Document généré le 12 juil. 2025 02:28

Les Cahiers de droit

# La Régie des Transports

Francyne Drouin, Paule Gauthier et Christine Tourigny

Volume 8, numéro 1, 1966–1967

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1004249ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1004249ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Drouin, F., Gauthier, P. & Tourigny, C. (1966). La Régie des Transports. *Les Cahiers de droit*, *8*(1), 9–36. https://doi.org/10.7202/1004249ar

Tous droits réservés © Université Laval, 1966

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

# La Régie des Transports(*)

FRANCYNE DROUIN,
PAULE GAUTHIER,
CHRISTINE TOURIGNY
Licenciées en droit

**Introduction :**

### A) *Historique*

La Régie des Transports de la province de Québec, contrairement à ce que l'on pourrait penser, n'est pas un organisme de création récente. En effet, nous trouvons le premier embryon de cet organisme de surveillance et de contrôle en 1909 dans la « Loi établissant la Commission des Services d'utilité publique de Québec » (1). Cette législation accordait déjà à la Commission ainsi formée un pouvoir de surveillance sur toutes les utilités publiques (art. 25), « utilités publiques » comprenant le transport de voyageurs ou de marchandises par chemin de fer ou tramway, les messages télégraphiques ainsi que la chaleur, la force motrice et la lumière... Cette Commission a continué d'exister puisqu'on la retrouve avec quelques amendements dans les Statuts Refondus de 1925 sous le nom de « Commission des Services publics » (2).

Cependant, c'est durant la période s'étalant de 1939 à 1949 que se posèrent vraiment les premiers jalons de la Régie telle qu'elle existe actuellement.

En effet, en 1939 dans la « Loi assurant un contrôle des compagnies de transport et communications » (3), on retrouve à peu près les

---

*Note:* Les articles cités dans notre travail sont ceux du chapitre 228 des Statuts Refondus de la province de Québec (1964), à moins qu'il ne soit indiqué R.P. ce qui signifie les règles pratiques de la Régie que l'on peut trouver avec l'ordonnance générale sur le camionnage de 1958.

(*) Travail présenté par les auteurs dans le cadre du cours de droit administratif de la 3e année de droit de la faculté de Droit de l'université Laval.

(1) (1909) 3 Ed. VII, ch. 16.

(2) (1925) S.R.Q., ch. 17.

(3) (1939) 3 Geo. VI, ch. 16.

mêmes dispositions qui existent dans la loi de 1949 (4), c'est-à-dire la dernière en date, sauf que la Régie est composée de cinq régisseurs au lieu de sept; de plus, sa compétence n'est pas limitée aux transports mais s'étend encore aux communications telles que les messages télégraphiques... Cependant, on avait déjà attribué l'électricité à une autre régie. (5)

Puis, un grand changement se produisit le 22 juin 1940 alors que le lieutenant-gouverneur sanctionna la « Loi 4 Geo. VI, chap. 11 » qui, par son article 11, abolissait la Régie provinciale des Transports et Communications et y substituait la Régie des Services publics qui devait exercer tous ses pouvoirs et assumer toutes ses obligations. Cette Régie se substituait également à la Régie provinciale d'électricité et autres régies concernant les services d'utilité publique. Cet organisme « d'arbitrage, de surveillance et de contrôle » (art. 3) était composé de cinq régisseurs nommés « durant bonne conduite » (art. 4) et avait à peu près les mêmes pouvoirs que la Régie actuelle; mais, à cause des différentes substitutions, elle avait une compétence plus étendue.

Mais, cet état de choses ne subsista pas longtemps puisque le 24 mai 1945, le lieutenant-gouverneur sanctionnait la « Loi rétablissant la Régie provinciale des Transports et Communications et la Régie provinciale de l'électricité » (6), remplaçant le chapitre seize des Statuts Refondus de 1941. Cette loi était substantiellement la même que celle qui existe actuellement (7). Elle fut amendée en 1947, pour finalement devenir la « Loi de la Régie des Transports » de 1949 (8), c'est-à-dire qu'on excluait les « communications » de la compétence de la Régie pour la limiter aux « transports », ce qui est, tout de même, un domaine assez vaste, étant donné les progrès de l'industrie et le développement du commerce.

Donc, à cause de la spécialisation survenue au cours des années dans les services d'utilité publique, la Régie originale de 1909, qui avait pour mission de surveiller et de contrôler ces services, s'est fractionnée en plusieurs régies chacune spécialisée dans son domaine propre.

La Régie des Transports, telle que constituée actuellement, est essentiellement un organisme de surveillance et de contrôle des services

(4) (1949) 13 Geo. VI, ch. 21.
(5) La Régie provinciale de l'électricité.
(6) (1945) 9 Geo. VI, ch. 21.
(7) (1964) S.R.Q., ch. 228.
(8) (1949) 13 Geo. VI, ch. 21.

de transport qui a pour but l'intérêt public. C'est ce qui domine toutes les dispositions de la loi : la Régie, quoi qu'elle fasse, doit toujours considérer l'intérêt public qui est, en fait, la seule limite à son pouvoir discrétionnaire. Il faut cependant remarquer que c'est une limite assez substantielle.

### B) *Plan général*

Pour un travail d'une telle envergure, nous avons adopté un plan qui nous permettait de faire le tour du sujet, tout en évitant les répétitions.

C'est ainsi que, dans un premier point, que nous avons intitulé « organisation de la Régie », nous étudions sa composition, sa compétence, ses pouvoirs et ses relations avec le ministère des Transports et Communications.

Dans un deuxième point, beaucoup plus technique, que nous avons appelé « fonctionnement de la Régie », nous nous attachons à décrire comment la Régie exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, à partir d'un cas très simple comme une demande de permis jusqu'aux possibilités de se pourvoir contre ses décisions.

## I. **Organisation de la Régie**

### A) *Composition*

La Régie des Transports de la province de Québec, comme tout autre organisme para-ministériel, nécessite le concours d'un grand nombre de personnes pour mener à bien sa tâche de surveillance et de contrôle dans l'intérêt public.

L'organisme de surveillance et de contrôle lui-même est composé de sept « régisseurs » nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil qui fixe également leur traitement (art. 3). Il faut cependant remarquer que ce nombre de sept n'est pas absolu puisque la vacance de l'un d'entre eux n'entraîne pas automatiquement la dissolution de la Régie : en effet, la loi prévoit, à l'article 3a, qu'en cas de mort ou d'incapacité d'un des régisseurs, le lieutenant-gouverneur en conseil nommera une autre personne pour agir temporairement à sa place.

Nous avons parlé de la nomination des régisseurs par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais, nous pouvons nous interroger sur le mode de choix qui préside à cette nomination et sur les qualités requises de la part de ces régisseurs.

Si nous examinons la loi, nous ne trouvons aucune mention concernant le choix des régisseurs : on se contente de dire que l'organisme est « composé de sept régisseurs... nommés par lieutenant-gouverneur en conseil » (art. 3). En pratique, on sait que, malheureusement, l'influence politique joue encore un grand rôle dans ce domaine.

De même, aucune disposition n'est prévue dans la loi à propos des qualifications requises de la part des régisseurs : ainsi, ils ne doivent pas nécessairement être avocats ou encore hauts fonctionnaires, ni avoir une connaissance suffisante de l'industrie du transport ou de l'administration.

Ceci peut surprendre surtout lorsque l'on considère le caractère très technique des opérations de la Régie : il arrive, quelquefois, qu'un régisseur soit nommé sans avoir aucune compétence dans ce domaine. Dans ce cas, il ne peut agir efficacement qu'après s'être familiarisé avec les affaires de la Régie, et encore pourvu qu'il en soit capable...

Il serait donc souhaitable qu'à l'avenir certaines nominations soient moins teintées d'influence politique et que l'on prenne en considération le but pour lequel cette régie a été créée...

Les régisseurs doivent s'occuper exclusivement du travail de la Régie car la loi, dans son article 9, leur dénie formellement le droit d'occuper un autre poste en même temps, que ce soit au gouvernement ou ailleurs; on comprend très bien le but de cette disposition qui est d'assurer un service plus efficace et une meilleure administration: cependant, en pratique, ce peut être assez difficile à contrôler.

S'inspirant du même souci, le législateur a également exigé, sous peine de déchéance de leur charge, que les régisseurs n'aient aucun intérêt, direct ou indirect, dans un service de transport (art. 10) ce qui constituerait évidemment une incompatibilité avec la tâche qu'ils sont appelés à exercer. Ainsi, si cet intérêt leur échoit par donation ou par testament, ils devront y renoncer ou en disposer « avec toute la diligence possible ».

Cependant, même s'il prévoit une sanction aussi grave que la déchéance dans le cas de conflit d'intérêts, le législateur a tout de même protégé les régisseurs du point de vue de leur responsabilité : en effet, selon l'article 13 de la loi, ils « ne peuvent être recherchés en justice

en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ». Il faut cependant noter que cette disposition s'applique également aux autres employés de la Régie.

Enfin, les régisseurs ne sont nommés pour aucune période de temps définie; la loi est, en effet, muette sur ce point. De même, aucune précision n'est fournie en ce qui concerne leur destitution, ce qui implique que le principe général en cette matière s'applique, c'est-à-dire que le lieutenant-gouverneur en conseil peut les renvoyer « selon bon plaisir » sans être obligé de motiver ce renvoi. Et, comme on sait que l'influence politique joue un grand rôle dans leur nomination, il se peut également qu'elle ait quelque chose à faire avec leur destitution.

Après avoir examiné ce qui est commun à tous les régisseurs, attardons-nous maintenant à ce qui est particulier au président et aux vice-présidents, car la loi prévoit que le Régie sera composée de sept régisseurs « dont un président et deux vice-présidents » (art. 3 [2]).

Le président n'est pas nécessairement choisi parmi les régisseurs déjà en fonction et peut fort bien être complètement étranger à la Régie. Ses fonctions sont de diriger la Régie et de voir à son bon fonctionnement : à ce sujet, il faut remarquer qu'il doit continuellement voyager de Québec à Montréal et partout ailleurs dans la province, ce qui ne lui laisse pas beaucoup de temps pour s'occuper de l'organisation interne de la Régie, mais il faut dire que, dans ce cas, il est remplacé et aidé par les vice-présidents.

En plus de diriger la Régie, le président possède également certains privilèges : ainsi, on lui accorde un vote prépondérant au cas d'égalité des voix (art. 8) et on admet que son opinion prévale sur toutes les questions de droit (art. 8) : d'où on voit l'importance de nommer une personne compétente à la tête de la Régie.

Le vice-président, lui, aide le président à accomplir sa tâche, comme nous l'avons vu, et peut même le remplacer au cas d'absence ou d'incapacité, et, dans ce cas, il possède les mêmes pouvoirs que lui (art. 8).

Pour aider les régisseurs dans leur travail, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme et fixe la rémunération d'employés réguliers, tels sont : le secrétaire, le secrétaire adjoint, le greffier, les techniciens, comptables, commis et autres employés de ce genre nécessaires à la bonne administration de la Régie. Parmi ces employés, soulignons le secrétaire qui est le personnage administratif le plus important de la Régie : son nom apparaît sur les documents officiels et il signe les copies certifiées d'or-

donnances. Quant au greffier, il accomplit sensiblement le même rôle que le greffier d'un tribunal ordinaire.

De plus, la Régie peut, avec l'autorisation du ministère des Transports et Communications et aux conditions qu'il détermine, employer du personnel supplémentaire à titre temporaire, lorsqu'elle en a besoin; dans ce cas, elle doit prouver qu'il est nécessaire à une meilleure administration de la Régie (art. 17).

### B) *Compétence*

Après avoir examiné la constitution de la Régie, il convient maintenant de se demander quelle est la compétence personnelle de la Régie et comment s'organise cette compétence.

Potentiellement, la compétence de la Régie s'exerce sur toute personne de la province de Québec. Mais, si on détermine la compétence par la qualité de la personne on peut dire que la Régie, en temps qu'organisme de contrôle et de surveillance, a une compétence « ratione personæ » plus limitée ou spécifique. Les personnes ainsi immédiatement soumises à la Régie sont assez difficiles à grouper. Il s'agit principalement des individus, compagnies et sociétés propriétaires de services de transport, et des locataires de tels services. Comme le dit l'article 2, par. 2, de la loi, « propriétaire » signifie aussi les « fidéicommissaires, liquidateurs, séquestres ou syndics, qui exploitent, administrent ou contrôlent un service de transport... »

Il arrive aussi que certaines personnes, non pas à cause de leur principale occupation, mais parce qu'elles doivent « administrer » un service de transport, soient soumises aux décisions de la Régie : tels sont les hôteliers qui administrent un service de transport entre leur hôtel et un autre lieu exclusivement à l'usage de leurs clients; les commissaires ou syndics d'écoles qui contrôlent un service transportant des élèves ou instituteurs à leurs écoles; les syndicats et sociétés coopératifs agricoles qui effectuent un transport pour le compte de leurs membres.

Ainsi, il est presque impossible de détacher les personnes que nous venons de mentionner comme soumises aux décisions de la Régie, des services de transport qu'elles exploitent, administrent ou contrôlent. Ce sont leurs fonctions qui les rendent sujettes à la Régie. Il ne serait pas faux de dire que les deux sont à ce point liés, que la compétence person-

nelle de la Régie s'étend plus, ou du moins autant, à des services qu'à des personnes.

C'est la raison pour laquelle nous devons examiner ici, dans le cadre de cet exposé sur la compétence personnelle de la Régie, quels sont ces services de transport surveillés et contrôlés par la Régie.

D'une façon générale, disons que tous les services de transport de marchandises et de passagers tant sur terre que par eau et non du ressort fédéral sont soumis au contrôle de la Régie, de même que les services de location de véhicules et de courtiers en transport. Voyons maintenant d'une façon plus détaillée ce que sont ces divers services de transport.

En matière de transport de marchandises, le principal service couvert par la Régie est l'industrie du camionnage. C'est aussi le plus complexe des services sous contrôle de la Régie, étant donné son caractère particulièrement technique. En effet, dans le domaine du camionnage, la concurrence est très grande, d'où la nécessité de taux préétablis déposés devant la Régie, avec impossibilité de charger des taux moindres. On comprend facilement que si la Régie ne fixait pas de taux dans ce domaine, certains services de camionnage, parce que leurs frais d'administration et leurs coûts d'opération sont moindres, pourraient charger des taux de beaucoup inférieurs à ceux des services plus considérables. La Régie considère donc qu'il est d'intérêt public de procéder à une certaine uniformisation des taux chargés par les services de camionnage. Pour ce faire, même si aux termes de l'article 19, par. 3, la Régie a « le pouvoir de fixer des taux justes », elle s'en remet aux « aviseurs en taux », organisme indépendant composé d'actuaires et de comptables qui s'occupe de fixer des taux pour l'industrie du camionnage, moyennant cotisation annuelle de la part des services qui profitent de ses services. Évidemment la Régie a toujours la possibilité de refuser les taux que lui proposent les aviseurs. Mais cette possibilité est plutôt théorique étant donné que les aviseurs possèdent tout le personnel et l'équipement technique nécessaire pour établir ces taux en toute connaissance de cause, alors que la Régie de son côté ne dispose pas des outils nécessaires pour effectuer ce même travail.

Malgré l'existence des aviseurs, il est possible pour un propriétaire de ne pas se prévaloir de leurs services : dans ce cas, il soumettra lui-même ses taux à la Régie qui les acceptera ou les refusera selon qu'ils seront conformes aux autres ou non.

En ce qui concerne le transport des passagers, ce sont surtout les services d'autobus, de taxis et d'autos-neige qui font l'objet du contrôle

de la Régie. Ce domaine, on le comprend, pose moins de problèmes que le précédent parce que la concurrence y est beaucoup moins grande : dans un grand nombre de cas, il n'y aura qu'un service qui assurera le transport sur une distance ou dans une région donnée. Ici, la Régie contrôle le transport « à tant la course » ou à « tant par jour », et le transport « à tant la tête » (art. 2).

D'autres services de moindre importance sont aussi assujettis au contrôle de la Régie : en effet la surveillance de la Régie s'exerce sur la location de véhicules au public, que ces véhicules soient conduits par le locataire (drive yourself), ou par le locateur. De plus, les services de courtier en transport qui contracte pour un transport qu'il fait exécuter par des tiers sont considérés comme de véritables services de transport au sens de la loi de la Régie, et sont donc soumis au même contrôle que les autres. Dans ces deux derniers cas, il est indifférent qu'il s'agisse de transport de marchandises ou de passagers.

Comme nous l'avons dit, la compétence de la Régie « ratione loci » s'étend à toute la province de Québec. Elle n'a pas juridiction sur les services de transport des autres provinces. Quant aux services de transport interprovinciaux, ils tombent sous la juridiction de la Régie fédérale des Transports.

La province de Québec constitue un territoire très vaste pour un organisme qui veut contrôler et surveiller les services de transport. Il semble donc que l'organisation de la compétence personnelle définie à l'aide du critère du territoire revêt ici une certaine importance. C'est cette organisation que nous allons maintenant envisager.

Conformément à l'article 4 de sa loi de création, la Régie a son siège social à Québec, comme presque tous les services et bureaux du gouvernement provincial. Le même article donne à la Régie la possibilité d'avoir des bureaux « à tout autre endroit de la province que désigne le ministre des Transports et Communications, sur recommandation du président ». Comme un grand nombre de demandes adressées à la Régie venaient de la région métropolitaine de Montréal, on a cru utile d'y installer un de ces bureaux dont parle l'article 4. Ce bureau a acquis avec le temps une très grande importance, et le gouvernement a donc nommé un certain nombre de régisseurs venant de la région de Montréal, et ceux-ci siègent habituellement à cet endroit. Le bureau de Montréal s'administre lui-même sans référer au siège social de Québec, sinon dans des cas particulièrement graves qui nécessitent la consultation ou l'autorisation du président de la Régie qui dans le moment, se trouve à Québec.

Notons cependant qu'il est arrivé dans le passé que le président de la Régie ait son bureau à Montréal : il n'était alors presque jamais nécessaire de se référer à Québec pour quoi que ce soit.

L'article 5 de la loi de la Régie indique que la Régie ne siège pas seulement aux deux bureaux dont nous venons de parler, mais « à tout endroit de la province de Québec où l'exige l'expédition de ses affaires ». Il arrive donc assez souvent que la Régie se déplace et aille siéger en dehors, dans certains grands centres de la province. Pour ces sessions hors des bureaux principaux, au moins deux régisseurs de chaque bureau, et souvent trois partent en compagnie du greffier(9). Les sessions à l'extérieur se tiennent généralement dans « la salle d'audience où siègent les Cours provinciales », ou à un « local convenable » mis à la disposition de la Régie par le shérif, comme le veut l'article 6 de la Loi de la Régie.

Après cette étude sur l'organisation de la compétence personnelle de la Régie il ne nous semble pas exagéré de conclure à une certaine décentralisation sur le plan interne : en effet, les deux bureaux de la Régie sont presque indépendants l'un de l'autre.

Après avoir étudié sur qui s'exercent les pouvoirs de la Régie, il faut maintenant voir ce que sont ces pouvoirs, c'est-à-dire quelle en est exactement la nature et sur quoi ils s'exercent.

### C) *Pouvoirs de la Régie*

#### 1) Nature des pouvoirs

Pour déterminer la nature exacte de la Régie des Transports, nous nous bornerons à donner ce qui caractérise vraiment cette Régie, sinon nous risquons d'entrer dans le général et d'apporter des éléments qui s'appliquent à presque toutes les régies.

Disons d'abord que la Régie est un organisme para-ministériel qui a pour fonction principale « la surveillance et le contrôle des services de transport » (art. 3), en ce sens, elle a des pouvoirs variés et elle se distingue des autres organismes qui ont, avant tout, des fonctions consul-

(9) Depuis quelque temps, la province n'est plus divisée en deux, comme auparavant; les régisseurs de Québec et Montréal vont ainsi siéger en dehors à tour de rôle, peu importe l'endroit de la séance. C'est le président de la Régie qui désigne le régisseur: deux de Québec et un de Montréal ou vice-versa.

tatives, comme, par exemple, le Conseil supérieur de l'Éducation; et, on ne peut dire non plus qu'elle accomplit, au nom de l'État, des activités analogues à celles d'un individu; en effet, on ne peut la comparer à la Société Radio-Canada ou la compagnie de chemins de fer du Canadien National (bien que ce soit des organismes fédéraux).

Et, ayant vu ce qu'elle n'est pas, demandons-nous plutôt ce qu'elle est. Est-ce un véritable tribunal ou, par contre, un organe purement administratif, ou encore, un mélange des deux à la fois ? C'est en étudiant la nature de ses décisions et les procédés qu'elle emploie pour les prendre que nous serons mieux en mesure d'exprimer une opinion à ce sujet; de plus, la jurisprudence nous aidera beaucoup dans ce sens.

Dans le cadre de l'exercice de sa fonction de réglementation et de contrôle, la Régie rend toutes ses décisions et ses règlements par voie d'ordonnances; en effet, l'ordonnance est la seule forme par laquelle s'exprime la Régie.

**Ordonnance générale**

Cependant, ces ordonnances pourront revêtir un caractère général d'une part, et, d'autre part, un caractère particulier : dans le premier cas, ce sera un règlement, dans le second, une simple décision. Ainsi, par exemple, l'ordonnance générale sur le camionnage (1958) est une ordonnance à caractère général et relève strictement du pouvoir réglementaire qui lui est accordé par l'article 26 de sa loi de création. La seule barrière à sa discrétion dans ce domaine est la sauvegarde de l'intérêt public. Dans ce sens, la Régie agit en tant qu'organe purement administratif; de la même façon agit-elle encore lorsqu'il s'agit pour elle d'édicter de nouvelles règles de pratique pour sa régie interne (cf. art. 45).

**Ordonnance particulière avec opposition**

Mais, là où se pose le véritable problème c'est lorsqu'elle rend une ordonnance particulière à la suite d'un litige soumis devant elle. Cesse-t-elle à ce moment d'être un organisme administratif et s'adresse-t-on à elle comme à un véritable tribunal ? Ou encore, exerce-t-elle à la fois son pouvoir discrétionnaire et son pouvoir judiciaire ? En effet, si la Régie, en accordant l'autorisation d'exploiter un service de transport, exerce un pouvoir judiciaire, il faudra bien, dans une telle ordonnance, et, par voie de conséquence, la considérer comme une décision judiciaire. Toutes les dispositions de la loi qui la concerne nous font voir très

clairement que la Régie est destinée à réglementer les services publics de manière à les orienter vers l'intérêt public. Rien dans la loi qui n'accorde à qui que ce soit le droit « d'obtenir » l'autorisation: en effet, on « sollicite » cette autorisation et la Régie l'accordera ou la refusera suivant ce qu'elle croira être opportun en vue de l'intérêt public. C'est aussi l'avis du juge Pratte dans la cause Maheux c/ Giroux :

> « la Régie dispose d'une 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 fera de ce que l'intérêt public exige. Sa décision ne constatera pas de droits existant, elle créera des droits existant, elle créera des droits pour l'avenir. Il paraît donc que, lorsque la Régie accorde l'autorisation d'exploiter un service public qu'elle fixe les conditions de cette exploitation, ou qu'elle révoque ou modifie une autorisation qu'elle a déjà accordée, elle n'exerce pas un pouvoir judiciaire. On est convenu de dire dire que le pouvoir administratif; en réalité, c'est un véritable pouvoir législatif. »(10)

De plus qu'on peut se demander pourquoi le même juge Pratte appuie ensuite sur la très grande nécessité pour la Régie d'entendre les parties en cause, car, selon lui, il est certain que :

> « le législateur a voulu que la Régie ne forme son opinion qu'après avoir entendu les parties susceptibles d'être directement atteintes par une décision à être rendue »(11)

Il semble qu'il y ait là quelque confusion car, d'une part, la Régie ne peut disposer d'une affaire sans entendre les parties qui ont comparu devant elle pour lui exposer leurs prétentions, et, d'autre part, la Régie ne sera orientée par les prétentions des parties que dans la mesure où l'intérêt public est conservé.

Cependant, si le juge Pratte ne reconnaît à la Régie qu'un pouvoir administratif, voire même législatif, il ne faudrait pas tomber dans l'excès contraire et faire de la Régie un véritable tribunal. Le juge Létourneau, dissident dans cette même cause, affirme que :

> « il faut bien se garder d'assimiler de façon générale cette Régie aux tribunaux réguliers, de perdre de vue que, même s'il lui faut prononcer entre individus, c'est encore l'intérêt public qui doit avant tout la guider... »(12)

Pour mieux marquer cette distinction fondamentale qui subsiste entre la Régie et les tribunaux réguliers, il convient de reproduire ici ce que disait M. le juge Dorion dans la cause de Martineau c/ Cité de Montréal :

---

(10) Maheux c/ Giroux [1947] B.R. 143 cf. notes du juge Pratte à la page 169.

(11) Idem. cf. notes du juge Pratte à la page 170.

(12) Idem. cf. notes du juge Létourneau, p. 187.

> « D'ailleurs, la Commission des Services publics est-elle même une cour de justice ? Elle est un organisme créé pour des fins administratives, comme la Commission des chemins de fer; elle ne rend pas la justice... »(13)

Et, quelques années plus tard, Sir Mathias Tellier abondait dans le même sens à propos de la Commission des Accidents du travail :

> La Commission a, sans doute, dans une certaine mesure, des différends à trancher; mais elle n'a rien des tribunaux ordinaires, ni des cours supérieures, ni des cours au sens de l'article 96 B.N.A. Ainsi, elle n'est pas nécessairement composée d'avocats, ...elle revise ses propres décisions à son gré, et, parfois même, sans qu'on le lui demande... »(14)

ce que nous pouvons appliquer par analogie à la Régie des Transports.

Donc, nous pouvons maintenant dire que la Régie lorsqu'elle rend une ordonnance à la suite d'un litige, n'exerce pas un pouvoir purement administratif, qu'elle n'agit pas non plus comme un véritable tribunal mais qu'elle exerce plutôt un pouvoir quasi-judiciaire où le « pouvoir discrétionnaire côtoie le pouvoir judiciaire ».

**Ordonnance particulière sans opposition**

Cependant, nous ne nous sommes pas encore demandé quelle est la nature du pouvoir de la Régie lorsqu'elle rend une ordonnance particulière sans qu'aucune opposition n'ait été présentée, c'est-à-dire quand la Régie n'est en présence d'aucun litige, mais qu'elle décide de tenir une audience publique avant de rendre sa décision.

D'une part, il y a bien une audience publique où comparaissent les parties et les témoins qu'elle a assignés, afin de se mieux renseigner, ce qui a pour effet de lui donner une teinte judiciaire. Mais, il n'y a pas d'opposition et donc aucun litige à proprement parler; cependant, on ne peut dire non plus qu'il s'agit d'un règlement; sa décision revêtirait alors la qualité d'acte administratif mais non réglementaire...

## 2) Matières sur lesquelles s'exercent ces pouvoirs

Les matières sur lesquelles s'exerce la compétence de la Régie couvrent la vie des services de transport en général et peuvent être groupées sous deux chefs principaux : soit l'existence et l'organisation des services, soit leur fonctionnement et leurs opérations.

---

(13) Martineau c/ Cité de Montréal (1931) 50 B.R. 545.

(14) Procureur général de Québec c/ Slanock et Crimstood (1933) 54 B.R. 249.

Pour ce qui est de l'existence et de l'organisation, la Régie a le pouvoir de donner ou de refuser certaines autorisations. En règle générale, il est impossible de commencer l'exploitation d'un service de transport sans son autorisation (art. 30). La loi prévoit cependant à l'article 33 quelques exceptions à cette règle : ce sont surtout des services de taxi, de transport de matériaux particuliers et de transport pour une fin spécifique.

La loi veut aussi que certains services de transport obtiennent l'autorisation de la Régie avant de cesser ou d'interrompre leurs opérations : les services ainsi visés par l'article 32 sont surtout des services de transport de passagers, quoique les services par « véhicules de livraison » sont aussi soumis à cette disposition. Notons que les services énumérés au paragraphe précédent sont ici aussi dispensés de demander l'autorisation de la Régie.

Un grand nombre de services doivent encore demander la permission de la Régie pour étendre ou modifier leurs entreprises : les propriétaires qui doivent se soumettre à cette disposition sont ceux qui doivent demander l'autorisation pour cesser ou interrompre leurs opérations, et en plus ceux qui opèrent un service de location au public de véhicules automobiles. Les exceptions de l'article 33 sont également valables dans ce cas.

La Régie a aussi le pouvoir d'autoriser un propriétaire de services de transport à effectuer toute convention « de nature à opérer un changement dans le contrôle du service », comme le veut l'article 35. Les conventions prévues à cet article sont principalement les ventes, fusions et cessions. L'échange entre deux propriétaires de services de transport doit aussi recevoir l'approbation de la Régie qui pourra de plus déterminer la compensation s'il y a lieu. Dans ce dernier cas, nous voyons que l'article 36 donne à la Régie plus qu'un simple pouvoir d'autorisation : elle peut établir toutes les conditions qu'elle juge nécessaires.

Mais la Régie n'a pas seulement le pouvoir de réglementer l'existence et l'organisation des services de transport: elle a aussi compétence sur le fonctionnement des opérations de ces mêmes services. Les pouvoirs de la Régie dans ce domaine visent surtout la qualité des services et les taux.

Quant à la qualité des services, la Régie peut imposer aux propriétaires l'obligation d'adopter des mesures pour améliorer leurs services; elle peut aussi réglementer elle-même les conditions de salubrité

et de sécurité, de même que les horaires d'autobus et les parcours. Le paragraphe 3 de l'article 82 du Code de la Route (15) donne également à la Régie le pouvoir de réglementation sur l'équipement et les accessoires des véhicules dont se servent les propriétaires de services de transport, tels les feux, et lanternes et divers mécanismes destinés à assurer la sécurité des services.

Les taux chargés par les services de transport contrôlés par la Régie sont aussi soumis à son pouvoir de réglementation. La Régie a non seulement le pouvoir d'établir des taux justes et raisonnables, mais elle a de plus celui de modifier, lorsqu'elle le juge à propos, ceux qu'elle avait autorisés. La Régie peut effectuer cette modification de sa propre initiative si elle juge que les taux ne sont plus adéquats, ou à la demande des propriétaires de service concernés, s'ils considèrent qu'ils ne peuvent plus opérer à profit avec les taux qui ont cours. En matière de taux, les décisions de la Régie sont définitives : il s'agit là d'un pouvoir absolu.

Pour que les pouvoirs de contrôle et de surveillance de la Régie puissent s'exercer d'une manière vraiment efficace, la loi lui a donné des pouvoirs spéciaux dans ce domaine. En effet, les articles 15 et 17 de la Loi de la Régie autorisent celle-ci à inventorier les biens des propriétaires de services de transport et à faire des enquêtes sur les finances de ces entreprises. A cet effet, l'article 16 prévoit que certaines dispositions de la loi des Commissions d'enquête (16) s'appliqueront aux enquêtes effectuées par la Régie des Transports. Ainsi, les entreprises de transport sont étroitement surveillées et l'intérêt public assuré.

On peut donc dire que les pouvoirs de la Régie sont assez étendus en matière de transport public; il faudrait maintenant savoir si elle peut les exercer d'une façon autonome, c'est-à-dire hors du contrôle du ministère des Transports et Communications et de ses divers services.

### D) *Relations avec le ministère*

La Régie des Transports, qui, nous l'avons vu, possède une compétence très vaste, est un organisme para-ministériel rattaché au ministère des Transports et Communications de la province de Québec, mais,

(15) S.R.Q. (1964) Ch. 231.
(16) S.R.Q. (1964) Ch. 11.

ce n'est pas une partie de ce ministère, de sorte qu'il devient quelquefois difficile de déterminer quels sont les rapports exacts existant entre les deux. Nous envisagerons donc, successivement, les relations de la Régie avec le ministre des Transports, et ensuite, celles qu'elle entretient avec le Bureau des véhicules automobiles qui est un service du ministère des Transports.

Le caractère de tribunal de la Régie empêche à peu près toute intervention directe du ministre ou de hauts fonctionnaires du ministère dans les affaires de sa compétence. Cependant, on nous a laissé entendre que des tentatives auraient déjà été faites, par le ministre ou par le bureau du ministre, de se mêler de la politique de la Régie mais on ne nous a pas précisé quelle en était la nature ou encore si elles avaient réussi ou non. De toute façon, il semble que de telles interventions sont assez mal vues de la part des régisseurs qui voudraient que la Régie soit le plus indépendante possible du ministère.

Même si cette autonomie est souhaitée par plusieurs, il reste que la Régie, actuellement, dépend du ministère à plusieurs points de vue, et surtout administrativement et financièrement. En fait, elle devient de moins en moins indépendante et on peut dire que ses employés sont plus ou moins des employés du ministère des Transports et Communications. La Régie doit s'adresser au ministère pour embaucher de nouveaux employés, et, nous l'avons vu plus haut, elle doit obtenir son autorisation pour engager des employés supplémentaires à titre temporaire (art. 12).

Dépendante, la Régie l'est encore financièrement car le ministre, en faisant voter son budget par l'Assemblée législative, en prévoit une partie pour la Régie: d'ailleurs, les salaires des régisseurs sont payés à même ce budget, de même que les augmentations. On conçoit que ceci puisse être choquant pour les membres de la Régie quand on sait qu'autrefois les droits perçus par la Régie constituaient à eux seuls presque tout le budget du ministère des Transports.

Si la Régie avait son budget autonome, il y aurait peut-être une meilleure administration : les frais sont relativement peu élevés et les droits qu'elle perçoit sont assez substantiels, mais, ils sont maintenant noyés dans le budget général du ministère qui lui alloue un montant moindre que celui que lui procurent ses droits.

A la fin de l'année, la Régie doit présenter un rapport annuel au ministre : ce rapport, cependant, ne contient que des statistiques, tel que le nombre de demandes reçues et d'ordonnances rendues. Ce rapport

n'est pas publié. De plus, il arrive souvent qu'à l'occasion de son rapport à la fin de l'année, elle fasse des recommandations au ministre afin d'amender sa loi de création, ceci pour assurer une meilleure protection de l'intérêt public en même temps qu'une plus grande facilité de surveillance des services de transport; le ministre, à sa discrétion, peut présenter ou non ces recommandations à la Chambre, selon que les (ou la) personnes qui font la législation ou la suggèrent les trouvent opportunes ou non.

On ne peut donc pas dire que la Régie des Transports soit un organisme vraiment indépendant du ministère des Transports et Communications.

En plus d'avoir des relations avec le bureau du ministre, la Régie a également des rapports avec un autre service de ce même ministère : le Bureau des véhicules automobiles.

Ceci se produit surtout lors du renouvellement des certificats de permis par les opérateurs de services de transport au moment de l'enregistrement de leurs voitures. Après production de leur liste de taux, de leurs horaires, de leurs contrats de transport, etc., la Régie leur émet un certificat de permis qui leur permet d'obtenir la plaque « L » au Bureau des véhicules automobiles.

En effet, la Régie a fait une entente avec le Bureau dans ce sens : les opérateurs paient les droits de leurs licences et, en même temps, tout ce qui est dû à la Régie, qui exige aussi des droits sur l'enregistrement. Le montant alors dû à la Régie est fixé par arrêté en conseil.

*
* *

## II. **Fonctionnement de la Régie**

Nous avons étudié la Régie des Transports, organisme de surveillance et de contrôle, du point de vue de son organisation et de ses pouvoirs; mais, ce n'est pas tout de savoir ce qu'elle peut faire, il faut aussi savoir *comment* elle le fait: c'est ce que nous nous attarderons à décrire dans ce deuxième point. A cette fin, nous étudierons un cas avec tous les incidents qui peuvent survenir, de la demande de permis jusqu'aux possibilités de recours contre les décisions de la Régie.

### A) *Obtention du permis*

Normalement, un propriétaire d'un service de transport doit obtenir un permis de la Régie pour commencer ses opérations, à moins qu'il ne tombe dans l'une des exceptions énumérées à l'article 33 de la loi, comme nous l'avons déjà vu. Mais, ce permis, que doit-il faire pour l'obtenir ?

Il faut dire, en premier lieu, que toutes les demandes de permis, de quelque nature qu'elles soient, se font toujours au moyen d'une *requête* ordinaire qui est habituellement adressée à la Régie par la poste : il n'est pas nécessaire qu'elle soit signifiée par ministère d'huissier.

Cette requête contient habituellement des renseignements d'ordre général : ainsi, on y indique la nature du permis demandé, soit de service local ou à longue distance, le lieu où l'on veut opérer de même que la nature des choses transportées: on fournit également la liste des taux et des tarifs.

Après avoir fourni ces divers renseignements, le requérant doit *toujours* prouver l'intérêt public et non son propre intérêt personnel de même que l'insuffisance des services existants pour finalement conclure à l'émission d'un permis en sa faveur.

Ces règles générales s'appliquent à toutes les demandes de permis, mais les exigences de la Régie concernant les renseignements à donner et les documents à produire peuvent varier selon les différents permis que la Régie peut accorder, et c'est ce que nous allons voir maintenant. Nous examinerons, successivement, le cas du permis permanent général, puis celui du permis temporaire et du permis spécial, en essayant de dégager ce qui est particulier à chacun d'eux.

Les documents à produire en demandant un *permis permanent général* sont différents selon les services visés et les personnes qui le requièrent.

Si le requérant est une compagnie, elle devra produire une copie de sa charte ou de ses lettres-patentes, la liste certifiée des actionnaires possédant la majorité des actions ainsi que le nombre d'actions détenues par chacun; elle doit, également, fournir la copie de son dernier bilan.

Par contre, si le requérant est une société, elle doit produire la copie certifiée du certificat d'enregistrement émis sous l'autorité de la Cour Supérieure.

De celui qui demande l'émission d'un permis général l'autorisant à faire un service local, on exige deux copies du tarif et deux copies de chaque contrat; mais, celui qui veut faire un service à longue distance doit fournir, en plus, une carte routière du district concerné par son activité ainsi que deux copies du tableau qui indique l'origine, la destination du transport, la distance entre ces deux points, les routes suivies et le port d'entrée.

Les opérateurs éventuels d'un service d'autobus doivent ajouter les copies des horaires qu'ils ont prévus et les requérants d'un permis de location de véhicules « Drive Yourself » doivent aussi donner la description, l'immatriculation des véhicules à louer.

En attendant la décision de la Régie sur la demande de permis permanent, il est toujours possible pour un requérant d'obtenir l'émission d'un *permis temporaire*. La requête pour un tel permis doit alors contenir des « lettres » démontrant qu'il serait dans l'intérêt public que le service demandé commence incessamment, soit à cause d'une absence totale de service, soit du fait que les services existants ne peuvent plus être utilisés avec satisfaction. On doit également y joindre deux copies du tarif, puis décrire le transport à effectuer et prouver qu'on est en possession actuelle de l'équipement nécessaire. La Régie exige aussi les détails des assurances et l'engagement, de la part des requérants, de produire, à chaque semaine, les copies de leurs connaissements.

A cause d'un besoin exceptionnel de l'industrie, le requérant qui n'a pas demandé un permis permanent pourra obtenir l'émission d'un permis *spécial*. La requête pour un tel permis contiendra alors les mentions ordinaires plus les raisons détaillées pour lesquelles ce transport ne peut être fait par un détenteur régulier de permis permanent. Comme documents spéciaux : une lettre à l'appui des raisons données venant de l'expéditeur, c'est-à-dire du co-contractant.

Sur réception des requêtes en bonne et due forme, ce qui arrive très rarement en pratique, la Régie envoie des avis aux personnes susceptibles d'être affectées par ces demandes.

Pour tous les services de transport, elle avise tous les détenteurs de permis de même genre que celui demandé et les associations de propriétaires de tels services; il y a également la possibilité d'avis aux corps intermédiaires, comme la Chambre de commerce par exemple.

Dans le cas de demandes pour opérer un service d'autobus, elle donne avis de ces demandes aux municipalités qui seront desservies si le permis est accordé.

Ceux qui ont ainsi reçu l'avis de la Régie peuvent y répondre et s'objecter dans les huit jours de la réception de cet avis en exposant leurs motifs.

Nous nous trouvons donc ici en face de deux possibilités : ou, il n'y a eu aucune opposition, ou bien une ou plusieurs oppositions ont été formulées. Nous devrons donc étudier successivement ces deux possibilités.

S'il n'y a aucune opposition et si la demande ne comporte pas de difficultés spéciales qu'il serait d'intérêt public de connaître en séance publique, si elle n'est pas susceptible d'affecter la structure des taux, il n'y aura pas d'audition et les régisseurs rendront alors une ordonnance en Chambre à la majorité des voix, soit quatre.

Nous savons que la Régie ne parle que par ordonnances, il est donc important de savoir quelles sont les règles qui la régissent. C'est pourquoi nous examinerons ici les dispositions générales s'appliquant aux ordonnances, aussi bien celles rendues en Chambre que celles rendues sur le banc, quitte à préciser les règles particulières quand nous parlerons de l'ordonnance rendue sur le banc.

L'ordonnance est ordinairement préparée par un régisseur, mais il se peut que ce soit le secrétaire de la Régie qui le fasse pour une ordonnance rendue en Chambre. Elle est ensuite signée par les régisseurs présents, datée officiellement et validée par un sceau apposé par le greffier.

On en rédige un original, qui reste au dossier, et deux copies. Une première copie appelée « copie perforée » est gardée dans les filières de la Régie et sert à la rédaction des autres copies certifiées : cette copie est signée par le secrétaire de la Régie. Une deuxième copie va au bureau de Montréal ou de Québec, selon le cas.

Les autres copies certifiées sont envoyées au requérant et à son procureur (R.P. 20) ; cette règle n'existe que depuis peu, car, auparavant, on n'envoyait une copie qu'au procureur. Cette nouvelle solution a été adoptée pour des raisons pratiques. Ainsi on ne sera pas obligé de faire une deuxième série d'ordonnances si le requérant le demande. De plus, ceci favorise une meilleure information et une meilleure satisfaction pour le client qui n'a pas à attendre après son procureur avant de commencer ses opérations; et, souvent, une question de jours est importante pour la signature de contrats.

Des copies sont également envoyées à chaque opposant et à leurs procureurs. Pour un permis d'autobus, aux municipalités concernées;

si le transport excède les limites de la province, aux régies des autres provinces ou des États américains qui ont émis des permis de circuler.

Cependant, les cas présentés à la Régie reçoivent la plupart du temps une ou plusieurs oppositions de la part de ceux qui peuvent être affectés par l'émission d'un permis; c'est alors un moyen très important pour la Régie de maintenir l'intérêt public. Elle devra alors rendre une ordonnance sur le banc après avoir entendu les prétentions des parties. Voyons maintenant comment se déroule cette audience publique.

L'opposition parviendra à la Régie en réponse à l'avis de demande de permis (cf. supra). Généralement, elle sera faite par les autres détenteurs d'un même genre de permis. C'est le cas le plus fréquent car ce seront les premiers à être touchés par la mise en vigueur d'un nouveau permis. Mais, la Régie ne refuse pas le droit à toute autre personne ou association intéressée de faire connaître ses vues sur le sujet, à condition seulement de justifier son intérêt par des motifs détaillés. Cependant, il est rare que ces personnes ou associations soient informées de la demande. Puisqu'elles ne reçoivent pas d'avis, il sera difficile pour eux de faire valoir leur opposition. C'est dommage mais nous croyons que ce n'est pas là une lacune de la Régie car une personne vraiment intéressée est au courant de ce qui se passe et de ce qui peut l'affecter et saura toujours faire valoir son intérêt dans une cause, même si elle n'a pas été avertie formellement.

Une fois qu'elle a reçu toutes les oppositions, la Régie doit ensuite en prendre connaissance et voir s'il vaut la peine d'en tenir compte ou non. A cette fin, elle pourra faire enquête pour elle-même suivant l'article six de la Loi des Commissions d'enquête, c'est-à-dire :

> « exiger comparution devant elle de témoins et production de documents »(17).

C'est alors que commence l'audience publique; les causes apportées devant la Régie sont mises au rôle pour une date déterminée dont avis est donné à toutes les parties. dans un délai de huit jours avant la date fixée pour l'audition (R.P. 18). Conformément à l'article 19 des règles de pratique, les causes sont inscrites par le secrétaire de la Régie dans l'ordre chronologique de la clôture du dossier; mais, il faut remarquer que rien n'empêche la Régie de faire exception à cette règle lorsqu'elle juge qu'il est plus compatible avec l'intérêt public d'agir autrement.

---

(17) Loi des Commissions d'enquête (1964) S.R.Q., Ch. 11.

A la date de comparution fixée, les personnes assignées devront se présenter devant le tribunal qui est ordinairement formé de trois régisseurs, quoiqu'il arrive que deux régisseurs seulement soient sur le banc.

Il arrivera que le requérant comparaîtra en personne, l'opposant de même, mais ceci est plutôt rare : ils le feront généralement par ministère d'avocats. Quand il s'agit de compagnies ou de corporations municipales, et c'est souvent le cas à la Régie, un avocat devra nécessairement les représenter (18), et non le secrétaire de la compagnie ou de la corporation comme il arrivait auparavant. Le greffier distribue alors des formules de « comparution » sur lesquelles le procureur indique qui il représente.

Lors de l'audition, si le requérant ne se présente pas ou si une compagnie ou une corporation municipale néglige de se choisir un procureur pour la représenter, la Régie pourra alors disposer de la cause de la façon qu'elle croit la plus appropriée (R.P. 9). De plus, ce qui est assez drastique, il sera impossible de présenter de nouveau la même requête dans les six mois qui suivent « à moins », nous dit l'article 23 des règles de pratique, « qu'il ne se produise, dans l'intervalle, des faits qui, s'ils eussent existé lors de la demande, auraient pu changer la décision de la Régie » (R.P. 23).

Cependant, même si une personne intéressée se présente, il sera toujours possible d'obtenir un ajournement de la part de la Régie afin de faire remettre la cause à plus tard. Il faut observer que la Régie n'est pas tellement sévère quant aux raisons à apporter pour obtenir une telle remise. Ainsi, par exemple, un avocat pourra donner comme justification d'une telle demande le simple fait qu'il n'est pas prêt à procéder. De plus, la remise est toujours accordée quel que soit le moment où elle est demandée; en effet, l'article 8 des règles de pratique de la Régie dit que « la remise d'une cause fixée pour audition peut être accordée par le secrétaire, pourvu que demande à cet effet soit faite au moins vingt-quatre heures avant la date fixée pour cette audition ». Une demande faite moins de vingt-quatre heures avant la date de l'audition est possible, mais elle devra être considérée sur le banc lors de l'appel du rôle, « à moins que la Régie n'en décide autrement pour des motifs qu'elle juge acceptables » (R.P. 8).

Il suffit d'assister à une séance publique de la Régie des Transports pour s'apercevoir qu'il existe très peu de décorum devant ce « tribunal » : les avocats ou procureurs sont admis à comparaître sans toge (R.P. 1),

(18) R.P. art. 12, — Loi du Barreau, art. 5.

les témoins sortent de la boîte pour expliquer un exhibit, par exemple une photo ou encore le plan d'une municipalité, tandis que l'avocat parle avec un ou plusieurs de ses confrères.

D'autre part, les règles de preuve devant la Régie sont celles de la Cour Supérieure en matière civile, mais la Régie a le pouvoir d'admettre la preuve par affidavit, affirmation écrite sous serment ou déclaration solennelle et en général « tout autre mode de preuve qu'elle croit être d'intérêt public » (R.P. 10). Les parties peuvent aussi produire des pièces à l'appui de leurs prétentions, cependant, « personne ne peut être tenu de produire des livres ou autres documents d'une municipalité ou d'une entreprise de transport, sans instruction écrite de la Régie » (R.P. 16).

Il convient maintenant de mentionner quelques particularités propres à la Régie des Transports : ainsi, le mode d'assignation des témoins devant la Régie ne se fait pas à l'aide d'un huissier mais plutôt par les parties elles-mêmes ou la Régie: s'ils ne consentent pas à venir, ils sont assignés « à la diligence de la partie qui en a besoin par bref de sub pœna » (R.P. 13). C'est aussi la Régie qui fixe les honoraires et les dépenses de ces témoins. Enfin, le greffier dresse un procès verbal pendant l'audition.

Nous pouvons donc dire que les règles de procédure de la Régie sont très souples contrairement aux cours ordinaires, et elle a le pouvoir de modifier une procédure dans l'intérêt public. Beaucoup de dispositions sont à cet effet...

### B) *Modifications du permis*

Le rôle de la Régie ne se limite pas à autoriser l'émission de permis d'opération. Pour que la Régie puisse assurer pleinement les fonctions de contrôle et de surveillance que la loi lui assigne, il faut que tous les incidents relatifs aux services de transport qui peuvent survenir après l'obtention du permis soient surveillés par la Régie. C'est pourquoi elle a juridiction pour recevoir des demandes d'enquête visant soit le permis qu'elle a émis, soit l'usage qu'en fait le détenteur. De même, la Régie acceptera de considérer une demande de modification venant du détenteur de permis, modification qui peut affecter soit le permis lui-même, soit les taux. Pour que la Régie puisse savoir entre les mains de qui se trouve le permis, les propriétaires de service de transport devront la mettre au

courant des transferts et des échanges qui surviendront. Ce sont ces diverses hypothèses que nous envisagerons successivement.

Les *demandes d'enquêtes* faites à la Régie peuvent être basées sur des plaintes contre un détenteur de permis. Ces plaintes peuvent venir, en principe, de toute personne intéressée. Si la plainte est formulée contre un propriétaire de services de camionnage, elle viendra vraisemblablement d'un ou de plusieurs autres détenteurs du même genre de permis. Au contraire, dans le cas de services de transport de passagers, autobus et taxis, ce seront surtout les usagers de ces services qui porteront plainte, quoique les codétenteurs de permis le fassent aussi. Dans le cas de services d'autobus, il arrive que des municipalités se prévalent de leur droit de se plaindre à la Régie. Dans tous les cas, le plaignant fait valoir les motifs sur lesquels se fonde sa plainte et demande à la Régie d'enquêter.

Le même genre de demande d'enquête peut être fait relativement aux permis émis par la Régie. Il y aura lieu à une telle demande lorsque le requérant aura des motifs de croire que le permis émis par la Régie n'est pas conforme aux besoins publics, a été obtenu irrégulièrement, ou pour toute autre raison fondée sur le permis lui-même.

Nous verrons en appendice les sanctions possibles dans les cas où la Régie, après enquête, considère que les demandes étaient fondées.

Outre les demandes d'enquête, la Régie peut avoir à faire face à d'autres incidents postérieurs à l'obtention de ce permis. Telles sont les *modifications de permis et de taux* demandés par le détenteur lui-même.

Pour tous les services, le requérant doit fournir des indications de base qui sont sensiblement les mêmes que celles qui sont requises pour l'obtention du permis. S'il s'agit d'un permis de camionnage, la modification peut porter soit sur le territoire couvert par le service, soit sur la nature du service autorisé, soit sur les deux à la fois. Dans tous les cas, il faudra produire avec la requête deux copies de tarif, et si le territoire autorisé change, il faudra en plus y joindre une carte routière. Les modifications aux permis de services de transport de passagers peuvent porter sur la classe du permis, le genre de service, le parcours et les conditions et restrictions imposées lors de l'émission du permis. Dans ce cas, on pourra produire avec la demande tout document qui peut l'appuyer : résolutions de conseils municipaux, requêtes d'associations, etc.

Il faut noter ici que dans les cas de modification de permis, l'ordonnance aura cette particularité qu'elle énoncera les conditions du permis avant l'ordonnance et celles du permis tel que modifié.

Nous avons aussi parlé de modifications des taux par la Régie, demandées par le propriétaire lui-même. Dans tous ces cas, il faudra que les propriétaires justifient pareilles modifications: comme dans la très grande majorité des cas celles-ci sont des augmentations de taux, on comprend que la Régie soit passablement sévère quant aux motifs que les propriétaires font valoir à l'appui de leur demande : il faudra donc prouver la nécessité de ces augmentations.

Le dernier incident postérieur à l'émission du permis que nous allons étudier est la *demande de transfert de permis.*

Il y a lieu à demande de transfert lorsque la propriété d'un service de transport passera d'une personne à une autre : ceci se produit dans les cas de vente, de fusion et de cession, la vente étant le plus fréquent de tous. Dans les cas de vente et de cession il importe peu que celui à qui le permis est transféré soit propriétaire ou non d'un service de transport avant le transfert. Dans le cas de fusion, ce sera au contraire une condition préalable au transfert. Pour tous les services, la demande consiste en une déclaration par celui qui tranfère le permis et par celui à qui le permis est transféré. Ces déclarations portent les mentions usuelles nécessaires pour que la Régie sache exactement quels sont les personnes et les services impliqués dans le transfert. La Régie exige aussi que soient produits une copie du contrat et divers autres documents pour s'assurer que toutes les formalités et conditions préalables ont été remplies. A ces cas de transfert, il faut joindre les cas de demandes d'échange dont nous avons parlé précédemment et qui en pratique ne sont pas très fréquents. Qu'il suffise ici de dire que la procédure à suivre est sensiblement la même que celle prévue plus haut.

Maintenant que nous avons envisagé les diverses opérations que la Régie doit surveiller et les autorisations qu'elle doit donner, il convient, croyons-nous, de nous demander ce qui se passe quand on ne se conforme pas aux exigences de la Régie. Nous verrons donc maintenant *les sanctions* que la loi de la Régie impose aux personnes qui y contreviennent. Ces sanctions sont de trois ordres : la nullité, les poursuites en vertu de la Loi des Poursuites sommaires et le remboursement.

La loi prévoit trois cas de nullité. En premier lieu, la Régie peut annuler une autorisation si elle considère qu'il est d'intérêt public de le faire ou si les conditions ne sont plus les mêmes que celles qui existaient au moment de l'émission de l'autorisation. Il peut s'agir de nullité totale ou de nullité partielle. La nullité totale n'est appliquée que dans

les services où la concurrence est plus forte : il importe peu à ce moment qu'il y ait un permis de plus ou de moins. Les cas où la nullité partielle est décrétée par la Régie équivalent à une modification des conditions du permis : étant donné le caractère particulier d'une infraction, la Régie n'annulera que la partie du permis qui a été l'occasion de cette infraction.

La Régie a aussi le pouvoir d'annuler un contrat ou un règlement relatif à un service de transport, si la partie requérante établit que ces conditions sont abusives, comme le prévoit l'article 20. Un troisième cas de nullité se présente : Si un propriétaire de services de transport ne fait pas approuver préalablement le transfert par la Régie. La transaction sera alors absolument nulle, et si cette transaction portait aussi sur autre chose qu'un service de transport, l'article 35 prévoit que seule la partie de la transaction qui affecte le service sera frappée de nullité.

Certaines pénalités sont prévues pour les infractions à la loi de la Régie : ce sont des amendes allant de $20 au moins pour la première offense à $500 au plus pour toute offense postérieure à la deuxième. Dans ces cas, à défaut de paiement de l'amende, l'article 40 de la loi prévoit un emprisonnement d'au moins huit jours et d'au plus un mois. Notons que ces pénalités ne s'appliquent pas seulement aux propriétaires de services; en effet, toute personne non propriétaire de services qui commet une infraction à la loi de la Régie est passible des mêmes sanctions. Il faut toutefois dans ce dernier cas, l'autorisation écrite et préalable du procureur général pour poursuivre (art. 40a). A cette fin, la loi prévoit que le propriétaire de service d'autobus qui fait un transport spécial sans autorisation de la Régie, doit produire une déclaration spéciale indiquant la nature et les conditions du transport. Les pénalités prévues à l'article 40 sont aussi imposables, nous dit l'article 40b, à toute personne qui fait ou s'abstient de faire quelque chose, ou qui provoque, induit ou cherche à induire quelqu'un à commettre une infraction à la loi de la Régie. L'article 43 nous dit que ces peines sont imposées sur poursuites sommaires. Une décision de la Cour de Pratique de 1951 précise que la loi de la Régie, en référant à la Loi des Convictions Sommaires, détermine quel est le tribunal qui aura juridiction : un juge de la Cour des Sessions de la Paix a donc juridiction en pareil cas. (19)

Nous avons parlé d'une troisième catégorie de sanctions prévue par la Régie : le remboursement. La loi n'en mentionne qu'un cas à l'article 19 qui prévoit que dans le cas où un montant est payé en sus des taux établis par la Régie, celui qui l'a payé peut le recouvrer.

(19) Breton vs Blouin [1951] R.P. 263.

### C) *Moyens de se pourvoir contre les décisions de la Régie*

Nous avons vu que les décisions de la Régie doivent être appliquées par les propriétaires de services de transport et qu'en cas de non-observation de la loi, des sanctions sont prévues. Mais il y a lieu de se demander maintenant s'il y a moyen d'attaquer une décision de la Régie. Nous verrons que la loi de création de la Régie prévoit que, dans certains cas, il y aura lieu à appel; la jurisprudence donne lieu de croire que certaines procédures relatives aux corporations et aux fonctions publiques(20) s'appliquent à la Régie.

Voyons donc exactement ce qu'il en est.

Les articles 48 à 51 de la Loi de la Régie prévoient un *appel*. L'article 47 établit préalablement qu'il n'y a pas d'appel du jugement d'homologation lui-même, mais que l'appel porte sur l'ordonnance de la Régie, peu importe qu'elle soit homologuée ou non. Cet appel ne peut porter que sur des questions de compétence ou de droit, les décisions de la Régie sur les faits étant toujours définitives. L'appel est fait à la Cour du Banc de la Reine, juridiction d'appel.

Les règles à suivre sont généralement celles prévues au Code de procédure civile. Les dérogations à ces règles viennent du fait que ce n'est pas un individu ordinaire mais une Régie qui est en cause. Il faudra donner avis à la Régie et de plus les frais seront laissés à la discrétion du juge étant donné le caractère particulier du litige. En 1960, la Cour du Banc de la Reine a décidé que le Procureur général n'avait pas l'intérêt requis pour faire une intervention ordinaire mais que, parce que la loi de la Régie des Transports est une loi d'ordre public, il était justifié de prendre part au procès et aux auditions comme s'il était lui-même partie au litige. (21)

Il convient maintenant de se demander si la Régie est soumise à d'autres contrôles judiciaires que celui de la Cour d'Appel. Dans un article paru en 1963 dans la Revue du Barreau, Me Philip Cutler donne ouverture à la possibilité de prendre un bref de prohibition contre la Régie lorsque celle-ci siège sans compétence. Me Cutler réfère dans son

(20) Code de procédure civile (1966) titre VI.

(21) Quebec Drive Yourself Association Inc. and others vs. Montpetit Drive Yourself Inc. and others and Attorney General for the Province of Quebec [1960] B.R. 482.

article à une cause de la Cour du Banc de la Reine de 1962(22) où la Régie avait refusé d'ajourner ses séances pour permettre aux avocats d'une partie de faire une requête pour obtenir un bref de prohibition. La Cour d'Appel a subséquemment décidé que la Régie n'avait pas compétence à statuer sur les matières en cause. Me Cutler est d'avis que la Régie aurait dû accorder le délai demandé et il invoque à l'appui de ses prétentions un argument d'équité et un argument d'ordre juridique.

> "Once again it is to be noticed that not only were the interests of appellant prejudiced by having to submit to lengthy hearings concerning many witnesses but, perhaps more important, it is repugnants to a legal system when a board sits without competence or jurisdiction over the subject-matter."(23)

Me Cutler soutient que si la Régie avait laissé les avocats présenter la requête "the Superior Court had discretion and should have issued a writ of prohibition". Ceci soulève évidemment toute la question du contrôle judiciaire des organismes administratifs. Est-ce à dire qu'il y aurait possibilité de se prévaloir de la procédure d'injonction contre la Régie des Transport ? Personne, semble-t-il, n'ose l'affirmer.

**Conclusion :**

Nous voici arrivé à la fin de notre exposé : il resterait encore un grand nombre de choses à dire sur l'organisation et le fonctionnement de la Régie, mais nous pensons avoir examiné les éléments les plus importants. Nous ne prétendons pas savoir tout de la Régie des Transports, car certains renseignements furent impossibles à obtenir.

Avant de terminer, nous voudrions faire quelques suggestions au sujet de la Régie.

L'intérêt public est, sans doute, le but commun que poursuivent toutes les régies, et la Régie des Transports n'y fait pas exception. Mais, en envisageant la poursuite de ce but, il convient, croyons-nous, de faire deux remarques d'ordre général.

Il nous semblerait souhaitable, en premier lieu, de « planifier » les régies quant à leur façon de procéder et quant aux moyens qu'ont les citoyens de se pourvoir contre leurs décisions. En effet, on pourrait

---

(22) Murray Hill Limousine Service Limited vs. Diamond Taxicab Association Ltd. et Transportation Board et Montreal Transportation Commission [1962] B.R. 891.

(23) Philip Cutler: The Contraversy on Prerogative Writs, (1963) 23 R. du B. 197, pp. 229 et 230.

uniformiser la procédure devant les régies et, ce qui serait de nature à favoriser davantage l'intérêt public, faire en sorte que l'appel et les brefs de prérogative soient permis contre les décisions de toutes les régies.

Une autre remarque s'impose : la nomination des régisseurs devrait se faire sur une base de compétence plus que sur une base d'allégeance politique. Il n'est pas question de supprimer le « bon patronage », mais il nous semble qu'il y a d'autre façon que celle de « parachuter » une personne sur le banc d'une régie, surtout lorsque la personne en question n'a aucune connaissance préalable des matières dont s'occupe cette Régie.

Quant à la Régie des Transports en particulier, le caractère technique et spécialisé de ses fonctions, surtout en matière de taux, rendrait opportune la création d'un service spécial de la Régie. En effet, lorsqu'un propriétaire de services de transport présente des taux à la Régie nous nous demandons jusqu'à quel point les personnes qui la composent sont en mesure d'évaluer tous les facteurs qui entrent en jeu. Ne faudrait-il pas créer un service à peu près identique aux aviseurs en taux, surtout pour les services de transport de passagers ? Nous nous permettons de le suggérer.