

## Les Cahiers de droit

# Le vice de forme et le droit municipal

Gilles Rousseau



Volume 23, Number 2, 1982

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042500ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042500ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Rousseau, G. (1982). Le vice de forme et le droit municipal. *Les Cahiers de droit*, 23(2), 407–477. <https://doi.org/10.7202/042500ar>

Article abstract

How are administrative acts of local governments — as opposed to judicial and quasi judicial acts — affected by informality or, more generally speaking, by procedural irregularities ? The author ventures a few answers to the question in his analysis that spans from prerequisites to initial implementation

# Le vice de forme et le droit municipal

Gilles ROUSSEAU\*

*How are administrative acts of local governments — as opposed to judicial and quasi judicial acts — affected by informality or, more generally speaking, by procedural irregularities? The author ventures a few answers to the question in his analysis that spans from prerequisites to initial implementation.*

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> .....	408
<b>1. La procédure de l'acte</b> .....	412
1.1. L'intervention législative .....	413
1.1.1. La prévision expresse de la nullité .....	413
1.1.2. La présence d'une injustice ou d'un préjudice réels .....	415
1.1.2.1. L'application limitée du critère législatif .....	416
1.1.2.2. Les insuffisances du critère législatif .....	422
1.2. Les corrections apparentes de la jurisprudence .....	423
1.2.1. Le caractère des procédures .....	423
1.2.2. L'incidence de la matière .....	426
1.3. Les solutions réelles de la jurisprudence .....	428
1.3.1. Les procédures dont l'inobservation peut entraîner l'annulation ...	429
1.3.2. Les vices de procédure entraînant l'annulation .....	435
1.3.2.1. L'identification du critère utilisé .....	435
1.3.2.1.1. L'incidence de la matière .....	436
1.3.2.1.2. L'importance de l'irrégularité affectant la procé- dure .....	437
1.3.2.1.3. Les conséquences résultant de l'irrégularité ...	438
1.3.2.2. Sa mise en œuvre dans la jurisprudence .....	440
<b>2. La forme de l'acte</b> .....	448
2.1. La forme écrite .....	449
2.2. L'indication de la date .....	451
2.3. Les mentions .....	452
2.4. La signature .....	453
<b>3. Les formalités postérieures à l'acte administratif</b> .....	458
3.1. Les inscriptions aux registres municipaux .....	458
3.2. La publicité .....	459
<b>4. Illégalités étrangères à la procédure ou à la forme de l'acte</b> .....	464
4.1. Illégalités relatives à la compétence .....	464
4.1.1. Les requêtes préalables .....	466
4.1.2. Les approbations .....	467
4.2. Illégalités relatives à l'objet de l'acte .....	473
<b>Conclusion</b> .....	474

\* Avocat, professeur à la Faculté de droit à l'Université Laval.

## Introduction

Les formalités des procédures constituent, avec la détermination précise des compétences, la principale condition de l'ordre et de la modération dans l'exercice du pouvoir administratif (M. HAURIOU)<sup>1</sup>

The history of liberty has largely been the history of procedural safeguards. (Juge FRANKFURTER)<sup>2</sup>

La jurisprudence intéressant les collectivités locales constitue une matière privilégiée permettant de rechercher les solutions que les tribunaux judiciaires apportent au vice de forme de l'acte administratif proprement dit. En effet, pendant longtemps, les décisions émanant des autres secteurs de l'Administration n'ont souvent subi l'examen des tribunaux qu'après avoir été considérés comme des actes judiciaires. C'était l'époque où les décisions rendues par la Commission des relations de travail ou par la Commission des accidents du travail constituaient les ingrédients essentiels pour quiconque voulait expliquer le contentieux administratif; c'était aussi l'époque où les plaideurs avaient intérêt à ce que l'acte contesté soit appréhendé comme un acte judiciaire: cette qualification seule emportait l'application des principes de la justice naturelle et l'utilisation des brefs de prérogative. Cette tendance à considérer les actes administratifs comme des actes judiciaires prend son origine dans certaines déficiences du droit anglais; celui-ci en effet laissait les justiciables sans recours s'ils n'avaient à leur disposition ces brefs qui exigeaient la qualification judiciaire de l'acte contesté<sup>3</sup>. Et l'on remarque que les auteurs qui traitent de ce moyen d'annulation qu'est le vice de forme ont été amenés à concentrer leur attention sur les irrégularités propres aux actes judiciaires, spécialement sur les manquements aux règles de la justice naturelle (*audi alteram partem* et *nemo judex in sua causa*)<sup>4</sup>. Or cette évolution a eu des conséquences imprévues; elle a incité la doctrine québécoise à ne pas pousser ses recherches sur la totalité de la procédure administrative ou à être moins sensible aux règles de procédure intéressant les règlements et les actes individuels non judiciaires.

1. *Précis de droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1919, p. 507.

2. *McNabb v. United States*, 318 U.S. 332, 347, 63 S.Ct. 608, 616 (1943).

3. W.O. HART, *Local Government and Administration*, 8<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1968, p. 21; J.A.G. GRIFFITH et H. STREET, *Principles of Administrative Law*, 5<sup>e</sup> éd., Londres, Pitman, 1973, p. 210 et ss. Sir Ivor JENNINGS, *Principles of Local Government Law*, 4<sup>e</sup> éd., Londres University of London Press, 1965, p. 297: « The notion of courts has been so extended during the course of the last century that it may be said that whenever a public authority takes a decision affecting private rights, it is a court. It is the deliberate intention of the High Court to extend the orders in such case because otherwise there would be no effective remedy available ».

4. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, t. II, pp. 1336-1397; l'auteur consacre les 9/10 de son exposé des « règles relatives à la procédure de l'acte » aux principes de la justice naturelle. Les manquements aux règles de la justice naturelle occupent une proportion encore plus

L'activité municipale a généralement pu être appréciée par les tribunaux sans qu'il fût nécessaire de l'assimiler à une activité judiciaire. En Angleterre, l'extension de la qualification judiciaire a été expliquée chez tous les auteurs par l'absence de recours propres aux actes administratifs. Le droit municipal québécois a justement échappé à cette influence et a connu assez rapidement des recours étrangers au droit britannique. Dans les années 1860, les tribunaux ont d'abord créé de toutes pièces l'action en nullité<sup>5</sup>; puis le législateur intervint, et par deux textes, l'un de 1870<sup>6</sup>, l'autre de 1876<sup>7</sup>, il organisait les recours en cassation. C'est ainsi que l'activité des collectivités locales a pu de manière assez générale échapper au qualificatif judiciaire. Dès 1880, dans *Côté c. Morgan*, le juge Fournier de la Cour suprême faisait sienne l'affirmation « qu'un bref de prohibition ne pouvait être adressé qu'à une cour et non pas à une corporation municipale »<sup>8</sup>. Bien sûr, lorsque la définition de l'acte judiciaire a cessé d'être sous contrôle, certains arrêts ont reconnu aux collectivités locales la possibilité d'accomplir des actes entrant dans cette définition<sup>9</sup>. Mais ces espèces sont restées néanmoins marginales dans le contentieux municipal québécois qui fit rarement appel aux brefs de

- 
- grande dans le traitement que le professeur P. GARANT accorde aux illégalités affectant la procédure administrative : *Droit administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1981, pp. 737-825. Des proportions semblables se retrouvent chez G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 225 et ss. Ce n'est que dans un ouvrage récent que l'on trouve une attention plus importante accordée au vice de forme considéré indépendamment de la justice naturelle : D. LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Montréal, C.E.J., 1981, pp. 195-315.
5. *Mc Dougall c. Corporation of St-Ephrem d'Upton*, (1867) 5 L.C.J. 229; 11 L.C.R. 353; G. LEDAIN, « The Supervisory Jurisdiction in Quebec », (1957) 35 *R. du B. Can.* 788; L. FARIBAUT, « L'article 50 du Code de procédure civile et les procédures municipales », (1925-26) 4 *R. du D.* 582 et (1926-27) 5 *R. du D.* 81.
  6. *Code municipal* de 1870, 34 *Vict.*, c. 68, art. 100 et 698.
  7. *Actes des clauses générales des cités et villes*, 1876, 40 *Vict.*, c. 29, art. 200 et 214; G. ROUSSEAU, « Le recours en cassation dans le contentieux municipal », (1980) 21 *C. de D.* 715.
  8. (1877-83) 7 R.C.S. 1, 18; voir aussi page 14. Voir encore *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, (1973) R.C.S. 681, juge Fauteux p. 689 : « Le conseil de comté, organisme municipal composé des maires des diverses municipalités locales du comté [...] était appelé comme tel à rendre des décisions administratives ».
  9. *Mayor of Sorel c. Amstrong*, (1875) 20 L.C.J. 171 (B.R.); *Rielle c. Paroisse de Lachine*, (1897) 6 B.R. 467; *Lord c. Comté de Maskinongé*, (1901) 10 B.R. 20; *Trudeau c. Labelle*, (1907) 13 R.L. ns. 251 (C. de Rev.); *Latour c. Cité de Montréal*, (1915) 21 R.L. ns. 430 (C. de Rev.) *Pelletier c. Cité de Rivière-du-Loup*, (1921) 59 C.S. 489; *Royal Montreal Golf Club c. Dorval* [1946] R.L. 449, 452 (C. Cir.); *Société Gazifère de Hull Inc. c. Ville de Hull*, [1966] R.L. 549, 559 (C. P.); *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *Taverne de la rue Desormaux c. Ville de Montréal*, [1981] C.S. 324 (en appel).

prérogative<sup>10</sup>. L'action municipale a donc régulièrement été déférée aux tribunaux sans qu'il fût nécessaire de la présenter comme une activité judiciaire. C'est pour cette raison que la jurisprudence rendue dans cette matière reste l'une des plus aptes à expliquer les solutions apportées au vice de forme de l'acte administratif.

Une seconde raison justifie que l'on s'intéresse particulièrement au vice de forme en droit municipal. Le législateur a cru opportun, pour certaines raisons sur lesquelles nous reviendrons, d'apporter des précisions sur la sanction du vice de forme dans cette matière. Ce sont les articles 14 du *Code municipal* et 11 de la loi *Loi sur les cités et villes*. L'application de ces dispositions les ayant fait apparaître inappropriées dans un grand nombre de situations, les tribunaux ont dû fréquemment placer entre parenthèses les indications législatives, et développer des solutions de remplacement qui s'écartent substantiellement des textes et risquent d'être ignorées.

L'illégalité généralement désignée par l'expression vice de forme, peut naître de la violation de règles assez diverses. Certaines intéressent d'abord la « procédure de l'acte », c'est-à-dire les opérations et les démarches qui doivent précéder une décision et qui participent à sa préparation ou à son élaboration ; ce sont par exemple les avis qui informent les intéressés qu'une mesure est envisagée, les mises en demeure, les délais qui doivent être respectés, les demandes de soumissions, les enquêtes, les consultations, etc. Ces différentes règles présentent certains points communs. Ce sont d'abord des exigences qui précèdent la décision. Elles ont toutes pour fonction, soit d'offrir certaines garanties aux individus, soit d'informer l'Administration et lui permettre de prendre la meilleure décision. Les avis aux intéressés vont leur permettre de présenter leur point de vue ; les délais vont ralentir l'action de l'autorité. Les enquêtes vont instruire l'Administration, les appels d'offres vont lui permettre de trouver le meilleur cocontractant. Les règles de procédure ont donc pour objet l'élaboration de la décision et l'exercice sur celle-ci de certaines influences.

D'autres règles touchent directement la « forme de l'acte », c'est-à-dire la manière dont celui-ci doit apparaître, se manifester ou s'extérioriser ; l'on parlera ainsi de formes verbales, écrites ou solennelles ; il ne s'agit plus ici de faits ou de démarches préalables à la décision ; celle-ci est arrêtée dans l'esprit de son auteur ; il s'agit maintenant de lui donner la forme requise ; celle-ci concerne donc sa présentation ; si l'écrit est nécessaire, la forme intéressera encore des éléments comme la date, les mentions qui peuvent être nécessaires, les signatures etc.

---

10. Les brefs ont souvent servi pour attaquer les décisions des cours municipales ; dans de tels cas cependant, les recours mettaient surtout en cause la juridiction de ces tribunaux inférieurs ; l'action même des conseils municipaux était plutôt contestée par recours en cassation, action en nullité, mandamus ou injonction.

L'on pourrait être tenté, en raison de leur apparence, d'associer à la procédure de l'acte, certaines mesures que la loi prescrit pour certaines fins, et qui interviennent après qu'une décision a été prise par l'Administration ; telles sont par exemple l'inscription des décisions à des registres officiels, la transmission de copies ou la publicité. Ces mesures semblent cependant pouvoir être détachées de la procédure de l'acte ou tout au moins bénéficier à l'intérieur de celle-ci d'une position spéciale. Dans l'ordre chronologique, elles interviennent une fois qu'est acquise la manifestation de volonté qui constitue la décision. Surtout, la jurisprudence leur accorde un traitement spécial ; elle ne voit pas dans ces « formalités postérieures à l'acte »<sup>11</sup> des conditions de sa validité, mais les rattache à sa preuve, à son entrée en vigueur ou à son exécution. Sans entrer dans les détails immédiatement, constatons pour le moment qu'un défaut d'inscription dans les registres municipaux ne constitue pas un motif d'annulation<sup>12</sup> ; de la même manière le défaut de publicité d'un règlement, ne l'atteint pas de nullité, mais l'empêche simplement d'entrer en vigueur<sup>13</sup>. Selon la jurisprudence ces « formalités postérieures » restent sans effets sur la légalité de l'acte ; elles ne peuvent influencer que sur son opposabilité ou sur son caractère exécutoire.

Cette répartition<sup>14</sup> des règles qui nous intéressent entre la procédure de l'acte, sa forme, et les formalités qui lui sont postérieures, présente à notre avis certains intérêts. Elle s'adapte d'abord aux phases successives de l'action administrative. Surtout, elle tient compte de certaines différences réelles entre les éléments qu'elle sépare. Ces règles en effet n'ont pas le même objet ; les exigences de procédure orientent la préparation ou l'élaboration de la décision ; les règles de forme définissent sa présentation ; les formalités postérieures conditionnent son entrée en vigueur ou son exécution. Ces règles n'ont pas non plus la même importance ou la même fonction. Les éléments de procédure, que ce soient des avis, des délais, des enquêtes, ont pour but de renseigner l'Administration, d'assurer l'opportunité de la décision et d'offrir des garanties aux administrés. L'éclairage acheminé par

11. M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, p. 250.

12. *Martin c. Corporation du Canton de Windsor* (1903) 24 C.S. 40, 43 ; *Leclerc c. Corporation municipale de Baraute*, C.P. Abitibi, n° 605-02-000-522-78, le 23 nov. 1981, J.-E. n° 82-8.

13. *Lebel c. Commissaires d'écoles de Montmorency*, [1955] R.C.S. 298, 301. « Le défaut de publication n'annule pas la résolution, mais n'en retarde que la mise en vigueur ». Voir aussi p. 307 ; *Thivierge c. Corporation du Comté de Lévis*, [1954] R.L. n.s. 129 (C. Mag.).

14. La distinction entre les vices de forme et les vices de procédure est l'œuvre de la doctrine française, notamment Laferrière ; son mérite essentiel est sans doute de reposer sur la nature des choses ; c'est probablement ce qui explique son aptitude à éclairer les solutions existantes dans des systèmes étrangers. Pour un exposé du droit français en cette matière, voir J. M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Paris L.G.D.J., 1975, t. II, p. 286 suiv. ; R. HOSTIOU, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, Paris, L.G.D.J., 1975 ; G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, L.G. D.J., 1968.

la procédure pourra amener l'autorité à reculer ou à modifier le contenu d'un projet. Ce qui caractérise les règles de procédure, ce sont les influences qu'elles peuvent canaliser. Les règles de forme ne répondent pas à des besoins semblables. Si l'on excepte la motivation, qui fournit certaines garanties aux intéressés, les règles de forme visent surtout la certification des décisions et la bonne conservation des archives.

Enfin, les règles formant chacune de ses catégories reçoivent en jurisprudence des appréciations assez différentes. Par exemple, l'omission ou l'accomplissement irrégulier de formalités postérieures à l'acte n'entraînent jamais en principe l'annulation ; l'acte peut être dépourvu d'effets, il n'est pas pour autant nul.

Par contre, l'illégalité relative à la procédure de l'acte connaît des solutions plus nuancées et assez distinctes de celles qui sont accordées au vice touchant la forme proprement dite ; les tribunaux ne s'arrêtent pas seulement à l'irrégularité ; ils tiennent en outre compte des circonstances de chaque espèce, et vérifient si le manquement a eu pour effet d'empêcher la finalité de la procédure d'être réalisée ; par exemple, si un avis irrégulier a été donné, ils examineront si le défaut a fait que le destinataire n'a pas été informé.

Ces considérations permettent donc d'appréhender successivement la procédure (1), la forme de l'acte (2), et les formalités qui lui sont postérieures (3). Nous discuterons pour terminer, de certaines illégalités qui ont été à l'occasion associées à la procédure et à la forme de l'acte, mais qui, en vérité, leur sont étrangères (4) et doivent en conséquence être rattachées à d'autres éléments de l'acte administratif.

## 1. La procédure de l'acte

Les solutions exactes que le droit québécois donne aux vices de procédure demeurent difficiles à saisir ; elles ont suscité d'ailleurs des opinions divergentes chez ceux qui ont abordé leur étude<sup>15</sup>. Les incertitudes qui persistent en cette matière sont imputables pour une bonne part, à l'intervention du législateur qui a cru utile d'aménager la sanction du vice de forme (1.1). En effet, la mise en œuvre des dispositions pertinentes et

---

15. R. DUSSAULT, *supra*, note 4, t. II, p. 1391 ; cet auteur lie la solution à la distinction qui opposerait les procédures impératives à celles qui ne seraient que facultatives. Dans le même sens : S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 4<sup>e</sup> éd., London, Stevens and Sons, 1980, p. 142. Sont encore retenues les distinctions entre les irrégularités non substantielles et les formalités essentielles (P. GARANT, *supra*, note 4, p. 738), ou entre les exigences procédurales ayant un caractère purement directif et les formalités essentielles (D. LEMIEUX, *supra*, note 4, p. 307). G. PÉPIN et Y. OUELLETTE *supra*, note 4, p. 232 s'en remettent à « la distinction entre les procédures substantielles et non substantielles ».

l'expérience des procès les ont révélées impraticables et inadaptées à plusieurs situations ; les tribunaux ont dû s'écarter du système prévu par la loi, qui ne permettait pas toujours de sanctionner la violation des règles de procédure, de manière à assurer que leur finalité soit atteinte ; le complément indispensable qu'ils ont apporté paraît s'attacher à la qualité des procédures en cause ; l'annulation serait limitée à la violation des procédures qui pourraient être considérées comme impératives, essentielles, d'ordre public, etc. (1.2.). En vérité, le raisonnement des tribunaux tient non pas à la nature des procédures en cause, mais au vice qui les affecte (1.3).

### 1.1 L'intervention législative

Deux motifs ont incité le législateur à organiser la sanction des vices de procédure ; d'abord le désir de lever toute incertitude quant aux conséquences devant résulter de l'inobservation de certaines règles de procédure en décrétant expressément la nullité ; en second lieu, le souci de freiner des annulations trop automatiques et abusives, en exigeant que la violation des règles entraîne des conséquences injustes ou préjudiciables.

L'article 11 de la *Loi sur les cités et villes* dispose ainsi que « nulle action, défense ou exception, fondée sur l'omission de formalités, même impératives (...) n'est recevable, à moins que l'omission n'ait causé un préjudice réel, ou à moins qu'il ne s'agisse d'une formalité dont l'inobservation entraîne d'après les dispositions de la loi, la nullité de l'acte où elle a été omise ».

L'article 14 du *Code municipal* est rédigé substantiellement dans les mêmes termes avec cette exception qu'il mentionne « l'injustice réelle » au lieu du « préjudice réel »<sup>16</sup>.

Selon les dispositions des lois municipales, l'annulation pourra donc être prononcée lorsqu'elle est prévue par la loi (1.1.1.), ou lorsqu'il résulte de l'irrégularité, une injustice ou un préjudice réels (1.1.2.).

#### 1.1.1. La prévision expresse de la nullité

La sanction formelle de l'annulation, on le devine, perd en souplesse ce qu'elle gagne en précision et certitude ; les lois municipales lui assignent ainsi des interventions très limitées ; s'il n'en était ainsi, l'annulation pourrait trancher de manière inopportune là où l'irrégularité est minime, là où la fonction des procédures a quand même été pleinement accomplie.

---

16. Certains textes particuliers contiennent des dispositions semblables : voir par exemple la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72, art. 3, ou la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51, art. 170 ; cette disposition rend applicables les articles du *Code municipal*.



Le législateur l'a d'abord introduite dans des situations où la sanction du vice de procédure aurait été délicate à mettre en œuvre, parce que les conséquences résultant de l'irrégularité pouvaient difficilement être établies avec certitude. Sont ainsi soumis à ce régime exceptionnel, les avis de convocation aux séances spéciales du conseil<sup>17</sup>, de même que les avis spéciaux de l'ajournement d'une session pour défaut de *quorum*, lesquels doivent être donnés aux conseillers absents<sup>18</sup>. Cette même préoccupation d'éliminer le doute quant à la sanction explique l'extension de cette solution à la lecture des règlements<sup>19</sup> ainsi qu'aux « avis de motion »<sup>20</sup> qui, dans le but d'éviter la hâte et d'assurer une certaine publicité, indiquent qu'à une séance subséquente du conseil, un règlement sera proposé pour adoption.

La prévision expresse de la nullité a encore été utilisée par le législateur lorsqu'il a voulu garantir l'observance absolue de règles de procédures auxquelles il attachait une importance particulière. C'est ainsi qu'afin de prévenir tout engagement financier inconsidéré, la loi oblige les collectivités locales, sous peine de nullité, à procéder à une appropriation de fonds, avant d'accorder tout contrat pour travaux de construction ou d'amélioration<sup>21</sup>.

- 
17. Art. 116 du *Code municipal*; *Corporation de Charette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237; *Boily c. Corporation de St-Henri de Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40; *Villeneuve c. Corporation de St-Fidèle*, (1927) 33 R. de J. 467 (C.S.).
  18. Art. 118 du *Code Municipal*. Voir aussi, au même code, l'art. 503 qui sanctionne par la nullité expresse, la nécessité de l'homologation de tout acte d'accord.
  19. *Lacroix c. Municipalité de Ste-Marthe du Cap-de-la-Madeleine*, [1975] R.P. 428 (C.S.). *Ville du Cap-de-la-Madeleine c. Plateaux de la Ferte*, [1974] C.A. 261. La Cour d'appel infirme ici le jugement de la Cour supérieure qui a jugé invalide un règlement pour défaut de lecture; mais la Cour d'appel n'est pas en désaccord avec l'idée que le défaut de lecture constitue une cause d'annulation; elle refuse celle-ci pour le motif que ce défaut n'a pas été correctement prouvé. Le juge Kaufman, jugeant la preuve suffisante, aurait prononcé l'annulation. *Contra*: *Village de Val David c. Lacroix*, [1979] C.S. 109. Le législateur semble avoir confirmé la jurisprudence à l'effet que la lecture des règlements constitue une condition de leur validité; en 1979, il amendait les articles 356 de la *Loi sur les cités et villes* et 359 du *Code municipal* et prévoyait des formalités permettant la dispense de lecture; *Loi modifiant le Code municipal, la Loi des cités et villes et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979 c. 36, art. 16 et 75.
  20. Art. 359 C.M. et 356 L.C.V.; *Boily c. Corporation de St-Henri de Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40; *Séguin c. Ville de Laval*, [1977] R.P. 385 (C.S.) en appel; *Lefebvre c. Corporation municipale de la paroisse de St-Charles-sur-le-Richelieu*, [1978] C.P. 102.
  21. Art. 627 (a) du *Code municipal*; *Loi sur les travaux municipaux*, L.R.Q., c. T-14, art. 5; *Goulet c. Corporation de St-Gervais*, (1931) 50 B.R. 513, infirmé par [1931] R.C.S. 437, sur un point différent; *Commissaires d'Écoles de St-Adelpe c. Charest*, [1944] R.C.S. 391; *Corporation de Wottonville c. Olivier*, [1943] R.L. n.s. 321 (C.A.), confirmé par [1943] R.C.S. 118, *Corporation de Havre St-Pierre c. Brochu*, [1973] C.A. 832; *Cité de St-Romuald c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411; *Beaucage c. Paroisse de St-Roch de l'Achigan*, (1982) 15 M. P.L.R. 84 (C.S.).

Écartant tout assouplissement, les tribunaux appliquent la prévision expresse de la nullité avec une rigueur absolue : ni l'absence d'injustice réelle<sup>22</sup>, ni même l'accomplissement du but de la procédure ne peuvent en atténuer la portée. Dans *Corporation de Charette c. Marcouiller*, était invoqué le moyen résultant d'un défaut d'avis de convocation d'une séance spéciale ; la Cour d'appel refusa d'admettre l'excuse d'une entente préalable entre tous les membres du conseil relativement à la date de cette séance<sup>23</sup>.

En outre, les plaideurs ne sont pas tenus d'invoquer la nullité prévue par la loi, dans le cadre des recours en cassation et en respectant le délai de trois mois ; ils pourront encore la faire valoir par action en nullité<sup>24</sup>.

La prévision légale, on le voit, tranche dans des cas très limités ; la règle générale, plus souple, mais plus difficile d'application, réside dans l'alternative prévue par la loi (1.1.2.).

### 1.1.2. La présence d'une injustice ou d'un préjudice réels

Lorsque les lois municipales essentielles ont été édictées en 1870 et 1876, elles étaient appelées à être mises en œuvre dans des municipalités en majorité rurales, et par des administrateurs élus, qui pouvaient ne pas posséder une maîtrise parfaite des multiples règles de procédure qui étaient imposées. Afin de ne pas paralyser l'action locale par des annulations qui auraient suivi la moindre irrégularité, le législateur a voulu limiter cette sanction aux situations dans lesquelles elle serait à propos ou équitable ; cette opportunité, la loi a cru la circonscrire en exigeant la présence d'un préjudice ou d'une injustice réels<sup>25</sup>.

Avec l'expérience cependant, la solution retenue est apparue inappropriée aux fins recherchées.

Les procédures, en effet, sont appelées à jouer un rôle : informer l'Administration, permettre aux intéressés de présenter leur point de vue,

22. *Lavoie c. Corporation de St-Alexis*, (1909) 36 C.S. 7 (C. de Rev.); *Séguin c. Ville de Laval*, [1977] R.P. 385, 398 (C.S.) en appel; *Morier c. Ville de la Providence*, [1973] R.P. 203 (C.S.); *Boily c. Corporation de St-Henri-de-Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40, 50.

23. (1927) 42 B.R. 237.

24. *Corporation de Charette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237; *Goulet c. Corporation de la Paroisse de St-Gervais*, (1931) 50 B.R. 513, infirmé par la Cour suprême dans un jugement qui ne met en cause d'aucune façon ce principe, [1931] R.C.S. 437 *Commissaires d'écoles de St-Adelphe c. Charest*, [1944] R.C.S. 391; *Séguin c. Ville de Laval*, [1977] R.P. 385 (C.S.) en appel; la nullité prévue par la loi peut aussi être soulevée par exception d'illégalité : *Boily c. Corporation de St-Henri-de-Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411.

25. Art. 11 L.C.V. et 14 C.M.; *King's Asbestos Mines, c. Municipality of South Thetford*, (1908-9) 41 R.C.S. 585.

éviter la précipitation en imposant des délais ; bref, permettre l'exercice de plusieurs influences destinées à assurer la meilleure décision ; l'essentiel des procédures ne peut donc que se situer dans la réalisation de leurs fonctions ; et ce résultat devrait pouvoir être vérifié par lui-même, sans référer à l'existence d'un préjudice ou d'une injustice ; et c'est ici qu'apparaît le défaut ; la fin d'une procédure peut ne pas être réalisée à la suite d'une omission, sans qu'il en résulte, ou sans qu'il soit possible de démontrer des conséquences injustes ou préjudiciables, nécessaires selon la loi, à l'annulation.

Ce défaut explique sans doute la réception mitigée du critère législatif (1.1.2.1.) et les critiques qu'il soulève (1.1.2.2.) ont conduit la jurisprudence à s'en écarter (1.2.).

#### **1.1.2.1. L'application limitée du critère législatif**

Quatre observations attestent l'usage restreint du critère législatif dans la jurisprudence.

Alors que l'exigence d'un préjudice ou d'une injustice demeure la règle établie par le législateur, l'on est surpris du nombre limité d'arrêts qui refusent l'annulation en jugeant cette condition non remplie, lorsqu'il y a irrégularité dans la procédure au sens que nous avons retenu.

Parmi ceux-ci, certains rejettent la contestation pour absence de préjudice ou d'injustice, dans des situations qui rendaient leur preuve impossible ; dans la plupart des cas, la solution qu'ils proposaient fut désavouée par la suite comme nous le verrons ci-après.

D'autres décisions, qui elles aussi refusent l'annulation pour vice de procédure, semblent appliquer le critère législatif et fonder leur verdict sur l'absence d'une injustice ou d'un préjudice réels ; mais ces expressions cachent les raisons véritables, plus fondamentales ; ce n'est pas, en dernière analyse, le défaut de conséquences injustes ou préjudiciables qui permet d'éviter l'annulation, mais plutôt le fait que le but ou l'objet de la procédure a été réalisé ; plusieurs exemples intéressent des irrégularités dans des avis prescrits par la loi ; l'annulation est refusée parce que l'intéressé a quand même été informé.

Parmi les arrêts prononçant une annulation, cette fois, nombreux sont ceux qui, ne pouvant fonder la sanction qu'ils prononcent sur l'existence d'un préjudice ou d'une injustice, ignorent totalement cette condition ; ces arrêts excipent alors de la nature de la procédure, qui sera considérée comme substantielle, impérative, d'ordre public, etc. ; pour écarter l'application de la règle législative, ils invoquent encore le domaine dans lequel intervient la

procédure ; en matière d'expropriation, diront par exemple les arrêts, tout est de rigueur.

Nous ne nous attarderons ici que sur la deuxième et la troisième de ces constatations. La première a un contenu négatif ; il ne peut être démontré. Nous aurons l'occasion de revenir abondamment sur la dernière, lorsque nous passerons en revue les corrections et les additions que la jurisprudence apporte au critère législatif.

Dans une série d'hypothèses que nous allons maintenant considérer, les tribunaux se sont fondés sur l'absence de préjudice pour refuser l'annulation, alors qu'il était impossible d'en faire la preuve ou, surtout, de déterminer si les procédures avaient accompli leurs fonctions. Il est intéressant de remarquer ces décisions ont toutes été désapprouvées par la suite, sauf une dont la solution demeure critiquable.

Dans un arrêt de 1966, la Cour de magistrat avance l'absence de preuve d'un préjudice réel, pour rejeter le moyen résultant de l'assermentation tardive d'un estimateur chargé d'établir le rôle d'évaluation<sup>26</sup>. À moins de voir dans cette décision l'acceptation d'une régularisation postérieure<sup>27</sup>, force est d'admettre qu'elle est contredite par une jurisprudence constante<sup>28</sup> qui voit dans le défaut d'assermentation une cause d'annulation, sans la subordonner à l'existence d'un préjudice qui, on le devine, ne peut qu'échapper à toute tentative de démonstration.

L'affaire *Robitaille c. Cité de Québec*, concernait la publicité qui doit entourer le vote des électeurs municipaux, lorsque ceux-ci sont appelés à manifester leur approbation d'un règlement. Ici encore, la Cour d'appel refusa de censurer le huis clos imposé par le maire, par application de l'article 14 du *Code municipal*<sup>29</sup>. Cependant, l'opinion du juge Cross, dissident, fut retenue peu après, par la Cour d'appel<sup>30</sup> qui abandonna, dans un tel cas, toutes exigences relatives au préjudice.

---

26. *Bélanger c. Courtemanche*, [1966] R.L. 276, 296 (C. Mag.).

27. *Id.*, p. 282.

28. *Hon. E. J. Price c. Corporation de Tadouac*, (1895) 1 R. de J. 206 (C. Cir.); *Lacoste c. Township of Ste-Cécile de Milton*, (1895) 1 R. de J. 208 (C. Cir.); *Cantwell c. Country of Chateauguay*, (1879) 23 L.C.J. 263 (B.R.); *Rolfe c. Township of Stoke*, (1880) 24 L.C.J. 213 (B.R.); *Pinsonnault c. Comté de Laprairie*, (1901) 20 C.S. 525 (C. de Rev.); *Méridith c. Corporation of Onslow*, (1909) 36 C.S. 243; *Ross c. Corporation de Ste-Anne-de-la-Pointe-au-Père*, (1918) 53 C.S. 388; *Larouche c. Corporation de la Rivière du Gouffre*, (1925) 31 R. de J. 324 (C.S.); *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B. R. 738; *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494 (C. Prov.).

29. (1909) 18 B.R. 184.

30. *Longpré c. Dumoulin*, (1918) 27 B.R. 155.

Celle-ci a encore été appliquée dans l'appréciation du défaut d'observer la procédure réglementaire. Cette dernière procédure requiert quelques explications. Le règlement en droit municipal canadien, ne peut être défini matériellement; il ne constitue pas toujours, comme on l'entend parfois, « une règle de conduite à portée générale »<sup>31</sup> ou un « moyen par lequel la corporation exerce ses pouvoirs législatifs »<sup>32</sup>. Il faut plutôt, comme le fait le juge Rivard, parler de la « procédure par règlement »<sup>33</sup>; le règlement est, en effet, l'acte pris suivant la procédure réglementaire, c'est-à-dire précédé d'un avis de motion<sup>34</sup>, lu, adopté et publié<sup>35</sup>; c'est l'essentiel; et cet acte, ainsi pris, ne dispose pas nécessairement de manière générale; il peut viser une situation particulière ou individuelle; on peut penser aux règlements qui amendent le zonage dans un secteur<sup>36</sup> ou qui accordent certaines autorisations ou privilèges<sup>37</sup>; le contenu de tels règlements n'est pas impersonnel; il est parfaitement identifié et particularisé.

Dans un arrêt de 1923, la Cour d'appel a jugé que l'omission de la procédure réglementaire, ne causant d'injustice et de préjudice à personne, ne viciait pas la décision municipale<sup>38</sup>. Ce n'est peut-être pas tellement l'absence de préjudice qui incita le tribunal à juger le moyen non fondé; dans cette affaire, c'était l'Administration elle-même qui, poursuivie, invoquait en défense une irrégularité dont elle était responsable. La Cour a peut-être trouvé indécent, dans les circonstances, que l'Administration, à qui incombe l'observation des procédures, puisse se soustraire à ses engagements en invoquant son propre défaut<sup>39</sup>. Si cette explication n'est pas retenue, cette décision reste isolée. Ainsi dans *Town of St-Louis c. The Citizens Light and Power Co.*, le juge Lacoste adoptait une position exactement contraire: « L'omission de faire un règlement dans le cas où le Code le requiert est plus qu'une informalité (...) et il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 16 (14 actuel). Cette cour a souvent annulé des actes municipaux frappés de nullité absolue

31. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, note 4, p. 88 ss., aussi R. DUSSAULT, *supra*, note 4, t. 1, p. 721.

32. A. TREMBLAY et R. SAVOIE *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 116.

33. *Corporation du Village de Ste-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corporation du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 255; *Trépanier c. Ville de Sept-Îles*, [1963] R.L. 85, 93 (B.R.); dans cette affaire le juge Edge réfère à la « formalité d'un règlement ».

34. Art. 359 C.M. et 356 L.C.V.

35. Art. 364 et 366 C.M., 361 et 362 L.C.V.

36. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51, art. 113 et 123 et ss.

37. Art. 444 L.C.V.

38. *Dupré c. Cité de Montréal*, (1923) 35 B.R. 43; juge Rivard dissident.

39. Le droit américain dans de tels cas peut faire intervenir la théorie de « l'estoppel »: K.C. DAVIS, *Administrative Law of the Seventies*, Rochester, The Lawyers Co-operative Publishing, 1976, n° 17.07, p. 409.

sans exiger la preuve d'une injustice résultant de l'omission de formalités essentielles »<sup>40</sup>.

Il reste une dernière hypothèse dans laquelle le défaut de préjudice a permis d'écartier l'annulation, alors qu'une preuve en ce sens était pratiquement impossible. Elle intéresse les restrictions posées à l'Administration dans le choix de ses cocontractants.

Dans trois affaires, la Cour d'appel a repoussé les moyens résultant d'omissions ou d'irrégularités affectant des demandes de soumissions; le tribunal se retranche derrière l'absence de préjudice pour refuser l'annulation des contrats attaqués: il n'était pas démontré que l'Administration aurait pu obtenir des conditions plus favorables, ou qu'une autre personne aurait offert un meilleur prix, si la procédure avait été correctement observée<sup>41</sup>. Cette solution est peut-être trop exigeante; elle impose au demandeur un fardeau dont on devine qu'il ne pourra s'acquitter dans la majorité des cas<sup>42</sup>. La sanction de la violation des procédures imposées par le législateur, devient aléatoire, et rien n'assure plus leur respect ou leur fonctionnement adéquat.

D'autres instances furent peut-être mieux inspirées en n'exigeant plus cette preuve d'un préjudice<sup>43</sup> ou en décidant qu'il devrait être présumé<sup>44</sup>.

40. (1904) 13 B.R. 19. Aussi dans le même sens: *Robertson c. City of Montréal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30; voir l'opinion des juges Idington, page 40, et Anglin page 71; ces derniers ont dans cette affaire émis des dissidences, mais leur opinion sur ce point précis n'est pas contredite par la majorité; *Ville de la Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20; *Marchildon c. Société Jos. H. Baril*, (1899) 15 C.S. 499. Aussi par implication *Ville de Sept-Îles c. Trépanier* [1962] B.R. 956.
41. *Breton c. Corporation de St-Gédéon*, [1956] B.R. 442; *Lapierre c. Ville de Matane*, [1971] C.A. 185; *Roy c. Corporation d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15; il semble cependant que l'on pourrait rattacher cette décision à une théorie de l'urgence ou des circonstances exceptionnelles qui amène les tribunaux à interpréter de façon moins contraignante les règles de procédure; sur l'effet de l'urgence, voir encore *Taragon Construction Ltée c. Cité de Pointe aux Trembles*, (1981) 13 M.P.L.R. 157 (C.S.); *Tremblay c. Ville de Baie St-Paul*, (1921) 59 C.S. 498.
42. Dans toutes les décisions que nous avons répertoriées, cette preuve n'a d'ailleurs jamais pu être rapportée.
43. *Beauchemin c. Paroisse de Belœil*, [1922] R.L. ns. 436, 438 (C. de Rev.): selon la Cour de Revision, le délai qui doit être respecté relativement aux appels d'offres est une procédure de rigueur qui dispense le demandeur de prouver un préjudice; *Michaud et Simard c. Cité de Québec*, [1959] R.P. 181: ici la Cour supérieure considère que le droit d'accorder des contrats n'existe qu'en autant que la procédure est respectée; *Delta Equipement Ltée c. Ruel*, C.A. Québec, n° 8906, 28 mai 1973, (juges Tremblay, Rivard et Gagnon); *Beaucage c. Paroisse de St-Roch de l'Achigan*, (1982) 15 M.P.L.R. 84, 92. Dans *Cité de St-Romuald c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411, 414, la Cour d'appel a jugé qu'une municipalité ne peut accorder une modification à une modalité essentielle du contrat sans respecter la procédure d'appel d'offres. Voir aussi au niveau fédéral: *The Queen c. Woodburn*, (1898-99) 29 R.C.S. 112.
44. *Beauchemin c. Paroisse de Belœil*, [1922] R.L. n.s. 436, 439 (C. de Rev.).

Selon nous, le tribunal devrait annuler le contrat lorsqu'il y a omission ou irrégularité dans la procédure d'appel d'offres, sauf lorsque le demandeur n'a pas agi avec célérité et a laissé courir un délai qui a permis au contrat d'être exécuté ; lorsque le délai est raisonnable et que le cocontractant est avisé de la contestation<sup>45</sup>, l'on devrait conclure qu'il agit à ses risques et périls s'il poursuit l'exécution des travaux ; l'on reconnaîtrait autrement que le fait accompli peut écarter les restrictions prévues par la loi. Cette solution a l'avantage de s'harmoniser avec une autre jurisprudence qui annule le contrat lorsque l'Administration l'a accordé de façon arbitraire et sans justes motifs à une personne autre que le plus bas soumissionnaire<sup>46</sup> ; elle complète surtout avantageusement en droit municipal les articles 573(7) de la *Loi sur les cités et villes* et 625(7) du *Code municipal*, suivant lesquels le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que le meilleur offrant sans l'autorisation du ministre des Affaires municipales. Car si la jurisprudence annule un contrat qui n'a pas été confié au plus bas soumissionnaire sans raison valable ou, en droit municipal, sans l'autorisation ministérielle, on comprendra mal qu'elle refuse l'annulation lorsque l'Administration a ignoré complètement la procédure d'appel d'offres. L'on remarque d'ailleurs que la doctrine est assez unanimement favorable à l'annulation directe des contrats quand l'autorité n'a pas respecté la procédure d'appel d'offres prévu par la loi<sup>47</sup>.

Signalons enfin deux décisions<sup>48</sup> qui semblent retenir cette absence de préjudice pour écarter des objections à la procédure alors qu'en réalité, c'est la décision elle-même qui ne pouvait nuire au demandeur et non le vice de forme ; le rejet du recours est donc fondé en vérité sur l'absence d'intérêt du demandeur à exercer le recours.

Dans une autre série d'affaires, le refus d'annuler est lié à l'application du critère législatif ; l'irrégularité dans la procédure est jugée sans effets, dès lors qu'il n'en résulte aucun préjudice ; dans tous ces arrêts la motivation peut être moulée dans l'absence de préjudice ; mais en réalité, ce qui satisfait le tribunal, c'est que les effets recherchés par la procédure ont été obtenus.

45. Sa mise en cause est nécessaire : *Paroisse de St-Gervais c. Goulet*, [1931] R.C.S. 437.

46. *Dubuc c. City of Montreal*, (1915) 48 C.S. 366 ; *Delta Equipement Ltée c. Ruel*, C.A. Québec, n° 8906, 28 mai 1973 (Juges Tremblay, Rivard, et Gagnon) ; le plus bas soumissionnaire pourra être ignoré lorsque l'autorité peut faire valoir des motifs appropriés : *Grenier c. Commissaires d'Écoles de la Municipalité des Saints-Anges*, [1965] R.L. 551 (C. Mag.) ; *Paroisse St-Louis de Terrebonne c. Sauvé Construction*, [1978] C.S. 1047.

47. P. LEMIEUX, *Les contrats de l'Administration fédérale, provinciale et municipale*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 1981, p. 170 ; P. GARANT, *supra*, note 4, p. 364 ; G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, note 4, p. 537. R. DUSSAULT, *supra*, note 4, t. 1, p. 906.

48. *Cité de Sorel c. Prévost*, (1892) 1 B.R. 115 ; *Thivierge c. Corporation du Comté de Lévis*, [1954] R.L. 129 (C. Mag.).

C'est ainsi que le juge Lemieux, dans *Lacoursière c. Pleau*, après s'être demandé si « l'avis irrégulier avait été préjudiciable »<sup>49</sup>, vérifie en réalité, si cet avis « avait atteint l'objet qu'il se proposait, c'est-à-dire informer le maire »<sup>50</sup>. Toujours en matière d'avis, la jurisprudence a plusieurs fois décidé que la présence des personnes que ces avis avaient pour fonction de convoquer, interdisait de conclure à l'injustice qui permet l'annulation<sup>51</sup>. La jurisprudence a encore déduit un défaut de préjudice, lorsque l'objet des procédures est réalisé par leur accomplissement postérieur, lequel aurait un effet régulateur. Dans l'affaire *Desrosiers c. Corporation du Comté de Joliette*, le juge Taschereau admit cette possibilité : « Il est vrai qu'on n'a pu trouver dans les archives un avis de la convocation de la séance du 31 mars 1948, où le règlement attaquée fut adopté. L'absence de cet avis n'aurait pu cependant causer un préjudice aux demandeurs car, le 9 juin 1948, la corporation donnait un nouvel avis que le 21 juin suivant, à une séance d'ajournement du conseil, des amendements seraient pris en considération. Il s'ensuit que (...) les demandeurs ont été informés de l'assemblée à être tenue le 21 juin suivant, et qu'ils ont eu l'occasion de faire valoir leurs objections à l'encontre du règlement avant son adoption définitive et sa publication »<sup>52</sup>.

La même démarche se retrouve dans l'appréciation des irrégularités affectant des procédures destinées à informer l'Administration. La Cour d'appel a déjà jugé par exemple que l'omission d'une telle procédure reste sans incidence sur la légalité de l'acte, lorsque l'Administration ayant déjà une connaissance acquise de la situation, il n'en résulte aucun préjudice réel<sup>53</sup>.

En réalité dans toutes ces décisions, l'absence de préjudice avait la chance de coïncider avec un autre fait plus fondamental : la finalité des procédures était réalisée, et le tribunal pouvait faire application du critère législatif qui se prêtait à ces situations. Mais, nous le verrons, il n'en est pas toujours ainsi.

En dehors de ces cas privilégiés, la jurisprudence écarte la règle ; elle l'a parfois utilisée là où la preuve d'un préjudice était impossible ; ces applications ont toutes été par la suite désapprouvées, sauf celle qui concerne les soumissions et qui demeure inexplicable.

49. (1920) 58 C.S. 320, 323 (C. de Rev.).

50. *Idem*, p. 327.

51. *Thibodeau et Girard c. Corporation de Ste-Blaise*, [1955] R.L. 414 (C.S.) ; défaut d'avis de la séance à laquelle un procès-verbal serait pris en considération pour homologation ; *Mongenais c. Corporation du Village de Rigaud*, (1897) 11 C.S. 348, 350 ; défaut d'avis de convocation d'une séance spéciale ; *Chapdelaine c. de St-Victoire*, (1916) 22 R. de J. 350 (C.S.) ; *Phaneuf c. Corporation de Michauville*, (1917) 23 R. de J. 13 (C.S.).

52. [1961] B.R. 705, 707.

53. *Corporation de St-Louis du Ha ! Ha ! c. Thomas*, (1913), 22 B.R. 303, 304.



Ce défaut d'autorité du critère législatif se comprend aisément lorsqu'on découvre les lacunes qu'il dissimule.

### 1.1.2.2. Les insuffisances du critère législatif

Une confrontation avec l'expérience des situations montre que le législateur a été malhabile en arrêtant son choix sur cette condition d'injustice ou de préjudice, pour prévenir les annulations abusives. En effet, dans bien des cas, son application littérale empêcherait les tribunaux d'assurer l'observation des procédures.

La première carence du critère législatif réside dans l'impossibilité qu'il y a dans plusieurs circonstances de démontrer l'existence d'un quelconque préjudice; d'autant plus qu'en règle générale, les arrêts qui l'appliquent exigent une preuve positive et montrent peu de dispositions à se contenter de présomptions<sup>54</sup>.

Lorsque l'Administration a négligé de procéder à des demandes de soumission, ou n'a pas respecté les délais, la preuve qu'elle s'est ainsi privée de meilleures conditions se présente comme une entreprise hasardeuse, ainsi qu'en témoigne l'expérience. Lorsque le conseil renonce à la procédure réglementaire et se soustrait au délai de réflexion que l'avis de motion impose, comment peut-on avec certitude, déduire un préjudice de cette irrégularité? Peut-on présumer du résultat d'une procédure non accomplie? Et l'on pourrait en dire autant de certaines autres formalités, comme, par exemple, du serment ou de la publicité qui doit entourer le vote des électeurs, approuvant les règlements municipaux. L'on comprend qu'à plusieurs occasions, la jurisprudence se soit passée de telles démonstrations.

En second lieu, le droit québécois permet à l'Administration de soulever en défense, par exception d'illégalité, le vice de forme qui entache ses propres décisions<sup>55</sup>. La municipalité étant elle-même en défaut, responsable des irrégularités de la procédure, peut-elle se prévaloir d'un préjudice ou encore plus, d'une injustice réelle, là où par exemple, le droit américain fait intervenir la théorie de « l'estoppel »<sup>56</sup>?

54. L'ensemble des décisions est à cet effet; voir particulièrement *Elega c. Cité de Westmount*, [1965] R.L. 461 (C. Mag.); *Lapierre c. Ville de Matane*, [1971] C.A. 185.

55. Voir par exemple *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738. *Marchildon c. Société Baril*, (1899) 15 C.S. 499; *Corporation Municipale de la Cité de St-Romuald c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411. *Cité de St-Léonard c. Gravel*, [1973] C.A. 779, [1978] 1 R.C.S. 660; *Lalonde c. Cité de Montréal Nord*, [1974] C.A. 416, (1978) 1 R.C.S. 672; *Promotion Bellerive c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, [1977] C.S. 741.

56. K.C. Davis, *supra*, note 39.

Enfin, l'incohérence apparaît lorsqu'en vertu de cette solution, la censure de l'omission d'une procédure, édictée dans l'intérêt public, est subordonnée à l'existence d'un préjudice ou d'une injustice subis par un particulier. Et pourtant cette carence échappe quelquefois à l'attention des juges ; ainsi dans un arrêt de 1954, la Cour de magistrat refusa de censurer l'absence d'un avis public aux contribuables, au motif que le demandeur n'avait démontré aucune injustice<sup>57</sup>. Fort justement, la Cour d'appel refuse d'appliquer le système prévu par la loi dans de telles circonstances et décide que la connaissance d'un intéressé ne peut suppléer à l'absence d'un avis qui s'adresse au public en général<sup>58</sup>.

Ces remarques montrent que l'application des règles législatives ne pouvait fournir généralement des solutions acceptables ; elles expliquent aussi que les tribunaux n'ont pu les utiliser que dans des circonstances qui s'y prêtent mais qui demeurent limitées. La jurisprudence fut donc amenée à créer des solutions de rechange ; conscients qu'elles ignorent les conditions prévues par la loi, les tribunaux les rattachent à des justifications qui masquent leur véritable nature.

## 1.2. Les corrections apparentes de la jurisprudence

Nous avons vu que le critère législatif s'attachait aux conséquences résultant des vices de procédure, exigeant qu'elles aient un caractère injuste ou préjudiciable ; nous avons vu que ce système était impraticable dans plusieurs circonstances, parce que la preuve de telles conséquences posait un fardeau insurmontable ; tenant compte de cette expérience, la jurisprudence s'est orientée vers d'autres solutions, les rattachant tantôt au caractère des procédures (1.2.1.), tantôt à la matière dans laquelle elles interviennent (1.2.2.).

### 1.2.1. Le caractère des procédures

Pour minimiser la portée des dispositions législatives, pour prononcer des annulations, même en l'absence de preuve d'injustice ou de préjudice la jurisprudence a d'abord invoqué le caractère particulier de certaines procédures. Nous nous limiterons pour l'instant à une énonciation, puisque nous reviendrons ultérieurement sur cette démarche pour montrer qu'elle n'est qu'apparente.

---

57. *Thivierge c. Corporation de Lévis* [1954] R.L. 129 (C. Mag.).

58. *Corporation de Plessisville c. Moffet* (1903) 12 B.R. 418 ; voir aussi : *Bédard c. Corporation du Comté de Québec* (1910) 37 C.S. 186 ; *Moir c. Corporation of the Village of Huntingdon*, (1910) 11 R.P. 319 (C.S.).

Le qualificatif « impératif » a principalement connu la faveur de la jurisprudence. Nous le retrouvons dans de très nombreux arrêts<sup>59</sup>. Son utilisation est particulièrement audacieuse puisque la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* précisent bien tous deux que l'exigence du préjudice ou de l'injustice s'adresse aux procédures « mêmes impératives ». D'autres décisions sont moins défiantes, et mentionnent simplement que la procédure était obligatoire<sup>60</sup> ou devait être suivie<sup>61</sup>.

Bénéficient du même traitement, les procédures jugées « d'ordre public »<sup>62</sup>, « de rigueur »<sup>63</sup> ou encore « essentielles »<sup>64</sup>.

Dans tous ces arrêts, l'on recherche en vain ce qui permet aux tribunaux de réserver ces qualificatifs aux procédures en cause si ce n'est la volonté d'annuler l'acte sans requérir la preuve d'un préjudice ou d'une injustice, preuve qui s'avère difficile dans les circonstances étudiées. Comment peut-on en effet démontrer concrètement un préjudice lorsque l'Administration néglige l'assermentation, lorsqu'elle procède par résolution là où la loi exige

- 
59. *Corporation du Village de Plessisville c. Dame Moffet*, (1903) 12 B.R. 418, 428; *Longpré c. Dumoulin*, (1918) 27 B.R. 155, 160; *Commissaires d'Écoles pour la Municipalité de St-Édouard c. Bisailon*, (1939) 67 B.R. 399, 409, 412; *Corporation de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267; *Corporation de Charrette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237, 241; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411, 415; *Farwell c. Cité de Sherbrooke* (1904) 25 C.S. 203; *Promotion Bellerive c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, [1977] C.S. 741, 743; *Ville de St-Raymond c. Laperrière*, [1978] C.S. 110, infirmé en appel pour d'autres motifs, [1978] C.A. 419.
60. *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19, 41.
61. *Ville de La Tuque c. Desbiens* (1912) 30 B.R. 20 (juge Greenshields, p. 32 et ss.); *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, juge Idington, p. 40 et 42.
62. *Corporation du Village de Plessisville c. Dame Moffet*, (1903) 12 B.R. 418, 428; *Corporation de Charette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237, 241; *Goulet c. Corporation de la Paroisse de St-Gervais*, (1931) 50 B.R. 513, 517; *Pinonnault c. Corporation du Comté de Laprairie*, (1901) 20 C.S. 525, 527 (C. de Rev.); *Ross c. Corporation Sainte-Anne-de-la-Pointe-au-Père*, (1918) 53 C.S. 388, 390; *Promotion Bellerive c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, [1977] C.S. 741, 743; *Ville de St-Raymond c. Laperrière*, [1978] C.S. 110, infirmé sur d'autres motifs par [1978] C.A. 419; *Beaucage c. Corporation de la Paroisse de St-Roch de l'Achigan*, (1982) 15 M.P.L.R. 84, 93.
63. *Beauchemin c. Corporation de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rev.); *Municipalité de Ste-Marie-de-Blandford c. Fournier*, [1979] R.L. 234 (C. Prov.).
64. *Maher c. Corporation de la Paroisse de St-Thimotée*, 14 R.P. 278, 281 (C.S.); *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494, 500. (C. Prov.); *Pinonnault c. Corporation du Comté de Laprairie*, (1901) 20 C.S. 525, 527 (C. de Rev.); *Meredith c. Corporation of the South Part of the Township of Onslow*, (1909) 36 C.S. 243, 248; *Tardif c. Corporation de la Paroisse des Saints-Anges-de-Beauce*, (1909) 58 C.S. 515, 520; *Boudreau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118 (en appel); *Town of St-Louis c. The Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19; *Commissaires d'Écoles pour la Municipalité de St-Édouard c. Bisailon*, (1939) 67 B.R. 399; *City of Beaconsfield c. Bagosy*, C.A. Mtl, n° 09-000-195-73, 20 mars 1974.

un règlement, lorsqu'elle accorde un contrat sans appel d'offres, lorsqu'elle ne respecte pas les délais prévus pour les avis publics ou encore lorsqu'elle n'assure pas la publicité de la votation.

Dans certains arrêts, la démarche est clairement avouée. La Cour supérieure affirmait ainsi récemment que « ce qui apparaît à première vue comme une formalité peut être une condition essentielle dont dépend la validité du règlement sans que celui qui s'en plaint ait à prouver préjudice »<sup>65</sup>. En 1974, la Cour d'appel, avait exprimé une opinion unanime dans le même sens : « The public notice required by the Act is an essential requirement and its absence is not a formality within the meaning of sec. 8. The result is that once the absence of this notice has been established the element of prejudice becomes irrelevant »<sup>66</sup>. Plusieurs autres décisions sont aussi explicites<sup>67</sup>.

Le respect de certaines procédures est quelquefois considéré comme une « condition de l'existence du pouvoir ». Cette doctrine apparaît de deux manières dans la jurisprudence.

La première présentation applique littéralement un texte et insiste sur le déroulement prévu des procédures dans le temps ; ainsi l'article 587 du *Code municipal* prévoit que « le conseil peut après son dépôt homologuer un procès verbal... », « Comme on le voit », dit un juge de la Cour d'appel, « le pouvoir du conseil n'existe qu'après le dépôt »<sup>68</sup>.

La seconde explication est plus substantielle ; elle insiste sur le fait que les corporations municipales n'ont que des pouvoirs limités et délégués ; ces pouvoirs ne sont pas autonomes mais conditionnés et, comme tels, ils ne peuvent être exercés qu'en suivant les procédures imposées par la loi<sup>69</sup>. Par

---

65. *Boudreau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118, 120 (en appel).

66. *City of Beaconsfield c. Bagosy*, C.A. Mtl, n° 09-000-195-73, 20 mars 1974, p. 4 de l'opinion du juge Casey.

67. *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494 (C. Prov.) ; p. 500 : « Considérant que, dans le cas qui nous occupe, le tribunal n'a pas eu la preuve d'un préjudice réel causé aux contribuables par suite de cette non-assermentation mais, comme il s'agissait d'une formalité essentielle... » ; *Beauchemin c. Corporation de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rev.) ; p. 438 : « Considérant que la question de délai a toujours été considérée par la jurisprudence comme une procédure de rigueur et qu'il n'est pas nécessaire aux demandeurs de prouver un préjudice spécial qu'ils auraient souffert à cause du défaut de délai » ; *Daoust c. Corporation municipale de la Paroisse de Notre-Dame de l'Île Perrot*, C.S. Mtl., 05-066, 148-77, 10 mars 1978 ; *Bibeau c. Ville de Tracy*, [1969] C.S. 234, 241 ; *McCann c. Corporation du Comté de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440.

68. *Corporation de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1930) 48 B.R. 565, 566.

69. *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30 ; voir l'opinion des juges dissidents qui ne sont pas sur cette question contredits par la majorité. Aussi *Wilson c. Ville de Westmount* [1965] R.L. 368 (C. Mag.) ; *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.. 19 ; *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494 (C. Prov.) ;

exemple, « lorsque la loi ou la charte permet à une municipalité de passer un règlement à certaines conditions, il n'est pas en son pouvoir de le faire sans égard à ces conditions »<sup>70</sup>.

### 1.2.2. L'incidence de la matière

Certaines décisions laissent entendre que la violation d'une même procédure pourrait entraîner des conséquences différentes selon le domaine dans lequel elle intervient. Le juge Carrol, dans *Ville de la Tuque c. Desbiens*, annonce la couleur : « Lorsqu'il s'agit de pouvoirs extraordinaires le conseil doit se conformer strictement aux dispositions de la loi »<sup>71</sup>. L'omission ou l'accomplissement irrégulier des procédures pourra dès lors entraîner l'annulation de l'acte, sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve d'une injustice ou d'un préjudice.

Cette doctrine est régulièrement appliquée aux décisions qui affectent le droit de propriété et à celles qui ont une incidence économique ou fiscale.

C'est certainement à l'égard de la cession forcée de droits attachés à la propriété, que l'approche est la plus stricte. « En matière d'expropriation », tranche le juge Anglin, « tout est de rigueur »<sup>72</sup>. Un traitement identique est

---

*Corporation Municipale du Village de Rimouski Est c. Corporation Municipale de la Cité de Rimouski*, [1976] C.S. 485. Suivant certaines décisions le pouvoir de contracter accordé à certaines autorités est limité par la procédure de l'adjudication, lorsqu'elle est prévue ; le respect de la procédure est une condition de l'existence du pouvoir de contracter : *Dubuc c. Cité de Montréal*, (1915) 48 C.S. 366, 370 ; *The Queen c. Woodburn*, (1898-99) 29 R.C.S. 112, 122 ; « There was no public notice or advertisement for tenders for the work referred to in the letter of the Queen's Printer. In fact the statutory requirements were not in any respect complied with, In our view the statute is not directory, but limits the power of the Queen's Printer to make a contract except subject to its condition ». *Michaud & Simard Inc. c. Cité de Québec*, [1959] R.P. 181 (C.S.), p. 183 : « Considérant que la Ville de Québec a le seul droit d'accorder des contrats en suivant les formalités lorsqu'il s'agit de travaux dont la valeur excède \$ 1 000 ». Lorsque l'autorité agit au mépris de ces procédures dont le respect est considéré comme une condition d'existence du pouvoir, l'acte posé est jugé *ultra vires*. Ceci est particulièrement important sous l'aspect contentieux ; l'acte *ultra vires* peut être attaqué malgré l'expiration des délais du recours en cassation ; notamment l'action ou nullité pourra être utilisée par tout électeur ou tout contribuable ; voir par exemple, *Dubuc c. City of Montreal*, déjà cité.

70. *Bourdeau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118, 120 (en appel).

71. *Ville de la Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20, 29 ; aussi *Marchildon c. Société Baril*, (1899) 15 C.S. 499, 502 : « La Cour distingue entre les pouvoirs d'administration ordinaire des corporations municipales et les pouvoirs extraordinaires qu'elles peuvent exercer ».

72. *King's Asbestos Mines c. Municipality of South Thetford*, (1908-09) 41 R.C.S. 585, 601. Dans le même sens, *Corporation de Nelson c. Lemieux*, (1876) 2 Q.L.R. 225 (Cour d'appel) ; *Doyon c. Corporation de la Paroisse de St-Joseph*, (1873) 17 L.C.J. 193 (C.A.).

accordé aux procédures imposées pour l'ouverture de chemins<sup>73</sup>, l'acquisition de droits de passage ou de servitudes<sup>74</sup> ou encore pour la vente d'immeubles pour taxes<sup>75</sup>. On le retrouve encore lorsqu'il s'agit de pouvoirs limitant l'exercice de certaines activités<sup>76</sup>.

Lorsque des mesures entraînent des dépenses considérables, les conditions doivent être fidèlement observées<sup>77</sup>. Ces directives valent aussi pour les pouvoirs fiscaux des municipalités. De manière générale, « les formalités prescrites par la loi sont de rigueur quand il s'agit de taxer »<sup>78</sup>. Cette opinion n'intéresse pas seulement le règlement décrétant l'imposition, mais encore certaines opérations nécessaires à son exécution, par exemple, la confection du rôle de perception<sup>79</sup>.

L'irrégularité de la procédure pourrait enfin justifier à elle seule l'annulation, lorsqu'il s'agit d'une décision que la jurisprudence estime spécialement importante, comme la concession d'un privilège exclusif pour l'exploitation d'un aqueduc<sup>80</sup>.

L'examen de l'ensemble de ces arrêts suggère certains commentaires. D'abord, la référence au domaine d'application des procédures, ne semble pas le motif véritable de l'annulation ; d'autres raisons plus fondamentales interviennent, car les irrégularités procédurales invoquées dans ces arrêts ont conduit à l'annulation dans des domaines différents. En outre, cette solution ne fournit pas un critère opératoire permettant de prévoir pour l'avenir, de définir quelles matières pourront être soumises à ce régime particulier.

Si nous essayons maintenant de récapituler la solution législative et les corrections de la jurisprudence, nous retrouvons le tableau suivant : en dehors des cas où s'applique la prévision expresse de la nullité, la violation des règles de procédure entraîne l'annulation, si le demandeur établit suivant les textes l'existence d'une injustice ou d'un préjudice réels, ou si la

73. *Chamberland c. Fortier*, (1894) 23 R.C.S. 371, juge Fournier, p. 380 ; *Ville de Latuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20, 29.

74. *McPherson c. City of Québec*, (1982) 4 R.J.R.Q. 223 (C.S.).

75. *Laperle c. Ferron*, [1952] R.L. 429 (C.S.).

76. *Moir c. Corporation of the Village of Huntingdon*, 11 R.P. 319, 323, (C.S.) (procédure relative au règlement imposant la prohibition).

77. *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20.

78. *Corporation du Village du Bassin de Chambly c. Scheffer*, (1885) 1 M.L.R. 42 (B.R.) ; *Corporation municipale de Cowansville c. Withmore* (1903) 9 R. de J. 4 (C. Cir.) ; *Goulet c. Corporation de St-Gervais*, (1931) 5 B.R. 513 ; le jugement de la Cour suprême [1931] R.C.S. 437, laisse intacte cette opinion, le jugement de la Cour d'appel étant infirmé pour d'autres motifs ; *Tardif c. Corporation des Saints-Anges*, (1920) 58 C.S. 515, 520.

79. *Corporation du Village de Chambly c. Scheffer*, note précédente ; *Municipalité de la Paroisse de St-Dominique c. Tremblay*, [1976] R.L. 416 (C. Prov.).

80. *Marchildon c. Baril*, (1899) 15 C.S. 499.

jurisprudence accepte de considérer ces règles comme « impératives », « de rigueur », « d'ordre public », « essentielles », ou « conditionnant l'exercice du pouvoir », l'ensemble étant sujet à variations selon les domaines dans lesquels interviennent les procédures.

Il est évident que ce système ne peut servir de guide ; on ne s'y retrouve plus ; les critères qu'il avance prêtent à maintes critiques ; d'abord ils sont multiples, ensuite instables, fluctuant selon la matière en cause ; la jurisprudence elle-même ne donne aucune indication permettant de distinguer dans l'ensemble des procédures, celles qui auraient vocation à être qualifiées impératives, d'ordre public, essentielles, etc. Acceptée comme telle, dans ses apparences extérieures, cette jurisprudence ne pourrait qu'énoncer une série de cas où le vice de forme a entraîné l'annulation sans fournir aucune directive pour l'avenir.

L'étude de cette jurisprudence révèle cependant que plusieurs des formules qu'elle expose ne sont qu'apparentes. En réalité, lorsqu'ils se croient, pour diverses raisons, justifiés de censurer un vice dans la procédure administrative, plusieurs jugements font appel à ces qualificatifs utiles qui ne les obligent pas à s'exprimer davantage. Même si les solutions concrètes restent satisfaisantes et équitables, il peut être intéressant de dépasser ces raisons affichées qui dissimulent la démarche véritablement adoptée.

### 1.3. Les solutions réelles de la jurisprudence

Avant d'aborder cette jurisprudence, il apparaît indispensable de poser les paramètres de la démarche et d'identifier trois éléments qui semblent actuellement mal dissociés : la qualité des règles de procédure en cause, la nature de l'irrégularité qui peut les affecter, et enfin les conséquences qui peuvent résulter de l'infraction.

Plusieurs arrêts et certains auteurs expriment d'abord l'avis que l'annulation d'une décision pourra être prononcée si le vice intéresse une procédure substantielle, impérative, essentielle, etc. Ces opinions s'attachent aux qualificatifs qu'elles peuvent attribuer aux règles de procédure impliquées. D'autres idées ont comme point d'appui, non plus le caractère des règles de procédure en cause, mais plutôt, et ceci est très différent, l'importance de l'irrégularité qui les affecte ; on pourra juger par exemple que l'accomplissement simplement irrégulier d'une procédure est moins grave que son omission totale<sup>81</sup> et accorder plus facilement l'annulation dans ce dernier cas ; le professeur Garant réfère ainsi aux « irrégularités non

---

81. *Bélanger c. Courtemanche et Ville de Mont-Laurier*, [1966] R.L. 276, 282 (C. Mag.); *Lacoursière c. Pleau*, (1920) 58 C.S. 320, 323 (C. de Rev.).

substantielles qui ne peuvent pas équivaloir à un excès de juridiction »<sup>82</sup>. Il n'est plus question ici de la qualité même des procédures, mais de la gravité de l'atteinte à celles-ci. Enfin, une troisième et dernière référence met de côté la qualité des procédures et la gravité de l'irrégularité, pour se concentrer sur les conséquences résultant de l'illégalité. Ainsi, les lois municipales énoncent que l'annulation pourra être obtenue si le défaut reproché a causé une injustice ou un préjudice réels<sup>83</sup>. Il faut donc bien distinguer la nature des règles de procédure, l'importance de l'irrégularité, et enfin, les conséquences qui peuvent en résulter.

Nous tenterons donc de déterminer d'abord qu'elles sont les procédures dont l'omission ou l'accomplissement irrégulier peut entraîner l'annulation (1.3.1.). Nous verrons ensuite dans quelles circonstances cette sanction peut être prononcée (1.3.2.); trois avenues resteront alors ouvertes : la matière dans laquelle intervient la procédure (1.3.2.1.), la gravité de l'illégalité (1.3.2.1.2.) et les effets que cette dernière entraîne (1.3.2.1.2.).

### **1.3.1. Les procédures dont l'inobservation peut entraîner l'annulation**

L'examen de l'ensemble des arrêts permet une conclusion que ne laissent pas prévoir certaines expressions rencontrées ici et là dans la jurisprudence et chez certains auteurs : la violation de chacune des règles de procédure prévues par le législateur peut être sanctionnée par l'annulation. En effet, les distinctions auxquelles laisse croire l'attribution de certains qualificatifs à des procédures, ne sont pas réellement adoptées ni appliquées ; l'examen de l'ensemble des arrêts le démontre.

La jurisprudence laisse ainsi voir un attachement particulier aux formes impératives ; ceci ne signifie par pour autant qu'elle s'en remet à une distinction établie entre les procédures impératives et celles qui ne seraient que facultatives<sup>84</sup>, car s'il est vrai que les tribunaux accordent volontiers le qualificatif « impératif » à des règles dont ils veulent censurer la violation, l'on chercherait en vain, en droit municipal, des décisions qui refusent l'annulation au motif que la procédure ignorée était simplement indiquée ou facultative.

82. P. GARANT, *supra*, note 4, p. 738.

83. Art. 14 C.M. et 11 L.C.V.

84. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE admettent que la distinction entre les règles impératives et celles qui ne seraient que facultatives ne fournit pas nécessairement la solution : « Le fait que le texte de loi en cause stipule que l'Administration "doive" observer telle ou telle formalité ne sera pas en soi déterminant : ce qui importera surtout, ce sont les conséquences que le manquement à la règle de procédure aura pu avoir sur les droits de l'administré concerné ou sur le contenu de la décision » : *supra* note 4, p. 231.



La jurisprudence explique encore moins le critère qui serait à la base d'une telle distinction, se bornant plutôt à énoncer que telle ou telle règle doit être obligatoirement respectée.

Il importe de mentionner ici la *Loi d'interprétation*<sup>85</sup>. Son article 51 se lit ainsi : « Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite, l'obligation de l'accomplir est absolue ; mais s'il est dit qu'une chose pourra ou peut être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non ». Un tel critère, faisant exclusivement appel à un examen aussi littéral des textes, n'a pu connaître la faveur des tribunaux ; il fut très tôt écarté par la Cour d'appel. Le juge Carrol déclarait ainsi dans une décision souvent citée :

Je ne crois pas que l'on puisse dire que le statut conférant le pouvoir par ces expressions *le conseil peut*, et non pas *le conseil doit*, que ce corps puisse indifféremment se servir de l'une ou l'autre des procédures.<sup>86</sup>

La vérité est plutôt qu'en matière de droit public, la jurisprudence considère comme impératives, l'ensemble des procédures prévues par le législateur. « En général, nous dit le juge Lacoste, quand un mode est indiqué pour l'exercice d'un pouvoir ce mode est obligatoire »<sup>87</sup>. C'est une réaffirmation de ce principe que l'on trouve dans un jugement récent de la Cour supérieure :

Une municipalité n'a que les pouvoirs qui lui sont expressément délégués et elle ne peut ni les étendre ni les excéder. Elle doit de plus le faire dans le cadre strict et les formalités prévues par le législateur sous peine de nullité.<sup>88</sup>

Ce caractère obligatoire des règles de procédure découle de la nature des pouvoirs de l'Administration et des fonctions assignées aux règles de procédure. Les pouvoirs publics ont d'abord l'effet exorbitant de s'imposer unilatéralement aux individus ; ils ignorent la nécessité du consentement des personnes qu'ils obligent, contrairement aux principes du droit privé qui font de l'adhésion des individus une condition de leur engagement et leur principale protection. C'est pourquoi les tribunaux ont toujours montré une

85. L.R.Q., c. 1-16.

86. *Ville de la Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20. Voir aussi : *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19, 41 ; *Bibeau c. Ville de Tracy*, [1969] C.S. 234.

87. *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power*, (1904) 13 B.R. 19, 41. Dans le même sens : *Ville de la Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20, juges Carroll, p. 28, Martin, p. 30, et Greenshields, p. 33 ; *Robertson c. City of Montréal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30 ; voir l'opinion du juge Idington ; *Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368, 378 : « Les municipalités, la doctrine est bien connue, n'ont que des pouvoirs délégués. Elles ne peuvent les exercer que de la manière et suivant les formalités prévues par la loi » (C. Mag.) ; *Laperrière c. Mercier*, (1919) 56 C.S. 261.

88. *Ville de St-Raymond c. Laperrière (juge)*, [1978] C.S. 110, 111, infirmé par [1978] C.A. 419 pour d'autres motifs.

extrême sévérité à l'égard de ces pouvoirs, en les interprétant restrictivement d'abord, puis en surveillant le respect des modalités prévues pour les exercer<sup>89</sup>. D'autre part, l'évolution sous toutes ses formes a amené une large part du pouvoir législatif à désertier les parlements pour être redistribuée entre différentes administrations sous la forme réglementaire ; les valeurs démocratiques, qui voyaient dans la loi discutée par les élus l'expression de la volonté populaire, ne se retrouvent plus lorsque la norme est élaborée dans les bureaux ; ce nouveau pouvoir législatif des fonctionnaires exige donc que soient imaginés des mécanismes de contrôle ou d'influence qui vont permettre à la démocratie de rejoindre le pouvoir là où il a été déplacé. Enfin, les pouvoirs discrétionnaires de l'Administration n'ont cessé de croître avec l'interventionnisme envahissant de l'État moderne ; et par définition, ce secteur échappe à l'emprise de la légalité et au contrôle du juge.

C'est à toutes ces carences que la procédure administrative est appelée à remédier ; et ce faisant, elle sert à la fois les intérêts des administrés et ceux de l'Administration. Les règles de procédure, et ceci est vrai dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la procédure législative, judiciaire ou administrative, ont toujours pour fonction essentielle d'accorder des garanties à ceux qui peuvent être affectés par l'activité assujettie à ces règles. Aux individus, la procédure administrative offre certaines mesures de protection ; les délais vont ralentir l'action entreprise ; les avis qui sont donnés, les enquêtes et les consultations qui sont menées, vont permettre aux intéressés de faire valoir leur point de vue et d'informer l'autorité compétente ; l'influence ainsi canalisée pourra amener l'Administration à changer d'idée ou à modifier son tir. Et ceci est particulièrement important puisque les garanties de la procédure sont les seules qui peuvent jouer en présence de pouvoirs discrétionnaires ; en effet, malgré les progrès du contrôle de la légalité<sup>90</sup>, les tribunaux se refusent à contrôler l'opportunité des décisions administratives ; mais ceci ne signifie pas que l'autorité publique n'est pas assujettie à une obligation de rechercher l'opportunité ; le refus du juge signifie plutôt qu'il s'estime moins bien placé que celui à qui la compétence a été accordée par le législateur, surtout lorsqu'il s'agit d'autorités politiques comme les conseils municipaux ; l'opportunité reste quand même une orientation qui s'impose au pouvoir discrétionnaire, et c'est l'une des fonctions des procédures que de favoriser, sinon de garantir, l'opportunité des décisions ; l'enquête ou

---

89. *Phaneuf c. Corporation du village de St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83, 90 : « Les corporations municipales n'ont de pouvoirs que ceux qui leur ont été formellement délégués par la législature ; et ces pouvoirs, elles ne peuvent ni les étendre ni les excéder ». Cette opinion on le sait, est celle qui revient le plus souvent dans la jurisprudence municipale.

90. H. BRUN, « La mort de la discrétion administrative », (1974) 52 R. du B. Can. 426, « La discrétion administrative a la vie dure », (1975) 16 C. de D. 723.

l'audition des intéressés va permettre à ceux-ci de présenter des faits, des arguments favorables ou défavorables à un projet; et l'on sait que les tribunaux garantissent cette finalité des procédures lorsqu'ils annulent une décision rendue par un organisme qui a refusé d'exercer sa compétence et d'examiner l'affaire à son mérite<sup>91</sup>.

De ce point de vue, les garanties offertes par la procédure comblent certaines déficiences que laisse subsister le contrôle judiciaire<sup>92</sup>. Outre le fait qu'elles atteignent l'opportunité des décisions, elles interviennent à un moment plus approprié et d'une manière plus saine. Le contrôle judiciaire suit la décision; il attend que se soit nouée une situation litigieuse; et l'annulation ne fait qu'écarter une décision; le juge ne lui substitue pas la décision plus opportune qui aurait pu être prise dès le départ. Les garanties découlant de la procédure se manifestant d'une autre façon; elles précèdent la décision; l'information dont l'Administration peut bénéficier à la suite d'auditions peut permettre d'éviter une erreur, des procès et des délais inutiles, et conduire à l'adoption d'une décision plus éclairée qui, elle, pourra subsister.

Les règles de procédure n'ont pas été prévues uniquement à l'avantage des individus; l'intérêt général et celui de l'Administration y trouvent aussi leur profit. Les procédures d'adjudication des contrats vont permettre à l'Administration de trouver un cocontractant compétent, offrant les meilleures garanties de bonne exécution du contrat; elles visent aussi à protéger les finances publiques. L'existence de procédures stables, utilisées de façon répétée et continue par l'autorité, favorise le traitement accéléré des dossiers; les fonctionnaires responsables sont dispensés de réinventer la marche à suivre à l'occasion de chaque affaire; l'existence de procédures introduit donc un certain automatisme et va dans le sens de l'efficacité administrative<sup>93</sup>. Cet objectif éminemment souhaitable est aussi favorisé par la procédure à un autre niveau; depuis quelques années, à mesure que l'État est intervenu dans des secteurs vitaux de plus en plus nombreux, l'on s'est rendu compte que la mise en œuvre des politiques exige un minimum de concertation; la volonté de participation des individus ne se satisfait plus de ce que permet la démocratie parlementaire qui n'a toujours laissé aux électeurs qu'une influence bien lointaine sur la législation; les citoyens veulent transmettre leurs revendications au niveau de l'Administration qui règle et précise de manière plus concrète les politiques sociales et économiques. Cette

---

91. D. LEMIEUX, *supra*, note 4, p. 184. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, note 4, p. 269 et ss.

92. Sur ce sujet voir G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 180 et ss.

93. *Idem*, p. 177; LANGROD, « Rationalisation des méthodes et des moyens d'action dans l'Administration publique », (1960) 3 *R.I.S. Soc.*, 405.

concertation que met en œuvre la procédure administrative n'est pas simplement désirable; il est indispensable, lorsqu'il s'agit de réaliser des changements et de modifier le comportement de centaines ou de milliers d'individus, de rechercher auprès de ceux-ci, sinon l'acceptation totale, du moins certaines dispositions. « Parce que l'homme est doué de liberté et de raison », écrit Jean Rivero, « on ne peut espérer obtenir de lui, là où la contrainte s'avère vaine, des attitudes qui n'emporteraient pas de sa part un minimum d'adhésion. Il n'est pas sans ce ressort essentiel de l'adhésion d'action administrative possible dans l'ordre économique et social »<sup>94</sup>.

Telles étant les fonctions des règles de procédure, assurer la protection de l'individu, favoriser l'opportunité des décisions et l'efficacité de l'action administrative, l'on doit conclure, lorsque le législateur a pris soin de les prévoir, que l'Administration n'a pas la liberté d'agir comme elle l'entend. Les modalités indiquées doivent être respectées. D'accord avec ces principes les tribunaux les ont fréquemment rattachés au caractère délégué des pouvoirs administratifs. Dans *Robertson c. Cité de Montréal*, le juge Idington exprime ainsi ce raisonnement :

Surely, it is elementary that any one given a power to do a particular thing, in a strictly specified way must follow the allotted path and is not at liberty to try to accomplish what he believes to be the same result by some other method (...).

A municipal corporation has only such powers as are expressly given it by statute or as may arise from the necessary implication involved in the obligation to discharge some statutory duty. And in the discharge of any such duty. And in the discharge appropriate to the execution of such business must be adopted.<sup>95</sup>

Une conclusion identique était reprise quelques années plus tard par la Cour d'appel : « Les pouvoirs conférés aux corporations sont des pouvoirs délégués, et il s'en suit que, lorsque la charte autorise à faire une chose, c'est cette chose qui doit être faite et de la manière indiquée »<sup>96</sup>. Cette attitude

94. « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », dans *Mélanges Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, p. 820, 830.

95. *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, pp. 40 et 42; le juge Idington était dissident dans cette cause; son opinion sur ce point n'est pas cependant infirmée par la majorité qui ne discute pas de la légalité de la décision contestée, mais juge le recours irrecevable pour défaut d'intérêt chez le demandeur.

96. *Ville de La Tuque c. Desbiens* (1921) 30 B.R. 20, juge Carrol p. 28; voir aussi l'opinion du juge Martin, p. 30, et celle du juge Greenshields, p. 33; *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19; *McCann c. Corporation de Hinchinbrooke*, (1899) 8 B.R. 149, 162; *Neville c. School Trustees of New Glasgow* (1922) 33 B.R. 140; juge Greenshields p. 143; « Where a statute creates a body, giving that body certain authority to do certain things, and prescribes the manner in which they shall be done, and the same statute indicates the procedure to be followed, (...) that procedure must be followed »; *Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368, 378 (C. Mag.); I. M. RODGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporation*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1971, t. 1, n° 66.1, p. 403: « The mode in

constante de la jurisprudence manifeste un souci de protéger les administrés face à l'action unilatérale de l'autorité. En droit privé nous avons vu que l'invididu ne peut être obligé sans son consentement; en droit public, cette protection n'existe plus; ce vide est alors comblé par les procédures qui ne peuvent qu'être obligatoires. La *Loi sur les cités et villes* qui dispose que « le conseil (...) doit accomplir (...) les formalités requises par les dispositions de la loi », enlève tout doute sur ce point<sup>97</sup>.

C'est pourquoi la jurisprudence ne peut considérer une procédure comme facultative. Il est vrai que le qualificatif impératif est fréquemment attribué à des règles de procédure, mais sa présence n'implique pas l'adoption d'une distinction effective et mise en pratique qui opposerait ces règles à d'autres que l'Administration aurait le loisir d'ignorer. Il est plutôt retenu comme une clause de style, utilisée par les tribunaux pour renforcer leurs jugements, pour décréter l'annulation sans exiger la preuve d'un préjudice. D'ailleurs il n'arrive jamais que les jugements déclarent facultative une procédure prévue par la loi, dans le sens que nous avons retenu en introduction.

C'est dans le même but que la jurisprudence s'est employée à considérer certaines procédures comme étant « d'ordre public ». Peut-on, pour compléter une distinction, en concevoir d'autres qui, prévues par le législateur et indiquées à l'Administration, ne seraient pas de cette qualité. Cela paraît difficile dans l'état actuel de la jurisprudence. En effet, une seule décision laisse entrevoir cette possibilité. Dans *Pérodeau c. Richard*, le juge Archambault affirme que « la disposition qui oblige le secrétaire trésorier d'assermenter sa reddition de comptes n'est pas d'ordre public »<sup>98</sup>; cette opinion isolée est désavouée par au moins trois jugements qui estiment d'ordre public, la formalité du serment<sup>99</sup>.

Comment pourrait-il en être autrement, lorsque l'ensemble de ces règles s'adressent à l'Administration publique dont, en plus, comme le rappelle fréquemment la jurisprudence, les pouvoirs sont exorbitants, délégués et limités. Cette qualification « d'ordre public » à l'égard des procédures inobservées, n'a pas pour but, soulignons-le, de permettre au tribunal de soulever le moyen d'office; elle constitue plutôt, pour le juge, un moyen d'assurer son contrôle sans exiger la preuve d'une injustice réelle.

---

which corporate powers are to be exercised is usually prescribed by the governing statute. If a mode is provided, then it is generally mandatory ».

97. Art. 349(2).

98. *Pérodeau c. Richard* (1917) 26 B.R. 206, 209.

99. *Pinsonnault c. Corporation du Comté de Laprairie*, (1901) 20 C.S. 525, 527 (C. de Rev.); *Ross c. Corporation de Ste-Anne de la Pointe au Père*, (1918) 53 C.S. 388. *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494, 497 (C. Prov.).

Les épithètes « substantiel »<sup>100</sup>, « essentiel », « de rigueur », ne représentent pas non plus des éléments de distinctions opératoires qui auraient pour effet de soustraire à toute sanction la violation de procédures qui pourraient être accessoires, secondaires ou non essentielles ; on ne trouve pas en effet de décision en ce sens, et les commentaires faits précédemment trouvent encore ici leur place.

L'ensemble de ces qualificatifs, mis de l'avant par la jurisprudence, ne prouvent pas des distinctions que celle-ci utilise vraiment ; ils ne peuvent permettre d'identifier, dans l'ensemble des procédures, celles dont l'inobservance peut être sanctionnée, à la différence de certaines autres que leur qualité inférieure laisserait à la discrétion de l'Administration ; en réalité, cette jurisprudence induit en erreur ; toutes les procédures prévues ne peuvent être superflues ; toutes s'imposent à l'Administration sans qu'il soit nécessaire que la jurisprudence leur attribue une qualité particulière ; ces formules n'ont donc été que des moyens d'ignorer les dispositions législatives maladroites, des voies permettant de prononcer l'annulation sans exiger la preuve d'une injustice ou d'un préjudice réels.

Force est donc maintenant de conclure que les solutions véritables de la jurisprudence se trouvent ailleurs ; car elles ne peuvent s'expliquer par référence à la nature ou à la qualité particulière des procédures ; la violation de chacune d'elle est susceptible de provoquer l'annulation ; à l'inverse, l'annulation ne suivra pas toute violation des règles de procédure ; elle interviendra dans certaines conditions que nous allons essayer d'identifier.

### **1.3.2. Les vices de procédure entraînant l'annulation**

#### **1.3.2.1. L'identification du critère utilisé**

Si l'on abandonne toute référence à la nature des procédures, pour tenter de déterminer les conditions dans lesquelles l'annulation peut intervenir, le contenu des opinions jurisprudentielles ne permet d'orienter les recherches que dans trois directions : les matières dans lesquelles opèrent les procédures (1.3.2.1.1.), la nature ou la gravité des irrégularités qui les affectent (1.3.2.1.2.), ou les conséquences résultant de ces irrégularités (1.3.2.1.3.).

---

100. Ce qualificatif n'a été utilisé qu'une seule fois à notre connaissance en ce qui concerne les procédures municipales ; le juge Allard, émettant une dissidence dans *Roy c. Corporation d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15, 25, réfère alors aux « informalités substantielles » ; cette mention, cependant concerne des « informalités », c'est-à-dire des irrégularités dans la procédure, et non la procédure elle-même et sa nature.

### 1.3.2.1.1. L'incidence de la matière

Nous avons déjà mentionné que certaines matières « sensibles » paraissent justifier un traitement spécial des procédures auxquelles elles donnent lieu. Il n'importe pas de revenir sur l'étendue de ces dernières, mais bien plutôt de voir si l'importance de la matière peut fournir un critère vraiment précis et opératoire.

La jurisprudence ne donne aucun indice permettant de prévoir quelles matières pourraient dans l'avenir faire l'objet de ce régime particulier ; tout au plus, permet-elle d'affirmer qu'en fait partie, telle ou telle section précise de l'action administrative, ayant déjà été considérée par les tribunaux.

De plus, cette référence à la matière ne peut être une valeur sûre, ni déterminante. En effet, si la jurisprudence a souvent censuré des vices de procédure, en soulignant l'importance de la matière, ce n'est pas la nature de celle-ci qui est décisive ; car les irrégularités soulevées dans ces décisions ont provoqué l'annulation dans d'autres domaines.

Ainsi, par exemple, deux décisions insistent sur le caractère « extraordinaire »<sup>101</sup> des pouvoirs exercés, pour conclure que l'omission d'avoir observé la procédure réglementaire vicie l'acte. Or, un examen d'ensemble de la jurisprudence nous apprend que cette irrégularité dépasse les limites de certaines matières et se trouve régulièrement sanctionnée<sup>102</sup>.

Dans *King's Asbestos Mines c. Municipality of South Thetford*<sup>103</sup>, la Cour Suprême souligne l'importance des procédures d'expropriation et prononce une annulation pour irrégularités dans la description de l'immeuble. En réalité, ainsi que l'indiquent des membres du tribunal, cette description ne constitue pas un vice de forme ; elle délimite, précise l'objet même, le contenu de la décision ; ici encore ce type d'infraction n'est pas limité au chapitre de l'expropriation : on le retrouve, jugé de la même façon dans le domaine des procès-verbaux relatifs aux chemins et cours d'eau<sup>104</sup>.

101. *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20, 29 ; *Marchildon c. Société Baril*, (1899) 15 C.S. 499, 502.

102. *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19 ; cet arrêt illustre bien que la référence à la matière est superflue : « En général quand un seul mode est indiqué pour l'exercice d'un pouvoir, ce mode est obligatoire » (page 41) ; *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30 ; voir l'opinion des juges dissidents, non infirmée, sur ce point, par la majorité qui s'attache à la recevabilité du recours ; *Bélangier c. Ville de Ste-Thérèse*, (1924) 30 R. de J. 535 (C.S.) ; *Ville de Sept-Îles c. Trépanier* [1962] B.R. 956 (opinion implicite) ; *City of Outremont c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506, 513 et 514 ; *Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38, 40 et ss ; *Village de Lafontaine c. Cité de St-Jérôme*, (1979) 7 M.P.L.R. 163, 165 (C.A.) ; *Ville de St-Raymond c. Laperrière*, [1978] C.S. 110, infirmé sur d'autres motifs par [1978] C.A. 419.

103. (1908-9) 41 R.C.S. 585.

104. *Barrette c. Corporation de St-Barthélémy*, (1895) 4 B.R. 92 ; *Laviolette c. Corporation du Comté de Napierville*, (1887) 31 L.C.J. 216 (B.R.).

Par contre, les vices de procédure qui n'entraînent pas ailleurs l'annulation, ne la provoquent pas davantage lorsqu'ils se manifestent dans ces domaines spéciaux. Les références à ceux-ci apparaissent en outre fréquemment superflues; ainsi en est-il par exemple, lorsque la nullité est déjà formellement prévue par la loi<sup>105</sup>.

Ces constatations établissent donc que ce n'est pas l'incidence de la matière qui emporte la décision; ce critère, inapte à expliquer la jurisprudence, ne peut être retenu.

### 1.3.2.1.2. L'importance de l'irrégularité affectant la procédure

La jurisprudence a montré peu d'inclination à graduer les irrégularités de procédure suivant leur gravité.

Le concept « d'informalité substantielle » paraît n'avoir connu qu'une seule utilisation dans la jurisprudence municipale, et celle-ci n'est pas convaincante; le juge Allard ne l'a retenue que pour enregistrer une dissidence et, de plus, cet emploi était clairement surabondant, vu que son opinion réfère à l'article 627 a) du *Code municipal* qui prévoit expressément la nullité<sup>106</sup>.

Deux arrêts ont fait appel à la distinction entre l'omission de la procédure et son accomplissement irrégulier, laissant entendre que le premier défaut seul entraînerait l'annulation.

L'un y réfère plutôt de manière accessoire<sup>107</sup>. Il s'agissait, en l'espèce, de l'irrégularité résultant de l'assermentation tardive de l'un des évaluateurs municipaux. Le juge Frenette, tirant argument du fait qu'il n'y a pas eu défaut total, considère « qu'il y a lieu de distinguer ». Mais il n'est pas sûr que ce soit la distinction entre l'omission et l'irrégularité, qui motive la décision; le vice aurait été plutôt couvert par l'accomplissement postérieur de la formalité<sup>108</sup>.

L'arrêt *Lacoursière c. Pleau* est plus explicite: « Dans l'espèce, “énonce le juge en chef Lemieux,” la contestation n'allègue pas qu'aucun avis n'a été

105. *Goulet c. Corporation de la Paroisse de St-Gervais*, (1931) 50 BR 513.

106. *Roy c. Corporation d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15.

107. *Bélanger c. Courtemanche et Ville de Mont-Laurier*, [1966] R.L. 276, 282 (C. Mag.).

108. *Idem*: « La situation pourrait être régularisée dépendant des circonstances ». Cette solution dans son principe est critiquable, car il n'est pas sûr que l'accomplissement ultérieur d'une procédure, ait l'effet recherché par le législateur; il n'est pas sûr pour rester avec cet exemple que la prestation du serment à la fin des travaux ait des effets rétroactifs réels.



donné, (...) mais que cet avis est irrégulier et insuffisant »<sup>109</sup>. Cette distinction est-elle déterminante ? Le juge peut-il se limiter à la constatation qu'il n'y a qu'irrégularité pour refuser l'annulation ? Il semble que non ; il retient des éléments plus fondamentaux ; dans ce même arrêt, le juge poursuit son enquête : « L'avis en le supposant irrégulier, même insuffisant a-t-il atteint l'objet qu'il se proposait, à savoir informer le maire »<sup>110</sup> ? C'est là la question essentielle ; la décision conclut dans l'affirmative et rejette le pourvoi.

On remarque que finalement, le juge se désintéresse de la gravité du vice de forme, de la distinction entre l'omission ou l'accomplissement défectueux ; il vérifie plutôt si la finalité de la procédure est réalisée. Cette distinction est donc insuffisante ; elle ne détermine pas la solution du vice de procédure. D'un côté, la jurisprudence indique que l'omission de la procédure n'entraîne pas de plein droit, à elle seule, l'annulation ; l'on trouve en effet plusieurs arrêts où malgré l'omission totale de la procédure, l'annulation est refusée<sup>111</sup> ; il faut donc davantage et c'est ce qu'il importe d'identifier ; à l'inverse, l'illégalité découlant simplement d'une irrégularité pourra suffire à invalider l'acte si d'autres conditions plus importantes sont réunies<sup>112</sup>.

### 1.3.2.1.3. Les conséquences résultant de l'irrégularité

Nous avons tenté dans les développements qui précèdent de vérifier si des critères avancés dans certains arrêts, étaient réellement utilisés et fondés, s'ils pouvaient expliquer l'ensemble de la jurisprudence ; aucun n'a pu passer l'épreuve. L'inaptitude de ces critères, semble provenir du fait qu'ils ne vont pas à l'essentiel.

La qualité impérative ou d'ordre public d'une procédure, les domaines dans lesquels elle intervient, l'importance en soi de l'irrégularité, toutes ces notions semblent hésiter autour de ce qui est fondamental sans le saisir. Aucune, en effet, ne fait appel à la signification des procédures. Or, si celles-ci ont retenu l'attention du législateur, si leur respect doit être assuré, c'est

109. (1920) 58 C.S. 320, 323 (C. de Rev.).

110. *Idem*, p. 327.

111. Omission d'un règlement : *Corporation du Village de Warwick c. Baril*, (1905) 14 B.R. 467. Omission d'un avis : *Paquet c. Corporation du Township de Durham*, (1903) 5 R.P. 229 (C.S.) : dans cette affaire, il fut jugé que le défaut d'avis du jour où le surintendant spécial doit visiter les lieux n'entraîne pas l'annulation de son rapport quand les parties intéressées ont été présentes sur les lieux ; *Thibodeau et Girard c. Corporation de la Paroisse de Ste-Blaise*, [1955] R.L. 414 (C.S.).

112. *City of Beaconsfield c. Bagosy*, C.A. Mtl., n° 09-000195-73, 20 mars 1974 (juges Casey, Bélanger et Dubé). *Piché c. Corporation de Ste-Agathe-des-Monts*, 12 R.P. 295 (C.S.) ; *Beauchemin c. Corporation de la Paroisse de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rev.) ; *Dame Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368 (C. Mag.).

bien en raison de leurs fonctions, en raison du but qu'elles poursuivent ; toutes visent à promouvoir un concours d'influences, de pressions, afin de faire émerger une décision qui soit éclairée, qui tienne compte des intérêts des administrés, et qui soit de ce fait, plus facilement acceptée par ceux-ci. Ainsi en est-il des avis publics permettant l'expression des individus, de l'information que doit recueillir l'Administration, des délais de réflexion qu'impose par exemple « l'avis de motion », des soumissions, de la formalité du serment, etc... ; toutes tendent au même objet : agir sur l'acte administratif.

C'est en raison de ce rôle que les procédures ont été prévues ; si les tribunaux veulent adéquatement sauvegarder et servir l'intention du législateur, il semble que leur contrôle doive être braqué sur l'accomplissement du but des procédures ; le critère approprié devrait donc permettre au juge de vérifier si l'irrégularité n'a pas eu pour conséquence d'empêcher la finalité de la procédure d'être réalisée.

Cette solution est en fait adoptée par la jurisprudence, mais elle n'a pas toujours le caractère officiel désirable.

Elle a fait pourtant l'objet de mentions très explicites en jurisprudence. Ainsi trouve-t-on l'opinion du juge en chef de la Cour d'appel dans *Mathieu c. Corporation de St-François* ; après avoir énoncé que « l'objet d'un avis de motion est de faire connaître au public qu'une question sera soumise au conseil », il conclut après vérification que « cet objet a certainement été atteint »<sup>113</sup>. Dans *Lacoursière c. Pleau*<sup>114</sup>, la Cour de revision met de nouveau cette solution à profit : « L'avis en le supposant irrégulier (...) a-t-il atteint l'objet qu'il se proposait, à savoir informer le maire ? » Dans une décision récente, la Cour supérieure était appelée à juger de la validité de quinze règlements de zonage ; la contestation alléguait plusieurs vices de procédure dans l'adoption des règlements, tels que l'omission ou l'imprécision des avis requis, le défaut de respecter les délais, etc. Tout au long du jugement, le tribunal se pose la même question à savoir si l'infraction à la procédure a empêché le but de la règle d'être réalisé<sup>115</sup>. Sans être toujours formulée d'une manière aussi directe, la considération du but des procédures est constante en jurisprudence<sup>116</sup> et de manière déterminante. En vérité, il ne pourrait en être autrement.

113. (1919) 28 B.R. 98, 102.

114. (1920) 58 C.S. 320, 327.

115. *Bourdeau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118, p. 123 et ss. (en appel).

116. *Séguin c. Ville de Laval* [1977] R.P. 385, 394 : « Dans l'affaire qui nous concerne, vu l'imprécision de l'article 385, non seulement faut-il se demander le but de l'avis mais aussi se demander à qui l'avis est adressé » (C.S. ; en appel) ; *Lacharité c. Ville de Ste-Marthe-sur-le-Lac*, [1981] C.S. 426 ; cette affaire concerne la validité d'un avis de motion ; le tribunal

Il importe de voir maintenant comment ce critère du « but atteint » est adapté à différentes situations.

### 1.3.2.2. Sa mise en œuvre dans la jurisprudence

La démarche qui consiste à identifier la finalité d'une procédure et à vérifier ensuite si l'irrégularité l'a empêchée d'être réalisée a été suivie à l'égard de règles très variées ; elle a explicitement fourni la solution en ce qui concerne les avis de motion<sup>117</sup>, les avis d'ajournement des séances<sup>118</sup>, les avis de promulgation des règlements<sup>119</sup>, les avis convoquant les électeurs en

---

recherche d'abord la finalité de l'avis de motion (p. 428 et ss.) ; il considère qu'il vise à informer les conseillers de la présentation d'un règlement afin qu'ils ne soient pas pris par surprise et puissent se préparer ; après examen des faits, le tribunal refuse l'annulation pour insuffisance de l'avis de motion : « l'avis de motion était suffisamment détaillé pour que les conseillers aient toute l'opportunité de se préparer » (p. 431) ; le même arrêt devait se prononcer sur la régularité d'un avis public ; il est jugé suffisant : « L'avis public a atteint son but » (p. 432). Dans *Association des propriétaires de Ste-Julie Inc. c. Beauchesne*, la Cour supérieure refuse la nullité d'un règlement de zonage pour irrégularité d'un avis public. « Les griefs doivent être rejetés (...) parce que le but de la législation n'a pas été contrecarré ». (C.S. Richelieu, n° 765-000-381-76, 27 avril 82, p. 6, J.-E. n° 82-480). Dans *Bagosy c. Ville de Baconsfield*, C.S.M. n° 18-001117-72, 28 février 1973, la Cour supérieure déclare : « The Cities and Towns Act does not state explicitly what a public notice must contain. The principle to follow in deciding what a notice should be, is to ask oneself the purpose of the notice ». Cité dans *Séguin c. Ville de Laval*, [1977] R.P. 385, 394, le jugement *Bagosy* a été confirmé par la Cour d'appel ; C.A.M., n° 09-000195-73, 20 mars 1974. Voir aussi : *Longpré c. Dumoulin*, (1918) 27 B.R. 155, juge Carrol p. 160 : « La publicité a pour but d'empêcher les fraudes » ; *Farwell c. Cité de Sherbrooke*, (1904) 25 C.S. 203, juge Lemieux p. 206 : « Le but de la loi est que le conseil avant de s'engager, sache à quoi s'en tenir » ; *Corporation de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1930) 48 B.R. 565, juge Tellier, p. 566 : « Les intéressés ont besoin de savoir ; c'est pour leur information et pour leur permettre de voir à protéger leurs intérêts que le législateur a prescrit d'abord le dépôt du procès-verbal ». *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20, juge Carroll p. 28 : « Il faut rechercher quelle a été l'intention de la législature en exigeant un règlement ». *Legault c. Ville de Fabreville*, [1963] C.S. 166, 172 : « Ensuite, l'assemblée du 6 juin (...) s'est-elle bien déroulée selon la lettre et l'esprit de la loi municipale ? Le but de cette assemblée est de connaître l'avis des contribuables intéressés, de leur permettre d'apporter leur adhésion tacite ou formelle au règlement ».

117. *Mathieu c. Corporation St-François*, (1919) 28 B.R. 98, 102 ; *Corporation d'Aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47,50 : « En indiquant l'objet du règlement l'avis de motion informe tous les intéressés de la nature de l'ordonnance municipale projetée ». *Séguin c. Ville de Laval*, note 115 et citation ; *Bourdeau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118, 124 : « L'avis de motion a pour but de permettre aux conseillers de se préparer », voir aussi page 125 (cette décision a fait l'objet d'un appel) ; *Municipalité du Village de Lafontaine c. Ouellette*, [1978] R.P. 105, 112 (C.S.) ; *Pagé c. Municipalité de Contrecoeur*, (1979) 7 M.P.L.R. 173, 175 (C.S.) ; *Lacharité c. Ville de Ste-Marthe-sur-le-Lac*, note 115 et citation.
118. *Lacoursière c. Pleau*, (1920) 58 C.S. 320, 327.
119. *Bourdeau c. Ville de St-Jean*, *supra*, note 116, p. 123 : « Il s'agit là d'une informalité mineure qui n'empêche pas le but de la législation d'être atteint ».

matière de zonage<sup>120</sup>, les avis informant les intéressés qu'ils peuvent s'opposer à l'adoption d'un règlement devant une autorité de tutelle<sup>121</sup>, la publicité du vote nécessaire à l'approbation des règlements<sup>122</sup>, le dépôt des procès-verbaux<sup>123</sup>, l'obligation de soumettre une décision à l'avis d'une autorité<sup>124</sup>, l'obligation de procéder par règlement<sup>125</sup> etc. L'important cependant n'est pas de rapporter de façon exhaustive tous les cas dans lesquels cette approche a été mise à profit, mais plutôt de voir comment elle a assimilé les difficultés de l'application.

L'essentiel étant de vérifier si les fins d'une procédure ont été ou non réalisées, le problème de l'attribution du fardeau de la preuve se pose d'emblée; sa solution est d'une importance capitale; en effet dans de très nombreux cas, il sera impossible de démontrer que les effets des procédures ont été ou non obtenus; imposer au demandeur la charge de la preuve dans de tels cas aurait pour effet de soustraire le vice de procédure à toute sanction; comment pourrait-on démontrer par exemple, que les effets recherchés par le législateur en imposant des délais de réflexion ou la formalité du serment, n'ont pas été obtenus en conséquence d'un vice de procédure?

Pour venir en aide au demandeur et faciliter le contrôle du respect des procédures, la jurisprudence introduit un mécanisme de présomptions. Il y a donc un renversement du fardeau de la preuve qui intervient de la manière suivante. Conformément aux règles générales ayant cours devant les tribunaux judiciaires, il appartient initialement au demandeur d'établir que l'Administration a enfreint une règle de procédure<sup>126</sup>; de cette irrégularité, la jurisprudence infère que le but des procédures n'a pas été atteint, à moins que l'Administration détruise cette présomption en démontrant le contraire; le fardeau de la preuve lui est imposé.

---

120. *Idem*; *Association des propriétaires de Ste-Julie c. Beauchesne*, *supra*, note 115 et citation; *Bagosy c. Ville de Beaconsfield*, *supra*, note 115 et citation.

121. *Lacharité c. Ville de Ste-Marie-sur-le-Lac*, *supra*, note 115, p. 432.

122. *Longpré c. Dumoulin* (1919) 27 B.R. 155, 160: « La publicité a pour but d'empêcher les fraudes ».

123. *Corporation de la Rivière-du-Gouffre c. Larouche*, (1930) 48 B.R. 565, 566.

124. *Farwell c. Cité de Sherbrooke*, (1904) 25 C.S. 203, 206: « Le but de la loi est que le conseil avant de s'engager sache à quoi s'en tenir ».

125. *Ville de La Tuque c. Desbiens*, *supra*, note 115 et citation.

126. La jurisprudence en effet présume que les décisions ont été adoptées régulièrement: *Beaudouin c. Paradis*, (1915) 21 R.L. n.s. 252 (C. Cir.); *City of Montreal c. Royal Trust*, (1917) 26 B.R. 557; *Municipal Service Corporation c. Corporation du Village de Ste-Adèle*, (1931) 69 C.S. 355; *Grenier c. Commissaires d'écoles de la municipalité des Ste-Anges*, [1965] R.L. 551 (C. Mag.); *Ville du Cap-de-la-Madeleine c. Plateaux de la Ferté*, [1974] C.A. 261; *Corporation municipale du Village de Val David c. Lacroix* [1979] C.S. 109, 116; *Bourdeau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118, 120.

Cette solution se trouve expressément énoncée dans quelques arrêts<sup>127</sup>. Elle est plus généralement consacrée par l'ensemble des arrêts, qui, à la seule constatation du vice de procédure, prononcent des annulations sans exiger la preuve supplémentaire que le but des procédures n'a pas été réalisé<sup>128</sup>. C'est qu'en effet, suivant l'ordre naturel des choses, une procédure omise ou irrégulièrement suivie, n'est pas censée voir son objectif néanmoins réalisé. Ces précisions quant au régime de la preuve étant apportées, l'irrégularité de la procédure, ou son omission, débouche sur l'une ou l'autre de deux situations : la réalisation des fonctions ou du but de la procédure est prouvée ou elle ne l'est pas.

La première situation est peu fréquente en jurisprudence; en effet lorsque des procédures ont été omises ou irrégulièrement suivies, il est contraire à l'ordre des choses que leur objet soit quand même accompli; aussi remarque-t-on qu'il est relativement rare que des actes administratifs

- 
127. *Beauchemin c. Corporation de la Paroisse de Belœil*, (1922) 28 R.L. 436, 439: « Les vices suscrits sont censés causer et causent certainement des dommages au demandeur » (C. de Rev.); *Place St-Eustache c. Ville de St-Eustache*, [1975] C.A. 131, 134; « Le défaut (...) crée certainement une présomption de préjudice qu'il appartenait à l'intimée de détruire ». *City of Beaconsfield c. Bagosy*, C.A. Mtl., n° 09-000195-73, 20 mars 1974; dans cette affaire, la contestation d'un règlement de zonage invoquait l'insuffisance de l'avis public convoquant l'assemblée des propriétaires d'immeubles; la municipalité opposait que les intéressés avaient néanmoins été informés autrement; la Cour d'appel rejette ce moyen de défense: la ville n'a pas fait la preuve de cette connaissance des intéressés (voir l'opinion du juge Casey, pp. 3 et 4); *Piché c. Corporation du Village de Ste-Agathe*, (1911) 12 R.P. 295, 299 (C.S.).
128. Défaut d'assermentation: *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494, 500 (C.P.); *Larouche c. Corporation de la Rivière du Gouffre*, (1925) 31 R. de J. 324 (C.S.); *Ross c. Corporation de Ste-Anne-de-la-Pointe-au-Père*, (1918) 53 C.S. 388; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, (1962) B.R. 738. Défaut d'avis public: *Piché c. Corporation de Ste-Agathe-des-Monts*, (1911) 12 R.P. 295 (C.S.); *Lagacé c. Corporation municipale du Village de St-Ulric de la Rivière-Blanche*, [1962] R.L. 442 (C. Mag.); *Municipalité de Ste-Marie-de-Blandford c. Fournier*, [1979] R.L. 234 (C.P.); *McCann c. Corporation du Comité de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440 (C. de Rev.); *Bourdeau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118 (en appel); *Corporation du Village de Plessisville c. Moffet*, [1903] 12 B.R. 418; *City of Beaconsfield c. Bagosy*, C.A. Mtl., n° 09-000-195-73, le 20 mars 1974. Défaut d'avoir procédé par règlement: *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20; *Veilleux c. Municipalité de Saint-Benoît-Labre*, [1974] R.L. 581 (C.P.); *Corporation municipale du Village de Lafontaine c. Cité de St-Jérôme*, (1979) 7 M.P.L.R. 163 (C.A.). Défaut de respecter les délais: *Beauchemin c. Corporation de la Paroisse de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rev.) (délai des avis d'appel d'offres); *Moir c. Corporation of the Village of Huntington* 11 R.P. 319 (C.S.) (délai de l'avis de scrutin pour l'approbation d'un règlement concernant la prohibition); *Dame Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368 (C. Mag.) (délai de convocation des électeurs-propriétaires pour l'approbation des règlements de zonage); *Farwell c. Cité de Sherbrooke*, (1904) 25 C.S. 203 (délai de convocation des sessions spéciales).

viciés quant à la procédure voient leur validité maintenue par le tribunal. Pourtant l'annulation sera évitée dans deux séries de cas.

Il en est ainsi d'abord lorsque la preuve indique que la *fonction* des procédures a été accomplie : par exemple, l'omission ou l'irrégularité d'un avis n'entraîne pas l'annulation lorsque son destinataire a quand même été prévenu ou informé de son contenu<sup>129</sup>. L'annulation ne sera pas non plus prononcée lorsque le *but ultime* des procédures est atteint. Comme l'avis a pour objet finalement de permettre aux intéressés de comparaître pour faire connaître leur point de vue, leur présence répare les défauts d'une convocation<sup>130</sup>.

L'inobservation par l'Administration de procédures destinées à lui procurer une information, peut être neutralisée par la connaissance de celle-ci, acquise antérieurement<sup>131</sup>.

Avant de reconnaître la réalisation de la finalité d'une procédure, les tribunaux en prennent une juste mesure ; ainsi lorsque l'avis défectueux ou omis devait s'adresser à un groupe d'individus ou à la collectivité, la jurisprudence estime que la connaissance du demandeur, c'est-à-dire d'un individu, ne peut suppléer à l'avis public qui était prescrit<sup>132</sup>. Cette solution montre bien que le juge se voit obligé d'abandonner le critère législatif qui subordonne l'annulation à la preuve d'un préjudice ou d'une injustice, car il apparaît dans de tels cas tout à fait impraticable<sup>133</sup>.

En dépit des défauts qui affectent une procédure, son objectif peut quand même être atteint de différentes façons. D'abord, par la procédure contestée elle-même qui, bien qu'irrégulière, aura quand même produit les

129. *Lacoursière c. Pleau*, (1920) 58 C.S. 320 (C. de Rev.). *Corporation de St-Louis du Ha! Ha! c. Thomas* (1913) 22 B.R. 303. Cf. art. 338 C.M. : « Quiconque a acquiescé à ce qui est requis par un avis, ou en a, de quelque manière connu suffisamment la teneur ou l'objet, ne peut ensuite se prévaloir de l'insuffisance ou de l'informalité de tel avis, ou du défaut de sa publication ou signification ». Il importe d'attirer l'attention sur le régime particulier des avis relatifs à la convocation d'une session spéciale et à l'ajournement des sessions ; cf. art. 116 et 118 C.M.

130. *Paquet c. Corporation du Township de Durham* (1903) 5 R.P. 229 (C.S.) ; *Thibodeau et Gérard c. Corporation de St-Blaise*, [1955] R.L. 414 (C.S.). De la même manière, l'irrégularité des avis de convocation d'un session spéciale n'entraîne pas l'annulation des procédures si tous les membres du conseil sont présents : *Mongenais c. Corporation de Rigaud*, (1897) 11 C.S. 348.

131. *Corporation de St-Louis du Ha! Ha! c. Thomas*, (1913) 22 B.R. 303.

132. *Corporation de Plessisville c. Moffet*, (1903) 12 B.R. 418, 428.

133. Plusieurs arrêts concernant les avis publics déclarent expressément l'article 14 C.M. inapplicable : *Corporation de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267, 271 ; *McCabe c. Corporation du Comté de Vaudreuil*, (1899) 15 C.S. 22, 27 ; *McCann c. Corporation du Comté de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440.

effets recherchés ; ce sera par exemple le cas d'un avis, qui sans respecter les délais, aura pu cependant informer suffisamment son destinataire<sup>134</sup>. La jurisprudence accepte, en second lieu, que l'objet d'une procédure prévue soit accompli par une procédure équivalente ; l'avis donné par téléphone pourra ainsi suppléer au défaut de sa publication dans certaines circonstances<sup>135</sup>.

Enfin, le défaut d'une procédure peut être réparé sans que l'Administration ait à intervenir ; l'exemple le plus fréquent est celui de la connaissance acquise par l'intéressé ; celle-ci peut remédier à l'absence d'avis<sup>136</sup>.

Dans la plupart des cas cependant, la réalisation du but des procédures ne sera pas démontrée, et l'annulation interviendra. Il en sera ainsi soit parce que l'Administration ne parvient pas à s'acquitter de cette tâche, soit parce que cette preuve est pratiquement impossible à faire. Soulignons que tous les arrêts qui seront maintenant cités ne portent plus aucune référence à l'existence d'injustice ou de préjudice réels.

En matière d'avis publics, les omissions<sup>137</sup> ou les irrégularités<sup>138</sup> entraînent l'annulation de manière très générale ; en effet, l'Administration peut difficilement démontrer que l'ensemble des intéressés ont pu quand même être informés du contenu qu'ils devaient avoir ; la connaissance

134. *Lacoursière c. Pleau*, (1920) 58 C.S. 320 (C. de Rev.). *Association des propriétaires de Ste-Julie c. Beauchesne*, C.S. Richelieu, n° 765-05-00381-76, 27 avril 1982, J.-E. n° 82-480.

135. *Corporation de St-Louis du Ha! Ha! c. Thomas*, (1913) 22 B.R. 303. Une résolution d'un conseil municipal, enjoignant au secrétaire-trésorier de donner avis public qu'à la session générale subséquente du conseil, un règlement sera adopté pour une fin indiquée, équivaut à l'avis de motion préalable requis par la loi : *Mathieu c. Corporation de la Paroisse de St-François*, (1919) 28 B.R. 98 ; *Corporation de St-Henri-de-Taillon c. Boily*, (1920) 29 B.R. 146, infirmé en Cour suprême sur d'autres motifs, (1920-21) 61 R.C.S. 40 : le juge Mignault à la page 59, se dit d'accord avec cette jurisprudence. Les propriétaires intéressés dans des travaux devant être ordonnés par un procès-verbal ne seront pas admis à invoquer le défaut d'avis spécial s'ils ont été suffisamment informés d'une autre manière : *Paquet c. Corporation du Township de Durham*, (1903) 5 R.P. 229. *Betts c. Corporation municipale de Bishopton*, [1981] C.S. 123, 124. Pour une équivalence exceptionnelle, voir *Corporation du Village de Warwick c. Baril*, (1905) 14 B.R. 467, 471.

136. *Thibodeau et Girard c. Corporation de Ste-Blaise* [1955] R.L. 414 (C.S.).

137. *Bédard c. Corporation du Comté de Québec*, (1910) 37 C.S. 186 ; *McCabe c. Corporation du Comté de Vaudreuil*, (1899) 15 C.S. 22 ; *Corporation du Village de Plessisville c. Moffet*, (1903) 12 B.R. 418 ; *Meredith c. Corporation of Unslow*, (1909) 36 C.S. 243 ; *Corporation de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267.

138. *Moir c. Corporation of the Village of Huntingdon*, (1910) 11 R.P. 319 (C.S.) ; *Piché c. Corporation du Village de Ste-Agathe-des-Monts*, (1911) 12 R.P. 295 (C.S.) ; *McCann c. Corporation de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440 (C. de Rev.) ; *Lagacé c. Corporation de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche*, [1962] R.L. 442 (C. Mag.) ; *Place St-Eustache c. Ville de St-Eustache*, [1975] C.A. 131 ; *City of Beaconsfield c. Bagosy*, C.A.M. n° 09-000-195-73, 20 mars 1974 ; *Boudreau c. Ville de St-Jean*, [1979] C.S. 118 (en appel).

individuelle du demandeur est bien sûr insuffisante<sup>139</sup> et les tribunaux déclarent inapplicables l'article 14 du *Code municipal* et son semblable, l'article 11 de la *Loi sur les cités et villes*<sup>140</sup>.

Le même régime est appliqué aux délais ; à moins qu'il ne résulte de la preuve que l'objet des procédures a été accompli, le défaut de respecter les délais imposés vicie l'acte<sup>141</sup>.

La nature particulière de certaines procédures ne permet pas, en cas d'irrégularité, de démontrer que leur finalité a quand même pu être réalisée. L'annulation intervient alors de manière automatique.

Une distinction paraît ici s'imposer. Certaines procédures se voient assigner un objectif déterminé ; tel avis par exemple informe l'individu, assure sa présence et lui permet d'apporter son point de vue ; lorsque l'Administration néglige de donner cet avis, il reste quand même possible d'établir que son objet a été accompli : la présence de l'individu l'attestera et le vice sera neutralisé ; si ces procédures se prêtent à une telle solution, c'est que leur but est clairement défini et identifiable ; l'on peut dès lors vérifier sa réalisation.

139. *Corporation du Village de Plessisville c. Moffet*, (1903) 12 B.R. 418, 428 ; *Piché c. Corporation du Village de Ste-Agathe-des-Monts*, (1911) 12 R.P. 295, 299 (C.S.) ; *Bédard c. Corporation du Comté de Québec*, (1910) 37 C.S. 186.

140. *McCabe c. Corporation du Comté de Vaudreuil*, (1899) 15 C.S. 22, 27 ; *McCann c. Corporation de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440 ; *Corporation de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267.

141. Une jurisprudence très abondante concerne principalement les délais des avis. Délai de l'avis requis pour la révision du rôle d'évaluation : *Langlois c. Corporation du Village de Ste-Scholastique*, (1921) 22 R.P. 351 (C. Cir.). Délai des avis d'appel d'offres : *Beauchemin c. Corporation de la Paroisse de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rév.). Délai de convocation d'une session spéciale : *Farwell c. Cité de Sherbrooke*, (1904) 25 C.S. 203. Délai des avis de scrutin concernant l'approbation des règlements : *Moir c. Corporation of the Village of Huntingdon*, (1910) 11 R.P. 319 (C.S.) ; *Piché c. Corporation de St-Ulric-de-Rivière-Blanche*, [1962] R.L., 442 (C. Mag.) ; *McCann c. Corporation de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440 ; *Dame Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368 (C. Mag.). Délai de l'avis public concernant l'audition des appels en matière d'évaluation : *Place St-Eustache c. Ville de St-Eustache*, [1975] C.A. 131. Il semble qu'il faille distinguer les divers délais assignés aux procédures des délais pendant lesquels un acte peut être accompli ; les délais des procédures visent en effet à faciliter la réalisation de leurs effets ; un avis d'audition a pour but de permettre à un intéressé d'être entendu ; le délai lui permettra de préparer son point de vue ; à l'inverse, les délais prévus pour prendre une décision ne tendent pas à de telles fins ; ils limitent plutôt la compétence *rationae temporis* : voir *Corporation de la Paroisse de St-Columban c. Corporation du Comté des Deux Montagnes*, (1923) 29 R. de J. 451 (C.S.), (1924) 30 R. de J. 453 (C.S.) ; *Comeau c. Corporation of St-Edwidge*, (1899) 15 C.S. 405 ; cependant certains jugements considèrent qu'un retard minime n'affecte pas la légalité d'un acte : *Fréchette c. Corporation de St-Maurice*, (1912) 18 R. de J. 49 (C.S.) ; *Demers c. Corporation de St-Jean*, (1905) 28 C.S. 371 (C. de Rev.).



Au contraire, la finalité de certaines procédures n'est pas ainsi précisée ; en cas d'irrégularité, il sera donc impossible de contrôler si elle a quand même pu être obtenue ; font par exemple partie de cette catégorie la formalité du serment, les délais de réflexion ou encore l'exigence qu'un règlement soit soumis aux délibérations du conseil à deux assemblées différentes<sup>142</sup> ; à moins que de telles règles de procédure ne soient observées, comment peut-on s'assurer que leur but a été atteint ou leurs effets réalisés ? Tâche impossible car ces procédures n'ont pas de résultat *a priori* fixe et mesurable ; au contraire, elles ont des effets contingents, étroitement liés à leur accomplissement ; le caractère aléatoire et imprécis de ces effets ne permet donc pas d'établir qu'ils se sont produits lorsque les règles n'ont pas été suivies ; la certitude de leur réalisation ne peut donc résulter que de l'accomplissement régulier des procédures indiquées, et non autrement.

Cette particularité implique donc un régime de sanction assez sévère. On le constate dans les arrêts qui intéressent la procédure règlementaire, l'assermentation ou encore l'exigence qu'une décision soit adoptée à deux assemblées différentes<sup>143</sup>.

La « procédure par règlement »<sup>144</sup> implique, par la nécessité de l'avis de motion, le respect d'un délai minimum de réflexion ; elle permet aux conseillers de pratiquer certaines consultations et de se préparer ; la publicité qui est en même temps donnée au projet « est la garantie de la participation du public à des décisions que le législateur considère importantes »<sup>145</sup>. Le défaut d'observer cette modalité, lorsqu'elle est prévue, entraîne l'annulation ;

142. *City of Montreal c. Dupré*, [1924] R.C.S. 246.

143. *Ibid.*

144. L'expression est utilisée par le juge Rivard dans *Corporation du Village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corporation du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 255.

145. *Ville de St-Raymond c. Laperrière*, [1978] C.S. 110, 117, infirmé en appel pour d'autres motifs. Sur le but de l'avis de motion voir les décisions suivantes : *Corporation de la Paroisse de St-Thuribe c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C. de Rev.) ; *Mathieu c. Corporation de la Paroisse de St-François*, (1919) 28 B.R. 98 ; *Goulet c. Corporation du Village de St-Gervais*, (1930) 50 B.R. 13, infirmé par [1931] R.C.S. 437 pour d'autres motifs ; *Séguin c. Ville de Laval*, [1977] R.P. 385 (C.S.) en appel ; *Village de Lafontaine c. Ouellette*, [1978] R.P. 105, 112 (C.S.) ; *Lacharité c. Ville de Ste-Marthe-sur-le-Lac*, [1981] C.S. 426 ; *Desrosiers c. Ville de Longueuil*, C.S. Mt., n° 500-05-013-059-793, 8 avril 1981, J.-E. n° 81-593 ; *Corporation d'Acqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47 ; *Rapport de la commission chargée de refondre, de reviser et de modifier le Code municipal*, Québec, Imprimeur du Roi, 1912, p. XIV ; I. M. RODGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporation*, 2<sup>e</sup> ed. Toronto, Carswell, 1971, t. I, p. 438, n° 74.2. Sur l'avis de motion en matière de zonage, voir J. L'HEUREUX, « Des causes de destitution des charges municipales ; de l'adoption et de l'approbation des règlements ; le vote des corporations, sociétés commerciales et associations », (1980) 40 *R. du B.* 344, pp. 350-352 ; L. GIROUX, « Les récents développements en matière de zonage », (1981) 12 *R.D.U.S.* 73, pp. 91 et 92.

celle-ci intervient essentiellement lorsque le conseil agit par « résolution », c'est-à-dire par une délibération simple ou ordinaire <sup>146</sup>.

La même rigueur est appliquée à la formalité du serment <sup>147</sup> ; il apparaît difficile de vérifier que les effets d'une telle procédure ont été réalisés lorsqu'elle n'a pas été suivie ; la jurisprudence tire toutes les conséquences de cette donnée et considère que l'irrégularité <sup>148</sup> du serment tout autant que son omission vicie l'acte ; cette jurisprudence, par ailleurs abondante, ne révèle qu'une exception ; selon une décision de la Cour provinciale, la seule tardiveté du serment ne constituerait pas une cause de nullité, en autant cependant qu'il intervienne avant que l'acte ne soit achevé <sup>149</sup>.

La même solution devrait logiquement être retenue lorsque l'Administration néglige d'observer les règles relatives à l'adjudication des contrats et omet de procéder à des demandes de soumissions, ou ne respecte pas dans ces cas les délais prévus pour les avis publics.

Ici encore les effets recherchés sont nécessairement imprévisibles et ne peuvent être assurés que par l'accomplissement des procédures indiquées ; l'on s'attendrait donc à ce que l'annulation soit prononcée à la seule constatation que les règles n'ont pas été suivies ; ce n'est pas l'attitude

146. *Marchildon c. Société Baril*, (1899) 15 C.S. 499 ; *Liverpool and Milton Railway Co. c. Town of Liverpool*, (1903) 33 R.C.S. 180, 186 ; *Ville de St-Louis c. Citizens Light and Power Co.*, (1904) 13 B.R. 19 ; *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, juge Idington pp. 40 et 42, juge Anglin, p. 71 ; *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20 ; *Bélanger c. Ville de Ste-Thérèse*, (1924) 30 R. de J. 535 (C.S.) ; *Veilleux c. Municipalité de St-Benoît-Labre* [1974] R.L. 581 (C. Prov.) ; *Ville de St-Raymond c. Laperrrière*, [1978] C.S. 110, infirmé en appel pour d'autres motifs, [1978] C.A. 419 ; *Corporation municipale du Village de Lafontaine c. Cité de St-Jérôme*, (1979) 7 M.P.L.R. 163, 165 (C.A.). Dans *Dupré c. Cité de Montréal*, (1923) 35 B.R. 43, la Cour d'appel subordonne l'annulation à l'existence d'un préjudice ou d'une injustice ; une telle opinion reste isolée ; il ne semble pas superflu de souligner que dans cette affaire, c'est l'Administration qui soulevait le vice de procédure afin d'échapper à ses engagements. Rappelons que, suivant une jurisprudence bien établie, une modification apportée à un règlement par résolution est invalide : *Patry c. Corporation of the Parish of St-Étienne de Beaumont*, (1914) 20 R. de J. 192, 195 ; *Senécal c. Ville de Belœil*, [1963] R.L. 377, 379 (C.S.).

147. *Lacoste c. Corporation of the Township of Ste-Cécile de Milton*, (1895) 1 R. de J. 208 (C. Cir.) ; *Price c. Corporation de Tadoussac*, (1895) 1 R. de J. 206 (C. Cir.) ; *Maher c. Corporation de la Paroisse de St-Thimothé*, 14 R.P. 278 (C.S.) ; *Préfontaine c. Ducharme*, (1896) 10 C.S. 478 ; *Meredith c. Corporation of Onslow*, (1909) 36 C.S. 243 ; *Ross c. Corporation de Ste-Anne de la Pointe-au-Père*, (1918) 53 C.S. 388 ; *Larouche c. Corporation de la Rivière-du-Gouffre*, (1925) 31 R. de J. 324 (C.S.) ; *Poulin c. Corporation de Ste-Sabine*, [1925] 31 R.L. ns. 130 (C. Mag.) ; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738, 743 ; *Lessard c. Municipalité de Beaulac*, [1970] R.L. 494 (C.P.).

148. *Pinsonnault c. Corporation de Laprairie*, (1901) 20 C.S. 525 (C. de Rev.) ; Serment prêté devant un officier incompétent.

149. *Bélanger c. Courtemanche*, [1966] R.L. 276 (C. Mag.).

adoptée par les tribunaux; ils exigent en plus du demandeur qu'il établisse que l'Administration aurait pu, en observant les procédures, obtenir de meilleures conditions ou de meilleurs prix<sup>150</sup>; or une telle preuve peut être impossible en pratique; les recueils n'offrent pas d'exemple où elle a été entreprise avec succès; cette jurisprudence ne semble pas appropriée; elle subordonne l'annulation à des conditions souvent irréalisables, et par là même, soustrait certaines irrégularités à toute sanction; l'on remarque d'ailleurs qu'elle n'est pas unanime et qu'elle s'écarte de positions antérieures plus justifiées<sup>151</sup>.

Il ne suffit pas toujours pour qu'une décision soit valide et applicable, qu'elle ait franchi l'étape de la procédure et qu'elle ait été adoptée par le conseil ou un fonctionnaire municipal; certains actes doivent respecter des exigences supplémentaires; il pourra être nécessaire qu'ils reçoivent une existence matérielle sous la forme d'un document écrit (2.); ensuite, leur exécution pourra être subordonnée à des mesures de publicité (3.).

## 2. La forme de l'acte

Le droit privé qui, au Québec, fait largement figure de droit commun, se montre peu contraignant en ce qui concerne la forme des actes juridiques.

En règle générale, leur existence légale n'est pas subordonnée à l'emploi de certaines formes déterminées; ils peuvent être verbaux ou même résulter d'un assentiment tacite; par souci de sécurité, cependant, afin de préconstituer la preuve de leurs engagements, les particuliers ont régulièrement recours à la forme écrite ou à celle de l'acte authentique; pourtant ces modalités ne s'imposent pas; elles ne sont pas indispensables à la validité des actes juridiques; leur fonction est plutôt probatoire.

Exceptionnellement, certains actes, dits solennels, obéissent à des exigences de formes spéciales, qui requièrent généralement l'emploi de l'écrit et l'intervention d'un officier public; le défaut de les respecter, entraîne l'annulation; ces conditions de forme ne se rattachent donc plus essentiellement à la preuve de l'acte, mais à sa validité.

Les auteurs distinguent ainsi traditionnellement les formes *ad probationem* des formes *ad validitatem*<sup>152</sup>. Les premières, quoique utiles, demeurent

150. *Breton c. Corporation de la Paroisse de St-Gédéon*, [1956] B.R. 442; *Lapierre c. Ville de Matane*, [1971] C.A. 185.

151. *Beauchemin c. Corporation de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rev.); *Roy c. Corporation d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15; cette décision justifiait l'omission des demandes de soumission, en soulignant la présence de circonstances exceptionnelles. Voir *supra*, p. 419.

152. RIPERT et BOULANGER, *Traité de droit civil*, Paris, L.G.D.J., 1956, t. 1, p. 261 et ss.; MAZEAUD et MAZEAUD, *Leçons de droit civil*, Paris, Montchrestien, 1955, t. 1, p. 290 et ss.

facultatives et ne constituent que des moyens de preuve ; les secondes, à l'inverse, sont impératives et essentielles à la validité de l'acte.

Cette distinction se retrouve-t-elle en droit administratif ? Certes, l'on n'a pas coutume de parler d'actes solennels en matière de droit public. Sans doute ce mutisme s'explique-t-il par le défaut d'intervention d'une tierce personne telle que l'officier public qui « instrumente » en ce qui concerne les actes solennels de droit privé. Pourtant cette absence n'entraîne pas inéluctablement la conclusion que les décisions administratives sont exemptes de toute solennité, ou de tout formalisme, ou que ce dernier n'a qu'une fonction probatoire.

En effet, la jurisprudence indique que si certaines formes doivent être considérées comme de simples moyens de certifier l'acte administratif, d'autres sont exigées comme conditions même de sa validité.

L'identification de ces dernières demande que soit d'abord délimitée la nécessité de l'écrit ; en effet, les autres conditions de forme ne s'imposent que si l'acte administratif doit être constaté dans un document.

## 2.1. La forme écrite

Les lois municipales ne contiennent pas de dispositions d'application générale, qui délimitent l'emploi de la forme écrite ou qui spécifient la nature de sa fonction, *ad validitatem* ou *ad probationem*.

Tout au plus y trouve-t-on des exigences particulières qui, pour certains actes, impliquent la rédaction d'un document ; ainsi en est-il lorsque la loi prévoit qu'un acte sera signé<sup>153</sup> ou qu'il contiendra certaines mentions ou descriptions<sup>154</sup> ; il faut de même conclure à la nécessité de l'écrit lorsque la loi exige la publication ou le dépôt d'un document<sup>155</sup>, ou la transmission de copies<sup>156</sup>.

Ces références à l'écrit ne précisent pas cependant sa portée ; est-il essentiel à la validité de l'acte ou simplement probatoire ? Certaines dispositions particulières précisent que l'écrit, appuyé de certaines formalités,

---

153. La signature des règlements, art. 357 et 359 L.C.V., art. 360 et 362 C.M. ; la signature du rôle d'évaluation, *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72, art. 70 ; la signature de contrats, art. 627 C.M. ; voir à ce sujet les décisions citées *infra*, notes 161 et 162.

154. Indications devant apparaître sur les procès-verbaux établis par le surintendant spécial, article 579 C.M. ; les spécifications des fins auxquelles seront appliquées les sommes provenant d'un emprunt, articles 759 C.M. et 544 L.C.V.

155. Dépôt des rôles relatifs aux impôts locaux, rôle d'évaluation : *Loi sur la fiscalité municipale*, art. 78 ; rôle de perception : *Code municipal*, art. 716, *Loi sur les cités et villes*, art. 503.

156. Voir par exemple l'article 682 C.M.

confère une force probante spéciale. Ainsi la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* prévoient que « l'original d'un règlement pour être authentique doit être signé par la personne présidant le conseil et par le secrétaire-trésorier ou le greffier »<sup>157</sup>. Ces textes pourtant ne concernent que la preuve des actes juridiques, non leur légalité; en effet, l'authenticité selon le droit commun n'intéresse qu'une question de preuve, et l'écrit qui en est couvert ne constate pas nécessairement un acte solennel; ainsi, par souci de sécurité, des particuliers peuvent désirer le bénéfice de l'acte notarié, authentique, sans que celui-ci soit indispensable. Et même en matière administrative, les actes du conseil municipal peuvent avoir une existence légale, sans qu'ils soient constatés dans des procès-verbaux, auxquels la loi confère pourtant le bénéfice de l'authenticité<sup>158</sup>.

En l'absence de directives législatives propres au droit municipal, les tribunaux judiciaires appliquent les règles du droit commun.

Sauf les cas où la loi en dispose autrement, la légalité des actes administratifs n'est pas subordonnée à l'adoption de formes particulières. Bien qu'en pratique, l'Administration fasse usage de l'écrit par souci d'ordre et de bonne organisation de ses activités, il ne s'impose pas sous peine de nullité.

La Cour supérieure et la Cour de circuit ont ainsi déjà jugé que les décisions des conseils municipaux avaient une existence légale indépendante de la rédaction d'un écrit<sup>159</sup>. La Cour du banc de la reine a confirmé cette application du droit commun et l'a encore étendue de manière assez exceptionnelle en admettant qu'un acte, pour lequel la procédure réglementaire était prévue, pouvait résulter d'un assentiment tacite ou implicite<sup>160</sup>. Cette dernière opinion apparaît pourtant isolée dans la mesure où elle fait du règlement, un acte dénué de tout formalisme. Par contre, dans le sens où elle

157. Art. 357 L.C.V. et 360 C.M.

158. *Martin c. Corporation de Windsor*, (1903) 24 C.S. 40; *Martin c. Corporation d'Argenteuil*, (1884) 7 L.N. 139 (C. Cir.); *Leclerc c. Corporation municipale de Baraute*, C.P. Abitibi, n° 605-02-000-522-78, 23 nov. 1981, J.E. n° 82-8.

159. *Idem*. Ces décisions sont d'autant plus affirmatives que les deux lois municipales essentielles prévoient que les délibérations des conseils sont enregistrées dans des procès-verbaux. Voir aussi *Roy c. Corporation d'Aubert Gallion*, (1924) 46 B.R. 15.

160. *Corporation du Village de Warwick c. Baril*, (1905) 14 B.R. 467; pour d'autres exemples de décisions tacites, voir *Pelland c. Dupond*, (1910) 38 C.S. 143, 145; *Corporation de Ste-Anne de Bellevue c. Montréal Light and Power*, (1935) 59 B.R. 63. Le mutisme prolongé de l'Administration devant une demande de permis doit pouvoir s'analyser comme une décision de refus donnant ouverture au *mandamus*.

161. *Construction Hydrex Inc. c. Corporation municipale de Havre St-Pierre*, [1980] C.S. 1038; cette décision juge invalide un contrat qui n'a pas reçu la forme écrite suivant le *Code municipal*; *Auclair c. Corporation of the Village of Brownburg*, [1948] R.C.S. 478.

implique que les décisions ordinaires du conseil et celles des fonctionnaires peuvent être valables sans écrit, elle partage et maintient le point de vue adopté antérieurement par la Cour supérieure et la Cour de circuit.

Par contre, lorsque la loi indique ou implique l'emploi de l'écrit, la jurisprudence en fait une condition de validité de l'acte administratif<sup>161</sup>. Cette conclusion sur la signification de l'écrit est appliquée de manière très générale ; on la retrouve surtout implicitement présente dans plusieurs arrêts sanctionnant la violation de prescriptions qui ne peuvent être observées qu'en adoptant la forme écrite ; parmi les exigences qui en sont indisociables, l'on note celles qui requièrent la signature<sup>162</sup>, la publication<sup>163</sup>, la présence de certaines mentions<sup>164</sup> ou le dépôt d'un document<sup>165</sup>.

Il semble n'y avoir qu'un seul cas où la forme écrite prévue par la loi cesse d'être essentielle à la légalité d'un acte pour servir plutôt sa preuve. Des dispositions spéciales ordonnent au secrétaire-trésorier ou au greffier des corporations de consigner dans des procès-verbaux, les décisions des conseils municipaux<sup>166</sup>. Les tribunaux ont estimé que ces écrits auxquels le *Code Civil* confère l'authenticité, avaient pour but de constater les délibérations, sans mettre en cause leur existence légale<sup>167</sup>.

## 2.2. L'indication de la date

Les défauts relatifs à la date ne constituent pas des irrégularités formelles portant atteinte à la légalité de l'acte. L'inexactitude de la date a été considérée par la jurisprudence comme « une erreur cléricale qui n'a pas

162. Par exemple, la signature du rôle d'évaluation : *Rolfe c. Corporation de Stoke*, (1880) 24 L.C.J. 213 (B.R.). La signature des contrats est une condition de leur validité et de leur existence sous le *Code municipal* : *Fatima Excavation Limitée c. Corporation municipale de Ste-Thérèse Ouest*, [1973] C.S. 98.

163. La publicité reçoit une sanction néanmoins spéciale ; le défaut de publicité ne rend pas l'acte nul ; il l'empêche simplement d'entrer en vigueur ; voir *infra*, p. 459.

164. Mention des fins auxquelles sont destinées les sommes devant provenir d'un emprunt ou d'une imposition : *Ménard c. Ville de Bordeaux*, (1908) 34 C.S. 335 ; *Goulet c. Corporation de Ste-Marthe*, (1885) 29 L.C.J. 107 (C. Cir.) ; *Dubois c. Corporation d'Acton Vale*, (1870) 2 R.L. 565 (C. Cir.) ; *Tardif c. Corporation des Saints-Anges*, (1920) 58 C.S. 515. Mention des termes et conditions d'une annexion : *Corporation municipale du Village de Rimouski Est c. Corporation municipale de la Cité de Rimouski*, [1976] C.S. 485.

165. Dépôt d'un acte de répartition selon l'article 595 C.M. : *Corporation de St-Colomban c. Corporation des Deux-Montagnes*, (1923) 29 R. de J. 451 (C.S.), (1924) 30 R. de J. 453 (C.S.). Dépôt des procès-verbaux établis par les surintendants spéciaux : *Corporation de la Rivière-du-Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267, (1930) 48 B.R. 565.

166. Articles 360 C.V. et 163 C.M.

167. *Martin c. Corporation de Windsor*, (1903) 24 C.S. 40, 43 ; *Martin c. Corporation du Comté d'Argenteuil*, (1884) 7 L.N. 139 (C. Cir.). Selon la Cour d'appel l'irrégularité de la signature est elle-même sans effet : *Hudon c. Roy*, (1910) 19 B.R. 68.

d'importance »<sup>168</sup>. L'effet de l'absence de date n'a pas été apprécié par les tribunaux ; il semble cependant que la même solution doive être retenue, surtout si l'on tient compte d'une jurisprudence de la Cour supérieure à l'effet qu'un acte judiciaire non daté n'est pas invalide pour cette raison<sup>169</sup>. Dans ces arrêts cependant, l'indication de la date n'apparaissait pas essentielle, puisque le pouvoir de prendre la décision n'était pas limité dans le temps ; les solutions qu'ils proposent ne doivent donc pas préjuger des situations où le moment de l'acte pourrait conditionner sa légalité.

### 2.3. Les mentions

En général, il n'est pas nécessaire que les actes écrits de l'Administration contiennent d'autres mentions que celles indiquant leur objet.

La Cour d'appel a récemment confirmé que l'Administration n'était pas tenue de rapporter, dans ses actes, l'accomplissement des procédures<sup>170</sup>, l'essentiel étant qu'elles aient été effectivement suivies<sup>171</sup>. De la même façon, les actes des corporations municipales n'ont pas à être motivés<sup>172</sup>. Il n'est pas non plus nécessaire qu'ils indiquent les dispositions législatives en vertu desquelles ils sont accomplis<sup>173</sup>.

Exceptionnellement cependant, la loi impose à l'Administration d'énoncer les fins que poursuit son action. Ces informations qui ne sont pas à proprement parler des motivations, sont requises en matières financières et fiscales. L'article 544 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit ainsi que « le règlement décrétant un emprunt doit spécifier (...) les fins auxquelles la somme doit être employée »<sup>174</sup>. Les règlements d'imposition sont aussi soumis à des exigences analogues<sup>175</sup> et doivent révéler les dépenses et les dettes pour lesquelles la taxe est prélevée.

168. *Hudon c. Roy*, (1910) 19 B.R. 68 : cette solution apparaît dans l'opinion dissidente du juge Amon ; elle est nécessairement retenue par la Cour puisqu'elle refuse d'annuler la décision municipale.

169. *Dion c. Pilon*, [1944] R.L. 415 (C.S.).

170. *Ville du Cap-de-la-Madeleine c. Plateaux de la Ferté Inc.*, [1974] C.A. 261 ; *Berthiaume c. Corporation de St-Eustache*, (1921) 27 R. de J. 441 (B.R.). Très exceptionnellement, la loi exige la mention de l'accomplissement des formalités : voir les articles 333 et ss. et 116 du *Code municipal* ; voir aussi les décisions suivantes : *Beauchemin c. Corporation of Roxton*, (1907) 31 C.S. 86 ; *Boily c. Corporation de St-Henri de Taillon* (1920-21) 61 R.C.S. 40.

171. *Hudon c. Roy*, (1910) B.R. 68.

172. R. DUSSAULT, *supra*, note 4, pp. 1412 et 1413, particulièrement les arrêts cités à la note 882 ; *Stiffel c. Cité de Montréal*, [1945] B.R. 258, 260 ; *Villeneuve c. Corporation of St-Alexander*, (1912) 42 C.S. 487 ; *Waller c. Cité de Montréal*, (1914) 45 C.S. 15.

173. *F.W. Woolworth Co. c. Cité de Verdun*, [1981] C.S. 119, 122.

174. L'article 759 du *Code municipal* est au même effet.

175. *Tardif c. Corporation des Sts-Anges*, (1920) 58 C.S. 515 ; *Lachance c. Corporation de Ste-Anne de Beaupré*, (1927) 65 C.S. 524 ; *Villeneuve c. Corporation de Charlesbourg-Est*, (1933) 71 C.S. 312.

Pour l'application de ces règles, les tribunaux retiennent la méthode utilisée en ce qui concerne les procédures et vérifient si la finalité assignée à ses formes se trouve réalisée, si les citoyens sont informés de manière à pouvoir surveiller la régularité de la gestion des finances locales.

Aussi, les tribunaux ne sanctionnent-ils pas seulement l'absence d'indications<sup>176</sup>, mais veillent à ce que les règlements contiennent aussi les précisions et les détails sans lesquels cette information ne saurait avoir l'utilité recherchée<sup>177</sup>. L'essentiel étant cependant que l'objet de ces formes soit atteint, la Cour supérieure a pu refuser l'annulation lorsque les renseignements requis étaient publiquement connus ou avaient été autrement fournis, dans un règlement antérieur par exemple<sup>178</sup>.

#### 2.4. La signature

La signature qui apparaît sur un écrit est généralement plus qu'un élément de forme; elle indique l'adhésion du signataire à l'acte. Il semble cependant, d'après la jurisprudence, qu'il faille distinguer les actes des fonctionnaires ou des officiers municipaux, de ceux qui émanent du conseil lui-même qui est un organisme collégial.

Les actes des fonctionnaires et ceux des officiers sont des actes d'autorités individuelles; lorsqu'ils doivent être écrits, la signature constitue cette manifestation de volonté par laquelle le signataire s'approprie son contenu; elle signifie l'adoption même de la mesure; dépassant le domaine du vice de forme, elle témoigne de l'existence ou non d'une décision; dans les rares jugements appréciant le défaut de signature d'officiers municipaux, les tribunaux ont prononcé l'annulation<sup>179</sup>.

Les délibérations du conseil donnent lieu à un processus différent; ce sont des décisions collégiales et elles se manifestent par le vote des membres de ce conseil; elles ne résultent pas de leurs signatures qui n'apparaissent ni sur l'acte, ni dans les livres de la municipalité; les signatures prévues par la loi ne sont pas celles des auteurs de la décision mais plus restrictivement celles du maire et du secrétaire-trésorier; ces signatures n'indiquent donc pas

176. Voir les arrêts *Tardif* et *Villeneuve*, cités à la note précédente.

177. *Goulet c. Corporation de Ste-Marthe*, (1885) 29 L.C.J. 107 (C. Cir.) *Pritchard c. Corporation of Wakefield*, (1903) 24 C.S. 100; *Ménard c. Ville de Bordeaux*, (1908) 34 C.S. 335; *Lachance c. Corporation de Ste-Anne de Beaupré*, (1927), 65 C.S. 524.

178. *Hadley c. Ville de St-Paul*, (1898) 13 C.S. 88.

179. *Rolfe c. Corporation de Stoke* (1880) 24 L.C.J. 213 (B.R.); *Beauchemin c. Corporation de Belœil*, (1922) 28 R.L. n.s. 436 (C. de Rev.); *Gifford c. Germain* (1895) 1 R. de J. 234 (C.S.). Voir aussi *Fisher c. Sous-ministre du Revenu*, [1977] C.P. 30 (en appel). La signature des contrats par le maire est une condition essentielle à leur validité sous le *Code municipal*: voir *supra*, notes 161 et 162.



une manifestation de volonté se situant à la base même de l'acte ; elles ne peuvent donc se rattacher qu'à la forme de l'acte ou à sa preuve. Les signatures apposées ne rendent donc compte que de l'exécution de fonctions ministérielles destinées à conférer l'authenticité à des documents constatant les décisions du conseil.

Selon les articles 333 de la *Loi sur les cités et villes* et 163 du *Code municipal*, les décisions du conseil municipal doivent être relatées dans des écrits ou procès-verbaux établis par le secrétaire-trésorier sous sa signature et celle du président de la séance. Des dispositions législatives confèrent à ces documents le caractère authentique<sup>180</sup>, mais l'authenticité conférée n'impose pas la conclusion que l'acte constaté dans l'écrit est assujéti à un formalisme essentiel à sa validité ou qu'il est un acte solennel ; elle signifie seulement que le document attestant la décision sera doté de la force probante attachée aux écrits authentiques. En conséquence, le défaut de signature affecterait la validité du procès-verbal en tant que moyen de preuve<sup>181</sup>, mais non la décision elle-même qu'il atteste. Telle serait la solution apportée au défaut de signature des procès-verbaux des résolutions municipales s'il faut en croire les quelques jugements prononcés en cette matière. Ainsi dans *Hudon c. Roy*<sup>182</sup>, la Cour d'appel a décidé que le défaut de signature du procès-verbal ne pouvait entraîner l'annulation d'une décision. Cherchant une explication plus raisonnée de cette solution, le juge Lemieux de la Cour Supérieure faisait les commentaires suivants : « L'existence légale des résolutions ou autres procédés du conseil n'est pas subordonnée à leur entrée dans les procès-verbaux. Le procès-verbal n'est que la relation sommaire que le secrétaire fait de ce qui s'est passé ou a été fait ou dit »<sup>183</sup>. L'essentiel est donc que la décision ait été adoptée par le conseil ; si tel est le cas, l'incurie du secrétaire-trésorier ou du greffier ne pourra avoir pour effet d'écarter une décision voulue par l'organisme responsable. Le procès-verbal n'est donc pas l'acte lui-même, mais un document qui l'atteste ; tel écrit et, par conséquent, sa signature ne participeraient pas d'une forme conditionnant la validité de l'acte, « ad validitatem », mais auraient pour but d'en assurer l'existence et d'en faciliter la preuve.

On peut cependant se demander si cette liberté relative quant à la forme vaut encore en matière réglementaire. Le règlement est indiqué en droit municipal pour les décisions les plus importantes. Il affectera en général

---

180. Article 1207, al. 10, 11 et 12 du *Code civil*, articles 360 C.M. et 357 L.C.V.

181. *Gifford c. Germain*, *supra*, note 178.

182. (1910) 19 B.R. 69.

183. *Martin c. Corporation du Canton de Windsor*, (1903), 24 C.S. 40, p. 43 ; *Martin c. Corporation du Comté d'Argenteuil*, (1884) 7 L.N. 139 (C. Cir.) ; *Leclerc c. Corporation municipale de Baraute*, C.P. Abitibi, n° 605-02-000-522-78, 23 nov. 1981, J.-E. n° 82-8.

toute la collectivité ; il pourra comporter des dispositions très nombreuses et complexes ; il aura de plus un caractère permanent ; la certification du contenu du règlement présente dès lors un intérêt évident. C'est sans doute pour ces diverses raisons que le règlement est assujéti à des exigences particulières qui le distinguent de la résolution tant au niveau de la procédure qu'à celui de la forme. Sur le plan de la procédure le règlement doit d'abord être introduit par un avis de motion<sup>184</sup> ; il doit ensuite être lu et adopté à une séance subséquente<sup>185</sup>, et enfin, publié. Quant à la forme, comme pour les résolutions, les délibérations qui adoptent les règlements seront consignées dans des procès-verbaux au livre des délibérations<sup>186</sup> ; ces procès-verbaux seront signés par le maire et le secrétaire-trésorier ou le greffier ; les signatures ici visées ne sont pas celles qui apparaissent sur le texte de l'acte lui-même, mais celles qui complètent un document qui atteste leur adoption. En matière réglementaire cependant il faut davantage. L'on trouve en effet dans la législation municipale québécoise deux catégories de dispositions qui réfèrent à la signature du texte même des règlements. La première est formée des articles 360 du *Code municipal* et 357 de la *Loi sur les cités et villes*. Le texte du *Code municipal* prévoit que « l'original de tout règlement pour être authentique, doit être signé par le chef de la corporation ou par la personne présidant le conseil lors de la passation de ce règlement et par le secrétaire-trésorier ». L'article 357 de la *Loi sur les cités et villes* est au même effet, avec cette légère différence que les signatures indiquées sont celles de la personne présidant le conseil lors de la passation de ce règlement et celle du greffier. Ces deux dispositions abordent la signature sous un angle particulier : elles en font une condition de l'authenticité du texte des règlements et l'on pourrait en conséquence soutenir que l'exigence des signatures sert la preuve des règlements, sans être pour autant une condition de leur validité<sup>187</sup>. Mais cette constatation ne vide pas la question, car les lois municipales contiennent des dispositions supplémentaires qui prévoient la signature des règlements en d'autres termes. L'article 359 de la *Loi sur les cités et villes* énonce que « l'original de tout règlement est enregistré au long dans un livre spécial, intitulé : « Livre des règlements du conseil... » ; cette entrée est signée par le maire et contresignée par le greffier ». L'article 362 du *Code municipal* est rédigé dans des termes à peu près identiques. Ces nouvelles dispositions posent des exigences qui ne s'adressent plus à l'authenticité ; elles sont donc indépendantes d'un souci relatif à la preuve,

---

184. Voir *supra*, note 145.

185. *Lefebvre c. Corporation de la paroisse de Saint-Charles-sur-le-Richelieu*, [1978] C.P. 102 ; *Corporation Municipale du Village de Val-David c. Lacroix*, [1979] C.S. 109, p. 116.

186. Articles 333 L.C.V. et 163 C.M.

187. C'est l'attitude adoptée par la Cour d'appel de Saskatchewan dans *Re Little and Local Improvement District* n° 189, (1911) 18 W.L.R. 648.

lequel a donné lieu aux articles cités plus haut ; elles semblent donc liées à la régularité formelle de l'acte<sup>188</sup>. L'on remarque aussi que l'énonciation adopte la forme impérative, évidente surtout dans la version anglaise des textes qui utilise les expressions « shall » et « must be signed ».

Doit-on conclure de ces nouvelles exigences propres au règlement que la signature met en cause des intérêts qui vont au-delà de l'authenticité ou de la preuve. Les décisions rendues au Québec sont à l'effet que le défaut de signature des règlements n'affecte pas leur validité<sup>189</sup>. Il faut cependant semble-t-il faire une distinction suivant que l'absence de la signature du maire résulte d'un oubli ou de l'exercice par le maire du droit de veto qui lui appartient et qu'il exprime par son refus de signer<sup>190</sup>. Si la signature du maire n'apparaît pas par inadvertance ou négligence, ceci n'affecterait pas la valeur du règlement<sup>191</sup>. Par contre si le maire a volontairement manifesté son refus de signer dans le but d'exercer le droit de veto qui lui est accordé, le règlement reste sans existence légale<sup>192</sup>. Il sera donc nécessaire, pour le parfaire de respecter la procédure indiquée dans un tel cas ; le règlement devra être soumis au conseil à la séance suivante et le veto du maire sera écarté si le règlement est alors adopté à la majorité absolue des membres du conseil<sup>193</sup>.

Il est intéressant de noter que, dans les autres provinces canadiennes, le défaut de signature ne donne pas lieu à une appréciation unanime en jurisprudence<sup>194</sup>. Une forte majorité de jugements font de la signature des

188. Dans *Canada Atlantic Railway c. City of Ottawa*, (1886) R.C.S. 365, 379, le juge Gwyne a tiré parti de la présence d'une disposition imposant la signature des règlements, indépendante d'une autre disposition liant la signature à l'authenticité, pour établir la conclusion que la signature était une condition de validité du règlement.

189. *Legault c. Corporation du comté de Jacques-Cartier*, (1887) 31 L.C.J. 323 (C. Cir.); *Demers c. Corporation du Village de Laprairie*, (1906) 12 R. de J. 276 (C.S.); *Mongenais c. Corporation du Village de Rigaud*, (1897); 11 C.S. 348 (C. Cir.); *Desrosiers c. Corporation du Comté de Joliette*, [1961] B.R. 705, 707; *Patria Construction c. Communauté Régionale de l'Outaouais*, C.S. Hull, n° 550-05-000-880-75, 22 octobre 1979, J.-E., n° 79, 963; juge Frenette p. 22: « L'article 360 du Code municipal exige que tout règlement pour être authentique doit être signé par le maire et le secrétaire-trésorier. Cependant il a déjà été décidé que l'omission de remplir cette formalité ne rendait pas le règlement nul ». Dans cette affaire, l'original du règlement avait été signé par le secrétaire-trésorier.

190. Art. 107 (3) C.M. et 53 L.C.V.

191. *Supra*, note 189.

192. *Perron c. Corporation du Village de St-Casimir*, (1930) 48 B.R. 549, infirmé sur un autre motif par [1931] R.C.S. 47; *Trudeau c. Ville de St-Laurent*, 15 R.P. 150 (C.S.).

193. Art. 107 (3) et (4) C.M., art. 53, al. 2 et 3 L.C.V.

194. I.M. RODGERS, *supra*, note 96, t. 1, n° 75.1 et ss., p. 439 et ss. Nous sommes entièrement redevable à cet auteur des arrêts qui nous ont informé de l'état du droit sur cette question dans les autres provinces.

règlements une condition de leur validité<sup>195</sup>. Quelques décisions expriment des vues différentes, mais l'examen attentif des faits permet de croire que ces décisions plus anciennes ne remettent pas en cause l'opinion majoritaire<sup>196</sup>. Cette instabilité en jurisprudence vient du fait que l'appréciation du défaut de signature met en cause des intérêts qu'il est impossible de satisfaire en même temps. D'un côté, il s'agit de certifier le contenu du règlement adopté par le conseil ; si un texte en possession du greffier n'est pas muni des signatures prévues, comment peut-on être absolument sûr que ce texte est bien celui sur lequel on a voté ; le règlement finalement adopté peut être la dernière d'une série de versions et les risques d'accidents, involontaires ou non, ne doivent pas être ignorés<sup>197</sup>. Les procès-verbaux, consignés au livre des délibérations pourront attester l'adoption d'un règlement portant un numéro ; mais ces inscriptions ne pourront garantir qu'un texte non signé en possession du greffier et présenté par lui est bien celui qui a été adopté ; et le doute pourra naître lorsqu'un délai de plusieurs mois ou de plusieurs années se sera écoulé. C'est ce souci de sécurité relativement au contenu du règlement qui a poussé plusieurs juges à voir dans la signature de l'original du règlement une condition de sa validité<sup>198</sup>. L'autre intérêt est celui de respecter la volonté des élus qui majoritairement ont voté en faveur du règlement ; il répugne à plusieurs d'écarter, pour défaut de signature, un règlement par ailleurs régulièrement adopté. La jurisprudence québécoise

---

195. *The Canadian Atlantic Railway v. City of Ottawa*, (1886) R.C.S. 365, p. 379 et ss. ; *Holt v. Township of Medonte*, (1893) 22 O.R. 302 ; *Wigle v. Village of Kingsville*, (1898) 28 O.R. 378 ; *Re Whitewater*, (1902) 14 Man. R. 153 ; *London Street Railway v. City of London*, (1905) 90 L.R. 439 (C.A.) ; *Re Davis and Village of Creemore*, (1916-17) 38 O.L.R. 240 : cet arrêt considère que le règlement reste sans validité jusqu'à sa signature.

196. *Preston v. Township of Mavers*, (1862) 21 U.C.Q.B. 626 ; *Re Slavin and the Corporation of Orillia*, (1876) 36 U.C.Q.B. : dans ces deux affaires les tribunaux ontariens ont jugé que le défaut de signature du président de la corporation ne pouvait affecter la validité du règlement adopté ; en réalité, le maire avait refusé sa signature dans le but de faire obstruction à la volonté exprimée par le conseil ; dans les circonstances, le conseil avait pris soin de s'assurer que l'objectif de sécurité du texte, que sert la signature, fût atteint ; le conseil avait par résolution décidé que le règlement serait signé par celui qui avait présidé la séance lors de l'adoption de ce règlement (affaire *Slavin*) ou par le maire suppléant qui était désigné pour occuper la présidence de la séance (affaire *Preston*) ; le règlement avait été signé par ces personnes ; il ne s'agissait donc plus d'un règlement dont le contenu était dépourvu de toute certification. Dans l'affaire *Re Little and Local Improvement District n° 189*, (1911) 18 W.L.R. 648, le tribunal considère que le défaut de signature ne constitue pas une cause de nullité du règlement, mais l'arrêt indique par ailleurs qu'aucun texte applicable à l'organisme n'imposait la signature du chef de la corporation et celle du secrétaire-trésorier ; dans les faits la signature du premier fut donnée dans les jours qui ont suivi l'adoption du règlement, celle du second, quelques mois plus tard.

197. Voir par exemple l'affaire *Canada Atlantic*, *supra*, note 194.

198. *Supra*, note 194.

semble accorder ses préférences à ce dernier intérêt, sauf lorsque le refus de signature du maire constitue l'exercice de son droit de veto. Et l'on remarque que sans s'en inspirer, la jurisprudence québécoise rejoint les solutions du droit américain<sup>199</sup>.

### 3. Les formalités postérieures à l'acte administratif

Les formalités qui suivent les décisions municipales n'affectent pas en principe leur égalité. Par le fait de son adoption par l'autorité compétente, la décision acquiert une existence légale, propre, indépendante de l'accomplissement de formalités ultérieures visant d'autres buts que son élaboration<sup>200</sup>.

Le régime particulier de ces formalités s'explique par la place qu'elles occupent dans le déroulement de l'activité administrative par rapport aux procédures. Celles-ci précèdent d'abord la manifestation de volonté qui constitue la décision ; en outre, elles la préparent, l'influencent, font pression sur elle et par conséquent sont peut-être plus fondamentales ; les formalités dont il sera ici question interviennent ailleurs, à un moment où cette décision est acquise, où elle a reçu l'assentiment de l'organe habilité ; elles consistent en des démarches auxquelles l'Administration doit se soumettre pour la bonne conservation de ses archives ou surtout, pour assurer l'exécution de ses décisions.

C'est, semble-t-il, ce que signifie la jurisprudence qui refuse de sanctionner par l'annulation des manquements à ces formalités postérieures qui sont associées non pas à la légalité de l'acte, mais à son entrée en vigueur et à son exécution ; en témoignent les arrêts qui ont apprécié les irrégularités concernant les transmissions de copies<sup>201</sup>, les inscriptions aux registres (3.1.) et surtout la publicité (3.2.).

#### 3.1. Les inscriptions aux registres municipaux

Le *Code municipal*<sup>202</sup> et la *Loi sur les cités et villes*<sup>203</sup> imposent au secrétaire-trésorier ou au greffier, l'obligation d'inscrire dans un registre

---

199. *Corpus Juris Secundum*, vol. 62, 1949, nos 425 et ss., p. 812 et ss. ; E. MCQUILLIN, *The Law of Municipal Corporations*, 3d, Vol. 5, (1969 Revised Volume) by J. DRAY, Mundelein Ill., Callagan & Co, 1969, par. 16.36 et ss., p. 167 et ss.

200. *Martin c. Corporation du Canton de Windsor*, (1903) 24 C.S. 40.

201. *Desrosiers c. Corporation du Comté de Joliette*, [1961] B.R. 705 : le juge Taschereau ajoute que ce moyen ne saurait être invoqué que par recours en cassation ; il demeure douteux, cependant, que même par ce recours, un tel moyen puisse conduire à l'annulation.

202. Art. 163.

203. Art. 90.

tenu à cette fin, les procès-verbaux des actes, votes et délibérations des conseils municipaux.

De manière très générale, la jurisprudence refuse de reconnaître les irrégularités relatives à ces inscriptions comme des causes d'illégalité.

La Cour supérieure a d'abord décidé que le défaut total d'inscription ne pouvait entraîner l'annulation de la décision. Dans *Martin c. Corporation du Canton de Windsor*<sup>204</sup>, le juge Lemieux a considéré que « l'omission de l'inscription dans les registres municipaux n'affecte en aucune manière l'existence de la résolution qui en est parfaitement indépendante ; l'existence légale des résolutions ou autres procédés du conseil, poursuit-il, n'est pas subordonnée à leur entrée dans les procès-verbaux ». L'on trouve un autre jugement très récent de la Cour provinciale qui adopte ce point de vue<sup>205</sup>.

Puis la Cour d'appel a jugé dans le même sens, cette fois relativement à une erreur dans l'inscription de la date<sup>206</sup>. Enfin, le défaut de mentionner au registre l'accomplissement des formalités n'a été retenu ni par la Cour supérieure<sup>207</sup>, ni par la Cour d'appel<sup>208</sup>.

Dans l'ensemble de ces décisions, la jurisprudence manifeste une volonté de ne s'attacher qu'à la réalité des choses, en vérifiant si effectivement, la décision a été prise par une administration compétente, à une date où elle pouvait l'être, et si les procédures ont été respectées ; et les tribunaux refusent d'intervenir pour le simple motif que des mentions, dont la fonction est d'attester, sont absentes ou défectueuses.

### 3.2. La publicité

Comme les inscriptions aux registres, la publicité est dissociée en jurisprudence de la procédure ou de l'élaboration de l'acte qu'elle a pour objet de porter à la connaissance des individus.

Le droit québécois considère ainsi que les irrégularités relatives à la publicité n'affectent pas la légalité de l'acte mais l'empêchent d'entrer en vigueur (a) ; il en résulte que non seulement l'acte est inopposable aux administrés, mais l'Administration est elle-même dans l'impossibilité de l'appliquer ou de l'exécuter (b) ; devant un acte aussi dénué d'effets, la

204. (1903) 24 C.S. 40, 43 ; toutefois, selon la Cour supérieure, un procès-verbal non signé est absolument nul, et non authentique : *Gifford c. Germain*, (1895) 1 R. de J. 234 (C.S.) ; il faut cependant distinguer le procès-verbal de la décision prise.

205. *Leclerc c. Corporation municipale de Baraute*, C.P. Abitibi, n° 605-02-000-522-78, 23 nov. 1981, J.-E. n° 82-8.

206. *Hudon c. Roy*, (1910) 19 B.R. 68.

207. *Filiatrault c. Corporation du Coteau Landing*, (1901) 21 C.S. 302.

208. *Ville du Cap de la Madeleine c. Les Plateaux de la Ferté Inc.*, [1974] C.A. 261.

jurisprudence considère en principe la demande en annulation irrecevable (c); l'acte ne pouvant être attaqué, les délais de prescription se trouvent suspendus (d).

a) Les solutions actuelles ne voient plus dans la publicité une condition de validité des actes administratifs. Si une décision ancienne avait pu affirmer que « la publication est une condition essentielle à la validité d'un règlement »<sup>209</sup>, elle est désavouée par une jurisprudence bien établie, qui n'est pas sans s'inspirer de la formulation des dispositions qui imposent la publicité.

L'article 361 de la *Loi sur les cités et villes* indique que « sauf les cas autrement prévus par la loi, les règlements du conseil entrent en vigueur et ont force de loi le jour de leur publication ». L'article 364 du *Code municipal* est au même effet, sauf que l'entrée en vigueur est reportée au quinzième jour suivant celui de la publication. Guidés par la terminologie utilisée dans ces textes, les tribunaux judiciaires ont rattaché la publicité des actes non pas à leur validité, mais à leur applicabilité; le défaut de publication ne rend pas l'acte nul, il l'empêche plutôt d'entrer en vigueur<sup>210</sup>. Les dispositions précitées visaient les actes réglementaires; la jurisprudence a retenu la même solution pour les actes individuels; ainsi fut-il jugé que « le défaut de donner avis du dépôt d'un acte de répartition ne rend pas cet acte nul mais l'empêche d'entrer en vigueur »<sup>211</sup>. Cela ne veut pas dire que le défaut de publicité ne

209. *Atlantic et North West Ry Co. c. Corporation of the Town of St-Johns*, (1894) 3 B.R. 397; voir le jugement de la Cour supérieure à la page 400; ce motif n'est cependant pas repris dans l'opinion de la Cour d'appel.

210. *Neville c. School Trustees of New Glasgow*, (1922) 33 B.R. 140, 142; *Côté c. Corporation de St-Guillaume*, (1921) 27 R. de J. 294 (C.S.); *Thivierge c. Corporation du Comté de Lévis*, [1954] R.L. n.s. 129 (C. Mag.); *Patria Construction c. Communauté Régionale de l'Outaouais*, C.S. Hull, 550-05-000-880-75, 22 oct. 79, J.-E. 79-963; juge Frenette: « Il n'y a aucune preuve de présentée pour démontrer que le règlement a été publié. Dans un tel cas, si le règlement n'est pas nul, il serait inopérant et non en vigueur »; *Lebel c. Commissaires d'écoles pour la municipalité de la Ville de Montmagny*, [1955] R.C.S. 298, 301: « Le défaut de publication n'annule pas la résolution, mais n'en retarde que la mise en vigueur », voir aussi p. 307; *Civic Parking Center Ltd. c. Ville de Montréal*, [1976] C.S. 63, 64 (en appel); *Corporation municipale de Notre-Dame c. Rodier*, [1976] C.S. 483; selon la Cour supérieure il appartiendrait à l'administration municipale de démontrer que la publicité des règlements a été assurée; à cette fin, la preuve testimoniale n'est pas en principe admissible. En 1976, la Cour supérieure a rendu une décision surprenante, qui, délaissant les solutions d'une jurisprudence bien établie, considère valide et en vigueur un règlement qui n'a pas fait l'objet d'une publicité; il semble qu'on n'aurait soumis au tribunal, dans cette affaire, aucun des arrêts intéressant le défaut de publication des règlements municipaux: *Municipalité du Village Lafontaine c. Ouellet*, [1976] C.S. 1488, [1978] R.P. 105.

211. *Côté c. Corporation de St-Augustin*, (1887) 13 Q.L.R. 348 (C. de Rev.); *Bouchard c. Commission scolaire de l'Estrie*, [1966] R.L. 563, 565: « Considérant que l'article 312 n'a pas pour effet de rendre nulle une résolution dont l'avis n'est pas publié, mais fait tout

peut être mis en cause ; l'irrégularité pourra être soulevée devant le tribunal ; elle permettra à l'intéressé de demander d'être soustrait à l'application de l'acte non publié, lorsque l'Administration tentera d'en obtenir l'exécution.

Si le défaut de publicité n'entraîne pas l'annulation, *a fortiori* en est-il encore de même lorsqu'il ne s'agit plus d'omission, mais d'irrégularités ou d'insuffisances ; celles-ci ne font que suspendre l'entrée en vigueur, jusqu'à ce qu'intervienne une publicité régulière<sup>212</sup>.

Ainsi conçue, la publicité devient une formalité par laquelle l'Administration met l'acte en vigueur ; pour ce faire, elle jouit en principe d'une assez grande liberté ; elle peut choisir le moment opportun ; elle peut même abandonner son projet<sup>213</sup>.

Il en sera différemment lorsque la loi indique un délai pour la publication ; la Cour supérieure, appuyée par la Cour d'appel, a jugé que de tels délais étaient « d'intérêt public et de rigueur »<sup>214</sup> ; le défaut de publicité de l'acte dans les délais impartis, rend désormais impossible son exécution ; cette conséquence est cependant appréciée de manière différente par les juges qui réfèrent à la « caducité » de cet acte<sup>215</sup> ou à sa « nullité pour vice de publication »<sup>216</sup>.

b) Le principe demeure cependant qu'en l'absence de publicité, l'acte ne peut entrer en vigueur ; cet effet particulier rend l'acte non seulement inopposable aux tiers, mais interdit à l'Administration d'entreprendre des mesures d'exécution. Dans *Roy c. Corporation du Comté de Bonaventure*, le juge Lemieux, après avoir rappelé « que les règlements municipaux n'entrent en vigueur que quinze jours après avoir été promulgués » par la publication<sup>217</sup>, constate que « la procédure adoptée par le conseil de comté est

simplement retarder l'entrée en vigueur de ladite résolution » (C.P.). I.M. RODGERS, *supra*, note 96, t. 1, n° 78.6, pp. 455-458.

212. *Provost c. Corporation de Ste-Anne de Varennes*, (1890) M.L.R. 6 C.S. 489 ; *Patry c. Corporation de St-Étienne*, (1914) 20 R. de J. 192 (C.S.).

213. *Roy c. Corporation du comté de Bonaventure*, (1922) 60 C.S. 466 ; toutefois l'administration municipale ne peut décréter qu'un règlement entrera en vigueur à un moment antérieur à sa publication ou à un moment précédant celui prévu par la loi : *Civic Parking Center Ltd c. Ville de Montréal*, [1976] C.S. 63, 65 ; *Brousseau c. Corporation du Village de St-Lambert*, (1897) 3 R. de J. 217 (C.S.).

214. *Commissaires d'Écoles de St-Édouard c. Bisailon*, (1939) 67 B.R. 399 ; voir aussi *Lebel c. Commissaires d'écoles de Montmorency*, [1955] R.C.S. 298, pp. 301 et 307. *Contra* : *Patria Construction Co. c. Communauté Régionale de l'Outaouais*, C.S. Hull, n° 550-05-000-880-75, 22 oct. 1979, J.-E. n° 79-963.

215. *Commissaires d'Écoles de St-Édouard c. Bisailon*, note précédente, juge St-Jacques, pp. 410-411.

216. *Idem.*, juge St-Germain, p. 415.

217. *Roy c. Corporation du Comté de Bonaventure*, (1922) 60 C.S. 466, 468.



simplement restée à l'état de projet de règlement non susceptible d'exécution ou de sanction »<sup>218</sup>.

Ce principe fut confirmé quelques années plus tard par la Cour d'appel dans *Corporation de la Rivière-du-Gouffre c. Larouche* : « Un procès-verbal, affirme le juge Tellier, ne peut entrer en vigueur avant d'avoir été publié (...). Avant sa publication, et jusqu'à son entrée en vigueur, il est lettre-morte et ne produit pas d'effet. Il s'ensuit naturellement que, durant ce temps, il ne peut être question de le mettre à exécution »<sup>219</sup>. Lorsque l'Administration entreprend de mettre en œuvre une décision non publiée, les actes d'exécution sont sujets à annulation. Par exemple les contrats conclus en vertu d'une délibération non publiée peuvent être annulés<sup>220</sup>.

En vertu de cette règle, il a été jugé qu'un rôle spécial de perception ne peut être fait avant que le règlement imposant la taxe ne soit en vigueur, c'est-à-dire quinze jours après sa publication<sup>221</sup>. De la même façon, l'autorité ne peut percevoir les droits sur les mutations immobilières relativement aux transactions intervenues après l'adoption du règlement d'imposition, mais avant sa mise en vigueur par la publicité<sup>222</sup>.

Cette doctrine fut reprise de manière implicite dans une affaire relativement récente. Le demandeur attaquait la légalité d'un contrat, au motif que la résolution, acceptant la soumission, avait été adoptée par le conseil avant que le règlement qui autorisait ce contrat, ne soit entré en vigueur par sa publication ; la Cour rejette le pourvoi en opposant que l'acceptation de la soumission « n'était pas l'exécution proprement dite du règlement, mais que telle exécution devait consister dans la signature même du contrat »<sup>223</sup>.

La règle de principe est donc fermement établie : l'exécution d'un acte ne peut précéder sa publication lorsqu'elle est requise ; toute mention à l'effet contraire resterait vaine ; il a déjà été décidé qu'un procès-verbal qui décrète l'exécution de travaux dès avant son entrée en vigueur est *ultra vires*, illégal et nul<sup>224</sup>.

218. *Idem*, page 469.

219. (1925) 39 B.R. 267 : les notes du juge Tellier dans cette affaire ont été publiées postérieurement à (1930) 48 B.R. 565, l'extrait cité se trouvant à la page 565. Voir aussi *Perron c. Corporation de St-Casimir*, (1930) 48 B.R. 549, infirmé en Cour suprême en vertu de dispositions spéciales ; *O'Shaughnessy c. Corporation de St-Clothilde*, (1885) 11 Q.L.R. 152 (C. de Rev.) ; *Civic Parking Center Ltd c. Ville de Montréal*, [1976] C.S. 63, 65 ; *Corporation municipale de Notre-Dame c. Rodier*, [1976] C.S. 1483.

220. *Commissaires d'écoles de St-Édouard c. Bisailon*, (1939) 67 B.R. 399.

221. *Côté c. Corporation de St-Guillaume*, (1920) 27 R. de J. 294 (C.S.) ; *Gélinas c. Corporation de Ste-Flore*, [1957] C.S. 160.

222. *Ville d'Outremont c. Doucet*, [1981] C.P. 69.

223. *Thivierge c. Corporation du Comté de Lévis*, [1954] R.L. 129, 143 (C. Mag.).

224. *Corporation de la Rivière-du-Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267.

La jurisprudence n'a reconnu qu'une seule exception à cette doctrine : l'autorisation législative ; dans l'affaire *Corporation d'Aqueduc de St-Casimir*, la Cour suprême a décidé que la conclusion d'un contrat pouvait intervenir avant la publication du règlement d'autorisation ; la règle générale n'a cependant été écartée à cette occasion qu'en raison d'un texte qui impliquait la possibilité d'une exécution antérieure à la publication<sup>225</sup> ; « naturellement, conclut le juge Rinfret, le tout restait subordonné à ce que le règlement fut publié ».

c) L'acte non publié demeurant inopposable et insusceptible d'exécution, la jurisprudence en a tiré des conséquences sur le plan de la recevabilité des recours. Jugeant un tel acte dénué d'effets, insusceptible de causer un préjudice, les tribunaux considèrent que les administrés ne peuvent en poursuivre l'annulation. Dans *Roy c. Corporation du Comté de Bonaventure*, le juge Lemieux rappelle que « les règlements n'entrent en vigueur que quinze jours après avoir été promulgués » ; selon l'article 366 du *Code municipal*, une telle promulgation est effectuée par la publicité ; après avoir constaté que « le règlement du conseil n'a jamais été poussé jusqu'à réalisation et n'a jamais été mis en vigueur », le jugement déclare le demandeur sans intérêt dans son annulation<sup>226</sup>.

d) Le défaut de publication, lorsqu'elle est requise, entraîne une dernière conséquence qui découle naturellement des précédentes. L'acte non publié étant privé d'effets et, pour cette raison, soustrait à la contestation, les délais des recours en annulation ne peuvent commencer à courir. Ceci intéresse surtout les recours en cassation qui sont enfermés dans le délai assez bref de trois mois<sup>227</sup>. La *Loi sur les cités et villes* contient des dispositions qui associent expressément la publication de l'acte, son entrée en vigueur et le point de départ du délai. L'article 407 de cette loi prévoit ainsi que « le droit de demander la cassation d'un règlement se prescrit par trois mois à compter de son entrée en vigueur » ; et suivant l'article 361, celle-ci intervient le jour de sa publication. Le *Code municipal* est moins clair sur le sujet ; il adopte comme point de départ du délai « la passation de l'acte » ; néanmoins il est clair en jurisprudence que l'acte qui n'est pas en vigueur ne peut être contesté<sup>228</sup> ; cette règle fait alors intervenir l'article 2232 du *Code civil*, qui empêche la prescription de produire ses effets lorsque les intéressés sont dans l'impossibilité en droit d'agir.

225. *Corporation d'Aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47.

226. (1922) 60 C.S. 466 ; *Bland c. Ville de Ste-Anne de Bellevue*, C.S. Mtl., n° 500-05-012, 125-801, 10 nov. 1980, J.-E. n° 81-39.

227. Art. 433 C.M. ; art. 352 et 407 L.C.V.

228. *Hendrick c. Municipality of the West Part of the township of Hull*, (1978) 5 M.P.L.R. 223, 227 ; « Un règlement qui n'est pas en vigueur ne peut faire l'objet de procédures en nullité » (C.S.). Voir les décisions citées à la note 226.

#### 4. Illégalités étrangères à la procédure ou à la forme de l'acte

Plusieurs décisions ont entretenu une certaine confusion en rattachant à la procédure ou à la forme des actes administratifs, certaines règles qui intéressent plutôt la compétence (4.1), ou le contenu des décisions (4.2). Ce lien n'existe en vérité que dans certaines expressions utilisées par les tribunaux car les vices entachant ces règles ne sont pas sanctionnés comme des irrégularités relatives à la procédure ou à la forme.

##### 4.1. Illégalités relatives à la compétence

Le droit municipal associe fréquemment les citoyens à l'action administrative ; pour certaines décisions importantes, comme les emprunts ou les amendements au zonage, et ce ne sont que des exemples, leur participation est requise ; quelquefois elle prend la forme d'une requête préalable adressée au conseil municipal, mais le plus souvent elle se manifeste par leur approbation exprimée dans un vote. Certains actes peuvent encore nécessiter l'approbation d'autorités administratives locales ; ainsi, dans certains cas, lorsqu'une décision d'une municipalité affecte les intérêts d'une autre collectivité, la loi exige l'accord du conseil de comté ou du bureau des délégués<sup>229</sup>.

Des organes centralisés interviennent aussi dans l'administration locale ; c'est ainsi que le gouvernement<sup>230</sup>, le ministre des Affaires municipales<sup>231</sup> ou la Commission municipale<sup>232</sup> doivent donner leur approbation à plusieurs des décisions les plus importantes des collectivités locales.

Influencés par leur apparence, par la manière dont se manifestent ces diverses formes de participation ou d'intervention dans l'administration locale, certains juges, par inattention, les ont assimilées à des formalités. Par exemple la Cour supérieure et la Cour du banc de la reine ont déjà qualifié de formalités l'approbation des électeurs<sup>233</sup> ou celle des contribuables<sup>234</sup>. Que

229. Voir par exemple l'article 519 C.M., qui exige l'approbation du conseil de comté ou du bureau des délégués, lorsqu'un règlement décrète la fermeture d'un chemin qui sert de sortie à une municipalité voisine.

230. Art. 444 L.C.V.

231. Art. 42, 100(3), 467, 468, 556 L.C.V. ; art 758 C.M. ; *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, art. 36 ; *Loi sur les travaux d'hiver municipaux*, L.R.Q., c. T-13, art. 2.

232. *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35, art. 26 et 27 ; P. KENNIFF et P. ROBARDET, *La Commission municipale*, Travaux du laboratoire de recherche sur la justice administrative (n° 2), Faculté de droit, Université Laval, 1978, p. 80 et ss.

233. *Roy c. Corporation du Comté de Bonaventure*, (1922) 60 C.S. 466, 468.

234. *Atlantic et North West Ry. Co. c. Corporation of St-Johns*, (1894) 3 B.R. 397.

ces appellations résultent d'inadvertances ou de difficultés à appréhender l'essence de ces règles apparaît bien dans une décision de la Cour suprême ; après avoir constaté qu'une décision, à laquelle manquait l'approbation du lieutenant-gouverneur était atteinte de nullité absolue, parce que « les formalités n'ont pas été suivies »<sup>235</sup>, le tribunal déclare un peu plus loin l'article 14 du *Code municipal* inapplicable en l'espèce, parce « qu'il ne s'agit pas ici, en effet, d'une objection à la forme ou d'omission de remplir des formalités »<sup>236</sup>.

En réalité les défauts d'approbation ou de requête préalable ne peuvent être rattachés au vice de forme ; plusieurs jugements en témoignent. Étudiant la nécessité des approbations d'organes centralisés, la Cour d'appel et la Cour suprême ont déjà décidé que l'assentiment du lieutenant-gouverneur ne constituait par une formalité<sup>237</sup>. À un échelon inférieur, l'approbation d'un conseil municipal « est plus qu'une formalité essentielle, estime la Cour supérieur ; c'est une condition *sine qua non* de la validité du règlement »<sup>238</sup>. L'approbation de la base est appréciée de manière identique. Sans l'accord des électeurs nous dit la Cour d'appel, « la corporation était sans pouvoir »<sup>239</sup>.

Il n'y a pas seulement une différence de nature qui soustrait les approbations ou les requêtes préalables au domaine de la procédure. Leur sanction est aussi particulière. Alors que l'annulation est subordonnée à l'existence de certaines conditions lorsqu'il s'agit d'un vice de procédure, elle est immédiate lorsqu'un défaut d'approbation est invoqué. Nous avons vu antérieurement que toute violation des règles de procédure ou de forme n'entraîne pas une annulation automatique ; il faut davantage ; la jurisprudence tient compte en plus de divers éléments ; officiellement par exemple, elle considère la qualité de la règle, détermine si celle-ci est essentielle, impérative ou d'ordre public ; elle s'attache encore aux conséquences résultant de l'irrégularité ; elle peut ainsi refuser l'annulation si le vice n'a causé aucun préjudice ; fondamentalement, comme nous l'avons démontré, les tribunaux vérifient plutôt si l'irrégularité a pu empêcher le but de la procédure d'être réalisé. Ceci a pour effet que dans certaines circonstances, l'illégalité de la procédure pourra ne pas conduire à l'annulation ; et les recueils offrent plusieurs cas de non sanction du vice de procédure ; ainsi en est-il lorsqu'une procédure équivalente a été observée<sup>240</sup>,

235. *Corporation du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38, 41.

236. *Idem*, p. 42.

237. *Corporation de la Pointe-Gatineau c. Hanson*, (1901) 10 B.R. 346 ; juge Hall p. 72 : « The reference to the Lieutenant-Governor is not a mere formality ». Voir aussi l'opinion du juge Taschereau dans *Corporation de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38, 42.

238. *Sweeny c. Ville de Lachute*, [1966] C.S. 25, 34.

239. *Hanson c. Corporation of Grand-Mère*, (1902) 11 B.R. 77, 82.

240. Voir *supra* note 135.

lorsque le destinataire de l'avis défectueux a quand même été informé<sup>241</sup> et a pu être présent<sup>242</sup>, ou lorsque par la suite de son acquiescement, un demandeur ne peut plus invoquer le défaut<sup>243</sup>.

Contrairement à ce régime, le défaut de requête préalable ou d'approbation provoque à lui seul l'annulation, sans qu'il soit nécessaire de référer à des éléments supplémentaires. Cette sanction se vérifie dans tous les arrêts rendus en cette matière. Il importe donc d'identifier le fondement de cette attitude et de voir si les requêtes préalables et les approbations ne doivent pas être rattachées à un élément de l'acte administratif autre que la procédure.

#### 4.1.1. Les requêtes préalables

Certaines dispositions législatives subordonnent l'action du conseil municipal à la réception d'une requête des administrés. En vertu de l'article 523 du *Code municipal* par exemple, « une corporation locale peut ordonner sur requête de la majorité des contribuables intéressés dans certains travaux, quels travaux sur les chemins, ponts ou cours d'eau (...) seront faits par la corporation aux frais des contribuables ». Lorsque l'Administration agit en l'absence de telles requêtes, il semble que l'on ne puisse pas rattacher l'infraction aux règles de forme ou de procédure. Ce n'est pas en effet la modalité de l'acte qui est en cause mais le pouvoir de l'adopter.

Il y a effectivement un partage de la compétence, car la décision ne procède pas d'un acte unique de volonté émanant du conseil municipal. Bien qu'en apparence la décision se présente comme étant celle du conseil, puisque c'est lui qui agit en dernier ressort, ce dernier ne dispose pas de l'intégralité du pouvoir ; sa capacité d'agir est limitée ; elle est amputée du droit d'initiative<sup>244</sup> qui est réservé par la loi aux administrés ; l'acte de volonté qui se situe à la base, sans lequel rien n'est possible, lui échappe. Par contre, en présentant leur requête au conseil, les signataires donnent un consentement indispensable pour que l'organe délibérant prenne le relais ; en ce faisant, ils participent au pouvoir de décision.

Lorsque l'Administration devance ou ignore ces requêtes préalables, elle empiète sur les prérogatives de ceux à qui elles ont été accordées par la loi ; il s'agit là du vice d'incompétence qui, selon le juge Rivard, résulte de ce qu'une « autorité s'attribue la connaissance d'une affaire qui appartient à

241. *Lacoursière c. Pleau*, (1920) 58 C.S. 320 (C. de Rev.) *Corporation de St-Louis du Ha! Ha!* c. *Thomas*, (1913) 22 B.R. 303.

242. *Thibodeau c. Corporation de St-Blaise*, [1955] R.L. 444 (C.S.).

243. Art. 338 C.M.

244. *Lord c. Corporation du Comté de Maskinongé*, (1901) 10 B.R. 20.

une autre »<sup>245</sup>. Les tribunaux déclarent alors que ces agissements sont *ultra vires*<sup>246</sup> ou constituent des excès de juridiction<sup>247</sup>.

Implicitement reconnue dans les jugements abordant les requêtes préalables, cette idée du partage de la compétence est acceptée beaucoup plus clairement dans les décisions statuant à propos des approbations.

#### 4.1.2. Les approbations

Comme nous l'avons déjà mentionné, la participation directe des individus à l'exercice du pouvoir municipal s'exerce plus régulièrement par le mécanisme de l'approbation. Les électeurs, les propriétaires ou les locataires, seront ainsi appelés à manifester leur point de vue à propos des règlements qui intéressent l'approvisionnement en eau<sup>248</sup>, les annexions<sup>249</sup>, les emprunts<sup>250</sup> les modifications aux règlements de zonage<sup>251</sup>, les privilèges exclusifs d'exploiter un aqueduc<sup>252</sup> ou les subsides pour sa construction<sup>253</sup>. L'approbation requise peut encore être celle d'autorités administratives locales ou centrales qui exercent par ce mécanisme un pouvoir de contrôle ou de tutelle.

L'exigence d'une approbation implique, comme la nécessité des requêtes préalables, une distribution du pouvoir. Ici encore bien que le conseil paraisse l'organe habilité, puisque c'est lui qui adopte d'abord et principalement la décision, il demeure qu'il ne monopolise pas le pouvoir de prendre la décision puisque celle-ci requiert l'assentiment d'autorités ou de volontés extérieures. Ces dernières, par la liberté dont elles jouissent de donner ou de refuser leur accord, peuvent bloquer et empêcher l'action entreprise ; l'attribution de cette prérogative équivaut à faire des personnes dont l'approbation est requise des coauteurs de la décision ; il y a donc au minimum partage des compétences et le mécanisme de l'approbation sort du domaine de la procédure pour déboucher sur celui de la compétence.

À plusieurs reprises la jurisprudence a admis un tel rattachement ; cette option permet d'annuler l'acte sans rechercher si les conditions prévues aux articles 11 de la *Loi sur les cités et Villes* et 14 du *Code municipal* sont

245. *Corporation du Village de St-Ulric-de-la-Rivière Blanche c. Corporation du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 253.

246. *Tremblay c. Corporation des Éboulements*, (1923) 35 B.R. 474, 479.

247. *Charland c. Corporation du Village Deschailons*, (1908) 33 C.S. 471 ; voir aussi *Monpas c. Corporation de St-Pierre-les-Becquets*, (1898) 4 R. de J. 18 (C.S.).

248. Art. 444 L.C.V.

249. Art. 38 et ss. L.C.V.

250. Art. 556 L.C.V. et 758 C.M.

251. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* L.Q. 1979, c. 51, art. 123 et 131 à 145.

252. Art. 408 (2) C.M.

253. Art. 408 (4) C.M.

réunies<sup>254</sup>; en effet les arrêts voient dans le défaut d'approbation un cas d'excès de pouvoir<sup>255</sup>. Dans *Ricard c. Ville de Grand-Mère*, la Cour d'appel sanctionne un défaut d'approbation, en indiquant qu'est nécessaire « le concours des électeurs propriétaires »<sup>256</sup>. La décision *Wilson c. Ville de Westmount* est encore plus explicite; cette affaire mettait en cause la validité d'un règlement qui amendait le zonage et qui avait été promulgué sans avoir obtenu l'approbation des électeurs propriétaires. Le conseil, estime le tribunal, « n'a plus l'autorité exclusive, mais il doit la partager avec les électeurs propriétaires (...)»; c'est alors qu'entre en jeu l'étendue et la forme de cette collaboration<sup>257</sup>. Dans *Legault c. Ville de Fabreville*, la Cour supérieure réfère « au consentement ou à la participation des contribuables intéressés »<sup>258</sup>, soulignant ainsi que la décision ne dépend plus de la seule volonté du conseil. Plus récemment, la Cour supérieure revient sur la même idée et insiste sur cet élément de démocratie directe qui caractérise l'approbation des électeurs; le tribunal devait alors apprécier la portée de l'approbation des électeurs propriétaires en matière de zonage. « L'on peut donc dire », affirme le juge Chevalier, « que ce n'est vraiment pas la corporation municipale qui décide, mais bien les électeurs propriétaires qui scellent eux-mêmes leurs sort »<sup>259</sup>. L'on peut donc parler d'une véritable « délégation de pouvoir aux électeurs municipaux »<sup>260</sup>.

La même analyse a été étendue aux approbations qui émanent des autorités administratives. Selon la Cour de révision, dans l'affaire *Corporation de St-Thuribe*, l'autorité qui approuve exerce une partie du pouvoir d'accomplir l'acte. Il s'agissait en l'espèce d'un règlement d'un conseil local qui ordonnait la fermeture d'un chemin et dont on entreprenait l'exécution sans qu'il eût reçu l'approbation du conseil de comté. « Le conseil de la défenderesse », décide le juge Letellier, « n'avait aucune juridiction pour décréter seul cette fermeture (...). Le conseil a de plus excédé sa juridiction en

254. *Sweeny c. Ville de Lachute*, [1966] C.S. 25, pp. 34-35.

255. *Grenier c. Corporation de St-Elzéar*, [1953] C.S. 11, 17; *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474, 478 et 479: « Si un conseil local (...) ordonnait la fermeture (...) d'un chemin avant l'approbation préalable du conseil de comté, il (...) s'arrogerait illégalement le pouvoir » (le règlement est ensuite jugé *ultra vires*); *Bélanger c. Corporation de St-Thuribe*, (1920) 57 C.S. 193, 197: « Cette résolution est nulle pour défaut de juridiction » (jugement confirmé par la Cour de révision à (1920) 58 C.S. 1, 16); *Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368, 382 (C. Mag.).

256. (1914) 23 B.R. 97.

257. [1965] R.L. 368, 378 et 379 (C. Mag.).

258. [1963] C.S. 167, 171; un peu plus loin le tribunal est d'avis qu'il y a là « autorité conjointe ».

259. *Place Aylmer Inc. v. Municipalité de la Partie Ouest du Canton de Hull*, C.S. Hull, n° 550-05-000132-75, 7 août 1975, juge Chevalier p. 8.

260. *McCann c. Corporation du Comté de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440, 442, (C. de Rev.).

promulguant un règlement qui n'étant pas de sa juridiction unique »<sup>261</sup>. Dans une espèce semblable, le juge Brodeur de la Cour suprême a exprimé l'avis que le conseil local ne pouvait agir « sans le consentement du conseil de comté »<sup>262</sup>. Une décision de la Cour supérieure réfère encore au « concours du bureau des délégués »<sup>263</sup>.

L'approbation tient donc de la compétence et là où elle fait défaut, la jurisprudence conclut à l'*ultra vires* ou à l'excès de juridiction<sup>264</sup>. Les tribunaux prononcent immédiatement l'annulation et ignorent l'exigence de l'injustice ou du préjudice réels<sup>265</sup>. La jurisprudence est unanime et les exemples sont très nombreux. Ils intéressent surtout les conventions engageant le crédit<sup>266</sup> et les emprunts<sup>267</sup> qui exigent l'approbation de la Commission municipale, les règlements portant amendement en matière de zonage qui doivent être approuvés par les locataires et les propriétaires d'immeubles<sup>268</sup> ou encore les délibérations qui décrètent la fermeture de chemins<sup>269</sup>.

Il faut cependant préciser davantage la façon dont intervient la sanction du défaut d'approbation ; cette sanction ne peut pas en effet être recherchée à n'importe quel moment ; il est nécessaire d'attendre que l'Administration entreprenne de mettre en œuvre la décision à laquelle on reproche ce défaut

261. *Corporation de St-Thuribe c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1, p. 16, conf. (1920) 57 C.S. 193 ; le jugement de la Cour supérieure était aussi à l'effet qu'il s'agit là d'une « question de juridiction » (p. 197).

262. *Boily c. Corporation de St-Henri de Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40, 54 et ss.

263. *Grenier c. Corporation de St-Elzéar*, [1953] C.S. 11 Voir aussi *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474, 478 et 479 : « Si un conseil local (...) ordonnait la fermeture du chemin (...) avant l'approbation préalable du conseil de comté, il (...) s'arrogerait illégalement le pouvoir... ».

264. *Supra*, note 255.

265. *McCann c. Corporation du Comté de Pontiac*, (1917) 51 C.S., 440, 442 ; « L'art. 16 C.M. ne s'applique pas en semblable matière ».

266. *Cité de St-Léonard c. Gravel*, [1973] C.A. 779, [1978] 1 R.C.S. 660 ; *Lalonde c. Cité de Montréal Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672 ; *Cie Immobilière Viger c. Lauréat Giguère Inc.*, [1977] 2 R.C.S. 67, *Tremblay c. Ville de la Malbaie*, [1969] C.S. 318 ; *Promotion Bellerive c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, [1977] C.S. 741 ; *Beaucage c. Corporation Municipale de St-Roch de l'Acadian*, (1982) 15 M.P.L.R. 84 (C.S.).

267. *Verville c. Commissaires d'écoles de Ste-Anastasia*, [1955] C.S. 114.

268. *Legault c. Ville de Fabreville*, [1963] C.S. 166 ; *Wilson c. Ville de Westmount*, [1965] R.L. 368 (C. Mag.).

269. *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, [1917] 51 C.S. 475 ; *Shaw c. Parish of St-Andrews East*, (1920) 57 C.S. 417 ; *Bélanger c. Paroisse de St-Thuribe*, (1920) 57 C.S. 193, conf. par (1920) 58 C.S. 1 (C. de Rev.) ; *Grenier v. Corporation de St-Elzéar*, [1953] C.S. 11. Certains règlements concernant la distribution de l'énergie électrique ont aussi été annulés pour défaut de l'approbation requise ; voir par exemple *Ricard c. Town of Grand-Mère*, (1914) 23 B.R. 97 ou *Cie Electrique du Saguenay c. Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305.



d'approbation. Suivant une jurisprudence constante, l'acte qui n'a pas encore reçu l'approbation prévue n'est pas un acte nul ; il reste simplement un acte incomplet, en projet et dont la procédure d'édiction n'est pas achevée ; jusqu'à ce que l'approbation intervienne l'acte n'est pas en vigueur et demeure sans effets juridiques<sup>270</sup> ; c'est la première conséquence résultant du défaut d'approbation. Sur le plan pratique, les autres qui en découlent sont plus importantes.

D'abord l'administration municipale ne peut opposer aux individus l'acte qui n'est pas en vigueur pour défaut d'approbation ; par exemple, il ne lui est pas permis de poursuivre un propriétaire d'immeuble pour une infraction à un règlement de zonage qui n'a pas reçu l'assentiment des électeurs ; le défendeur pourrait alors soumettre la prétention que le règlement n'est pas encore applicable<sup>271</sup>. De la même manière l'autorité ne peut exécuter la décision non pourvue de l'approbation<sup>272</sup>. Il lui est interdit de réclamer des taxes imposées en vertu d'un règlement sujet à ratification lorsque celle-ci n'a pas été obtenue<sup>273</sup>.

270. *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 260 : « Un règlement bien qu'adopté par le conseil n'a par lui-même aucune force et vigueur jusqu'à ce que les contribuables eussent exprimé leur approbation ; *Hendrick c. Hull (West)*, (1978) 5 M.P.L.R. 223, 227-228 (C.S.) ; *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474 (C. de Rev.) ; *Shaw c. Parish of St-Andrews East*, (1920) 57 C.S. 417 ; *Village de la Pointe Gatineau c. Hanson*, (1901) 10 B.R. 346 ; *Hanson c. Village of Grand-Mère*, (1902) 11 B.R. 77 ; *Paroisse de St-Thuribe c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C. de Rev.) ; *Cie Electrique du Saguenay c. Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305, juge Létourneau p. 313 : « J'en viens donc à la conclusion que le défaut d'approbation par le lieutenant-gouverneur, s'il n'a quant au règlement d'autre effet que d'en suspendre la marche et la mise en vigueur... » ; *Plante c. Cité de Valleyfield*, [1974] B.R. 46, 49 : « Cette omission d'une formalité peut rendre le règlement incomplet, en suspendre l'effet, mais elle ne saurait rétroagir pour faire déclarer la nullité du règlement » ; *Commissaires d'écoles de St-Jean Baptiste c. Meunier*, [1954] B.R. 30 ; *Syndicat professionnel des instituteurs et institutrices de Jonquière c. Les Commissaires d'école pour la municipalité de Jonquière*, (1967) B.R. 697 ; *Fraternité des Policiers c. Ville de Montréal*, [1980] 1 R.C.S. 740, 751.

271. *Plante c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, [1947] B.R. 46, 50 ; *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474, 478 ; « Jusqu'à cette approbation par le conseil de comté un tel règlement (...) ne peut lier les contribuables et les intéressés et ne peut produire à leur égard aucun effet juridique » (C. de Rev.).

272. *Hendrick c. Municipality of the West Part of the Township of Hull*, (1978) 5 M.P.L.R. 223, 227 : « ... le règlement pour entrer en vigueur et devenir exécutoire doit recevoir l'approbation du ministre des Affaires municipales » (C.S.) ; *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474, 478 ; « L'intervention du conseil de comté est alors absolument nécessaire et requise pour rendre exécutoire le règlement du conseil local » (C. de Rev.) ; *Lebel c. Commissaires d'écoles de Montmorency*, [1954] B.R. 824, juge Gagné, p. 830 : « C'est précisément cette exécution qui ne peut avoir lieu tant que le surintendant n'a pas approuvé ou ratifié » (décision confirmée par (1955) R.C.S. 228) ; *Syndicat professionnel des instituteurs c. Commissaires d'écoles de Jonquière*, [1967] B.R. 697, 698.

273. *Ville de Trois-Rivières c. Dupont*, [1976] C.P. 93.

Elle ne peut non plus conclure des contrats<sup>274</sup>, effectuer des emprunts<sup>275</sup>, émettre des permis de construction<sup>276</sup>, fermer effectivement des chemins<sup>277</sup>, garantir des obligations<sup>278</sup> ou encore participer à des fonds de pension d'employés<sup>279</sup>, si les règlements, les résolutions ou les procès-verbaux qui autorisent ces actes ne sont pas en vigueur pour défaut d'approbation.

Une autre conséquence importante découle de ce que l'acte non approuvé est sans effets juridiques et insusceptible d'application; selon la jurisprudence les recours en annulation sont alors irrecevables<sup>280</sup>. Suivant certains arrêts la contestation est sans objet ou prématurée<sup>281</sup>. Cette jurisprudence implique donc l'existence de certaines conditions de recevabilité des recours qui intéressent des caractéristiques de l'acte; celui-ci doit avoir une existence légale complète et produire des effets juridiques, ce qui est le propre des actes en vigueur. Selon d'autres affirmations une personne n'a pas intérêt à demander l'annulation d'un acte qui n'est pas en vigueur; jusque là, l'acte reste en effet inoffensif<sup>282</sup>; cette jurisprudence s'attache plutôt aux conditions de recevabilité qui sont relatives au demandeur. Quelle que soit l'approche adoptée, le résultat est identique; l'acte qui n'est pas encore en vigueur pour défaut d'approbation ne peut être attaqué. Il faut en tirer une conclusion importante: le délai de prescription des recours en annulation ne saurait courir, puisque l'acte est insusceptible de contestation<sup>283</sup>.

274. *Cie Electrique du Saguenay Ltée c. Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305; *Lebel c. Commissaires d'écoles de Montmorency*, [1954] B.R. 824, conf. par [1955] R.C.S. 298; *Tremblay c. Ville de la Malbaie*, [1969] C.S. 318.

275. *Commissaires d'écoles de St-Jean-Baptiste c. Meunier*, [1954] B.R. 30.

276. *Legault c. Ville de Fabreville*, [1963] C.S. 166.

277. *Bélanger c. Paroisse de St-Thuribe*, (1920) 57 C.S. 193 et (1920) 58 C.S. 1 (C. de Rev.); *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474 (C. de Rev.); *Shaw c. Parish of St-Andrews East*, (1920) 57 C.S. 417; *Grenier c. Corporation de St-Elzéar*, [1953] C.S. 11.

278. *Hanson c. Village of Grand-Mère*, (1902) 11 B.R. 77.

279. *Syndicat professionnel des instituteurs c. Commissaires d'écoles de Jonquière*, [1967] B.R. 697.

280. *Hendrick c. Municipality of the West part of the Township of Hull*, [1978] 5 M.P.L.R. 223, 227: « Un règlement qui n'est pas en vigueur et qui n'est pas exécutoire ne peut faire l'objet de procédures en nullité » (C.S.); *Commissaires de St-Jean-Baptiste c. Meunier*, [1954] B.R. 30, 39: tant qu'un emprunt n'a pas été contracté, un contribuable ne peut demander l'annulation de la résolution qui l'autorise et invoquer le défaut d'approbation de cette résolution: *Plante c. Cité de Valleyfield*, [1947] B.R. 46.

281. *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256; *Molson c. Cité de Montréal*, (1879) 23 L.C.J. 169 (B.R.); voir aussi l'arrêt *Hendrick*, note précédente, p. 228.

282. *Bélanger c. Corporation de St-Thuribe*, (1920) 57 C.S. 193, conf. par (1920) 58 C.S. 1 (C. de Rev.).

283. Article 2232 du *Code civil*: « La prescription court contre toutes personnes, à moins qu'elles ne soient (...) dans l'impossibilité absolue en droit ou en fait d'agir ». Ceci intéresse

Essentiellement donc, le défaut d'approbation prive d'effets juridiques l'acte qui y est assujéti et ne donne pas ouverture à sa contestation. Cependant si l'Administration entreprend de mettre en œuvre l'acte non approuvé, les tribunaux estiment les recours justifiés<sup>284</sup>; vu la gravité particulière de l'illégalité en cause, l'acte est quelquefois déclaré inexistant<sup>285</sup>. En face d'une simple menace d'exécution, la Cour supérieure a jugé que le demandeur avait eu raison de s'adresser au tribunal<sup>286</sup>. Généralement dans de telles situations, les tribunaux annulent simplement l'acte qui constitue l'exécution ou l'application de la décision non approuvée; s'il s'agit par exemple d'un emprunt ou d'un contrat qui a été conclu sans que le règlement qui l'autorise ait été approuvé, les tribunaux n'annulent que le contrat qui est jugé sans base légale; le règlement lui-même n'est pas considéré comme nul; il reste simplement incomplet; l'Administration pourrait toujours obtenir l'approbation de ce règlement et s'engager dans un nouveau contrat<sup>287</sup>. Cette jurisprudence cependant n'est pas unanime et l'on trouve certaines décisions qui font porter l'annulation non pas sur les actes d'exécution, mais sur les décisions qui devaient recevoir l'approbation<sup>288</sup>. Il faut noter que dans ces cas l'exécution de la décision sujette à l'approbation consistait le plus souvent dans l'accomplissement d'actes matériels qui eux-mêmes se prêtaient mal à l'annulation; il s'agissait, par exemple, de l'installation de barrières pour appliquer des règlements décrétant la fermeture de chemins.

---

essentiellement les recours en cassation qui doivent être exercés dans un délai de 3 mois : voir les articles 433 du *Code municipal* et 407 de la *Loi sur les cités et villes*.

284. *Bélanger c. Paroisse de St-Thuribe*, (1920) 57 C.S. 193, 197, (1920) 58 C.S. 1, 16; *Shaw c. Parish of St-Andrews East*, (1920) 57 C.S. 417 (C. de Rev.); *Grenier c. Corporation de St-Elzéar*, [1953] C.S. 11; *Legault c. Ville de Fabreville*, [1963] C.S. 166; *Tremblay c. Ville de La Malbaie*, [1969] C.S. 318; *Cie électrique du Saguenay c. Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305; *Commissaires d'écoles de St-Jean-Baptiste c. Meunier*, [1954] B.R. 30.
285. *Shaw c. Corporation of St-Andrews East* (1920) 57 C.S. 417, 419 (C. de Rev.).
286. *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474.
287. *Tremblay c. Ville de La Malbaie*, [1969] C.S. 318: le jugement de la Cour supérieure n'annule que le contrat; *Cie Electricque du Saguenay c. Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305, voir l'opinion du juge Létourneau, spécialement à la page 313: « J'en viens donc à la conclusion que le défaut d'approbation par le lieutenant-gouverneur, s'il n'a quant au règlement même d'autre effet que d'en suspendre la marche et la mise en vigueur (...) n'en reste pas moins fatal au contrat ». Voir à ce sujet: P. GARANT et P. ISSALYS, *Loi et règlement*, Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative (N° 10), Faculté de droit, Université Laval, 1981, p. 168 et ss.
288. *Morissette c. Corporation du Canton Tremblay* (1917) 51 C.S. 474 (C. de Rev.); *Shaw c. Parish of St-Andrews East*, (1920) 57 C.S. 417 (C. de Rev.); *Bélanger c. Corporation de St-Thuribe*, (1920) 57 C.S. 193, (1920) 58 C.S. 1 (C. de Rev.); *Grenier c. Corporation de St-Elzéar*, [1953] C.S. 11; *Legault c. Ville de Fabreville*, [1963] C.S. 166.

#### 4.2. Illégalités relatives à l'objet de l'acte

Certaines décisions doivent, en vertu de la loi, contenir certaines indications ou descriptions qui, en réalité, déterminent la portée et l'application de ces décisions. Deux exemples peuvent illustrer cette situation.

Les corporations locales, en milieu rural, peuvent ordonner l'établissement de cours d'eau destinés à faciliter l'irrigation des sols ; la charge des travaux est alors supportée par les intéressés ; selon l'article 515 du *Code municipal*, dans sa rédaction antérieure, cette charge est répartie entre les différents propriétaires « selon l'étendue de leurs terrains » ; l'on conçoit immédiatement l'importance des délimitations inscrites dans la décision. À plusieurs reprises cependant, l'on a invoqué que de telles descriptions constituaient des formalités<sup>289</sup>.

Suivant certaines dispositions de l'ancien *Code municipal*<sup>290</sup>, l'acte final de la procédure d'expropriation pour l'ouverture d'un chemin consistait en une sentence des évaluateurs et cette décision devait comporter une désignation des terrains expropriés. Ici encore la Cour d'appel<sup>291</sup> et certains juges de la Cour suprême<sup>292</sup> ont exprimé l'avis qu'il s'agissait là d'une formalité.

Il y a un intérêt réel à ne pas lier au vice de forme les irrégularités affectant ces descriptions ; en effet, les juges qui opèrent ce rattachement font ensuite intervenir l'article 14 du *Code municipal* et refusent l'annulation s'il n'y a preuve d'injustice ou de préjudice réels<sup>293</sup>. À l'inverse, si ce type d'illégalité est associé à l'objet de l'acte, l'annulation suivra la simple violation des règles qui exigent ces mentions ou indications ; c'est cette voie qui a été empruntée par la jurisprudence dominante ; de telles descriptions ne feraient partie ni de la procédure de l'acte, ni de sa forme ; elles détermineraient plutôt le contenu ou le fond de la décision ; c'est ce qui semble ressortir des opinions judiciaires qui affirment que ces mentions ne sont pas

---

289. *Corporation of St-Edwidge de Clifton c. Foy*, (1899) 16 C.S. 418 ; *Barrette c. Corporation de la Paroisse de St-Barthelemy*, (1895) 4 B.R. 92 ; *Gosselin c. Corporation du Comté de Lévis*, (1933) 71 C.S. 47.

290. Art. 903 et 918.

291. *King's Asbestos Mines c. Corporation of Thetford South*, (1908) 17 B.R. 566.

292. *King's Asbestos Mines v. Municipality of South Thetford*, (1908-09) 41 R.C.S. 585, juge Fitzpatrick, p. 588, juge Davis, dissident, p. 595, juge Idington, p. 597.

293. C'est la démarche suivie par la Cour d'appel dans *King's Asbestos*.

294. *Corporation of St Edwidge de Clifton c. Foy*, (1899) 16 C.S. 418 ; *McCann c. Corporation de Hinchinbrooke*, (1899) 8 B.R. 149 ; *King's Asbestos Mines, supra*, note 292, infirmant (1908) 17 B.R. 566.

des formalités<sup>295</sup>, mais des éléments de « substance »<sup>296</sup>, de « l'essence même de l'ordonnance municipale »<sup>297</sup>. De leur défaut résulte une décision dont l'objet est indéterminé ou illégal ; sur cette base les tribunaux en prononcent l'annulation.

Cette jurisprudence est ancienne et présente aujourd'hui probablement beaucoup moins d'intérêt si l'on s'arrête aux problèmes particuliers qu'elle a réglés ; nous avons cru utile néanmoins d'en faire état dans la mesure où elle illustre l'intérêt que présente la distinction entre les illégalités qui intéressent la forme de l'acte et celles qui intéressent son objet. Ces dernières ont en effet une plus grande importance et sont sanctionnées suivant un cheminement différent.

## Conclusion

L'analyse de la jurisprudence intéressant le vice de forme en droit municipal, montre, croyons-nous qu'il y a lieu de recevoir la distinction entre la procédure des actes administratifs, leur forme et les formalités qui leur sont postérieures. Dans l'esprit des tribunaux, il semble que les règles gouvernant ces divers éléments de l'acte administratif n'ont pas toutes la même importance. Il est certain que les violations de ces règles ne sont pas appréciées avec la même sévérité.

Les règles de procédure sont celles dont le respect est le plus rigoureusement contrôlé ; c'est qu'en effet, elles imposent des conditions qui sont des garanties offertes aux individus pour tempérer le caractère unilatéral et exorbitant de l'action administrative ; les précédents montrent que l'annulation est accordée, s'il est démontré que l'irrégularité affectant la procédure a empêché les garanties qu'elle offrait d'être réalisées.

Les règles de forme sont abordées avec plus de souplesse ; nous sommes ici bien davantage dans le domaine du véritable formalisme ; il ne s'agit plus des avis, des délais qui font mûrir un projet, ou encore de l'audition des individus menacés, mais plutôt de la présentation des décisions ; et la jurisprudence montre que la violation de plusieurs de ces règles ne met pas en péril la décision ; on le remarque surtout en ce qui concerne les décisions des conseils municipaux ; nous avons vu, par exemple, que les juges ne sanctionnent pas par l'annulation l'omission d'entrer les délibérations de l'assemblée dans le procès-verbaux<sup>298</sup> ; l'annulation n'est pas non plus

295. *Corporation of St Edwidge de Clifton*, cité à la note précédente ; *Barette c. Corporation de St-Barthelemy*, (1895) 4 B.R. 92.

296. Juge ANGLIN dans *King's Asbestos*, *supra*, note 292, p. 599.

297. Juge WURTELE dans *Barette c. Corporation de St-Barthelemy*, *supra*, note 295, p. 101.

298. *Supra*, pp. 458 et 459.

concée lorsque le demandeur invoque le défaut de signature des règlements<sup>299</sup>. Les tribunaux préfèrent alors le fond à la forme ; ils donnent préséance au fait que la décision a été adoptée par une majorité des membres élus du conseil municipal. Les plaideurs eux-mêmes ont semble-t-il perçu la différence ; l'on remarque que les arrêts intéressant les règles de forme au sens strict sont beaucoup plus rares que ceux mettant en cause les règles de procédure. L'on a senti que la forme est moins riche de garanties au profit des individus et que les irrégularités à ce chapitre ne garantissent pas toujours l'annulation.

Les solutions apportées au vice de procédure se trouvent entièrement dans la jurisprudence. À ce premier facteur, qui rend déjà la perception du droit un peu plus difficile, s'ajoute le fait que le législateur a introduit des dispositions qui visaient à orienter la sanction du vice de procédure, mais qui, en réalité, l'ont obscurie. En subordonnant l'annulation à l'existence de conséquences injustes ou préjudiciables, le législateur a exigé une preuve qui dans bien des cas s'avère impossible<sup>300</sup>. Pour échapper à cette condition les tribunaux ont utilisé différents détours. Très souvent ils ont mis à profit la qualité des procédures ; la violation d'une règle impérative, d'ordre public ou essentielle, autorise l'annulation, sans que soit nécessaire la preuve d'un préjudice<sup>301</sup> ; plusieurs décisions ont affirmé que l'appréciation pouvait varier suivant les matières dans lesquelles interviennent les procédures<sup>302</sup> ; on a quelquefois utilisé la distinction entre l'omission d'une procédure et son accomplissement irrégulier. Ces références aussi nombreuses qu'incertaines ne répondent pas à la nature des choses ; elles ont entraîné des complications qui ne semblent pourtant pas imputables aux tribunaux ; il fallait limiter la portée de dispositions impraticables. Malgré la complexité de la démarche, les solutions concrètes ou finales soulèvent en général peu de critiques ; celles-ci s'adressent surtout aux décisions dans lesquelles les tribunaux ont appliqué littéralement le critère législatif alors que le contexte de l'affaire rendait impossible toute preuve de préjudice ; les exemples intéressent l'omission de procéder à des appels d'offres ou de suivre la procédure réglementaire<sup>303</sup> ; une certaine incohérence s'est aussi manifestée dans quelques décisions qui ont refusé l'annulation parce que le demandeur n'avait pas démontré un préjudice individuel, alors que la procédure en cause offrait une garantie à la collectivité ; heureusement la jurisprudence dominante a répondu que la connaissance personnelle d'un demandeur ne pouvait pas suppléer au défaut d'avis public. On peut encore relever quelques

299. *Supra*, pp. 454 et ss.

300. *Supra*, p. 422.

301. *Supra*, pp. 423 et ss.

302. *Supra*, p. 426.

303. *Supra*, note 41.

erreurs de parcours qui ont associé à la forme des actes administratifs des exigences comme les approbations ou certaines descriptions, alors que ces dernières doivent être plutôt rattachées à d'autres éléments de l'acte administratif comme la compétence ou l'objet de l'acte. Mais cette équivoque est généralement sans conséquences graves, car les solutions de la jurisprudence en ce domaine ont toujours été bien définies ; la seule violation des règles en cause invalide la décision sans qu'il soit nécessaire de rechercher s'il en résulte des conséquences particulières.

Les tribunaux s'expriment très peu à propos des règles de forme proprement dites ; ils annulent les décisions ou rejettent le moyen invoqué sans donner d'explications ; ceci est particulièrement flagrant à propos des exigences relatives à la forme écrite ou à la signature ; les tribunaux ne livrent aucune information sur le fondement des règles applicables et sur les raisons qui les incitent à maintenir la validité de l'acte malgré l'irrégularité. Les arrêts sont rares et souvent anciens ; ils émanent tous, sauf quelques très rares exceptions de la Cour supérieure ou de la Cour de circuit ; il s'agit manifestement d'un terrain qui n'a été travaillé ni par la jurisprudence ni par la doctrine.

L'on s'est interrogé beaucoup enfin sur le délai dans lequel le vice de forme peut être invoqué ; la question essentielle est celle de savoir si ce moyen d'annulation peut être soulevé autrement que par recours en cassation et après le délai de trois mois. La réponse présente un intérêt car le délai prévu est assez bref et très souvent les intéressés sont informés de l'existence de la décision municipale une fois le délai expiré. Ce sujet importe au vice de forme, puisque la possibilité de le faire valoir est lourdement hypothéquée si la jurisprudence enferme la contestation dans les trois mois. Néanmoins nous n'avons pas cru approprié de le reprendre ici puisqu'il en a déjà été traité ailleurs<sup>304</sup>. Rappelons cependant que la prescription des recours en cassation n'empêche pas suivant la jurisprudence dominante d'invoquer le vice de forme ; en effet ces recours ne sont pas à la disposition de tous ceux qui pourraient avoir un intérêt dans l'annulation d'un acte ; ils appartiennent à ceux-là seuls qui possèdent la qualité prévue par la loi<sup>305</sup> ; d'autre part certains actes échappent aux recours en cassation, notamment les contrats ; c'est donc dire que si l'on s'en remettait exclusivement à ces recours, nombre de vices de forme seraient soustraits à toute sanction. De plus les tribunaux acceptent mal que certains vices soient couverts par la seule expiration d'un délai assez court ou que le temps soit un moyen d'acquisition de la légalité. Plusieurs jugements attestent que les irrégularités qui nous intéressent

---

304. G. ROUSSEAU, *loc. cit.*, *supra*, note 7, p. 767 et ss.

305. Cette restriction n'est prévue que par la *Loi sur les cités et villes* : art. 397.

peuvent être invoquées malgré l'expiration des trois mois ; la jurisprudence toutefois est très nuancée ; les circonstances sont importantes et tel fait peut amener le tribunal à refuser d'intervenir ; l'on tiendra compte par exemple de la nature de l'acte, du fait qu'il a été exécuté, de l'importance du délai écoulé ou encore des conséquences qui pourraient résulter de l'annulation. Mais l'expiration du délai de trois mois n'implique pas que tout recours basé sur un vice de forme est forclos. Nous trouvons ici une nouvelle manifestation de la vigueur avec laquelle les tribunaux assurent le respect des garanties offertes par les procédures aux individus contre l'action unilatérale de l'autorité publique.