
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

© 2010

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3814-2012
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 20 DÉCEMBRE 2012
Pièces n°: NON COTÉE

Patrice Garant, M.S.R.C.
Professeur émérite, Université Laval

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3814-2012
PIÈCE NO: C-ROEÉ-0018
Date: 20 DÉCEMBRE 2012

Avec la collaboration de
Philippe Garant, avocat, M.Sc.Pol.,
Jérôme Garant, avocat, LL.M.,

du Parlement fédéral, a commencé à octroyer un tel pouvoir à l'égard de plusieurs de ces régies ou commissions.

La directive est un acte à portée générale qui vise à encadrer le pouvoir discrétionnaire d'une autorité administrative. Contrairement au règlement, la directive repose en théorie sur l'absence de force normative à l'égard des tiers¹⁵⁶. Toutefois, selon la Cour d'appel du Québec, une directive qui « contraint la conduite d'un autre sujet de droit, modifie, et crée des obligations pour une catégorie d'administrés » est un véritable règlement¹⁵⁷. La directive sera qualifiée de véritable règlement lorsqu'elle en a les traits essentiels : c'est ce que la Cour suprême a reconnu dans le célèbre arrêt *Friends of Old Man River*¹⁵⁸.

Dans l'arrêt *Innisfil* de la Cour suprême, il était question d'une directive ministérielle que la Commission municipale de l'Ontario (Ontario Municipal Board) avait considérée comme s'imposant à elle, de telle sorte qu'elle avait refusé tout contre-interrogatoire sur le contenu de cette directive¹⁵⁹. Par cette directive, le ministre indiquait à la Commission l'orientation que le Gouvernement voulait expressément lui voir prendre. Sur la légalité d'un tel pouvoir de directive, la Cour énonce que le fait que la loi autorise expressément le gouvernement à donner des directives d'orientation à un tribunal administratif n'est donc pas en soi contraire aux principes de justice naturelle et s'accommode du processus quasi judiciaire¹⁶⁰. La Cour note qu'en l'espèce la directive ne se fondait pas sur un texte précis, de telle sorte qu'il n'y avait pas de « possibilité pour le pouvoir exécutif de restreindre l'activité de la Commission par décret du conseil, réglementation, instructions ou autrement [...] »¹⁶¹.

La légalité des directives peut cependant être contestée. Il a été décidé que non seulement la directive ne doit pas être contraire à la loi, c'est-à-dire contredire une disposition de la loi¹⁶², mais elle ne doit pas, en allant au-delà de la clause habilitante, restreindre la portée de la loi et notamment restreindre indûment le pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique à laquelle elle est destinée¹⁶³. Cette règle a été appliquée par la Cour supérieure dans l'arrêt *Action*

156. Sur la distinction entre règlement et directive, voir *supra*, chapitre IV.

157. *Dlugosz c. P.G. Québec* [1987] R.J.Q. (C.A.); *Medic Ambulance c. C.H. St.M.*, [1982] C.P. 244.

158. *Friends of Old Man River c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 33; *Nordyne c. Canada*, [1995] R.J.Q. 1544, 1551 (C.S.).

159. *Canton d'Innisfil c. Canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145.

160. *Ibid.*, p. 173.

161. *Ibid.*, p. 164.

162. *B.C. Hydro Power Authority c. B.C. Utilities Commission*, (1996) 20 B.C.L.R. (3d) 106 (B.C.C.A.); *Yukon Utilities Board c. Commissioner in Executive Council*, (1996) 26 Admin. L.R. 230 (Y.T.C.A.); *Hopital Laval c. Samson*, [1992] R.J.Q. 2438 (C.A.); *Droit de la famille - 1828*, [1993] R.J.Q. 2095, 2099 (C.S.).

163. *YM (Sales) Inc. c. Canada (Ministre du Commerce international)*, [1990] 1 C.F. 722; *Vidal c. M.M.I.*, (1991) 13 Imm. L.R. (2d) 123 (C.F.); *Dawkins c. Canada*, [1992] 1 C.F. 653.

*Réseau Consommateur*¹⁶⁴. La Cour réaffirme qu'elle n'a pas à évaluer « le contexte politique entourant la prise de décision et l'opportunité de celle-ci »¹⁶⁵. Par contre, elle considère que « la marge d'exercice de la discrétion ministérielle par voie de directive est restreinte par la disposition constitutive », c'est-à-dire la disposition habilitante qu'est l'article 110 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui « n'autorise que les seules directives qui portent sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre »¹⁶⁶. La Cour fonde cette interprétation restrictive sur le principe d'autonomie des organismes de régulation économique vis-à-vis l'Exécutif.

Ce principe d'autonomie découle de la volonté expresse du législateur de créer un organisme de régulation indépendant de l'Exécutif. La Cour supérieure cite à l'appui l'arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan, *Re : Public Utilities Review Commission* de 1986¹⁶⁷. La Cour refuse de considérer la Régie de l'énergie comme une « extension du pouvoir exécutif ou de démembrement de l'Administration centrale »¹⁶⁸.

Par ailleurs, l'effet de la directive obligatoire pourrait être de restreindre l'autonomie du tribunal administratif qui a un véritable pouvoir décisionnel soumis à un processus quasi judiciaire¹⁶⁹. Une directive obligatoire peut énoncer des orientations et objectifs généraux. Elle ne pourrait cependant contenir des instructions précises, à caractère spécifique. Le pouvoir discrétionnaire d'un organisme de régulation peut certes être encadré, mais il ne peut pas être réduit de telle sorte que celui-ci se trouve à agir sous la dictée d'un autre¹⁷⁰.

Les auteurs, de même que la Commission de réforme du droit du Canada, ont estimé que le pouvoir de directive, comme forme de contrôle *a priori*, devrait être exercé « en principe au niveau des orientations générales, avant que ne se présente des cas particuliers »¹⁷¹. Ainsi, la directive émise pendant qu'un tribunal administratif est saisi d'une affaire risque de violer le principe d'autonomie et d'indépendance inhérent au processus quasi judiciaire.

164. *Action Réseau Consommateur c. P.G. Québec et Régie de l'énergie*, [2000] R.J.Q. 1769 (C.S.).

165. *Ibid.*, p. 33 du jugement : elle se fonde sur l'arrêt *Bellefleur* de la Cour d'appel, [1993] R.J.Q. 2320, 2342 (j. Baudouin).

166. *Ibid.*, p. 34.

167. *Re Public Utilities Review Commission*, (1986) 26 Admin. L.R. 216 (C.A.).

168. *Ibid.*

169. *AGIP SPA c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1979] 1 C.F. 223, 230 (C.A.F.).

170. *Alkali Lake Indian Band c. Westcoast Transmission*, (1984) 7 Admin. L.R. 64, 75 (Alta C.A.).

171. *Les organismes administratifs autonomes*, Document de travail n° 25, p. 93.