

**Pierre Issalys**

**Denis Lemieux**

**L'ACTION  
GOUVERNEMENTALE**

**Précis de droit  
des institutions  
administratives**

**3<sup>e</sup> édition**

**ÉDITIONS YVON BLAIS**

© 2009 Thomson Reuters Canada Limitée

**MISE EN GARDE ET AVIS D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ :** Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de mémoriser sur un système d'extraction de données ou de transmettre, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, tout ou partie de la présente publication, à moins d'en avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite de l'éditeur, Éditions Yvon Blais.

Ni Éditions Yvon Blais ni aucune des autres personnes ayant participé à la réalisation et à la distribution de la présente publication ne fournissent quelque garantie que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de celle-ci. Il est entendu que la présente publication est offerte sous la réserve expresse que ni Éditions Yvon Blais, ni l'auteur (ou les auteurs) de cette publication, ni aucune des autres personnes ayant participé à son élaboration n'assument quelque responsabilité que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de son contenu ou au résultat de toute action prise sur la foi de l'information qu'elle renferme, ou ne peut être tenu responsable de toute erreur qui pourrait s'y être glissée ou de toute omission.

La participation d'une personne à la présente publication ne peut en aucun cas être considérée comme constituant la formulation, par celle-ci, d'un avis juridique ou comptable ou de tout autre avis professionnel. Si vous avez besoin d'un avis juridique ou d'un autre avis professionnel, vous devez retenir les services d'un avocat, d'un notaire ou d'un autre professionnel. Les analyses comprises dans les présentes ne doivent être interprétées d'aucune façon comme étant des politiques officielles ou non officielles de quelque organisme gouvernemental que ce soit.

### **Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Issalys, Pierre

L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives

3<sup>e</sup> éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-170-1

1. Droit administratif – Canada. 2. Canada – Administration. 3. Pouvoir discrétionnaire (Droit administratif) – Canada. 4. Droit administratif – Québec (Province). I. Lemieux, Denis. II. Titre.

KE5015.I87 2009

342.71'06

C2009-941800-2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada accordée par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2009  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISBN : 978-2-89635-170-1

Imprimé aux États-Unis



**THOMSON REUTERS**

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

C.P. 180 Cowansville  
(Québec) Canada  
J2K 3H6

Service à la clientèle  
Téléphone : 1-800-363-3047  
Télécopieur : (450) 263-9256

Site Internet : [www.editionsyvonblais.com](http://www.editionsyvonblais.com)

groupes de défense de catégories vulnérables, syndicats, associations professionnelles, etc.). Dans la mesure où la décision à prendre revêt une portée générale (voir 3.13), le processus qui y conduit vise moins à déterminer les droits d'individus ou d'entreprises particularisés qu'à informer l'organisme de régulation, et se prête donc à un encadrement procédural souple, ouvert à une large participation. Le fonctionnement de l'organisme de régulation s'apparente alors à celui d'un organisme consultatif (voir 6.2) ou d'une commission d'enquête (voir 5.27). Certains dispositifs de régulation permettent d'ailleurs à l'organisme de soutenir financièrement la participation aux audiences d'intervenants dont l'apport est jugé nécessaire ; dans certains cas, l'organisme peut mettre ce soutien à la charge des entreprises susceptibles de bénéficier d'avantages économiques par l'effet de la décision en préparation. En revanche, lorsque l'organisme est appelé à statuer sur une situation individualisée, la complexité de celle-ci et l'importance des enjeux, notamment économiques, de la décision imposeront souvent le strict respect de la procédure contradictoire. Le fonctionnement de l'organisme de régulation se rapprochera alors de celui du tribunal administratif, même si, en droit québécois, il continue de relever de l'exercice d'une fonction administrative. Quel que soit le type de décision à rendre, l'organisme de régulation disposera, en raison même du caractère multifonctionnel de sa mission, de ses propres sources d'informations. Ses services d'enquête, de documentation et d'analyse pourront apporter aux débats qui se déroulent devant lui une contribution relativement indépendante par rapport à celle des autres parties ou intervenants. À cet égard, l'organisme de régulation se trouve placé dans une situation bien différente de celle d'un tribunal judiciaire ou de la plupart des tribunaux administratifs. Il n'est pas exclusivement tributaire de la « preuve » faite devant lui par les administrés. Il peut compter non seulement sur les compétences spécialisées de ses membres, mais aussi sur les ressources humaines et matérielles souvent importantes qui lui sont confiées pour l'exécution de sa mission de régulation. Cette situation, liée au caractère même de cette mission, rend plus problématique encore que dans le cas des tribunaux administratifs la transposition aux organismes de régulation du modèle de la décision judiciaire. En effet, tandis que les juges judiciaires ne tranchent que les affaires qu'ils ont entendues, sur la seule base de ce qu'ils ont entendu, les membres des organismes de régulation pratiquent une collégialité plus large, et sont assistés de collaborateurs permanents dont la tâche est de contribuer à leurs décisions par des études, des rapports et des avis. Les aménagements de procédure tendant à concilier ces pratiques, inévitables et même souhaitables, avec les exigences de l'impartialité et de la transparence contribuent à la relative complexité du processus décisionnel des organismes de régulation.

*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 et modif., art. 6 (pouvoir du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'énoncer des politiques par voie de directives).

*Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1, art. 239 (pouvoir d'enquête de l'Autorité des marchés financiers, notamment à des fins de répression d'infractions au droit étranger), 273.1 (pouvoir du Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières d'imposer et de percevoir une pénalité administrative), 273.2 (pouvoir d'exiger le remboursement des frais d'une enquête au contrevenant qui en a fait l'objet), 273.3 (pouvoir d'interdire à un contrevenant l'exercice de certaines fonctions) et 274 (pouvoir de l'Autorité d'établir des instructions générales à l'adresse des opérateurs du marché).

*Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01, art. 25 (obligation pour la Régie de tenir des audiences publiques sur certaines catégories d'affaires), 32 (pouvoir de la Régie d'énoncer des politiques sur des sujets techniques), 36 (pouvoir de mettre certains frais et dépenses à la charge