

REPORTS TO BOTH HOUSES

To the Senate: Tuesday, June 28, 1988

To the House of Commons: Wednesday, June 29, 1988

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

TENTH REPORT
(Report No. 44)

Pursuant to the Order of Reference approved by the Senate on November 27, 1986 and by the House of Commons on December 17, 1986, and to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, the Joint Committee wishes to inform both Houses of its decision not to review and scrutinize the statutory instruments made by certain statutory courts.

At present, the *Statutory Instruments Act* applies to "a rule, order or regulation governing the practice and procedure in proceedings before a judicial or quasijudicial body established by or under an Act of Parliament" (S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 2(1)(d)(iv)). Any such rule, order or regulation is subject to the requirements of the Act respecting the examination, registration and publication of regulations and to review and scrutiny by the Joint Committee on behalf of the Houses. Your Committee has given consideration to the propriety of subjecting the rules made by statutory courts to the control of Parliament. It appears to us that in many instances, these courts are intended by Parliament to enjoy the same degree of independence as that which the *Constitution Act, 1867* guarantees to superior courts. Parliamentary control of the delegated legislation adopted by these courts is not entirely consistent with the principle of the independence of the judiciary.

In determining which procedural rules should be exempt from scrutiny, the Joint Committee believes that the most reliable criterion is the nature of the tenure enjoyed by the members of a particular court. A distinguishing characteristic of those courts to which Parliament wishes to give the same degree of independence as that guaranteed to the superior courts by the Constitution is that their members hold office "during good behaviour". The importance of this criterion is explained by one authority as follows:

"Judges are in one important respect different from all other public officials. Generally speaking, public officials are accountable for their acts both politically and legally. The fact that judges hold office during good behaviour means in effect that they cannot be removed except for misbehaviour, so that political accountability, [...] does not apply to them." (J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, 2nd ed., p. 318)

Tenure during good behaviour, meant to guarantee the independence of the judiciary, also has consequences for parliamentary control of delegated legislation. If the members of statutory courts are not accountable for the exercise of their jurisdiction, your Committee does not consider they ought to

RAPPORTS AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le mardi 28 juin 1988

À la Chambre des communes: Le mercredi 29 juin 1988

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT
(Rapport n° 44)

Conformément à l'ordre de renvoi approuvé par le Sénat le 27 novembre 1986 et par la Chambre des communes le 17 décembre 1986, et à son ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, c. 38, le Comité désire informer les Chambres de sa décision de ne plus étudier et examiner les textes réglementaires établis par certains tribunaux statutaires.

À l'heure actuelle, la *Loi sur les textes réglementaires* s'applique à «une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime» (S.C. 1970-71-72, c. 38, art. 2(1)d(iv)). De telles règles, ordonnances ou règlements sont sujets aux exigences de la Loi en ce qui concerne l'examen, l'enregistrement et la publication des règlements, de même qu'à étude et vérification par le Comité au nom des Chambres. Le Comité s'est penché sur la question de savoir s'il est convenable que les règles de pratique adoptées par les tribunaux judiciaires soient assujetties au contrôle parlementaire. Il nous semble que dans bon nombre de cas, le Parlement a voulu conférer à ces tribunaux la même indépendance que celle qui est garantie aux cours supérieures par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le contrôle parlementaire de la législation subordonnée adoptée par ces tribunaux n'est pas vraiment conforme au principe de l'indépendance des juges.

Le Comité estime que le plus sûr critère pour déterminer quelles règles de pratique devraient être soustraites à son examen tient au mode selon lequel les membres d'un tribunal occupent leur poste. La nomination de ses membres «à titre inamovible» caractérise le tribunal auquel le Parlement veut garantir le même niveau d'indépendance que celui que la Constitution reconnaît aux cours supérieures. La signification de ce critère a été fort bien expliquée par un auteur:

«Il est un aspect important de leur position qui distingue les juges de l'ensemble de ceux qui exercent des fonctions publiques. De façon générale, ces derniers doivent répondre de leurs actes, tant au plan politique que juridique. Le fait que les juges occupent leur poste à titre inamovible a pour conséquence qu'ils ne peuvent être démis que pour inconduite, si bien que le principe de la responsabilité politique [...] ne s'applique pas dans leur cas.» (J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, 2^e éd., p. 318, Traduction)

La nomination à titre inamovible, destinée à garantir le principe de l'indépendance judiciaire, a des conséquences pour le contrôle parlementaire de la législation subordonnée. Si les membres des tribunaux n'ont pas à rendre compte de l'exercice de leur fonction judiciaire, le Comité croit qu'ils ne devraient