

Pierre Issalys

Denis Lemieux

**L'ACTION
GOUVERNEMENTALE**

**Précis de droit
des institutions
administratives**

3^e édition

© 2009

ÉDITIONS YVON BLAIS

Loi sur la fonction publique, L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 50.1 (réglementation, par le Conseil, des concours de recrutement et de promotion) et 99 (fonctions du président du Conseil).

Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans le secteur public et parapublic, L.R.Q., c. R-8.2, art. 1 (application au personnel des commissions scolaires, des cégeps, des établissements de santé et de services sociaux et de certains autres organismes administratifs autonomes), 42 (attribution par le Conseil des mandats de négociation).

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11 et modif., art. 5 à 13 (composition et attributions du Conseil ; attributions du président).

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (partie 1 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*) : art. 111 (conclusion des conventions collectives des fonctionnaires).

Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, art. 464 et 485 (approbation par le Conseil du trésor des règles budgétaires et des règlements établis par le ministre et applicables aux agences régionales et aux établissements).

Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q., c. M-30, art. 3.20 (détermination de conditions de travail par le Conseil du trésor).

Loi sur l'Agence des partenariats publics-privés du Québec, L.R.Q., c. A-7.002, art. 40 (directives du président du Conseil du trésor sur les orientations et objectifs de l'Agence).

5.13 L'acte du gouvernement : le décret

BRUN, TREMBLAY et BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., 2008, p. 388-389.

DUSSAULT et BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., 1984, t. I, p. 76-77, 341 et 415-417.

Assurant la direction permanente du Pouvoir exécutif de l'État, le conseil des ministres est appelé à prendre ou à approuver, chaque année, des milliers de décisions. Parmi ces décisions, un certain nombre ont pour l'objet la modification de l'état du droit, soit par création ou mise à effet de normes juridiques nouvelles, soit par suppression ou modification de normes juridiques existantes. Ces décisions discrétionnaires prises en vertu d'une habilitation donnée par la loi – ou, exceptionnellement, fondée sur la prérogative royale (voir 2.12) – doivent faire l'objet d'un décret. Le décret est un docu-

ment, sig
et le gouv
verneme
ceux du
formelle

Le c
susceptil
norme ju
le conten
en vigne
visant un
loi ou d'u
certain r
laquelle
l'indicat
pouvoir,
le minis
l'indicat
ment ou
mention
auquel l
la ment
de procé
égaleme
décision

L'a
autreme
à une or
par un n
notamm
de celle-
bles.

Le
intégral
lier lors
fédérau
Canada
les autr
dépend
qu'elle p

ment, signé par le greffier du conseil (voir 5.10), le Premier ministre et le gouverneur énonçant la décision issue d'une délibération du gouvernement. Les pouvoirs sur lesquels se fonde un tel acte sont en effet ceux du gouvernement, et leur exercice exige donc la conjonction formelle du gouverneur et du conseil.

Le décret, en lui-même, n'est en quelque sorte qu'une enveloppe, susceptible de servir à l'exercice des pouvoirs les plus divers ; la norme juridique issue de la délibération du gouvernement représente le contenu de cette enveloppe. Il peut s'agir d'un règlement, de la mise en vigueur d'une loi, d'une nomination, d'une décision de tutelle visant une autorité décentralisée, d'une modalité d'application d'une loi ou d'un règlement, etc. Le décret lui-même renferme cependant un certain nombre d'indications juridiquement significatives : la date à laquelle il a été pris, puis enregistré par le greffier du conseil, l'indication des dispositions habilitant le gouvernement à exercer ce pouvoir, la mention de la recommandation faite au gouvernement par le ministre promoteur de la mesure ou par le Conseil du trésor, l'indication de la nature de la décision (décision propre du gouvernement ou approbation de la décision d'une autorité décentralisée), la mention de l'acte antérieurement pris en vertu du même pouvoir et auquel le décret substitue une norme nouvelle, et enfin, s'il y a lieu, la mention de l'accomplissement préalable de certaines formalités de procédure. Les décrets du gouvernement québécois renferment également une mention très succincte des motifs d'opportunité de la décision.

L'adoption par le conseil des ministres, sous forme de décret ou autrement, de toute mesure impliquant de sa part une décision quant à une orientation ou une politique nouvelle doit être recommandée par un ministre au moyen d'un mémoire (voir 5.17). Ce document fait notamment état des objectifs visés par la mesure et justifie la nature de celle-ci par comparaison avec les solutions de rechange envisageables.

Les décrets québécois font en principe l'objet d'une **publication** intégrale à la Partie II de la *Gazette officielle du Québec*, en particulier lorsqu'ils sont porteurs d'un règlement (voir 7.20). Les décrets fédéraux apparaissent, sauf exception, à la Partie II de la *Gazette du Canada* s'ils sont porteurs d'un texte réglementaire (voir 7.6) ; dans les autres cas, leur publication à la Partie I de la *Gazette du Canada* dépend de l'appréciation par le greffier du Conseil privé de l'intérêt qu'elle présente pour le public.

- Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18, sec. II.1 (publication des décrets).
- Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, D. 111-2005, (2005) 137 G.O.Q. II, 861 et modif., art. 27 à 30 (nature du décret et traitement des projets de décret).
- Règlement sur les exemptions de publication intégrale des décrets*, D. 1884-84, (1984) 116 G.O.Q. II, 4185 (publication limitée au titre, à la date, au numéro et au nombre de pages).
- Loi sur les transports*, L.R.Q., c. T-12, art. 8.1 (décret ayant par lui-même un contenu à caractère réglementaire).
- Fédération des étudiants et étudiantes du Québec c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, [1992] C.A.I. 377 (C.Q.) (Une décision du Conseil exécutif prévoyant une hausse des frais de scolarité dans les universités est l'énoncé d'une politique générale ; il ne s'agit pas d'un texte à caractère réglementaire, puisqu'il n'existe aucune habilitation à réglementer cette matière, mais bien d'une décision sur le financement des universités.).
- Coyle v. Minister of Education*, (1979) 90 D.L.R. (3d) 388 (B.C.S.C.) (Un décret peut avoir caractère législatif, administratif, exécutif ou juridictionnel, selon la nature de la fonction qu'exerce le gouvernement lors de la prise de ce décret.).
- Sinclair c. P.G. Québec*, [1992] 1 R.C.S. 579 (Un décret du gouvernement ayant par lui-même un contenu à caractère réglementaire est un texte de nature législative assujetti à l'exigence constitutionnelle de bilinguisme.).
- Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Dueck*, [1999] 3 C.F. 203 (S.P.I.) (Le décret adoptant, sans référence à une loi, une politique secrète de contrôle par la GRC du niveau de sécurité des candidats à l'immigration ne peut se fonder sur la prérogative royale, remplacée sur ce point par l'habilitation du ministre dans la *Loi sur l'immigration*, et n'est donc pas susceptible de produire d'effets juridiques.).
- Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François c. P.G. Québec*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.) (Le tribunal ne peut contrôler le bien-fondé des motifs ayant déterminé le gouvernement à adopter un décret, mais celui-ci ne peut, puisqu'aucune disposition d'une loi n'habilite à le prendre, avoir effet à l'encontre d'un texte impératif.).
- Compo-Haut-Richelieu c. Mulcair*, J.E. 2007-107 (C.S.) (Un décret porteur de la décision relative à la demande d'autorisation administrative d'un projet est un acte discrétionnaire du Pouvoir exécutif, non soumis à la *Loi sur la justice administrative* et qu'un tribunal ne peut invalider que s'il est manifestement déraisonnable.).

5.14 Les p

DUSSAULT
p. 543-55
SALEMBIE

Un gr
le gouvern
aussi bien
laire de po
nement de
d'autres a
en vigueur

Le p
habilitatio
ral et impo
de s'appli
très larges
ment soit
gouverner
législatif,

Cert
gouverner
ble des rè
ments et,
(voir 7.1).
nement p
Ce cadre l
tantes du
cessus a
prises au
considéra
règlemen
tations p
multiplic
nancemen
leur prol
dimensio
men des
comparat
mentaire