



CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

COMITÉ SPÉCIAL SUR  
LA RÉFORME DE  
LA RÉGLEMENTATION

RAPPORT

\* S

J  
103  
H7  
1980/83  
R49  
A12f  
ex. 2

LIBRARY OF PARLIAMENT  
CANADA  
FEB 18 1981  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

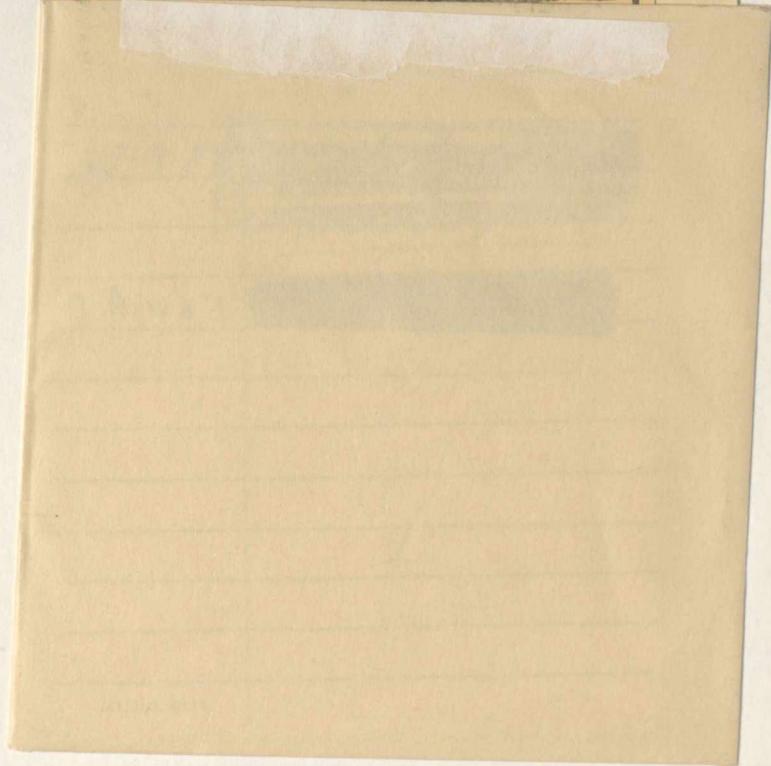
DÉCEMBRE 1980

x5

J Canada. Parlement.  
103 Chambre des communes.  
H7 Comité spécial sur la  
1980/83 réforme de la  
R49 réglementation.

A12f	DATE	Rapport	NOME — NOM
------	------	---------	------------

ex.2



\*5  
J  
103  
H7  
1980/83  
R49  
4/2f  
en 2



CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

# COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

## RAPPORT

PREMIÈRE SESSION DU TRENTE-DEUXIÈME PARLEMENT, 1980

DÉCEMBRE 1980

6096

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA  
RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

*Président*

James S. Peterson  
(Willowdale)

*Vice-présidents*

David Berger  
(Laurier)

Chuck Cook  
(North Vancouver-Burnaby)

*Membres du Comité*

Douglas Anguish  
(The Battlefords-Meadow Lake)

Pierre Deniger  
(Laprairie)

Howard Crosby  
(Halifax West)

Russell MacLellan  
(Cape Breton-The Sydneys)

*Personnel du Comité*

Conseillers du Comité:  
T. Gregory Kane  
Eric A. Milligan  
Margot Priest

Bibliothèque du Parlement:  
Philip Rosen

Internes parlementaires:  
David Agnew  
Robert G. Richards

*Le greffier du Comité*

David Cook

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

Nº de cat. XC 2-321/1-01F

ISBN 0-662-91060-5

## Recommandations

- 1: Nous recommandons que chaque ministère et organisme mette sur pied son propre système de consultation avec le secteur privé. Chaque système devrait prévoir un processus de consultation préalable et efficace avant qu'il soit donné suite à tout projet de réglementation.
- 2: Nous recommandons que dans tout système de consultation mis sur pied par un ministère ou un organisme figure l'établissement d'une liste publique de personnes intéressées qui seront avisées par ce ministère ou cet organisme de tout projet de réglementation.
- 3: Nous recommandons que chaque ministère et organisme publie deux fois l'an un calendrier des règlements donnant avis de tout projet de réglementation à venir.
- 4: Nous recommandons que soit établi un index de tous les calendriers publiés par les ministères et les organismes publics.
- 5: Nous recommandons que dans la mesure du possible, les ministères et les organismes publient les règlements à l'avance.
- 6: Nous recommandons que tous les projets de règlement fassent l'objet d'une évaluation pertinente de l'impact par le ministère ou l'organisme responsable.
- 7: Nous recommandons que les divers ministères et organismes revisent immédiatement leurs lois réglementaires et leurs règlements en vue:
  - a) de découvrir toutes les lois de réglementation et tous les règlements inutiles et dépassés;
  - b) de fixer un échéancier prévoyant un examen plus détaillé de ces règlements auquel il sera donné suite.
- 8: Nous recommandons que les ministères et les organismes fassent en sorte que toutes leurs activités réglementaires soient évaluées périodiquement conformément au système d'évaluation des programmes administré par le bureau du contrôleur général.
- 9: Nous recommandons que les rapports annuels des ministères et des organismes comportent:
  - a) un résumé des progrès réalisés en matière de réforme de la réglementation, y compris la réduction de la paperasserie, la prestation de services améliorés au public et l'élargissement du processus d'avis et de consultation;
  - b) un résumé des principales initiatives de réglementation prises au cours de l'année précédente;
  - c) un résumé des principales initiatives de réglementation envisagées;
  - d) les grandes lignes de l'évaluation des programmes effectuée au cours de l'année précédente;
  - e) un calendrier des prochaines évaluations des programmes.
10. Nous recommandons que:
  - a) des modifications soient apportées à la loi nationale sur les transports et à la loi sur la radiodiffusion de façon que le Cabinet soit en mesure d'émettre des directives qui lieront la Commission canadienne des transports et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;

b) que le gouvernement étudie la possibilité de formuler des directives à l'intention d'autres organismes fédéraux de réglementation.

**11:** Nous recommandons que soit maintenu le processus d'examen par le Cabinet des décisions prises par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Commission canadienne des transports. Il ne devrait pas y avoir examen des décisions prises par d'autres organismes fédéraux de réglementation tant qu'il n'y aura pas eu étude des arrangements détaillés nécessaires.

**12:** Nous recommandons que les procédures minimales suivantes soient établies en ce qui concerne le processus de révision par le Cabinet des décisions des organismes de réglementation

a) que le requérant ou le Cabinet s'il y va de sa propre initiative, donne avis à toutes les parties ayant assisté à l'audience de l'organisme qu'il y aura révision de la décision;

b) que toutes les parties en cause aient la possibilité de présenter des mémoires au Cabinet selon un calendrier qu'il établira et diffusera;

c) si la décision de l'organisme de réglementation n'est pas homologuée, que le Cabinet motive son jugement par écrit.

**13:** Nous recommandons que soit adopté, à l'égard de la nomination des membres des organismes de réglementation un processus de consultation comportant:

a) la consultation du président de l'organisme de réglementation;

b) la rédaction d'une description des fonctions du poste;

c) la publication d'un avis décrivant le poste à combler et les moyens d'intervention possibles;

d) la création d'une banque de spécialistes qui pourraient être candidats aux postes des organismes de réglementation.

**14:** Nous recommandons que les divers organismes de réglementation profitent des avantages d'une représentation régionale équilibrée et conduisent leurs affaires de sorte que collectivement, leurs membres puissent mieux évaluer les répercussions régionales et nationales de leurs décisions.

**15:** Nous recommandons que les conditions d'emploi des membres des organismes fédéraux de réglementation fassent l'objet d'une étude distincte.

**16:** Nous recommandons que chaque organisme fédéral de réglementation entame des délibérations qui lui permettront d'établir des règles de procédure convenant à ses activités.

**17:** Nous recommandons que lorsque les réformes parlementaires nécessaires auront été effectuées, les comités permanents de la chambre des communes soient autorisés à remplir, de leur propre initiative et sans que la chambre les y enjoigne, les fonctions suivantes:

a) surveillance des mécanismes de réglementations des ministères et des organismes fédéraux;

b) évaluation du bien-fondé des nouvelles mesures législatives subordonnées ou des politiques qui les sous-tendent; et

c) étude de certaines activités de réglementation de ministères et d'organismes fédéraux, à partir de rapports d'évaluation de programmes.

**18:** Nous recommandons qu'un comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement soit constitué pour la période pendant laquelle les réformes parlementaires nécessaires seront accomplies.

**19:** Nous recommandons que le comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement soit tenu de surveiller les efforts du gouvernement visant à procéder à une réforme de la réglementation et d'examiner de façon générale les activités et méthodes de réglementation des ministères et des organismes fédéraux. Il devra en outre:

- a) pour chaque année de son mandat, étudier le bien-fondé d'au moins trois séries de règlements ou les politiques qui les sous-tendent et faire rapport à ce sujet;
- b) pour la deuxième année de son mandat et pour chaque année subséquente, procéder à l'étude et faire rapport de deux programmes de réglementation du gouvernement en se fondant sur des rapports spéciaux d'évaluation de programmes, préparés par le gouvernement à la demande du comité:
- c) faire rapport des questions suivantes:
  - (i) l'expérience acquise par le comité à propos de fonctions qu'il a exercées et qui sont reliées à des activités de réglementation du gouvernement fédéral;
  - (ii) les connaissances acquises par le comité à propos de facteurs influençant ses travaux, notamment le personnel, le nombre de membres et les restrictions portant sur la substitution de membres;
  - (iii) les méthodes facilitant l'étude, par le parlement, de la réglementation fédérale en général;
  - (iv) les efforts déployés par le gouvernement pour procéder à une réforme de la réglementation.

**20:** Nous recommandons que le comité spécial de la chambre chargé des activités de réglementation du gouvernement:

- a) soit composé d'au plus dix membres et que la substitution de membres soit interdite à moins que le comité n'adopte une motion en ce sens;
- b) puisse s'adjoindre au plus trois membres d'office qui seraient choisis au sein du comité permanent approprié pour aider le comité à étudier le bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent et à évaluer des programmes de réglementation (fonctions énoncées en a) et b), dans la recommandation 19;
- c) soit autorisé à s'adjoindre un personnel;
- d) soit dissous automatiquement deux ans après sa constitution ou plus tôt si les réformes nécessaires sont apportées au système de comités de la chambre des communes.

**21:** Nous recommandons que la participation de groupes d'intérêt public au processus de réglementation fédérale soit encouragée et soutenue par une aide financière accrue.

**22:** Nous recommandons qu'en attendant les résultats de l'étude portant sur la recommandation 24, divers ministères et organismes gouvernementaux accordent une aide financière accrue aux groupes d'intérêt public.

**23:** Nous recommandons que le principe du remboursement des frais de groupes d'intérêt public participant aux travaux d'organismes de réglementation fédéraux soit adopté par d'autres ministères et organismes.

**24:** Nous recommandons que le gouvernement effectue une étude dans le but de déterminer les meilleures méthodes de financement de groupes d'intérêt public, notamment le recours à des mesures d'incitation fiscale et autres, pour accorder une aide financière accrue à ces groupes.

**25:** Nous recommandons que les règlements découlant de lois, les décisions et autres documents y ayant trait soient codifiés pour faciliter l'accès aux diverses lois et aux autres documents se rapportant à un sujet donné.

**26: Nous recommandons que les ministères envisagent le recours à la formule du consensus lorsqu'ils sont d'avis qu'il est opportun de recourir à une norme de réglementation.**

**27: Nous recommandons que le gouvernement poursuive prioritairement ses efforts de réduction de la paperasserie et qu'il prenne rapidement des mesures pour que soient apportées à la réglementation les modifications nécessaires à la réalisation de cet objectif.**

**28: Nous recommandons que le gouvernement s'attache en priorité à améliorer le service offert au public. A cet égard, il faudrait prendre les initiatives suivantes:**

- a) s'assurer que les demandes de renseignements soient examinées dans un délai raisonnable;
- b) fournir un service «unique» aux administrés s'adressant à plusieurs ministères ou organismes sur un sujet particulier;
- c) veiller à ce que les personnes ou les organismes compétents dans tel ou tel domaine soient clairement identifiés et accessibles au public.
- d) prévoir à l'intention des fonctionnaires des programmes de formation, des stimulants et des classifications qui font ressortir l'importance du service offert au public.

**29: Nous recommandons qu'en cas de chevauchement, de double emploi ou d'incompatibilité dans la réglementation fédérale ou entre les règlements fédéraux et provinciaux, le gouvernement prenne des mesures pour alléger ou éliminer le fardeau qu'imposent ces inconvénients au secteur privé. En particulier, il devrait prendre immédiatement des mesures dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail et de la production, de la transformation, de l'étiquetage et de la publicité des denrées alimentaires.**

# Table des Matières

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
A.	Généralité	
B.	Thèmes principaux	
1.	Attitudes et procédures, la réforme est de rigueur	
2.	Volonté politique: la fermeté s'impose	
3.	Le public et le Parlement: et si le Parlement n'en faisait pas assez?	
4.	La réglementation n'est pas une panacée	
5.	Le client est roi	
6.	Objectif: la souplesse	
7.	Les avantages de la consultation	
C.	Recommandations: les principes qui les sous-tendent	
1.	La politique du laissez-faire	
2.	Aucun «réglage de précision»	
3.	La souplesse est nécessaire mais l'action s'impose	
<b>II</b>	<b>VERS UNE REDÉFINITION DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>5</b>
A.	Consultation: Communication et accès à l'information	
B.	Préavis	
1.	Liste des personnes à aviser	
2.	Calendrier des règlements	
3.	Index	
C.	Auditions publiques et documents d'étude	
D.	Publication de projets de règlements destinés à être commentés	
E.	Réglementation rigoureuse	
<b>III</b>	<b>VERS L'AMÉLIORATION DES RÈGLEMENTS EXISTANTS ....</b>	<b>12</b>
A.	Généralité	
B.	Examen des lois et des règlements en vigueur	
C.	Évaluation des programmes de réglementation	
<b>IV</b>	<b>RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION: AUTRES MESURES</b>	<b>14</b>
A.	Disposition de limitation de durée	
B.	Rapports annuels	
C.	Budget de réglementation	
<b>V</b>	<b>ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>15</b>
A.	Généralité	
B.	Mandat des organismes de réglementation	

- C. Directives sur la politique à suivre
- D. Révision par le Cabinet
- E. Procédure de révision par le Cabinet
- F. Nomination des membres des organismes de réglementation
- G. Procédure des organismes fédéraux de réglementation

## VI LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION ..... 23

- A. Introduction
- B. Nécessité d'une plus grande participation du Parlement
- C. Limites pratiques de la participation du Parlement
- D. Questions relatives à la réforme parlementaire
- E. Rôle du Parlement après la réforme
  - 1. Généralité
  - 2. Fonctions proposées pour les comités
    - a) Surveillance des mécanismes de réglementation
    - b) Évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent
    - c) Étude des activités de réglementation
- F. Rôle du Parlement avant la réforme
  - 1. Comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement
  - 2. Mandat du comité spécial
    - a) Généralité
      - (i) Surveillance du processus de réforme de la réglementation
      - (ii) Contrôle des activités et méthodes de réglementation
    - b) Fonctions impératives
      - (i) Évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent
      - (ii) Étude des activités de réglementation
      - (iii) Rapports sur des questions précises
  - 3. Caractéristiques du comité spécial
    - a) Composition
    - b) Personnel
    - c) Fin du mandat
- G. Autres observations concernant la participation du Parlement
  - 1. Rôle des secrétaires parlementaires
  - 2. Étude de la légalité et de l'opportunité de nouveaux règlements
  - 3. Analyse des rapports annuels

## VII FINANCEMENT DE GROUPES D'INTÉRÊT PUBLIC ..... 33

- A. Généralité
- B. Financement de base pour des groupes d'intérêt public
- C. Remboursement de coûts
- D. Critères d'admissibilité
- E. Méthodes de financement

<b>VIII</b>	<b>ACCÈS DE L'INFORMATION .....</b>	<b>36</b>
	A. Généralité.	
	B. Codification de l'information	
<b>IX</b>	<b>SOLUTIONS DE RECHANGE .....</b>	<b>38</b>
	A. Autoréglementation volontaire	
	B. Normes relatives au consensus	
<b>X</b>	<b>LA PAPERASSERIE ET LE SERVICE OFFERT AU PUBLIC.....</b>	<b>39</b>
	A. Généralité	
	B. La paperasserie	
	C. Le service offert au public	
<b>XI</b>	<b>LE CHEVAUUREMENTS, LES DOUBLES EMPLOIS ET LES INCOMPATIBILITÉS DANS LA RÉGLEMENTATION.....</b>	<b>41</b>
<b>XII</b>	<b>LE POINT DE VUE DES MEMBRES .....</b>	<b>43</b>
	A. Généralités	
	B. Personnel	
	C. Définition du sujet	
	D. Consultation des spécialistes	
	E. Le document de travail	
	F. Les points de vue reçus	
	G. Notre méthode de travail	
	H. Conclusion	
<b>GLOSSAIRE.....</b>		<b>47</b>
<b>SOUMISSIONS.....</b>		<b>49</b>
<b>TÉMOINS.....</b>		<b>53</b>

VIII ACCÈS DE L'INFORMATION  
 A. Généralité  
 B. Conditions d'accès à l'information  
 C. Modalités de l'accès à l'information

IX SOLUTIONS DE SECOURS

X LA PAPERASSERIE ET LE PRÉSENT OUVRE AU PUBLIC

A. Généralité  
 B. La paperasserie  
 C. Le service d'accueil public

XI LE CHEVALEMENT DES DOUBTES POLITIQUES ET LES INCOMPÉTENCES DANS LA RÉGLEMENTATION

XII LE POINT DE VUE DES MEMBRES DU PARLEMENT

A. Généralité  
 B. Fonction  
 C. Domaines de compétence des membres du Parlement  
 D. Consultation des associations  
 E. Le document de travail  
 F. Les travaux de commission  
 G. Les travaux de commission  
 H. Consultation  
 I. Les travaux de commission

XIII GLOSSAIRE

XIV RÉFÉRENCES

XV TÉMOINS

a) Composition  
 b) Fonction  
 c) Références

d) Autres observations concernant la participation du Parlement  
 1. Rôle des secrétaires parlementaires  
 2. Étude de la légalité et de l'opportunité de nouveaux règlements  
 3. Analyse des rapports annuels

XVI FINANCEMENT DE GROUPES D'INTÉRÊT PUBLIC

A. Généralité  
 B. Financement de base pour des groupes d'intérêt public  
 C. Réexamen de la loi  
 D. Contrôle d'efficacité  
 E. Méthodes de financement

# Rapport du Comité Spécial de la Chambre des Communes sur la Réforme de la Réglementation

## I INTRODUCTION

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation a l'honneur de présenter son rapport conformément au mandat qui lui a été confié par la Chambre le 23 mai 1980. Le Comité était chargé:

d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment:

- les objectifs, l'efficacité, l'incidence économique et la portée grandissante de ce règlement;
- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;
- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales.

Votre Comité a convenu de présenter le rapport suivant et de demander au gouvernement d'étudier l'opportunité d'adopter les recommandations mentionnées ci-après.

### A. Généralité

Le Comité était chargé d'étudier les «règlements du gouvernement» et de faire rapport à leur sujet. Or, dans un sens, la «réglementation» recouvre, grosso modo, toutes les activités du gouvernement. Etant donné que nous ne pouvions pas travailler sur une définition aussi vaste, nous nous sommes appuyés sur la définition plus étroite qu'a adoptée le Conseil économique du Canada dans son rapport provisoire sur la rationalisation de la réglementation publique. A notre avis, la réglementation est l'imposition de contraintes, avalisée par les autorités publiques dans le but de modifier plus particulièrement le comportement économique des personnes oeuvrant au sein du secteur privé. Cet aspect de la réglementation porte sur l'impartialité, la santé, la sécurité et l'environnement.

Il est important d'établir une distinction entre «la réglementation» telle que nous l'avons définie et «un règlement» (voir glossaire). Si le gouvernement désire réglementer et ainsi régir le comportement public, divers moyens sont à sa disposition. Il peut, par exemple, faire adopter une loi par le Parlement. A l'autre bout de la chaîne, le contrôle réglementaire peut se faire par l'élaboration de manuels internes sur les mesures prises par le gouvernement, et par le biais de directives administratives ou de bulletins d'interprétation. Entre ces deux extrêmes se trouve l'acte auquel le gouvernement a le plus recours, le «règlement». En théorie, un règlement est une forme de législation subordonnée élaborée conformément à une loi. Le Comité s'est penché sur les «règlements du gouvernement» parce que tel était son mandat et que le gouvernement intervient le plus souvent en ayant recours à ce genre de texte.

Le Comité a cru que son rôle devait être d'orienter le changement et de favoriser la réforme de la réglementation. En remplissant notre mandat, nous avons tout d'abord publié un document d'étude et sollicité l'avis du secteur privé, notamment de représentants du milieu des affaires, de membres de la population active et de consommateurs, ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux. Les réponses très détaillées et circonstanciées que nous ont données toute une série de groupes et de

particuliers du secteur privé nous ont été d'une grande utilité, mais certains organismes qui se sont penchés sur le problème de la réglementation gouvernementale n'ont pu venir confronter leurs idées en public. Le processus suivi nous a permis d'avoir un aperçu essentiel de la question.

Nous avons également tiré parti des renseignements que nous ont transmis les gouvernements provinciaux, dont plusieurs se sont montrés actifs dans le domaine de la réforme de la réglementation. Nous avons recueilli de nouvelles idées et avons retenu certains modes d'action utiles qui pourraient voir le jour à l'échelle fédérale.

Enfin, nous avons également tiré parti des témoignages et des rapports présentés par des hauts fonctionnaires de ministères et d'organismes fédéraux. Nous avons demandé aux ministres d'autoriser leurs collaborateurs à aider le Comité en lui faisant part de leur expérience et de leurs connaissances pratiques en tant qu'administrateurs et conseillers professionnels. Nous sommes heureux de rapporter que dans la plupart des cas, notre demande s'est traduite par des échanges libres et fort constructifs. Nous avons été encouragés devant les efforts qu'a déployés le gouvernement pour améliorer ses activités réglementaires. Les préoccupations du secteur privé à l'égard de la réglementation n'ont d'égal que celles du gouvernement, qui se montre très sensible à ce problème.

En résumé, le principe de la réforme réglementaire semble recevoir l'appui général de la population, en particulier notre manière de procéder, nous intéressant plus spécialement à la façon dont les initiatives en matière de réglementation sont définies, administrées et révisées, mais ce n'est cependant pas le cas pour la «déréglementation». Nous n'avons pas analysé certaines industries ou secteurs d'activité en vue de déterminer dans quelle mesure une redéfinition de la politique réglementaire serait justifiée. Nous attendons avec impatience le rapport définitif du Conseil économique du Canada sur la rationalisation de la réglementation publique, qui devrait fournir des renseignements complémentaires à ce sujet. Entre-temps, cependant, nous espérons que nos recommandations se traduiront par la suppression de certains règlements, ce qui en constituerait un des aspects positifs.

## **B. Thèmes principaux**

Les témoignages que nous avons recueillis et les rapports que nous avons reçus font ressortir un certain nombre de thèmes principaux. Ceux-ci sont à la base de nos recommandations et sous-tendent notre raisonnement.

### *1. Attitudes et procédures, la réforme est de rigueur*

Le Comité sait que la simple réforme des procédures ne garantira pas forcément le changement. La réforme doit être entreprise par les individus et la seule existence de règles internes n'amènera pas forcément le comportement désiré. Le changement d'attitude tant du secteur public que privé constitue un premier pas essentiel vers la réforme de la réglementation. Le secteur privé doit être disposé à collaborer avec le gouvernement et les fonctionnaires doivent encourager une plus grande participation du secteur privé, ce qui permettra d'améliorer le processus de réglementation et de le rendre moins gênant.

### *2. Volonté politique: la fermeté s'impose*

Le Comité est convaincu qu'une réforme heureuse et significative de la réglementation ne se fera que si le gouvernement et le Parlement font valoir clairement et nettement la nécessité d'opérer la réforme et de réaliser des progrès. Etant donné que la réforme pourrait avoir des retombées sur les intérêts acquis au sein du secteur privé et de la bureaucratie, le gouvernement doit saisir toutes les occasions qui lui sont offertes pour faire part tant au secteur privé qu'aux responsables du gouvernement, de ses préoccupations et de son désir de voir des mesures adoptées. D'après ce que nous

avons appris sur les expériences menées en matière de réforme de la réglementation dans d'autres sphères de compétence, nous sommes convaincus que la réforme ne peut se faire sans volonté politique ferme, constante et clairement démontrée.

### 3. *Le public et le Parlement: et si le Parlement n'en faisait pas assez?*

Le Comité estime que la réforme de la réglementation ne sera pas fructueuse à tous égards si elle ne se double pas d'une réforme parlementaire. Nous nous sommes plus spécialement attardé sur certaines fonctions régissant l'activité réglementaire, que pourrait remplir le Parlement et qui, à notre avis, devraient renforcer la responsabilité et faire en sorte que la réglementation soit effectuée dans l'intérêt public. Si le Parlement veut remplir ces fonctions avec succès à long terme, d'importantes modifications doivent être apportées à la procédure et à l'usage parlementaire. De plus en plus de députés favorisent d'ailleurs une telle réforme. Il est important de noter, d'autre part, que le secteur privé estime également que des changements sont nécessaires et que les parlementaires devraient jouer des rôles plus actifs et constructifs.

### 4. *La réglementation n'est pas une panacée*

L'intervention par voie de réglementation a d'importantes incidences sur la répartition de la richesse dans notre société. Elle crée des «gagnants» et des «perdants», mais ce n'est pas toujours le consommateur ou le travailleur qui en tire profit. Dans certains cas, la réglementation favorise l'industrie, car lorsque des frais leur sont imposés, les entreprises peuvent souvent les transmettre aux consommateurs en augmentant les prix.

Les particuliers et organismes du secteur privé qui ont présenté des rapports et ont comparu devant nous ont reconnu la légitimité de la réglementation publique et en ont appuyé les objectifs. Ce n'est pas la réglementation elle-même qui les préoccupait, mais plutôt son contrôle, lequel impose des fardeaux inutiles aux entreprises, aux travailleurs ou aux consommateurs. Une réglementation intempestive mine les objectifs recherchés par le Parlement et aboutit à ce que les réalisations et les anticipations ne se rejoignent jamais. Nous obtenons moins que ce que nous voulions et payons plus cher ce que nous réussissons à obtenir.

Même si la réglementation était optimale, les Canadiens devraient néanmoins accepter le fait que les gouvernements ne peuvent résoudre tous leurs maux et que les ressources de ce pays, y compris la main-d'oeuvre et les capitaux, sont limitées et soumises à de nombreuses demandes antagonistes. Les objectifs doivent être clairement définis et bien compris. Nous devons déterminer s'ils seront le mieux atteints par le biais de la réglementation, des impôts, des subventions, des dépenses fiscales et autres mesures ou de l'initiative industrielle. La réglementation, ou en fait toute forme d'intervention gouvernementale, n'est peut-être pas le meilleur moyen de parvenir à l'objectif visé. Si la voie de la réglementation est choisie, le système adopté doit alors être aussi rentable que possible, permettant à tout un chacun d'en tirer le plus grand profit au moindre coût.

### 5. *Le client est roi*

Les hauts fonctionnaires qui ont comparu devant nous au nom de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et du gouvernement fédéral nous ont fait part des efforts qu'ils déployaient pour améliorer la prestation des services publics à l'ensemble de la population. L'argument couramment présenté par ces gouvernements en ce qui concerne leurs initiatives en la matière est que les membres du public sont les «clients» du gouvernement et que le client est toujours roi. Nous sommes convaincus que cette attitude est saine.

## 6. *Objectif: la souplesse*

Le «service» offert par les diverses activités réglementaires du gouvernement fédéral varie considérablement, tout comme les «clients». Par conséquent, nous avons rejeté toute recommandation qui aurait imposé un système rigide et uniforme à chaque ministère et organisme. Au contraire, nous estimons que ceux-ci devraient élaborer leurs propres procédés en fonction de leurs propres besoins et de ceux du public qu'ils servent. Nous avons essayé de faire en sorte que nos recommandations offrent la souplesse qui est essentielle si les mécanismes que nous proposons doivent porter leurs fruits.

## 7. *Les avantages de la consultation*

L'opportunité d'engager la consultation la plus vaste possible avec le secteur privé sur toute initiative réglementaire, et dans les meilleurs délais qui soient, a été l'argument que le Comité a le plus fréquemment entendu. Celui-ci croit que grâce à la consultation, il est possible de bien gérer le secteur public. Les auteurs des règlements, qui désirent sincèrement prendre des décisions éclairées sur la façon d'intervenir et le moment de le faire, doivent chercher conseil auprès du secteur privé et noter ses réactions. La consultation ne devrait pas être considérée comme étant une autre charge qu'aurait à supporter la bureaucratie. Nous sommes convaincus qu'elle permettra de minimiser fort efficacement le fardeau que représente la réglementation publique.

## C. **Recommandations: les principes qui les sous-tendent**

Outre les thèmes généraux susmentionnés, un certain nombre de principes plus précis ont influé directement sur notre rapport et sur les recommandations que nous y formulons.

### 1. *La politique du laissez-faire*

Même si nous croyons que l'amélioration est toujours possible, il convient de préciser que le gouvernement fédéral a exprimé son souci de procéder à une réforme de la réglementation et a apporté un certain nombre de modifications utiles à ses systèmes et procédés. Si un mécanisme fonctionne bien, il serait insensé de le démanteler. Si, par ailleurs, son efficacité laisse à désirer, il serait plus sage d'y apporter des améliorations que de le remplacer.

### 2. *Aucun «réglage de précision»*

En tant que membres de ce Comité, nous étions chargés d'enquêter sur certains problèmes liés à l'élaboration des règlements et d'aider le Parlement à résoudre ces problèmes. Le Comité espère que ses suggestions seront acceptées et mises en oeuvre. Nous savons cependant que les objectifs que nous cherchons à atteindre pourront être plus facilement réalisés si le Parlement laisse aux ministres et à leurs collaborateurs une certaine marge de manoeuvre dans l'application des recommandations. C'est pourquoi nous avons préféré ne pas préciser ces dernières.

### 3. *La souplesse est nécessaire mais l'action s'impose*

La réforme de la réglementation devrait être abordée avec une certaine souplesse, mais l'absence de conditions rigides et uniformes ne devrait pas devenir prétexte à toute forme d'inaction. Il revient à chaque ministère et à chaque organisme d'apporter des changements, mais des moyens devraient être mis en place pour faire en sorte que cette responsabilité soit menée à bien.

Le Bureau du coordinateur chargé de la réforme de la réglementation a été créé dans le but de servir de catalyseur à la réforme de la réglementation, d'aider et d'encourager les ministères et

organismes dans leurs entreprises en ce sens et de coordonner les initiatives du gouvernement et des organismes publics. Le Bureau, qui conseille le président du Conseil du Trésor, n'est cependant pas chargé d'appliquer les réformes au sein des ministères ou des organismes. Nous pensons que ce *modus vivendi* est justifié. Les ministres, les sous-ministres et les présidents des organismes de réglementation sont chargés de s'assurer que les modifications décidées sont appliquées au sein de leurs organisations. Nous pensons que pareille responsabilité devrait échoir à ceux qui sont investis de ce pouvoir. Il faudrait que le Parlement et le secteur privé exercent une surveillance et formulent des commentaires pour qu'une certaine responsabilité soit assurée et que le rythme de la réforme soit maintenu.

Cependant, le Comité croit également que le ministre chargé par le Premier ministre de mener la réforme de la réglementation, soit le président du Conseil du trésor, doit être comptable des questions qui relèvent de sa compétence. La coordination de la réforme de la politique réglementaire du gouvernement constitue une responsabilité de taille. Nous recommandons qu'après un certain délai, le président du Conseil du trésor, en tant que coordinateur, rende compte devant le Parlement de l'ensemble des progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en oeuvre des recommandations portant sur la réforme de la réglementation.

## II VERS UNE REDÉFINITION DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION

### A. Consultation: Communication et accès à l'information

Le Comité approuve à part entière le principe de la consultation et croit que ce processus devrait recouvrir toutes les activités du gouvernement. A notre avis, la consultation effectuée dans les meilleurs délais constitue la caractéristique principale de la réforme de la réglementation. La participation d'une vaste gamme d'intérêts au processus de la réglementation au stade le plus avancé possible, permettra d'ajouter à l'efficacité de celle-ci et d'alléger le fardeau qui pèse sur le secteur privé.

Le principe de la consultation a recueilli une quasi-unanimité tant au sein du gouvernement que du secteur privé. La consultation préalable des groupes ou des individus concernés permettrait aux ministères ou aux organismes fédéraux de cerner plus attentivement le problème à résoudre ou les objectifs à atteindre par voie de réglementation. L'examen approfondi de solutions de rechange risque de se faire plus facilement si des tierces parties sont consultées. Un ministère pourra aussi découvrir que d'autres moyens tels que l'autoréglementation ou des stimulants fiscaux peuvent tout aussi bien résoudre un problème donné.

Le Comité sait que certains organismes ont préféré suivre la voie de l'autoréglementation ou adopter des directives plutôt que d'être réglementés. Des directives sur la marche à suivre en cas de rappel de produits ont été publiées par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour ce qui est de denrées alimentaires, de médicaments, de produits de beauté ou de prothèses de qualité insatisfaisante. Ces directives ont été élaborées comme alternative à la réglementation proposée.

La communication entre le gouvernement et les partis intéressés permet à chacun de mieux comprendre les besoins, les objectifs et les positions de l'autre. Le gouvernement peut décider du type de règlement ou du degré de réglementation qui empiétera le moins sur les activités du secteur privé tout en respectant les objectifs visés. Les organismes réglementés respectent plus facilement de telles mesures étant donné qu'ils comprennent les motifs qui ont amené le gouvernement à les adopter, qu'ils ont participé à leur élaboration et qu'ils ont eu le temps de réorienter leurs activités en conséquence. Le temps complémentaire consacré à la consultation peut en fin de compte être compensé si les perturbations dues au respect des règlements restent minimales.

La consultation préalable aidant les problèmes d'application que posent les règlements risquent d'être moins nombreux car la collaboration et les échanges de vues permettent aux partis intéressés d'élaborer des méthodes d'application efficaces. Un rapport permanent est établi entre celui qui réglemente et celui qui est réglementé, ce qui permet aux intéressés de collaborer en vue de résoudre les problèmes qui pourraient surgir au niveau du respect, de l'application ou de la modification des règlements.

Le Comité a été impressionné par les témoignages recueillis à propos de certains processus consultatifs mis en place par des organismes publics tel le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le ministère de la Consommation et des Corporations, le ministère de l'Environnement et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il est regrettable cependant que tous les ministères et organismes ne consultent pas les partis intéressés plus tôt, plus souvent ou plus largement. Il est trop facile pour un ministère de prétendre avoir consulté les partis intéressés alors qu'il ne s'est entretenu qu'avec un ou deux groupes d'intérêts précis. Il est peut-être plus commode de traiter avec quelques personnes seulement; nous nous rendons compte que s'il fallait consulter «tous les partis intéressés», le fardeau pourrait être impossible à supporter. La consultation coûte cher et au-delà d'un certain seuil, le coût en dépasse les avantages. Le Comité estime pourtant que des améliorations pourraient être apportées aux processus de consultation de nombreux ministères et organismes.

**Recommandation 1: Nous recommandons que chaque ministère et organisme mette sur pied son propre système de consultation avec le secteur privé. Chaque système devrait prévoir un processus de consultation préalable et efficace avant qu'il soit donné suite à tout projet de réglementation.**

Le Comité sait à quel point le processus de consultation peut être inconstant et combien il est difficile d'établir des règles absolues. Il n'est pas toujours possible de prévoir qui devra être consulté ni à quel moment la consultation devra avoir lieu. Une certaine souplesse est donc de rigueur.

Chaque ministère et organisme devrait consulter ses propres partis intéressés pour savoir comment améliorer son système de consultation sur des questions précises. Le terme «partis» est au pluriel étant donné qu'un éventail plus vaste de personnes intéressées devrait participer à cette «consultation sur la consultation», ce qui ne serait pas nécessairement le cas lors d'une consultation sur un projet de règlement précis. De meilleurs moyens de consultation devraient être recherchés en recourant à une publicité plus poussée, en faisant davantage part de l'intention de consulter et en discutant avec plus d'individus que ce ne serait le cas lors de consultations normales. La question de la publication des avis est très étroitement liée à celle de la consultation, ce dont nous discuterons plus bas. Cependant, plusieurs témoins ont proposé au Comité que l'avis de projets de règlement soit publié dans les journaux. Nous pensons que cette mesure serait excessivement coûteuse dans la plupart des cas, mais elle serait peut-être justifiée si un système de base de ce type était créé.

En recommandant que chaque ministère ou organisme mette sur pied son propre système général de consultation, nous avons voulu dire que la responsabilité en incombe à chaque ministère ou organisme. Un organisme central devrait contribuer à la mise en place de ces systèmes de consultation, lequel pourrait coordonner et faciliter les échanges sur les techniques consultatives entre ministères pour que chacun puisse bénéficier de l'expérience de l'autre.

Le Comité estime que l'amélioration des processus de consultation est essentielle à la réforme de la réglementation. Nous pensons que cette mesure est de la plus haute des priorités et nous prions donc instamment les ministères et les organismes de se fixer des objectifs et de s'imposer des délais pour atteindre ceux-ci, et nous osons croire que des efforts seront déployés dès maintenant en vue d'améliorer le système de consultation.

## B. Préavis

### 1. Liste des personnes à aviser

La qualité des processus de consultation requiert qu'un préavis soit signifié pour tout projet de réglementation. Les personnes intéressées doivent être assurées qu'elles seront avisées lorsqu'un ministère ou un organisme envisagera d'adopter un règlement.

**Recommandation 2: Nous recommandons que dans tout système de consultation mis sur pied par un ministère ou un organisme figure l'établissement d'une liste publique de personnes intéressées qui seront avisées par ce ministère ou cet organisme de tout projet de réglementation.**

Nous pensons que cette liste contribuerait grandement à assurer une consultation en bonne et due forme. La liste serait rendue publique et des individus ou des groupes pourraient demander que leur nom y figure. En fait, chaque ministère ou organisme établirait vraisemblablement plusieurs listes, une pour chaque domaine de réglementation qui relève de sa compétence. Certains pourraient figurer sur plus d'une liste. De nombreux ministères et organismes ont des listes officielles à l'heure actuelle et la présente recommandation officialiserait ce système.

### 2. Calendrier des règlements

Le système des listes de personnes à aviser se révélera des plus utiles pour ce qui concerne les règlements qui sont constamment modifiés ou renouvelés. Cependant, les ministères et les organismes ne peuvent pas toujours prévoir la nécessité de réglementer un sujet particulier, si bien que la liste ne fournira pas nécessairement le nom de tous ceux qui devraient être consultés ou qui voudraient l'être. Le fait de consulter les personnes dont le nom figure sur la liste ne renseignera pas non plus le public en général sur tout projet de règlement. La justice et la liberté d'accès à l'information propres à notre régime démocratique exigent que le plus grand nombre possible de personnes aient vent des activités de notre gouvernement. Les projets de réglementation du gouvernement devraient être diffusés à une vaste échelle. L'avis au public doit être donné dans les meilleurs délais possibles pour que les groupes et les particuliers intéressés puissent formuler leurs commentaires et que le gouvernement puisse tirer parti des informations qu'il reçoit au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux.

Il faut en général du temps pour élaborer des lois de réglementation avant qu'elles ne soient déposées au Parlement. Au fur et à mesure que les projets de loi franchissent les diverses étapes du processus législatif, de nouvelles occasions sont données au public de les commenter. Les règlements promulgués conformément à des lois ne sont pas non plus élaborés du jour au lendemain (il faut compter en moyenne deux ans) mais le public n'a pas la possibilité d'en faire un examen poussé. Il est particulièrement important qu'un préavis soit signifié pour tout projet de réglementation.

**Recommandation 3: Nous recommandons que chaque ministère et organisme publie deux fois l'an un calendrier des règlements donnant avis de tout projet de réglementation à venir.**

Le Comité ne désire pas prescrire en détail un modèle de calendrier, étant donné que les ministères et les organismes s'entendront vraisemblablement sur un modèle approprié, compte tenu de leur expérience et des consultations qu'ils tiendront. Nous estimons cependant que ce calendrier devrait renfermer les éléments suivants:

- une brève description du règlement envisagé;
- le texte habilitant du règlement;
- une brève description du problème que le règlement résoudra;
- le nom et le numéro de téléphone de la personne au ministère ou à l'organisme avec laquelle le public pourra communiquer pour obtenir de plus amples informations sur le règlement proposé.

Un modèle de calendrier figure à l'annexe—Comme le calendrier rendrait compte des projets de règlements depuis la définition du problème jusqu'à la rédaction du texte, il serait peut-être utile de donner quelques indications sur l'élaboration des règlements. Une suite pourrait être donnée aux règlements cités dans des calendriers précédents pour indiquer s'ils ont été promulgués, abandonnés ou s'ils figurent toujours aux calendriers en vigueur. Ces intéressés pourraient aussi savoir à quel stade en sont les divers règlements.

Le Comité estime que le gouvernement devrait pouvoir profiter de la plus vaste consultation possible et être en mesure d'évaluer pleinement les autres options qui lui sont offertes avant de retenir une ligne de conduite. Nous encourageons les ministères et organismes à publier sans tarder tous projets dans un calendrier même s'ils n'en sont encore qu'au stade embryonnaire. Nous sommes conscients qu'il y a des risques à exposer des idées au public à un stade aussi anticipé. Un ministère ou un organisme ne veut pas faire croire qu'il présente des projets qui n'ont pas été soigneusement étudiés. Il pourrait être critiqué et le secteur privé, perturbé inutilement. Mais il est important de se rendre compte qu'un calendrier peut être utilisé pour communiquer des idées et non simplement des projets de règlements. Le calendrier peut servir à recueillir des opinions en vue de savoir si une initiative précise est nécessaire ou possible. Cela peut stimuler la discussion et permettre aux partis qui ne figurent pas sur la liste habituelle de consultation de présenter leurs points de vue.

Nous espérons que le gouvernement et le secteur privé se rendront compte de la valeur que représente la publication d'avis préalables dans les calendriers et sauront se montrer ouverts à l'idée de présenter certains projets à l'état embryonnaire. S'il s'avère que ces idées sont irréalisables, les commentaires faisant suite à la publication permettront de le savoir. D'autre part, l'adoption de règlements plus innovateurs, plus souples et moins intempestifs devrait être encouragée. Un ministère ou un organisme peut se faire dire qu'une certaine idée présente des inconvénients, mais il ne devrait pas être critiqué pour ne pas avoir tardé à la formuler.

Le calendrier pourrait figurer dans la partie I de la Gazette du Canada, qui peut être obtenue par abonnement. Le calendrier de chaque ministère ou organisme pourrait être imprimé sous forme d'extrait de la Gazette. Un particulier pourrait s'abonner à autant de calendriers qu'il le voudrait.

Le Comité se rend compte que certains problèmes pratiques risquent de se poser lors de la mise en oeuvre de ces calendriers, mais nous avons été encouragés par les témoignages recueillis auprès des responsables ministériels qui ont appuyé cette idée. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social publie, par exemple, des «lettres d'information» qui remplissent une fonction similaire, et le ministère de l'Environnement est en train d'introduire dans son système de consultation une procédure de signification de préavis qui semble également se rapprocher du système du calendrier.

Un organisme central devrait sans aucun doute collaborer avec les ministères et les organismes pour les aider à mettre sur pied le système de calendrier et les guider pour résoudre des questions comme celle de la définition d'un «règlement». Nous ne nous préoccuons pas des règlements qui modifient des noms ou qui nomment des inspecteurs; le calendrier donnerait avis des projets de règlement qui pèseront directement sur le secteur privé. Nous sommes convaincus que ces problèmes peuvent être résolus.

### 3. *Index*

Chaque calendrier offrira un aperçu utile des activités d'un seul ministère ou organisme. La plupart des domaines d'activité du secteur privé sont cependant réglementés par plus d'un ministère ou d'un organisme. Un individu doit connaître les activités de plusieurs organismes publics et devrait pouvoir déterminer facilement quel projet de règlement peut avoir des répercussions sur lui.

**Recommandation 4: Nous recommandons que soit établi un index de tous les calendriers publiés par les ministères et les organismes publics.**

La mise en place d'un système informatique serait vraisemblablement le moyen le plus efficace et le plus souple de mettre en oeuvre cette proposition. L'index pourrait renvoyer au système habituel de classification du secteur industriel. En fait, alors que le secteur privé pourra apprécier cet index, le gouvernement estimera peut-être, quand à lui, qu'il permet de mieux gérer les règlements.

Le Comité est conscient du fait que les urgences ne pourront s'intégrer dans un système normal de préavis et de consultation. Bien qu'une urgence qui exige une réponse dans un délai de quelques heures soit chose rare, il risque de surgir des cas qui nécessiteront l'adoption d'une mesure en quelques jours ou en quelque semaines. Dans ces cas, nous croyons que le ministère ou l'organisme en cause devrait au moins consulter (par téléphone s'il le faut) ceux qui figurent sur sa liste ad hoc. Un avis pourrait également être donné si une édition spéciale du calendrier en question était publiée. Selon la nature de l'urgence, d'autres consultations pourraient être faites. Le ministère ou l'organisme doit être prêt à justifier «l'urgence» de la situation et le fait qu'il déroge à des mesures de consultation normales.

Le Comité croit que le calendrier et l'index permettraient de mieux connaître les projets de règlements, mais nous ne nous faisons aucune illusion sur le nombre de lecteurs de la Gazette du Canada. Alors qu'un nombre d'individus plus important que celui des actuels lecteurs de la Gazette risque de s'abonner à un calendrier particulier, leur nombre total demeurera vraisemblablement restreint. Nous ne voulons donc pas donner à entendre que la publication d'un calendrier remplacerait d'autres procédés d'avis plus précis.

### **C. Auditions publiques et documents d'étude**

Dans certains cas, des auditions publiques pourraient offrir un cadre approprié aux commentaires publics. Ce genre de mesure est généralement utilisé lorsque des projets de loi sont envisagés, mais rien ne justifie qu'elle ne puisse être appliquée si des règlements compliqués sont en voie d'élaboration.

Le Comité a écouté avec intérêt l'expérience de la Commission d'examen indépendante établie conformément à la Loi sur les contaminants de l'environnement. Les questions d'environnement sont techniquement complexes et controversées et l'adoption de mesures ou l'inaction à cet égard peut avoir des répercussions durables et coûteuses. De tels traits caractéristiques font de ce domaine un sujet particulièrement approprié à l'examen public. Des auditions publiques pourraient également être un moyen fructueux d'analyser d'autres questions. En effet, les auditions publiques sont un moyen éducatif dont peuvent profiter tous les participants à savoir, le gouvernement, l'industrie et le public. Elles permettent de trancher certains litiges lorsque des questions controversées sont en jeu et donnent un semblant de crédibilité et d'impartialité au processus décisionnel. Elles sont coûteuses et complexes mais, utilisées sélectivement, peuvent permettre un échange fructueux d'informations et d'opinions.

Le gouvernement devrait recourir davantage au système des documents d'étude pour inviter les commentaires du public et offrir à celui-ci l'occasion de participer à l'élaboration des mesures à prendre. Si l'on s'en tient à l'expérience tirée des documents d'étude rédigés à propos de la réforme fiscale, de la sécurité sociale et de l'immigration, il semble que ces ouvrages permettent de stimuler la participation du public aux prises de décision, avant l'introduction des lois.

Le Comité désire néanmoins souligner que différentes techniques consultatives devront être retenues selon les situations. Les ministères et les organismes devraient expérimenter de nouvelles techniques répondant à leurs propres besoins et à ceux de leur public. Les leviers d'action sont divers, mais chacun d'eux doit stimuler un échange de vues libre et critique sur la réglementation et les solutions de rechange.

### **D. Publication de projets de règlements destinés à être commentés**

Le Comité a noté qu'un nombre croissant de lois doivent être publiées sous forme de projet dans la Gazette du Canada avant d'être promulguées. Une période minimale de 60 jours est généralement

fixée entre le moment de la publication et celui de la promulgation, de sorte que les partis intéressés puissent présenter une dernière fois des commentaires sur les règlements proposés. La plupart des témoins ont estimé que cette période est suffisante mais auraient préféré qu'une période plus longue soit prévue.

Le Comité félicite les ministères et les organismes qui prennent l'initiative de publier les projets de règlements même si aucune loi ne les y enjoint. Pourtant, cette publication ne saurait remplacer le processus de préavis (sous forme de calendrier ou selon d'autres moyens) où celui de la consultation. Il est difficile de persuader les auteurs des règlements d'apporter d'importantes modifications à leur texte après la publication du projet final. Trop de temps a déjà été consacré au règlement. Seules les processus de préavis et de consultation permettront un échange de vues et l'étude de solutions de rechange qui contribueront à rendre le processus de réglementation plus efficace et plus rationnel. Cependant, la publication à l'avance des projets de règlements offre une excellente occasion d'arrondir les angles et de faire des retouches de dernière minute.

**Recommandation 5: Nous recommandons que dans la mesure du possible, les ministères et les organismes publient les règlements à l'avance.**

Nous nous rendons compte que certains règlements ne peuvent être publiés avant leur promulgation. La plupart des règlements touchant aux questions fiscales et de nombreux autres portant sur l'approvisionnement énergétique ne pourraient être publiés avant de prendre effet, en raison des perturbations et des injustices qui en résulteraient. Certains règlements doivent être adoptés rapidement, soit en raison d'une urgence soit à cause du domaine visé (certains règlements élaborés conformément à la *Loi sur les pêcheries*, par exemple). Certains autres ont si peu de répercussions ou concernent si peu de personnes que leur publication préalable serait inutile. Etant donné qu'il serait peut-être difficile d'établir des critères généraux régissant la publication à l'avance, nous ne recommandons pas que tous les règlements soient obligatoirement publiés avant leur promulgation. C'est aux ministères et aux organismes qu'il devrait revenir de justifier la raison pour laquelle la publication anticipée d'un règlement n'est ni souhaitable ni possible.

### **E. Réglementation rigoureuse**

Pour arriver à améliorer le processus d'élaboration de règlements, des décisions plus approfondies et plus réfléchies s'imposent. Le Comité espère qu'une plus grande diffusion des projets de règlements et l'amélioration du processus de consultation amèneront les organismes et les ministères à mieux comprendre les répercussions et les coûts qu'entraînent les règlements qu'ils promulguent. En outre, le Comité désire souligner qu'il est important que le processus de prise de décisions soit abordé d'une manière rigoureuse. Ainsi, cette démarche risque non seulement de rendre la réglementation moins intempestive, elle permettra également au gouvernement de répondre à ses objectifs de manière plus efficace. Nous mettons l'accent sur le fait que la politique de réglementation du gouvernement doit être mieux gérée et nous recommandons, pour ce faire, certaines méthodes de gestion. Il est dans l'intérêt des auteurs de règlements d'apprendre à utiliser ces moyens de façon efficace.

**Recommandation 6: Nous recommandons que tous les projets de règlement fassent l'objet d'une évaluation pertinente de l'impact par le ministère ou l'organisme responsable.**

Lors de l'évaluation de tout règlement, les questions fondamentales suivantes devraient être posées:

- Quelle est la nature du problème?
- Quelles solutions de rechange ont été envisagées?
- Dans quelle mesure cette proposition résoudra-t-elle le problème?

- Quels sont ses inconvénients?
- Quels sont ses avantages?
- Qui en profitera et qui y perdra?
- Pourquoi est-ce le meilleur moyen de résoudre le problème?

La réponse à ces questions permettra de mieux gérer la politique de réglementation, ce à quoi nous préconisons et sommes des plus favorables, de présenter une évaluation de l'impact (voir Glossaire) que pourrait avoir un règlement proposé. Le degré de particularité, de complexité et de sophistication de l'évaluation devrait varier selon la nature du règlement à l'étude. Un règlement dont les conséquences seraient très coûteuses pourrait être accompagné d'une évaluation semblable ou identique à celle requise actuellement en conformité du Programme de l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) (Voir Glossaire) administré par le Conseil du Trésor du Canada. Il serait improductif et financièrement prohibitif d'exiger qu'une évaluation aussi complexe soit effectuée par tout ministère ou organisme pour des règlements moins importants. Un règlement n'ayant que des conséquences mineures pourrait être accompagné d'un bref compte rendu de l'évaluation à l'origine du règlement. Les règlements aux conséquences se situant entre ces deux extrêmes devraient être accompagnés d'une évaluation de complexité correspondante. Un résumé lisible par les intéressés devrait être joint aux évaluations complexes et techniques.

Nous désirons souligner que nous ne sommes pas préoccupés tant par la forme que doit revêtir l'obligation d'évaluer un règlement que par la pensée rigoureuse qui doit accompagner une évaluation. Nous savons que la plupart des ministères se penchent sur ces problèmes lorsqu'ils envisagent d'élaborer un règlement. Nous craignons cependant que cela ne soit pas fait systématiquement et que certaines questions fondamentales ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent dans certains cas. Par exemple, lorsque diverses solutions à un problème sont envisagées, il est important que des possibilités d'action autres que la réglementation soient retenues, tel que le prélèvement d'impôts ou l'octroi de subventions, et non pas simplement d'autres niveaux ou normes de réglementation. Il conviendrait également de trouver d'autres moyens d'élaborer un règlement, comme les normes permettant de recueillir l'unanimité.

Le Comité appuie les efforts réalisés en application du programme AISE, et bien que trois évaluations de ce type aient seulement été publiées jusqu'à ce jour, nous avons entendu des compliments sur leur qualité professionnelle et technique. Nous apprécions également les efforts de la Direction de la politique administrative du Conseil du trésor, qui nous a donné les résultats d'une évaluation du programme AISE. Cette évaluation et les témoignages recueillis nous ont permis de tirer certaines conclusions au sujet de ce programme.

Le Comité craint que les objectifs et les critères d'utilisation du programme AISE ne soient mal compris au sein du gouvernement. Trop de ministères estiment que l'obligation qui leur est faite d'effectuer cette analyse constitue un fardeau et un obstacle à surmonter. Par ailleurs, la qualité des évaluations publiées semble indiquer que les exigences techniques sont bien comprises; le Groupe consultatif pour les questions techniques du Conseil du Trésor s'est apparemment bien acquitté de sa tâche consistant à mettre au point des méthodes et des techniques d'analyse avec chaque ministère. Les cadres moyens et supérieurs de nombreux ministères doivent essayer de mieux comprendre que ces analyses servent à améliorer la gestion et à faciliter la prise de décisions. Il serait peut-être utile que le Conseil du Trésor songe à combler ce besoin.

L'analyse effectuée en conformité du programme AISE semble également préoccuper ceux qui oeuvrent dans les domaines de la santé ou de la sécurité de l'homme. Notre incapacité à placer une valeur monétaire sur des facteurs abstraits comme la vie humaine ou à quantifier la valeur monétaire d'un environnement sain amène certains à mettre en doute les avantages que présente cette analyse ou

à se demander si elle n'impose pas un point de vue étroit et technocratique du processus de prise de décisions. Ces craintes ont été exprimées tant par les représentants du gouvernement que par ceux du secteur privé.

L'évaluation du programme AISE effectuée par le Conseil du trésor et les témoignages et rapports reçus indiquent également que de nombreux membres du public ignorent tout de ce programme. Le Comité prie instamment le Conseil du trésor de rendre public l'existence et les critères d'utilisation du Programme de l'analyse de l'impact socio-économique.

Il faut encourager un plus grand recours à l'analyse de rentabilité (voir Glossaire) au détriment de l'analyse coût-avantages (voir Glossaire) lorsqu'un avantage donné ne peut être évalué en termes monétaires. Il faut également insister sur la valeur de l'analyse en tant qu'instrument de prise de décisions. En fait, même s'il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse AISE complète, nous aimerions qu'une pensée rigoureuse préside au recours à une évaluation plus simple.

Étant donné que les ministères ayant une expérience réelle des analyses de l'impact socio-économique, tel le ministère de l'Environnement, paraissent mieux comprendre l'utilisation qui peut être faite de ces analyses au niveau de la gestion et de la prise de décisions, il semble que si ces évaluations étaient simplifiées, d'autres ministères pourraient en apprécier davantage la valeur.

### III VERS L'AMÉLIORATION DES RÈGLEMENTS EXISTANTS

#### A. Généralités

Dans la partie II, le Comité a mis l'accent sur les améliorations à apporter au processus d'élaboration des règlements, mais il se rend compte que ce sont les règlements actuels qui posent le plus de problèmes au secteur privé. D'une part, ces règlements sont beaucoup plus nombreux et d'autre part, ceux d'entre eux qui sont en vigueur depuis longtemps risquent fort de ne plus répondre à leur objectif initial ou de ne plus être appropriés. En fait, certains programmes ont peut-être des répercussions qui n'ont jamais été voulues par leurs auteurs. Le nombre de programmes de réglementation s'est multiplié, mais peu d'efforts, s'il en est, ont été faits pour examiner ces programmes collectivement. Certains ont peut-être des effets contraires ou alors la combinaison des effets de plusieurs programmes revient peut être plus cher au secteur privé que les avantages présentés ne le justifieraient.

#### B. Examen des lois et des règlements en vigueur

Parmi les lois de réglementation et les règlements existants, certains sont peut-être dépassés, redondants, improductifs ou inutiles.

**Recommandation 7: Nous recommandons que les divers ministères et organismes revisent immédiatement leurs lois réglementaires et leurs règlements en vue:**

- a) de découvrir toutes les lois de réglementation et tous les règlements inutiles et dépassés;
- b) de fixer un échéancier prévoyant un examen plus détaillé de ces règlements auquel il sera donné suite.

Les lois et les règlements peuvent être révisés de manière relativement rapide en vue de déterminer quelle forme d'examen détaillé ils nécessitent. Le Comité a été impressionné par l'examen

qu'a effectué le ministère de l'Agriculture. Son étude a été divisée en deux parties. En un premier temps, le ministère a réparti toutes les lois et tous les règlements pertinents en plusieurs groupes;

- ceux renfermant des dispositions de limitation de durée (voir Glossaire);
- ceux auxquels des dispositions de limitation de durée devraient être ajoutées;
- ceux qui devraient être abrogés;
- ceux qui nécessiteraient un examen détaillé;
- ceux dont l'étude a été renvoyée à plus tard.

Dans un deuxième temps, un plan d'action ministériel a été mis sur pied, faisant état de l'échéancier à respecter et des responsabilités à assumer pour les mesures devant être prises à l'égard de chaque loi ou ensemble de règlements. En outre, l'abrogation a été recommandée pour huit lois.

Une étude semblable à celle qu'a effectuée le ministère de l'Agriculture permet à un ministère ou à un organisme de supprimer tout règlement inutile ou dépassé et de fixer des priorités grâce auxquelles il est possible de programmer l'évaluation d'un programme réglementaire. Il se pourrait que l'examen détaillé ou le renvoi de certaines lois ou règlements s'effectue le mieux dans le cadre de l'examen des programmes autorisés par ces lois.

### C. Évaluation des programmes de réglementation

Le bureau du Contrôleur général offre aide et conseils aux ministères et aux organismes pour mettre sur pied un système d'évaluation systématique des programmes (voir Glossaire). L'évaluation a pour but de déterminer l'efficacité d'un programme en égard aux objectifs fixés. Les responsables étudient les résultats, à la fois voulus et fortuits, du programme et se demandent s'il n'y aurait pas moyen d'atteindre ces résultats de façon plus rentable.

Selon le bureau du Contrôleur général, un certain nombre de ministères semblent avoir mis au point des systèmes satisfaisants d'évaluation des programmes. Cependant, le Comité craint que les progrès ne soient freinés par l'absence d'experts dont la tâche consisterait à effectuer les évaluations et par les pressions résultant de la course aux ressources rares.

Le Comité apporte son soutien aux efforts que déploient le bureau du Contrôleur général et les ministères pour faire en sorte que des évaluations satisfaisantes des programmes de réglementation et de dépenses soient effectuées. Une bonne évaluation est un outil de gestion qui contribue à l'élaboration de règlements plus efficaces et plus souples.

Les efforts en matière d'évaluation tendent à porter presque exclusivement sur les programmes de dépenses, ce qui préoccupe également le Comité. Nous reconnaissons, cependant qu'il est apparemment logique de mettre l'accent sur les programmes de dépenses et non sur ceux de réglementation au moment de fixer les échéanciers d'évaluation. Étant donné que la plupart des frais de réglementation sont subis par le secteur privé et non par le gouvernement, un programme de réglementation semble coûter moins cher en ressources que la plupart des programmes de dépenses du gouvernement. Le Comité craint donc que l'accent n'ait pas suffisamment été mis sur l'évaluation des programmes de réglementation et nous aimerions que cette situation soit modifiée. Il faudrait accorder une plus haute priorité aux programmes de réglementation dont le respect entraînera pour le secteur privé des frais considérables.

**Recommandation 8:** Nous recommandons que les ministères et les organismes fassent en sorte que toutes leurs activités réglementaires soient évaluées périodiquement conformément au système d'évaluation des programmes administré par le bureau du contrôleur général.

## IV RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION: AUTRES MESURES

### A. Dispositions de limitation de durée

L'étude de ses lois et règlements réalisée par le ministère de l'Agriculture pose la question de savoir si les dispositions de limitation de durée sont utiles lorsqu'un examen du texte réglementaire est effectué. La disposition de limitation de durée traditionnelle met fin aux programmes autorisés par l'Assemblée législative, laquelle doit prendre certaines mesures si elle désire maintenir ceux-ci. Le Comité partage l'opinion des témoins qui craignent que l'utilisation généralisée de cette disposition ne surcharge le Parlement et ne se traduise par une étude *pro forma* du programme. Cependant, il se peut que la disposition de limitation de durée traditionnelle soit utile dans des cas précis. La révision décennale de la *Loi sur les banques* pose certains problèmes, mais en conformité de la disposition de limitation de durée toute loi importante doit être révisée périodiquement. Il se peut que d'autres lois fondamentales telles que la Loi sur le droit d'auteur et la Loi sur les brevets tirent parti d'un examen de cette nature. La disposition de limitation de durée traditionnelle est également justifiée lorsqu'une loi est adoptée en vue de répondre à un besoin à court terme ou d'autoriser un programme expérimental.

Bien que nous ayons entendu des témoignages selon lesquels la clause «suspensive» que renferment les dispositions de limitation de durée traditionnelles soit nécessaire pour encourager un examen périodique de ces lois, il se peut également que cet examen soit exigé par voie législative, sans qu'il soit pourtant mis fin aux lois ainsi étudiées. Cette mesure se justifierait lorsque le gouvernement désire s'assurer qu'un programme est révisé à un moment donné ou à intervalles réguliers.

Le Comité croit que les dispositions de limitation de durée répondent à des besoins précis et nous suggérons aux ministères et aux organismes de se pencher sur l'opportunité des dispositions de limitation de durée lors de la révision des lois et des règlements qu'ils administrent.

### B. Rapports annuels

Le Comité a noté que les rapports annuels ne fournissaient pas suffisamment de renseignements sur les responsabilités, les activités et les objectifs de nombreux ministères et organismes. Nous croyons que les rapports annuels devraient être suffisamment détaillés pour que les parlementaires et le public puissent se faire une idée raisonnablement complète des activités entreprises l'année précédente. En outre, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) soutient avec raison que les rapports annuels devraient faire état des perspectives d'avenir et non simplement résumer les activités passées.

Le Comité est d'avis que le public devrait être tenu au courant des progrès réalisés par les divers ministères et organismes dans leurs efforts en matière de réforme de la réglementation. Nous estimons que de la sorte, le gouvernement pourrait mieux répondre aux besoins en matière de réforme et tenir le public et le Parlement au fait des efforts déployés en ce sens. Les parlementaires, pour leur part, pourraient se servir des rapports annuels pour s'assurer que seront menées à terme les initiatives axées sur la réforme.

Les parlementaires doivent être informés des activités de réglementation du gouvernement et des efforts qu'il déploie pour mener à bien sa tâche tout en imposant le fardeau le moins lourd possible aux contribuables.

**Recommandation 9: Nous recommandons que les rapports annuels des ministères et des organismes comportent:**

- a) un résumé des progrès réalisés en matière de réforme de la réglementation, y compris la réduction de la paperasserie, la prestation de services améliorés au public et l'élargissement du processus d'avis et de consultation;

- b) un résumé des principales initiatives de réglementation prises au cours de l'année précédente;
- (c) un résumé des principales initiatives de réglementation envisagées;
- d) les grandes lignes de l'évaluation des programmes effectuée au cours de l'année précédente;
- e) un calendrier des prochaines évaluations des programmes.

### C. Budget de réglementation

Un budget de réglementation (voir Glossaire) détermine et délimite les coûts que doit engager le secteur privé pour se conformer à la réglementation d'un ministère ou d'un organisme. Il force l'autorité en cause à considérer les coûts imputables au secteur privé comme s'ils devaient être assumés par le gouvernement bien que tel ne soit pas le cas. Chaque ministère ou organisme se voit confier un budget de réglementation qu'il ne doit pas excéder. Il peut décider comment, tout en respectant les limites, il désire «dépenser» ses fonds. Il y a ainsi intérêt à minimiser, ou du moins à considérer, les dépenses que doit engager le secteur privé.

Contrairement aux évaluations des programmes ou aux évaluations préliminaires de l'impact, le budget a notamment pour avantage d'obliger un organisme ou un ministère à considérer, globalement tous ses programmes de réglementation et à fixer des priorités en fonction des avantages implicites de ceux-ci. Néanmoins, la mise en application d'un budget de réglementation présente de grands obstacles dont le moindre n'est pas de trouver des moyens raisonnables d'évaluer les coûts que doit engager le secteur privé pour respecter la réglementation. Nombre de ces coûts font depuis longtemps partie des frais d'administration des entreprises et il serait difficile et onéreux de les identifier.

Le Comité estime que le gouvernement ne devrait prendre, à l'heure actuelle, aucune mesure en vue de l'adoption d'un budget de réglementation. Il devrait étudier de près l'expérience d'autres instances en la matière afin de déterminer l'utilité d'une telle mesure.

## V. ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

### A. Généralités

Au début du présent rapport, nous avons formulé des recommandations relatives à des processus de consultation, de préavis et de prise de décisions applicables à la fois aux ministères et aux organismes. Toutefois, ces derniers ont des caractéristiques et des responsabilités qui les différencient des ministères et il nous faut de ce fait formuler des recommandations distinctes à leur égard.

En fait, il est important de tenir compte des organismes de réglementation dans le cadre de tout examen des questions de réforme de la réglementation puisqu'ils peuvent imposer, individuellement et collectivement, un lourd fardeau au secteur privé. L'étendue et la gravité des décisions qu'ils doivent prendre soulèvent d'importantes questions au chapitre de la responsabilité.

Une grande partie des témoignages entendus par le Comité ont porté sur les procédures contradictoires adoptées par les organismes. Ce n'est sans doute là que le reflet de la nature actuelle de leurs activités. Toutefois, le Comité croit qu'une plus grande importance sera dorénavant accordée à l'élaboration de la politique. On devra certes s'attaquer à certains problèmes reliés aux procédures contradictoires, mais il est important de reconnaître que les mécanismes de consultation autres qu'il recommande seront également applicables à l'élaboration de la politique.

D'aucuns soutiennent que les organismes de réglementation jouent un rôle déterminant dans le processus de réglementation. Les mémoires et les témoignages présentés au Comité laissent toutefois à entendre que certains d'entre eux sont plus marquants que d'autres. Les organismes au sujet desquels le plus grand nombre d'observations ont été formulées sont le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Commission canadienne des transports (CCT), et l'Office national de l'énergie (ONE).

Le Comité a été étonné des nombreuses différences qui existent entre ces trois organismes dont il a si souvent entendu parler. Nous n'insistons sur ce fait que pour bien souligner les difficultés inhérentes à la formulation de recommandations générales qui s'appliqueraient à tous les organismes fédéraux de réglementation. Nos recommandations reflètent donc la nécessité de prévoir une certaine souplesse et d'établir les règles à suivre en fonction du clien.

## **B. Mandat des organismes de réglementation**

Les organismes de réglementation ne possèdent aucun pouvoir. Ils sont créés en conformité de lois et leurs décisions doivent toujours être fondées sur des lois habilitantes. De nombreux témoignages ont fait ressortir le manque de précision en ce qui concerne les mandats. Malgré les nombreux avertissements concernant la difficulté de rédiger un mandat en des termes plus précis, le Comité a été impressionné par les exemples relatifs à l'imprécision des mandats. Donc, même s'il considère qu'il serait souhaitable que les mandats soient mieux définis en vertu des lois, il reconnaît qu'une telle tâche serait extrêmement difficile, voire impossible dans certains cas. On lui a cité des exemples de lois habilitantes qui ne peuvent, et qui ne devraient pas, couvrir toutes les questions de principe qui seront soulevées.

En cette ère de changements rapides, les organismes de réglementation doivent être en mesure de s'adopter rapidement. L'une des solutions au problème consisterait à leur permettre de préciser eux-mêmes le mandat qui leur a été confié aux termes de la loi. Ainsi c'est ce que doit actuellement faire la Commission canadienne des transports en conformité de la *Loi nationale sur les transports*. Pourtant, le président de la CCT s'est dit fermement d'avis qu'une telle chose était impossible. Il s'est ainsi exprimé lorsqu'il a témoigné devant le Comité le 19 septembre 1980 (fascicule no 4, pages 36 et 38):

«Nous n'avons pas eu le loisir, je crois, de nous exprimer et de dire publiquement notre sentiment sur les principes. Il en a été de même depuis la création de la Commission. Ce qui n'empêche pas la loi de nous dire de le faire. Est-ce en fait possible que la Commission puisse, par exemple, préconiser une politique qui viendrait en conflit avec les mesures prises par le gouvernement, alors que celui-ci peut dicter à la Commission la politique à suivre.

... La loi nationale sur les transports prévoyait, à l'origine, de la part de la CCT non des recommandations, mais des déclarations sur ce que doit être la politique du gouvernement du Canada. La Commission ne l'a jamais fait. Ni non plus mon prédécesseur qui, comme moi, a toujours cru qu'en matière de politique, la décision finale appartient au gouvernement. Je parle des grands principes. ... Établir la politique en quelque matière que ce soit est l'affaire du gouvernement, non d'une commission de réglementation.»

Le président du CRTC, était à peu près du même avis. C'est en ces termes qu'il s'est exprimé lorsqu'il a été entendu par le groupe de travail, le 18 septembre 1980:

«En tant qu'observateur du fonctionnement du Conseil au cours des années, j'ai certainement eu le sentiment, très souvent, qu'on demandait au Conseil de prendre des décisions qui auraient probablement dû être prises par le Parlement. En d'autres termes, le mandat était peut-être plus large que ce qui aurait été souhaitable de sorte que les décisions de politiques principales ont été en

fait prises par le CRTC avec des conséquences très importantes pour le pays. Je pense que ces décisions ont toujours été prises de façon très responsable, mais c'est le Parlement qui devrait, en fait, prendre ces décisions.»

Le Comité estime que les organismes de réglementation ne devraient pas avoir à prendre de telles décisions de principe. Ce qui importe, c'est que les systèmes de législation et de réglementation soient souples et permettent l'adaptation à des circonstances changeantes.

### C. Directives sur la politique à suivre

Même si les lois habilitantes définissaient plus précisément le mandat des organismes, il demeurerait des domaines dans lesquels il faudrait élaborer et perfectionner la politique à suivre. En un sens, un organisme perfectionne une politique toutes les fois qu'il l'applique à un cas particulier: chaque décision est une étape vers le perfectionnement. Cependant, il arrive parfois qu'un organisme ne soit pas en mesure d'appliquer une politique parce qu'elle doit être étendue ou modifiée. En fait, des modifications importantes peuvent devoir y être apportées. Des changements importants, qui confèreraient par exemple une compétence ou des pouvoirs nouveaux à un organisme, devraient prendre la forme de modifications à la loi habilitante. Il est une série mitoyenne d'améliorations qui, toutefois, ne devraient pas nécessiter de mesures législatives, mais qui, en raison de leur importance, ne devraient pas être laissées à l'organisme.

#### **Recommandation 10: Nous recommandons que:**

- a) **des modifications soient apportées à la Loi nationale sur les transports et à la Loi sur la radiodiffusion de façon que le Cabinet soit en mesure d'émettre des directives qui lieront la Commission canadienne des transports et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;**
- b) **que le gouvernement étudie la possibilité de formuler des directives à l'intention d'autres organismes fédéraux de réglementation.**

Le Comité n'est pas sans savoir que des projets de loi ont été présentés au cours des législatures précédentes, lesquels prévoyaient l'établissement de directives sur la politique que doivent suivre la CCT et le CRTC (voir Glossaire). Toutefois, les pouvoirs qui leur auraient été conférés en vertu de ces directives n'étaient pas aussi étendus que le désirerait le comité, ni ne prévoyaient un processus de consultation publique semblable à celui que le comité recommande.

Avant d'examiner les procédures devant régir la formulation de directives, nous désirons une fois de plus insister sur le fait que celles-ci serviront à clarifier les questions de principe, une telle clarification étant rendue nécessaire par les circonstances changeantes auxquelles doivent faire face l'industrie réglementée ou la société en général. Nous insistons sur le terme «clarifier», car l'idée que les directives sur la politique à suivre peuvent «modifier, changer ou faire varier la politique établie dans la législation», va trop loin. Seul le Parlement a les pouvoirs voulus pour modifier la législation. Une directive peut donc aider à clarifier la législation, mais il demeure que le Parlement doit continuer à se livrer à un examen détaillé lorsqu'il est nécessaire de modifier plutôt que de clarifier une politique législative.

Le désir des membres d'organismes de réglementation qui ont témoigné devant le Comité d'avoir des directives plus claires qui les aideraient à prendre des décisions dans des cas précis n'a pas manqué de frapper le Comité. En fait, il est quelque peu anormal qu'à l'heure actuelle, un organisme de réglementation puisse, à tout stade de ses travaux, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition ou jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique ou procédure (article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*) alors qu'aucune disposition semblable n'existe pour ce qui est de la clarification de la politique.

Puisque le gouvernement est l'ultime responsable de la teneur de la directive, il va de soi qu'il est également responsable du processus de formulation. Les organismes de réglementation devraient toutefois pouvoir lui demander d'émettre une directive. Vu leur compétence et leur expérience, ils sont dans une situation unique pour déterminer les domaines où s'impose l'élaboration de la politique. Le rôle d'adjudicateurs des organismes confère un caractère urgent à leur besoin de directives.

Ceux qui s'intéressent de près aux activités d'un organisme de réglementation pourraient également jouer un rôle important dans la détermination du besoin d'une directive. Les intéressés ne devraient être en mesure que de demander à l'organisme d'intervenir auprès du gouvernement pour qu'il émette une directive. Ils ne devraient pas pouvoir présenter directement une telle demande au gouvernement. L'intervention de l'organisme de réglementation est essentielle pour assurer la formulation des directives.

Le Comité reconnaît qu'il est très difficile de prévoir tous les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire de clarifier la politique. Le besoin pourrait ne pas s'en faire sentir tant qu'une situation particulière ne se présentera pas; ce qui revient à dire qu'on continuera à demander aux organismes de réglementation de résoudre certains problèmes lorsqu'une directive claire n'aura pas été émise. En d'autres termes, si une demande présentée à un organisme de réglementation soulève de grandes questions de politique qui n'ont pas été abordées dans la loi habilitante ou dans une directive, le gouvernement devrait être en mesure d'émettre à l'organisme de réglementation un «décret suspensif» (voir Glossaire) qui aurait pour effet de retarder l'étude de la demande jusqu'à ce que soit résolue la difficulté majeure liée à la politique. L'organisme appliquerait ensuite la nouvelle politique au cas dont il aurait été saisi.

Aussi souhaitables que puissent paraître les recommandations susmentionnées aux membres du Comité, il convient de se préoccuper du retard dans le processus de réglementation qu'entraînerait la formulation d'une directive. Nous avons fait remarquer que la formulation de directives s'imposait en raison des circonstances changeantes auxquelles doivent faire face les industries réglementées. Il s'ensuit que les directives nécessaires doivent être émises le plus rapidement possible. Votre Comité n'a pas succombé à la tentation de recommander des délais précis de publication. Nous sommes persuadés que l'esprit de notre recommandation relative à la nécessité de directives entraînera l'adoption de procédures qui accéléreront le processus et minimiseront les délais. Il serait beaucoup plus utile d'appliquer un tel principe aux textes de loi pertinents que d'y inclure des limites de temps.

Nous tenons également à répéter qu'en dernier lieu, c'est au gouvernement qu'il incombe d'émettre une directive sur la politique à suivre. Or, en raison des profondes répercussions que celle-ci peut entraîner et de l'impact qu'elle aura sur le secteur privé, nous recommandons que le gouvernement entame un processus de consultation en vue de formuler une directive, lequel serait conforme à la recommandation que nous avons déjà formulée relativement à la nécessité d'avoir une consultation accrue. Des approches semblables pourraient être suivies dans d'autres domaines.

Une fois que le gouvernement aurait décidé qu'une directive s'impose, il pourrait avoir recours à un certain nombre d'organismes pour l'aider dans sa tâche. Mentionnons au nombre de ceux-ci l'organisme de réglementation, le palier compétent de gouvernement, un comité parlementaire, une commission royale ou une commission d'enquête. C'est la nature des éclaircissements nécessaires qui déterminera quel est l'organisme le plus apte à aider le gouvernement à effectuer l'étude de la politique.

L'organisme chargé de l'étude rédigerait un rapport à l'intention du gouvernement. Celui-ci ne serait en rien lié par ce rapport, le moment venu d'élaborer une directive, mais les audiences publiques et l'accès public des renseignements précis sur les choix en matière de politique, feraient qu'il serait mieux en mesure de répondre de ses actes.

Bien que nous soyons tout à fait en faveur de la consultation publique, celle-ci ne devrait pas nécessairement être obligatoire. Le gouvernement pourrait procéder à l'élaboration d'une directive sans demander l'avis du secteur privé. Il est des situations d'urgence dans lesquelles une mesure unilatérale peut s'imposer. Nous sommes toutefois d'avis que ces situations seraient extrêmement rares. En outre, nous sommes convaincus que le gouvernement reconnaît la valeur du processus de consultation.

#### **D. Révision par le Cabinet**

La question épineuse de la révision par le Cabinet (techniquement, le Gouverneur en conseil) des décisions des organismes de réglementation est prête à l'étude du processus d'élaboration des décisions, puisque l'examen du Cabinet s'est toujours limité à leur mode d'application.

Certains témoins que le Comité a entendus, se sont prononcés en faveur de la révision par le Cabinet et d'autres s'y sont opposés. Les tenants d'une telle mesure jugent que le Cabinet est responsable des décisions importantes prises en matière de réglementation. Ceux qui y sont opposés croient que le Cabinet entrave l'indépendance des organismes de réglementation et s'impose un fardeau indu.

Il importe également de mentionner l'argument selon lequel l'adoption du processus recommandé d'élaboration de directives rendrait inutile la révision par le Cabinet. Le Comité n'est pas de cet avis, mais il pense toutefois que le processus recommandé réduira dorénavant le nombre de décisions étudiées par le Cabinet.

**Recommandation 11: Nous recommandons que soit maintenu le processus d'examen par le Cabinet des décisions prises par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Commission canadienne des transports. Il ne devrait pas y avoir examen des décisions prises par d'autres organismes fédéraux de réglementation tant qu'il n'y aura pas eu étude des arrangements détaillés nécessaires.**

A l'heure actuelle, la CCT et le CRTC sont les seuls organismes dont les décisions peuvent être révisées par le Cabinet. Notre recommandation visant le maintien d'une telle mesure s'explique par la nécessité pour le Cabinet de pouvoir vérifier si ces organismes suivent les directives qu'il formule. Nous recommandons en outre que les appels interjetés auprès du Cabinet ne se limitent pas uniquement aux décisions rendues par celui-ci à propos de l'application de directives sur la politique. Le Cabinet devrait pouvoir rejeter une décision qui serait contraire à l'intérêt public. Nous désirons faire réserver que le Cabinet peut se prononcer sur les décisions prises par les ministres respectifs, en conformité de la *Loi sur les compagnies fiduciaires*, de la *Loi sur les dessins industriels*, de la *Loi sur les compagnies de prêts*, et de la *Loi sur les petits prêts*.

Par ailleurs, nous n'avons pas recommandé que le Cabinet entreprenne à ce stade-ci d'étudier les décisions rendues par d'autres organismes de réglementation. Nous n'avons pas encore entendu de témoignages de représentants de ces organismes ni n'avons pu étudier en détail toutes les activités de ces derniers. C'est pourquoi nous avons recommandé que la possibilité pour le Cabinet d'étudier des décisions rendues par d'autres organismes fasse l'objet de nouvelles analyses.

Toute étude des directives sur la politique à suivre et des examens par le Cabinet devra dans un premier temps établir les diverses catégories d'organismes fédéraux de réglementation. Étant donné l'importance de la réforme de la réglementation, votre Comité déplore qu'une telle tâche n'ait pas encore été accomplie et incite le gouvernement à prendre immédiatement les mesures qui s'imposent.

#### **E. Procédure de révision par le Cabinet**

Il est un facteur à préciser à cet égard: c'est que l'examen par le Cabinet de la décision d'un organisme est un exercice politique qui ne peut être entièrement dissocié de ses autres activités.

Lorsque le Cabinet se penche sur une décision prise par le CRTC ou la CCT, il ne se transforme pas en quelque sorte en un organisme quasi-judiciaire. Ce principe a été récemment appuyé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire opposant le *Procureur général du Canada* à l'*Inuit Tapirisat du Canada* et à l'*organisation nationale d'anti-pauvreté* (jugement du 7 octobre 1980, non publié).

La Cour a également soutenu que le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, qui prévoit l'examen par le Cabinet des décisions du CRTC et de la CCT, ne requiert pas que le Gouverneur en conseil motive sa décision, tienne une audience publique ou accuse réception d'une requête.

Le Comité est d'avis que, malgré la nature politique du processus de révision par le Cabinet, il est certaines convenances à observer en matière de procédures. Le public n'aura confiance dans le processus administratif en général et, plus précisément dans le processus de réglementation, que s'il croit à l'intégrité du Cabinet. Suite à l'interprétation qu'a donnée la Cour suprême du Canada du paragraphe 64(1), il importe en matière de procédure d'établir clairement des exigences fondamentales devant régir le processus de révision par le Cabinet.

**Recommandation 12:** Nous recommandons que les procédures minimales suivantes soient établies en ce qui concerne le processus de révision par le Cabinet des décisions des organismes de réglementation.

- a) que le requérant ou le Cabinet s'il y va de sa propre initiative, donne avis à toutes les parties ayant assisté à l'audience de l'organisme qu'il y aura révision de la décision;
- b) que toutes les parties en cause aient la possibilité de présenter des mémoires au Cabinet selon un calendrier qu'il établira et diffusera;
- c) si la décision de l'organisme de réglementation n'est pas homologuée, que le Cabinet motive son jugement par écrit.

C'est pour des raisons d'équité que nous recommandons que toutes les parties ayant comparu à l'audience de l'organisme, soient avisées qu'il y aura révision et qu'elles aient la possibilité de présenter des mémoires. Le Cabinet aura ainsi suffisamment de renseignements sur lesquels fonder sa décision.

Il est également important que le Cabinet explique par écrit pourquoi il rejette une décision; de la sorte, l'organisme saisira bien le sens du message, et sera en mesure d'appliquer la politique suivie au moment de rendre toute décision ultérieure.

Le Comité est d'avis que ces procédures minimales faciliteront le processus de révision par le Cabinet, tout en n'imposant pas un fardeau aux ministres, aux hauts fonctionnaires ou aux parties en cause. En fait, les motifs consistent en une directive sur la politique à suivre. Ils devraient expliquer clairement la politique qui a été appliquée et qui s'appliquera à des décisions futures.

Ces changements de procédure pourraient être opérés en modifiant la législation habilitante ou en adoptant des règlements. Le gouvernement pourrait également adopter des règles de procédure par le biais d'une déclaration de principe ou d'un décret en conseil. Ce n'est pas au Comité qu'il revient de recommander la façon dont ces changements devraient être apportés, mais il insiste sur le fait qu'ils doivent l'être le plus tôt possible. Les motifs ne doivent pas nécessairement être étendus; tout dépend des circonstances particulières.

#### **F. Nomination des membres des organismes de réglementation**

La réalisation des objectifs visés en matière de réglementation dépend de chacun des membres de l'organisme. En outre, si le public perd confiance en eux, il pourrait être amené à ne plus croire non plus dans le processus de réglementation même. Les témoignages que nous avons entendus au cours de

nos audiences publiques nous ont convaincus que le processus de nomination des membres des organismes de réglementation est un aspect très important du processus de réforme de la réglementation.

Avant d'étudier des recommandations formulées ci-après relativement à l'amélioration du processus de nomination des membres des organismes de réglementation, nous désirons souligner que la responsabilité ultime à ce chapitre doit incomber au Gouverneur en conseil. Nous croyons en outre que cette tâche pourrait être assumée plus efficacement si un processus officiel de nomination était prévu, lequel ferait appel à une consultation plus poussée que ce n'est présentement le cas.

Avant de décrire plus en détail les recommandations relatives à un processus officiel de nomination, le Comité désire préciser qu'il s'inquiète du temps qu'il faut pour combler les vacances au sein de certains organismes fédéraux de réglementation. Il tient à mentionner, à titre d'exemple, le CRTC où deux postes ont été vacants pendant plus de 18 mois. Les postes doivent être comblés plus rapidement, et les procédures qui seront adoptées doivent assurer qu'il n'y aura pas de délais inutiles.

**Recommandation 13: Nous recommandons que soit adopté, à l'égard de la nomination des membres des organismes de réglementation un processus de consultation comportant:**

- a) la consultation du président de l'organisme de réglementation;
- b) la rédaction d'une description des fonctions du poste;
- c) la publication d'un avis décrivant le poste à combler et les moyens d'intervention possibles;
- d) la création d'une banque de spécialistes qui pourraient être candidats aux postes des organismes de réglementation.

Les membres d'un organisme de réglementation sont bien placés pour déterminer les titres et compétences à l'intention des candidats éventuels. Le président de l'organisme où survient une vacance devrait être parmi les premières personnes consultées. Il est en mesure de fournir des renseignements utiles en vue de déterminer si la description des fonctions du poste est exacte. Dans le cas contraire, celle-ci pourra alors être mise à jour pour refléter les besoins existants.

A un moment propice avant la démission ou la mise à la retraite du titulaire, il devrait y avoir publication et diffusion d'un avis. Les intéressés doivent être informés de la vacance, et du processus de nomination d'un nouveau membre. Il s'agit là d'une étape essentielle au succès du processus consultatif de nomination. L'établissement d'une liste de diffusion par l'organisme de réglementation en cause aiderait grandement le gouvernement dans la publication d'avis. En fait, le gouvernement pourrait fournir à l'organisme les renseignements qu'il désire publier, après quoi celui-ci rédigerait l'avis public.

Le gouvernement devrait en outre publier des avis afin d'obtenir le nom de Canadiens compétents et de tenir à jour sa banque de spécialistes. La disponibilité d'une telle banque assurerait la rapidité du processus de nomination.

Lors de l'établissement des qualités requises pour occuper un poste précis au sein d'un organisme de réglementation, il faudra tenir compte de facteurs comme la formation technique ou professionnelle. De l'avis du Comité, aucun membre ne devrait être nommé à seule fin de représenter un groupe d'intérêt particulier. En outre, il importe de tenir compte de facteurs plus généraux comme la représentation régionale. Votre Comité a été étonné de la diversité des décisions que doivent prendre les organismes de réglementation, certaines ayant une portée lois très restreinte et d'autres la majorité peut-être, des répercussions nationales.

**Recommandation 14:** Nous recommandons que les divers organismes de réglementation profitent des avantages d'une représentation régionale équilibrée et conduisent leurs affaires de sorte que collectivement, leurs membres puissent mieux évaluer les répercussions régionales et nationales de leurs décisions.

Il y a diverses façons de satisfaire aux exigences de la recommandation susmentionnée, notamment

- la nomination de membres à temps partiel;
- la mutation de membres à temps plein à l'extérieur de la région de la capitale nationale;
- la tenue d'audiences publiques à divers endroits du Canada;
- une combinaison de ces trois procédés.

Il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de trouver des particuliers qui auront la compétence voulue pour représenter les diverses régions du Canada en qualité de membres à temps plein d'un organisme fédéral de réglementation. La nomination de membres à temps partiel permettrait alors de résoudre certaines des difficultés. De même, si l'étendue des «activités» dans une région donnée le justifiait, l'organisme pourrait y envoyer un membre, et être ainsi mieux en mesure de répondre aux besoins de cette région. Dans le même but, l'organisme pourrait également tenir ses séances dans la région qui sera le plus touchée par les conclusions auxquelles il en arrivera. Des représentants du CRTC, de l'O.N.E. et de la CCT qu'a rencontrés votre Comité lui ont à cet égard donné des exemples qu'il considère valables. Il faudra également prévoir d'autres mécanismes. Ce qui est essentiel, c'est que les diverses approches adoptées favoriseront grandement l'apport régional nécessaire et amélioreront de ce fait, le processus de prises de décision en matière de réglementation.

Le Comité a été frappé par les propos de certains témoins selon lesquels les conditions d'emploi des membres des organismes de réglementation ne sont guère attrayantes et n'incitent pas certaines personnes qualifiées à présenter leur candidature. Les deux facteurs les plus importants semblent être les échelles de traitements et la transférabilité du fonds de pension et d'autres avantages à long terme offerts dans le cadre d'un emploi précédent.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait encourager les personnes qualifiées à se présenter aux postes des organismes de réglementation. A notre avis, pour qu'ils soient impartiaux, il faudrait que leur soit offerte une gamme complète d'avantages semblables à ceux qu'offre l'industrie privée, dont des régimes de pension, des options d'achat, etc. Nous n'avons pu suffisamment étudier la question dans les délais prescrits pour pouvoir faire des recommandations poussées.

**Recommandation 15:** Nous recommandons que les conditions d'emploi des membres des organismes fédéraux de réglementation fassent l'objet d'une étude distincte.

#### **G. Procédure des organismes fédéraux de réglementation**

La façon dont les organismes de réglementation gèrent leurs affaires influe directement sur la qualité du processus de réglementation même. Bon nombre de témoins ont insisté sur la nécessité de règles d'équité que devraient suivre les organismes et nous sommes de leur avis.

Le Comité a été frappé par la diversité des besoins et des exigences des divers organismes et par les exemples de procédures qui influent sur le déroulement des audiences publiques. Il a également noté qu'une procédure qui accélère le processus d'audience au sein d'un organisme de réglementation pourrait avoir un effet tout à fait contraire au sein d'un autre.

**Recommandation 16:** Nous recommandons que chaque organisme fédéral de réglementation entame des délibérations qui lui permettront d'établir des règles de procédure convenant à ses activités.

Nous sommes convaincus que les organismes de réglementation, les industries respectives qu'ils réglementent et le public intéressé peuvent ensemble en arriver à déterminer les procédures qui se prêtent le mieux à la conduite des affaires de chaque organisme. La recommandation que nous formulons dans ce domaine s'inspire de principes analogues à ceux qui ont régi l'élaboration de la recommandation touchant à la consultation par les ministères avant l'établissement de règlements.

Votre Comité formule sa recommandation tout en sachant qu'il y a eu un précédent heureux. Le CRTC a déjà réussi à établir des règles de fonctionnement en matière de télécommunications et en est à l'étape finale devant conduire à l'établissement de procédures touchant les questions de radiodiffusion. Ce faisant, il a entamé un processus global qui a comporté:

- la publication d'un avis;
- une large diffusion des documents d'étude;
- la possibilité, au tout début des travaux, pour les parties intéressées de se faire entendre;
- la tenue d'audiences publiques et la possibilité de présenter des mémoires;
- la diffusion des projets de règles;
- la possibilité de formuler des commentaires avant l'adoption des règles définitives.

Nous croyons que le processus de révision du CRTC est un excellent modèle dont devrait s'inspirer d'autres organismes fédéraux de réglementation.

Il devrait être tenu compte, lors de l'élaboration de règles de procédure, de questions telles la nécessité pour l'organisme de donner avis de la tenue d'auditions, de disposer de toute une gamme de renseignements et de justifier ses décisions.

Une fois que cet examen sera terminé et que les divers organismes de réglementation auront établi les procédures nécessaires à la conduite de leurs affaires, il serait possible d'examiner les caractéristiques communes pour déterminer s'il devrait y avoir adoption d'une loi prévoyant des procédures générales à suivre.

## **VI LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION**

### **A. Introduction**

Le Comité est d'avis que le Parlement a un rôle à jouer dans le contrôle des activités de réglementation dont doivent rendre compte les organismes. Toutefois, il est évident qu'il n'a pas les moyens voulus pour s'acquitter de cette tâche. Seule une réforme parlementaire assurera le succès de la réforme de la réglementation.

Nous avons déjà consulté, avant d'entreprendre notre étude, des documents publiés par des universitaires, des hommes politiques et des organismes consultatifs sur le rôle du Parlement, en la matière. Toutefois nous ne savions pas ce qu'en pensait le public. Nous n'avons pas effectué un sondage scientifique et nous ne pouvons non plus prétendre avoir entendu l'avis de tous les éléments représentatifs de la société canadienne. Néanmoins nous croyons que les données que nous avons recueillies sont importantes et méritent notre attention. Tant le secteur privé que le gouvernement fédéral appuient le principe d'un rôle accru pour le Parlement. Ceux à qui nous avons parlé s'intéressaient de près à la question, se souciaient de l'état actuel des choses et étaient en faveur de changements.

Il y a des obstacles à la réforme parlementaire, mais il y a lieu d'être optimiste. Il nous semble que les députés de tous les partis sont de plus en plus en faveur d'une réforme réelle. Nous croyons

que le gouvernement en a également accepté le principe. Nous savons également, d'après les témoignages entendus et les mémoires reçus, que le public compte vraiment sur les parlementaires et qu'il s'attend aussi à ce que nous apportions certains changements.

Bien qu'il ne puisse à lui seul résoudre tous les problèmes et abolir tous les obstacles à la réforme parlementaire, le Comité a décidé qu'il pourrait tenter d'accélérer le processus qui a déjà été amorcé. Nous croyons que nous pourrions le mieux y arriver:

- en énonçant les arguments en faveur d'un rôle accru pour le gouvernement dans le processus de réglementation;
- en discutant des limites pratiques de la participation du Parlement au processus de réglementation;
- en précisant les questions relatives à la réforme parlementaire qui devraient être étudiées si le Parlement assumait une plus grande responsabilité dans ce domaine;
- en recommandant les fonctions qui devraient être exercées à long terme par le Parlement relativement aux activités de réglementation, sous réserve de la réforme du Parlement et de ses comités;
- en recommandant des mesures provisoires qui permettraient au Parlement de participer davantage au processus de réglementation en attendant les réformes parlementaires.

#### **B. Nécessité d'une plus grande participation du Parlement**

C'est au Parlement que revient l'autorité suprême d'édicter des lois dans les domaines où s'exerce sa compétence en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le gouvernement a été de plus en plus porté à déléguer d'immenses pouvoirs législatifs au gouvernement et à autoriser des activités étendues de réglementation dans un grand nombre de domaines. Ni l'exercice des pouvoirs législatifs délégués, ni l'administration des activités de réglementation ne sont nécessairement soumis à l'examen parlementaire en vertu des règles et pratiques actuelles. Nous croyons que cet examen incombe au Parlement qui doit être en mesure de tenir le gouvernement responsable de ses activités de réglementation.

Une participation accrue du Parlement au processus de réglementation a également été recommandée dans bon nombre d'études et de rapports, dont ceux du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, du Conseil économique du Canada, de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (La Commission Lambert) et du Comité spécial des textes réglementaires (le Rapport MacGuigan).

Il est ressorti de mémoires présentés par le secteur privé que les intéressés devraient pouvoir faire connaître leurs griefs au Parlement par l'intermédiaire de ses comités et que ceux-ci devraient être en mesure de répondre aux questions soulevées.

#### **C. Limites pratiques de la participation du Parlement**

Les témoignages que nous avons entendus et l'expérience que nous avons acquise dans le cadre de notre étude nous ont convaincus que les parlementaires peuvent davantage contribuer au processus de réglementation qu'ils ne le font à l'heure actuelle. Il nous faut toutefois avouer que, malgré l'appui d'une plus grande participation du Parlement au processus de réglementation, bon nombre de témoins se sont dits inquiets du fait que l'exercice de fonctions additionnelles pourrait, à la longue, aller à l'encontre de la productivité. On nous a mis en garde contre le danger qu'il y aurait de formuler des recommandations qui ne feraient qu'ajouter à l'actuelle surcharge de travail du Parlement et qui

ralentiraient inexcusablement l'étude des questions qui requièrent son approbation. Nous reconnaissons également qu'une responsabilité accrue devant le Parlement imposerait des obligations additionnelles au gouvernement.

La plupart des hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés considèrent le Parlement comme un gouleau d'étranglement. Fait important à noter, bon nombre de représentants du secteur privé se sont dit du même avis. Certains ministères ont dû attendre jusqu'à quatre ans avant que des projets de loi de « moindre importance » ne soient présentés au Parlement. Dans certains cas, des mesures qui auraient pu alléger le fardeau qu'impose la réglementation fédérale au secteur privé n'ont pas été mises en oeuvre parce qu'elles n'avaient pas été étudiées ou approuvées par le Parlement. Voilà une raison de plus pour le gouvernement de déléguer, en conformité de ses nouvelles lois réglementaires, davantage de pouvoirs législatifs aux ministres, aux organismes de réglementation et au Gouverneur en conseil.

Même si le Parlement devait exercer des responsabilités accrues en matière de réglementation, il va de soi qu'il ne pourrait étudier la teneur ou le bien-fondé de chaque règlement promulgué par le gouvernement ni mener une enquête sur le processus de réglementation de chaque ministère et organisme, effectuer des évaluations détaillées de tous les programmes de réglementation ni même se livrer à un examen détaillé du budget et des rapports annuels de chaque ministère. Cette limite incontestée des ressources du Parlement ne devrait toutefois pas être invoquée contre des réformes qui lui permettraient de s'acquitter plus facilement de certaines de ces fonctions à *titre exceptionnel*. De nombreux témoins se sont prononcés en faveur d'un tel rôle sélectif pour le Parlement.

#### D. Questions relatives à la réforme parlementaire

La participation du Parlement n'est pas exclue en vertu des dispositions actuelles, mais elle n'est tout simplement pas facilitée ni encouragée. Il est probablement vrai qu'il n'a pas profité de toutes les possibilités qui s'offraient à lui en vertu des procédures actuelles. Par exemple, les questions relatives aux progrès réalisés en matière de réforme réglementaire, à la teneur de règlements précis, à la nature de divers processus de réglementation, aux activités précises de réglementation étudiées dans un rapport d'évaluation des programmes ou à la teneur d'une directive sur la politique à suivre, pourraient être soulevées lorsqu'un comité étudie le budget d'un ministère ou organisme. Les jours réservés à l'opposition pourraient être consacrés à l'étude de diverses questions de réglementation.

Ces exemples nous ont été présentés en tant qu'arguments en faveur du *statu quo*, ce qui nous a guère surpris. Il ne s'agit pas de savoir si les parlementaires sont satisfaits des procédures qui existent peu importe leur degré de perfection, mais plutôt s'il n'y aurait pas de meilleurs moyens pour nous de participer au processus fédéral de réglementation.

Nous croyons que le Parlement doit jouer un plus grand rôle. Les propositions relatives à une plus grande participation parlementaire ne peuvent toutefois être considérées indépendamment d'une série de questions des plus fondamentales qui touchent le fonctionnement du Parlement et de ses comités ainsi que la relation entre le Parlement et le gouvernement. Le Parlement risquerait d'essuyer un échec s'il assumait de nouvelles responsabilités dans le domaine de la réglementation s'il n'adoptait pas, en même temps, de nouvelles pratiques et procédures qui lui permettraient de s'acquitter efficacement de ces fonctions.

Il importe d'étudier un certain nombre de questions avant de prendre des arrangements à long terme en vue d'une plus grande participation du Parlement au processus de réglementation, notamment:

- la gestion améliorée du calendrier de travail de la Chambre et de ses comités;
- une dotation en personnel adéquate pour les comités parlementaires;

- la possibilité pour les comités parlementaires de travailler de façon autonome sans référence à la Chambre;
- le nombre optimal de comités permanents et la répartition de leurs responsabilités;
- le nombre idéal de membres des comités;
- la substitution limitée des membres des comités;
- une plus grande utilisation des comités mixtes;
- la rémunération de la participation aux travaux des comités;
- le rôle, les responsabilités et la rémunération des présidents de comité;
- une meilleure utilisation des sous-comités.

## **E. Rôle du Parlement après la réforme**

### *1. Généralités*

Nous sommes d'avis qu'une plus grande participation du Parlement au processus de réglementation sans qu'il n'y ait pour autant une réforme parlementaire fondamentale, pourrait aller à l'encontre de la productivité et mettre en danger les possibilités à long terme pour le Parlement d'assumer un plus grand rôle. Toutefois, nous ne voudrions pas que nos conclusions soient considérées comme une demande de remise à plus tard ou comme un refus d'agir. Une réforme parlementaire s'impose de toute urgence et nous incitons les députés à lui accorder la plus haute priorité. En étudiant les nombreuses possibilités qui s'offrent à lui, les fonctions qu'il pourrait exercer et les mécanismes dont il pourrait avoir besoin, le Parlement devrait tenir compte de la contribution qu'il pourrait apporter en surveillant de plus près les activités de réglementation du gouvernement.

### *2. Fonctions proposées pour les comités*

En ce qui a trait aux activités de réglementation du gouvernement nous avons défini trois fonctions que les comités parlementaires auraient avantage à exercer, à condition que les remaniements nécessaires soient effectués. Elles ont trait à la surveillance des mécanismes de réglementation de ministères et d'organismes, à l'évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent et à l'étude des activités de réglementation à partir de rapports d'évaluation de programmes.

#### *a) Surveillance des mécanismes de réglementation*

Les travaux du Comité ont surtout porté sur les mécanismes par lesquels des décisions sont prises à propos de la réglementation fédérale. Nous sommes désormais convaincus qu'une bonification de ces mécanismes aurait des résultats positifs sur le contenu des règlements. Il se peut toutefois que les nouvelles méthodes ne soient pas toujours infaillibles et que des rajustements doivent de temps à autre y être effectués. Le Parlement pourrait apporter une aide précieuse au gouvernement et au public en surveillant de près les mécanismes de réglementation adoptés par les ministères et les organismes fédéraux.

#### *b) Évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent*

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires évalue les règlements et les autres textes réglementaires publiés d'après des critères qui ont trait à la légalité et à l'opportunité des mesures étudiées. Rien de semblable n'est toutefois prévu pour permettre au Parlement d'évaluer le bien-fondé des mesures législatives subordonnées ou les politiques qui les sous-tendent.

Un grand nombre de règlements, et peut-être même la plupart d'entre eux, ne revêtent que peu d'importance et ne méritent donc pas de retenir l'attention du Parlement. Par contre, certains traduisent des décisions de principe qui peuvent avoir une incidence profonde sur le secteur privé. Le Parlement devrait pouvoir se pencher sur ces textes et faire rapport à ce sujet. Ce besoin est particulièrement pressant dans les cas où le Parlement n'a pas l'occasion de débattre les politiques au cours de l'étude de la loi habilitante ou lorsque l'article de la loi dont découlent les règlements confère un pouvoir législatif étendu.

Le Parlement pourrait procéder à l'analyse d'un règlement avant ou après son adoption. Il serait plus facile de le faire préalablement si un programme des travaux était établi et que la publication préalable de projets de règlements devint une pratique plus courante. Cette façon de procéder aurait notamment pour avantage de permettre au Parlement de trouver des solutions à certains problèmes avant que ceux-ci ne soient perpétués par une loi. Il serait utile de pouvoir évaluer les règlements en tout temps après leur adoption et de passer en revue la série de règlements déjà édictés pour en isoler ceux qui sont inutiles, vétuste ou trop incommodes.

c) *Étude des activités de réglementation*

Une fonction qui a été proposée par un certain nombre d'organismes consultatifs indépendants et par le Comité mixte permanent des règlements, et qui a été approuvée en principe par les deux derniers gouvernements, avait trait à l'étude, par le Parlement, de certaines activités de ministères et d'organismes, à partir de rapports d'évaluation de programmes.

Le système d'évaluation de programmes administré par le bureau du Contrôleur général a été analysé à la partie III du présent rapport. Le Comité croit comprendre que les rapports d'évaluation de programmes préparés par des ministères et des organismes seraient mis à la disposition du public si le projet de loi sur l'accès à l'information déposé au Parlement était adopté.

Le Parlement pourrait s'inspirer de rapports internes d'évaluation de programmes pour passer en revue les activités de réglementation de ministères ou d'organismes donnés. Étant donné, cependant, que ces évaluations pourraient surtout porter sur des questions de régie interne, elles ne répondraient peut-être pas aux questions qui intéressent les parlementaires au plus haut point. Il pourrait être plus utile que le gouvernement procède à des évaluations particulières en suivant des directives du Parlement. On obtiendrait ainsi la garantie que les questions que les députés jugent essentielles seraient abordées.

**Recommandation 17:** Nous recommandons que lorsque les réformes parlementaires nécessaires auront été effectuées, les comités permanents de la Chambre des communes soient autorisés à remplir, de leur propre initiative et sans que la Chambre les y enjoigne, les fonctions suivantes:

- a) surveillance des mécanismes de réglementations des ministères et des organismes fédéraux;
- b) évaluation du bien-fondé des nouvelles mesures législatives subordonnées ou des politiques qui les sous-tendent; et
- c) étude de certaines activités de réglementation de ministères et d'organismes fédéraux, à partir de rapports d'évaluation de programmes.

Nous tenons à rappeler que les fonctions décrites précédemment ne seraient exercées que dans des *cas exceptionnels* et ne représenteraient qu'une partie du mandat confié aux comités permanents. C'est aux comités eux-mêmes qu'incomberait la responsabilité d'établir les priorités et de choisir les fonctions qu'il conviendrait de remplir au cours d'une session. Dans la situation actuelle, il faudrait

accorder la priorité à certaines affaires gouvernementales comme les projets de loi et les prévisions budgétaires. L'opinion des membres du présent Comité et d'autres nous permet d'espérer que les députés pourront en venir à une entente et qu'ils planifieront leurs travaux de façon rationnelle.

## **F. Rôle du Parlement avant la réforme**

### *1. Comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement*

Bien que nous ne souhaitons pas l'adoption de mesures permanentes devant permettre au Parlement de participer au processus de réglementation tant que certaines modifications fondamentales n'aurent pas été apportées à l'actuel système des comités, nous croyons qu'il est urgent que le Parlement impose davantage sa présence dans le domaine de la réglementation publique. Certains facteurs font ressortir l'urgence de cette participation.

Le Parlement pourrait contribuer à hâter l'avènement d'une réforme de la réglementation en manifestant son intérêt à cet égard et en posant les questions appropriées en temps opportun. Il pourrait du même coup procéder à une évaluation limitée de certaines des fonctions qui pourraient être exercées en relation avec les activités de réglementation. En dernier lieu, il pourrait s'interroger sur l'efficacité et faire l'essai de certaines dispositions et méthodes qui pourraient éventuellement être adoptées par tous les comités après l'introduction d'une réforme parlementaire.

Nous croyons qu'une période d'essai et d'expérimentation devrait précéder toute réforme profonde du régime parlementaire. Nous estimons également qu'il est grand temps que le Parlement participe davantage au processus de réglementation. Bref, nous pensons qu'il serait fort avantageux que soit constitué temporairement un comité spécial qui serait chargé des activités de réglementation du gouvernement.

**Recommandation 18:** Nous recommandons qu'un Comité spécial chargé des activités de réglementation du Gouvernement soit constitué pour la période pendant laquelle les réformes parlementaires nécessaires seront accomplies.

### *2. Mandat du comité spécial*

#### *a) Fonctions générales*

Le comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement aurait essentiellement pour rôle de surveiller le processus de réforme de la réglementation et d'exercer un contrôle général des activités et méthodes de réglementation des ministères et des organismes fédéraux.

#### *(i) Surveillance du processus de réforme de la réglementation*

Les réactions qu'ont soulevées dans le secteur privé la création et les travaux de notre Comité démontrent que la réforme de la réglementation continue de susciter un vif intérêt et qu'elle mérite l'attention constante du Parlement. Le gouvernement dispose maintenant d'un certain nombre de rapports contenant des propositions relatives à la réforme de la réglementation et le nôtre vient s'ajouter à la liste. Le rapport final du Conseil économique du Canada sur la rationalisation de la réglementation publique devrait paraître prochainement.

Il est temps que le gouvernement agisse et que le Parlement s'attache au processus de réforme. Comme première étape, le ministre responsable de la réforme de la réglementation pourrait présenter à la Chambre une explication détaillée du programme de réforme du gouvernement et en décrire les objectifs et l'échéancier. Le comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement pourrait ensuite évaluer l'avancement des travaux en se servant du plan de travail du gouvernement

comme point de comparaison. Une fois la réforme amorcée, le comité pourrait concentrer son attention sur les autres fonctions décrites ci-après.

(ii) *Contrôle des activités et méthodes de réglementation*

Dans notre description des fonctions parlementaires qui doivent être exercées à long terme, nous avons énuméré les raisons pour lesquelles il importait de faciliter la surveillance, par le Parlement, des processus de réglementation. Il est probable que la plupart des activités du comité spécial chargé des activités de réglementation du gouvernement tendraient à améliorer les mécanismes de réglementation. Par conséquent, nous considérons que cet aspect du mandat est étroitement lié à la fonction de surveillance générale des travaux de réforme de la réglementation.

En pratique, il peut s'avérer difficile, sinon impossible, de dissocier les mécanismes de réglementation du contenu des textes réglementaires, aux fins de l'étude entreprise par le Parlement. Le mandat du comité ne devrait donc pas empêcher celui-ci de se pencher au besoin sur le contenu des mesures de réglementation. L'évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent ne devrait toutefois pas devenir la principale préoccupation du comité. Nous réitérons notre conviction que les répercussions les plus positives de la réforme de la réglementation découleront de la mise en place de mécanismes plus efficaces.

b) *Fonctions impératives*

En plus de ses fonctions générales qui consistent à surveiller la réforme de la réglementation ainsi que les activités et les mécanismes de réglementation, le comité spécial devrait être chargé de mener à bien trois tâches qui auraient un rapport direct avec les objectifs qui sous-tendent sa création. Il aurait ainsi pour mission d'évaluer le bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent, d'étudier des activités de réglementation à partir de rapports d'évaluation de programmes et de faire rapport sur certaines questions.

(i) *Évaluation du bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent*

Le comité spécial devrait être chargé d'effectuer un certain nombre d'enquêtes sur les politiques ou les avantages rattachés à des mesures législatives subordonnées. Il importe toutefois d'imposer plusieurs restrictions importantes. En premier lieu, l'étude de tout règlement devrait être effectuée après son adoption. Deuxièmement, le comité se limiterait à procéder à l'étude du texte et à faire rapport au Parlement à ce sujet; nous ne recommandons pas l'octroi au comité des pouvoirs de sanction ou de désaveu. En dernier lieu, pour tenir compte du fait que les membres du comité n'auraient probablement pas une connaissance suffisante de tous les domaines dont traitent les règlements qu'ils veulent étudier, nous proposons que pour l'accomplissement de cette tâche précise, des membres du comité permanent approprié puisse prêter main forte aux membres du comité spécial. Selon les pratiques établies, ceux qui se joindraient au comité spécial en deviendraient des membres d'office.

(ii) *Étude des activités de réglementation*

Le comité spécial devrait également être tenu d'enquêter sur certaines activités de réglementation de ministères ou d'organismes fédéraux, en se fondant chaque fois sur des rapports d'évaluation de programmes. Là encore, pour les raisons citées précédemment, des membres du comité permanent spécialiste de la question devraient pouvoir se joindre à ceux du comité spécial.

Le comité spécial choisirait les activités de réglementation à étudier en consultant les ministères ou les organismes intéressés et le bureau du Contrôleur général. Nous proposons que ces enquêtes soient fondées sur des évaluations particulières effectuées par le gouvernement pour le compte du comité.

Dans son choix des activités à étudier, le comité devrait tenir compte du programme des travaux d'évaluation internes établi par chaque ministère et organisme. Étant donné que les rapports d'évaluation réclamés par le comité seront probablement longs à préparer, le comité ne s'y arrêtera vraisemblablement que vers la fin de son mandat.

(iii) *Rapports sur des questions précises*

Le comité spécial devrait être tenu de faire rapport à la Chambre de certaines questions directement reliées aux motifs présidant à sa création. Le comité a pour mission d'assumer à titre expérimental des fonctions qui pourraient être exercées dans le domaine de la réglementation gouvernementale. Il devrait faire rapport de son expérience dans ce domaine. Il a également pour mission de faire l'essai de méthodes et de pratiques qui pourraient être adoptées par des comités permanents après la réforme parlementaire. Il devrait, là encore, faire rapport de son expérience dans ce domaine et de méthodes destinées à faciliter l'étude, par le Parlement, de la réglementation fédérale en général. En dernier lieu, le comité doit devenir un point de mire au Parlement, pour donner l'assurance que le gouvernement mènera à bien la réforme de la réglementation. Il devrait faire rapport des progrès que le gouvernement accomplit en ce sens.

**Recommandation 19:** Nous recommandons que le Comité spécial chargé des activités de réglementation du Gouvernement soit tenu de surveiller les efforts du Gouvernement visant à procéder à une réforme de la réglementation et d'examiner de façon générale les activités et méthodes de réglementation des ministères et des organismes fédéraux. Il devra en outre:

- a) pour chaque année de son mandat, étudier le bien-fondé d'au moins trois séries de règlements ou les politiques qui les sous-tendent et faire rapport à ce sujet;
- b) pour la deuxième année de son mandat et pour chaque année subséquente, procéder à l'étude et faire rapport de deux programmes de réglementation du Gouvernement en se fondant sur des rapports spéciaux d'évaluation de programmes, préparés par le Gouvernement à la demande du Comité;
- c) faire rapport des questions suivantes:
  - (i) l'expérience acquise par le Comité à propos de fonctions qu'il a exercées et qui sont reliées à des activités de réglementation du Gouvernement fédéral;
  - (ii) les connaissances acquises par le Comité à propos de facteurs influençant ses travaux, notamment le personnel, le nombre de membres et les restrictions portant sur la substitution de membres;
  - (iii) les méthodes facilitant l'étude, par le Parlement, de la réglementation fédérale en général;
  - (iv) les efforts déployés par le Gouvernement pour procéder à une réforme de la réglementation.

3. *Caractéristiques du comité spécial*

a) *Composition*

À la lumière des travaux de notre propre Comité, nous considérons qu'il serait avantageux à bien des égards de restreindre jusqu'à un certain point le nombre des membres des comités. Bien que notre Comité puisse fonctionner efficacement avec sept membres, nous estimons que le comité spécial devrait en compter dix. Nous croyons en outre qu'il serait salutaire d'imposer des restrictions à la formule de substitution de membres. De ce fait, toute substitution devrait être interdite à moins que le Comité n'adopte une motion en ce sens. Enfin, comme nous l'avons déjà précisé, nous pensons que

d'autres députés devraient se joindre au comité pour l'exercice de certaines fonctions lorsque le sujet à l'étude relève de la compétence d'un comité permanent. Nous proposons que trois membres du comité permanent en question, un de chaque parti, se joignent au comité spécial en tant que membres d'office.

b) *Personnel*

D'après l'expérience que nous avons acquise dans l'étude de questions rattachées aux activités de réglementation du gouvernement et à la réforme de la réglementation, nous estimons que le comité spécial devrait pouvoir compter sur les services d'un personnel d'experts. Ces services pourraient être fournis de diverses façons. Étant donné la nature provisoire et expérimentale du mandat du comité, il pourrait être envisagé de retenir des services de consultation à court terme et ceux du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement. Le Comité spécial devrait être libre de choisir différentes dispositions et d'en faire l'essai.

c) *Fin du mandat*

Nous sommes persuadés que les résultats des travaux du comité spécial dont nous avons proposé la création aideraient les députés à évaluer les fonctions qui pourraient être exercées et les dispositions qui leur permettraient de fonctionner efficacement à l'intérieur d'un nouveau système de comités parlementaires. Nous reconnaissons que d'aucuns pourraient hésiter à avaliser la création d'un comité qu'il faudrait probablement dissoudre une fois les principales réformes accomplies. Pour cette raison, nous proposons que le comité spécial soit dissous après une période donnée. Nous espérons que cette période sera suffisamment longue pour que puissent être déterminés les secteurs où, à notre avis, des réformes parlementaires s'imposent et pour permettre que celles-ci soient opérées. Par contre, si les travaux de réforme prenaient fin avant l'expiration du délai prévu, le comité devrait aussitôt cesser d'exister.

Nous considérons que la création du comité spécial n'entraverait nullement la réforme parlementaire. Au contraire, ce serait là une excellente façon d'évaluer jusqu'à un certain point des projets de réforme portant sur les travaux de comité.

**Recommandation 20: Nous recommandons que le Comité spécial de la Chambre chargé des activités de réglementation du Gouvernement:**

- a) soit composé d'au plus dix membres et que la substitution de membres soit interdite à moins que le Comité n'adopte une motion en ce sens;
- b) puisse s'adjoindre au plus trois membres d'office qui seraient choisis au sein du Comité permanent approprié pour aider le comité à étudier le bien-fondé des règlements ou des politiques qui les sous-tendent et à évaluer des programmes de réglementation (fonctions énoncées en a) et b), dans la recommandation 19;
- c) soit autorisé à s'adjoindre un personnel;
- d) soit dissous automatiquement deux ans après sa constitution ou plus tôt si les réformes nécessaires sont apportées au système de comités de la Chambre des communes.

**G. Autres observations concernant la participation du Parlement**

1. *Rôle des secrétaires parlementaires*

En principe, c'est au gouverneur en conseil qu'est conféré le pouvoir d'établir des règlements en conformité de lois fédérales. En réalité toutefois, c'est le Cabinet qui exerce ce pouvoir. Dans les faits,

un projet de règlement doit être approuvé par quatre membres du Cabinet pour être adopté. Nous sommes conscients que les membres du Cabinet ont une lourde charge de travail. Il serait déraisonnable d'exiger d'eux qu'ils analysent en détail la multitude de règlements soumis par les ministères et les organismes fédéraux.

Le gouvernement de l'Ontario a adopté une formule garantissant que les députés accorderont l'attention voulue aux projets de règlements. Un Comité des règlements composé d'adjoints parlementaires de ministères et dirigé par le ministre provincial responsable de la réforme de la réglementation étudie les textes réglementaires avant qu'ils ne soient soumis au Cabinet pour approbation.

Ce Comité, qui se réunit une fois la semaine, fait appel aux services de ministères qui le renseignent sur des questions comme la nécessité d'établir des règlements, les solutions qui pourraient être substituées à leur adoption et les risques de chevauchement ou de double emploi. Il est révélateur de constater que le Comité des règlements de l'Ontario demande souvent aux ministères de fournir des détails sur les consultations qu'ils ont organisées. En général, lorsque le Comité n'est pas satisfait des réponses fournies, les projets de règlements ne sont pas soumis au Cabinet pour approbation.

Des représentants du gouvernement de l'Ontario nous ont fait savoir que ce système était efficace et qu'il avait contribué à améliorer la gestion de la réglementation gouvernementale dans cette province.

## 2. *Étude de la légalité et de l'opportunité de nouveaux règlements*

Depuis 1974, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a étudié des règlements et d'autres textes réglementaires publiés en se fondant sur des critères liés à la légalité et à l'opportunité des textes qui lui étaient soumis. Cette fonction est essentielle dans la mesure où le Parlement doit tenir le gouvernement responsable de l'exercice du pouvoir législatif qui lui est délégué. Malheureusement, à cause de certaines subtilités de la *Loi sur les textes réglementaires*, les mesures législatives subordonnées ne sont pas toutes soumises à l'étude du Comité. Nous sommes préoccupés par le fait que la portée des travaux d'étude actuellement effectués par le Comité semble trop restreinte. Nous ne comprenons pas pourquoi ce problème n'a pas été réglé en dépit des appels répétés du Comité mixte permanent.

## 3. *Analyse des rapports annuels*

Plusieurs organismes, et notamment la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, ont proposé que les rapports annuels des ministères et des organismes soient toujours passés en revue par des comités parlementaires. Le rapport annuel devrait fournir des informations utiles sur tous les aspects des activités d'un organisme et il devrait par conséquent constituer une base solide sur laquelle le Parlement pourrait fonder son étude. Nous avons malheureusement constaté que les rapports annuels des ministères et des organismes fédéraux variaient considérablement en fonction de leur qualité et de la nature des renseignements qu'ils contiennent.

Le lecteur trouvera à la partie IV nos recommandations portant sur l'amélioration des rapports annuels au chapitre des activités de réglementation. Dans ce domaine, si les informations que nous avons proposé d'exiger étaient fournies, le renvoi des rapports annuels aux comités permanents appropriés permettrait au Parlement de mener beaucoup plus facilement ses travaux d'étude et d'insister sur l'imputabilité.

## VII FINANCEMENT DE GROUPES D'INTÉRÊT PUBLIC

### A. Généralités

Le Comité a été surpris par le nombre de témoins qui décrivaient le mandat d'un organisme de réglementation comme étant la responsabilité de mener des travaux "dans l'intérêt public". Les représentants du secteur privé ont à peu près tous reconnu que l'intérêt public était composé d'une multitude d'intérêts privés et qu'en soi, un intérêt particulier ne pouvait être assimilé à "l'intérêt public". Pour insister davantage sur ce point des groupes de consommateurs et d'intérêt public eux-mêmes ont souligné qu'ils ne prétendaient pas représenter l'intérêt public. Ils ont toutefois tenu à nous faire remarquer qu'ils représentaient des intérêts qui, par le passé, ont été en mesure de soumettre leurs vues aux décisionnaires dans le cadre du processus de réglementation.

### B. Financement de base pour des groupes d'intérêt public

**Recommandation 21:** Nous recommandons que la participation de groupes d'intérêt public au processus de réglementation fédérale soit encouragée et soutenue par une aide financière accrue.

Le Comité est nettement d'avis qu'il faut encourager la participation de groupes d'intérêt public et de consommateurs au processus de réglementation. Les groupes, organismes et représentants du secteur des affaires ont convaincu le Comité que de façon générale, les intérêts de ces groupes étaient orientés vers des objectifs valables et que l'influence de leurs pressions était positive.

L'attitude positive que suscite la participation de groupes d'intérêt public au processus de réglementation n'a toutefois aucune incidence sur le mode de financement de ces groupes. Le Comité s'inquiète des difficultés qu'éprouvent ces groupes à obtenir des fonds de leurs membres ou une aide financière du secteur public.

Le Comité a également observé que faute de fonds suffisants, les groupes d'intérêt public devaient soit comparaître à des audiences publiques d'organismes de réglementation soit participer à des activités de consultation plus générale organisées surtout par des ministères gouvernementaux. Il se trouve que les groupes ont investi presque toutes leurs ressources dans des causes dont ils se font les défenseurs. Parce que nous croyons qu'une consultation organisée dès les premiers stades nous dotera d'une meilleure réglementation, nous estimons que les groupes d'intérêt public devraient, eux aussi, participer au mécanisme de consultation, ce qui nécessite l'octroi de subventions.

Idéalement, il faudrait que les groupes d'intérêt public atteignent à l'autofinancement. Nous sommes toutefois conscients des problèmes attribuables au fait que la population en général n'est pas suffisamment incitée à soutenir financièrement ces groupes. Il faut se rendre compte que chaque consommateur ne peut offrir ou obtenir qu'un montant relativement modeste. En outre, même ceux qui n'encouragent pas financièrement les groupes d'intérêt public tireront eux aussi profit de leurs activités. En résumé, les gains qu'obtiennent les groupes d'intérêt public profitent de façon générale à l'ensemble de la population. La présence de consommateurs opportunistes et peu généreux empêche les groupes d'atteindre à l'autofinancement.

Selon nous, il faudrait que des groupes d'intérêt public obtiennent des fonds du gouvernement pour poursuivre leurs activités et qu'ils bénéficient d'une aide accrue. Cette majoration du niveau de financement de base (voir Glossaire) permettrait aux groupes de participer davantage et de façon plus sélective aux activités de réglementation.

**Recommandation 22:** Nous recommandons qu'en attendant les résultats de l'étude portant sur la recommandation 24, divers ministères et organismes gouvernementaux accordent une aide financière accrue aux groupes d'intérêt public.

Le Comité a été surpris de l'étendue des programmes de financement que le ministère de la Consommation et des Corporations a mis à la disposition de groupes d'intérêt public. Cependant, la diversité des questions abordées et des activités de réglementation est telle qu'il peut sembler désavantageux de laisser à un seul ministère le soin d'accorder des subventions. Le Comité estime que des ministères gouvernementaux devraient financer les groupes qui s'intéressent de près aux questions sur lesquelles portent les activités de ces ministères.

Une solution actuellement retenue par le ministère de l'Environnement nous offre un excellent exemple de cette façon de procéder. Pour améliorer son processus de consultation, le ministère propose notamment d'établir des critères permettant de désigner les groupes qui recevront une aide financière en vue de se faire entendre. On discute avec les groupes et associations intéressés de ce projet d'aide financière.

Nous savons que les ministères et les organismes ont subi des coupures budgétaires, mais nous estimons néanmoins qu'il est prioritaire d'accorder une aide financière raisonnable à des groupes d'intérêt public pour leur permettre de participer au processus de réglementation.

### **C. Remboursement de coûts**

Il faudrait trouver de nouveaux mécanismes pour permettre à des groupes d'intérêt public de participer davantage aux travaux d'organismes de réglementation. Un des mécanismes décrits par des témoins aux membres du Comité avait trait au remboursement d'une partie ou de la totalité des dépenses reliées à cette participation. Cet octroi de fonds est habituellement décrit comme un remboursement des frais (voir Glossaire) des intervenants.

**Recommandation 23:** Nous recommandons que le principe du remboursement des frais de groupes d'intérêt public participant aux travaux d'organismes de réglementation fédéraux soit adopté par d'autres ministères et organismes.

Conformément aux règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, les groupes d'intérêt public demandent un remboursement avant la tenue d'une audience publique et le montant est revu et parfois même majoré après l'audience. Bien que le CRTC décide du montant à verser aux intervenants, c'est à la société faisant l'objet de la réglementation que les frais sont imputés.

Le CRTC est le seul organisme de réglementation fédéral qui rembourse les frais d'intervenants. Nous croyons savoir que la CCT est assujettée aux mêmes dispositions mais qu'elle les interprète différemment. Sans vouloir exprimer une opinion juridique, nous nous prononçons en faveur d'une interprétation autorisant le remboursement de frais. Le gouvernement devrait éclaircir cette question et prendre les mesures nécessaires pour permettre à d'autres organismes de réglementation d'accorder de tels remboursements.

### **D. Critères d'admissibilité**

La question des critères d'admissibilité auxquels des groupes d'intérêt public doivent répondre pour obtenir des subventions mérite une attention particulière pour trois raisons. En premier lieu, il faut s'assurer que les fonds sont engagés de façon judicieuse. Deuxièmement, il faut songer que l'octroi de fonds pourrait entraîner une prolifération de participants aux travaux de réglementation, des chevauchements et des prolongations indues des travaux. Troisièmement, nous devons nous interroger sur le bien-fondé de tout nouveau programme qui imposerait des obligations financières au gouvernement.

Nous ne croyons pas que l'établissement de critères pour l'octroi de fonds à des groupes d'intérêt public constitue une tâche fastidieuse. Là encore, nous pouvons nous reporter à l'exemple du CRTC qui autorise le remboursement de frais pour des audiences en matière de télécommunication. Pour

dresser la liste des critères, après consultation auprès de groupes d'intérêt public et de représentants de l'industrie, le Conseil a tenu compte de certaines considérations. Ainsi, le groupe doit:

- être représentatif d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés (de services de télécommunications) influencé par le résultat des travaux,
  - avoir fourni une participation sérieuse, et
  - avoir permis au Conseil de mieux comprendre le dossier.
- Le mémoire que nous a soumis le ministère de la Justice comportait une liste des critères établis pour le financement de groupes d'intérêt, et notamment les suivants:
- le caractère représentatif du groupe sollicitant un remboursement;
  - la justification de la demande d'aide financière et le fait que les résultats des travaux aient des répercussions profondes sur le groupe;
  - le fait que la mesure corrective ou le règlement réclamé soit à l'avantage du groupe requérant ou du public en général;
  - le fait que les fonds demandés puissent contribuer à rétablir un certain équilibre économique;
  - l'accès à d'autres sources de financement;
  - les réalisations passées du groupe et sa capacité de faire valoir efficacement ses intérêts;
  - le bien-fondé de la cause défendue par le groupe;
  - le fait que les intérêts du groupe soient déjà défendus ou susceptibles de l'être par un autre particulier ou groupe au cours des mêmes audiences ou d'audiences de même nature;
  - l'importance de la question à l'étude;
  - les coûts probables, compte tenu de la capacité du groupe d'en assumer une partie.

Nous n'avons pas soumis de recommandations fermes à propos des critères qui devraient être établis par les divers ministères et organismes aptes, selon nous, à accorder une aide financière à des groupes d'intérêt public. Ces ministères et organismes devraient plutôt consulter les parties intéressées pour tenter de fixer les critères qui seraient le mieux adaptés à leurs activités. Bien que les normes portés à notre attention aient été pensées en fonction des travaux d'organismes de réglementation, nous estimons qu'elles pourraient être également utiles aux ministères.

#### **E. Méthodes de financement**

Bien que des méthodes de financement de groupes d'intérêt public soient mises à l'essai selon nos recommandations, des études devraient être effectuées pour tenter de déterminer lesquelles sont les plus efficaces. Ces études devraient porter sur des questions comme l'octroi de fonds par un organisme central et l'efficacité des méthodes de financement actuellement mises au point. Elles devraient en outre être considérées comme un complément, et non comme une mesure de substitution, à la mise en oeuvre de nouveaux programmes de financement de groupes d'intérêt public.

L'Association des consommateurs du Canada a fait remarquer au Comité que les groupes eux-mêmes avaient soumis des propositions pour tenter de régler leurs problèmes financiers actuels et de réduire leur dépendance à l'égard des fonds publics. En particulier, notre attention s'est portée sur les travaux des organismes bénévoles nationaux qui ont demandé au gouvernement d'apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu des modifications qui encourageraient davantage les contribuables à soutenir financièrement les organismes bénévoles. Il faudrait également songer à autres mesures qui

permettraient à ces groupes de s'autofinancer et à des formules comme le regroupement de subventions qui faciliterait la collecte de fonds

**Recommandation 24:** Nous recommandons que le gouvernement effectue une étude dans le but de déterminer les meilleures méthodes de financement de groupes d'intérêt public, notamment le recours à des mesures d'incitation fiscale et autres, pour accorder une aide financière accrue à ces groupes.

## VIII ACCÈS DE L'INFORMATION

### A. Généralités

Le Comité estime que l'accès à l'information est un élément essentiel de la réforme de la réglementation. L'amélioration des méthodes de consultation et la procédure du préavis sont des facteurs permettant un échange d'information plus ouvert et plus efficace entre le secteur privé et le gouvernement. Nous constatons avec plaisir qu'un projet de loi sur l'accès à l'information a été déposé au Parlement et nous invitons instamment le législateur à lui accorder toute l'attention voulue. Toute loi fixant des critères pour l'accès à l'information établirait en même temps des normes minimales, mais il se peut que dans certains cas, des ministères ou des organismes veuillent rendre l'information encore plus accessible.

Le Comité approuve la façon de procéder du CRTC dans ce domaine. Cet organisme n'empêchera la divulgation d'informations que dans les cas où cette divulgation causerait un préjudice direct plus marqué que les avantages que pourrait en retirer le public. Le CRTC est conscient de l'influence bénéfique de l'accès à l'information sur la qualité des interventions dans le processus de réglementation.

Nous estimons que les ministères et les organismes devraient eux-mêmes établir leurs propres directives pour la divulgation d'information. Les auteurs de ces directives devraient tenir compte des besoins du ministère ou de l'organisme au chapitre de la formulation de politique et de l'établissement de règlements ainsi que des besoins de ceux qui fournissent et demandent des renseignements.

Le Comité propose également que toute directive portant sur la divulgation d'informations soit établie en fonction de facteurs comme les interventions en cours de consultation ou l'information fournie par le secteur privé lors d'une évaluation de programme ou d'une analyse d'impact. Ces directives devraient être rendues publiques. Tout accord de non-divulgation conclu entre un ministère ou un organisme et un intervenant du secteur privé devrait s'inspirer de critères déjà définis. Une fois l'accord intervenu, le ministère ou l'organisme devrait s'assurer que la règle de la confidentialité n'est pas violée car le gouvernement risquerait alors de perdre la confiance du secteur privé.

Le Comité est conscient de la nécessité d'assurer la confidentialité dans certaines situations (par exemple, lorsqu'il est question de secrets industriels, d'informations pouvant être utiles à des concurrents, de recommandations de nature politique soumises à des ministères, etc), mais nous croyons néanmoins que le processus de réglementation ne pourrait que tirer profit d'une meilleure communication entre ceux qui établissent les règlements et les autres parties intéressées.

### B. Codification de l'information

Il ne suffit pas de proclamer que l'un des objectifs du gouvernement est de rendre l'information plus accessible. Il est tout aussi important de prendre des mesures pratiques facilitant l'accès à l'information. Dans le cadre d'activités de réglementation, il faut pouvoir se référer à des lois, à des règlements, à des décisions de tribunaux et à une foule de documents qui émanent des divers ministères et organismes, comme des décisions, des exposés de principe, des circulaires d'information et des bulletins d'interprétation.

Il est difficile même pour l'homme de loi de trouver la loi ou l'information qui s'applique à un sujet particulier. Prenons comme exemple la tâche qui consiste à trouver les lois, règlements et autres documents qui se rapportent à un sujet donné. Un fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario a indiqué qu'il lui avait fallu plusieurs mois pour constater que 150 mesures législatives distincts régissaient la tenue de dossiers dans le secteur privé.

Pour établir une comparaison avec les autorités fédérales, mentionnons qu'à ce niveau, la législation actuelle comporte quelque 13,000 pages bilingues, et ce nombre ne cesse d'augmenter. Le volume regroupant les lois adoptées au cours de la troisième session de la trentième législature (1977-1978) compte 1003 pages et celui de la quatrième session, 384 pages. Les règlements promulgués en conformité de lois fédérales se retrouvent dans les 14,000 pages bilingues de la codification des règlements du Canada (1978). La partie II de la Gazette du Canada, dans laquelle sont publiés les nouveaux règlements et autres mesures législatives subordonnées, s'enrichit d'un peu moins de 5,000 pages par année.

Au niveau fédéral, les décisions d'organismes de réglementation ne sont généralement pas publiées, bien que certains publient annuellement un volume contenant toutes les décisions rendues l'année précédente. Il n'existe donc pas d'évaluations quant au nombre de décisions rendues chaque année par les divers organismes. Il est en outre difficile de retracer tous les appels dont ont fait l'objet les quelque 7,000 décisions judiciaires citées chaque année dans diverses publications.

**Recommandation 25:** Nous recommandons que les règlements découlant de lois, les décisions et autres documents y ayant trait soient codifiés pour faciliter l'accès aux diverses lois et aux autres documents se rapportant à un sujet donné.

Le Comité a appris que le Conseil canadien de la documentation juridique travaillait actuellement à un projet de publication d'index par domaines des lois et règlements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. La *Uniform Law Conference of Canada* a approuvé en principe la création d'une agence de codification centrale et automatisée qui fournirait des index normalisés par sujets des lois et règlements.

L'absence d'index et le manque d'organisation des documents législatifs a forcé le secteur privé à prendre l'initiative. Par exemple, le bureau consultatif de la publicité au Canada a informé le Comité qu'il terminait un ouvrage rassemblant toutes les mesures législatives et réglementaires qui concernent le secteur de la publicité.

En matière de publication des décisions d'organismes de réglementation fédéraux, la situation est à peu près la même que celle qui existe dans le cas des lois et des règlements. Aucun organisme de réglementation fédéral ne publie toutes ses décisions de façon régulière en les assortissant d'index et de références. La façon dont les décisions sont publiées varie considérablement selon les organismes. Ainsi, le CRTC les fait paraître dans la partie I de la Gazette du Canada qui n'est distribuée qu'aux abonnés. Cependant, cette publication n'est pas codifiée. La CCT a publié un volume codifié contenant certaines de ses décisions, mais cette publication est intermittente (le volume le plus récent date de 1977). Ceux qui ne suivent pas de près les travaux d'un organisme de réglementation éprouvent des difficultés à retracer les décisions qu'il a rendues. Il faudrait que les décisions des organismes de réglementation soient publiées et rendues accessibles au moyen d'index fonctionnels et systématiques.

La mise au point de systèmes informatisés peut rendre beaucoup plus maniable et accessible la masse confuse d'informations juridiques. Le Comité s'intéresse au système Videotex mis au point par le ministère des Communications. Si les informations que nous avons décrites étaient emmagasinées dans une base de données informatisée que le système canadien Videotex rendrait accessible, les intéressés pourraient obtenir plus facilement les informations voulues. Le système Videotex, ou

Telidon, pourrait rendre de grands services aux citoyens qui tenteraient d'obtenir des informations gouvernementales que les nouvelles lois sur l'accès à l'information mettraient à leur disposition.

## **IX SOLUTIONS DE RECHANGE**

### **A. Autoréglementation volontaire**

Le Comité a exprimé le désir que des ministères et des organismes étudient des solutions autres que la réglementation pour résoudre certains problèmes. Des témoins qui ont comparu devant le comité se sont dits convaincus que le gouvernement recourait trop facilement à la réglementation et que l'expression «il devrait y avoir une loi...» résumait bien cette attitude. Nous reconnaissons que c'est souvent le cas et nous espérons que l'application de notre recommandation concernant la consultation et les analyses d'impact incitera les intéressés à envisager d'autres solutions, que la réglementation et notamment l'autoréglementation.

Le Comité reconnaît que les situations ne se prêtent pas toutes aux mesures d'autoréglementation. Dans certains cas, il serait impossible d'appliquer de telles mesures. Dans d'autres, la société jugerait excessifs les coûts reliés au non-respect de règlements; c'est notamment le cas dans des domaines rattachés à la santé et à la sécurité. Toutefois, le fait que la santé et la sécurité soient en cause n'élimine pas forcément la possibilité de recourir à l'autoréglementation. Des représentants de la Direction générale de la protection de la santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social nous ont cité plusieurs exemples de substitution de directives à des règlements. Dans certains cas, on peut s'abstenir d'édicter des règlements qui ne touchent qu'un nombre restreint de manufacturiers qui s'entendent pour respecter certaines normes ou suivre des directives. Les pressions exercées par d'autres éléments du même secteur et par des concurrents peuvent alors remplacer avantageusement des mesures de réglementation.

### **B. Normes relatives au consensus**

Le Comité s'est intéressé de près aux méthodes d'établissement de normes relatives au consensus, qu'il faille ou non les appliquer selon qu'elles soient citées ou non dans les lois portant sur la réglementation. Selon cette formule, des normes sont fixées par des comités formés de représentants de divers groupes. Des manufacturiers, des fonctionnaires de ministères (souvent tant fédéraux que provinciaux), des experts, des représentants de travailleurs et des consommateurs peuvent faire partie de ces comités. Étant donné que le gouvernement ne constitue qu'un des éléments du groupe, on tire le meilleur parti possible du processus de consultation. Toute norme établie par un groupe résulte d'un consensus. Cette méthode n'exige pas l'unanimité mais elle garantit que tous les points de vue seront entendus et soupesés. Il est impossible de ne pas tenir compte d'une opinion exprimée par une minorité. En fait, parce qu'une révision constante est souvent exercée, les opinions peuvent évoluer.

La solution du consensus dans l'établissement des normes a l'avantage d'assurer un meilleur respect de ces dernières. En effet, les personnes appelées à s'y soumettre peuvent être davantage incitées à le faire si elles participent elles-mêmes à leur élaboration. On peut s'attendre de la part du secteur privé à un apport plus dynamique que dans d'autres processus de consultation. Grâce à une bonne compréhension mutuelle et au perfectionnement des normes de façon à en éliminer les éléments inutiles, les administrés devraient s'y soumettre plus volontiers.

De plus, la solution du consensus est la moins coûteuse pour le gouvernement. La plupart des associations de normalisation pratiquent le recouvrement des coûts; en effet, le coût d'établissement d'une norme est supporté par les membres de l'Association. Dans certains cas, des gouvernements ont conclu des contrats avec des associations de normalisation. C'est ainsi qu'un contrat a été conclu entre

l'Association canadienne de normalisation d'une part et le ministère de l'énergie, des mines et des ressources et le Conseil national de recherche, d'autre part pour établir des normes concernant les captures solaires.

Il reste que la formule du consensus est lente, puisqu'elle nécessite généralement deux ans environ. Malgré tout, même si les circonstances varient considérablement, bon nombre de ministères mettent presque aussi longtemps à rédiger un règlement. En cas d'urgence, on pourrait du reste parvenir plus rapidement à un consensus sur une norme. L'Association canadienne de normalisation a par exemple établi les normes concernant les ceintures de sécurité en moins de trois mois. Néanmoins, dans certaines situations, le gouvernement peut être trop pressé par le temps pour recourir à la formule du consensus.

Certains se sont dits préoccupés de ce que la norme établie par consensus pourrait représenter le «plus faible dénominateur commun», c'est-à-dire une norme acceptable par les membres les moins exigeants du groupe décisionnel. Mais étant donné que ce dernier comptera des représentants des consommateurs et du gouvernement, la formule ne devrait pas aboutir à des normes exagérément basses.

Une fois la norme établie par consensus, elle pourra être appliquée à titre facultatif, ou bien incorporée dans un texte législatif de réglementation. Si, dans ce texte, on ménage la possibilité d'une modification de la norme par le groupe décisionnel, il pourrait se poser des problèmes juridiques de sous-délégation et d'absence de responsabilité dans le processus de réglementation. Dans les faits, le groupe décisionnel exerce une fonction législative. En définitive, c'est le degré de participation de gouvernement dans ce processus de longue haleine, et l'examen des éventuelles modifications par les fonctionnaires responsables, qui permettrait d'apprécier la validité de ces objections.

Naturellement, le gouvernement aura toujours la possibilité de refuser une norme résultant du consensus d'un groupe décisionnel, et d'en imposer une autre par règlement. C'est du reste ce qui s'est passé dans le cas des normes pour les sièges d'automobiles pour enfants. Même dans une telle situation, le gouvernement a cependant l'avantage d'être informé du point de vue de tous les groupes d'intérêt qui ont participé au processus.

**Recommandation 26: Nous recommandons que les ministères envisagent le recours à la formule du consensus lorsqu'ils sont d'avis qu'il est opportun de recourir à une norme de réglementation.**

Nous aimerions cependant faire remarquer qu'il ne faut pas pour autant en conclure que nous avons reconsidéré l'importance que nous accordions à la structuration de la pensée dans le processus de réglementation. Nous sommes favorables à la formule de l'analyse coût-avantages appliquée par l'Association canadienne de normalisation et il conviendrait, à notre avis, de retenir cette forme de pensée analytique qui considère les avantages et les inconvénients mis en évidence en tous au cours du processus décisionnel.

Le Comité remarque également qu'un groupe décisionnel de normalisation comprenant des représentants de plusieurs gouvernements constitue une tribune idéale pour harmoniser la législation et en éliminer les conflits qui suscitent tant de critiques. Les normes établies par consensus permettraient ainsi d'atténuer un inconvénient particulièrement irritant pour le public.

## **X LA PAPERASSERIE ET LE SERVICE OFFERT AU PUBLIC**

### **A. Généralités**

Le Comité a pris conscience des problèmes causés par la paperasserie dans le secteur privé. Un certain nombre de témoins ont évoqué les coûts élevés que devaient supporter les individus et les entreprises pour remplir toutes les déclarations obligatoires et tenir les registres imposés par le

gouvernement. Nous croyons que ces coûts représentent une partie substantielle de la charge de la réglementation supportée par le secteur privé.

Le Comité a également appris que des particuliers et des entreprises du secteur privé rencontraient souvent de grosses difficultés pour obtenir un renseignement, un avis ou un service du gouvernement. Malgré les efforts entrepris pour remédier à cette situation, le gouvernement donne souvent l'impression d'être complexe, irresponsable et indifférent.

Nous sommes intimement persuadés que pour réduire le fardeau de la réglementation sur le secteur privé, le gouvernement devrait avant tout faire un effort soutenu dans les domaines de la paperasserie et du service offert au public. Ces domaines donnent manifestement matière à réforme.

## **B. La paperasserie**

Le Comité tient à féliciter le gouvernement et ses hauts fonctionnaires pour les initiatives prises dans ce domaine. Le bureau fédéral de la réduction de la paperasserie créé en 1978 a entrepris deux grands ensembles de réformes. La première était un programme d'action visant la réduction de la paperasserie. On a estimé que les changements préconisés permettraient au secteur privé d'épargner environ \$100 millions par an. Malheureusement, une partie considérable de cette économie n'a pu être réalisée, car elle dépendait de modifications de la réglementation qui n'ont pas encore été approuvées par le Parlement. Des modifications appropriées de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations* et des syndicats ouvriers réduiraient considérablement les coûts pour les particuliers et les entreprises.

Le deuxième ensemble de recommandations du Bureau de réduction de la paperasserie visait particulièrement le problème de la tenue des registres et on s'attend d'économiser \$200 millions par année. Ces propositions ont récemment reçu l'approbation du Cabinet. Nous prions instamment le gouvernement de les mettre en vigueur aussi promptement que possible.

**Recommandation 27:** Nous recommandons que le gouvernement poursuive prioritairement ses efforts de réduction de la paperasserie et qu'il prenne rapidement des mesures pour que soient apportées à la réglementation les modifications nécessaires à la réalisation de cet objectif.

## **C. Le service offert au public**

Nous avons appris avec intérêt les initiatives prises par les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario en vue d'améliorer le service offert au public. Des fonctionnaires de ces deux provinces ont comparu devant le Comité pour expliquer le grand soin apporté par leurs gouvernements à l'amélioration des prestations de services du gouvernement au public. En Ontario, cet effort a influencé l'ensemble de l'attitude du gouvernement face à la réforme de la réglementation.

De l'avis du Comité, il importe que le gouvernement prenne conscience de ses responsabilités dans les prestations de services qu'il doit assurer au public et qu'il oriente son action en conséquence. Nous croyons qu'un gouvernement devrait considérer les citoyens comme des clients et, par conséquent, leur permettre d'obtenir un service ou un renseignement de la façon la moins fastidieuse possible. Il importe que les citoyens obtiennent promptement une réponse à leurs demandes de renseignements. Ils devraient être en mesure de trouver facilement les fonctionnaires à qui ils peuvent confier leurs problèmes et qui peuvent prendre les décisions qui s'imposent.

Le gouvernement fédéral a également pris des mesures pour améliorer le service offert au public, et le Comité approuve sans réserve les progrès récemment réalisés dans ce domaine. Le ministère des Approvisionnements et Services dispose actuellement d'un Groupe de travail sur le service au public, qui a pris un certain nombre d'initiatives pour faciliter l'accès au gouvernement fédéral. En autres

choses, on a amélioré les possibilités de contact par téléphone, notamment en dressant un inventaire complet des services gouvernementaux. Ce groupe de travail prend également des mesures pour améliorer les prestations de services des ministères et organismes gouvernementaux. A notre avis, ces efforts sont très louables et devraient recevoir l'appui du gouvernement.

**Recommandation 28:** Nous recommandons que le gouvernement s'attache en priorité à améliorer le service offert au public. A cet égard, il faudrait prendre les initiatives suivantes:

- a) s'assurer que les demandes de renseignements soient examinées dans un délai raisonnable;
- b) fournir un service «unique» aux administrés s'adressant à plusieurs ministères ou organismes sur un sujet particulier;
- c) veiller à ce que les personnes ou les organismes compétents dans tel ou tel domaine soient clairement identifiés et accessibles au public;
- d) prévoir à l'intention des fonctionnaires des programmes de formation, des stimulants et des classifications qui font ressortir l'importance du service offert au public.

## **XI LES CHEVAUchements, LES DOUBLES EMPLOIS ET LES INCOMPATIBILITÉS DANS LA RÉGLEMENTATION**

Au Canada, l'intervention de l'État dans tous les aspects de la vie et de l'économie aux niveaux fédéral, provincial et municipal, a augmenté de façon considérable. Naturellement, le recours aux règlements et au processus de réglementation s'est, lui aussi, généralisé à tous les échelons. Cette évolution s'est particulièrement accentuée depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, et plus encore pendant les années 60 et 70, au cours desquelles les gouvernements fédéral et provinciaux sont intervenus systématiquement dans de nombreux secteurs sociaux et économiques par le biais de la réglementation.

Ce phénomène a multiplié les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités dans les différents règlements fédéraux, et entre ces derniers et ceux établis par les provinces. Ces inconvénients provoquent de la frustration et de l'hostilité chez les particuliers et les entreprises qui en sont victimes. Ils se traduisent en outre par des coûts et des délais supplémentaires lorsque l'administré est tenu de se conformer à plusieurs dispositions réglementaires assorties de critères différents et parfois incompatibles. Ces difficultés sont plus ou moins inévitables dans un système fédéral où les compétences sont réparties entre différents niveaux de gouvernement. Il ne faudrait pas toutefois en conclure que ces difficultés doivent pour autant être considérées comme inévitables. Notre système fédéral n'est pas figé, et peut au contraire faire preuve d'une grande faculté d'adaptation. Il en est ainsi non seulement du point de vue constitutionnel et institutionnel, mais également en ce qui concerne les ministères et le secteur privé.

Même si le Comité est convaincu que les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités dans la réglementation posent des problèmes au niveau tant fédéral que provincial, on ne lui a pas soumis de faits suffisamment probants sur un domaine particulier pour qu'il puisse en tirer des conséquences précises quant aux mesures à prendre face à ces difficultés. Le Comité se contentera donc d'exposer, dans la présente partie de son rapport, certaines des difficultés soulevées dans les témoignages et les mémoires qu'il a reçus, ainsi que certaines solutions qui y ont été proposées.

On a fait part au Comité de certains conflits entre ministères fédéraux à propos de la législation sur l'environnement et sur les pêches: il est possible que le respect de la législation dans un domaine

entraîne une infraction à la législation de l'autre domaine. Dans un autre cas, on éprouve des difficultés à déterminer le ministère compétent pour les employés des chemins de fer victimes d'un accident ferroviaire: doivent-ils s'adresser à la Commission canadienne des transports ou au ministère du Travail? Il n'est pas rare que la compétence sur divers aspects d'un problème soit répartie entre différents ministères ou organismes; le Comité a appris que 13 ministères ou organismes gouvernementaux différents avaient des attributions dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

On a fait part au Comité des multiples inspections effectuées par des ministères fédéraux et provinciaux dans les locaux des industries de production ou de transformation alimentaire. Dans le domaine de la protection de l'environnement, une même usine peut recevoir à des dates différentes la visite d'inspecteurs de différents ministères fédéraux et provinciaux, pour des motifs analogues. D'une part, ces multiples inspections coûtent cher au gouvernement, et d'autre part, elles perturbent indûment les activités du secteur privé.

On a insisté, devant le Comité, sur les projets qui nécessitent l'approbation de plusieurs ministères, tant fédéraux que provinciaux. Il peut en être ainsi du fait des différents critères et procédures auxquels le projet doit être soumis à chaque étape de sa progression.

En ce qui concerne l'étiquetage, l'emballage et la publicité des produits alimentaires, il faut obtenir l'approbation du CRTC du ministère de la Consommation et des Corporations, du ministère de l'Agriculture et du ministère de la Santé national et du Bien-être social. Il arrive, en outre, que les requérants doivent encore s'adresser à plusieurs ministères provinciaux. Dans son mémoire au Comité, une société de traitement chimique a déclaré qu'avant de pouvoir installer une de ses usines en Alberta, elle a dû obtenir 10 approbations au niveau fédéral en s'adressant à 7 ministères et organismes gouvernementaux, en application de 9 lois, puis 44 approbations au niveau provincial en s'adressant à 24 ministères, services et organismes gouvernementaux, en application de 18 lois, et enfin 13 approbations au niveau municipal, auprès de 5 services différents, en application de 5 décrets différents.

Ces problèmes sont particulièrement graves pour les petites et les moyennes entreprises qui, contrairement aux grosses entreprises, n'ont pas suffisamment de ressources, notamment financières, pour supporter les frais et les retards supplémentaires imputables à ces obstacles. Les procédures actuelles d'approbation multiple non seulement retardent les activités du secteur privé, mais augmentent les coûts, qui sont inévitablement répercutés sur le consommateur et le contribuable.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé une vaste somme de solutions à ces problèmes. Certains ont préconisé que l'on supprime les chevauchements en redéfinissant la répartition des compétences. Pour d'autres, les problèmes pourraient être résolus par un accord exprès dans les cas où un comité ou un groupe de travail interministériel ou intergouvernemental collabore avec le secteur privé à la solution des problèmes, et cette façon de procéder mériterait d'être étudiée plus à fond. Un témoin a recommandé que les mesures législatives maîtresses adoptées à un niveau de gouvernement le soient également à l'autre niveau, de façon à uniformiser la législation dans l'ensemble du Canada.

Plusieurs témoins ont proposé que les cas de conflits au sein d'un même niveau de gouvernement ou entre deux niveaux de gouvernement soient tranchés par l'arbitrage. On a proposé que les projets nécessitant plusieurs approbations bénéficient d'une procédure unique ou de l'intervention d'un coordinateur; cette proposition a été formulée au Comité dans le contexte des projets de grande envergure. Dans d'autres secteurs, des témoins ont préconisé une délégation de pouvoirs administratifs d'un niveau de gouvernement à un autre, et l'adoption, par renvoi, de la réglementation adoptée initialement par un autre niveau de gouvernement. Ces techniques ont été utilisées avec succès dans les domaines du commerce des aliments, où des commissions provinciales administrent des règlements fédéraux, et dans le domaine de la sécurité dans les mines d'uranium, où le gouvernement fédéral a

adopté par renvoi le règlement ontarien sur la santé et la sécurité, en confiant l'application de ce règlement au ministère provincial; de la même façon, des inspecteurs fédéraux contrôlent la qualité de la viande rouge tant pour le gouvernement fédéral que pour la plupart des ministères provinciaux.

On a proposé le recours à des lois d'ensemble pour résoudre les problèmes posés par la répartition, entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux, de la compétence dans certains domaines à caractère social ou économique. Cette recommandation a été proposée au Comité dans le contexte de la santé et de la sécurité au travail, qui font l'objet, dans huit provinces, d'une loi d'ensemble dont le texte unique couvre tous les aspects; ce domaine dépendait précédemment de différents ministères et d'un certain nombre de lois. L'application de la loi d'ensemble est intégralement confiée à une commission indépendante ou au ministère provincial compétent.

De l'avis de la quasi-totalité des témoins qui ont comparu devant le Comité et des auteurs des mémoires qu'il a reçus, la plupart des problèmes de chevauchement, de double emploi ou d'incompatibilité au sein-même de la réglementation fédérale ou entre les règlements fédéraux et provinciaux pourraient être résolus grâce au bon sens et à l'intervention de toutes les parties dans un esprit de coopération. D'après les constatations du Comité, il semble que la négociation, la coopération et les accords exprès ont permis de résoudre des questions très complexes et de réduire considérablement les conflits. Dans un système fédéral, les conflits et les désaccords sont inévitables, mais il importe qu'ils soient aussi promptement et aussi économiquement que possible.

Quoiqu'il soit difficile de mesurer l'étendue du problème, il semble que les chevauchements, les doubles emplois et les incompatibilités occasionnent de sérieuses difficultés pour le secteur privé. Le Comité a entendu des témoins formuler des plaintes assez graves à propos de la situation dans les secteurs de la santé et de la sécurité au travail, et de la production, de la transformation, de l'étiquetage et de la publicité des denrées alimentaires.

**Recommandation 29:** Nous recommandons qu'en cas de chevauchement, de double emploi ou d'incompatibilité dans la réglementation fédérale ou entre les règlements fédéraux et provinciaux, le Gouvernement prenne des mesures pour alléger ou éliminer le fardeau qu'imposent ces inconvénients au secteur privé. En particulier, il devrait prendre immédiatement des mesures dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail et de la production, de la transformation, de l'étiquetage et de la publicité des denrées alimentaires.

## **XII LE POINT DE VUE DES MEMBRES**

### **A. Généralités**

Notre Comité est l'un des cinq comités constitués par la Chambre des communes le 23 mai 1980. Chacun d'entre eux devait faire fonction de groupe de travail parlementaire pour étudier un sujet particulier et en faire rapport à la Chambre au plus tard le 19 décembre 1980. Étant donné que ces groupes de travail sont des comités parlementaires d'un genre nouveau, et que notre propre rapport concerne la nécessité de réaliser une réforme parlementaire dans le cadre de la réforme de la réglementation, nous avons jugé utile de formuler quelques réflexions d'après notre propre expérience.

### **B. Personnel**

Notre première épreuve, qui était aussi la plus déterminante, consistait à trouver des collaborateurs compétents. Étant donné notre délai très serré, nous avions besoin d'experts chevronnés dans le domaine des règlements et de la réforme de la réglementation; ils devaient également être au courant des besoins des secteurs privé et public. Comme nous voulions des recommandations réalistes susceptibles d'être mises en pratique immédiatement, nos collaborateurs devaient avoir une expérience

pratique en plus de leur formation théorique. Enfin, ils devaient être prêts à travailler pendant de longues heures à un rythme accéléré, en collaboration étroite avec les membres du groupe. Nous avons eu la chance de trouver des collaborateurs de cette trempe.

### **C. Définition du sujet**

Une fois nos collaborateurs recrutés, notre première tâche a consisté à délimiter le domaine de notre enquête pour le ramener à des proportions raisonnables. A l'issue d'études préliminaires et d'entretiens avec des fonctionnaires et des représentants du secteur privé, nous sommes venus à la conclusion que notre tâche la plus urgente devait consister à faire la lumière sur le processus suivi par les ministères et organismes gouvernementaux pour élaborer et mettre en vigueur les règlements. Nous avons estimé que si les règlements pouvaient résulter d'un processus consultatif accessible à tous et que les personnes investies d'un pouvoir de réglementation pouvaient être tenues responsables de leurs décisions, nous parviendrions à réduire le fardeau de la réglementation pour le secteur privé.

### **D. Consultation des spécialistes**

Au départ, nous avons décidé de mettre à contribution les spécialistes canadiens de la réforme de la réglementation. Nous avons jugé également qu'il était souhaitable de bénéficier de l'expérience de certains autres pays dans ce domaine, notamment de l'Australie, des États-Unis et du Royaume-Uni. Pour obtenir des détails sur les réformes réalisées à l'étranger, nous avons consulté un grand nombre de documents. Nos collaborateurs sont allés consulter des experts sur des questions très précises et primordiales pour nos recherches, et nous avons demandé à des spécialistes de nous faire part de leur point de vue. Nous avons ainsi pu obtenir des points de vue très éclairés sur des questions précises, tout en épargnant du temps et de l'argent.

Par ailleurs, en tant que parlementaires, nous avons estimé être particulièrement bien placés pour obtenir le point de vue et l'opinion des Canadiens, dans le secteur tant public que privé, en sollicitant des mémoires écrits et en tenant des audiences publiques. Afin d'orienter les réponses vers le processus de réglementation, et plus précisément sur les éléments qui, au départ, nous ont semblé primordiaux, nous avons décidé de publier un document de travail.

### **E. Le document de travail**

Le 7 août 1980, à l'occasion d'une conférence de presse, le Comité a publié son document de travail. Celui-ci contenait 28 propositions de réforme, dont chacune était suivie d'un certain nombre de questions destinées à susciter des commentaires. Le document invitait toutes les parties intéressées à y répondre. A cause du délai très court, les personnes désireuses de comparaître devant le Comité étaient invitées à faire connaître leur intention avant le 29 août, tandis que les mémoires écrits seraient acceptés jusqu'au 19 septembre. Une lettre ouverte présentant nos activités a été adressée à quelque 4 500 personnes et groupes des secteurs public et privé. Nous nous sommes fait connaître dans l'ensemble du Canada, et avons distribué plus de 3 000 exemplaires de notre document de travail.

### **F. Les points de vue reçus**

Malgré la rigueur des délais imposés, nous avons reçu de nombreux mémoires. Nos audiences publiques ont débuté le 15 septembre 1980 et se sont poursuivies jusqu'en novembre. Des ministères et des organismes fédéraux, des gouvernements provinciaux et un certain nombre d'universitaires, de porte-parole d'entreprises, de représentants des travailleurs, divers groupes d'intérêt public ainsi que des particuliers nous ont fait part de leur point de vue.

Le Comité a tenu ses audiences à Ottawa, à Toronto et à Montréal. Étant donné qu'il aurait été très onéreux, pour le groupe de travail, de se déplacer avec son personnel dans d'autres régions pour y entendre quelques témoins, nous avons préféré inviter ceux-ci à comparaître à Ottawa. De cette façon, nous avons réalisé des économies appréciables et entendu tous les témoins; à notre connaissance, cette solution leur a paru satisfaisante.

Nous avons beaucoup apprécié les réponses à notre document de travail, compte tenu notamment de la brièveté du délai imposé. La plupart de ceux qui nous ont répondu ont fait l'éloge de la formule du document de travail. Par ailleurs, les représentants des secteurs public et privé qui ont comparu devant le Comité lui ont fait part de leurs problèmes et de leur expérience en toute franchise. Nous leur avons soumis nos idées et nous avons obtenu de nouvelles propositions qui ne figuraient pas dans le document de travail. Les propositions ainsi recueillies ont largement contribué à l'orientation du présent rapport.

Nous espérons que le fardeau imposé à ceux qui nous ont répondu sera un jour compensé par un allègement du fardeau de la réglementation pour le secteur privé, et par des pratiques de réglementation plus rationnelles dans le secteur public. Lorsque des questions complexes comme la nôtre nécessitent des mesures concrètes, le recours à un document de travail, suivi de la réception de mémoires et de la tenue d'audiences, nous semble très opportun.

#### **G. Notre méthode de travail**

Nos collaborateurs ont organisé des séances d'information à notre intention; ils ont rédigé des notes sur les témoins et les mémoires. En outre ils ont proposé des questions, et participé à l'interrogatoire des témoins. Leurs initiatives se sont révélées très utiles.

Notre Comité se composait d'un Néo-démocrate, de deux Progressistes Conservateurs et de quatre Libéraux, mais ils ont collaboré en s'abstenant de toute considération partisane. Les divergences d'opinion, parfois très marquées, entre les membres du groupe et leurs collaborateurs, ne résultaient pas de considérations d'ordre politique, mais plutôt de différences au niveau de l'expérience, des perspectives et des préoccupations de chacun. Tout en restant détendue, l'ambiance de travail au sein du groupe et entre ses membres et leurs collaborateurs a donné des résultats très positifs.

Notre formule de collaboration nous a semblé très méritoire et très fructueuse. A l'analyse, on peut en dégager les facteurs suivants:

- l'effectif réduit du groupe (sept membres: et les comités en comptent généralement une vingtaine), a permis à chacun de poser un ensemble cohérent de questions.
- nous avons pu prolonger la durée de nos séances, n'étant pas assujettis à la limite traditionnelle de cinq séances par quinzaine.
- La complexité du domaine étudié a obligé chaque membre à se spécialiser sur une question et à jouer un rôle important.
- Le bref délai nous a obligé à consacrer temps et énergie à l'essentiel.
- La particularité de la tâche de chaque membre a favorisé l'absence de considérations partisans dans notre travail et a dispensé les nouveaux membres de l'habituel effort de rattrapage. Nous n'avons pas eu le sentiment que la qualité de notre travail se ressentait de l'absence d'un ou de plusieurs membres à une séance, et le fait qu'un membre puisse à lui seul entendre un témoin s'est également révélé très utile
- Notre personnel a collaboré sans relâche avec tous les membres, individuellement et collectivement. Il est certain que nos travaux n'auraient pu être réalisés sans leur concours, leur

dévouement et les longues heures qu'ils nous ont consacrées. De même, nous n'aurions pu remplir notre mandat sans le sang-froid et le sens de l'organisation de notre greffier. L'organisation des séances et des audiences, la tenue du calendrier de l'audition des témoins, les réponses aux demandes et la préparation des différents rapports constituaient une tâche considérable. Son expérience et ses connaissances nous ont été vraiment utiles dans la rédaction de notre rapport.

## H. Conclusion

Nous sommes convaincus de la nécessité d'une réforme de la réglementation, et demandons instamment au gouvernement fédéral d'accorder la priorité à cette entreprise. Comme nous l'avons indiqué, cette réforme devra comprendre une modification des règles et des pratiques du Parlement de façon que tous ses membres soient davantage en mesure de s'acquitter de leur mission de contrôle des décisions des fonctionnaires investis d'un pouvoir de réglementation. Notre objectif est de réduire le fardeau de la réglementation pour le secteur privé, et nous sommes persuadés qu'il peut être atteint.

## Glossaire

- Financement de base—mode de financement appliqué par les groupes d'intérêt public, qui n'est pas lié à une activité ou à un projet particulier. Il leur permet d'assurer la permanence de certaines activités et de prendre leurs propres décisions quant à l'emploi des ressources.
- Analyse coût-avantages—outil analytique qui vise à mesurer et à comparer, en termes monétaires, les coûts et les avantages sociaux pertinents d'une initiative ou d'une activité particulière.
- Analyse de rentabilité—outil analytique qui mesure, en termes monétaires, le coût de la réalisation d'un objectif donné ou de la production d'un avantage donné. L'objectif ou l'avantage est décrit en termes concrets; il n'est pas question de le réduire à une valeur monétaire.
- Indemnisation—remboursement complet ou partiel des dépenses encourues par un justiciable lors de sa comparution dans un procès. Dans le contexte d'un organisme gouvernemental, ce versement devrait normalement être effectué par la société visée par un règlement au profit des individus qui sont intervenus dans le procès. Ce versement s'effectue conformément aux ordres de l'organisme.
- Le problème des opportunistes—il s'agit de découvrir la volonté véritable des citoyens quant au prix à payer pour les services publics. Par exemple, au cours d'une audience consacrée à une demande d'augmentation des tarifs téléphoniques, l'abonné pris individuellement a tendance à masquer ses véritables préférences et à contribuer parcimonieusement à l'effort collectif d'opposition à l'augmentation des tarifs. Il espère que ses concitoyens seront suffisamment motivés pour assurer le succès de l'effort collectif. Chaque individu a donc tendance à se montrer opportuniste et à tirer parti des avantages obtenus grâce à l'argent et aux efforts des autres.
- Évaluation d'impact—terme adopté par le Comité pour décrire une étude entreprise par le gouvernement pour apprécier l'opportunité d'une initiative de réglementation et pour en évaluer les conséquences vraisemblables. Une évaluation d'impact devrait comprendre une définition du problème visé par le règlement, un énoncé de solutions de remplacement et un exposé des avantages et des inconvénients de l'initiative envisagée, en tenant compte de ses effets distributifs.
- Directive sur la politique à suivre—déclaration publique officielle présentant la position du gouvernement sur un sujet donné. Les directives sont établies par le Gouverneur en conseil et s'adressent à l'organisme investi d'un pouvoir de réglementation et habilité à appliquer une politique, pour lequel elles ont une valeur obligatoire.
- Évaluation des programmes—système complet d'évaluation des programmes de dépenses et de réglementation, dont la gestion est assurée par le bureau du Contrôleur général. Aux fins de cette évaluation, on vérifie si le programme est conforme à la politique gouvernementale en vigueur et s'il s'adapte bien à l'environnement socio-économique du moment. On vérifie également s'il atteint ses objectifs, on recherche les autres effets importants qu'il a eus, et l'on détermine s'il est possible d'atteindre plus efficacement les mêmes objectifs. L'évaluation est un phénomène cyclique, chaque programme y étant soumis tous les trois à cinq ans.
- Règlement—dans le présent rapport, ce terme peut avoir un sens étroit et un sens large. Au sens étroit, le «règlement» désigne une catégorie particulière de textes réglementaires répondant à la définition de la Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-1971-1972, chap. 38, art. 2(1)b). Au sens large, il s'agit d'un terme générique de portée assez étendue. Le Conseil économique du

Canada l'a défini comme 'l'imposition de contraintes sanctionnées par l'autorité d'un gouvernement et conçues dans l'intention de modifier sensiblement le comportement économique dans le secteur privé.

- Réglementaire—adjectif utilisé pour qualifier ce qui se rapporte au «règlement» au sens large du mot. (Voir «règlement» ci-dessus.)
- Budget de réglementation—technique de contrôle et de gestion des coûts relatifs à l'activité de réglementation du gouvernement. Dans le système de budget, ces coûts comprennent les coûts de l'administration et de l'application d'un programme de réglementation et les coûts supportés par le secteur privé pour s'y conformer. Le gouvernement fixe un plafond aux coûts de l'activité réglementaire et en répartit la somme entre les différents programmes de réglementation. Les fonctionnaires investis d'un pouvoir de réglementation sont contraints d'établir leurs priorités et d'adapter les programmes en fonction des limites imposées par le budget.
- AISE—«analyse d'impact socio-économique». Il s'agit d'un programme fédéral en vue de parrainer les ministères à effectuer une analyse très élaborée des coûts, des avantages et des effets distributifs des nouveaux règlements importants concernant les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité.
- Décret suspensif—Décret qui peut être pris pendant qu'un organisme est en train de trancher un litige, au cas où le Cabinet entreprend d'émettre une directive portant sur l'issue du litige. Ce décret a pour effet de suspendre la procédure jusqu'à ce que le Cabinet ait émis sa directive ou qu'il ait fait part de sa décision de ne pas en émettre.
- Disposition de limitation de durée—disposition qui impose qu'une mesure concrète soit prise au bout d'un certain délai pour que l'application d'un programme de réglementation puisse se poursuivre. La véritable disposition de limitation de durée impose une limite dans le temps au pouvoir juridique d'un gouvernement d'exercer une activité de réglementation. Dans une version moins rigoureuse de ce principe, la limitation de durée ne s'applique qu'au financement d'un projet, ou impose que celui-ci soit soumis à une évaluation périodique.

## Soumissions

Agencies Review Committee  
Agriculture Canada  
Agriculture Canada—Food Production and Inspection Branch  
Air Transport Association  
Anisman, Philip—York University  
Association of Records, Managers and Administrators  
Bell Canada  
Board of Trade Metropolitan Toronto  
Brown-John, Dr. C. Lloyd  
Business Committee on Regulatory Reform  
Canadian Advertising Advisory Board  
The Canadian Association of Broadcasters  
The Canadian Bar Association  
Canadian Business Equipment Manufacturers' Association  
Canadian Cable Television Association  
The Canadian Chamber of Commerce  
The Canadian Chemical Producers' Association  
Canadian Environmental Law Association  
Canadian Federation of Independent Business  
Canadian Fertilizers Institute  
Canadian Food Processors Association  
Canadian Gas Association  
Canadian Labour Relations Board  
The Canadian Life Insurance Association  
The Canadian Manufacturers' Association  
The Canadian Mental Health Association  
The Canadian Micrographic Society  
Canadian Nuclear Association  
Canadian Pulp and Paper Association

Canadian Soft Drink Association  
Canadian Standards Association  
Canadian Telecommunications Carriers Association  
CNCIP Telecommunications  
Conseil d'administration d'Hydro-Québec et de la Société d'énergie de la Baie James  
Consumer and Corporate Affairs  
Consumers' Association of Canada  
Costpro  
Council of Forest Industries of British Columbia  
Dow Chemical  
Economic Council of Canada  
Eglinton, G.C., Barrister  
Enemark, Mr. Tex  
Energy, Mines and Resources Canada  
Environment Canada  
Gaz Métropolitain, Inc.  
General Motors of Canada  
Grocery Products Manufacturers of Canada  
Jordan, William A.—York University  
Justice, Department of  
Kemball, Peter R.  
La Chambre de Commerce de la Province de Québec  
Law Reform Commission  
Labour Canada, Deputy Minister  
Lambert, Allen T.  
Leclerc, Dr. Wilbrod, University of Ottawa  
The Lord's Day Alliance of Canada  
Maclean-Hunter Ltd.  
Manga, Pran & Robert Broyles, University of Ottawa  
Matte, Nicolas  
Ministry of State for Economic Development  
Motor Vehicle Manufacturers' Association  
National Energy Board  
National Farm Products Marketing Council

National Health and Welfare, Department of  
PACE (Petroleum Assoc. for Conservation of the Canadian Environment)  
Prior, Michael—Alberta Environmental Centre  
Public Archives Canada  
The Public Interest Advocacy Centre  
Public Service Alliance of Canada  
The Railway Association of Canada  
Retail Council of Canada  
Restrictive Trade Practices Commission  
The Royal Bank of Canada  
Rubin, Ken  
Sampson, John B.  
Supply and Services Canada  
Supply and Services Canada—Specifications Board  
Standing Procedural Affairs Committee, Yukon  
Standards Council of Canada  
Stanbury, William T.  
Stelco Inc.  
Study Group on Administrative Tribunals  
Telesat Canada  
Thomas, Paul—St. John University  
TransCanada Telephone System  
Transport Canada  
Transport Labour Relations  
Treasury Board Canada  
Urban Development Institute Canada



## Témoins

L'honorable Donald Johnston, Président du Conseil du Trésor

Le secrétariat du conseil du Trésor

Le bureau du contrôleur général du Canada

Hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture

Hauts fonctionnaires du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Hauts fonctionnaires du ministère du Travail

Hauts fonctionnaires du ministère des Transports

Hauts fonctionnaires de la Commission canadienne des transports

Hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations

Hauts fonctionnaires de l'Office national de l'énergie

Hauts fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement

Hauts fonctionnaires du Conseil national de commercialisation des produits agricoles

Hauts fonctionnaires du ministère des Communications

Hauts fonctionnaires de l'Office des normes

Hauts fonctionnaires du département d'État au Développement économique

Hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture

M. Peter Kemball

M. Tex Enemark

Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires

Association des consommateurs du Canada

Association canadienne de télévision par câble

Le Conseil canadien du Commerce de détail

M. W. Stanbury

L'Association canadienne des radiodiffuseurs

Association canadienne de boissons gazeuses

Réseau téléphonique transcanadien

Télesat Canada

Dow Chemical du Canada

L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques  
*Nova Scotia Task Force on Deregulation and Paper Burden*  
Comité d'entreprises pour la réforme de la réglementation  
Centre pour la défense de l'intérêt public  
M. Alan Gordon, Province de l'Ontario  
M. Jerry Grafstein  
Chambre de commerce canadienne  
Professeur Hudson Janish  
L'Association des manufacturiers canadiens  
Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau  
CNCP Télécommunications  
La Banque royale du Canada  
La Chambre de Commerce de la province de Québec  
Association des consommateurs de la province de Québec  
Bell Canada  
Association des consommateurs de la Colombie-Britannique  
Commission de réforme du droit  
Congrès du travail du Canada  
Association canadienne des normes  
Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice  
Hauts fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social  
L'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien  
M. Maxwell Cohen  
Le Bureau Consultatif de la Publicité au Canada  
M<sup>lle</sup> J.V. Scott, Président, La Commission d'appel de l'immigration

