

«La Commission peut établir des règlements

...

g) excluant de l'application totale ou partielle de la présente Partie, ou des règlements établis, ordonnances rendues ou instructions données ou émises conformément à cette Partie, tout transporteur aérien, service aérien commercial, ou toute catégorie ou groupe de transporteurs aériens, ou de services aériens commerciaux ...»

Comment, alors, peut-on considérer qu'il existe un pouvoir de dispense des mesures législatives subordonnées?

Le premier argument qu'on apporte se réclame du fait que comme le Parlement peut dispenser des lois qu'il édicte, et adopter des articles du genre: «Nonobstant toute loi, ou tout article de la présente loi, ou d'une autre loi ...» le gouverneur en conseil (ou le ministre, ou le directeur régional, etc.) peut dispenser des mesures législatives qu'il édicte. A nouveau, cela revient à revendiquer que le délégué a le même statut que le Parlement, et à revendiquer que la mesure législative subordonnée n'est pas vraiment subordonnée. Cela revient à accorder au délégué tous les pouvoirs que le Parlement détient. Or, la chose est illogique. La Reine en Parlement est souveraine. Le gouverneur en conseil, les ministres, les offices, etc., ne le sont pas, et ne peuvent légiférer que dans les limites de l'autorité qui leur a été déléguée. Cette autorité n'inclut pas le pouvoir de dispenser des mesures législatives subordonnées édictées, à moins que ce pouvoir ne soit expressément conféré. Le Comité a noté que c'est le principe universellement accepté au Royaume-Uni, où aucune dispense d'une mesure subordonnée ne peut être accordée à moins d'être expressément autorisée par la loi habilitante. C'est aussi le principe qui a résulté de la plus célèbre loi habilitante de tous les temps, l'infâme *Statute of Proclamations*, 31 Henri VIII, c. 8, abrogé par Édouard VI, c. 6. Le pouvoir législatif intégral était alors entre les mains du roi et de son conseil, mais ce prince tout-puissant, qui a lui-même rédigé le bill, a cru nécessaire de faire adopter des mesures prévoyant expressément un pouvoir de dispense. Si un monarque aussi puissant a cru nécessaire, plus d'un siècle avant le *Bill of Rights*, de se faire attribuer un pouvoir de dispense en plus du pouvoir législatif que le Parlement lui avait délégué, il est plus nécessaire aujourd'hui qu'un délégué de l'autorité souveraine du Parlement soit investi d'un pouvoir de dispense expressément conféré! Pour qu'il ne subsiste plus aucun doute, le Comité présente le texte des dispositions de fond du *Statute of Proclamations*:

«Par conséquent, il est promulgué que dans toute circonstance le Roi, actuellement, sur l'avis de son conseil ... ou la majorité de ses membres peut établir en tout temps, par l'autorité de la présente loi, ses proclamations, assujetties aux sanctions, et d'une nature telle, que Sa Majesté et les membres de son Conseil, ou la majorité d'entre eux l'estiment requis. Il est de plus promulgué que les dites proclamations seront observées comme si elles avaient été édictées par le Parlement, à moins que la majesté du Roi n'en dispense sous son grand sceau.»

Il faut donc interpréter le paragraphe 26 (4) de la Loi d'interprétation dans le contexte de cette situation effective du délégué du Parlement:

«Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, modifier ou changer et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentements et conditions, s'il en est.»

Étant donné l'existence d'une présomption constitutionnelle fondamentale à l'encontre du droit de dispense, cette disposition ne peut pas constituer un pouvoir général accordé à chaque délégué d'établir des mesures législatives de dispense sous le couvert de «décrets modificatifs» comme on a déjà essayé de le faire dans le cas des concessions qui ont été accordées en vertu du Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques, le Règlement sur les minéraux des terres publiques et le Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada. Les termes «modifier» ou «changer» ne signifient pas que des dispenses peuvent en règle générale être accordées à des individus dans des circonstances particulières. Dans chaque cas, il faut puiser ce pouvoir dans la loi habilitante en vertu de laquelle la délégation du pouvoir de réglementation est attribuée. Sans l'autorisation expresse du Parlement, aucun délégué ne peut avoir plus de pouvoirs que les successeurs de Jacques II. L'autorité du délégué ne permet pas de dispenser certaines personnes des lois si l'autorité royale même n'y parvient pas.

On apporte comme deuxième argument que le seul pouvoir de dispense que déclare illégal le *Bill of Rights* est strictement analogue à celui auquel avait recours Jacques II. Vraiment dit, la seule dispense interdite est celle qui est octroyée par une autre personne que celle qui a édicté la mesure législative. Jacques II prétendait dispenser certaines personnes des lois établies par le Parlement par lettres patentes émises en vertu de son Grand Sceau. En conséquence, un ministre ou un directeur régional ne peut pas dispenser des lois décrétées par le gouverneur en conseil dans l'exercice des pouvoirs que le Parlement lui a délégués. (Le Comité note au passage que le prétendu pouvoir qui a été accordé à la Commission de l'inspection des navires à vapeur en vertu de l'article 1 de l'annexe A du Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur<sup>65</sup> adopte précisément la forme déclarée illégale.) Cet argument comporte la même prétention de conférer un caractère autonome aux mesures législatives subordonnées que celle qui est exposée dans le paragraphe précédent. De plus, il ne tient pas compte de l'article XII du *Bill of Rights*, qui a pour effet d'interdire toute dispense à moins que la loi habilitante n'y pourvoie.

Le dernier argument qu'on apporte en faveur du pouvoir de dispense est qu'il est automatiquement attribué au délégué par la loi habilitante elle-même, chaque fois que le pouvoir habilitant se rapporte à un sujet et est communément introduit par le mot «concernant». Cette formule a été utilisée lors de la rédaction de l'alinéa 400 (1) b) de la Loi sur la marine marchande du Canada.