Document generated on 07/14/2025 5:49 p.m.

Les Cahiers de droit

Réflexions sur l'acte réglementaire et quasi-réglementaire

Patrice Garant and Hélène Grenier

Volume 17, Number 2, 1976

URI: https://id.erudit.org/iderudit/042106ar
DOI: https://doi.org/10.7202/042106ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Garant, P. & Grenier, H. (1976). Réflexions sur l'acte réglementaire et quasi-réglementaire. *Les Cahiers de droit*, *17*(2), 515–537. https://doi.org/10.7202/042106ar

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1976

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Réflexions sur l'acte réglementaire et quasi-réglementaire

Patrice GARANT *
Hélène GRENIER **

National Cablevision Ltd v. *La Régie des services publics*
[1975] C.A. 335.

La Cour d'appel du Québec a rendu, le 21 mars 1975, un arrêt qui est d'un grand intérêt pour l'évolution du droit administratif.

Il met en cause le doyen de nos tribunaux administratifs, la Régie des services publics, à propos d'un problème à la fois difficile et délicat : celui de la qualification du pouvoir normatif des organismes que l'on appelle communément « tribunaux administratifs » ou « régies » ou « commissions administratives de surveillance et de contrôle ». Ces organismes exercent des pouvoirs administratifs et des pouvoirs quasi-judiciaires ; mais exercent-ils vraiment des pouvoirs réglementaires au sens de législation déléguée ; ou plutôt s'agit-il d'un pouvoir « quasi-réglementaire », une catégorie juridique quelque peu méconnue qui doit être étudiée, parce qu'elle occupe une place non négligeable dans notre droit administratif ?

L'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *National Cablevision Limited et Cie de Télévision de Sept-Îles*, qui confirme d'ailleurs le jugement du juge Pierre Côté de la Cour supérieure, est d'autant plus important qu'il existe chez le législateur québécois, depuis trois ou quatre ans, une tendance nouvelle qui consiste à donner ou à transférer au lieutenant-gouverneur en conseil d'importants pouvoirs de réglementation qui ont été jusque-là, ou qui auraient pu être, dévolus aux régies ; cela a été remarqué surtout lors de la transformation de l'ex-Régie des transports en 1971, et de la Régie des services publics en 1973.

Si la fameuse notion de pouvoir « quasi-judiciaire » a bel et bien acquis droit de cité dans ce que les continentaux ont appelé notre quasi-droit administratif, nous ne devons pas craindre de décrire notre réalité

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.
** Auxiliaire de recherche à la même Faculté.

administrative telle qu'elle est : existe-t-il une catégorie nouvelle importante que nous désignons sous le vocable de « quasi-réglementaire » ?

Selon M. André Gélinas dans son tout récent ouvrage, l'organisme que l'on appelle « régie » a une fonction de réglementation consistant principalement à « réglementer le développement et les conditions techniques d'exercice d'une activité privée, à surveiller son fonctionnement, et à l'occasion à entendre les objections des citoyens et groupes relativement à ce fonctionnement » [1].

Cette fonction implique souvent, chez l'organisme qui en est responsable, l'existence simultanée d'un pouvoir d'enquête et d'audition, et d'un pouvoir d'adjudication. Selon une certaine doctrine, une régie se différencierait nettement d'un véritable tribunal administratif par le fait qu'elle dispose habituellement de vastes pouvoirs de réglementation et que son processus d'adjudication individuelle se fonde sur des normes la plupart du temps subjectives, soit qu'elle applique un texte réglementaire qu'elle a elle-même édicté, soit que la loi qui lui confère ses pouvoirs prévoit qu'elle doit fonder ses décisions selon la norme d'intérêt public. En fait, l'enquête et l'audition dans le cas d'une régie n'auraient pas pour but, comme dans le cas d'un tribunal administratif, de déterminer l'existence d'un droit ou d'une obligation, mais plutôt d'aider l'organisme à prendre une meilleure décision.

La Régie des services publics a-t-elle de véritables pouvoirs réglementaires ? Nous allons tenter de définir cette notion pour vérifier jusqu'à quel point elle exerce véritablement une fonction législative, en réfléchissant sur la notion même de pouvoir réglementaire et celle de pouvoir quasi-réglementaire ; nous analyserons ensuite les pouvoirs de la Régie des services publics selon la loi qui la régit et d'après la jurisprudence ; nous verrons ensuite comment les membres de ce tribunal administratif qualifient leur pouvoir, pour enfin donner notre propre opinion.

Paragraphe I – La notion de pouvoir réglementaire ou quasi-réglementaire

Qu'est-ce qu'un règlement ? On affirme généralement qu'un règlement est une loi ou de la législation déléguée ou subordonnée ou dérivée. Dans notre système juridique, la loi peut être définie suivant un point

1. André GÉLINAS, *Les organismes autonomes du gouvernement*, Québec, P.U.Q., 1975, p. 69 ; voir aussi René DUSSAULT, *Traité de Droit Administratif*, tome I, p. 105, Québec, P.U.L., 1974.

de vue formel et suivant un point de vue matériel. Suivant le point de vue formel, la loi est l'acte du Parlement ; suivant un point de vue matériel, c'est-à-dire quant à son contenu, la loi ou l'acte législatif est l'acte normatif à caractère général et impersonnel. Il résulte de ceci qu'à cause du principe de la suprématie du Parlement, la loi parlementaire, si elle est toujours formellement une loi, peut ne pas être un acte législatif au sens matériel : par une loi particulière, le Parlement peut changer le siège social d'une corporation ou changer le nom d'une personne physique ou morale, fixer le montant d'une subvention spéciale à une personne déterminée, etc... En revanche, le Parlement peut habiliter une autorité publique à légiférer par règlement, c'est-à-dire à édicter des normes à portée générale et impersonnelle.

Si le Parlement est maître du contenu de la loi, peut-on dire que l'administration titulaire d'un pouvoir réglementaire est libre d'édicter dans son règlement soit des normes à portée générale et impersonnelle, soit des normes particulières ? En d'autres termes, un règlement peut-il être défini soit suivant un point de vue formel, soit suivant un point de vue matériel ? C'est ce que semble prétendre René Dussault qui affirme qu'il y a des règlements à portée générale, de type législatif, et des règlements à portée particulière, de type administratif [2].

Comment Dussault en arrive-t-il à cette affirmation ? Il définit le pouvoir réglementaire « [. . .] comme étant la possibilité pour une autorité administrative d'imposer, dans des cadres prévus par une loi, des normes légales de comportement. » [3] « Le pouvoir réglementaire est un pouvoir normatif dans la mesure où il a pour rôle de créer des normes légales de comportement et non simplement de prendre des décisions individuelles. » [4] L'auteur donne comme exemple de décisions individuelles : « la nomination d'un fonctionnaire, la signature d'un contrat, l'approbation d'une dépense, l'octroi d'une licence ou d'un permis ». Poursuivant « la distinction entre la norme et la décision », il soutient ceci : « ...alors qu'une décision a généralement pour but d'appliquer ou de préciser la loi dans une situation particulière touchant les droits ou les intérêts d'une ou de quelques personnes, une norme vise à établir un ordre juridique nouveau ou modifié, en établissant à l'avance des règles de comportement applicables à une ou plusieurs personnes ». [5]

---

2. *Op. cit. supra* note 1, pp. 733 à 739.
3. *Ibid.*, à la p. 721.
4. *Codem loco.*
5. *Ibid.*, à la p. 722.

Nous croyons qu'il n'est pas exact d'affirmer que tout acte normatif est un règlement. Pépin et Ouellette définissent le règlement comme étant « [. . .] des règles de conduite de portée générale qui ont force obligatoire à l'égard d'un nombre indéterminé de personnes. » [6] « L'aspect normatif, le caractère général et impersonnel, semble donc caractériser la mesure d'ordre réglementaire. » [7]

À l'inverse, Dussault commet une erreur en soutenant que la décision individuelle ne peut être un acte normatif ; le contrat est essentiellement un acte normatif, il est « la loi des parties » ; l'octroi d'un permis peut être assujetti à des normes de conduite édictées dans la décision elle-même. Il y a des décisions particulières qui ne sont que l'application de normes préétablies mais il y en a d'autres qui ont un caractère réellement normatif sans pour cela être des règlements.

Le législateur habilite une autorité à exercer un pouvoir réglementaire en l'autorisant à faire un ou des règlements pour... Il arrive toutefois que ce pouvoir normatif s'exerce formellement par voie d'ordonnances ou de décrets, d'arrêtés ou même de directives. Ce qui importe ce n'est pas l'appellation de l'acte, mais sa qualification de réglementaire ou non.

Si le règlement est un acte normatif à caractère général et impersonnel, peut-on affirmer que tout acte posé par l'Administration à caractère général et impersonnel est un règlement ? Nous ne croyons pas ! Le règlement, en droit administratif, est essentiellement un acte de législation déléguée, c'est-à-dire qu'il doit émaner d'une habilitation législative pour être assujetti au régime juridique de l'acte réglementaire. Ainsi les normes à portée générale et impersonnelle qu'un grand nombre d'autorités administratives établissent sous forme de directives, d'instructions, de circulaires, ou même qu'elles adoptent par voie d'ordonnances ou de résolutions ne sont pas des actes réglementaires au sens strict, si elles ne reposent pas sur une habilitation législative précise. Ces normes sont édictées pour servir de critère à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité en cause et vont servir de guide à ceux qui auront à appliquer la loi et aux administrés qui se verront appliquer cette loi [8]. pas à l'Administration qui peut y déroger.
Ces directives ou normes n'ont pas « force de loi », elles ne s'imposent

6. *Précis de contentieux administratif*, P.U.M., 1974, p. 23.
7. *Ibid*, à la p. 25.
8. Voir *Rapport McGuigan*, (Comité spécial sur les instruments statutaires), Ottawa 1969.

Dussault considère que ces directives constituent l'exercice d'un pouvoir quasi-réglementaire issu d'une délégation implicite. Toutefois, selon cet auteur, « [. . .] l'origine législative imprécise de la directive quasi-réglementaire a pour effet de la rendre non sanctionnable judiciairement ; d'un strict point de vue juridique, elle n'a pas force de loi et ne peut être appliquée par les tribunaux [. . .] » [9] Nous sommes parfaitement d'accord avec Me Dussault, bien que nous nous refusons de qualifier ces directives de « textes réglementaires issus d'un pouvoir réglementaire implicite » ; le pouvoir réglementaire ne peut être implicite et une directive n'est pas un texte réglementaire si elle n'a pas force de loi.

En droit administratif canadien et québécois, le règlement est l'acte qui dispose par voie générale et impersonnelle, qui est édicté en vertu d'une délégation législative expresse et qui a force de loi. Ces trois éléments sont essentiels à la définition juridique du règlement comme l'a reconnu le Comité parlementaire fédéral sur les instruments statutaires :

> Un règlement est une règle de conduite, décrétée par une autorité réglementaire conformément à une loi du Parlement, qui a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes [10].

Que signifie l'expression « par voie générale et impersonnelle » ? Il y a peu de jurisprudence sur la question, mais il semble que la doctrine et quelques arrêts sont à l'effet que la norme générale et impersonnelle est celle qui s'applique à un nombre indéterminé de personnes. Ceci revient à dire que le règlement est une norme objective, qui n'est pas actualisée. Il n'affecte pas des situations individuelles subjectives. La Cour fédérale d'appel a bien fait ressortir cette différence dans l'affaire *Creative Shoe* :

> L'objet de ces dispositions est de conférer au sous-ministre la compétence et la responsabilité administrative de percevoir les droits que prévoient les deux lois, mais aussi de conférer au ministre par des dispositions de nature législative les règles de détermination de la valeur [...] des articles en question [. . .] [11].

La Cour fédérale d'appel distingue entre le pouvoir « de trancher des cas particuliers à mesure qu'ils se présentent » et celui « de formuler des règles de portée générale que le sous-ministre et les fonctionnaires de son ministère doivent appliquer au cas de tous les importateurs qui se consacrent à l'importation des marchandises... » [12]

---

9. *Rose* v. *R.*, (1960) 22 D.L.R. (2nd) 155–156 ; DUSSAULT, *op. cit. supra* note 1, aux pp. 736 et 737.
10. *Cf. supra*, note 8.
11. Voir notamment *M.N.R.* v. *Creative Shoe*, [1972] C.F. 993, à la p. 1001.
12. *Ibid.*, à la p. 1001.

Que signifie enfin l'expression « ayant force de loi » ? Cela signifie non seulement que l'acte a un effet normatif et décisif ou exécutoire *erga omnes* ou à l'égard des tiers, comme on l'affirme généralement, mais qu'il lie également son auteur. Cela a une importance capitale dans le cas d'actes qualifiés de directives ou d'ordonnances à caractère général et impersonnel, s'appliquant aux tiers, mais que l'autorité administrative ou la Régie peut modifier à volonté au moment de l'application à des cas d'espèce.

Cette idée que le véritable règlement doit lier non seulement les tiers, mais aussi son auteur, a été affirmée sans équivoque par la jurisprudence et la doctrine. Le règlement est « *...a law having the attributes of generality of operation and binding force upon itself and others.* » [13] La Cour d'appel du Québec vient de rappeler cette vérité en 1975 dans son arrêt *Cie Télévision de Sept-Îles* à propos précisément des pouvoirs de la Régie, comme nous le verrons plus loin.

Paragraphe II – Les pouvoirs de la Régie des services publics

La *Loi de la Régie des services publics* énonce en son art. 25 que :

> Dans l'exercice de sa juridiction. la Régie se conforme aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'ar. 3(a) de la *Loi du Ministère des communications.*

Cet article a été inséré par le chapitre 56 des Lois de 1972 ; peut-on en conclure que le pouvoir réglementaire en matière de communication est exclusivement exercé par le lieutenant-gouverneur en conseil ? On est tenté de l'affirmer si l'on fait abstraction du reste de la loi. Mais nous verrons que tel n'est pas le cas.

Effectivement le lieutenant-gouverneur en conseil a déjà exercé les pouvoirs réglementaires qui lui confère la *Loi du Ministère des communications*, en édictant le règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution. Avant d'adopter ce règlement, la Commission parlementaire sur l'éducation, les affaires culturelles et les communications avait procédé à l'audition de 23 mémoires présentés par les entreprises

13. Lord Justice Lindley in *London Ass. of Shippowners and Brokers* v. *London and Indian Docks*, (1892) 3 Ch. 242, à la p. 252 ; *Ex parte Foster*, (1963) 63 S.R. (Min. S. Wales) 723 ; MOLOT, H. L. « Self created rules of policy and other ways of exercising administrative discretion », (1963) 18 *McGill L.J.* 310 ; BERGER, « Do Regulations really bind regulators », [1971] *North Western University Law Rev.* 137.

publiques de câblodistribution et de téléphone, par les radiodiffuseurs, les groupes de média communautaires et d'autres groupes et experts ; après modification, le règlement est entré en vigueur le 1er novembre 1973.

Peut-on soutenir que le pouvoir de réglementation attribué au lieutenant-gouverneur en conseil épuise à lui seul tout le champ de législation déléguée susceptible de découler la loi ? Le législateur a-t-il autrefois conféré à la Régie un pouvoir réglementaire et a-t-il laissé subsister ce pouvoir, nonobstant l'art. 25 précité ?

À l'art. 20 de la loi, on peut lire ceci :

> La Régie peut *en outre* :
> a) imposer aux propriétaires d'entreprises publiques l'obligation d'adopter toute mesure ou réforme propre à améliorer leurs services ;
> b) réglementer les conditions de salubrité et de sécurité des entreprises publiques.

La Régie peut donc, apparemment du moins, imposer par voie générale et impersonnelle des obligations à certaines catégories d'administrés. Cette réglementation envisagée par l'art. 20 doit avoir pour objet la qualité des services, la salubrité et la sécurité des entreprises. La Régie a prétendu exercer ces pouvoirs de réglementation en émettant deux ordonnances générales, l'une concernant la téléphonie et l'autre concernant la câblodistribution.

Les articles 30 et 31 de la loi peuvent également laisser croire que la Régie est titulaire d'un véritable pouvoir de réglementation.

> 30. Dans l'exercice de son droit de surveillance sur les propriétaires d'entreprises publiques, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service, à l'équipement, aux appareils, à l'extension de travaux ou de systèmes, aux parcours de messages, aux rapports à faire, aux règles, règlements, conditions et pratiques concernant les taux, prix et loyers et toutes autres matières de sa compétence.
>
> La Régie peut également statuer sur les mesures requises pour protéger et assurer le fonctionnement d'une ligne téléphonique, télégraphique ou de signalisation au cas de croisement ou de parallélisation avec une autre construction ou ligne soumise à la juridiction de la Régie.
>
> Elle peut aussi rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires pour assurer la sécurité et l'avantage du public et la fidèle exécution de tout contrat, charte ou franchise comportant l'usage de la propriété ou de droits publics.
>
> S.R. 1941, c. 143, a. 20 ; 9 Geo. VI, c. 21, a.4, L.Q. 1972, c. 56, L.Q. 1975, ch. 31.

> 31. Tout propriétaire d'entreprise publique est tenu, dans l'exploitation et l'administration de son entreprise, d'observer les règles, conditions et prescriptions fixées par la Régie.
>
> S.R. 1941, c. 143, a. 21.

Enfin l'article stipule que :

> La Régie, dans les matières de sa compétence et dans les limites de ses pouvoirs, décide toute question qui lui est soumise et peut émettre toute ordonnance qu'elle juge appropriée et adjuger, à sa discrétion, sur les frais et dépenses des enquêtes qu'elle conduit, de l'instruction des instances qui lui sont soumises et de l'exécution de ces ordonnances.
>
> Les décisions de la Régie sur les questions de fait de sa compétence sont finales et sans appel.

Outre ces dispositions de la loi qui semblent conférer un pouvoir de réglementation en matière de droit substantif, l'article 42 de la loi permet à la Régie d'édicter toutes règles de procédure et de pratique qu'elle juge nécessaires ou utiles à l'expédition des affaires qui lui sont soumises et à la mise en force de ses ordonnances. Les règles de pratique les plus récentes ont été adoptées en 1970, lors d'une assemblée de la Régie. Elles seront très prochainement modifiées, d'une part à cause de la création du Tribunal d'expropriation issu de la Régie, et d'autre part, afin de permettre à toute personne un accès maximum à la Régie.

Ces règles de pratique de la Régie sont écrites et toute personne qui en fait la demande peut en obtenir copie. Elles ne sont pas publiées dans la Gazette Officielle du Québec, et ce, pour des raisons d'ordre pratique. D'abord, la Régie considère que peu de gens consultent la Gazette Officielle, et elle préfère envoyer aux intéressés comme aux requérants copie de ses règles de pratique [14] ; la Régie adopte et modifie ces règles en assemblée, sans avoir pour cela à les faire approuver ultérieurement par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par quelqu'autre autorité. Dès que les règles sont adoptées ou modifiées, la Régie en envoie donc copie aux intéressés, sans autre formalité ; ceux qui ont à connaître les règles de pratique en vigueur n'ont qu'à les demander à la Régie, ce qui leur épargne toute recherche inutile.

Outre les dispositions de la loi qui pourraient être considérées comme des habilitations législatives fondant un pouvoir de réglementation ou un pouvoir quasi-réglementaire, les art. 36 et 40 utilisent le terme « règlement » pour servir de base à des poursuites pénales. L'art. 36 stipule que :

---

14. Vérification effectuée à la Régie.

> Tout propriétaire d'entreprise publique qui enfreint l'une quelconque des dispositions de cette loi. d'une ordonnance ou d'un règlement de la Régie, est passible [...]

L'art. 40 al. *b* se lit ainsi :

> Il est permis de poursuivre par une seule et même plainte plusieurs infractions à la présente loi, aux ordonnances et aux règlements de la Régie [...]

Lorsqu'il est question de l'homologation par la Cour supérieure des actes de la Régie, le législateur n'utilise que le terme « ordonnance » (art. 43). De plus, l'art. 44 de la loi utilise le terme « décision de la Régie » pour les fins de l'appel sur les questions de droit et de compétence à la Cour d'appel.

Peut-on supposer que le législateur ait fait une distinction entre ces trois catégories ; pour les fins des poursuites pénales il envisagerait toute sorte d'acte ; pour les fins de l'homologation, il n'envisagerait que les ordonnances qui ne seraient pas des règlements, car effectivement l'homologation d'un véritable règlement par la Cour de justice n'a guère de sens ; enfin, pour les fins de l'appel, il ne viserait à protéger les administrés que dans le cas de décisions qui ne sont pas des règlements, c'est-à-dire aux ordonnances particulières [15].

Paragraphe III – La qualification de ces pouvoirs par les cours de justice

La jurisprudence concernant l'étendue et la limite précise du pouvoir réglementaire de la Régie est peu abondante. Elle se résume actuellement à un affaire dont le jugement fut rendu en Cour supérieure et par la suite porté en appel devant la Cour d'appel [16].

Le 16 avril 1973, Téléphone du Nord de Québec Inc., et le 10 mai 1973, Québec Téléphone saisissaient respectivement la Régie de requêtes par lesquelles elles demandaient à être autorisées à agir comme porteurs exclusifs de câbles coaxiaux.

La Régie fit signifier, après leur dépôt, ces deux requêtes à tous les intéressés ; les requérantes comparurent alors, et firent valoir leurs prétentions contre les deux requêtes sus-mentionnées. Le lieutenant-gouverneur

15. Voir *supra* note 2.
16. *Vidéotron Ltée* v. *R.S.P.*, C.S. 1973, Québec, dossier 16,587 ; C.A. Québec n° 9992 du 22 mars 1975, [1975] C.A. 335.

en conseil n'avait pas encore adopté les règlements autorisés par l'article 3(a) de la *Loi du ministère des communications*. Le président de la Régie adopta, le 27 juin 1973, une « ordonnance de procédure » dont le but était de convoquer toute personne intéressée à une enquête générale, aux fins de définir les principes de réglementation concernant certains sujets devant intéresser les entreprises publiques de télécommunications.

Le 23 juillet 1973, Télébec Ltée présenta une requête pour être autorisée comme transporteur exclusif (*common carrier*). Le 25 septembre 1973, le lieutenant-gouverneur en conseil adoptait le règlement concernant les entreprises publiques de câblodistribution, règlement qui entra en vigueur le 1er novembre 1973.

Le 6 novembre 1973, la Régie tint une audience publique aux fins de procéder à l'enquête générale ordonnée par l'ordonnance de procédure du 27 juin 1973.

Les procureurs de certaines entreprises s'objectèrent à la tenue d'une telle enquête et invoquèrent le défaut de juridiction de la Régie. La Régie déclara son intention de procéder et les requérantes saisirent la Cour supérieure par la voie d'une requête en évocation.

Le juge Pierre Côté rechercha en premier lieu si la Régie était un tribunal soumis au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure. Il en vint à la conclusion, après avoir examiné la loi de la Régie, qu'il s'agissait d'un organisme administratif incidemment appelé à exercer des pouvoirs quasi-judiciaires en rendant obligatoires des ordonnances susceptibles d'affecter les droits des parties suivant des règles de procédure préalablement édictées.

En second lieu, le juge Côté devait déterminer si la Régie avait excédé sa juridiction ; il importait de rechercher la portée exacte de ladite ordonnance de procédure de la Régie. Voici le texte de son argumentation sur ce point.

> [...] Que la Régie ne possède aucun pouvoir de législation déléguée, cela ne semble pas faire de doute. La législation déléguée, on le sait, est cette législation qui est décrétée par règlement plutôt que par une loi adoptée par la législature. Ce pouvoir de réglementation est en général conféré au conseil exécutif bien qu'il arrive que la loi prévoit qu'il sera exercé par une commission ou une régie.
>
> Il n'y a rien dans la Loi de la Régie des services publics qui prévoit que la Régie aura le droit d'adopter des règlements. Il y a bien certains articles (20, 36) qui font mention des « règlements » de la Régie, mais il apparaît que le mot est alors employé dans le sens de « décisions »

ou « ordonnances » et ne saurait être interprété comme conférant à la Régie un véritable pouvoir de réglementation.

Il appert au contraire de l'article 25 de la Loi de la Régie des services publics que c'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui peut adopter des règlements :

> « Dans l'exercice de sa juridiction, la Régie se conforme aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 3(a) de la loi du Ministère des communications (1969, chap. 65 ; S.R. 1941, c. 143, a 15 ; P.L. 35, sanctionné le 12 décembre 1972) ».

Comme nous l'avons déjà mentionné, le lieutenant-gouverneur en conseil s'est prévalu de ce pouvoir de réglementation et a adopté le règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution (A.C. 3565–73) qui est entré en vigueur le 1er novembre 1973.

Strictement, il n'est donc pas exact de dire, en parlant de la Régie qu'elle possède un pouvoir de législation déléguée. Toutefois, comme nous l'avons déjà énoncé en recherchant si la Régie constitue un « tribunal » au sens de l'article 846 C.p., c'est le propre d'un nouvel organisme administratif, même investi à l'occasion de pouvoirs quasi-judiciaires, de ne pas être astreint à des normes préexistantes et d'être appelé à définir lui-même, en fonction du seul intérêt public, les règles devant motiver les ordonnances qu'elle rend. C'est ce qu'exprimait le juge Pratte, dans *Giroux* v. *Maheux* (1947 B.R. p. 163) en parlant de la Régie des *services publics :*

> « Elle disposera de la demande non pas d'après une norme préexistante, objective et indépendante, puisque la loi n'en fixe pas, mais d'après une norme qu'elle établira elle-même et qui correspondra à la conception qu'elle se sera faite de ce que l'intérêt public exige. Sa décision ne constatera pas de droits existants ; elle créera des droits pour l'avenir... On est convenu de dire que le pouvoir ainsi exercé est un pouvoir administratif ; en réalité, c'est un véritable pouvoir législatif ».

Il semble bien que ce soit dans ce sens que le Président de la Régie a compris le droit de « législation » dont jouit la Régie, lorsqu'il a fait état dans son ordonnance de procédure de l'exercice par la Régie de son pouvoir de « législation déléguée ». Toutefois, si l'on dépouille l'ordonnance et l'annexe de cet énoncé qui constitue peut-être une impropriété de termes, et si l'on s'attache à la portée véritable de ce que la Régie a ordonné, peut-on affirmer que l'on soit en présence d'un excès ou d'une absence de juridiction ?

Personne n'a soutenu que dans l'exercice de sa juridiction de surveillance et de contrôle des entreprises publiques (art. 3) la Régie n'avait pas le droit de statuer sur les trois requêtes dont elle a été saisie.

Personne n'a affirmé non plus que lors de la tenue de l'enquête dans chacune de ces enquêtes, la Régie était tenue de limiter la preuve aux seuls témoins appelés par les parties et qu'elle n'avait pas le droit de citer devant elle toute personne ou organisme susceptible de l'éclairer sur tous les aspects du problème dont elle est saisie. Les décisions de la Régie n'étant déterminées que par le seul intérêt public, il est clair que celle-ci a le droit, et même le devoir de ne rendre ses ordonnances qu'après avoir obtenu tous les renseignements susceptibles de l'éclairer.

Il est clair, comme l'énonce l'article 25 de la loi que dans l'exercice de sa juridiction, la Régie doit se conformer aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais l'on ne saurait affirmer que la Régie n'a pas le droit de statuer sur une matière non couverte par les règlements. En effet, la Régie jouit, dans l'exercice de sa juridiction de contrôle et de surveillance des entreprises publiques, d'un pouvoir discrétionnaire qui n'est limité que par les normes de l'intérêt public, de sorte que ce n'est dans les cas où le Conseil exécutif a adopté des règlements limitant en quelque sorte sa juridiction qu'elle sera obligée de s'y conformer. Dans le présent cas, l'article 32 du règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution n'a réglementé l'exercice de la juridiction de la Régie en matière d'utilisation par une entreprise publique d'installation appartenant à une autre entreprise qu'à deux cas spécifiques. Cet article n'a édicté aucune règle susceptible de solutionner le problème du « parallélisme » des installations de transmission de sons et d'images par fils ou câbles. Le silence du règlement sur ce point ne prive pas la Régie de sa juridiction pour en connaître.

Il s'ensuit donc que la Régie avait le droit de convoquer devant elle non seulement les parties immédiatement concernées, mais aussi toute personne capable de la renseigner sur les divers problèmes soulevés par ces requêtes. Or, c'est précisément ce que la Régie a entendu faire par le moyen de son ordonnance de procédure. L'énoncé contenu au deuxième paragraphe de l'annexe "A" à l'effet qu'à l'occasion de l'enquête « La Régie recevra une preuve générale de la part de toute personne intéressée en vue de définir des principes de réglementation » ne veut rien dire de plus qu'après avoir entendu la preuve, la Régie en dégagera certains principes directeurs qui lui serviront à motiver son ordonnance dans chacun des trois dossiers.

S'il arrivait toutefois que la Régie, prétendant exercer un pouvoir de législation déléguée qu'elle ne possède pas en fait, s'avise d'adopter des règlements pour donner effet aux conclusions qu'elle aura pu tirer des divers témoignages rendus devant elle, toute partie intéressée pourra demander à la Cour supérieure de prononcer la nullité de toute semblable législation. Tant que la Régie se limite à entendre des témoignages dans le cadre d'une enquête qu'elle a le droit de tenir, il n'y a pas lieu à évocation.

Pour ces motifs, le juge Pierre Côté refusa d'autoriser la délivrance du bref et rejeta la requête avec dépens. Le même jour, le juge Côté rendit jugement dans deux autres causes semblables, où l'autorisation sollicitée fut refusée, et la requête fut rejetée avec dépens.

Le jugement du juge Côté comporte une inexactitude n'affectant pas, cependant, l'essentiel. Il a été imprudent lorsqu'il a cité à l'appui de son jugement le *dictum* du juge Pratte dans *Giroux* v. *Maheux* [17]. Le juge Pratte dit bien que le fait pour un organisme de créer des droits pour l'avenir suivant des normes qui ne sont pas préexistantes, objectives et indépendantes, constitue en réalité un véritable pouvoir législatif ! Or, à notre avis, il a commis sur ce point une erreur.

Le jugement de la Cour supérieure est d'un très grand intérêt et sous l'aspect qui nous concerne ici, il a été confirmé unanimement par la Cour d'appel le 22 mars 1975, qui d'ailleurs apporte un nouvel éclairage.

D'une part, le juge Casey cite textuellement le dernier paragraphe du jugement du juge Côté et déclare être « *in complete agreement with this reasoning* ». Le juge Montgomery va plus loin, en ces termes :

> This was, in my opinion, a mere administrative inquiry designed to assist it in formulating policies that might guide it in making future decisions. I see no reason to presume that the Board will invoke the general wording of its « Ordonnance de Procédure » to adopt regulations contrary to those adopted by Order-in-Council. I agree that it has in fact no jurisdiction to adopt regulations of any sort but I see no reason why it should not decide upon certain standards to be observed in arriving at its decisions, always assuming that these are not contrary to law.
>
> Nothing that the Board may decide as the result of this general enquiry will be legally binding upon it or anyone else.

Le troisième juge a dit partager l'opinion de ses deux collègues, ce qui signifie que pour les questions qui nous concernent, la Cour d'appel est unanime et soutient que la Régie n'exerce pas de véritable pouvoir de réglementation au sens strict. Elle a le pouvoir certes d'élaborer des directives, des standards, mais il ne s'agit pas de normes réglementaires équivalentes à la législation déléguée, s'imposant à elle-même et aux tiers.

17. [1947] B.R. 163.

Paragraphe IV – La qualification par la Régie de son propre pouvoir

Il nous est apparu que la Régie et ses principaux membres sont convaincus d'exercer un véritable pouvoir réglementaire complémentaire à celui dévolu au lieutenant-gouverneur en conseil.

Sur quoi se fonde cette prétention de la Régie ? Tout d'abord, évidemment, sur le texte de la loi et notamment les articles 20, 30, 36 et 40 qui n'ont pas été modifiés en 1972 au moment où le lieutenant-gouverneur en conseil était investi expressément d'un vaste pouvoir réglementaire. Deuxièmement, elle se fonde sur le fait que le lieutenant-gouverneur en conseil n'a édicté qu'un seul règlement, celui qui régit la câblodistribution ; or, sans règlement adéquat, la loi est pratiquement inapplicable. D'ailleurs, le lieutenant-gouverneur en conseil ne le reconnaît-il pas dans le règlement de la câblodistribution lorsqu'il stipule que :

> L'entreprise publique ou câblodistribution doit donner un service continu, conforme en tout temps aux normes techniques édictées par la Régie.

Le lieutenant-gouverneur en conseil reconnaît donc l'existence d'un pouvoir normatif en faveur de la Régie. Celle-ci a d'ailleurs édicté des normes techniques concernant les réseaux de câblodistribution et leur fonctionnement, normes applicables généralement et impersonnellement aux entreprises de câblodistribution.

La Régie insiste sur l'article 30 de la loi, qui, à notre avis, est une autre source très importante de son pouvoir réglementaire :

> Dans l'exercice de son droit de surveillance sur les propriétaires d'entreprises publiques, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service, à l'équipement, aux appareils, à l'extension de travaux ou de systèmes, aux parcours de messages, aux rapports à faire, aux règles, règlements, conditions et pratiques concernant les taux, prix et loyers et toutes autres matières de sa compétence.

La Régie considère qu'elle ne peut refuser d'exercer sa juridiction pour la seule raison que des normes n'ont pas encore été édictées par le lieutenant-gouverneur en conseil. Elle a déjà rendu son Ordonnance générale n° 5 et entend continuer à rendre d'autres ordonnances générales lorsqu'elle le jugera nécessaire. Ainsi, au lieu d'émettre plusieurs ordonnances spécifiques pour chaque entreprise, elle en émet une applicable à toutes les entreprises ; dans ses ordonnances spécifiques, elle impose aux entreprises le devoir de se conformer à l'ordonnance générale.

L'Ordonnance générale n° 5 comporte, dans une première partie, les règles à suivre en vue de l'obtention d'un permis pour le prolongement des lignes téléphoniques. Elle oblige les propriétaires à uniformiser les taux et à produire un rapport annuel de leurs activités. Dans une deuxième partie, elle fixe les conditions inhérentes aux demandes de service, frais de raccordement, services domiciliaires et d'affaires, aux dépôts à fournir par les usagers, et aux paiements des comptes par ces derniers. En troisième partie, l'usage du téléphone sous toutes ses formes est réglementé. La quatrième partie a trait à la qualité du service téléphonique : les normes d'excellence, l'installation, l'entretien, l'inspection annuelle, le nombre d'abonnés par circuit, le dégagement des circuits, la discrimination prohibée, la rapidité du service, la publication et revision de l'annuaire ainsi que sa distribution y sont réglementés. Vient ensuite une cinquième partie concernant les communications interurbaines et les tarifs. Des dispositions générales viennent réglementer les heures de travail et de service, l'installation et le déplacement des appareils, ainsi que les entrées chez un abonné et l'interruption de service. Enfin on peut lire à l'art. 19 de l'Ordonnance générale n° 5 que :

> **La Régie peut, de sa propre initiative ou sur une demande, amender ou modifier les présents règlements lorsque l'intérêt public l'exige.**

C'est le 1er juillet 1941 que la première ordonnance a été adoptée pour prescrire les normes générales applicables aux entreprises de téléphone. Elle fut remplacée par l'Ordonnance générale n° 5 adoptée le 1er juin 1951, qui elle-même fut modifiée par des dispositions adoptées le 12 juin 1964. La Régie modifia à deux autres reprises son Ordonnance générale n° 5 le 29 mai 1970 et le 26 novembre 1974. Toutes ces modifications à l'Ordonnance générale furent adoptées en assemblée générale par les membres de la Régie. Et la Régie serait à refondre complètement cette ordonnance générale.

L'ordonnance du 12 juin 1964 obligeait les entreprises à limiter à huit le nombre d'abonnés desservis par un circuit à postes groupés. Celle du 29 mai 1970 entra en vigueur le 30 juin 1970 et imposait aux entreprises de limiter ce nombre d'abonnés à quatre. La Régie établissait ainsi des règles de comportement applicables à toutes les entreprises de téléphone. En ce faisant, elle affectait les droits et obligations d'une catégorie d'administrés indéterminée.

Si l'on concède que la Régie est habilitée à édicter de véritables ordonnances générales à caractère réglementaire, comment expliquer le comportement de cette dite Régie dans l'affaire du dégroupement à quatre abonnés ? Voici comment cela s'est produit. On se rendit compte

que les entreprises ne respectaient pas la disposition de l'article 11(c) de l'ordonnance qui leur imposait le dégroupement à quatre abonnés. Constatant cette inobservance, la Régie prit conscience que, même si elle en avait le pouvoir, il n'était pas opportun d'enlever aux entreprises récalcitrantes leurs permis. Elle décida d'autoriser ces entreprises à lui demander, par requête particulière, qu'un délai leur soit accordé pour l'application de cet article 11(c) de l'Ordonnance générale n° 5. La Régie se proposait de leur permettre d'y déroger par décision particulière si chacune d'elles présentait une requête individuelle à cet effet. Seize entreprises de téléphone présentèrent des requêtes, qui furent entendues en audiences publiques entre le 14 septembre 1972 et le 27 février 1973, soit quelque temps après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance générale n° 5 le 30 juin 1970. La Régie délibéra en tenant compte de la preuve soumise lors de ces auditions. Il en résulta que seize ordonnances furent émises, basées d'abord sur les principes généraux que la Régie avait retenus comme relevant de questions communes à la plupart des affaires, et contenant aussi des dispositions particulières et des conclusions propres à chaque dossier [18].

Sur quoi se fondait la Régie pour agir ainsi ? Elle a prétendu s'appuyer sur les dispositions générales de sa loi constitutive, et particulièrement sur l'article 20 (pouvoir réglementaire concernant l'amélioration des services des entreprises), sur l'article 30 (concernant le pouvoir de la Régie de rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service et tout autres matières de sa compétence), et enfin sur l'article 31 qui impose à tout propriétaire d'entreprise publique d'observer les règles, conditions et prescriptions fixées par la Régie [19]. Chaque ordonnance particulière n'avait pas pour but de reviser la décision de principe de limiter à quatre par circuit le nombre d'abonnés du secteur rural ; la norme générale établie par ordonnance demeurait, mais on voulait déterminer le délai de son application, en préciser les modalités d'implantation et en expliciter le sens en termes d'intérêt public [20]. Normalement, pour modifier une ordonnance générale à caractère réglementaire, ou encore pour la compléter, la Régie aurait dû procéder par un acte de même nature et à portée tout aussi générale. Elle aurait pu y prévoir que certaines dispositions étaient applicables à toutes les entreprises, et que d'autres auraient aussi pu être applicables si la preuve apportée le justifiait. La

18. Voir Ordonnance n° 8743 surtout ; et, au même effet, les Ordonnances 8739, 8754, 8780, 8737, 8749, 8738, 8758, 8748, 8775, 8727, 8741, 8761, 8771, 8702, 8753, 1972–73, R.S.P.

19. Ordonnance n° 8743, p. 237, 1972–73, R.S.P.

20. *Idem.*, p. 238.

Régie n'avait pas consulté les entreprises avant d'élaborer son Ordonnance générale n° 5 ; elle n'avait pas non plus prévu de dispositions transitoires concernant l'application effective de ladite ordonnance. C'est seulement lorsqu'elle vit que ses exigences ne pouvaient pas être appliquées qu'elle décida de tenir des auditions publiques pour mieux adapter les règles générales à la réalité à laquelle faisaient face les entreprises.

C'est ainsi que, sans changer le contenu de l'article 11(c), la Régie émit seize ordonnances particulières, à portée limitée dans le temps, dans le but d'en arriver finalement à faire respecter son Ordonnance générale. Les ordonnances particulières permettant la dérogation temporaire valaient uniquement pour les entreprises qui avaient procédé par requête ; donc leur portée ne pouvait pas être générale et d'ailleurs quinze autres entreprises de téléphone demeuraient soumises à l'article 11(c) précité.

Le plafonnement du nombre d'abonnés sur une même ligne avait été fixé à huit le 12 juin 1964 par une modification à l'Ordonnance générale n° 5 [21] ; au second semestre de 1972, il existait encore au Québec des abonnés qui étaient à neuf, dix, onze, douze et plus sur une même ligne. Il importait pour la Régie d'estimer la position de chaque entreprise ; on savait que « l'opération quatre par ligne » coûterait globalement entre 20 et 22 millions de dollars. Compte tenu de l'intérêt du public abonné et usager, la Régie en arriva à la conclusion qu'il lui fallait ordonner que le dégroupement soit complété partout au Québec dans les territoires des entreprises de téléphone sujettes à sa juridiction, avant le 31 décembre 1975, après considération des implications techniques, économiques et sociales.

L'Ordonnance générale n° 5 n'était pas effectivement modifiée, mais chacune des seize entreprises requérantes se voyait dispensée d'observer la règle contenue à l'article 11(c) pour un temps et à partir de motifs qui lui étaient particuliers. La Régie n'avait pas modifié une ordonnance générale mais y apportait des dérogations par seize ordonnances particulières. Les autres entreprises devaient donc se soumettre à l'Ordonnance générale puisqu'elles n'avaient pas présenté de requête.

La Régie estimait avoir le pouvoir de déroger à son Ordonnance générale et agir dans la légalité. Ces dérogations étaient des actes à portée individuelle susceptibles d'être qualifiés de quasi-judiciaires. Or peut-on soutenir que le titulaire d'un véritable pouvoir de réglementation peut y

21. *Idem.*, p. 242.

déroger sans être expressément autorisé par la loi ? La Régie est donc placée dans un dilemme. Ou bien elle a un véritable pouvoir de réglementation et agit dans l'illégalité en dérogeant à son Ordonnance générale, ou bien son Ordonnance générale n'est pas un véritable règlement...

Paragraphe V – Qui a raison : la Régie ou les cours de justice ?

Sans avoir la prétention de jouer à la Cour suprême il paraît important de donner notre opinion sur le problème juridique que soulève cet arrêt car sa solution est d'une importance capitale pour l'étude de tribunaux administratifs.

A – *Les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil épuisent-ils le domaine réglementaire ?*

Par l'art. 3(a) de la loi modifiant la *Loi du ministère des communications* et d'autres dispositions législatives de 1972 le lieutenant-gouverneur en conseil se voit conférer un vaste pouvoir réglementaire en ces termes:

> Le lieutenant-gouverneur en conseil peut faire des règlements pour :
>
> a) déterminer, aux fins de l'application de l'article 25 de la Loi de la Régie des services publics (Statuts refondus, 1964, chapitre 229) :
>
> 1. les principes *généraux* suivant lesquels les permis, les autorisations et les concessions sont attribués, suspendus, annulés et renouvelés, par la Régie des services publics ;
>
> 2. des normes relatives à l'étendue territoriale de ces permis, autorisations et concessions et des normes relatives à leur durée qui ne peut excéder neuf ans et à leur renouvellement qui doit être accordé dans tous les cas où le titulaire se conforme à la loi et aux règlements ;
>
> 3. les droits et obligations de toute catégorie de détenteurs de permis de même que les exigences techniques, administratives et financières qui leur sont imposées ;
>
> 4. la forme, la teneur et la *procédure* des demandes de permis, d'autorisations et de concessions ;
>
> 5. les cas où celui qui demande à la Régie d'émettre ou de modifier un permis, une autorisation ou une concession doit obtenir au préalable du ministre un certificat attestant de la conformité de la demande avec les normes techniques édictées en vertu du sous-paragraphe 3 ;
>
> 6. les conditions *générales* applicables aux contrats et engagements financiers des détenteurs de permis, d'autorisations ou de concessions ;
>
> 7. un tarif de droits et redevances applicable aux détenteurs de permis, d'autorisations ou de concessions ;

8. des normes et des *priorités* relativement à l'émission et à la transmission de catégories de productions ou de programmes ;

b) déterminer aux fins de l'application de l'article 30 de la Loi de la Régie des services publics les conditions générales d'emploi des installations de communications par une entreprise autre que celle qui en est propriétaire ;

c) pourvoir à l'inspection des installations de communications ;

d) déterminer, sous réserve de la Loi de l'Office de la radio-télédiffusion du Québec (1969, chapitre 17), les normes de production, d'acquisition et de diffusion d'émissions de radiodiffusion et de télédiffusion et de documents audio-visuels par les ministères du gouvernement et les organismes publics tels que définis à l'article 3 ;

e) déterminer les normes d'implantation et d'exploitation de radiodiffusion et de télédiffusion par l'Office de radio-télévision du Québec de même que les conditions selon lesquelles cet organisme peut acquérir, détenir ou aliéner des actions ou capital-actions d'une autre corporation ;

f) déterminer les conditions d'établissement, d'exploitation, d'administration, d'extension ou de modifications d'une entreprise publique au sens du paragraphe 3 de l'article 2 de la Loi de la Régie des services publics de même que sur la cession, la vente, l'achat ou la fusion d'une telle entreprise en tout ou en partie, sur la création, la vente ou l'achat en totalité ou d'une partie d'un réseau ou de chaîne de réseau et d'installations qui y sont reliées ;

g) pourvoir à toute autre mesure requise pour l'exécution de la présente loi.

Un projet de règlements proposé en vertu du présent article est publié dans la Gazette officielle du Québec, avec avis qu'à l'expiration d'au moins trente jours suivant cette publication, il sera soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Tout règlement adopté par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de la présente loi entre en vigueur à la date de sa publication dans la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui est fixée.

À première vue cela soulève des difficultés considérables car il est vraisemblable et possible que virtuellement les règlements du lieutenant-gouverneur en conseil et les ordonnances générales de la Régie portent sur le même objet. Or pour éviter que se soulève le problème de la coexistence de normes réglementaires identiques émanant des deux autorités, le législateur a édicté en 1972 un amendement à la loi de la Régie qui se lit ainsi :

25. Dans l'exercice de sa juridiction, la Régie se conforme aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de

l'article 3(a) de la Loi du ministère des communications (1969, chapitre 65).

S.R. 1941, c. 143 a. 15; L.Q. 1972, c. 56.

On peut déduire de cet article 25 que le pouvoir réglementaire de la Régie aura un caractère subsidiaire ou complémentaire si l'on arrive à la conclusion qu'elle détient un véritable pouvoir réglementaire.

B – *La Régie est-elle expressément habilitée ?*

Le texte des articles 20 et 30 de la loi nous paraît fort clair. Il s'agit de dispositions qui créent incontestablement un pouvoir normatif à portée générale et impersonnelle. En 1972, le législateur a maintenu ces dispositions tout en conférant un pouvoir réglementaire plus vaste au lieutenant-gouverneur en conseil. Le même législateur a édicté l'art. 25 de la loi pour précisément prévenir les conflits qui pourraient survenir entre un règlement du lieutenant-gouverneur en conseil et une ordonnance réglementaire de la Régie. Si la Régie n'était pas investie d'un véritable pouvoir réglementaire l'art. 25 n'aurait plus sa raison d'être car il va de soi que la Régie est tenue de se conformer à la loi et aux règlements du lieutenant-gouverneur en conseil dans l'édiction de ses ordonnances particulières. L'art. 25 est donc un premier argument en faveur des prétentions de la Régie.

Le second argument en faveur de la reconnaissance d'un véritable pouvoir réglementaire à la Régie est le texte même de la loi. Il est indéniable que pris en eux-mêmes les articles 20 et 30 de la loi comportent l'attribution du pouvoir de déterminer des normes de portée générale et impersonnelle.

La Cour suprême du Canada et la Cour d'appel de l'Ontario ont déjà eu à se prononcer sur une situation analogue. Ils statuèrent que ce n'est pas par ordonnance générale mais par ordonnance particulière que la Commission canadienne des transports peut mettre en œuvre l'article 15 al. 6 de la loi en cause:

> Section 15 of the Act deals with the *issuance of licences*, and subs. (6) of that section provides :
>
> > (6) In issuing any licence, the Board *may prescribe* the routes that may be followed or the areas to be served and may attach *to the licence* such conditions as the Board may consider necessary or desirable in the public interest, and, without limiting the generality of the foregoing, the Board may impose conditions respecting schedules, places of call, carriage of passengers and

> freight, insurance, and subject to the Post Office Act, the carriage of mail.
>
> With respect to this provision I agree with what was said by Tysoe J.A., in the North Coast Air Services Ltd. case, at p. 337 :
>
> > Section 15 appears to me to have no relation to licences as a group or class but to individual applicants for licences and licences issued to specific individuals. The General Order cannot be supported under that section.
>
> I am in agreement with the conclusions reached by the Court of Appeal in that case regarding the power of the Board to enact the order which was in question, and the reasoning, in my opinion, applies equally to the other orders involved in this appeal. [22]

Dans un autre arrêt de 1973, la Cour d'appel avait à qualifier certains pouvoirs de l'ex-Régie des eaux, identiques à ceux qu'exerce la Régie des services publics, en vertu des articles 19 et 30. La Cour d'appel se demande si la Régie a outrepassé « [. . .] ses pouvoirs d'intervenir par voie de réglementation lorsqu'il est établi que les conditions relatives aux taux à être chargés sont devenues abusives. » [23]

Ce qu'a fait la Régie le 20 novembre 1974 en modifiant son Ordonnance générale nº 5 est différent de l'opération de la Commission canadienne des transports. Trois entreprises demandèrent à la Régie une modification de leurs tarifs, qui leur fut accordée par trois ordonnances particulières [24]. Subséquemment, la Régie en profita pour étendre à toutes les entreprises ces modifications en amendant son Ordonnance générale nº 5, en alléguant les considérants suivants :

> [...] l'application de ces taux permettrait d'éliminer les recours abusifs à certains services des entreprises publiques de téléphone ;
>
> [...] les frais d'exploitation qui résultaient des recours abusifs aux services des entreprises publiques de téléphone risquaient de créer un déséquilibre tarifaire amenant l'ensemble des abonnés à défrayer le coût de services qui ne profitent qu'à une minorité ;
>
> [...] il était d'intérêt public de généraliser l'application de ces taux afin de freiner la croissance des coûts d'exploitation des services en cause dans toutes les entreprises publiques de téléphone au Québec. [25]

---

22. *North Coast Air Services* v. *Commission Canadienne des Transports,* [1968] R.C.S. 940 ; et [1968] 65 D.L.R. (2d) 334 ; il faut noter qu'il y avait d'autres dispositions dans la loi autorisant la Commission à faire les règlements, mais avec l'approbation du Gouverneur en conseil.
23. *Ville St-Hubert* v. *Ville de Longueil,* [1973] C.A. 851, à la p. 856.
24. Ordonnances nº 8710 du 20/01/72, 8763 du 04/05/73, 8963 du 11/09/74.
25. *Ordonnance générale modifiant l'ordonnance nº 5, 26/11/74.*

En procédant ainsi, la Régie a modifié des droits et créé des obligations en se fondant sur son pouvoir réglementaire. Ce qu'elle a fait en l'espèce, c'est la modification de son Ordonnance générale à caractère réglementaire.

Par contre, la façon suivant laquelle la Régie a admis des dérogations à son Ordonnance générale à propos du dégroupement des lignes de téléphones nous paraît carrément illégale. Elle aurait dû préalablement à l'octroi de ces dérogations modifier son Ordonnance générale.

Elle n'était pas alors tenue rigoureusement de convoquer chaque partie et d'appliquer les principes de la justice naturelle, notamment la règle *audi alteram partem*, parce qu'elle n'exerçait pas alors de pouvoir quasi-judiciaire. Cette situation est donc différente de celle qui prévalait dans l'affaire *North Coast Services* décidée par la Cour fédérale [26]. Dans cette affaire, la Commission avait envoyé à quatre cent cinquante titulaires de permis un avis dans lequel elle proposait une modification de chacun de ces permis en y adjoignant une condition auparavant contenue dans une ordonnance générale ; toutefois, la Commission avait invité chacun des titulaires à se faire entendre préalablement à la mise en vigueur de cette condition ; la Cour fédéral d'appel jugea que la Commission avait alors respecté la règle *audi alteram partem* comme elle le devait.

CONCLUSION

Nous croyons que la Cour d'appel est dans l'erreur lorsqu'elle décide que la Régie des services publics est assujettie au bref d'évocation lorsqu'elle émet une ordonnance en vue de la tenue d'une enquête pour consulter les administrés ou certains administrés en vue de la formulation d'une politique qu'elle concrétisera par la modification d'une ordonnance générale. La Régie des services publics exerce un véritable pouvoir réglementaire et dans l'exercice de ce pouvoir elle n'est pas assujettie au bref d'évocation.

La Régie des services publics dans sa conception actuelle n'est pas un organisme quasi-judiciaire au sens étroit du terme. Si elle a pour rôle de solutionner des litiges, sa fonction principale est de réaliser une politique gouvernementale en la complétant et en l'appliquant à des situations concrètes et particulières. Pour ce faire, elle utilise des moyens de deux ordres ; il s'agit du processus quasi-judiciaire d'une part, mais aussi de

26. *In Re : North Coast Air Services,* [1972] C.F. 390.

l'expertise et de la recherche, qui sont des moyens d'ordre administratif auxquels elle recourt également. Si elle prend les avantages du processus quasi-judiciaire, elle ne se considère pas prisonnière de l'*adversary system* ; elle ne se considère pas tellement comme un arbitre entre les intérêts des gestionnaires des services publics et les intérêts des utilisateurs ou consommateurs mais avant tout comme un arbitre entre les exigences de l'intérêt public et celles des intérêts tantôt des producteurs tantôt des consommateurs.

Il est louable pour la Régie de consulter les administrés par la tenue d'auditions publiques lorsqu'elle exerce son pouvoir réglementaire. Toutefois, elle n'est pas tenue de le faire à moins que la loi ou le droit ne l'y obligent. Les principes de la justice naturelle et notamment la règle *audi alteram partem* ne s'appliquent que lorsqu'une autorité exerce des pouvoirs quasi-judiciaires. Quant au contrôle de la légalité par la voie du bref d'évocation prévu aux articles 846 et suivants du *Code de procédure*, il ne s'applique qu'à l'égard d'un tribunal inférieur ou administratif exerçant des fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires. Comme il ne s'applique pas à l'exercice du pouvoir réglementaire, la qualification de ce pouvoir revêt une importance considérable.