

# DROIT ADMINISTRATIF

5<sup>E</sup> ÉDITION

2004

*Édition revue et corrigée*

**PATRICE GARANT**

Avocat et professeur à la Faculté  
de droit de l'Université Laval



ÉDITIONS YVON BLAIS  
UNE SOCIÉTÉ THOMSON

*low*

2134163

municipale peut, par requête présentée à un juge de la Cour supérieure, demander à ce qu'une fabrique soit déclarée en défaut si elle néglige de rencontrer ses obligations à échéance<sup>53</sup>.

## SECTION V

### Les organismes paragouvernementaux

Nous regroupons sous le vocable d'organismes paragouvernementaux plusieurs catégories d'entités administratives autonomes de niveau gouvernemental. Certains utilisent des termes qui nous paraissent équivoques, tel celui d'organismes gouvernementaux ; la *Loi (québécoise) sur le vérificateur général* les qualifie « d'organismes du gouvernement » et « d'entreprises du gouvernement »<sup>54</sup> ; la *Loi (fédérale) sur la gestion des finances publiques* utilise le terme « établissements publics » (départemental corporations) et « sociétés d'État » (crown corporations)<sup>55</sup>. La *Loi (québécoise) sur l'accès à l'information* utilise le terme « organismes gouvernementaux » pour couvrir sensiblement le même champ<sup>56</sup>. La Commission de réforme du droit du Canada a utilisé l'expression « organismes administratifs autonomes »<sup>57</sup>.

Nous préférons nous en tenir à un terme générique assez large pour signifier un ensemble d'organismes autonomes situés au niveau central mais hors du cœur de l'appareil gouvernemental proprement dit. Nous recourons à un critère fonctionnel, plus intéressant au plan strictement juridique, pour regrouper plusieurs types d'organismes de cette catégorie suivant la nature des pouvoirs qu'ils exercent. Nous aurons donc des organismes exerçant un pouvoir réglementaire et un pouvoir d'adjudication comportant du pouvoir discrétionnaire assorti ou non de formes quasi judiciaires ; d'autres n'exerçant que des fonctions juridictionnelles ; certains exerçant une fonction opérationnelle à titre d'entreprise publique, d'exploitation ou de gestion ; et d'autres organismes exerçant des fonctions simplement administratives ; enfin, il y a les organismes de consultation et d'enquête.

#### *Paragraphe 1*

#### *Les organismes de régulation économique*

Pourquoi enlever au ministre responsable la régulation d'un secteur quelconque de la vie économique et sociale dans un contexte qui requiert

53. *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35, art. 38 à 44.

54. L.R.Q., c. V-5.01, art. 4-5.

55. L.R.C. (1985), c. F-11.

56. L.R.Q., c. A-2.1.

57. *Les organismes administratifs autonomes*, Doc. travail n° 25, Ottawa, 1980.

l'intervention poussée de l'État ? La réponse à cette question devrait être fort différente suivant qu'on la pose en 1990 ou il y a 35 ou 40 ans. Alors qu'en Angleterre et en France le législateur confiait aux ministères traditionnels la responsabilité et l'exécution de ces tâches nouvelles, le législateur, tant aux États-Unis qu'au Canada, confia souvent ces tâches à des organismes paraministériels qu'on a voulu les plus indépendants possible du gouvernement, des cours de justice et même du Parlement.

Aujourd'hui, la nécessité d'une planification économique et sociale exige qu'on redonne au gouvernement les instruments qu'on a refusé de lui donner à une certaine époque pour des raisons variables. Les trois raisons principales qui ont favorisé l'expansion du système des régies ou « regulatory boards » sont, d'une part, de confier à des experts dans un domaine précis et souvent hautement technique la tâche d'élaborer des réglementations et de les appliquer, d'autre part, d'éviter au ministre d'être continuellement obligé de se mêler aux innombrables conflits entre l'intérêt public et les intérêts privés qu'occasionne l'intervention étatique dans ces domaines, et enfin de joindre les avantages du processus quasi judiciaire.

On a même donné une justification idéologique à l'expansion du système des régies de surveillance et de contrôle, à savoir que l'interventionnisme nouveau implique une tendance à modifier les structures mêmes de l'État, d'une forme moniste à une forme pluraliste<sup>58</sup>.

La structure de ces organismes comporte, en plus des membres qui sont habituellement nommés par le Conseil des ministres, un personnel subalterne soumis à la *Loi sur la fonction publique* ; leurs actes réglementaires sont habituellement soumis au contrôle du Conseil des ministres ; obligation leur est faite par la Loi de produire un rapport annuel de leur activité ; enfin, leur administration financière est soumise à la *Loi sur l'administration financière*<sup>59</sup>.

Le fédéral et le Québec possèdent un réseau assez élaboré et uniforme d'organismes de régulation économique, exerçant des pouvoirs de réglementation, d'adjudication, d'enquête, ainsi que des pouvoirs souvent qualifiés de quasi judiciaires. Ces organismes de surveillance et de contrôle font donc des règlements, octroient des permis ou autres autorisations, ou reconnaissent l'existence de droits à certaines prestations ; ils sont, de plus, appelés à interpréter la loi et les règlements qu'ils sont chargés d'appliquer ; ils sont enfin habilités souvent à saisir les cours civiles et pénales pour obtenir l'exécution des décisions qu'ils prennent à titre de sanction.

58. F. SCOTT, « Administrative Law », (1948) 26 R.B.C. 283.

59. L.R.Q., c. A-6. Au fédéral, il s'agit de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), c. F-11.