recours en cassation, de contester un règlement ou une résolution qui favoriserait indûment une personne, sans qu'il ne soit tenu de démontrer un intérêt personnel particulier qui le justifierait de demander l'annulation du règlement ou de la résolution « discriminatoire ».

Cependant, dans les quelques arrêts que l'on trouve dans nos recueils concernant la discrimination dont fait preuve l'administration publique à l'endroit de personnes, sociétés ou groupements particuliers, les recours exercés sont intentés par des personnes qui sont lésées par les règlements, résolutions ou décisions accordant à d'autres des avantages dont elles sont privées et qui ont donc un intérêt réel à en demander l'annulation. Ainsi dans l'affaire *Sénécal et un autre v. Corporation du Comté de Grantham*<sup>54</sup>, les demandeurs contestent avec succès, au moyen d'une action directe en nullité, un règlement de la corporation défenderesse aux termes duquel une taxe leur est imposée à titre de commerçants non résidants, taxe dont sont exemptés d'autres commerçants qui ont leur résidence dans une municipalité mentionnée par ce règlement. Cette exemption prévue à l'égard des commerçants résidant dans cette municipalité constitue à leur endroit une préférence injuste et un abus de pouvoir. Cette prétention est agréée par la Cour.

Dans certains arrêts, ceux qui contestent des résolutions ou règlements municipaux, dont l'effet est d'accorder indûment des avan-

53. *Ibid.*, à la page 557.

54. (1933) 71 C.S. 529. L'on peut aussi consulter les arrêts suivants, qui traitent également de distinctions faites entre des individus ou des groupes en matière de taxation municipale : *The Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros. Ltd.*, [1967] R.C.S. 739; *Eisner v. Corporation de St-Joseph-de-la-Baie-du-Fleuve*, [1946] C.S. 141; *Gauthier v. Corporation de la Ville de Scotstown*, (1935) 73 C.S. 346; *Henri Jonas v. H.T. Gilbert* (1880) 5, R.C.S. 356.

tages à des individus ou groupes particuliers, sont des concurrents commerciaux de ceux auxquels un traitement de faveur est conféré. Ces justiciables tentent alors de démontrer qu'ils font en réalité les frais de la situation privilégiée qui est réservée à leurs concurrents<sup>55</sup>.

En ce qui concerne par ailleurs la première hypothèse, *i.e.* celle où un administré prétend qu'on lui refuse un droit ou un avantage généralement reconnu en vertu de la loi ou des règlements à ceux qui sont dans une situation comparable à la sienne, ou encore conteste la légalité d'un règlement par lequel l'on tenterait d'établir des normes particulières qui ne seraient applicables qu'à lui seul, c'est celle qui se retrouve habituellement dans les nombreux arrêts où les tribunaux canadiens et québécois ont eu à se prononcer sur la notion d'« acte discriminatoire » en droit administratif.

Bien que l'on ait choisi de traiter ici sous des titres distincts de l'acte déraisonnable ou arbitraire et de l'acte discriminatoire, l'on doit cependant reconnaître qu'en certains arrêts les tribunaux ont considéré que la notion d'acte discriminatoire n'était en réalité qu'une application particulière du concept d'acte déraisonnable<sup>56</sup>. En adoptant ce point de vue, il semble que les tribunaux voulaient principalement souligner que tout règlement ou tout acte administratif qui semble réserver un traitement particulier à un individu n'est pas nécessairement discriminatoire et que d'autres critères doivent être appliqués pour qu'il soit annulé pour ce motif.

Dans les divers arrêts qui traitent de la discrimination en droit administratif et en droit municipal, il semble que deux points de vue aient particulièrement été retenus. Dans certains cas, en effet, l'on a adopté une conception que l'on pourrait qualifier de « formelle » en ce qui concerne la discrimination et l'on a eu tendance à déclarer nul tout règlement ou tout acte réservant un sort particulier à un ou à quelques individus. Suivant cette conception, les autorités administratives ne pourraient que très difficilement adopter des dispositions particulières dérogeant à un texte général et applicable à un ou quelques administrés seulement, quels

---

55. Voir en particulier les arrêts *Brunet v. The City of Montreal*, (1903) 23 C.S. 262; *City of Montreal v. Fortier*, (1902) 6 C.C.C. 340.

Enfin en ce qui concerne la discrimination exercée à l'avantage d'individus ou de groupes particuliers en matière de zonage, l'on peut consulter avec intérêt L. GIROUX, « « Spot zoning », discrimination et intérêt public en droit canadien et québécois », (1975) 16 C. de D. 177, pp. 197 et ss.

56. Voir en particulier l'arrêt *Hanson v. Ontario Universities Athletic Association*, (1976) 65 D.L.R. (3d) 385, 397.

que soient les motifs qu'elles pourraient invoquer dans le but de les justifier<sup>57</sup>.

Par ailleurs, depuis quelques années et plus particulièrement depuis le prononcé du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Township of Scarborough v. Bondi*<sup>58</sup>, il semble que la jurisprudence suive généralement un courant différent de celui qui vient d'être mentionné et qu'il ne suffise plus dorénavant de démontrer qu'un règlement ne vise qu'un seul individu ou, en matière de zonage, qu'une seule propriété, ou qu'un acte administratif réserve un sort particulier à une personne, pour en demander l'annulation. Malgré, en effet, que le règlement contesté dans cette dernière cause ait pu paraître formellement discriminatoire, puisqu'il constituait une dérogation à des dispositions générales et ne visait qu'un seul terrain qui y était d'ailleurs désigné, la Cour suprême considéra que ces motifs étaient à eux seuls insuffisants pour en justifier l'annulation et souligna que l'effet véritable de cette dérogation au règlement général était précisément de soumettre le terrain visé à des normes comparables à celles qui étaient déjà en vigueur quant aux lots voisins<sup>59</sup>. Suivant ce jugement, il ne suffit donc pas de s'arrêter au texte même d'un règlement pour décider s'il est entaché de discrimination, mais il faut encore voir quels sont ses effets; et ce ne serait que lorsque sans motif juridique acceptable, un administré serait privé de droits reconnus à d'autres personnes se trouvant dans une situation identique à la sienne, qu'il pourrait contester le sort qui lui est fait, en alléguant l'aspect discriminatoire de la décision prise à son endroit, ou du règlement qui l'affecte.

Dans d'autres arrêts, les tribunaux ont considéré que pour juger si un acte est discriminatoire ou non, il importait de scruter les raisons qui pouvaient être données par son auteur pour justifier le traitement différent

57. Ainsi dans l'arrêt *Phaneuf v. Corporation du village de St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83, la Cour d'appel du Québec annula un règlement qui avait peut-être été adopté uniquement en raison du danger que présentaient les chiens appartenant à l'appelant, sans considérer la protection de la sécurité publique comme un motif valable en justifiant l'adoption, et sans même, en réalité, traiter de cette question.

58. [1959] R.C.S. 444. L'influence de cet arrêt est longuement étudiée par le professeur L. Giroux, *supra*, note 55.

59. À la page 451 de ce jugement, le juge Judson s'exprime comme suit concernant les effets réels de l'amendement adopté par la municipalité : « The intent and effect of the amending by-law are clear — to compel the respondent to fall in with the general standards of the neighborhood and prevent him from taking advantage of the district amenities, the creation of the by-law, to the detriment of other owners. Far from being discriminatory, the amending by-law is nothing more than an attempt to enforce conformity with the standards established by the original by-law and which have been observed by all owners in the subdivision with this one exception. »

réservé aux personnes qu'il vise<sup>60</sup>. Dans les cas où il apparaîtrait que l'attitude particulière adoptée par l'agent administratif concernant une personne ne lui est pas dictée par l'intérêt public, mais par la mauvaise foi, ses actes ou règlements pourraient être annulés par les tribunaux<sup>61</sup>. Par ailleurs, pour déterminer si dans un cas donné une municipalité était de bonne foi ou non lors de l'adoption d'un règlement de zonage, il importe de tenir compte de divers facteurs qui peuvent constituer de précieux indices à ce sujet. Ainsi, l'on tentera de découvrir si le plan que l'on veut mettre en œuvre et qui est contesté par un administré réalise les normes ou critères habituellement suivis en matière de zonage ou s'il bénéficie aux résidents de la municipalité dans leur ensemble. L'on tiendra compte également du moment où la municipalité a manifesté son intention de modifier ses règlements antérieurs. Ainsi, il peut arriver que l'on considère que tout amendement à un règlement général de zonage qui est adopté immédiatement après qu'un administré eut fait part aux autorités municipales de sa volonté de construire un établissement commercial sur son terrain, dans le but d'interdire ce projet précis, doive être annulé en raison de ses effets et de la mauvaise foi qui aurait inspiré ses auteurs.

La référence fréquemment faite par les tribunaux aux intentions réelles qui animaient l'agent administratif, lorsqu'ils ont à déterminer si l'acte ou le règlement de ce dernier est entaché de discrimination, démontre assez clairement que cette notion est étroitement reliée aux autres irrégularités dont il a été question précédemment. En réalité, l'aspect discriminatoire d'un acte particulier est bien souvent une simple conséquence des intentions inacceptables qui ont inspiré son auteur lors de son accomplissement.

---

60. Voir en particulier l'arrêt *Hanson v. Ontario Universities Athletic Association*, *supra*, note 56, à la page 398.

61. *Re Lacewood Development Co. and City of Halifax*, (1976) 58 D.L.R. (3d) 383, 395 et 396. Concernant l'intérêt public, la Cour suprême de Colombie-Britannique a rappelé dans l'arrêt *Re Corporation of North Vancouver — Zoning By-Law 4277*, [1973] 2 W.W.R. 260, qu'il ne devait pas nécessairement être confondu avec l'intérêt de la municipalité, lors de l'adoption d'un règlement de zonage.