

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve

Yves Ouellette
Avocat et professeur
à la Faculté de droit
de l'Université de Montréal



Les Éditions Thémis

Sous-section 1.

La compétence générale de surveillance

On trouve fréquemment dans la loi constitutive d'un organisme de régulation une disposition attribuant une compétence générale de surveillance. Les libellés peuvent varier d'une loi à l'autre et aucun n'est sacramentel, le législateur s'exprimant dans les termes d'un mandat général de surveillance ou de contrôle de certaines entreprises ou d'une industrie⁹². Une disposition habilitante de ce genre n'est pas un ornement mais recelle un potentiel insoupçonné de compétence. Dans une société qui adhère à la proposition que ce qui n'est pas défendu est permis⁹³, l'organe de régulation ne disposerait en principe que des compétences explicites énumérées dans la loi. Mais l'ajout d'une compétence générale de surveillance a pour effet d'élargir l'autorité de l'organisme et de lui permettre de rendre des ordonnances sur des sujets omis ou non explicitement prévus par la loi, sous réserve de l'obligation de l'organisme d'exercer sa discrétion conformément à la finalité de la loi. En vertu d'une longue tradition jurisprudentielle remontant aux années 20, la compétence générale de surveillance, interprétée largement, a permis à des organismes d'exercer leur mandat de régulation même en l'absence de textes spécifiques et de rendre des ordonnances sur diverses questions reliées à leur mandat, mais qu'il était difficile pour le législateur de prévoir dans l'abstrait⁹⁴. C'est ainsi, par exemple, que l'ancêtre des organismes de régulation au Québec, l'ancienne Commission des services publics, se vit reconnaître compétence, même en l'absence de texte

spécifique, pour ordonner à un organisme de surveillance d'acquiescer à celui d'une municipalité.

Le mandat général de surveillance est souvent extensible au bon plaisir et n'est pas un chèque en blanc. La compétence est exercée de façon conforme à la loi et à des considérations étrangères à l'esprit de la loi.

La détermination du cadre de la compétence d'un organisme de contrôle de l'industrie nécessite souvent des analyses de la loi et de la discrétion en prenant en considération le projet sur l'environnement⁹⁷. Sont également en jeu le contenu des enveloppes et de la loi qui accompagnent les factures exportées⁹⁸.

La compétence générale de surveillance pour un organisme de régulation est souvent le fruit d'une infirmité juridique qui est compensée par une interprétation large et implicite⁹⁹ ou des compétences

⁹² Voir la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.Q. 1990, c. 13, art. 5; voir aussi l'ancienne *Loi de la Régie des transports*, S.R.Q. 1964, c. 228, art. 3.

⁹³ *Commission de contrôle des permis d'alcool du Québec c. Distributions Kinéma Ltée*, [1976] C.S. 1432, 1441, confirmé par [1977] C.A. 308; *Jean-Rock Dumont c. La Reine*, [1977] C.A. 114.

⁹⁴ *Morrissey (Wm.F.) Ltd. c. Ontario Racing Commission*, [1960] R.C.S. 104; *Dumont Express (1962) Ltée c. Perron*, [1974] C.A. 67; *Twentieth Century Explorations Ltd. c. Commission des valeurs mobilières du Québec*, [1975] C.S. 687; *Capital Cities Communications Inc. c. Canadian Radio-Television Commission*, (1978) 81 D.L.R. (3d) 609 (C.S.C.); *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2; *Motor Transport Board of Manitoba c. Purolator Courrier Ltd.*, (1982) 126 D.L.R. (3d) 385 (C.S.C.); R.P. BARBE, *op. cit.*, note 87, p. 127 et suiv.

⁹⁵ *Nadeau c. Corporation du Village de La Grande Pêche*, [1993] 1 R.C.S. 105.

⁹⁶ *Re Athabasca Tribal Council*, 124 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.).

⁹⁷ *New Brunswick (Minister of Environment and Heritage) c. Canadian Paper Mills Association*, (1993) 105 D.L.R. (4th) 533 (C.S.C.); *Procureur général c. Québec (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 159.

⁹⁸ *Pacific Gas and Electric Co. c. British Columbia*, 106 S.Ct. 903 (1986).

⁹⁹ *Commission de transports du Québec c. Société de transport de Québec*, [1994] 1 R.C.S. 2124 (C.A.).

veillance

constitutive d'un organisme de compétence générale de surveillance, une loi à l'autre et aucun n'est dans les termes d'un mandat général sur certaines entreprises ou d'une surveillance de ce genre n'est pas un ornement de compétence. Dans une société, n'est pas défendu est permis⁹³, le principe que des compétences ajout d'une compétence générale autorité de l'organisme et de lui sur des sujets omis ou non expressément de l'obligation de l'organisme à la finalité de la loi. En vertu remontant aux années 20, la interprétée largement, a permis à la régulation même en l'absence de connaissances sur diverses questions difficile pour le législateur de prévoir, par exemple, que l'ancêtre des ancienne Commission des services, même en l'absence de texte

produits agricoles, alimentaires et de l'industrie, ainsi que l'ancienne Loi de la Régie des

Alcool du Québec c. Distributions confirmé par [1977] C.A. 308; *Jean-Charles* [1974] R.C.S. 104;

Commission, [1960] R.C.S. 104; [1974] C.A. 67; *Twentieth Century* *Inc. c. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, [1975] 1 R.C.S. 609 (C.S.C.); *CKOY Ltd. c. Transport Board of Manitoba* c. [1974] 1 R.C.S. 385 (C.S.C.); R.P.

spécifique, pour ordonner à une municipalité de raccorder son service d'aqueduc à celui d'une municipalité voisine⁹⁵.

Le mandat général de surveillance n'est évidemment pas indéfiniment extensible au bon plaisir de l'organisme administratif et ce n'est pas un chèque en blanc. La large discrétion qu'il comporte doit être exercée de façon conforme à la finalité de la loi et non pour des considérations étrangères à l'esprit de la loi, si louables soient-elles⁹⁶.

La détermination du cadre d'un mandat général de surveillance peut souvent nécessiter des analyses soignées des textes. Le mandat d'un organisme de contrôle de l'industrie de l'énergie lui permet-il d'exercer sa discrétion en prenant en considération l'impact d'une demande ou d'un projet sur l'environnement⁹⁷? S'étend-il à la compétence pour contrôler le contenu des enveloppes et des messages publicitaires ou éditoriaux qui accompagnent les factures expédiées aux abonnés par l'entreprise réglementée⁹⁸?

La compétence générale de surveillance constitue un outil précieux pour un organisme de régulation et ceux qui n'en sont pas pourvus souffrent d'une infirmité juridique importante, qu'il faut tenter alors de compenser par une interprétation large de la doctrine de la compétence implicite⁹⁹ ou des compétences explicites extensibles.

⁹⁵ *Nadeau c. Corporation du Village de Mont-Joly*, (1921) 30 B.R. 563.

⁹⁶ *Re Athabasca Tribal Council and Amoco Canada Petroleum Co.*, (1981) 124 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.).

⁹⁷ *New Brunswick (Minister of the Environment) c. Canadian Pacific Ltd.*, (1993) 105 D.L.R. (4th) 533 (N.B.Q.B.); *Re Electric Power and Telephone Act (P.E.I.) ss. 6 and 26*, (1994) 109 D.L.R. (4th) 300 (P.E.I.S.C.A.); *Québec (Procureur général) c. Canada (Office National de l'Énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159.

⁹⁸ *Pacific Gas and Electric Co. c. Public Utilities Commission of California*, 106 S.Ct. 903 (1986).

⁹⁹ *Commission de transports du Québec c. Maski-Tours inc.*, [1994] R.J.Q. 2124 (C.A.).