BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

*
J
103
H72
1968/69
I6
A1

J
103
H72
1968/69
I6 DATE
A1

Canada. Parlement.
Chambre des Communes.
Comité spécial sur les instruments statutaires, 1968/69.

Procès-verbaux et ~~témoignages concernant~~ les procédures de revision.

Date Loaned

CAT. NO. 1138

J
103
H72
1968/69
I6 ,
A1

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

DÉLIBÉRATIONS

N° 1

LE MERCREDI 13 NOVEMBRE 1968 ET
LE JEUDI 13 FÉVRIER 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

L'IMPRIMEUR DE LA REINE, OTTAWA, 1969

29814—1

COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan
Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,
Brewin,
Forest,
Gibson,
Hogarth,
McIntosh,
Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),
Murphy,
Stafford,
Tétrault – (12).

(Quorum 7)

Secrétaire du comité:
Fernand Despatie.

ORDRES DE RENVOI

Chambre des communes
Le lundi 30 septembre 1968

Il est résolu,—Qu'un comité spécial formé de douze députés, qui seront désignés à une date ultérieure soit établi pour examiner et, à l'occasion, pour faire rapport sur les procédures de revision, par la Chambre, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

Le vendredi 8 novembre 1968

Il est ordonné,—Que le comité spécial sur les instruments statutaires, institué le 30 septembre 1968, soit composé des députés dont les noms suivent: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McIntosh, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy, Stafford et Tétrault.

Le lundi 18 novembre 1968

Il est ordonné,—Qu'il soit permis au comité spécial sur les instruments statutaires de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et dossiers; de faire imprimer les documents et les témoignages dont le comité peut ordonner l'impression et que l'article 66 du Règlement ne s'applique pas à cet égard.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes,
ALISTAIR FRASER.

29814—1½

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le jeudi 14 novembre 1968

Le Comité spécial sur les instruments statutaires a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Le Comité recommande qu'il lui soit permis:

1) de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et dossiers;

2) de faire imprimer les documents et les témoignages dont le Comité peut ordonner l'impression et que l'article 66 du Règlement ne s'applique pas à cet égard.

Respectueusement soumis,

Le président,
MARK MacGUIGAN.

(*Agréé le lundi 18 novembre 1968*)

Le vendredi 14 février 1969

Le Comité spécial sur les instruments statutaires a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité recommande qu'il lui soit permis de se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée, de déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie des pouvoirs du Comité sauf celui de faire rapport directement à la Chambre; de retenir les services d'un conseiller juridique et d'un adjoint au conseiller juridique.

Respectueusement soumis,

Le président,
MARK MacGUIGAN.

(Texte)

PROCÈS-VERBAUX

Le mercredi 13 novembre 1968
(1)

Le comité spécial sur les instruments statutaires se réunit aujourd'hui à 2 h. 03 de l'après-midi, afin de s'organiser.

Présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Hogarth, MacGuigan, Marceau, Stafford, Tétrault–(8).

Le secrétaire du Comité ouvre la séance et préside à l'élection du président du Comité.

M. Forest propose, avec l'appui de M. Hogarth,
–Que M. MacGuigan soit élu président du Comité.

Il est décidé,–Que la mise en candidature soit close.

La motion est mise aux voix et est *adoptée*. Le secrétaire du Comité déclare que M. MacGuigan est dûment élu président du Comité.

M. MacGuigan assume la direction de la réunion et remercie le Comité de l'honneur qu'il vient de lui conférer.

Le président fait l'appel des motions relatives à l'élection d'un vice-président.

M. Hogarth propose, avec l'appui de M. Forest,
–Que M. Marceau soit élu vice-président du Comité.

M. Brewin propose, avec l'appui de M. Tétrault,
–Que M. Baldwin soit élu vice-président du Comité.

Sur la proposition de M. Hogarth, avec l'appui de M. Forest,
Il est décidé,–Que la mise en candidature soit close.

La première motion est mise aux voix et est *adoptée*. Le président déclare que M. Marceau est dûment élu vice-président du Comité.

Le secrétaire du Comité lit l'ordre de renvoi au Comité en date du 30 septembre 1968.

Sur la proposition de M. Baldwin, avec l'appui de M. Hogarth,
Il est décidé,–Que le Comité recommande qu'il lui soit permis:

(1) de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et dossiers;

(2) de faire imprimer les documents et les témoignages dont le Comité peut ordonner l'impression et que l'article 66 du Règlement ne s'applique pas à cet égard.

Sur la proposition de M. Marceau, avec l'appui de M. Tétrault,

Il est décidé,—Que le Comité fasse imprimer, lorsqu'il en aura reçu l'autorisation, 750 exemplaires en anglais et 350 exemplaires en français de ses procès-verbaux et témoignages.

Sur la proposition de M. Baldwin, avec l'appui de M. Marceau,

Il est décidé,—Que le sous-comité (du programme et de la procédure) soit formé du président, du vice-président et de quatre autres membres désignés par le président après les consultations d'usage avec les *whips* des différents partis.

Sur la proposition de M. Baldwin, avec l'appui de M. Brewin,

Il est décidé,—Qu'il soit permis au sous-comité (du programme et de la procédure) et/ou au président du Comité d'obtenir, et d'acheter si nécessaire, des documents concernant l'ordre de renvoi au Comité, sous forme de statuts, écrits, livres et mémoires, soit du Canada ou d'ailleurs, et que ces documents soient fournis aux membres du Comité.

On exprime des opinions concernant la procédure du Comité lors de l'étude de son ordre de renvoi et le président mentionne que le sous-comité directeur se réunira sous peu afin de discuter cette question.

A 2 h. 30 de l'après-midi, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le jeudi 13 février 1969
(2)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit aujourd'hui à 9 h. 40 du du matin. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Baldwin, Brewin, Gibson, MacGuigan, Marceau, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy, Stafford—(8).

Le président fait connaître les noms de ceux qui ont été désignés pour siéger avec lui et le vice-président (M. Marceau) au sous-comité du programme et de la procédure, notamment MM. Baldwin, Brewin, Hogarth et Tétrault.

Le président fait mention de certains documents distribués aux membres du Comité et, sur la proposition de M. Marceau,

Il est décidé,—Que la liste des documents paraisse en appendice aux délibérations d'aujourd'hui. (*Voir appendice A*)

Le président présente le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure, en date du 5 février 1969, dont la teneur est la suivante:

Le sous-comité du programme et de la procédure du Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit, ce jour, à 3 h. 20 de l'après-midi. *Sont présents:* MM Baldwin, Hogarth, MacGuigan, Marceau—(4).

Le sous-comité convient de recommander:

a) Que le projet de programme des travaux soit approuvé.

b) Que le Comité termine son étude avant la fin de juin 1969; qu'un rapport final soit préparé durant l'été afin qu'il puisse être présenté à la Chambre à l'automne; que, si les circonstances l'exigent, un rapport intérimaire soit soumis avant la prorogation des Chambres et dans lequel il serait recommandé que le Comité soit à nouveau formé au début de la session suivante.

c) Que le Comité demande l'autorisation

—de se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée, de déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie des pouvoirs du Comité sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

—de retenir les services d'un conseiller juridique et d'un adjoint au conseiller juridique.

d) Que, lorsque la permission aura été accordée de retenir les services d'un conseiller juridique, Me Gilles Pepin, doyen de la Faculté de droit civil à l'Université d'Ottawa, soit nommé à ce poste; que le président fasse une recommandation au sujet de la nomination d'un adjoint au conseiller juridique en se basant sur les discussions qui se sont déroulées durant la séance du sous-comité.

e) Que le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et à en autoriser la publication en l'absence d'un quorum, pourvu qu'au moins trois membres soient présents et que le Gouvernement et l'Opposition soient représentés.

f) Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à rédiger et à utiliser un questionnaire relatif aux pratiques en cours pour l'établissement des instruments statutaires, questionnaire que seront appelés à remplir les fonctionnaires de divers ministères et de ces divers organismes qui ont le pouvoir d'établir les instruments statutaires.

A 4 heures de l'après-midi, le sous-comité s'ajourne.

Le Comité est d'accord avec certains changements au projet de programme des travaux, suggérés par le président, et

Il est décidé,—Que le programme des travaux, tel que modifié, paraisse en appendice aux délibérations d'aujourd'hui. (*Voir appendice B*)

Sur la proposition de M. Gibson, avec l'appui de M. Murphy, le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure est *adopté.*

Sur la proposition de M. Gibson,

Il est décidé,—Que, lorsque la permission aura été accordée de retenir les services d'un conseiller juridique, Me Gilles Pepin, doyen de la Faculté de droit civil à l'Université d'Ottawa, soit nommé à ce poste et que ses honoraires soient fixés, si M. l'Orateur l'approuve, à $200 pour chacun des jours qu'il consacrera au Comité.

Sur la proposition de M. Gibson,

Il est décidé,—Que, lorsque la permission aura été accordée de retenir les services d'un adjoint au conseiller juridique, Me John Morden, avocat de Toronto, soit nommé à ce

poste et que ses honoraires soient fixés, si M. l'Orateur l'approuve, à $200 pour chacun des jours qu'il consacrera au Comité; que des frais raisonnables de subsistance et de déplacement soient payés à Me Morden.

Le président mentionne que le Comité pourra, de temps à autre, recourir aux services de Mme Henriette Immarigeon, avocate à la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement.

On approuve la suggestion de M. Baldwin de faire parvenir à chaque membre du Comité, avant qu'il soit utilisé, le questionnaire qui doit être rédigé par le sous-comité du programme et de la procédure, afin que les membres soient en mesure, le cas échéant, de proposer des modifications.

Sur la proposition de M. Marceau,

Il est décidé,–Que le secrétaire du Comité ait la permission d'acheter, pour l'usage du Comité, 16 exemplaires des livres suivants:

–PARLIAMENTARY SUPERVISION OF DELEGATED LEGISLATION–
The United Kingdom, Australia, New Zealand and Canada. By John E. Kersell.

–COMMITTEE ON MINISTERS' POWERS–REPORT
Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty, April, 1932.

On fait certaines suggestions ayant trait au travail du Comité.

A 10 h. 10 de l'avant-midi, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,
Fernand Despatie.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 13 février 1969.

• 0943

Le président: Nous sommes maintenant en nombre suffisant pour procéder. Ceux parmi vous qui doivent se joindre au président et au vice-président pour former le sous-comité du programme et de la procédure sont MM. Baldwin, Brewin, Hogarth et Tétrault.

Les membres du Comité ont reçu un certain nombre de documents.

M. Marceau: Je propose d'imprimer la liste de ces documents dans un appendice au compte rendu de la présente réunion.

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous donne d'abord lecture du premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure, celui de la réunion du 5 février. (Voir les Procès-verbaux.)

• 0945

Nous pourrions peut-être examiner certains aspects de ce rapport. Il demande en premier lieu d'approuver le projet de programme des travaux. Or, depuis la réunion du sous-comité, j'ai eu quelques discussions avec le bureau du Conseil privé à qui j'avais soumis le projet. Selon les fonctionnaires de ce bureau, il serait bon de mettre mieux en lumière un aspect de la question, celui des exemptions. Leur vaste expérience sur ce point précis les porte à croire que cet aspect mérite plus d'attention qu'il n'en trouve actuellement. Il y aurait en effet huit ou dix lois qui échapperaient aux dispositions de la Loi sur les règlements. C'est pourquoi je propose d'ajouter à la Partie I du Programme des travaux un article VI intitulé «Exemptions» et de numéroter article VII, l'article VI actuel «Application». Sous le titre «Exemptions», je poserais deux questions:

A. Quelle est la raison des exemptions (prévues dans la Loi sur les règlements et les règlements qui en découlent) aux dispositions ordinaires concernant la transmission, l'enregistrement, la publication et le dépôt?

B. Quelle est la nature des règlements établis en vertu de ces exemptions?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires et des ministres.

En outre, comme il s'agit d'un document destiné à tous ceux qui voudront témoigner, j'ai pensé à certaines modifications pour l'article I. Rien d'essentiel; quelques changements de mots. Je vais vous les lire. J'ajoute, à A et à C, la question «et pourquoi»? Ailleurs je récris un peu différemment la question.

Voici, en commençant au haut de l'article I:

I LÉGISLATION DÉLÉGUANT LE POUVOIR DE RÈGLEMENTER

A. A qui le pouvoir de dresser des instruments législatifs est-il délégué et pourquoi?

B. Y a-t-il un rapport visible entre la décision sur cette question et le ministère de l'État ou le ministre concerné?

En examinant cela au cours de la semaine, j'ai cru que, pour quiconque n'est pas étroitement lié au Comité, il serait difficile de saisir exactement ce qu'on demande à B. Il m'a paru mieux de préciser que ce qui nous intéresse c'est, le cas échéant, le lien subjectif qui pourrait exister entre les pouvoirs accordés et le ministre ou le ministère en cause.

J'ajoute à C: «et pourquoi».

C. Dans quelle mesure le pouvoir dévolu au législateur secondaire est-il discrétionnaire et pourquoi?

Ensuite, D est remanié:

D. Y a-t-il un rapport visible entre la décision sur cette question et le ministère de l'État ou le ministre concerné?

Enfin, sous la rubrique «Sources», j'ajouterais aux sources déjà mentionnées:

«et des témoignages des fonctionnaires et ministres.»

A l'article II, on pourrait terminer la question B par les mots: «et dans quelle langue? »

M. Gibson: Vous dites bien à l'article II?

Le président: Oui, à l'article II, la question B qui actuellement se lit comme suit:

B. Qui, effectivement, les rédige?

Je disais qu'on pourrait pousser plus loin la question en ajoutant: «et dans quelle langue? ». Il s'agit d'une question qui a retenu l'attention de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Or, comme nous disposerons des résultats de son étude, il ne sera pas nécessaire pour nous, je crois, d'y attacher une importance directe. Nous puiserons dans ce rapport les faits dont nous aurons besoin; nous avons donc beau jeu de faire de cet aspect de la question une partie de notre étude et je ne vois pas pourquoi nous ne le ferions pas. C'est d'ailleurs, je suppose, un aspect fort valable du problème.

● 0950

Passons à l'article III maintenant, où je serais en faveur d'ajouter une question qui serait, elle, la question B, tandis que la question B actuelle deviendrait la question C. Voici ce que serait la nouvelle question B:

B. Quelle est la nature, aux termes de la présente loi. . .

c'est-à-dire de la Loi sur les règlements,

. . . de la consultation avec le sous-ministre de la Justice?

J'ai remis au secrétaire une copie de ces modifications et, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous procéderons immédiatement aux changements et nous vous distribuerons le Programme des travaux sous sa forme révisée.

Le fruit de ma nouvelle réflexion sur ce programme se limite à cela. Mon but a été de faire en sorte qu'il dise quelque chose à ceux à qui nous pourrions l'envoyer et, en ajoutant certaines questions, de le rendre plus complet.

M. Baldwin: Monsieur le président, avez-vous songé à le faire imprimer comme appendice au compte rendu, c'est-à-dire la version modifiée et qui sera définitivement approuvée?

Le président: C'est là une excellente idée, à mon avis. Il y aurait lieu aussi, je crois, de le faire polycopier pour le distribuer.

M. Baldwin: En effet.

Le président: Devons-nous, pensez-vous, en faire une pièce ou bien une adjonction au rapport sous forme d'appendice.

Le secrétaire: A mon sens, un appendice est préférable. Il pourrait être imprimé ainsi.

Le président: Je le répète, l'idée me paraît très bonne.

Je puis donc considérer comme acquis que tous sont d'accord pour faire imprimer le Programme des travaux, révisé dans le sens que j'ai indiqué tout à l'heure, comme un appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui?

L'autre question à l'ordre du jour, c'est celle de la nomination d'un conseiller juridique. Mais auparavant, j'y songe, il nous faudrait approuver dans les formes le rapport du sous-comité et ses conclusions. Je vous demande donc si vous donnez votre approbation aux conclusions du rapport du sous-comité du programme et de la procédure?

M. Gibson: Je propose l'adoption de ce rapport.

Sur la proposition de M. Gibson, appuyé par M. Murphy, le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

M. Baldwin: Si on me permet ici une observation, je dirai que le président a été particulièrement heureux dans sa recherche de conseillers et d'experts et chanceux d'en avoir trouvés qui n'étaient pas encore pris par quelque groupe spécial ou autre groupe d'étude. Félicitons-nous aussi du calibre des hommes qu'il nous propose.

Le président: Je vous remercie, monsieur Baldwin. Et justement j'allais parler de l'un d'eux, le conseiller juridique adjoint. J'ai pu m'entretenir avec M. John Morden, de Toronto, et il accepte de travailler avec nous à titre de conseiller juridique adjoint. Il a déjà rempli les mêmes fonctions pour la Commission royale McRuer dont le champ d'investigation couvrait une partie du nôtre. Dans son rapport, sur le sujet qui nous intéresse, on trouve un chapitre qui conseille l'établissement d'une commission de scrutateurs à l'Assemblée législative de l'Ontario. C'est dire que M. Morden nous arrive riche déjà d'une certaine expérience dans la matière. Si son nom ne figure pas dans le rapport du sous-comité, c'est que je n'avais pas eu le temps, avant la réunion de celui-ci, de prendre contact avec lui pour lui demander si le poste l'intéressait. Or, le poste l'intéresse et je vous le recommande comme conseiller juridique adjoint.

Il nous faut adopter une motion dans les formes aussi bien pour le conseiller juridique que pour le conseiller juridique adjoint. Voici la formule que je propose pour le conseiller juridique: «Que, lorsque la permission aura été accordée de retenir les services d'un conseiller juridique, M. Gilles Pépin, doyen de la Faculté de droit civil à l'Université d'Ottawa, soit nommé à ce poste, et que ses honoraires soient fixés, si M. l'Orateur l'approuve, à $200 pour chacun des jours qu'il consacrera au Comité.

Une proposition semblable serait de mise également pour M. Morden, comme ceci: «Que, lorsque la permission aura été accordée de retenir les services d'un adjoint au conseiller juridique, M. John Morden, avocat de Toronto, soit nommé à ce poste et que ses honoraires soient fixés, si M. l'Orateur l'approuve, à $200 pour chacun des jours qu'il consacrera au Comité; que des frais raisonnables de subsistance et de déplacement soient payés à M. Morden.

• 0955

Si quelqu'un veut bien faire la proposition en ce qui concerne le conseiller juridique?

M. Gibson: Je fais cette proposition.

La proposition est adoptée.

Le président: Et maintenant la proposition qui concerne l'adjoint au conseiller juridique.

M. Gibson: Je fais cette proposition.

La proposition est adoptée.

Le président: Nous pouvons compter aussi sur les services à temps partiel de Mme Henriette Immarigeon, avocate employée au Service des recherches de la Bibliothèque du Parlement. Déjà elle a établi pour nous plusieurs documents qui, j'en suis persuadé, nous seront de la plus grande utilité. Au cours du printemps elle nous consacrera une partie de son temps, dans la mesure où M. Laundy pourra l'excuser de ses autres tâches à la bibliothèque.

J'aimerais discuter avec vous le questionnaire. C'est le grand nombre des services du gouvernement intéressés dans cette affaire qui a porté le sous-comité à recommander l'établissement d'un questionnaire. Ce serait la première étape et, plus tard il pourrait y avoir témoignage oral de la part de certains ministères, de certains ministres ou de certains fonctionnaires. Il y a probablement une trentaine ou une quarantaine d'organismes de l'État et quelque vingt-cinq ministères qui ont le pouvoir de faire des règlements de toutes sortes. S'il fallait les inviter tous à venir nous parler chacun à leur tour, nous risquerions de voir se prolonger pendant plusieurs années le travail du Comité. Il a paru plus sensé au sous-comité d'établir d'abord un questionnaire et de le distribuer à tous ces services et ministères. Et, sur la foi des réponses, peut-être même indépendamment des réponses, de décider lesquels convoquer. Chose certaine, nous ne manquerons pas d'inviter les fonctionnaires du Conseil privé et du ministère de la Justice; ils sont les uns et les autres trop directement intéressés par la question, encore qu'une bonne part du travail se fasse dans les différents ministères. Et, parmi ceux-ci, nous devrons, je crois, procéder à un choix et ne convoquer que ceux qui, à notre avis, pourront nous être utiles.

Aimeriez-vous avoir une réunion plénière du Comité quand le projet de questionnaire aura été dressé? Il le sera, je présume, par notre conseiller juridique. Et, à ce moment-là, tenez-vous à ce que le Comité au complet se réunisse pour l'approuver ou consentez-vous à laisser ce soin au sous-comité du programme et de la procédure? En ce dernier cas, chacun aura reçu une copie et, s'il n'y a pas d'objection ni de difficulté, nous nous considérerons comme autorisés à l'adresser aux ministères. Je vous pose la question parce que, à ce moment-là, le questionnaire sera peut-être le seul sujet dont nous aurons à discuter. S'il n'y a pas d'autre raison de nous réunir, il paraît suffisant d'en distribuer le texte, étant bien entendu que je convoquerai une réunion si certain point du questionnaire inquiète l'un de vous.

M. Baldwin: Puis-je proposer, monsieur le président, que la présente assemblée autorise le président et le comité directeur à approuver une forme quelconque de questionnaire, à la condition que le texte de celui-ci ait été au préalable distribué aux membres du Comité afin de leur permettre d'adresser au comité directeur ou directement au président leurs observations s'ils estiment que certains de ses aspects pourraient être améliorés ou modifiés. A moins qu'une autre raison ne rende nécessaire une réunion, où l'on pourrait également étudier le questionnaire, ce serait, à mon avis la meilleure façon de procéder.

Le président: Êtes-vous d'accord là-dessus?

Des voix: D'accord.

• 1000

Le président: Il serait peut-être bon que le secrétaire obtienne pour chacun un exemplaire des deux seuls ouvrages qui soient valables pour la question qui nous intéresse. Le premier, qui est de Kersell, *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation*, passe en revue un certain nombre de pays. L'autre est le rapport d'un comité britannique, le *Committee on Ministers' Powers* de Grande-Bretagne. Je ne sais si nous pourrons en trouver des exemplaires, mais, à la rigueur, nous pourrions les photocopier, quoique je soupçonne qu'il en coûterait encore moins cher d'acheter les livres que de faire photographier un nombre pareil de pages.

Je ne saurais dire si une motion est nécessaire pour cela. On pourrait toujours autoriser d'une manière général le secrétaire à nous apporter toute documentation que peut exiger le travail du Comité, et des exemplaires aussi pour le conseiller juridique et pour le secrétaire. En somme, il nous faudrait environ quinze exemplaires de tout document ou ouvrage que nous pourrons obtenir. Quelqu'un formulerait-il une proposition en ce sens?

M. Marceau: Je propose d'autoriser le secrétaire à acheter, à l'intention du Comité, 16 exemplaires des ouvrages suivants:

–PARLIAMENTARY SUPERVISION OF DELEGATED LEGISLATION–Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande et Canada. Par John E. Kersell.

–COMMITTEE ON MINISTERS' POWERS-Rapport présenté au Parlement par le Grand Chancelier sur l'ordre de Sa Majesté, avril 1932.

La motion est adoptée.

Le président: La seule autre question que je tienne à soulever est celle du rapport dont j'ai parlé tout à l'heure et que doit bientôt publier la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ce rapport aborde le problème de la langue dans les lois; une partie, qui est due à Me Claude-Armand Sheppard, du Barreau de Montréal, est consacrée à la langue des règlements. Après mes contacts avec le bureau de la Commission à ce sujet, j'ai bon espoir d'obtenir pour chacun de nous un exemplaire de ce rapport. Il serait publié bientôt, mais peut-être nous en donnera-t-on des exemplaires d'avance. Je sais que M. Sheppard a utilisé un questionnaire pour recueillir des renseignements des divers ministères. Souhaitons que nous disposions des résultats détaillés de ce questionnaire quand nous dresserons le nôtre. Nous saurons mieux ainsi quelles précisions demander. Bien entendu, l'objectif poursuivi par Me Sheppard était différent du nôtre, mais son questionnaire a cueilli beaucoup des renseignements de base qui nous intéressent. Il ne peut que nous être très utile.

S'il n'y a pas d'autre question à débattre, il serait de mise de proposer l'ajournement.

M. Murphy: Permettez, monsieur le président. J'aimerais poser une question, que j'aurais peut-être dû poser auparavant. Je me demande, comme nouveau venu, ce que peut signifier au juste cette permission que nous demandons de siéger quand la Chambre est ajournée. Est-ce à dire que nous tiendrons des séances pendant l'été?

Le président: C'est naturellement le Comité lui-même qui décide quand il veut siéger. Ce que nous demandons c'est le pouvoir de le faire si nous voulons. Ce pouvoir, le nouveau règlement le donne d'office aux comités permanents. Ce que nous demandons, en somme, ce sont les mêmes pouvoirs que les comités permanents, de sorte que si nous voulons, mettons pendant les vacances de Pâques, tenir une séance, nous aurons l'autorisation de la Chambre pour le faire.

M. Baldwin: Il y a une autre question, monsieur le président, que nous avons discutée au comité directeur. Aux termes du nouveau Règlement de la Chambre, les comités permanents sont maintenus d'une session à l'autre, tandis que les comités spéciaux meurent automatiquement à la fin d'une session. Il a été question au comité de la procédure d'adopter l'usage du Royaume-Uni et de ne pas proroger les Chambres à la fin de juin ou au début de juillet, mais simplement d'ajourner à un ou deux jours avant l'ouverture de la nouvelle session et la lecture du discours du trône. De cette façon un comité comme le nôtre pourrait de façon régulière siéger et recevoir des rapports. Autrement notre comité cesse d'exister à la prorogation parce que c'est un comité spécial. Je ne sais ce qui va arriver, mais nous ne devons pas oublier cela. Pour ma part, j'aimerais qu'un premier rapport au moins soit présenté et qui indiquerait un peu ce que nous avons dans l'idée, un premier rapport qui au moins recommanderait que le Comité soit de nouveau institué au début de la nouvelle session. Cela explique en partie la tournure employée.

M. Murphy: Je vous remercie, monsieur le président et monsieur Baldwin.

Le président: Je viens de penser à une chose. Il serait peut-être utile de faire parvenir notre programme des travaux à toutes les facultés de sciences politiques et de droit du pays en invitant à nous faire connaître leur point de vue tous ceux qui seraient intéressés à se présenter devant le Comité. Dans cet ordre d'idée, je proposerais de demander d'abord une sorte de mémoire préliminaire qui nous permettrait de juger si nous voulons ou non entendre son auteur. Je me garderais bien de donner carte blanche à n'importe quel universitaire désireux de venir à Ottawa et

d'automatiquement lui donner le droit de se présenter devant nous.

● 1005

Pensez-vous à d'autres groupes que nous pourrions inviter à nous aider, par voie de circulaire?

Il y aurait peut-être les associations d'avocats de chaque province. Leurs membres ou leurs représentants pourraient vouloir présenter un mémoire.

Il y aurait lieu de proposer l'ajournement.

M. Murphy: Je propose l'ajournement.

La proposition est adoptée.

APPENDICE «A»

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES INSTRUMENTS STATUTAIRES

Documents distribués aux membres du Comité

Delegated Legislation–préparé par la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, le 2 novembre 1966 (sont inclus ces ouvrages dont la liste apparaît à la dernière page du document):

Un extrait de *Delegated Legislation–Recent changes in Machinery*. Article publié dans Canadian Public Administration–J. E. Hodgetts et D. C. Corbett (The MacMillan Co.–1960)–pages 504-514.

De Baldur Kristjanson. *Some Thoughts on Planning at the Federal Level. CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION*. Vol. 8, No 2, 1965, pages 146-151.

E. A. Driedger. *THE COMPOSITION OF LEGISLATION*. Ottawa, L'Imprimeur de la Reine, 1957. Pages 146-151, chap. XVII, Delegated Legislation.

REGULATIONS ACT 1950.

Subordinate Legislation–Conférence donnée aux étudiants en droit de l'Université Queen's de Kingston, le 26 octobre 1959 par Elmer A. Driedger, C.R., B.A., LL.B., sous-ministre adjoint de la Justice à Ottawa et professeur de droit législatif et administratif à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Recommandations au gouverneur en conseil–Section des Décrets du conseil, bureau du Conseil privé.

Ouvrages à lire–2 octobre 1968.

Ouvrages à lire–3 octobre 1968.

Legislative Review of Delegated Legislation–Mark MacGuigan.

Delegated Legislation in the USA–préparé par la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, 9 janvier 1969.

Copie d'une lettre que M. G. S. Rutherford, Revising Officer, Legislative Building, Winnipeg, Manitoba, a fait parvenir à M. Mark MacGuigan, député, le 8 janvier 1969.

Copie de la lettre que M. MacGuigan a fait parvenir à M. Rutherford, le 16 janvier 1969.

Projet de programme des travaux–Suggested Work Plan.

APPENDICE «B»

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES INSTRUMENTS STATUTAIRES PROGRAMME DES TRAVAUX

PREMIÈRE PARTIE: ÉTUDE DU RÉGIME ACTUEL

I LÉGISLATION DÉLÉGUANT LE POUVOIR DE RÉGLEMENTER

A.–A qui le pouvoir de dresser des instruments legislatifs est-il délégué et pourquoi?

B.–Y a-t-il un rapport visible entre la décision sur cette question et le ministère de l'État ou le ministre concerné?

C.–Dans quelle mesure le pouvoir dévolu au législateur secondaire est-il discrétionnaire et pourquoi?

D.–Y a-t-il un rapport visible entre la décision sur cette question et le ministère de l'État ou le ministre concerné?

SOURCES: Pour répondre à ces questions avec précision, il faudrait effectuer un relevé exhaustif de la legislation au Canada, et des témoignages des fonctionnaires et ministres.

II RÉDACTION DES PROJETS D'INSTRUMENT LEGISLATIF

A.–Qui décide de rédiger les projets d'instrument et pour quelles raisons?

B.–Qui, effectivement, les rédige et dans quelle langue?

C.–Dans quelle mesure les pouvoirs conférés par la loi sont-ils utilisés dans leur plénitude?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires et des ministres et, pour la question C, une comparaison des lois et des instruments.

III EXAMEN DES INSTRUMENTS

A.–Quel droit d'examen est conféré au greffier du Conseil privé aux termes de la loi sur les règlements?

B.–Quelle est la nature, aux termes de la présente Loi, de la consultation avec le sous-ministre de la Justice?

C.–Quel droit d'examen est conféré au ministre de la Justice aux termes de la Déclaration des droits?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires.

IV ADOPTION DES INSTRUMENTS

A.–Par le gouverneur en Conseil.

B.–Par des ministres ou part d'autres personnes.

C.–Quels règlements doivent être soumis au Parlement et pour quelles raisons?

D.–Dans quelles circonstances d'autres règlements sont-ils soumis au Parlement?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires et des ministres, pour la question C, un relevé des prescriptions légales régissant la soumission des règlements et, pour la question D, les archives parlementaires.

V PUBLICATION

A.–Quels règlements sont publiés?

B.–Qui décide quels règlements publier?

C.–Comment peut-on classer les règlements publiés?

D.–La possibilité d'un examen public des règlements non publiés existe-t-elle?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires et un relevé exhaustif des règlements publiés.

VI EXEMPTIONS

A.–Quelle est la raison des exemptions (prévues dans la loi sur les règlements et les règlements qui en découlent) aux dispositions ordinaires concernant la transmission, l'enregistrement, la publication et le dépôt?

B.–Quelle est la nature des règlements établis en vertu de ces exemptions?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires et des ministres.

VII APPLICATION

A.–Comment l'application des instruments législatifs est-elle examinée par le corps législatif?

B.–Quelle est la probabilité d'un examen par le corps judiciaire?

C.–Dans quelle mesure l'examen de l'utilisation du pouvoir de réglementer est-il exclu par voie de législation?

SOURCES: Les témoignages des fonctionnaires, une étude de la législation pertinente et un relevé de la législation habilitante.

DEUXIÈME PARTIE: L'EXPÉRIENCE D'AUTRES PAYS

Les études effectuées aux fins de la deuxième partie peuvent suivre le même plan que celles que nécessite la première partie, sauf qu'il conviendrait d'y ajouter un article concernant la surveillance législative. Il semble que les régimes dont l'étude sera le plus valable sont ceux de la Grande-Bretagne, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des Etats-Unis et d'un pays scandinave.

TROISIÈME PARTIE: PROPOSITIONS

Aux termes de la troisième partie, le Comité devra prendre des décisions sur les questions suivantes:

I–Est-il nécessaire de modifier les procédures de délégation, de rédaction des projets, d'adoption et de publication afférentes aux instruments législatifs?

II–Le Parlement devrait-il examiner le pouvoir de réglementer?

III–Le cas échéant, quelle Chambre du Parlement devrait s'acquitter de cette tâche?

IV–Si c'est la Chambre des communes, cet examen devrait-il être confié à un nouveau comité permanent constitué à cette fin, un comité permanent existant ou un conseiller ou greffier parlementaire relevant soit directement, soit indirectement de la Chambre?

V–Quels critères faudrait-il employer pour rendre un jugement sur la réglementation statutaire?

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

N° 2

LE MARDI 22 AVRIL 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOINS:

(*Voir procès-verbaux*)

29816—1

COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et MM.

Baldwin,
Brewin,
Forest,
Gibson,
Hogarth,
* McCleave,
Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),
Murphy,
Stafford,
Tétrault—(12).

(Quorum 7)

Secrétaire du comité:
Fernand Despatie.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement —
* Remplace M. McIntosh le 21 avril 1969.

ORDRE DE RENVOI

Le LUNDI 17 février 1969.

Il est ordonné,—Qu'il soit permis au comité spécial sur les instruments statutaires de se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée, de déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie des pouvoirs du Comité sauf celui de faire rapport directement à la Chambre; de retenir les services d'un conseiller juridique et d'un adjoint au conseiller juridique.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes,
ALISTAIR FRASER.

29816—1½

(*Texte*)

PROCÈS-VERBAUX

Le MARDI 22 avril 1969.
(3)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à 9 h. 55 ce matin. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave, Stafford—(8).

Aussi présents: M. John Morden, Conseiller juridique adjoint au Comité; M. G. Beaudoin, Conseiller parlementaire adjoint.

Témoin: Le professeur H. W. Arthurs, doyen associé, *Osgoode Hall Law School*, Toronto.

Le président fait lecture d'un rapport sur les activités depuis la dernière réunion. Il mentionne particulièrement le plan des travaux du Comité, le questionnaire relatif aux pratiques en cours pour l'établissement des instruments statutaires et la convocation des témoins.

Sur la proposition de M. Marceau.

Il est convenu,—Que le questionnaire du Comité soit imprimé en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. (*Voir appendice C*)

Sur la proposition de M. Gibson,

Il est convenu,—Que la deuxième liste de documents distribués aux membres du Comité soit imprimée en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. (*Voir appendice D*)

Sur la proposition de M. McCleave,

Il est convenu,—D'allouer un montant raisonnable aux professeurs H. W. Arthurs, C. L. Brown-John, J. R. Mallory et A. S. Abel qui doivent comparaître devant le Comité spécial sur les instruments statutaires, pour les rembourser de leurs frais de voyage et de subsistance, et de leur accorder à chacun une allocation quotidienne de $50.

Le président présente le professeur Arthurs qui fait un exposé sur la question des règlements. Son exposé touche aux aspects suivants du sujet: attributions d'établissement des règlements; procédure à suivre pour faire des règlements; qui devrait faire des règlements; revue des règlements; publication et regroupement.

Après son exposé, le témoin répond aux questions qui lui sont posées.

Le président remercie le professeur Arthurs d'avoir bien voulu comparaître devant le Comité.

A 11 h. 35 du matin, le Comité s'ajourne jusqu'à 3 h. 30, cet après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(4)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à 4 h. 08, cet après-midi. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Baldwin, Gibson, MacGuigan, Murphy, Stafford—(5).

Aussi présents: M. John Morden, Conseiller juridique adjoint au Comité; M. G. Beaudoin, Conseiller parlementaire adjoint.

Témoin: M. C. L. Brown-John, assistant professeur de sciences politiques, Université de Windsor.

Le président présente le professeur Brown-John qui fait un exposé dans lequel il exprime ses opinions sur la question du pouvoir de réglementer. Le témoin donne des exemples de pouvoirs délégués par le Parlement et commente le sujet. Il fait aussi des commentaires relatifs aux documents suivants dont les membres du Comité reçoivent un exemplaire:

STATISTICAL SUMMARY;
SOR/51-197;
SOR/53-35;
SOR/53-111.

Le professeur Brown-John fait certaines recommandations; il développe sa proposition concernant un comité sur les instruments statutaires.

Il est convenu de fournir aux membres du Comité les documents suivants présentés par le témoin:

PROPOSED COMMITTEE ON STATUTORY INSTRUMENTS; PARLIAMENTARY SUPERVISION OF DELEGATED LEGISLATION IN CANADA—APRIL, 1962—C. L. BROWN-JOHN.

Le professeur Brown-John répond aux questions qui lui sont posées.

Le président remercie le témoin d'avoir bien voulu comparaître devant le Comité.

A 5 h. 45 de l'après-midi, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,
Fernand Despatie.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 22 avril 1969

• 0955

Le Président: Messieurs, je vois que nous sommes suffisamment nombreux pour recevoir les témoignages; je propose donc que nous commencions maintenant.

Quelques motions doivent être mises aux voix, mais peut-être devrions-nous attendre à un peu plus tard lorsque nous serons en plus grand nombre.

Qu'il me soit permis, pour commencer de vous rendre brièvement compte de l'état de la question. Le programme de travail, vous le savez, a été adressé à toutes les facultés de droit et départements science politique du pays. Nous avons également écrit à toutes les sociétés juridiques de toutes les provinces du Canada, et au barreau de chaque province, invitant tous ces groupes à nous présenter des mémoires sur le sujet de notre étude.

Nombre de ces organismes nous ont répondu, la plupart d'entre eux indiquant qu'ils ne présenteraient pas de mémoires. Cependant, un certain nombre au moins de ces organismes ont manifesté le désir de comparaître devant nous pour en présenter.

Nous avons, bien entendu, achevé le questionnaire, et il est actuellement entre les mains de 120 ministères, agences ou sociétés de l'État. Sauf erreur, les réponses au questionnaire ont commencé à nous parvenir, bien qu'il faudra probablement attendre jusqu'à la mi-mai avant qu'elles soient toutes rentrées.

J'ai reçu une lettre d'un ministre disant qu'à son avis il faudrait deux mois pour répondre au questionnaire. J'espère que son cas n'est pas typique, mais je crois réellement que la plupart des organismes de l'État devront y consacrer certes au moins trois ou quatre semaines de travail considérable. Nous devrons donc attendre jusqu'à ce que les ministères soient en mesure de répondre au questionnaire sous une forme qui nous soit satisfaisante. Je crois que le bureau du Conseil privé colligera les réponses qui nous seront présentées par son entremise.

Le comité de direction a consenti à convoquer certains témoins. Nous aurons un autre témoin, cet après-midi, outre celui qui comparaît ce matin. Jeudi, à cause de la grève aérienne, notre témoin a dû se décommander. Donc, après la séance d'aujourd'hui, nous nous réunirons le mardi de chaque semaine. A partir de ce moment-là, nous pourrons probablement nous réunir la plupart des mardis et jeudis, au moins jusqu'à ce que nous ayons épuisé notre liste de témoins virtuels.

Sauf s'il y a des questions, je présenterai immédiatement notre témoin de ce matin et lui permettrai de faire une déclaration liminaire qui sera suivie de questions et de discussion.

Quelqu'un a-t-il des questions à poser maintenant au sujet des travaux du Comité?

Nous avons le grand plaisir d'avoir parmi nous ce matin le professeur H. W. Arthurs, doyen associé et professeur à la faculté de droit de Osgoode Hall. Il enseigne surtout le droit administratif et le droit du travail, deux matières qui le rendent parfaitement qualifié pour nous prêter son concours quant au sujet de notre étude. Il est vice-président de la *Canadian Civil Liberties Association;* il était auparavant avocat spécial auprès du Conseil de sécurité du travail de l'Ontario et, antérieurement, arbitre en chef pour le compte de la Fonction publique du Canada. Il a de l'expérience dans la préparation des projets de loi et des règlements du gouvernement féderal et de celui de l'Ontario. On peut dire sans crainte que le professeur Arthurs est l'un des plus éminents professeurs de droit de notre pays, et nous sommes très heureux de l'avoir parmi nous ce matin comme premier témoin à comparaître devant notre Comité.

Le professeur Arthurs: Merci beaucoup, monsieur le président.

Je dois dire qu'en dépit de la liste assez douteuse de mes titres, je préfère comparaître devant le Comité, si vous le voulez bien, en tant qu'usager des règlements, comme membre du public, plutôt qu'en véritable expert, parce que je suis extrêmement intimidé par l'expérience globale des membres du Comité. Certains représentants des partis en

connaissent bien plus long que moi sur le régime de gouvernement et je respect grandement leur compétence. Bien entendu, je sais que vous disposez de l'aide immense de la Fonction publique, du ministère de la Justice et des divers ministères et organismes sur lesquels portera votre étude. Donc, dans un sens, je préférerais témoigner en tant qu'observateur en vous indiquant la façon dont quelqu'un qui est légèrement plus documenté que le lecteur moyen de journaux, mais pas tellement plus, envisage le problème qui vous préoccupe.

Au fond, il s'agit de savoir dans quelle mesure le Parlement lui-même doit se charger non seulement d'énoncer une politique, mais d'en élaborer les détails pour la rendre applicable.

Permettez-moi, au départ, de vous dire ce que je pense. Je déclare respectueusement que l'élaboration des règlements doit être déléguée aussi largement que possible, et que le Parlement doit s'en tenir à définir les grandes lignes des politiques d'après lesquelles fonctionnera ce pouvoir réglementaire, et à examiner attentivement les règlements, une fois élaborés par des moyens que j'espère proposer. En disant cela, je conçois que je lance un défi à bon nombre des membres actuels de la bureaucratie, au pouvoir hippie au sein du gouvernement, à toutes les autres influences néfastes qui entravent, croit-on, les droits du citoyen. Je tiens à dire que, même si, en théorie, toutes les lois doivent, bien entendu, être adoptées par l'Assemblée législative, même si, en théorie, la seule fonction des organismes judiciaires et quasi judiciaires est d'interpréter et d'appliquer la loi, même si, en théorie, les ministres et autres administrateurs de niveau inférieur exécutent simplement les instructions du Parlement, il est temps de reconnaître que cette théorie n'est plus conforme à la pratique actuelle, qu'elle ne peut pas l'être et, à vrai dire, qu'elle ne devrait pas l'être.

Selon moi, nombre de raisons importantes motivent l'adoption des décisions réglementaires, comme on les appelle, et je me propose maintenant d'examiner ces raisons.

Je suppose que vient en tête de liste le fait que le temps du Parlement est très précieux; il devrait donc être réservé aux fonctions dont le Parlement s'acquitte le mieux, c'est-à-dire débattre les questions de grande importance publique, au niveau des principes et de la politique, plutôt qu'à celui des détails. D'après la nature du débat au Parlement, du genre qui renseigne le public, attire et sollicite son attention . . .

Une voix: Y avez-vous déjà été?

Le professeur Arthurs: D'après ce qu'en disent les journaux du moins. Mais permettez-moi de répondre à cette observation. Il me semble que l'intérêt du public est plus ou moins directement proportionnel au relief que le débat accorde aux questions intelligibles pour le public, et je dirais, en toute déférence, que les détails administratifs n'en sont pas. Ces détails ne sont pas vraiment les sortes de questions qui vont attirer l'attention du public. Donc, selon moi, les mesures législatives devraient être rédigées en des termes larges afin de mettre en lumière la question de politique en laissant les questions de détail au soin de ceux qui sont les mieux qualifiés techniquement pour s'en occuper par la suite.

Deuxièmement, certaines mesures législatives très importantes sont peut-être adoptées sans que l'on saisisse pleinement le sens social de la question qui fait l'objet de la mesure ou toutes les conséquences de celle-ci. Peut-être, par exemple, cherche-t-on à supprimer quelque tort fait à l'intérêt public, tort qui est peut-être évident, mais non ses causes, causes qui sont peut-être évidentes, mais non le remède, et pourtant, il faut prendre une décision pour régler le problème. Dans un cas pareil, il y a trois possibilités. D'abord, on peut supposer, que certains faits existent et, sur cette conjecture, on adopte une mesure détaillée. Bien entendu, si ces conjectures se révèlent exactes, aucun mal n'est fait. Dans le cas contraire, on se trouve virtuellement dans une situation très grave et dangereuse où la mesure législative peut se révéler totalement inappropriée et d'application impossible. Donc, on peut peut-être aller à l'autre extrême et dire qu'il suffit, en fait, d'autoriser un ministre ou quelque tribunal administratif à prendre des décisions *ad hoc* pour que celles-ci soient prises en fonction du contexte et, qu'avec le temps, le ministre ou le tribunal administratif devient de mieux en mieux renseigné et, au fur et à mesure que les décisions sont prises, elles sont de mieux en mieux adaptées aux problèmes. Cependant, nous nous heurtons ici

à une préoccupation que ressentent avec raison ceux qui doivent observer ces décisions, qui doivent comparaître devant le tribunal ou présenter des instances à un ministre à propos d'un cas particulier —ils doivent connaître les règles du jeu afin de pouvoir adapter leur conduite en conséquence. En outre, régler des problèmes sociaux importants au moyen d'une série de décisions *ad hoc* laisse inévitablement ouverts des domaines importants au sujet desquels aucune règle n'a été proclamée parce que le problème n'a pas encore exigé de décision. Donc, je propose, en fait, la troisième solution, celle des décisions réglementaires, qui est, dans bien des cas, la plus satisfaisante lorsqu'on se trouve aux prises avec une situation dont on ne connaît pas tous les faits, et qu'on ne peut pas les connaître sans mettre en branle tout le processus de réglementation. Selon moi, autoriser une personne appropriée et bien informée à prendre, dans le vaste cadre de la politique établie par le Parlement, des décisions réglementaires, c'est échapper à la rigidité excessive de la première solution que j'ai indiquée et au vague excessif de la seconde. Pourtant, elle permet en fait à l'administrateur ou au ministre, quel qu'il soit, de faire des recherches sérieuses visant à modifier les règlements, avec la mise en garde qui convient, alors que leur modification semble s'imposer d'après l'expérience, et alors que des faits de plus en plus nombreux se dégagent et commencent évidemment à former une constante. Selon moi, il ne s'agit pas de faire un choix entre la première et la troisième solution, c'est-à-dire entre des mesures détaillées et les décisions réglementaires, mais entre les décisions *ad hoc* et les décisions réglementaires. Aucune loi, à mon sens, ne peut être rédigée d'une façon assez complète et minutieuse pour éviter la nécessité, par la suite, d'en régler les détails soit au moyen de décisions *ad hoc*—décisions prises selon les cas d'espèce—soit par l'adoption de règlements. Voilà véritablement le choix qui s'impose à nous, étant donné l'horaire du Parlement, la difficulté fréquente d'évaluer les faits sociaux et d'estimer intelligemment les solutions que nécessitent des problèmes que nous ne percevons qu'à moitié au moment où la décision est prise pour les résoudre.

Troisièmement, et peut-être à propos de cet argument, nous éprouvons souvent un besoin de réglementer des domaines d'activité d'un caractère technique ou scientifique. Dans ce cas, même si le Parlement peut définir les objectifs généraux à atteindre, il ne peut vraiment pas discuter de façon utile les détails de fond du règlement. Ces détails doivent être mis au point d'après des conseils techniques et scientifiques faisant suite à des consultations avec des spécialistes, et ils doivent être énoncés dans des termes intelligibles pour les spécialistes qui emploient une terminologie technique ou scientifique appropriée, et en assurant la participation des experts scientifiques et techniques à la définition des règles. Ainsi, la qualité réelle de la règle sera vraisemblablement améliorée, à mon avis, du point de vue du public et de ceux qui sont réglementés.

Se présentent ensuite des situations où le domaine d'activité réglementé peut, parfois et doit être particulièrement fluide; les règles devront être assez souples pour s'adapter au mouvement de l'économie et de la technologie ou aux innovations scientifiques. Prenez certains règlements traitant, par exemple, de la commercialisation des drogues. Il serait impossible de modifier sans cesse la loi pour préciser tous les médicaments jamais imaginés jusqu'à ce jour qui pourraient apparaître sur le marché. S'il y a sans cesse des innovations, ce n'est pas simplement à cause de leur nature scientifique mais du fait de l'évolution de la conjoncture. On doit pouvoir sans cesse apporter la règle qui résoudra le problème. On ne peut le faire, à mon avis, que si une autorité d'un niveau inférieur au Parlement peut définir la règle avec célérité et une compétence technique raisonnable.

Un autre argument significatif, à mon avis, c'est que le contenu d'une règle ou d'un règlement peut être basé sur les opinions de ceux qui seront réglementés; il faut donc adopter une forme de législation qui facilite l'expression de ces opinions de temps à autre. La démocratie de participation, si vous voulez, à un niveau assez élevé, intéresse tout le monde. Par exemple, si l'on réglementait la radiodiffusion, il serait nécessaire, avant de formuler des règles, d'obtenir des opinions intelligentes au sujet de la politique qu'il conviendrait d'élaborer ainsi que sur les problèmes techniques qui surgiront, pour que ces règles soient meilleures bien entendu, mais aussi pour que les gens qui seront régis par elles arrivent à se rendre compte que les conditions réelles de l'industrie et du milieu social qu'on veut régir auront des répercussions sur eux. Là encore, il se peut que certains détails administratifs, ceux, en particulier, qui ont trait à la procédure ou à l'administration interne ne nécessitent pas l'attention du Parlement ou soient si peu controversables qu'ils peuvent être adoptés sans l'intervention ou la surveillance directe du Parlement.

Pour terminer, c'est là un sujet vaste, il me semble que les mesures législatives devraient être raisonnablement simples, faciles à lire et d'un caractère durable ou permanent. Chacune de ces qualités est atténuée dans la mesure où la loi traite de questions plus ou moins éphémères, ou dans le mesure où elle ne traite que de détails sans grande portée.

Pour toutes ces raisons, il est extrêmement souhaitable que l'on donne amplement l'occasion aux personnes et organismes appropriés de faire des règlements, d'élaborer des règles, dont beaucoup auront une incidence marqué sur le code de procédure et les droits positifs des citoyens.

Les problèmes qui se posent au Comité ne visent donc pas à diminuer le champ d'application des règlements ou des décisions réglementaires, mais plutôt à assurer que l'acte et le processus de promulgation renferment des protections suffisantes et offrent assez d'occasions de débattre publiquement les questions de politique pour que ceux dont la conduite est réglementée soient pleinement au courant des règlements qu'ils devront observer.

Je reprends donc ma conclusion: il faut donner à l'élaboration des règlements une latitude raisonnable, et il faut donner des directives aux personnes chargées de rédiger les règlements. Ces derniers seront aussi précis que les circonstances le permettront mais pas au point d'empêcher la solution de problèmes inconnus et imprévus.

Permettez-moi maintenant d'envisager la procédure à suivre, selon moi, pour élaborer ces règlements. J'ai déjà parlé de la nécessité de faire participer au processus d'élaboration des règlements ceux qui devront les observer. Dans la mesure où une ordonnance ou un instrument statutaire peut viser particulièrement une personne ou un groupe, les principes élémentaires d'équité semblent exiger que l'on donne à la personne ou au groupe l'occasion d'être entendu. Cette occasion peut revêtir la forme de consultation officieuse, d'une invitation à présenter un mémoire, ou d'une audience publique générale, mais sans qu'elle ait un caractère officiel. Dans certains cas du moins, à cause du tort énorme qui pourrait être causé à l'intérêt public si l'on attendait pour édicter le règlement, d'avoir épuisé tous les rouages consultatifs, cette participation doit suivre et non précéder la promulgation d'un ordre ou d'un règlement. D'autre part, en tant que principe général, la participation des administrés au processus de gouvernement intensifiera vraisemblablement l'efficacité du régime réglementaire. Et comme corollaire, l'adoption soudaine et sans préavis d'un règlement influant sur la vie ou les moyens d'existence de personnes et de groupes suscitera chez eux du ressentiment et de l'antagonisme et une réticence à observer les politiques et les usages proclamés dans le règlement. Évidemment, on ne saurait généraliser, car tout dépend vraiment de l'époque, des gens, de la complexité du problème et ainsi de suite.

Un autre point mérite qu'on s'y arrête. Les mesures législatives et les décisions réglementaires ou règlements ne sont pas à mes yeux une simple enfilade de mots, mais plutôt la concrétisation de jugements de valeur fondés sur l'expérience et la connaissance du sujet. J'éprouve donc de grandes réserves envers la doctrine—professée parfois à mon avis au ministère de la Justice—selon laquelle la rédaction législative est une science pure. Même si je concède immédiatement que des techniciens spécialisés doivent participer à cette rédaction, quant à sa forme et à son contenu, je souhaite ardemment que les instruments statutaires reproduisent la couleur du milieu dans lequel ils doivent s'appliquer. Il s'ensuit donc que le ministère ou l'organisme chargé de l'application des règlements doit jouer un rôle prédominant dans la rédaction de ceux-ci. J'ajouterai que, dans les domaines où des membres du public sont étroitement et directement à l'application des règlements, par exemple dans le domaine des relations ouvrières et de l'immigration, il faut surtout prendre soin de rédiger les règlements dans une langue non technique et facile à comprendre pour que le citoyen qui doit faire appliquer ces règlements puisse agir intelligemment afin de protéger ses propres intérêts.

Permettez-moi d'aborder la question des auteurs des règlements. Évidemment la réponse dépend dans une mesure du genre de règlements. Les règles relatives à la procédure ou à l'administration interne peuvent et devraient être adoptées directement—tout le monde le reconnaîtra je crois — par le ministère ou l'organisme en cause. Lorsque le règlement se rattache à des politiques de fond, les règlements devraient émaner d'un niveau assez élevé, peut-être d'un organisme indépendant de réglementation, comme le Conseil canadien des relations ouvrières ou le cabinet lui-même, suivant le cas, et selon l'organisme autorisé à élaborer les politiques. Si l'on juge approprié de laisser au cabinet le soin d'élaborer les politiques, de toute évidence, il doit accepter la responsabilité à l'égard d'une politique qu'il établit, en la définissant dans

les règlements. D'autre part, si l'on estime plus opportun—ce qui est effectivement le cas parfois, notamment pour les moyens de diffusion—de conférer un mandat assez étendu à un organisme autonome et spécialisé, c'est évidemment cet organisme qui sera le mieux en mesure d'élaborer les règlements. Mais j'insiste ici sur le fait qu'il faut bien se garder de nuire à la mise en œuvre de régimes publics importants de réglementation, surtout lorsqu'aucune question de politique n'est en jeu, sous prétexte que l'ordre du jour du conseil des ministres est trop chargé. Par nature, j'envisagerais donc avec une certaine inquiétude l'idée de confier dans une trop large mesure au cabinet l'obligation d'édicter des règlements.

Je passe maintenant à ce qui me paraît être la partie la plus utile peut-être du travail qui nous occupe, la révision des règlements. Il saute aux yeux que cette révision peut s'inspirer de motifs différents; elle exige donc des procédures différentes. Une révision peut avoir pour objet, par exemple, le simple rassemblement de documents. Comment pouvons-nous être sûrs d'avoir en main tous les règlements qui portent sur un sujet particulier? Je suppose qu'il serait possible de confier, à quelqu'un à qui on pourrait donner le titre de "registraire" des règlements et dont les fonctions, essentiellement d'écritures, exigeraient quand même beaucoup de soin et de connaissances, la tâche d'effectuer la révision en vue de s'assurer que le répertoire des règlements est complet. Si la révision a pour but d'assurer l'intelligibilité, la concordance interne et la tenue linguistique des règlements, j'imagine que, dans ce cas-là également, on pourrait en confier le soin soit à un registraire des règlements soit même à une division du ministère de la Justice. Je crois que ces détails purement techniques ne mettent en jeu aucune question importante qui doive être réglée avant que les règlements entrent en vigueur.

Cependant, si le but recherché est de déterminer, par exemple, si les règlements ne vont pas à l'encontre de la Déclaration des droits ou ne constituent pas une violation des principes de l'équité, il saute aux yeux que la révision devra se faire à un niveau beaucoup plus élevé. Dans de nombreux pays, on a établi les rouages nécessaires à une révision directe par les législateurs ou par un comité de législateurs. A mon avis, on ne saurait surmonter la difficulté en se contentant de prévoir une procédure automatique de dépôt de tous les règlements, ou de certains d'entre eux, devant la Chambre des communes ou devant un comité de la Chambre.

Au départ, pour que la révision soit efficace, il me semble qu'un personnel professionnel doit être mis à la disposition de ceux qui en sont chargés; ce personnel aurait pour tâche de scruter très minutieusement les règlements et devrait être en mesure de se renseigner méthodiquement sur leur application et de déterminer jusqu'à quel point ils reflètent, sur le plan pratique, les politiques consacrées par d'autres lois ou les grands principes constitutionnels.

Deuxièmement, il est très important de situer un problème dans son contexte. Un grand spécialiste américain du droit administratif a dit que ce qui est pour l'un une procédure légale peut être pour un autre une chinoiserie juridique. Ce qu'il a voulu dire, je crois, c'est qu'on ne peut même pas évaluer avec précision la mesure dans laquelle une procédure établie par un règlement entre en conflit avec quelque principe fondamental comme celui du cours régulier de la justice, ni déterminer si cette procédure est équitable avant qu'elle ait été mise à l'épreuve et sans qu'on sache s'il est ou non possible d'assurer aux intéressés plus ou moins d'occasions de se faire entendre, à quelqu'un mettons, pour ne citer qu'un exemple, qui comparaît devant un organisme qui fait fonction de juge dans un contexte où les événements évoluent très rapidement. Que la procédure soit régulière ou non, même ce principe central doit refléter les faits sociaux, économiques et même psychologiques sur lesquels portent les procédures de réglementation.

Qu'arrive-t-il, mettons, si un comité de révision en vient à la conclusion qu'un règlement viole un des grands principes constitutionnels ou, de quelque autre façon, cause un tort considérable? A mon avis, si le comité compétent exprime l'opinion que le règlement est à ce point déficient, il devrait être autorisé à déposer à la Chambre des communes un rapport exposant ses objections, de même que les arguments invoqués par les auteurs du règlement et, à titre spécial, le cas devrait être porté à l'attention des législateurs et l'occasion devrait être fournie à la Chambre de débattre la question.

Bien entendu, il est probable que ce cas ne se présentera pas très souvent, car fréquemment, l'injustice réelle n'est visible que pour ceux qui ont une certaine connaissance du domaine d'activité qu'on a voulu réglementer. De fait, il peut arriver qu'il y ait semblant d'injustice lorsqu'on étudie un règlement dans l'abstrait et hors de contexte. Par conséquent, l'idée d'un comité de surveillance dont l'unique fonction serait d'examiner les règlements

ne me sourit guère mais, dans la mesure où c'est possible, je favoriserais leur examen par les divers comités permanents de la Chambre dont les travaux portent sur différents sujets, comme les transports ou le travail, ou par d'autres comités spécialisés des Communes qui pourraient percevoir le problème dans sa juste perspective.

De même, les séances n'étant pas fréquentes, il me semble que les règlements devraient entrer en vigueur au fur et à mesure qu'ils sont édictés, sous réserve d'une révocation ou d'une contestation par la procédure que j'ai indiquée, car on ne peut vraiment pas immobiliser tous les rouages de réglementation jusqu'à la date, éloignée peut-être, où un comité de la Chambre pourra se réunir pour l'étude de questions publiques importantes, surtout si le Parlement n'est pas en session à ce moment-là. Dans la mesure où c'est possible, j'aimerais que les règlements entrent en vigueur sous réserve de leur examen futur et, en cas d'objections sérieuses, pourvu qu'ils soient déposés et débattus à la Chambre.

A ce sujet, bien qu'un examen par le ministre de la Justice, homme compétent qui peut compter sur le concours d'autres compétences, puisse sans doute être utile, la solution à tous nos problèmes ne se trouve pas là. De toute évidence, le ministre a ses propres intérêts à ménager. Il doit se préoccuper de bien d'autres choses, notamment de la réputation du gouvernement dont il fait partie; à mon sens, il n'est guère en mesure de s'assurer que les règlements sont appropriés et équitables.

Il peut être aussi très important de déterminer si des règlements modifient ou amorcent une politique dans un domaine particulier d'activité, celui de l'immigration ou du travail, par exemple. Souvent, en lisant une mesure législative on ne peut guère se faire une idée de ce qu'est la politique qu'elle consacre; il faut donc se reporter aux règlements qui sont, en somme, l'expression pratique de cette politique. Il serait très judicieux de confier cette tâche aux comités permanents de la Chambre qui ont à s'occuper du sujet particulier ou du domaine d'activité humaine ou économique sur lequel portent les règlements; par cet examen, qui permettrait de déterminer quelles sont les décisions concrètes de poligique qu'incarnent les règlements plutôt que la législation, il me semble que l'objectif principal serait atteint.

Enfin, nous en venons à la révision par un tribunal. Je ne crois pas que ce soit une solution très pratique et, même dans la mesure où elle peut l'être, cette option doit, en somme, être rejetée. On ne peut empêcher un tribunal de statuer que des règlements dépassent la portée de la loi. C'est ce qui arrive à l'occasion. Souvent, à mon avis, il s'agit de cas où le tribunal ne saisit guère les nuances du régime de réglementation, où il peut même voir d'un mauvais œil le but poursuivi et, en interprétant les textes à la lettre, profite de l'occasion pour démolir un écheveau très rationnel de règlements.

Fréquemment, si l'on veut envisager la question de l'autre point de vue, ce n'est pas que le tribunal est très désireux d'intervenir, mais plutôt parce qu'il n'existe pas, en réalité, de moyens d'attirer son attention, personne n'étant habilité à lui soumettre une plainte portant qu'un règlement ou qu'une politique particulière cause un certain tort, soit quant à la procédure, soit quant au fond, puisque personne n'a de grief personnel à exposer n'ayant subi aucun tort qui diffère du tort subi par le public en général. En ce sens, pour celui qui est porté à intervenir, la voie du tribunal ne me semble pas tellement rassurante.

Permettez-moi, pendant les quelques instants qui me restent, d'aborder la question de la publication et de la codification. Je mets de côté les instruments statutaires dont la portée se limite à un particulier ou à un petit groupe. Il devrait être possible de signaler le règlement à l'attention de ce particulier ou de ce groupe en le lui communiquant personnellement; du reste, c'est un principe reconnu dans de nombreuses lois qui régissent l'application des instruments statutaires. Quiconque a été informé personnellement de l'adoption d'un règlement est lié par ce règlement. Cependant, quand il s'agit d'instruments statutaires qui ont l'effet de règlements régissant la conduite du public ou d'un important secteur de la population, il est incontestable, à mon avis, que leur publication s'impose; je crois également qu'il est indiscutable qu'on doit y avoir libre accès à des fins d'examen au moment et à l'endroit—je souligne ces deux mots—où ils sont appliqués. Les douanes et l'immigration offrent deux exemples frappants de cas où les intéressés n'ont pas libre accès aux règlements qui leur sont appliqués et sont assujettis à des restrictions quant au moment et à l'endroit, ce qui ne devrait être toléré que pour les motifs les plus exceptionnels.

Enfin, je reviens sur un point que j'ai déjà mentionné: les règlements doivent être intelligibles pour la personne visée. La science pure de la rédaction de règlements, dont on est si fier dans certains milieux sur la Colline, devrait, à mon avis, céder la

place à l'intelligibilité. Surtout lorsqu'on a affaire à des profanes, rien n'est plus important que de se faire comprendre.

Pour faciliter l'intelligibilité, rien n'est plus important, à mon sens, abstraction faite du choix des mots, que la codification des textes, c'est-à-dire la révision et le regroupement, sous une forme cohérente et complète, de règlements édictés au hasard, au fur et à mesure des circonstances. On a le choix entre plusieurs solutions adoptées par des éditeurs privés, et même, à l'occasion, dans certains cas, par le gouvernement. Il y a l'expédient bien connu de la codification périodique. Quant à savoir à quels intervalles se fait ou doit se faire la codification, c'est sans doute une affaire d'opinion. Pour ma part, par exemple, je n'estime pas qu'une codification des *Statuts revisés du Canada de 1948* à quelque date ultérieure à 1969 assure une périodicité suffisante à mon goût, mais, de toute évidence, les goûts diffèrent sur ce point. C'est le moyen classique de grouper les règlements et la législation. Il y a des méthodes plus modernes, celle des feuilles volantes, par exemple, à laquelle ont recours de nombreux éditeurs privés de documents juridiques, et qu'on retrouve aussi dans d'autres domaines d'activité lorsqu'une mise à jour ou une codification est nécessaire. Je ne vois pas pourquoi on n'aurait pas recours à ce moyen.

Évidemment, il y a aussi un autre moyen qui se dessine à l'horizon: la récupération par ordinateur. Je puis entrevoir le jour où une banque centrale d'ordinateur, dans laquelle seront groupés tous les règlements promulgués par les divers départements et organismes du gouvernement, pourra acheminer des renseignements vers différents endroits, de sorte que ceux qui auront à appliquer ces règlements à Toronto ou à Vancouver, à Québec ou à Halifax, pourront, par un dialogue assez simple avec ce monstre mécanique, obtenir une réponse précise à la question: "Quels sont les règlements qui s'appliquent à tel cas particulier?"; la réponse, du reste —et c'est là-dessus que je termine—sera accessible également au citoyen.

Rien ne me paraît plus dangereux ni plus propre à soulever une inquiétude légitime à l'égard de la promulgation de règlements par le gouvernement que de refuser aux citoyens un accès libre et illimité aux règles qui sont édictées. Merci, monsieur le président.

Le Président: Merci beaucoup, professeur Arthurs, de votre exposé très lucide et très intelligible.

Avant de passer aux questions, puisque nous avons quorum et de crainte que certains membres du comité n'aient à s'absenter à 11 h. à cause d'autres engagements, je proposerais que nous mettions en délibération deux ou trois motions que le secrétaire a préparées et qu'il est approprié de mettre sur le tapis maintenant. La première porte sur l'impression du questionnaire distribué aux ministères. Il y aurait lieu de proposer que le questionnaire afférent aux modes de rédaction des instruments statutaires soit imprimé en appendice au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

M. Marceau: C'est ce que je propose.

La motion est adoptée.

Le Président: Vient ensuite une motion touchant l'impression de la deuxième série de documents distribuée aux membres du Comité. On pourrait proposer que la deuxième liste de documents distribuées aux membres du Comité soit imprimée en appendice au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

M. Gibson: C'est ce que je propose.

La motion est adoptée.

Le Président: La dernière motion a trait aux frais de déplacement et de subsistance et aux allocations quotidiennes d'un certain nombre de témoins, y compris le professeur Arthurs. Des dispositions ont été prises pour quatre témoins jusqu'ici. Un de ces témoins, le professeur Abel, devait venir jeudi, mais en est empêché par la grève à Air-Canada. Cependant, nous verrons à prendre des dispositions pour qu'il vienne témoigner le plus tôt possible.

M. Stafford: Est-ce qu'on lui appliquera le tarif de 7c. du mille ou celui de 12c. du mille accordé au sous-ministre?

Le Président: Je ne connais pas la formule, monsieur Stafford, mais on ne la précise pas dans les résolutions.

M. Baldwin: Est-ce qu'on peut retrouver cela dans les règlements, monsieur le président?

Le Président: J'espère qu'il existe une loi qui autorise ces paiements; nous devrions peut-être nous renseigner, mais il vaudrait mieux commencer par payer les témoins.

La motion porte que des frais raisonnables de déplacement et de subsistance et qu'une allocation quotidienne de $50 soient versés respectivement aux professeurs H. W. Arthurs, C. L. Brown-John,

J. R. Mallory et A. S. Abel, qui doivent comparaître devant le Comité spécial des instruments statutaires.

M. McCleave: C'est ce que je propose.

La motion est adoptée.

Le Président: Nous pouvons maintenant passer aux questions. Notre conseiller, M. Morden, en aura sans doute à poser, mais je voudrais d'abord céder la parole aux membres du Comité qui auraient des commentaires à formuler. Notre autre conseiller, M. le doyen Pepin, a été retenu à l'université par des affaires pressantes. Monsieur Brewin?

M. Brewin: Monsieur le président, un point de l'exposé du professeur Arthurs m'a paru particulièrement intéressant et valable. Il a suggéré que les règlements statutaires soient révisés par des comités permanents appropriés plutôt que par un groupe spécial auquel ils seraient déférés. Je me suis demandé si le professeur Arthurs a réfléchi aux rouages que cela comporte. Les règlements seraient-ils déférés automatiquement au comité compétent? Si je ne me trompe, une des difficultés auxquelles on s'est heurté dans le passé tient à ce que les comités n'examinent habituellement que les affaires qui leur sont déférées; or beaucoup de questions ne leur sont pas soumises. Prenons, par exemple, le cas de l'immigration; à mon avis, tous les règlements d'immigration édictés par décret du conseil devraient être examinés par le Comité permanent de la main d'œuvre et de l'immigration, un comité qui existe déjà. Cependant, c'est précisément de cette difficulté que découle le problème du renvoi de ces règlements au comité et, par la suite, celui de l'exament de la mise en œuvre de ses conclusions. Avez-vous des éclaircissements à nous donner sur la façon dont on pourrait procéder?

Le professeur Arthurs: Même aussi loin que Toronto, monsieur Brewin, il est évident qu'il nous parvient des échos de la controverse actuelle au sujet du rôle des comités, aux termes du nouveau Règlement de la Chambre, et de ce qu'il adviendra d'eux en définitive. Je ne voudrais pas me mêler à cette discussion, mais j'entrevois deux façons particulières de soumettre ces règlements à l'examen d'un comité.

Même si les fonctions actuelles des comités ne sont d'aucune façon modifiées, j'estime qu'il serait très salutaire de poser en principe que les lois et les règlements qui en découlent doivent faire l'objet d'une révision périodique, du moins pour ce qui est des lois importantes qui portent sur des sujets relevant des attributions d'un comité. Je parle ici d'une révision à intervalles raisonnables, tous les cinq ou sept ans, mettons, de façon qu'il soit possible de déterminer quels sont les résultats obtenus et, forcément, d'examiner, en fonction de la politique qu'on entend appliquer, les règlements qui ont été édictés depuis la dernière révision périodique.

J'entrevois un examen approfondi des résultats qu'a donnés la politique de la main-d'œuvre, ou celle de la radiodiffusion, ou n'importe qu'elle autre. A cette fin, il faudra nécessairement grouper les règlements et les évaluer en fonction de la politique établie. Cependant, cette révision se ferait, j'imagine, à intervalles plus éloignés que celle a laquelle je songeais en réalité.

Voici le raisonnement que je me suis fait: j'espère et je suppose que nous nous acheminons vers l'établissement de comités qui pourront acquérir une connaissance de plus en plus étendue du sujet qu'ils sont appelés à étudier. Le moment viendra où ces règlements devront être déférés automatiquement aux membres du comité compétent pour qu'ils puissent s'acquitter de leur tâche; pour accroître leur bagage de connaissances et pour se tenir au courant des questions dont ils ont à traiter, ils devront analyser ces règlements tant à titre de députés qu'à titre de membres d'un comité qui se spécialise dans un domaine particulier de gouvernement. Je compte qu'en définitive le moment viendra où il sera possible à un membre, ou à un nombre approprié de membres intéressés d'un comité, d'amorcer un débat sur un règlement jugé important. Je ne me représente pas un comité qui siégerait continuellement pour procéder à une lecture publique de tous les règlements. J'entrevois la possibilité que tous les membres d'un comité reçoivent régulièrement ces documents et soient en mesure d'amorcer un débat au moyen, mettons, de quelque procédure appropriée.

M. Brewin: Ne serait-il pas possible également, si ces règlements doivent être soumis à des comités, d'établir le régime de ce que vous appelez, je crois, la démocratie de participation? Je pense surtout à l'immigration; à l'heure actuelle, par exemple, les règlements sont édictés par le cabinet, conseillé, bien entendu, par le ministère, mais les candidats à l'immigration, qui sont directement en cause, n'ont guère l'occasion de s'exprimer. Si toute cette question relevait d'un comité, les gens qui sont visés par les règlements pourraient être mis au courant, par l'intermédiaire de sociétés ou de représentants appropriés, des dispositions des règlements qui peuvent donner lieu à des difficultés. Il me semble que

cet aspect de la question serait extrêmememt important si nous pouvions trouver une solution.

Le professeur Arthurs: D'accord, et c'est précisément le genre de question qui, il me semble, se prête très bien à la participation et à la discussion publiques. En toute franchise, lorsqu'on a songé à établir de nouveaux règlements, il est vrai qu'il n'y a pas eu de discussion par l'entremise du comité, mais du moins, il y a eu un certain dialogue entre divers groupes de la communauté, d'une part, et le ministre et le gouvernement, d'autre part. Il en est résulté, si je me souviens bien, un livre blanc. Je pense que dans la mesure où le comité peut, selon la procédure, être mis en branle, dans la mesure où il peut constituer un forum pour ce dialogue, cela serait une excellente chose.

M. Brewin: Merci.

Le Président: Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je songeais à ce que vous disiez, et je me demandais ce qui arriverait si le comité de l'agriculture déposait tous ses règlements sur le pupitre devant nous et si le comité se mettait à la tâche. Du point de vue pratique, le comité se mettrait-il à donner suite à votre proposition? En d'autres termes, comment allons-nous procéder? Mettons que les règlements soient sur le pupitre et que le comité de l'agriculture soit réuni. Comment le comité fonctionnera-t-il une fois réuni dans la salle?

Le professeur Arthurs: J'imagine que, tout d'abord, quelqu'un ferait l'analyse de ces règlements. Nous parlons maintenant de la première fois où on aborderait cette tâche herculéenne. Quelqu'un, par exemple, les experts-conseils du comité (et je souligne de nouveau la nécessité de ces experts-conseils) ferait une analyse en tenant compte de l'application des politiques dans ces règlements qui touchent à plusieurs domaines. Il peut s'agir de ventes ou de normes. Il peut aussi s'agir d'une grande variété de plans relatifs aux permis. Et ces experts-conseils présenteraient un premier rapport au comité.

M. Gibson: Afin de limiter la question à deux ou trois domaines, n'est-ce pas?

Le professeur Arthurs: J'imagine qu'il vous faudrait établir certains principes d'organisation, mais j'espère qu'après les débuts difficiles de l'opération, puisqu'il s'agirait d'un premier examen général de ce qu'est notre politique agricole et de ce que sont les procédures pour y donner suite, il y aurait beaucoup moins de documentation à la longue. C'est-à-dire que les membres du comité recevraient les règlements dès leur publication et pourraient s'y retrouver, parce qu'ils auraient participé à l'examen, ou parce qu'ils auraient reçu la transcription de l'examen. Peut-être aussi que le rapport du comité d'examen leur serait fourni et qu'ils pourraient le lire intelligemment. Ces rapports leur seraient soumis de temps en temps et la situation dont vous parlez ne serait pas continuelle.

M. Gibson: Merci.

M. Stafford: Du point de vue du Canadien moyen, de celui qui est visé par nos lois (et nous parlons d'une démocratie de participation) devant les législatures de notre pays et celle d'Ottawa, pensez-vous que la participation augmenterait ou diminuerait?

Le professeur Arthurs: Voici. J'aimerais que les citoyens participent de plus en plus aux débats. J'entrevois clairement la frustration qui existe des deux côtés, d'une part la frustration du citoyen qui ne peut pas participer à la discussion et, d'autre part, la frustration des législateurs bien intentionnés qui ne croient pas que beaucoup de citoyens désirent participer aux débats, même s'ils en ont l'occasion.

Je pense que la raison de cet état de choses est que nous abordons une nouvelle technique, un nouveau domaine qui n'a été que peu exploré. Ce genre d'activité repose sur d'anciennes traditions. Je pense qu'il nous faut être modestes et réalistes dans nos espoirs, mais c'est une chose qui s'en vient sûrement, et je crois que ces choses se produiront continuellement.

M. Stafford: Pensez-vous que ces choses se produisent à l'heure actuelle? Devraient-elles se multiplier?

Le professeur Arthurs: Ces choses se produisent déjà, particulièrement dans le cas des groupes puissants et bien organisés, qu'il s'agisse de cultivateurs, de syndicats ouvriers, de médecins, etc., de gens qui sont formellement organisés et qui disposent de ressources qui leur permettent de participer aux débats par les voies de communication déjà établies.

Mais, j'entrevois plus d'occasions qui permettront la participation. Cela nécessitera une certaine perte de temps et il ne faudra pas être trop formels, car les gens n'oseraient pas trop participer. C'est là, je crois, une situation qui présente des difficultés.

M. Stafford: Vous avez mentionné que les mesures législatives devraient être rédigées selon des principes généraux. Est-ce bien là ce que vous avez dit ?

Le professeur Arthurs: Je le pense. Il est impossible, vous le savez, de considérer plusieurs lois et de dire en quoi consiste la politique du Canada. Prenons les relations ouvrières comme exemple. C'est un domaine que je connais très bien. Virtuellement, il n'y a pas de déclaration manifeste de politique dans la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail. Cette loi est tout comme la Loi de l'impôt sur le revenu. Les gens qui sont dans le domaine des relations ouvrières et qui ne sont pas initiés ne pourraient guère dire en quoi consiste l'esprit de cette loi. Je ne vois pas pourquoi cela ne devrait pas être évident.

M. Stafford: Ne pensez-vous pas que les rédacteurs de ces projets de loi et de cette législation, à cause de leur longue expérience et de la nature même de leur travail, sont portés à rédiger les lois de façon bien technique et compliquée ?

Le professeur Arthurs: Je pense que c'est l'un des principes qui préside à la rédaction, mais qui n'est pas nécessairement le meilleur, ni le seul.

M. Stafford: Je n'ai pas dit que c'était le meilleur, mais est-ce que cela en est un ?

Le professeur Arthurs: C'est un principe fort répandu.

M. Stafford: A la lumière de ce que vous avez dit (et je ne sais pas si vous désirez considérer des exemples) la plupart de nos droits sont inscrits dans le droit commun. Dans votre témoignage, vous avez mentionné que nous vivons dans une ère de changements perpétuels. Croyez-vous que rédiger une déclaration des droits énonçant tous nos droits dans cette ère de changements perpétuels serait une impossibilité encore plus grande que certains des exemples que vous avez donnés ?

Le professeur Arthurs: Puisque le président ne s'oppose pas à l'impertinence de ces propos, je saisis cette occasion pour dire que selon moi, et en qualité d'agent de l'Association des libertés civiles, la déclaration des droits devrait renfermer des principes généraux. J'estime que l'incorporation de ces principes au projet de loi, même si ces principes ne sont pas exécutoires, donne l'occasion de créer, de grandir, de se développer dans des domaines qui, j'en suis sûr, vous intéressent tout comme moi.

En toute candeur, j'ajoute que, si nous adoptions un tel projet de loi, nous pourrions traverser une période difficile, car ceux qui sont chargés d'interpréter et d'appliquer le projet de loi à des cas réels, tels qu'ils se présentent devant les tribunaux, pourraient ne pas montrer le même enthousiasme que moi et pourraient même être blasés devant des situations qui se sont présentées depuis 1960 par rapport au projet de loi existant. Néanmoins, je pense que, pour donner une nouvelle orientation générale à nos traditions constitutionnelles, nous serions, à la longue, bien servis par un tel projet de loi.

M. Stafford: Mais, dans le projet de loi de 1960, voyez-vous des situations qui ne sont pas déjà prévues par nos droits selon le droit commun, droits que nous avons eus au pays pendant bien des années ? Y a-t-il quelque chose ?

Le Président: Je pense, monsieur Stafford. . .

M. Stafford: Je crois que ceci est bien pertinent. Je pense qu'en considérant certains de ces exemples, nous parlons de la législation de façon plus détaillée. Voici où je veux en venir. Pensez-vous que nous devrions adopter de nouveaux projets de loi parce que, de façon technique, ils prévoiraient ce qui est déjà prévu dans l'esprit même de nos lois ?

Le professeur Arthurs: Envisageons le contexte de nos inquiétudes particulières au sujet de l'adoption de règlements. L'une des inquiétudes au sujet des règlements est, par exemple, que les règlements peuvent imposer des procédures qu'il faudrait suivre, disons devant les tribunaux, et qui seraient injustes, car elles priveraient les gens de ce que l'on considère comme leurs droits, selon le droit commun.

Comme premier principe de l'interprétation des lois, posons que, si la législation dit explicitement qu'une certaine procédure doit être suivie, il faut suivre cette procédure, peu importe si elle empiète sur notre droit commun. Ainsi, dans ce sens, nos droits sont infiniment souples, jusqu'au point de disparaître entièrement. Rien ne peut empêcher la législation de restreindre ce que nous avons considéré comme nos libertés et nos droits traditionnels.

Si nous considérons cet aspect de la question, face aux règlements plutôt qu'à la législation parlementaire, il est un principe qui dit qu'à moins que la législation n'autorise explicitement l'abandon des principes de droit commun, on a le droit d'être entendu, et les règlements qui vont à l'encontre de ce principe ne sont pas censés être autorisés.

Il s'agit là, comme vous le savez, d'une sorte de déclaration générale à laquelle les tribunaux ont recours, à l'occasion. D'autre part, il est difficile de dire qu'en certaines occasions ils devraient y recourir. Ils peuvent ne pas s'apercevoir, par exemple, que le principe est inopérant; ou, ils peuvent comprendre à tort qu'il l'est. Je pense à un cas particulier qui a été porté jusqu'à la Cour suprême du Canada. Le Conseil des relations ouvrières de l'Ontario était l'une des parties en cause. Le juge de première instance décida de se baser sur les principes énoncés dans la Magna Carta pour dénoncer certaines prétendues activités indésirables du Conseil des relations ouvrières de l'Ontario, qui avait refusé à quelqu'un l'occasion d'être entendu. Pour ceux qui possédaient le minimum de connaissances dans le domaine des relations ouvrières, il était évident qu'il ne s'agissait ni de libertés civiles, ni des voies de droit régulières, mais qu'il fallait choisir entre le fonctionnement efficace d'un programme de relations ouvrières et sa destruction, et qu'il fallait, de plus, rectifier les résultats de cette cause par voie législative.

C'est là le problème. Les principes sont là, soit dans la loi, soit dans le droit commun, soit dans la déclaration des droits. Leur application dépend des circonstances particulières. On risque que, souvent, ils ne soient pas appliqués vigoureusement; que, parfois, ils soient appliqués, inconsciemment, trop vigoureusement. Ainsi, nous ne pouvons éviter, en fin de compte, les jugements des administrateurs, des tribunaux et des législatures pour ce qui concerne les intérêts concurrentiels et le degré auquel des expressions comme "voies de droit régulières" peuvent s'appliquer à d'autres intérêts légitimes, sans nécessairement imiter les voies de droit régulières des tribunaux, mais en tenant compte de ce qui est approprié aux circonstances du programme relatif aux règlements.

Je ne suis pas certain d'avoir entièrement répondu à votre question, mais je ne crois pas que ces grands principes s'appliquent automatiquement; il faut créer l'atmosphère nécessaire pour que les gens y croient et s'efforcent généralement de les appliquer. Je pense qu'à cette fin, la déclaration constitutionnelle des droits est très utile. En dernière analyse, nous en revenons au jugement des hommes.

Le Président: Voudriez-vous que le nom de cette cause figure dans le compte-rendu ?

Le professeur Arthurs: Il s'agissait de la cause de Globe Printing.

M. Stafford: Je voulais dire qu'il est très difficile d'énoncer des principes, surtout à notre époque où il se produit plus de changements qu'en aucun autre temps de notre histoire. Lorsqu'ils sont énoncés par écrit, ils doivent être interprétés par un tribunal. Les juges sont portés non seulement à se baser sur les précédents, mais à s'en tenir à la lettre stricte de la loi. Je voulais entendre vos commentaires sur le fait qu'il est difficile d'énoncer ces principes aujourd'hui, puisque nous ne savons pas ce qui se produira dans vingt ans.

Le professur Arthurs: Je crois que cela est juste.

M. Stafford: Plutôt que de les énoncer comme des principes généraux, la meilleure garantie serait peut-être que les 264 membres de la Chambre des communes modifient la loi, comme ils l'entendent, de temps à autre. Vous admettrez, je crois, qu'il est très difficile de modifier une Déclaration des droits ou une loi constitutionnelle une fois qu'elle a été adoptée.

Le professeur Arthurs: C'est exact. Il est également difficile de modifier une loi lorsqu'elle a été adoptée.

M. McCleave: Monsieur le président, je voudrais, à l'occasion de mes débuts au sein de ce comité, questionner le professeur Arthurs sur deux sujets. Premièrement, pour ce qui est du Registraire des règlements, croyez-vous qu'on puisse le comparer, disons, à l'Auditeur général ? Dépendrait-il du Parlement plutôt que du gouvernement ?

Le professeur Arthurs: Je le verrais de préférence relever du Parlement. Toutefois, comme je l'entends, sa tâche est surtout d'ordre technique, c'est-à-dire qu'il n'exécute pas les fonctions d'un ombudsman, comme cela peut se produire dans le cas de l'Auditeur général. Il est là à titre de serviteur du Parlement, pour codifier les lois, pour les rendre accessibles et, j'espère, intelligibles.

M. McCleave: Pourrait-on pousser la chose plus loin monsieur le président ? Je pose la question suivante au professeur Arthurs: au lieu qu'un avocat s'occupe des règlements à l'égard de chaque comité, le Registraire général ne pourrait-il pas diriger un personnel à des fins d'études, et pour mettre à la disposition des divers comités les rapports, les commentaires ou les critiques au sujet des règlements. Un organisme central sur la colline du Parlement pourrait-il faire cela plutôt que d'embaucher du personnel supplémentaire pour chaque comité ?

Le professeur Arthurs: Cela m'enlèverait l'une de mes inquiétudes. C'est là, certainement un expé-

dient auquel ont recours plusieurs systèmes parlementaires et qui semble parfois bien fonctionner. Mais je crois que cela ne serait pas aussi avantageux que d'avoir des gens qui sont au courant des questions dont traitent les règlements.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Il se peut qu'un règlement semblant parfaitement inoffensif soit adopté et que des mesures doivent être prises dans les 10 jours au sujet de la réglementation des compagnies. On peut se trouver dans le bureau du Registraire, ou dans un bureau comparable, étudier le règlement et le trouver parfaitement acceptable. D'autre part, étant donné le problème qui nous inquiète, dix jours peuvent sembler un

• 1055

instant ou une éternité; on ne le sait pas à moins de connaître la rapidité avec laquelle les événements changent dans ce domaine particulier. Que peut-on vraiment dire sans s'immerger soi-même dans la question? Voilà une inquiétude que j'aurais à propos de la centralisation.

M. McCleave: Est-ce là une objection pratique? De toutes façons, ce fonctionnaire n'aurait pas les pouvoirs de prendre des mesures. Je suppose que ce serait le comité parlementaire qui les prendrait, et il se pourrait que ce comité ne se réunisse pas à ce moment-là.

Le professeur Arthurs: Vous m'avez proposé un choix. Si nous parlons de faire ces deux choses et si je vous dis: "Très bien, faisons-les toutes les deux", alors nous avons l'avantage de l'habilité technique, de la compétence centrale, ainsi que de la connaissance du sujet au niveau du comité. Je ne vois pas ces facteurs comme s'excluant mutuellement. Je crois que chacun d'eux apporte sa contribution.

Je voudrais mentionner un autre point: je crois que cela a, dans une certaine mesure, à voir avec le rôle du ministère de la Justice. Ainsi que je le comprends, du moins au stade de l'ébauche, on a certains droits acquis dans la façon de faire les choses, et cela peut être bien ou mal suivant la situation. Toutefois, une certaine mesure d'uniformité non justifiée peut se retrouver dans les règlements. Je m'inquiète à ce sujet, parce qu'ils doivent être rédigés de façon à être intelligibles pour les gens qui les lisent.

M. McCleave: Monsieur le président, mon autre question a trait à la technique législative par laquelle on ajoute des annexes à la fin des lois. Certaines d'entre elles sont adoptées par le Parlement, qui donne ainsi son approbation à l'addition de catégories. Je crois que la Loi sur les produits dangereux constitue un exemple de cela, et je me demande si le professeur Arthurs voudrait nous dire s'il est à propos ou non de le faire.

Le professeur Arthurs: Si vous parlez des produits dangereux à propos desquels je ne connais absolument rien . . .

M. McCleave: C'est un exemple précis où trois ou quatre produits sont mentionnés, mais où on peut ajouter à la liste.

Le professeur Arthurs: Je verrais dans ce titre sinistre le cas classique où une liste de produits pourrait être allongée. On ne peut pas attendre que la question disparaisse du Feuilleton avant de pouvoir ajouter à la liste. Des dommages inouïs peuvent être causés aux gens si on le fait. Donc, je crois qu'il s'agit réellement là du cas classique où il faut dire: "Voici, généralement, ce que nous voulons réaliser", ou mieux encore: "Voici de façon générale le problème, avec en plus des illustrations. Continuez et à mesure que surgissent des produits dangereux, ajoutez-les à la liste".

M. McCleave: Cela vous semble bien que des législateurs comme nous en viennent aux prises avec la rapidité des temps?

Le professeur Arthurs: Je le crois.

M. McCleave: Merci beaucoup.

Le Président: Voudriez-vous nous expliquer votre remarque précédente portant que les règlements pourraient entrer en vigueur pour être ensuite révoqués si on trouvait subséquemment qu'ils sont fautifs?

Le professeur Arthurs: J'ai compris que la proposition signifiait ceci: la loi contient une disposition qui stipule en fait "Voici ce que nous recherchons. Voici l'Annexe A, des illustrations de ce que nous voulons réaliser, et des règlements peuvent être établis par le ministre pour ajouter à la liste".

M. McCleave: Donc, c'est légiférer au moyen de règlements.

Le professeur Arthurs: Oui.

M. McCleave: Il devient partie du statut, n'est-ce pas?

Le professeur Arthurs: En effet.

Le Président: Dans ma comparaison, je demandais si la loi devrait prévoir qu'un comité parlementaire ou l'ensemble du Parlement fasse une étude subséquente des articles ajoutés à la liste. Croyez-vous que cela soit nécessaire ou même possible?

Le professeur Arthurs: En ce qui concerne les produits dangereux, si on soulignait le mot "subséquente", il est évident que l'étude devrait être subséquente et que le règlement devrait entrer en vigueur immédiatement. Il est naturel qu'une controverse surgisse. Par exemple, il peut arriver qu'un groupe de pression soit d'avis que tel produit devrait être interdit, et qu'on décide précipitamment de l'interdire. Après étude par un groupe de législateurs ou de parlementaires, il pourrait être décidé que le produit est inacceptable et qu'il devrait être enlevé de la liste. Je vois très bien se produire ces deux éventualités: mise en vigueur immédiate et étude subséquente.

M. Baldwin: Monsieur le président, je désire exprimer ma satisfaction à l'égard de l'exposé très savant et très utile qu'on nous présenté. Pour ma part, je voudrais obtenir certains renseignements supplémentaires.

Le professeur Arthurs et M. Stafford ont parlé de lois renfermant certains exposés de principe. Il ne résulterait sans doute la nécessité d'adopter de nombreux règlements. Je songe notamment à la Loi sur les transports et à la Loi sur la radiodiffusion, fondées toutes deux sur un exposé de principes. Si je vous ai bien compris, professeur, vous envisagiez la possibilité que ce genre de loi devienne courant et, donc, que davantage de règlements soient promulgués périodiquement, ce qui nécessiterait un certain contrôle ou vérification, n'est-ce pas?

Le professeur Arthurs: C'est à peu près cela.

M. Baldwin: Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point. Nous écartant de la question de la publication, nous nous étions surtout demandés comment remédier aux lacunes des lois. On me pardonnera sans doute d'affirmer que nous sommes en train présentement de chercher notre voie pour ce qui est des comités. Si on assiste à une séance de la Chambre des communes, on n'y voit que de 25 à 30 députés présents, pendant que siègent une dizaine de comités, ce qui démontre qu'on n'a pas encore trouvé la solution idéale et qu'on ne la trouvera probablement jamais. Toutefois, y a-t-il possibilité qu'on puisse se servir des deux genres de comités: les comités permanents, qui exerceraient de temps à autre une surveillance générale des règlements, ou même des organismes de réglementation établis de par la loi, étant donné, comme vous l'avez dit, que le personnel de ces comités aurait acquis un certain degré de compétence dans le domaine en question; un comité spécial chargé, de concert avec le Registraire général, selon la suggestion de M. McCleave, ou de façon indépendante, avec l'aide dont il dispose, de faire enquête sur les cas d'injustice, ou les cas où certains règlements auraient eu des effets imprévus. En d'autres termes, un comité dont les membres auraient acquis une compétence en matière de réglementation. Par suite des problèmes que pose le fonctionnement des comités, le temps qui y est consacré et la difficulté d'avoir un nombre suffisant de membres présents, serait-il justifié de confier au groupe de comités permanents la tâche d'examiner les politiques afin de voir si elles sont conformes aux dispositions de la loi, et au groupe des comités spéciaux celle que j'élaborerai plus tard?

Le professeur Arthurs: Je n'ai pas envisagé cette possibilité, mais j'appréhende une difficulté, notamment que deux comités pourraient atteignent des conclusions différentes en raison de leurs points de vue divergents. Il est indéniable qu'on se fait une certaine psychologie de la fonction qu'on exerce. On assigne à quelqu'un un rôle à jouer et il joue ce rôle, que ce soit de découvrir les injustices commises dans l'application des règlements ou de mettre en œuvre un système cohérent et équitable pour leur application dans un domaine particulier. L'intéressé se cantonne dans son rôle. Je suppose qu'il est normal que ce genre de conflit se produise. On peut se demander si le fait de vouloir assurer que tout point important est étudié vaut l'embarras et la confusion susceptibles d'en résulter.

M. Baldwin: J'ajouterai que j'ai éprouvé les mêmes inquiétudes que vous. Cependant, j'ai toujours pensé que tout comité ou groupe de comités ne fera qu'une étude superficielle des règlements, et que leur fonction principale sera d'inspirer la crainte de Dieu aux rédacteurs des règlements pour qu'ils sentent toujours cette épée de Damoclès suspendue sur leurs têtes. En conséquence, si un comité pourvu de cette compétence professionnelle découvrait quelques cas d'injustices en examinant deux ou trois incidents auxquels on aurait donné beaucoup de publicité, le Parlement aurait fait un grand pas en avant. Je partage vos inquiétudes au sujet des divergences d'opinion dont pourraient faire preuve les divers comités permanents.

• 1105

Le professeur Arthurs: Je dirai d'abord un mot au sujet de la théorie "crainte de Dieu" dans le domaine du droit administratif, car je considère ce point comme étant très important. J'admets volontiers qu'il existe dans toute administration, qu'elle soit fédérale, provinciale, ou même universitaire, des gens tellement légalistes et insensibles à la condition humaine qu'ils tiennent absolument à fouler aux pieds les droits des gens en établissant des règlements ou en prenant certaines décisions. Par contre, j'estime que beaucoup plus d'injustices sont commises par des gens bien intentionnés qui ne se sont tout simplement pas arrêtés au problème, et que la solution à adopter dans le cas de ces personnes, qui forment la grande majorité, n'est pas de leur inspirer la crainte de Dieu, car le problème ne les a tout simplement pas effleurées.

Par contre, il s'agit de créer un climat qui leur ferait considérer comme partie de leur rôle habituel la protection des droits du citoyen—qui nous préoccupent tous deux, j'en suis persuadé—de créer chez les administrateurs un climat selon lequel ils envisagent l'objectif à atteindre comme étant non seulement de se rendre du point A au point B dans l'exécution des politiques, mais d'emprunter une route conforme aux aspirations d'une société démocratique. Comment y arriver? Non pas par une enquête subséquente menée par les tribunaux ou par un comité, mais en prenant les mesures appropriées au tout début de la mise en œuvre de ces divers mécanismes: colloques d'administrateurs en mesure de prendre ce genre de décisions, formation, manuels, publications, déclarations, quelle que soit l'obligation qui en découle—je ne dis pas qu'elles doivent nécessairement avoir force de loi—en faisant prendre conscience aux gens qui prennent les décisions et qui établissent les règlements qu'ils doivent être sensibles à ces autres valeurs. Sans vouloir minimiser la valeur de ces personnes, je dois dire que, même si plusieurs d'entre elles sont très compétentes, elles sont par contre très occupées, et on ne leur a jamais demandé, sauf lorsqu'elles ont été prises en défaut, de tenir compte de ces valeurs. Agissons de façon constructive avant le fait accompli, plutôt que de les mettre dans l'embarras après leurs bévues.

M. Baldwin: J'aurais probablement dû mentionner qu'il y a diverses nuances dans la crainte de Dieu. Véritable crainte de Dieu dans les cas de ces administrateurs qui prennent délibérément des mesures propres à engendrer des injustices. Crainte respectueuse du Seigneur dans le cas de ces gens qui ne pensent pas aux répercussions à long terme des gestes dont ils prennent l'initiative. J'ai constaté, comme membre du Comité des comptes publics, que lorsque certaines personnes se rendent compte que leurs actes peuvent être scrutés à la loupe, elles feront l'effort supplémentaire nécessaire pour réfléchir sur les conséquences des initiatives qu'elles font assumer au gouvernement ou à leur ministère. Je suis tout à fait d'accord que 95 p. 100 des gens tombent dans cette dernière catégorie. Examinons la question de l'établissement d'un comité spécial. Suffirait-il qu'il soit établi en vertu du Règlement permanent de la Chambre, ou est-il nécessaire qu'on adopte une loi qui en définisse les pouvoirs?

Le professeur Arthurs: Je n'oserais le préconiser pour demain, car il me semble qu'on devrait passer par une certaine période d'expérimentation. J'ignore s'il est facile de modifier ce genre de statut de façon à ce qu'il s'améliore avec le temps, et si la dignité accordée à un comité en l'établissant en vertu d'une loi est plus valable que de sacrifier la flexibilité qui s'impose pour faire face aux problèmes qui surgissent au cours des ans. Il faut tracer une ligne de démarcation quelque part.

• 1110

M. Baldwin: J'aurais deux autres questions à poser, monsieur le président. Tout en respectant l'opinion de mon bon ami, M. Brewin, a-t-on songé qu'un comité spécial devrait comprendre des membres du Sénat, pour ce qui est, notamment, de la question de continuité ? Je crois que dans le domaine de certaines compétences, les comités attitrés comprennent des membres des deux chambres. En supposant que le sénat existe toujours à Ottawa, y aurait-il avantage à ce que certains de ses membres, qui représentent un large éventail d'opinions, fassent partie du comité ? Je ne le préconise pas, je voudrais simplement qu'on me renseigne, en songeant à votre collègue, M. Knowles.

M. Brewin: Je suis d'accord avec lui.

Le professeur Arthurs: Je ne voudrais pas m'immiscer dans ce débat, mais il est évident que la réponse découle de ce que vous envisagez pour l'avenir du Sénat. Si l'on est d'avis que le Sénat pourrait se consacrer à des initiatives plus utiles, celle-ci pourrait bien en être une. Si on conclut qu'il s'agit d'une institution dont l'orientation ne doit pas être changée, il en va tout autrement. Je ne crois pas que cela découle de la constitution du comité, mais plutôt de ce qu'on considère dans l'ensemble comme étant le rôle du Sénat.

M. Baldwin: M. McCleave a soulevé un point que je voudrais développer. Ces deux attitudes ou fonctions sont-elles justifiables ? S'il existait pareil comité ou groupe de comités, comment serait-il en mesure d'examiner les règlements édictés en vertu d'une loi qui mourrait de sa belle mort après avoir été déposée devant la Chambre, à moins qu'elle n'ait déjà été confirmée par le Parlement ? M. McCleave a mentionné une autre possibilité, notamment la contestation d'un règlement. Quelle forme prendrait cette dernière ? Il s'agit là de deux différentes manières d'aborder le même problème. Un comité parlementaire pourra étudier un règlement pour le confirmer ou l'abolir.

Le professeur Arthurs: Je favoriserais personnellement cette dernière situation, soit la mise en vigueur du règlement sous réserve de contestation. En l'occurrence, je verrais le comité faire rapport du règlement contesté, non pas simplement en le déposant devant la Chambre, mais en signalant tant les objections présentées que les réponses à ces objections de la part des auteurs du règlement. Le rapport serait déposé devant la Chambre qui pourrait le débattre de façon intelligente. Si elle décidait de le contester, elle pourrait procéder par voie de résolution, mais je ne voudrais pas que cela devienne la procédure normale. Je soutiens qu'il devrait y avoir analyse raisonnée du règlement, de ses lacunes et de ses avantages, de manière à assurer qu'on prenne cette décision après mûre réflexion et non pas machinalement.

M. Baldwin: Je vous remercie.

Le Président: J'accorde la parole à M. Morden.

M. Morden: Devrait-on prévoir un certain mécanisme de redressement, advenant une contestation ? N'y aurait-il pas des injustices ou des difficultés qui surgiraient si un règlement entrait en vigueur et que, par la suite, on poursuive certaines personnes que certains droits changent et que, subséquemment la Chambre abroge ce règlement ? Doit-on courir ce risque, ou y a-t-il moyen de l'éviter ?

Le professeur Arthurs: J'admets qu'il s'agit d'un risque qui donne le frisson lorsque, comme vous l'avez signalé, le règlement est abrogé. Dans la mesure du possible, il serait peut-être opportun de remettre la peine en pareille circonstance. Ce serait une solution possible, qui ne résoudrait pas le cas où l'abrogation du règlement entraînerait une perte importante pour une entreprise ou une autre conséquence du même genre.

Malgré cela, je ne vois vraiment pas comment pourrait s'effectuer autrement et de façon expéditive l'administration de la chose publique qui, après tout, ne se fait pas à la légère et sans tenir compte des principes directeurs établis par le Parlement, et dont la légalité, pour le meilleur ou pour le pire, peut être contestée devant les tribunaux comme étant *ultra vires* en alléguant que le règlement n'est pas autorisé par la loi.

M. Morden: En ce qui concerne la révision judiciaire, vous avez déclaré que, dans plusieurs cas, les tribunaux ne voient pas telle loi d'un trop bon œil et qu'ils préfèrent plutôt interpréter littérallement les lois habilitantes en vues d'un résultat précis.

Prévoyez-vous des circonstances ou situations où il conviendrait d'inclure dans la loi une clause interdisant à un tribunal de juger de la validité d'un règlement? Serait-ce indiqué dans toutes les circonstances?

Le professeur Arthurs: Je ne serais pas pressé de l'exiger. Je sais que les clauses d'interdiction ne sont pas tellement populaires de nos jours, et je préférerais qu'on les réserve aux cas de jugements à rendre plutôt qu'aux cas de réglementation. Il n'arrive pas tellement souvent que cela pose un problème sérieux.

M. Morden: Vous croyez en définitive que la loi ne devrait pas comprendre de clause interdisant l'examen des règlements par les tribunaux, par opposition aux cas de jugements, n'est-ce pas?

Le professeur Arthurs: En d'autres termes, je suis d'opinion que cela n'urge pas. Je sais que les opinions sont partagées à ce sujet, mais on n'en retirerait aucun avantage important et il en résulterait certains inconvénients. Je favoriserais le statu quo à cet égard.

M. Morden: Pour ce qui est des règlements ne visant que des particuliers ou un groupe restreint, êtes-vous d'avis que la loi conférant le pouvoir d'établir ces règlements devrait prescrire que le règlement ne peut être établi ni entrer en vigueur sans qu'on ait préalablement l'occasion d'être consultés, et que cette condition est nécessaire pour que le règlement soit valide juridiquement?

Le professeur Arthurs: Je ne le crois pas, même si j'admets qu'il est possible d'établir une règle générale sous le couvert d'un jugement qui ne vise qu'une seule personne. Par contre, nous faisons face aux mêmes difficultés même dans le cas des jugements, si c'est là ce qui se produit. Il y a des cas où les torts causés exigent au préalable une détermination des droits ou l'abrogation ou la modification du règlement lorsque le cas a été porté devant les tribunaux. Prenons le cas des substances dangereuses. Il peut bien arriver que quelqu'un subisse un tort considérable dans ses affaires ou sa réputation par suite de la promulgation de pareil règlement. Pourtant, s'il y a véritable danger de blessure corporelle ou de mort, je pense que le sentiment général serait le suivant: "Adoptez le règlement sans tarder, puis tenez l'audience. Si on découvre que le règlement n'est pas basé sur la réalité, il s'agira de le modifier ou de l'abroger."

M. Morden: En règle générale, connaissez-vous suffisamment les lois fédérales pour nous dire si, d'après vous, on a tiré suffisamment parti des possibilités qui s'offraient de conférer le pouvoir d'établir des règlements? D'après ce que vous avez dit, je crois comprendre qu'on n'a pas suffisamment utilisé jusqu'ici les mécanismes législatifs existants.

Le professeur Arthurs: Il est évident que je ne connais pas à fond les lois fédérales, car j'œuvre surtout dans le domaine provincial. Je signalais surtout l'opinion générale voulant qu'il y ait un vice intrinsèque dans les règlements. J'avais à l'idée cette opinion plutôt que le code des lois.

M. Morden: Attardons-nous quelque peu à faire une comparaison des divers droits. Je crois savoir que vous connaissez assez bien le droit administratif des États-Unis.

Le professeur Arthurs: C'est exact.

M. Morden: Je veux parler du droit positif des États-Unis. Les législateurs du Congrès insistent-ils davantage sur le pouvoir d'adopter des règlements ou des règles que ne le font ceux du Parlement canadien?

Le professeur Arthurs: Je serais porté à le croire, d'après le peu que j'en connais. J'ai l'impression que l'établissement des règlements représente une fonction très importante de plusieurs organismes administratifs. Par contre, je dois dire que souvent il ne s'agit pas de choisir entre la loi et l'établissement des règlements, mais plutôt entre ce dernier et la prise de décisions, et que là où nous aurions tendance à accorder à un administrateur le pouvoir de prendre des décisions selon les circonstances, les Américains opteraient plutôt pour l'établissement de règlements pertinents. Évidemment, cela varie d'un domaine à l'autre. Dans ce domaine, on a davantage recours, aux États-Unis, au mécanisme des audiences publiques sous l'égide de divers organismes administratifs. Bien qu'il comporte parfois des inconvénients et ralentisse la procédure, le règlement qui en résulte est souvent plus efficace.

M. Morden: J'ignore si je prendrai encore beaucoup de temps, monsieur le président. Je voulais poser trois courtes questions circonstanciées.

Le président: Je suis prêt à les accepter, monsieur Morden.

M. Morden: Vous avez sans doute remarqué que dans la législation fédérale, et certainement dans celle des provinces, presque toutes les lois confèrent l'autorité d'édicter en général des règlements aptes à assurer la mise à exécution des dispositions de la loi. Avez-vous des commentaires à faire —quels qu'ils soient—sur une disposition qui confère une si grande autorité?

Le professeur Arthurs: Bien que cette autorité paraisse à première vue très grande, dans nombre de cas elle ne consiste guère qu'à maintenir des règlements de procédure assez ordinaires. En fait, c'est même le contraire et, lorsqu'on s'en est servi à l'occasion pour appuyer l'essentiel d'un règlement, cette autorité s'est révélée insuffisante. Par conséquent, la façon dont les tribunaux ont interprété cette disposition particulière n'a jamais été très libérale.

M. Morden: Qu'en est-il du pouvoir d'édicter des règlements visant à restreindre le sens d'un terme de la loi? C'est-à-dire qu'au lieu de définir le terme dans le texte de la loi, on laisse à l'autorité chargée de faire les règlements le soin de définir la loi.

Le professeur Arthurs: En fait, cet expédient n'a pas seulement pour but de définir les termes, il consiste très souvent à définir la portée pratique de la loi. On ne peut faire cela qu'après avoir traité de très nombreux cas, en acquérant une expérience. Il ne s'agit pas, par exemple, de cerner tous ceux que l'on pourrait de près ou de loin associer à la définition très large d'un mot; il ne s'agit pas non plus d'exclure qui que ce soit avant d'avoir acquis une certaine expérience.

M. Morden: Cela peut être une bonne chose, à condition qu'on s'en serve quand il faut.

Le professeur Arthurs: C'est une chose qui peut être très utile, et je pense que le contraire serait désastreux. Prenons le cas d'un secteur de l'emploi; vous vous rendrez compte que l'on pourra résoudre les gros problèmes en traitant avec des entreprises ou des employeurs d'une certaine importance, mais qu'à partir du moment où leur importance est beaucoup plus considérable, les problèmes, pour une raison ou pour une autre, se règlent d'eux-mêmes, ou que, dans certaines secteurs de l'industrie, les problèmes se résolvent par eux-mêmes. Je crois que c'est un moyen très utile.

M. Morden: Que pensez-vous du pouvoir d'édicter des règlements qui auraient pour effet de modifier des dispositions déjà en vigueur en vertu d'une autre loi? Pourriez-vous répondre dans l'abstrait?

Le professeur Arthurs: Je ne puis pas répondre dans l'abstrait parce qu'on ne sait pas s'il s'agit d'une modification. Il se peut que ce soit un problème très épineux, et ceux qui ont édicté le règlement peuvent nier qu'ils ont en fait modifié une loi. Je crois que l'exemple classique est celui du litige relatif à la Loi sur les mesures de guerre.

M. Morden: Qui avait trait aux produits chimiques.

Le professeur Arthurs: Oui. En pareils cas, l'autorité est si large qu'à vrai dire je ne tiens pas à ce qu'on permette manifestement une modification à la loi, par ses règlements.

Le Président: J'aimerais poser une question, professeur Arthurs.

En ce qui concerne l'organisme de révision que vous avez proposé, c'est-à-dire les comités permanents—et je crois qu'il s'agit là de la recommandation la plus précise que vous nous ayez faite—nous devons reconnaître que, si l'on n'avait pas été généralement d'avis qu'une révision était nécessaire, notre comité n'aurait pas été mis sur pied et que, par conséquent, nous œuvrons dans le contexte général du parlementarisme, et que nous voudrions évidemment savoir quel organisme devrait effectuer la révision s'il y a lieu.

Certains diront que, même avec la collaboration de spécialistes, l'examen des règlements dépasserait l'intérêt et même la compétence d'un comité parlementaire permanent. Mais je suppose que vous répondriez que, si les règlements ont un caractère tellement technique qu'ils n'ont aucun sens pour les intéressés, alors c'est qu'ils ont été mal rédigés, et que cette raison serait suffisante pour qu'on les soumette à l'examen du comité, qui s'assurera qu'ils sont sous une forme compréhensible pour le consommateur. Le comité de l'agriculture, par exemple, compte généralement un bon nombre de représentants des populations agricoles, et je suppose qu'on peut les considérer comme consommateurs, tout comme ceux du comité de la justice qui, avec ses nombreux avocats, peut prétendre représenter le consommateur dans son domaine.

Le professeur Arthurs: La réponse que vous m'avez attribuée dans votre question est bonne, mais j'ajouterai qu'il y a des questions techniques

qui—malheureusement ou heureusement—dépassent ceux d'entre nous qui ne sont pas experts en la matière; cela devient alors un concours d'experts: les experts du ministère, les experts du comité, les experts envoyés par ceux à qui s'applique le règlement. Le comité est davantage en mesure d'évaluer ce concours s'il a ses propres experts-conseil que s'il n'en a pas; cependant, à un certain moment, il vous faudra probablement vous plier à l'avis des gens dont vous respectez le plus les qualifications professionnelles. C'est le même problème dans les témoignages d'experts des tribunaux de justice, et je crois que vous l'aurez également. Cependant, il n'est pas toujours possible de rédiger des règlements dans le langage des profanes; dans un domaine tel que la réglementation des drogues ou quelque chose du genre, je pense qu'il serait malavisé de simplifier.

Le Président: Il y a un autre domaine que j'aimerais aborder, celui des critères dont se servirait un comité pour réviser les règlements. Je suppose qu'il s'agit là d'une des questions les plus délicates qui se poseront à nous. Le fond des règlements devrait-il être exempté, selon vous, de la révision? Si cette révision devait être effectuée par un comité permanent, le comité devrait-il considérer qu'il s'agit d'une question de politique établie par la loi, que les discussions devraient cesser à tel point en ce qui concerne la politique, et cette considération ne devrait-elle être que technique, à savoir si le règlement est intelligible et conforme à l'autorité conférée par la loi?

Le professeur Arthurs: Ces deux questions sont certainement importantes, mais je crois—surtout lorsque l'on parle de revue périodique—que je serais en faveur d'une discussion des politiques. Je pense qu'il faudrait traiter un peu de ces jugements de politique qui se situent dans les vastes limites des lois, et qu'un comité est un endroit approprié pour le faire. Je ne voudrais donc pas apporter trop de restrictions quant aux problèmes qui pourront être abordés. Bien au contraire, je pense que certaines lois laissent à vrai dire la porte grande ouverte à toutes sortes de jugements de politique. Voilà que survient une difficulté, un problème social: il faut faire quelque chose. Mais on ne sait que faire. A un certain moment, il faut pourtant intervenir et investir quelqu'un du pouvoir de faire enquête. C'est très bien qu'il le fasse; mais il faut également qu'il rende compte, qu'il fasse rapport. A qui faire rapport sinon aux personnes qui sont chargées de ce domaine critique?

Le Président: Il y a cependant danger qu'après avoir mené une bataille législative pour des raisons qui sont peut-être purement politiques au cours d'une législature, et qu'une fois la loi adoptée par un gouvernement majoritaire qui accepterait les politiques énoncées dans le bill, des règlements soient édictés, que ces mêmes règlements reviennent à la prochaine session, qu'il s'agisse ou non de la même législature, et que l'on recommence la bataille à propos des règlements. Ou alors, est-ce qu'on décide une fois pour toutes de la politique? Monsieur Brewin?

M. Brewin: Vous avez encore une majorité. Je ne voudrais pas répondre à la place de M. Arthurs, mais je poserai une question supplémentaire en demandant si les mêmes législateurs sont au pouvoir.

Le professeur Arthurs: Vous avez parfois une majorité parlementaire, mais . . .

M. McCleave: Le gouvernement n'a donc jamais été représentatif pendant les cinq dernières années.

M. Brewin: J'ai déjà été malmené lorsqu'il y avait une bonne majorité parlementaire—à toute fin pratique.

M. Stafford: Une bonne majorité parlementaire.

M. Brewin: Une majorité effective, peut-être pas très bonne.

M. Stafford: C'est ce que vous avez dit.

M. Brewin: Je voulais dire au sens où elle était en mesure d'adopter ce qu'elle voulait.

Le professeur Arthurs: Souvent le bill ne contient pas l'exposé de la politique. Fréquemment, il ne fait que stipuler que le ministre peut faire les règlements qu'il juge appropriés, ou que tel conseil peut faire telle ou telle chose, que l'on décrit en termes tout aussi vagues, et, bien que l'on se soit souvent demandé si c'était un problème et si l'on devait y remédier, aucun jugement n'a en fait été rendu. Si un jugement a été rendu, il l'a été dans le *Hansard*, et non pendant l'étude du bill. Je n'ai pas d'objection à ce qu'on discute des politiques.

Le Président: Même si cela revient à répéter ce qui a été fait, et comme vous le faites remarquer, ce qui a été dit dans le *Hansard* de l'année précédente?

Le professeur Arthurs: Je n'ai pas la naïveté de croire que c'est nécessairement le cas, mais il est permis d'espérer qu'un comité responsable reconnaisse ses limites. Mais admettons qu'une loi qui a été adoptée il y a dix ou vingt ans, ou même quarante ou cinquante ans, peut être tombée quelque peu en désuétude. Il est préférable que nous le sachions.

Le Président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: Ne serait-ce pas demander au comité parlementaire établi de renoncer à ses fonctions appropriées si on l'empêche d'étudier les questions de politique, pour ne s'en tenir qu'aux questions de forme? Je ne saurais personnellement imaginer un comité parlementaire qui s'imposerait des privations au point de refuser d'examiner des questions de politique et de droit.

Le professeur Arthurs: Cette particularité de la nature humaine peut effacer plus ou moins les mérites de notre discussion. Je pense que, de toute manière, on peut tendre en ce sens.

Le Président: Je suppose que cela sera plus vrai si l'on suit la recommandation que vous nous avez faite, à savoir que les règlements soient référés aux comités permanents. S'il existait un comité permanent spécial qui ne s'occupait que de règlements et auquel tous les règlements seraient référés, je pense qu'on aurait une étude plus pure, si je puis dire, des règlements qui lui ont été soumis. Je pense que votre proposition implique une révision des politiques.

Le professeur Arthurs: Comment pourrais-je me permettre de dire dans le compte rendu que je m'oppose à la pureté? Vous me placez dans une situation difficile.

Le Président: S'il n'y a plus de commentaires, nous laisserons le professeur Arthurs dans cette situation ambiguë pour le reste de la séance.

Nous aurons un autre témoin à 3h 30 cet après-midi. Avant de lever la séance de ce matin, j'aimerais exprimer notre gratitude au professeur Arthurs. Je sais que de nombreux députés ont du quitter la réunion avant la fin pour assister à d'autres réunions de comités. Mais le fait que la discussion se soit prolongée jusqu'à maintenant montre bien l'intérêt qu'a suscité le professeur Arthurs et son exposé. Il a non seulement réussi à nous brosser un tableau d'ensemble, mais, à maintes reprises, il nous a peint la situation en détail. Il s'agit là d'une excellente introduction au sujet de notre première séance publique. Nous sommes très reconnaissants au professeur Arthurs de son exposé et du bon départ qu'il a donné à nos délibérations. Merci.

Le professeur Arthurs: Merci.

Le Président: Monsieur Stafford, pourriez-vous proposer l'ajournement?

M. Stafford: Je le propose.

La motion est adoptée.

Le président: La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le mardi 22 avril 1969

• 1607

Le Président: Messieurs, nous avons le plaisir d'avoir comme témoin cet après-midi le professeur Lloyd Brown-John, professeur adjoint de science politique à l'Université de Windsor. M. Brown-John a fait ses études à l'Université de la Colombie-Britannique et à l'Université de Toronto où il a terminé une bonne partie de son doctorat; il a également travaillé deux ans dans cette ville pour le ministère des Affaires extérieures où il s'occupait de la rédaction des décrets du Conseil; il a donc une connaissance pratique de ce domaine où son influence sur la théorie est considérable. Il est l'une des rares personnes qui ont vraiment travaillé dans ce domaine, et—comment dirai-je?—qui ait survécu pour nous raconter l'histoire; il a tout au moins survécu pour venir témoigner à un titre qui n'a rien à voir avec le gouvernement et nous sommes très heureux de l'accueillir. Sans autre forme, je demanderai au professeur Brown-John de s'avancer.

Si vous avez un exposé à faire, nous serions heureux de l'entendre dès le début après quoi les membres du Comité engageront le dialogue avec vous.

M. C. Lloyd Brown-John (professeur adjoint au département de science politique de l'Université de Windsor): Je dirai tout d'abord que je trouve assez étonnant que la Chambre des communes se soit enfin décidée à créer un comité pour étudier une chose pour laquelle, à mon avis, seuls quelques "originaux" de mon espèce peuvent se passionner.

• 1610

Je crois que ce que vous appelez les instruments statutaires et ce que j'appelle les lois faites par délégation d'autorité touche les gens de beaucoup plus

près qu'ils ne pensent. J'ai commencé à m'y intéresser tout d'abord parce que je me préoccupe de l'individu et de ses relations avec le gouvernement.

Je dois dire tout d'abord que j'envisage la question avec un certain nombre de postulats à l'esprit. Premièrement, je prends pour acquis qu'il est nécessaire que l'autorité statutaire prenne des décisions réglementaires, et je ne mets donc pas en doute la nécessité des décisions réglementaires. Mais je m'interroge, comme tout le monde, sur la quantité de décisions réglementaires, mais il n'y a pas de doute dans mon esprit que l'on doit en faire usage.

Je pense en second lieu que seule la Chambre des communes ou le Parlement—je préfère le terme "Parlement"—que seul le Parlement, dis-je, a l'autorité et la responsabilité en ce qui concerne les lois faites par délégation d'autorité. Je suis d'avis que cette responsabilité n'a pas été exercée de façon satisfaisante dans le passé; en fait, ce fut le cas pendant toute l'histoire parlementaire du Canada. Si vous l'examinez quelque peu, vous en conviendrez probablement. Nous effectuons actuellement des réformes dans la procédure, et je pense qu'il s'agit simplement d'une réforme de procédure.

Troisièmement, je suppose que le Comité est mandaté pour étudier la nature des diverses formes d'autorité déléguée. Je ne parle pas seulement des lois faites par délégation d'autorité; je parle également des moyens de les faire.

Je passe à un autre postulat, à savoir que vous êtes clairement mandatés pour étudier les moyens de mieux définir les lois, c'est-à-dire les instruments statutaires eux-mêmes.

Je postule également—et l'existence de ce comité justifie mon postulat—que le Parlement doit surveiller plus étroitement la législation.

Finalement, je crois que vous aimeriez avoir des propositions sur la meilleure manière d'y parvenir. Je me contenterai de développer une de mes idées sur le sujet. J'y pense depuis longtemps, et j'ai fait de nombreuses recherches et des travaux non moins nombreux à ce sujet; je suis disposé à vous la faire connaître.

Il y a un autre postulat que j'ai oublié de mentionner. Il y va de l'intérêt public que le Parlement accepte et garde la responsabilité des décisions réglementaires prises par ceux à qui l'autorité a été déléguée. J'aurais dû en parler plus tôt, car il s'agit en fait du cœur du problème.

Comme je l'ai déjà dit, je ne nie pas la nécessité d'avoir des mesures habilitantes ou des dispositions légales qui accordent aux administrateurs, aux ministres, le droit de prendre des décisions réglementaires. Je ne suis pas davantage convaincu du bien-fondé des allégations de certains députés selons lesquelles le pays est dirigé de plus en plus par la bureaucratie et que nous vivons dans un pays de bureaucrates. Je dirais que le Parlement serait le premier responsable de cet état de choses. Si le Parlement considère que la Fonction publique empiète sur son rôle, il a la capacité et le devoir d'intervenir et de prendre les choses en main. Il est entièrement habilité à le faire et devrait le faire.

Mes propres recherches dans ce domaine m'ont convaincu que trop souvent les décisions réglementaires manquent de précision et de cohérence et j'espère avoir l'occasion de vous donner quelques exemples. Des exemples, on peut en citer indéfiniment, mais je vous donnerai un cas particulier qui illustre bien un certain nombre de points critiques concernant à la fois la délégation d'autorité et ce que je redoute le plus, la subdélégation d'autorité, c'est à dire la subdélégation par voie de règlement statutaire. Je crois que cette interprétation statutaire dépasse les attributions du ministre.

• 1615

Dans les études que j'ai faites, j'ai passé en revue certaines procédures qui servent actuellement à la révision parlementaire des décisions réglementaires, à savoir les comités, les questions, les différentes formes de débat, bref, toutes les procédures normales que l'on retrouve énumérées dans les livres. Je puis conclure—et John Kersell que vous interrogerez tout à l'heure sera d'accord avec moi—que les procédures qui se présentent actuellement sous forme de débats et de questions ne sont pas appropriées, et ceci parce que les députés eux-mêmes n'ont pas les moyens d'être informés de ce qui se passe. A ce sujet, je dirai que la principale faiblesse vient de la Loi sur les règlements elle-même. Je suis convaincu que la Loi sur les règlements a sérieusement besoin d'être révisée: elle est imprécise et inappropriée; je crois qu'il y a beaucoup a faire en ce sens.

J'aimerais ajouter un commentaire sur un sujet qui m'intéresse particulièrement. J'ai élaboré une

théorie de mon cru sur le comportement du Parlement et sur le pourquoi de ce comportement. C'est ce que j'appellerai la théorie de l'individualisme de cocon, et elle porte que le Parlement, aujourd'hui, agit de manière à faire des lois pour protéger le citoyen en dépit de lui-même. En d'autres termes, il le protège contre des maux dont il ignore tout. J'estime que cette sorte d'individualisme de cocon constitue une reconnaissance des droits de l'individu; d'autre part, j'y vois tous les dangers inhérants à un État bureaucratique ou à un État qui est trop gouverné. Rien ne m'inspire plus de crainte que les appels à une activité plus grande de la part du gouvernement, à un rôle gouvernemental plus considérable dans les secteurs d'entreprise individuelle. J'éprouve cette crainte simplement parce que c'est l'individu lui-même qui demande au gouvernement de réglementer sa vie. On va trop loin dans ce sens et j'estime que, s'il faut procéder par des lois, il incombe aux parlementaires de garder la haute main sur les affaires pour prévenir la suite logique et inévitable, soit le triomphe de la bureaucratie ou le contrôle bureaucratique de l'individu.

Je donne rapidement quelques exemples du genre de pouvoirs que le Parlement délègue à diverses personnes. Je ne viserai pas les ministres en particulier, car, dans bien des cas, la personne n'est pas un ministre; ce peut être une action exercée par droit ministériel—le ministre peut agir en vertu d'une loi. Mais il y a des délégations de pouvoirs qui vont loin, et je vais vous donner un exemple tiré d'une série de règlements qui montre jusqu'où les choses peuvent aller, à un point que je considère extrêmement dangereux.

Ainsi, l'article 3*a*) de la Loi sur l'opium et les drogues narcotiques autorise la délivrance des permis: voilà une stricte délégation de pouvoirs. L'article 413*a*) de la Loi sur la marine du Canada autorise le ministre ou quiconque agit en son nom à imposer des amendes, à retirer les permis, à fixer le moment où doit se produire telle ou telle chose, à mener des enquêtes. Pour vous donner un exemple de ce que je considère le point dangereux auquel on peut pousser les choses, je vous citerai une série de règlements établis en vertu de l'article 7 de la Loi sur les passages d'eau. Ce sont trois règlements pris au hasard qui tous stipulent que, si le Ministre est d'avis que l'exploitation d'un bac n'est plus dans l'intérêt public, il peut retirer le permis d'exploitation de ce bac. Il y a au moins deux points qui m'inquiètent dans pareille délégation de pouvoirs.

• 1620

Une Voix: Je m'excuse de vous interrompre; avez-vous les numéros de ces règlements?

M. Brown-John: Oui. Les numéros sont DORS/60-6, DORS/59-49 et DORS/59-184, qui tous ont trait au même article, l'article 15*f*) de ces règlements.

M. Stafford: Qu'entendiez-vous par retrait de permis? Parliez-vous de la Loi sur la marine marchande du Canada? Vous venez de mentionner retrait de permis et autorisation d'enquêter . . .

M. Brown-John: Je parlais en général. Il y a l'autorisation que confère la Loi sur la marine marchande du Canada d'imposer des amendes; l'autorisation que confère la même loi de faire des inspections; la Loi sur les grains du Canada, de mener des enquêtes. Je puis vous donner les numéros d'articles si vous le désirez.

M. Stafford: Et l'autorisation de mener des enquêtes? Est-elle conférée en vertu de la Loi sur les enquêtes?

M. Brown-John: Non; aucun rapport avec la Loi sur les enquêtes. On peut supposer qu'il s'agit de la façon dont une enquête serait menée.

M. Stafford: Si vous donniez le nom des lois, nous pourrions peut-être utiliser votre témoignage à des fins éducatives, voyez-vous. Si vous mentionnez la Loi sur la marine marchande du Canada et poursuivez sans autre, nous supposons que vous parlez toujours de la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Brown-John: Je m'excuse; j'ai oublié de dire qu'il y a toute une série . . .

M. Stafford: Si vous précisez la loi qui confère les pouvoirs, cela nous sera bien plus utile quand, plus tard, nous lirons le compte rendu.

M. Brown-John: D'accord.

M. Stafford: Même un avocat de métier ne prend jamais connaissance de certaines de ces lois.

M. Brown-John: Par exemple, l'article 84 de la Loi sur les produits laitiers du Canada contient une disposition intéressante. Deux, même.

Quand l'inspecteur croit que—ici l'on précise le motif—il peut confisquer le produit laitier. Il me semble que l'action physique de confisquer constitue un pouvoir délégué qui paraît être, d'après cette loi, sans appel.

Voilà pourquoi j'ai consulté la Loi sur les passages d'eau et les règlements établis en vertu de cette loi. Il y est simplement dit que, si le Ministre est d'avis que l'exploitation du bac n'est pas dans l'intérêt public, il peut retirer le permis.

Tout d'abord, on ne dit pas—et je sais que certains ne seront pas de mon avis sur ce point—ce qui constitue, et qui va définir, l'intérêt public. La commission Glassco a eu l'effronterie de soutenir, dans le quatrième volume de son rapport, que seul le cabinet est apte à déterminer l'intérêt public, ou l'opinion publique, en matière de politique de défense. C'est le plus étonnant affront au Parlement dont j'aie eu connaissance depuis des années, mais il est là sous nos yeux, en caractères d'imprimerie.

Cela mis à part, ce qui m'inquiète vraiment, c'est ce pouvoir délégué de retirer un permis d'exploitation d'un passage d'eau à l'égard duquel on ne peut interjeter aucun appel. Que le Parlement se permette de déléguer pareil pouvoir, même s'il peut n'être jamais exercé, est à mon avis extrêmement dangereux. Ce n'est là qu'un seul cas. Ces mêmes règlements contiennent également une disposition, dans le décret DORS/59-184 . . .

M. Stafford: Vous parlez de la Loi sur les passages d'eau?

M. Brown-John: Oui, toujours; ou plutôt des règlements établis en vertu de la Loi sur les passages d'eau. Il y a une disposition portant que les salles d'attente, ou quelque chose du genre, doivent être meublées à la satisfaction du Ministre. Ce n'est pas du tout que je voudrais voir le Ministre se rendre dans quelque bureau de passage d'eau pour s'assurer que les salles d'attente sont en état de recevoir les gens. On peut supposer, et c'est tout à fait logique, qu'il délègue cette tâche à un inspecteur. Mais on ne précise pas ce qui constitue sa 'satisfaction'. Lui faut-il des fauteuils en peluche?

Je veux bien admettre que c'est là chercher la petite bête noire, mais il reste que, pour la personne qui exploite le passage d'eau, son gagne-pain est en jeu, et il pourrait tout perdre sans possibilité aucune d'en appeler à quiconque. Cela m'inquiète.

J'ai parlé à quelqu'un d'ici d'une série d'étonnants décrets. J'en ai des exemplaires, si la chose vous intéresse.

Le Président: On pourrait peut-être les distribuer.

M. Brown-John: Très bien. Il y a bien des choses à dire ici. Les deux tableaux statistiques très rudimentaires que contiennent les premières pages ne sont là que pour vous montrer que je me suis en fait un peu occupé de la question. Ils servent aussi à réfuter une hypothèse que j'avais formulée, savoir, que, lorsque le Parlement ne siège pas, les fonctionnaires s'affairent à produire des décrets, des règlements et le reste. J'ai fait la corrélation du nombre de documents produits lorsque le Parlement siège, m'attachant aux seuls documents enregistrés au Bureau du Conseil privé. J'ai constaté à ma grande surprise qu'il n'y a pas de rapport. Mon hypothèse ne se vérifie pas. On peut donc dire que les fonctionnaires, dans l'ensemble, n'essaient pas de subvertir le Parlement en établissant des règlements quand le Parlement ne siège pas.

• 1625

Suivent une série de trois décrets portant les numéros DORS/51-197, DORS/53-35 et DORS/53-111. Pour bien faire comprendre la consternation que l'on peut éprouver en lisant ces documents, il faut que j'explique comment je suis arrivé à ces décrets. Je cherchais quelque chose qui eût trait aux dimensions des pièges à homard et je suis tombé sur ce décret DORS/53-111. Vous pouvez voir qu'il y est dit:

En vertu de l'autorité qui m'est conférée par l'article sept des Règlements de chalutage, et le reste—le 16 mai 1951. Je me suis reporté à ce décret du 16 mai. Vous noterez qu'il n'y a pas d'article 7. One ne peut que supposer qu'à quelque moment, entre le 13 juin 1951 et le mois de mars 1953, le premier décret a été modifié; et l'on trouve que, de fait, il a été modifié en février 1953 et un article 7 ajouté.

Voilà pour le premier problème. Tout d'abord, je me suis rendu compte que ces documents manquaient énormément de précision, qu'ils étaient mal rédigés.

En second lieu, et cela m'inquiète encore davantage, le troisième décret, DORS/53-111, contient les mots: "En vertu de l'autorité qui m'est conférée par l'article 7". En d'autres termes, on s'est servi d'un décret pour subdéléguer le pouvoir conféré par la loi première, qui stipulait que le Ministre pouvait édicter des règlements à l'égard de diverses choses. On a ensuite utilisé un règlement pour subdéléguer un pouvoir supplémentaire à un ministre. Ce cas est, à mon avis, l'un des exemples les plus patents de règlements mal écrits, mal rédigés, de règlements qui pourraient être—l'on est bien en droit ici de me reprendre—de légalité douteuse. Je ne suis pas avocat et je n'entends pas engager toute ma réputation dans ce domaine, mais j'estime que le troisième règlement, le décret DORS/53-111, constitue un énorme abus de pouvoir. Il y a abus de pouvoir à l'égard de la loi, et je ne vois certes aucune raison de permettre à un règlement de subdéléguer un

pouvoir à un ministre. C'est là, à mon avis, un exemple classique du genre de situation qui peut se produire.

Un autre type de règlement que je trouve quelque peu étrange et qui impose un fardeau injuste—mais passons—est un décret édicté en vertu de la Loi sur les parcs nationaux. Il s'agit du décret DORS/60-71, dont l'article 8(1) exige un permis pour dresser une antenne de télévision sur un édifice dans un parc national. Le paragraphe (2) exige même que soient présentés un devis et une description précise pour l'obtention d'un permis de dresser une antenne de télévision; on exige en outre un droit de $2.00. Je veux simplement signaler ici qu'à l'endroit des personnes qui, pour quelque raison, vivent dans un parc national et désirent dresser une antenne de télévision sur leur maison, il y a, dans bien des cas, fardeau injuste. Nulle part ailleurs au Canada, à ma connaissance, exige-t-on des devis pour les antennes de télévision et un droit de $2.00 pour le permis. C'est créer une catégorie de citoyens de seconde zone, si l'on peut dire. La chose n'est pas bien importante, mais il me semble que c'est quand même un fardeau injuste imposé par voie de règlement.

• 1630

On rencontre un autre cas intéressant dans les règlements établis en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants. L'article 26 du décret DORS/66-380 stipule ce qui suit:

> Lorsque, en vertu de la Loi ou du présent règlement,
>
> a) une question ou chose relève des pouvoirs discrétionnaires d'une banque, ces pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés par un fonctionnaire responsable de la banque.

C'est peut-être ignorance de ma part, mais je ne comprends pas que le Parlement puisse jamais déléguer des pouvoirs à une personne qui n'est ni un fonctionnaire de l'État, ni un parlementaire, et c'est pourtant ce qu'on fait. S'il s'agissait d'une association médicale ou d'un barreau établi aux fins de réglementer ses membres par statuts administratifs, je comprendrais, mais parce que les banques sont des entreprises privées à charte, on accorde à leurs employés le pouvoir d'exercer une discrétion statutaire. J'ajoute que le même article contient aussi l'expression "en vertu de la Loi". Il me semble que cela . . .

Le Président: Dans celui que vous avez lu?

M. Brown-John: Dans le membre de phrase "Lorsque, en vertu de la Loi ou du présent règlement". Je pose à cet égard la simple question suivante. Est-il possible que le Parlement ait délégué, par cette autorisation d'édicter ces règlements—et par les règlements établis dans la suite—un pouvoir ou un droit de modifier la loi? Ici encore, il se pourrait que j'aie tort, mais il me semble, au moins à première vue, que parce que le règlement contient l'expression "en vertu de la présente Loi", l'on pourrait avoir le droit de modifier ou de changer l'interprétation ou le sens de la loi.

Ce sont là des exemples de certains cas que j'ai rencontrés, exemples que j'ai pris au hasard. Il est une autre chose, tout aussi importante à mes yeux, sur laquelle j'aimerais attirer votre attention: je veux parler de la question des définitions. En consultant la Loi sur les règlements, on peut voir que l'article 2*a*) définit un règlement comme suit:

> . . . une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté.

Voilà à mon sens la forme la plus imprécise de définition statutaire que l'on puisse imaginer, car règle, règlement, ordonnance, statut administratif, arrêté, décret et approbation sont des choses tout à fait différentes. Mais pour quelque raison curieuse, on emploie indifféremment un terme ou l'autre, et pour quelque singulière raison, le Parlement n'a pas cru bon d'établir une définition précise de ces termes.

En feuilletant les quelques ouvrages que l'on possède sur le sujet—les écrits d'auteurs tels que E. A. Driedger et A. D. P. Heeney, qui ont fait des articles sur ces questions—on se rend compte que les définitions y sont assez peu élaborées. Driedger distingue entre une règle et un règlement et nous dit aussi ce qu'on pourrait comprendre par un statut administratif. Heeney consacre simplement son étude à définir une ordonnance et un approbation. La commission Glassco, je pense, englobe tout dans les décrets. Je ne saisis pas encore très bien son point de vue. Vous le trouverez exprimé à la page 35 du cinquième volume de son Rapport, où l'on se montre extrêmement sévère à l'endroit de l'usage trop grand qui est fait des décrets. J'abonde tout à fait dans le sens de la Commission à cet égard, car j'estime que l'on pourrait considérer les décrets comme des ordonnances prérogatives, ce qu'ils n'ont pas été dans la pratique. Les fonctionnaires d'Ottawa ont la manie furieuse—que je comprends mal, d'ailleurs—de produire des décrets. Si vous ne savez que faire, rédigez un décret. Ce qui veut dire que le document doit passer par le cabinet. Il y acquiert une importance officielle qui n'est probablement pas du tout en rapport avec le contenu modeste du décret. Je crois très fermement qu'il faut réviser la Loi sur les règlements. Aucun doute à ce sujet. Des termes tels qu'ordonnance, règle, règlement, minute, statut administratif et décret

doivent recevoir une définition plus précise. Aucun doute là-dessus. Je vous mets au défi de trouver une définition du mot "décret" dans tout ce qui s'est publié sur la question. La plupart des auteurs conviennent que les statuts administratifs ont quelque rapport aux sociétés publiques, aux sociétés de la Couronne. Personne ne sait trop en quoi consiste ce rapport, mais il existe. Les approbations, mises à part les approbations du Conseil du Trésor, ont affaire à l'approbation des mesures ministérielles. Et puis il y a les règlements et les règles. Cela

• 1635

devient un beau méli-mélo de mots. Le Comité des pouvoirs ministériels, un comité britannique qui s'est occupé de cette même question en 1932, en est venu dans son rapport à la même conclusion. Je vous cite un paragraphe de ce rapport:

> Les mots que l'on rencontre le plus fréquemment dans l'usage statutaire pour décrire les mesures législatives adoptées en vertu d'une autorité déléguée sont "règlement", "règle" et "ordonnance". Mais leur emploi sans distinctions crée beaucoup de confusion. Il ne semble pas que l'on ait tenté de définir ces termes et d'en circonscrire l'emploi.

Je suis tout à fait d'accord. Je vous mets au défi de trouver quoi que ce soit qui puisse passer pour une définition honnête de tous ces termes et, pourtant, l'on s'en sert avec la plus grande désinvolture. Je l'ai dit tantôt, le décret, en tant qu'ordonnance prérogative, est à mon avis beaucoup trop fréquemment employé—en fait, son utilisation va jusqu'à la manie. En jetant un coup d'œil sur les statistiques, vous verrez, dans la colonne de droite, jusqu'où va son emploi; c'est, à mon sens, aller beaucoup trop loin.

Je ne sais s'il convient que j'émette ici des suggestions ou si vous préférez que . . .

Le Président: Si vous avez des recommandations précises à formuler, M. Brown-John, il serai bien, je pense, que vous le fassiez avant que nous passions à la discussion.

M. Brown-John: Très bien. Je me demande, depuis un certain temps, sous quel angle m'attaquer à la question des décisions réglementaires ou instruments statutaires, comme on peut aussi les appeler—ce qui, en passant, en dit long sur la situation où nous sommes. Quant à moi, je préfère l'expression mesures législatives adoptées en vertu d'une autorité déléguée, qui me paraît plus précise. Votre Comité porte le nom de Comité spécial des instruments statutaires. D'autres parlent de décisions réglementaires. On a le choix, mais cela montre, je pense, toute la confusion qui règne dans l'emploi de ces termes. Je dis donc que j'ai examiné toutes les facettes de la question pendant de nombreuses années, m'efforçant de trouver le moyen le meilleur et le plus pratique de la traiter, et en posant au départ, comme je l'ai dit tantôt, que le Parlement doit—je le répète, *doit*—revendiquer une part de responsabilité, je dis qu'il doit assumer la responsabilité de cette sorte de mesures législatives, qu'il semble avoir perdue. Il semble l'avoir perdue, je pense, pour la raison principale que les députés ne peuvent se tenir au courant de ce qui se fait. Ce que j'entends vous proposer, si naïve et singulière que soit ma manière, c'est un moyen de permettre au Parlement de retrouver une mesure respectable de responsabilité à l'égard des actions de ses fonctionnaires. Je précise, au risque de me répéter, que je n'attribue pas aux actions des fonctionnaires des motifs cachés. J'estime qu'on ne peut absolument rien leur reprocher à cet égard, et j'ai même eu sur ce point une prise de bec publique avec l'un de vos collègues.

De toute façon, je propose—je sais bien que j'aborde ici une question délicate, mais je ne crois pas qu'il y ait un seul sénateur dans la salle—que soit formé un comité mixte de la Chambre et du Sénat. Je n'entends pas une espèce spéciale de comité, un comité permanent ordinaire, un comité sélect, ni quoi que ce soit de ce genre, j'entends un comité permanent qui peut siéger penant les douze mois de l'année. A mon avis—je me permets ici de lancer une autre petite pierre dans votre jardin—la plus grande faiblesse que l'on rencontre aujourd'hui chez les parlemetnaires, c'est la faiblesse des comités. Dans l'ensemble, les comités, jusqu'à ces derniers mois, alors que le Comité des comptes publics a commencé à siéger, ont connu le désastre. Je vais généraliser et dire que bien des Canadiens verraient d'un très mauvais œil les jeux de partisanerie politique qui sont le fait des comités. Je ne vois pas que les comités puissent être de secondes chambres des débats; ce ne sont pas de petites chambres des communes; ce sont des organismes de travail qui doivent fonctionner sans tenir compte des partis politiques des personnes qui les composent. Je crois que le Comité des comptes publics, avec un membre de l'Opposition comme président, peut vraiment prouver qu'il peut faire son travail, si seulement il se tient à l'écart de la politique. Je sais bien que c'est là m'attaquer aux députés, mais j'en parle en toute sincérité. Ce n'est pas un jeu, c'est ici l'endroit où est censé se faire dans les menus détails le long et dur travail de la préparation des lois.

• 1640

De toute façon, je crois que le genre de comité que je conçois devrait se composer d'une quinzaine de membres. Ne me demandez pas pourquoi j'ai choisi ce chiffre de 15; il me semble que les fonctions des ministères du gouvernement peuvent se diviser nettement en quatre catégories. Je ne les décrirai pas, mais je crois qu'on peut les subdiviser de façon que les sous-comités de ce comité principal de, disons, trois ou quatre membres à la fois, pourraient travailler à titre de comité de révision.

Ce comité, selon moi, serait présidé par un sénateur. Encore une fois, je sais qu'il ne correspond guère aux goûts des députés de la Chambre des communes, mais je crois que—compte tenu de ce que les décisions réglementaires sont peut-être la plus ennuyeuse et la moins spectaculaire forme de législation imaginable, et vu aussi qu'il n'y a pas grand avantage politique à retirer dans ce domaine —la nature de ce travail serait telle que le Sénat est tout désigné pour l'accomplir. Je crois que celui-ci est très apte à le faire et qu'il compte des membres compétents. Si vous le désirez, je peux illustrer par des documents que je possède le travail accompli par le Sénat au cours du dernier siècle. De plus, il n'a pas grand-chose d'autre à faire et, à mon avis, il s'y intéresserait grandement. D'autre part—sans vouloir plaisanter, monsieur le président—on se demande, au fond, si le Sénat doit être aboli, pourquoi, juste ciel, ne l'abolit-on pas, mais je ne crois pas qu'on devrait l'abolir.

Le professeur Brown-John: Si j'ai proposé qu'un sénateur préside ce comité, c'est qu'à mon avis les sénateurs sont en mesure d'exercer une révision constante des décisions réglementaires. Ce que je préconise ici, c'est une procédure formelle grâce à laquelle ce comité conjoint agira sur une base continue, c'est-à-dire que la Chambre soit en session ou non, le Conseil privé agissant à titre de bureau de registraire, à peu près comme il le fait actuellement.

Le Président: Professeur Brown-John, il serait peut-être utile que vous nous donniez lecture de ce document dont vous m'avez laissé un exemplaire. Je le ferai circuler plus tard parmi les autres membres, mais c'est là une description du comité que ous proposez et peut-être que, si vous le parcourriez en nous le lisant étape par étape, ce serait de nature à éclairer la situation.

Le professeur Brown-John: Je ferai appel à votre indulgence au sujet de ce texte plus ou moins bon. Vous le savez, je ne suis pas avocat et ne suis pas en mesure de le devenir. Quand j'ai dit que j'avais rédigé des décrets du Conseil, on peut s'interroger sur les résultats, car je crois que c'est là un bon exemple de la façon dont un profane peut gauchement composer un tel document.

M. Stafford: Vous le faites beaucoup mieux qu'un avocat. Quelle est votre occupation ?

Le professeur Brown-John: Je suis un administrateur public, un fonctionnaire retraité. Le comité que je propose compterait quinze membres des deux Chambres du Parlement—8 membres du Sénat et 7 membres des Communes—dont le président serait un sénateur et dont le quorum se composerait de trois membres. Je le dis simplement parce que je sais qu'à la mi-août les membres du Parlement, en général, ne se trouvent pas ici, et je présume qu'il y aurait, au Château, quelques sénateurs qu'on pourrait attirer à une réunion.

Les attributions de ce comité, à une ou deux exceptions près—une addition et deux omissions— sont semblables à celles du Comité des instruments statutaires du Royaume-Uni.

3. (1) Le Comité révisera tous les projets de décisions réglementaires et s'assurera de leur exactitude et de leur authenticité avant qu'elles ne soient promulguées à titre de loi.

(2). Le Comité s'assurera que:

a) ces décisions réglementaires sont correctement décrétées en conformité des termes du statut habilitant;

b) ces décision réglementaires ne comportent pas une charge sur les revenus publics;

c) ces décisions réglementaires évitent toute récusation possible devant les tribunaux;

d) ces décisions réglementaires ne comportent pas une utilisation exagérée des pouvoirs conférés.

Je ne suis pas en mesure de donner une définition.

e) ces décisions réglementaires n'impliquent pas des interventions rétroactives (*ex post facto*);

f) ces décisions réglementaires n'empiètent pas sur les prérogatives constitutionnelles du gouvernement fédéral.

J'ai ajouté cela, car je crois que c'est un sujet délicat, surtout à l'égard des questions relatives au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

• 1645

g) Le Comité étudiera toutes les autres questions qu'il pourrait juger opportunes.

J'ai ajouté ici un article sur les Définitions et je définis les décisions réglementaires de la façon suivante:

4. (1) "Les décisions réglementaires" désignent tout ordre, règlement, règle, arrêté, communiqué ou décret émis sous l'autorité d'un statut habilitant.

Sont donc exclus les Décrets du Conseil assurant des prérogatives—les ordonnances émises en vertu de prérogatives.

a) Ces dispositions ne s'appliqueront pas aux ordres émis par le gouverneur en conseil.

b) Ces dispositions ne s'appliqueront pas aux règlements, ordres, arrêtés, communiqués émis par une agence de la Couronne figurant à l'Annexe D de la loi sur l'administration financière.

Je crois que les corporations immobilières du Canada sont encore—celle qui est en grève—Air Canada, Polymer et le National-Canadien.

(2) Pour les fins prévues dans cet article.

Je ne les ai pas définies, car j'ai quelques désignations spéciales s'appliquant à un ordre, règlement, règle, arrêté, communiqué et décret, mais j'hésite à trop m'aventurer dans ce domaine.

De plus, je les ai réparties en articles—ce qui ne vous aidera nullement mais:

5. Aucune décision réglementaire ne pourra être promulguée sans avoir été auparavant homologuée par le comité. Mais ce comité doit déclarer son approbation ou son rejet du projet de loi, si le Parlement est en session, et dans les 30 jours, si le Parlement n'est pas alors en session.

a) Une fois la décision réglementaire homologuée par le comité, elle doit être publiée dans le numéro suivant de la *Gazette du Canada*.

J'ai ajouté l'expression "dans le numéro suivant" afin d'être absolument précis, j'espère.

b) La décision réglementaire sera déposée au Parlement dans les 15 jours de sa publication, ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les 15 premiers jours de la session suivante.

J'arrive maintenant au point suivant, qui est une recommandation du Comité des pouvoirs des ministres—comité des Pouvoirs des ministres du Royaume-Uni—et une modification de l'article 7 de la Loi sur les règlements.

6. Si, dans les 30 jours de sa déposition au Parlement, une résolution est adoptée par l'une ou l'autre Chambre visant à annuler ou à modifier la décision réglementaire, celle-ci sera annulée ou modifiée, selon le cas, par décret du Conseil.

Et, à mon avis, ceci devrait être obligatoire.

7. Le Greffier du Conseil privé agira à titre de Registraire du comité.

a) Il tiendra à jour un relevé de tous les projets de décisions réglementaires, y compris les ordres émis par le gouverneur en conseil.

b) Tout projet de décision réglementaire portera un numéro que lui assignera le Greffier du Conseil privé.

Ces dispositions sont à peu près semblables à celles de la loi sur les règlements.

c) Tout projet de décision réglementaire doit être ainsi enregistré avant d'être soumis au comité, et les exemplaires doivent être enregistrés en français et en anglais.

d) Toute décision réglementaire qui n'est pas ainsi enregistrée et homologuée conformément à cette procédure est nulle et non avenue.

Il s'agit ici d'un certain changement, car je crois que la Loi sur les règlements stipule que, si les dispositions n'en sont pas publiées, le règlement n'est pas invalidé.

8. Sur un ordre du gouverneur en conseil, on peut ne pas tenir compte de l'exigence relative à l'homologation.

a) L'ordre de renoncer à cette exigence et le texte de la décision réglementaire devront être publiés en anglais et en français dans le numéro suivant de la *Gazette du Canada*, et ils seront déposés au Parlement dans les 15 jours suivant leur publication, ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les 15 premiers jours de la session suivante.

9. *Avis judiciaire.*

Je me contenterai d'approuver les dispositions de l'article 8 de la Loi sur les règlements, en laissant le reste à votre imagination. J'ai ici quelque part le texte de cette loi, mais je ne peux le trouver.

POUVOIR DU COMITÉ MIXTE

A mon avis, cette question est cruciale, car nous en parlons à propos de ce qu'on considère une période "prénatale", c'est-à-dire celle qui précède le moment où les règlements et les règles peuvent prendre force de loi—de fait, qui précède leur publication. Au Comité des pouvoirs des ministres, on la désigne sous le terme "prénatale", par opposition au contrôle "postnatal" qui est d'usage courant. C'est une conception très maternelle.

10. (1) Le comité peut, lorsqu'il éprouve un doute sur les dispositions de tout projet de décision réglementaire:

a) Réclamer une explication verbale de la part d'un représentant de l'autorité législative en cause;

b) Exiger un mémoire explicatif;

c) Exiger un nouveau libellé technique ou juridique;

d) Se refuser à homologuer le projet de décision réglementaire pour une des raisons alléguées à l'article 3.

C'est-à-dire dans les cas de compétence outrepassée, et ainsi de suite.

(2) Toute décision rendue par le comité en vertu de la Partie I *d*). . .

C'est-à-dire quand il oppose un refus pour une des raisons prévues dans l'opération *ex post facto* ou quand il est question d'imposer des charges, et ainsi de suite. Toute décision de cette nature . . . fera l'objet d'un rapport au Parlement dans les 15 jours ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les 15 premiers jours de la session suivante.

(3) Si, dans les 30 jours, une résolution est adoptée par l'une ou l'autre Chambre, visant à rejeter la décision du comité, le projet de décision réglementaire sera considéré comme ayant été homologué et sera enregistré et publié comme tel.

(4) Le comité fera rapport au Parlement, chaque année, dans les 15 jours qui suivent le début de la première session du Parlement après le premier jour de janvier.

C'est un texte un peu lourd, et je m'en excuse.

(5) Le rapport du comité contiendra des renseignements statistiques et explicatifs, dans la mesure où il jugera nécessaire de rendre compte des travaux qu'il a accomplis au cours de l'année civile précédente.

(6) Le rapport tiendra également compte de toutes les ordonnances du gouverneur en conseil ainsi que de tous les ordres émis conformément à l'article 8.

Il s'agit ici de la disposition supprimant l'exigence d'une homologation par le comité.

C'est là tout ce que je propose. Je crois que mes points fondamentaux—peu importe que ce soit un comité de la Chambre des communes ou du Sénat, ou la façon dont vous l'envisagiez—voici les deux principaux aspects de la question: à mon avis, toute décision réglementaire devrait être révisée par des représentants du Parlement—que ce soit des députés ou des sénateurs—avant que ces règlements deviennent loi; en réalité, dès qu'ils sont publiés ils devraient être incorporés dans la loi à la date de leur publication. En second lieu, ma proposition est peut-être un peu différente en ce que, selon moi, le Sénat devrait y prendre part. Je l'ai déjà dit, je sais que les députés ne sont pas toujours enthousiastes à l'égard de cette éventualité, mais je crois que les sénateurs disposent du temps voulu; à mon avis, ils en ont certainement l'aptitude, et je dirai même qu'ils le souhaitent. Il y a quelques années, j'ai consulté bon nombre de sénateurs à ce sujet, et j'ai reçu quelques réponses très favorables. Ils m'ont même fourni une documentation fort intéressante sur cette question—des vues et des opinions sur l'ensemble de la situation—qu'ils avaient préparée eux-mêmes. C'est un domaine qui n'est pas de nature à assurer des votes ou des avantages politiques, je le répète, mais les sénateurs sont en bien meilleure posture de le comprendre, je crois, que les députés.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'ai à dire sur le sujet pour le moment.

Le Président: Je vous remercie, professeur Brown-John. Je verrai à ce que tous les membres du Comité reçoivent un exemplaire de votre exposé, mais nous ne disposons jusqu'ici que d'un unique exemplaire. J'ai pu me procurer des exemplaires de ce que vous avez déjà écrit à ce sujet—je crois que ce n'est pas encore publié, mais déjà sous forme de chapitres. J'ai ici le chapitre 8 et, je crois, plusieurs autres y font suite—je voudrais vous demander si vous en autorisez aussi la distribution aux membres du Comité.

Le professeur Brown-John: C'est la fin d'une vaste étude et la partie que vous avez, traite surtout du Sénat.

Le Président: Le reste de l'étude porte aussi sur le Sénat?

Le professeur Brown-John: Non, le reste de l'étude a une portée plus étendue.

Le Président: Sur le même sujet?

Le professeur Brown-John: Sur le même sujet. L'étude décrit tout le processus de révision.

Le Président: Si vous vouliez bien nous communiquer tout le travail, nous serions heureux de le faire circuler parmi les membres du Comité.

Le professeur Brown-John: Certainement.

Le Président: Très bien.

Professeur Brown-John: C'est en réalité sous forme d'une thèse de B.A., avec toutes les faiblesses que ça peut comporter.

M. Gibson: Traite-t-elle du Sénat ainsi que des comités?

Le professeur Brown-John: Non, il s'agit...

Le Président: Je crois que nous devrions l'obtenir.

Le professeur Brown-John: C'est une étude plutôt longue. A vrai dire, il y manque un chapitre. J'étais en train de préparer un ouvrage sur ce sujet, et les éditeurs avec qui je traitais ont trouvé qu'il était trop abstrait pour intéresser leur clientèle; c'est pourquoi je l'ai récupéré. Je crois maintenant que mon travail n'est pas assez académique aux yeux d'autres éditeurs plus importants. Aussi, me voici assis entre deux chaises.

Le Président: Vous pouvez nous le communiquer dans son texte revisé ou non revisé—à votre choix—et nous en saisirions les membres du Comité.

Je vais maintenant inviter les membres du Comité à poser des questions. Monsieur Stafford.

M. Stafford: Vous avez parlé de délégation d'autorité. Croyez-vous qu'il vraudrait mieux déléguer l'autorité à un parlementaire ou à un fonctionnaire? Vous avez dit qu'elle devrait être déléguée à l'un ou à l'autre.

• 1655

Le professeur Brown-John: Laissez-moi exposer la question sous le jour suivant. Actuellement, l'autorité est déléguée aux fonctionnaires, à toutes fins pratiques, et je n'y vois rien de répréhensible. Une chose que je n'ai pas signalée dans mon exposé, c'est la question de réviser les statuts habilitants eux-mêmes. C'est là, je crois, un point que John Kersell est beaucoup plus apte à traiter que moi, mais, à mon avis, le Parlement serait fort bien en mesure de le faire au sein des comités, si ceux-ci étaient améliorés, comptaient un personnel plus nombreux et jouissaient d'une plus grande liberté d'action. A mon sens, au stade du comité, s'il est question d'un statut comportant un article habilitant, la délégation de pouvoirs à un fonctionnaire devient plutôt sans importance, car ce sont les parlementaires qui les assignent; ils savent très bien ce que signifie cet article et, s'ils y réfléchissent le moindrement, ils comprendront quelle en est la portée dans le domaine pratique. Quand une loi stipule que le ministre peut révoquer un permis, ils savent que, quelque part dans la hiérarchie du ministère, c'est un fonctionnaire public qui accomplira ce travail.

M. Stafford: Je remarque, dans quelques-uns de ces volumes photocopiés, que le président nous a donné un chapitre de M. Sheppard sur les décisions réglementaires. Apparemment, dans le rapport de la Comission B-B, on peut y lire dès le début:

> Le décision réglementaire, ou législation en vertu d'une autorité déléguée, ou droit administratif, comme on l'appelle aussi...

Croyez-vous que toutes ces expressions désignent la même chose?

Le professeur Brown-John: Non, je ne crois certainement pas que le droit administratif signifie la même chose. On peut parler du droit administratif, et je reconnais qu'il existe une relation, mais le droit administratif, à mon sens, désigne l'interprétation judiciaire ou quasi judiciaire des règlements.

M. Stafford: Dans la même page, en parlant des décisions réglementaires, on peut lire ce qui suit:

> Ainsi, au Canada, on n'a jamais publié un seul manuel satisfaisant à ce sujet.

En est-il ainsi?

Le professeur Brown-John: Il y a l'ouvrage de Kersell, et je pourrais ajouter qu'il partage mon opinion sur cette question. L'ouvrage s'intitule *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation*. Je crois que c'est une édition Cambridge, publiée vers 1962.

Le Président: Nous en avons fait circuler un exemplaire parmi les membres du Comité.

Le professeur Brown-John: Très bien. Kersell admettra que son livre est mal intitulé.

M. Stafford: Apparemment, on a accompli beaucoup de travail, d'après ce qu'il dit ici, et je vous donnerai lecture des quatre lignes suivantes:

> En vérité, malgré sa grande importance, la décision réglementaire n'a pas encore fait l'objet de l'attention qu'elle mérite de la part des juristes et des spécialistes des sciences politiques. Ainsi, au Canada, on n'a jamais publié un seul manuel satisfaisant à ce sujet.

Je voudrais savoir si vous êtes du même avis.

Le professeur Brown-John: Oui, j'endosse cette affirmation.

M. Stafford: On n'a jamais publié un seul manuel satisfaisant traitant des décisions réglementaires?

Le professeur Brown-John: Comme je commençais à le dire, pour quelque raison inconnue les éditeurs ont changé le titre du livre de Kersell, qui traite avant tout de la surveillance parlementaire de la délégation d'autorité législative, de la délégation d'autorité. L'autorité déléguée m'intéressait davantage, et c'est pourquoi j'ai le même titre, mais qui correspond à un sujet un peu différent.

M. Stafford: Je n'ai qu'une couple d'autres questions à poser. Nous donnez-vous la liste des

statuts que vous avez consultés, ainsi que les articles pertinents?

Le professeur Brown-John: J'en ai un exemplaire quelque part, mais il ne s'agit que d'un exposé général.

M. Stafford: S'agit-il de ceux que vous avez examinés?

Le professeur Brown-John: Oui, j'en ai examiné un bon nombre. J'avoue ne pas avoir lu toutes les ordonnances et règlements ou même toutes les lois, mais j'en ai feuilletés un bon nombre. Je les lis comme des romans de James Bond pour trouver ce genre de choses.

M. Stafford: Une dernière question. Combien de temps avez-vous mis à revoir le travail du Sénat des cent dernières années?

Le professeur Brown-John: Près d'un an. En réalité, si cela peut vous intéresser, vous trouverez la réponse au verso de cet ouvrage, cachée quelque part. Je cherchais avant tout les genres de comités que le Sénat a nommés. Je m'attachais plus aux comités propres au Sénat sans désavouer par là ma propre opinion que le Parlement, dans son ensemble, doit assumer cette responsabilité. Je crois que le Sénat doit jouer un rôle dans notre régime politique constitutionnel. Je m'oppose très fermement aux députés qui ne veulent même pas lui accorder droit à l'existence, droit prévu dans la constitution. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique s'attarde plus au Sénat qu'à la Chambre des communes.

• 1700

Le Président: C'est une autre chose et nous ne voulons pas aborder ce sujet aujourd'hui.

Le professeur Brown-John: Assurément. Je voulais simplement dire qu'en examinant le travail du Sénat, et je remarque que je n'ai que les comités qui existent depuis 1911, j'ai constaté que ce dernier a entrepris bon nombre d'études importantes sur une grande variété de sujets au cours de toutes ces années. Aucune de ces études, à ma connaissance, ne reçoit souvent toute l'attention qu'elle mérite, et c'est malheureux, parce que nous possédons là une grande possibilité. Par conséquent, ayons recours aux ressources que nous avons pour un travail par ailleurs fastidieux et peu intéressant.

M. Stafford: Je pense que vous avez entendu les vues de ceux qui critiquent le Sénat, dont certains sont tout près de vous. Nous ne partageons pas tous cette opinion.

Le Président: Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Avez-vous une idée, compte tenu des attributions que vous envisagez pour ce comité, et abstraction faite du genre de comité pour le moment, avez-vous une idée du nombre de règlements, je les appelle règlements pour le moment, susceptibles d'être étudiés et de faire l'objet d'un rapport au cours d'une année?

Le professeur Brown-John: Je suppose que vous trouverez là-dedans le nombre approximatif des règlements susceptibles de faire l'objet d'un rapport. J'ajoute que ce résumé statistique, encore que fortuit, ne constitue pas un résumé complet de tout ce que renferme la *Gazette du Canada*; il ne donne que les règlements, règles et décrets du conseil. Mais je peux dire qu'il y aurait un volume considérable de travail. Je ne le nie pas. L'existence même du comité, à mon avis, pousserait les fonctionnaires à rédiger leurs lois avec beaucoup plus de précision. D'après ma propre expérience, je ne connaissais vraiment rien de la rédaction des décrets du conseil. On m'a demandé d'en rédiger un, ce que j'ai fait et, sur-le-champ, j'ai été tenu pour expert ministériel des décrets du conseil. Le comité des pouvoirs des ministres a fait remarquer la même chose, et a vivement critiqué le fait que presque tout le monde, jusqu'au concierge pour ainsi dire, pouvait rédiger un décret du conseil.

A mon avis, l'existence de ce comité resserrerait les règlements eux-mêmes, et ils ne seraient plus si mal rédigés. En ce qui concerne le nombre de règlements susceptibles d'être étudiés, le Comité britannique des instruments statutaires a fait rapport au cours d'une même année sur 21 règlements seulement, sur les milliers qu'il avait étudiés. Le nombre de ces règlements portés à l'attention du Parlement serait donc, je crois, très, très minime.

M. Baldwin: Le professeur Arthurs et moi avons discuté ce matin des effets salutaires de pareil régime sur les rédacteurs et sur le produit fini. Excluriez-vous de la révision les règlements dont la loi connexe prévoit l'examen et l'appel par un tribunal ou quelque autre organisme quasi judiciaire? Autrement dit, je suppose que vous me comprenez, si la loi qui établit le droit de rédiger le règlement, ainsi que la portée de ce règlement, prévoit aussi que les personnes visées dans le règlement peuvent interjeter appel auprès d'un juge, ce qui est de plus en plus rare, d'un tribunal ou de quelque commission d'examen prévue par la loi, excluriez-vous ce genre de règlement?

Le professeur Brown-John: Non. Il ne faut pas oublier, et ici nous nous engageons dans le domaine du droit administratif, que les genres d'appels d'une décision rendue en vertu d'un règlement sont plutôt limités, et je ne pense vraiment pas que la chose doive arrêter le comité, du moins en autant que je puisse le voir. Toutefois, c'est un sujet qui demande mûre réflexion.

• 1705

A mon avis, les ordonnances qui permettent d'en appeler d'une décision rendue en vertu de certains règlements sont loin d'être au point, mais si les règlements prévoient une façon courante de traiter ces appels, une formule courante d'appel, ou quelque formule normalisée et assurée d'appel, le comité serait invariablement appelé à examiner ces règlements, sous réserve d'une disposition portant que tous les règlements doivent, de toute façon, être examinés par ledit comité. Mais je ne crois pas que le comité doive s'en inquiéter particulièrement parce que le fait que la procédure d'appel est prévue dans les règlements suffit amplement.

M. Baldwin: J'ai aussi parlé avec le professeur Arthurs des moyens qui permettraient d'établir ce comité, que ce soit par des additions ou des modifications au Règlement du Sénat ou de la Chambre des communes, ou par une loi établissant ce comité. Je propose cette mesure, et j'aurais peut-être dû élaborer cela avec le professeur Arthurs, parce que j'entrevois la possibilité que certains gouvernements, avec un "g" minuscule, parce qu'ils ont tous, à mon sens, les mêmes caractéristiques, soient enclins à prévoir des exceptions; autrement dit, ils pourraient avoir la même propension que la Chambre des communes et le Parlement manifestent actuellement à adopter des lois qui comprennent ces pouvoirs de réglementation. Le même Parlement pourrait aussi dire que nous acceptons la loi qui enlève au comité le droit d'étudier ce règlement particulier.

La loi éventuellement adoptée, établissant ce pouvoir de réglementation, et donnant ce pouvoir d'adopter des règlements, pourrait aussi prévoir que ladite loi l'emporte sur les dispositions de toute autre loi établissant quelque comité que ce soit, et j'espère que je ne deviens pas trop compliqué ici, mais la chose serait moins probable parce qu'il s'agirait d'un statut auquel le Sénat et la Chambre des communes auraient donné leur approbation et qui ferait partie de la loi. Alors que cela ne fait pas partie d'une déclaration des droits inclue dans la constitution, il serait néanmoins peu probable qu'un gouvernement essaie de contourner l'obstacle que constituerait ce comité en subordonnant sa création et son existence à une loi du Parlement.

Le professeur Brown-John: En réalité, j'ai écrit mes recommandations, comme vous pourrez peut-être le constater lorsque vous les aurez en main, sous forme de loi, pour ainsi dire, parce qu'en plus de proposer la révision des règlements, je crois que le comité devrait être créé par une loi pour cette même raison. Toute exception aux attributions du comité, comme je l'expose dans mes recommandations, devrait être acceptée à titre individuel. Autrement dit, je m'oppose fermement à toute loi qui se borne à dire que les règlements édictés par le ministre en vertu de ladite loi sont exempts d'un examen de la part du comité. Je rejetterais sans hésiter ce genre de loi.

Je sais que la chose est quelque peu différente et s'éloigne un peu des façons actuelles d'établir les comités, mais, à mon avis, cet établissement doit se faire en vertu de lois appropriées, étant donné que vous devez aussi faire face à un petit problème spécial: quand la Chambre ne siège pas, que faire? A mon sens, ce comité doit siéger et pouvoir siéger 12 mois par année et il me semble que seule une loi peut le permettre. La même loi pourrait englober toute la question de la définition des attributions, la publication et le dépôt des rapports.

M. Baldwin: Le Comité des comptes publics de l'Australie est établi en vertu d'une loi, et le Sénat et la Chambre des représentants participent à ce comité en conformité de ladite loi. C'est ce que vous avez à l'esprit.

Le professeur Brown-John: Oui, c'est juste.

M. Baldwin: Il ne me reste qu'une autre question à laquelle vous ne pourrez ou ne voudrez peut-être pas répondre. A l'heure actuelle, croyez-vous que le pouvoir exécutif, ou ceux qui en font partie, pour l'adoption des règlements, voudront se soumettre au genre de contrainte que pareille loi leur imposerait?

• 1710

Le professeur Brown-John: Je suppose que tout ministre de la Couronne, à un moment donné, s'opposera à ce que la liberté dont il jouit soit restreinte de quelque façon par ce genre d'organisme, mais à la longue, je crois que les ministres eux-mêmes, et les fonctionnaires aussi, viendront à

apprécier à sa juste valeur l'existence du comité, car, à mon sens, nous essayons non seulement de protéger le citoyen moyen mais, implicitement, les fonctionnaires, du fardeau de la bureaucratie. Judy LaMarsh, comme vous le savez, a formulé une observation sur M. Pearson qui avait augmenté les responsabilités des fonctionnaires, et depuis ce temps, nous sommes envahis par les bureaucrates.

Si vous analysez les antécédents de M. Pearson, vous pouvez comprendre sa façon d'agir. A qui d'autre qu'aux fonctionnaires pouvez-vous vous fier lorsque vous êtes soumis à des pressions, et je pense que les ministres sont dans la même situation. Ils font confiance à leurs employés et se tournent vers leurs ministères. Sauf erreur, les ministres reconnaîtront le bien-fondé de cette façon de procéder qui les protégera contre toute accusation d'action arbitraire, contre les règlements illégaux. Les fonctionnaires seront protégés par la même occasion contre les abus devant lesquels ils n'ont aucune défense et, enfin, le public aussi sera protégé. Le Parlement, à mon avis, aura alors atteint son objectif, qui est d'avoir droit de regard sur toutes les lois.

M. Baldwin: Je conclus donc que vous préconisez des changements fréquents de gouvernement pour que les ministres puissent faire fonction de chiens de garde. Merci.

M. Murphy: Un peu plus tôt, avant le début de la séance, j'ai entendu quelqu'un dire qu'au lieu d'instituer le genre de comité que vous préconisez, nous devrions étendre le rôle des comités permanents de façon que les règlements adoptés en vertu de lois étudiées par les comités permanents soient examinés par ces mêmes comités plutôt que par un seul comité central, comme vous le proposez. Une des raisons probables pour lesquelles vous n'approuvez pas cette méthode tient à ce que les comités permanents ne siègent pas 12 mois par année. Y a-t-il d'autres raisons?

Le professeur Brown-John: C'est là une des raisons. L'autre raison, pour en revenir à ma critique des comités en général, est que les comités permanents, à mon avis, ont souvent eu tendance, et c'est là, à mon sens, une de leurs plus graves faiblesses, à s'arrêter aux récriminations d'ordre politique. Comme vous pouvez le constater par les attributions que je propose, personne ne pourrait mettre en cause la politique des règlements, à moins que ceux-ci n'outrepassent manifestement la loi. Il s'agirait simplement d'un comité technique destiné à exercer une compétence technique.

Les comités, sauf erreur, servent de tribunes politiques et, comme vous le savez, sauf tout le respect que je dois aux députés, et je leur dois beaucoup de respect, cette façon de procéder, à mon sens, dépasse le rôle des comités. Les comités, à mon avis, doivent se limiter au travail technique, préciser la loi et, dans ce cas, préciser les décisions réglementaires. On pourrait demander aux comités permanents d'examiner chaque règlement qui touche à un domaine particulier, mais la même chose pourrait se faire avec beaucoup plus de précision par le comité que je propose.

M. Murphy: Ce qui m'inquiète quand j'examine le résumé statistique que vous nous avez remis, c'est que sous la rubrique Ordonnances et Règlements, il semblerait que le nombre d'ordonnances adoptées au cours de ces années que vous avez comptées obligerait le comité à examiner près de 3,000 règlements par année, ce qui semble une tâche impossible.

Le professeur Brown-John: Vous avez certainement raison, mais si vous examinez les règlements et les divers genres de décisions réglementaires ou d'instruments statutaires, comme vous préférez les appeler, vous constaterez que ceux-ci ont des caractéristiques invariables. Je vous ai cités, par exemple, les règlements adoptés en vertu de la Loi sur les passages d'eau qui se divisent en trois catégories de règlements, tous comportant un article identique et

• 1715

tous se rapportant à la même chose. Quand vous travaillez au sein d'un ministère et que vous découvrez une formule heureuse, vous rédigez tous les autres règlements selon cette formule. . .

M. Murphy: D'accord.

Le professeur Brown-John: . . . de sorte que le volume réel est trompeur, car le travail que comporte la lecture de ces règlements n'est pas tellement énorme. Vous pouvez constater que certains décrets du conseil—prenez, par exemple, le décret attaché au verso du dernier—ce n'est qu'une seule longue phrase.

M. Murphy: D'accord, mais d'autres comportent plusieurs pages. N'êtes-vous pas d'accord que les membres du comité devraient lire et étudier chacun d'entre eux? En dépit de ces formules qui

se répètent et sachant que ces formules existent, leur examen doit tout de même se faire, n'est-ce pas?

Le professeur Brown-John: C'est tout à fait possible et je n'essaie pas de le cacher. Les membres du comité devraient consacrer passablement de temps à leur lecture, il n'y a aucun doute là-dessus. De plus en plus, à mon avis, les membres vont se limiter à un seul comité, si ce n'est pas déjà ce qu'ils font, et ce comité deviendra le leur, et pour employer leur jargon, leur "talle". Il est vrai qu'ils devront consacrer énormément de temps à cette étude, et la nature du sujet justifie cette durée parce que je suis prêt à avancer qu'en général, toutes les lois qui touchent les Canadiens sont des décisions réglementaires.

M. Murphy: D'accord.

Le professeur Brown-John: Par conséquent, le Parlement devrait consacrer plus de temps qu'il ne le fait à l'étude des lois. C'est peut-être absurde, mais c'est justifiable. Ce sujet est important. Lorsqu'un particulier vous écrit, à titre de député, pour vous dire qu'il s'est fait dire au bureau de poste qu'il ne pouvait expédier un éléphant par la poste à cause du règlement qui l'interdit, de quel genre de règlement s'agit-il? C'est le genre de règlement qui le touche. Les publicistes de Madison Avenue appelleraient cela le point de contact. Son point de contact est un petit fonctionnaire du bureau de l'immigration ou des douanes ou du bureau de poste, et seul ce fonctionnaire possède ces énormes volumes de règlements. Il ne connaît rien de la loi, et le citoyen non plus, et voilà pourquoi il conviendrait de consacrer plus de temps à son étude parce qu'il s'agit d'un sujet important.

Pour en revenir à un point soulevé il y a quelque temps au sujet des politicologues qui ne s'en occupent pas, ces derniers ne s'en sont pas occupés parce qu'il s'agit d'un vrai bourbier dans lequel ils ne veulent pas s'engager. Comme je le disais plus tôt, je travaille là-dedans depuis des années et je ne peux prétendre en connaître beaucoup sur le sujet, qui est extrêmement difficile. C'est une bête qui deviendra de plus en plus énorme si on n'essaie pas de la maîtriser.

M. Murphy: Une dernière question qui, je crois, ne s'applique pas directement aux instruments statutaires. Un peu plus tôt, dans la discussion ou dans votre exposé, vous avez mentionné le danger du surgouvernement, du surgouverner, et du désir général que l'État s'occupe activement de diverses questions. Si les parlementaires représentent le peuple, ne croyez-vous pas qu'à ce titre nous devrions tenir compte de ses désirs? J'aimerais connaître vos vues sur cette question. La chose me laisse assez perplexe et je saisis cette occasion de m'enquérir de votre propre opinion.

Le professeur Brown-John: J'admets que la chose me laisse tout aussi perplexe. En qualité de politicologue, de personne qui se préoccupe avant tout de politique, je pense que tout, en politique, est admis, mais je commence à avoir des doutes là-dessus. Je commence à me poser des questions sur le surgouvernement et je me demande si le surgouvernement provient du fait que le gouvernement veut surgouverner. A mon avis, c'est en raison de la complexité des situations auxquelles nous devons faire face.

Je ne suis nullement mécanicien d'automobile. Je peux laisser ma voiture à un atelier où on me demandera $200 pour un chapeau de distributeur ou quelque chose du genre, et parce que je n'y connais goutte, j'accepte ce prix. Mais il existe une loi et un règlement prévoyant ce que le mécanicien peut m'imposer et je suis ainsi protégé. Même si je n'y connais rien, je suis protégé. Je suis protégé contre les fabricants de produits pharmaceutiques qui vendent de mauvais médicaments, contre les fabricants de produits alimentaires, et c'est ce que j'appelle le particulier bien protégé. Je ne veux pas que les gens, et il n'y a aucune solution facile, s'irritent de la situation.

Nous faisons face à une incroyable situation de pollution à Windsor, de pollution de l'air. A mes yeux, pareille situation défie toute action individuelle. Vais-je traverser la rivière et faire sauter la *Great Lakes Pressed Steel Corporatian* parce que je m'oppose à la fumée qui sort de ses usines? Mais non. Si je m'adresse au conseil municipal, on me dit qu'il n'y a rien à faire. La province de l'Ontario dit la même chose et, si je me trourne vers le gouvernement fédéral, on me dit qu'on pourra peut-être faire quelque chose.

• 1720

En réalité, je fais face à une situation. Je vis dans un monde très complexe, un monde qui me bafoue à tout instant. Je suis constamment confus et je me considère un peu plus au courant de ce qui se passe

dans le monde que la plupart de mes concitoyens qui m'inquiètent terriblement quand je les entends dire: "Que le gouvernement s'en occupe. Il est temps que le gouvernement fédéral intervienne." Bonté divine, je dirige une association de locataires, et contre qui dois-je crier? Le gouvernement provincial. Nous devons avoir plus d'autorité sur les propriétaires. Très bien, à condition de payer le prix d'une telle autorité, et celle-ci ralentira peut-être l'investissement des capitaux dans les édifices à appartements ou entravera la libre entreprise, ce qui, je suppose, constitue l'éthique dominante.

Je suis aussi ahuri que mes concitoyens; je ne sais plus où m'adresser. Cependant, je suggère que nos parlementaires de tous les niveaux accueillent les opinions, les demandes ou les requêtes, peu importe la formule, de leurs commettants. Je m'objecterais fortement s'ils me suggéraient de forcer le gouvernement à intervenir dans tel problème en particulier.

Cela devient sérieux. Toutes les fois que je me retourne, il y a un autre règlement, une autre loi ou une autre règle, et je m'en inquiète un peu, et pour un vieux socialiste de la Colombie-Britannique, c'est très difficile à admettre. Je n'ai pas de palliatif à cela, je vous l'assure. Toute l'année je l'ai proclamé dans mes cours d'administration publique, et je me fais coincer chaque fois sur la même question. Je ne puis répondre.

M. Murphy: Voilà qui est parfait.

M. Baldwin: C'est une très bonne question que M. Murphy a soulevée. Je voudrais poursuivre cette question et nous demander comment aborder le problème. D'un côté vous avez saint Georges, notre comité vague, hypothétique, qu'on devra former une bonne fois, qu'il soit du Sénat ou de la Chambre des communes ou même des deux, et ce que donnera le mélange, nous ne nous en occuperons pas pour le moment; de l'autre côté, le dragon, cette énorme masse de règlements. Croyez-vous que la solution serait de réduire suffisamment le dragon pour que saint Georges puisse le tuer, c'est-à-dire d'adjoindre au comité un groupe d'intervention qui relèverait du Parlement, comme on l'a suggéré aujourd'hui?

Ce pourrait être soit le commissaire aux règlements, soit le registraire général des règlements dont le personnel compétent irait plus dans les détails, comme l'Auditeur général examine 11 milliards de dollars de dépenses, puis, dans son rapport, réduit à une forme convenable les points qui, selon lui, sont de la compétence du Comité pour en discuter dans le cours de l'année.

Ces gens seraient en quelque sorte attachés au Comité et passeraient au sas la masse des questions pour réduire à un nombre convenable les points soumis à la discussion du Comité. Voilà selon moi, ce qu'on a fait au Royaume-Uni. L'un des conseillers législatifs de l'Orateur de là-bas a accompli une grosse tâche dans un comité et a réussi à le faire. Croyez-vous qu'on pourrait le faire ici comme moyen de résoudre le problème?

Le professeur Brown-John: On a déjà proposé de créer un poste d'ombudsman ou un poste semblable. Cette proposition est très logique. Comme les statistiques semblent l'indiquer, la quantité soulève un grave problème. Si la question de quantité présente une difficulté, alors je suis d'accord, pourvu que le commissaire en question relève du Parlement, tout comme l'Auditeur général, et non pas d'un ministre ou de qui que ce soit d'autre.

Je me permets de dire que, de toutes les fonctions du gouvernement, celle que j'admire le plus est celle de l'Auditeur général. Il trouve toujours moyen de faire régner l'honnêteté et, souvenons-nous qu'il relève du Parlement. Oui, je pense que c'est très vrai—avec l'aide d'un personnel juridique.

• 1725

M. Stafford: Réduiriez-vous le nombre des décisions réglementaires, ou plutôt le nombre de celles qui prévoient quelque méthode d'appel dans le cas d'une décision arbitraire?

Le professeur Brown-John: Nous avons ici un certain nombre de points. Je crois qu'il est très difficile d'en réduire le nombre, de dire que nous allons réduire le nombre de décisions réglementaires de 20 p. 100 cette année. A mon avis, ce qui s'impose vraiment, c'est que le Parlement prenne plus de soin lorsqu'il crée les dispositions habilitantes d'un statut; en d'autres termes, il doit les définir d'une façon plus précise. Il devrait y avoir un genre d'appel lorsqu'il s'agit, par exemple, de retirer des licenses, d'une action quasi-judiciaire, car je me préoccupe du moyen de subsistance de celui qui exploite un traversier ou quoi que ce soit. Il devrait disposer de quelque recours, mais cela toucherait au droit administratif. Voilà un corollaire logique. Je crois que telle est la prochaine mesure logique que ce comité spécial doit envisager.

M. Stafford: Comme vous l'avez dit, c'est une prérogative qui s'applique pas très bien ici, car si le conseil d'arbitrage ou un autre organisme avait une raison juridique de le faire, même en choisissant la pire des raisons, vous n'y pouvez rien.

M. Morden: Sauf erreur, votre première proposition prévoyait qu'on ne pourrait promulguer aucun règlement sans l'attestation du Comité? La principale fonction de celui-ci consisterait à évaluer les règlements présentés du point de vue de la forme et de la rédaction.

Le professeur Brown-John: Entre autres.

M. Morden: Vous avez donné la liste.

Le professeur Brown-John: Oui, les attributions. Par exemple, la décision réglementaire impose-t-elle une charge sur les revenus publics?

M. Morden: Une liste du même genre que celle du Comité de révision, en Grande-Bretagne.

Le professeur Brown-John: Exactement; j'ai ajouté une mesure concernant les dispositions constitutionnelles fédérales, car elle me semble opportune. J'ai supprimé les deux dispositions du Comité des instruments statutaires relatives à la notification de l'Orateur, à la publication et autres, car elles seraient inutiles si vous faites certifier la décision réglementaire avant sa publication.

M. Morden: Vous voulez dire que "ne doit pas être promulguée" signifie qu'elle n'a pas force de loi tant qu'elle n'a pas franchi cet obstacle?

Le professeur Brown-John: Oui.

M. Morden: Je pense précisément à une situation où le Cabinet pourrait adopter un règlement d'urgence en vertu de la loi habilitante, mais qui laisserait quelque chose à désirer du point de vue de la rédaction. Croyez-vous qu'il serait opportun que le comité arrête ce règlement?

Le professeur Brown-John: Non. De fait, j'ai prévu, aux termes de mon article *e*) qu'on peut renoncer à cette disposition, et c'était pour cette raison.

M. Morden: Où peut-on y renoncer, dans le statut habilitant ou dans le règlement?

Le professeur Brown-John: Par un décret du gouverneur en conseil. En d'autres termes, c'est Paul qui dit à Paul: je ne te dois plus d'argent. En d'autres termes, par un décret du gouverneur général en conseil, on peut déroger aux prescriptions de la certification. Certes, cette disposition peut être renforcée. Elle prévoirait les cas d'urgence, ce qu'on doit toujours faire, je crois, mais on doit publier en même temps le décret de renonciation. La Loi sur les mesures de guerre, je crois, a prévu une disposition à ce sujet.

M. Morden: Si je comprends bien votre recommandation et votre exposé, le comité mixte se trouve au tout début de la genèse d'un règlement. Il ne deviendra règlement que lorsqu'il aura franchi cet obstacle. Sauf erreur, en Angleterre et ailleurs où existent des comités de révision, on établit le règlement puis on le soumet à la vérification; on peut alors l'annuler ou décider toute autre chose.

Le professeur Brown-John: Je crois que si vous examinez comment fonctionne le Comité des instruments statutaires de Grande-Bretagne, vous voyez qu'il s'est révélé utile et vous pensez alors à ce que vous avez déjà. En tout état de cause, j'ai fixé un maximum de 15 jours pendant lesquels le Comité peut retarder le règlement, et il doit justifier tout retard au-delà de cette période. La procédure consiste simplement en ce que le ministère ou le ministre le soumette au Conseil privé; alors le secrétaire du Conseil privé l'enregistrera et ce sera le premier jour des 15.

On le présenterait alors au comité qui devrait le discuter dans ces 15 jours. Une fois la discussion terminée, on le publierait; et voilà pourquoi j'ai employé l'expression: "dans le numéro suivant de la Gazette du Canada." Il prend force de loi à sa publication, mais sous cette autre réserve qu'on pourra le modifier dans les 30 jours par une résolution de la Chambre.

Le Président: Il est donc devant le Parlement à ce stade.

Le professeur Brown-John: Oui, une fois publié, il est présenté effectivement au Parlement.

Le Président: Vous avez donc deux sauvegardes dans votre proposition; l'une c'est le comité avant que le règlement ne devienne loi, et la seconde c'est le Parlement lui-même après que le règlement a pris force de loi.

Le professeur Brown-John: Voici une autre suggestion qu'on a incluse en plusieurs endroits. Je ne l'ai pas incluse, mais elle est certainement valable. Dans ces 15 jours, le comité pourrait être autorisé à consulter les parties intéressées. C'est parfaitement logique. De fait, quelques uns ont dit que les parties intéressées pourraient jouer le rôle du Comité. Je rejette cela tout à fait, car, je le

répète, ils ne sont pas le Parlement. Ici, je souligne fortement le rôle du Parlement, mais, si vous établissez un règlement tarifaire concernant les articles de coton ou autres, il n'y a pas de raison pour ne pas consulter les gens qui emploient ces articles d'une façon ou d'une autre. C'est parfaitement normal.

M. Morden: Je crois que vous vous opposez à la subdélégation des pouvoirs législatifs ?

Le professeur Brown-John: Je le suis très certainement.

M. Morden: Vous connaissez bien le *Chemicals Reference Judgment* de 1943.

Le professeur Brown-John: Je crains de ne pas le connaître.

M. Morden: Je croyais que vous aviez suivi le cours de droit administratif donné par Albert Abel.

Le professeur Brown-John: Mince alors, c'en était probablement un parmi 500.

M. Morden: Si je l'ai mentionné c'était uniquement parce que je croyais qu'il s'agissait d'un cas comprenant une subdélégation de pouvoirs législatifs que la Cour suprême a appuyé. A mon avis, il était de notoriété publique que, sans cet appui, on n'aurait pu continuer l'effort de guerre. La subdélégation était nécessaire à l'administration flexible et adéquate en temps de crise.

Le professeur Brown-John: Voilà un point intéressant. Je crois qu'on peut considérer le droit administratif de deux points de vue. Le droit administratif, selon la Loi sur les mesures de guerre, est considérablement différent. Si vous examinez la masse des cas qu'expose Albert Abel, vous trouvez qu'ils ont été tirés des règlements en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, ou de la Loi sur l'immigration, la deuxième sur la liste des lois le plus souvent violées. C'était une circonstance spéciale, et je suis d'accord avec la Cour suprême, qu'il faut avoir tout ce qui est nécessaire pour gagner la guerre.

M. Morden: Elle s'est certainement appuyée sur ce principe.

Le professeur Brown-John: Puisqu'il s'agit d'une subdélégation, je la rejette en théorie, simplement parce que le Parlement ne permet pas ou ne devrait pas permettre une subdélégation de son autorité. Une loi habilitante en fait, enlève un doigt au corps social du Parlement et le donne à un ministre pour qu'il s'en serve; il peut l'attacher à son propre doigt. Cependant, le Parlement se réserve toujours le droit de le reprendre, car s'il prend ce doigt et qu'il le sectionne et en donne un morceau à quelqu'un d'autre, vous n'avez plus d'autorité sur lui. Voilà le sujet de discussion au comité des pouvoirs des ministres; la mesure dans laquelle l'autorité a été déléguée, subdéléguée, sub-subdélégué, et ainsi de suite, et personne ne savait qui assumait la responsabilité de certains règlements.

Une voix: Cela se passait au niveau du gouvernement local qui était exceptionnellement mauvais.

M. Morden: Êtes-vous d'avis que le Parlement a plus d'autorité au premier palier de la subdélégation, c'est-à-dire sur les décisions prises par les personnes à qui le pouvoir a été délégué, mais qu'il n'a pas d'autorité aux paliers inférieurs ?

Le professeur Brown-John: En effet, je le dirais certainement, en théorie. Théoriquement, il devrait en avoir, mais en pratique, il n'en a pas.

M. Morden: Vous avez parlé d'un article de la Loi sur les passages d'eau qui confère le pouvoir de retirer une licence à quelqu'un si, de l'avis du ministre, ce n'est pas dans l'intérêt public de lui laisser la licence. Vous plaignez-vous ce cet article parce qu'il donne un trop grand pouvoir d'adjudication ?

Le professeur Brown-John: Voilà la raison principale. Il s'agit d'une décision qui provient d'un ministre. Je ne m'oppose pas à ce qu'un ministre prenne une décision, ceci est parfaitement logique, mais je n'oppose à ce que la personne contre qui on prend la décision n'ait aucun moyen d'en appeler de cette décision, car à qui en appellerait-elle autre qu'aux tribunaux. Elle en appellerait au ministre.

M. Morden: Le pouvoir de prendre cette décision se fonde-t-il sur l'intérêt public en vertu de la loi habilitante ou en vertu du règlement établi aux termes de la loi ?

Le professeur Brown-John: La phrase en question se trouve dans le règlement.

M. Morden: La loi lui en donne-t-elle le pouvoir ?

Le professeur Brown-John: Je ne sais pas, car je n'ai pas vérifié.

M. Morden: Je conclus d'après ce que vous dites que vous vous plaindriez de ce genre de langage même s'il était dans la loi.

Le professeur Brown-John: C'est une question délicate. Lorsque le Parlement déclare que le ministre peut faire quelque chose dans l'intérêt public, je connais suffisamment les sciences politiques, je

crois, pour me demander ce qui constitue l'intérêt public, car je vous défie de trouver deux personnes qui s'accordent sur cette définition. Voilà pourquoi j'hésiterais. Je ne dirais pas que le Parlement doive éviter l'expression "intérêt public" dans la formule de délégation, mais j'hésiterais à trop l'employer. En d'autres termes, je ne l'utiliserais qu'en dernier ressort, si je devais l'employer.

• 1735

Lorsqu'il est dans l'intérêt public de se débarasser d'une épidémie de peste noire, alors nous serons tous d'accord là-dessus, je crois, mais lorsqu'il est dans l'intérêt public de priver quelqu'un de ses moyens de subsistence et de son entreprise en immobilisant son traversier et en lui retirant sa licence, ceci est à mon sens une toute autre question. Faisant partie du public, je ne me sens pas trop touché, mais je le serais par la peste noire.

M. Morden: J'en conclus que vous vous opposez à conférer le pouvoir de prendre des décisions en se basant sur l'intérêt public au sens large?

Le professeur Brown-John: Au sens large.

M. Morden: Que ce soit dans un règlement ou dans une loi.

Le professeur Brown-John: Oui, je crois que c'est un terme dont on abuse et un pouvoir que le Parlement devrait déléguer avec beaucoup d'hésitation.

M. Morden: Finalement, dans votre exposé vous nous avez parlé de la définition du mot règlement à l'article 2 de la Loi sur les règlements. On y dit que "règlement" signifie une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif. Croyez-vous qu'on puisse améliorer cette définition? Trouvez-vous que l'expression "exercice d'un pouvoir législatif" est insuffisante pour en exprimer ce qu'on veut dire?

Le professeur Brown-John: Je n'avais pas examiné cette expression particulière, mais je dirais spontanément que le sens est très large. Je crois qu'on peut être bel et bien précis et dire: "établi dans l'exercice d'une autorité déléguée", ou "d'un pouvoir délégué."

M. Morden: Ceci pourrait couvrir non seulement le pouvoir législatif, mais encore le pouvoir d'adjudication, le pouvoir exécutif et le pouvoir d'enquête. Il est délégué et peut être de n'importe quel genre, tandis que la Loi sur les règlements ne porte que sur le pouvoir législatif.

Le professeur Brown-John: Oui, c'est vrai. Il y a là deux sujets. Il y a la question du pouvoir délégué de mener des enquêtes, des investigations, etc., et l'autre pouvoir délégué d'établir des règlements. C'est là, je crois, la marque d'une situation confuse, mais ce sont deux pouvoirs délégués et je suis prêt à dire que, lorsqu'une loi stipule que le ministre peut mener une enquête, il la mène probablement en vertu d'une loi particulière, soit en vertu de la Loi sur les enquêtes, soit en vertu d'une série précise de règlements, ou, si elle stipule qu'il peut confisquer les produits laitiers, il peut vraisemblablement les confisquer en vertu d'un concours de circonstances. Sapristi, il ne peut pas tout simplement venir confisquer les produits laitiers. Il devrait y avoir un document qui indique à la personne à qui on peut confisquer les produits laitiers, dans quelles circonstances on peut les saisir. En d'autres termes, le pouvoir délégué contient implicitement celui d'établir des règlements simplement lorsqu'il fixe les conditions régissant l'exercice du pouvoir.

M. Morden: En d'autres termes, celui qui prend la décision d'enquêter ou de confisquer, formule un principe qui est une forme d'adjudication, et vous pourriez dire qu'il fait la loi dans ces circonstances.

Le professeur Brown-John: Pratiquement, à moins qu'il y ait des directives précises. S'il y a des directives—suivent les circonstances en vertu desquelles les produits laitiers peuvent être saisis ou un mémoire ministériel—premièrement, la personne dont on peut confisquer les produits laitiers devrait les connaître et, deuxièmement, il s'agit d'une forme de législation en vertu d'une autorité déléguée. Vous voyez, vous abordez la question des règles, comme celles d'un tribunal quasi-judiciaire de la Commission des relations de travail en vertu de laquelle il fonctionne. La loi stipule habituellement que la Commission peut établir des règles pour ses méthodes de procédure, et elle établit des règles qui stipulent qu'il n'y aura pas plus de deux témoins qui déposeront en même temps. C'est une forme de législation, mais la loi ne stipule pas que la Commission doive établir des règles, la loi stipule simplement qu'elle peut décider d'utiliser la procédure qu'elle veut. La définition des règles les plus communes porte sur la procédure; voilà pourquoi je l'ai donnée en exemple.

• 1740

M. Stafford: Je n'ai plus qu'une question. Lorsqu'un ministre, disons, prend une décision, en vertu de la Loi sur les passages d'eau, le député et les gens de la circonscription électorale où le passage d'eau est située, auront certainement une influence sur

l'exercice de la justice, peut-être plus qu'une commission d'appel—lors de la période réservée aux questions, lors de l'étude du budget ou de tout débat de la Chambre des communes. Un ministre doit maintes fois répondre ainsi à un député, surtout à quelqu'un du calibre d'Eugene Whelan ou de plusieurs autres qui ne voudraient pas qu'une injustice de la sorte se produise.

Le professeur Brown-John: Oui, c'est vrai. Comme vous le savez, la règle classique en vigueur parmi les fonctionnaires est que vous ne devez pas craindre la question qui est posée, mais celle qui pourrait être posée.

M. Stafford: Je parle des ministres. Il existe un avantage à doter le ministre du droit de prendre une décision plutôt qu'un fonctionnaire qui s'attache rigidement à cette grosse brique de règlements qu'on utilise parfois.

Le professeur Brown-John: C'est en sa qualité de député qu'il peut le faire et en des circonstances particulières, on y attirera peut-être son attention. En effet, je crois que vous devez atténuer l'importance et la grande agitation au sujet des décisions règlementaires; bien des gens n'ont pas à s'énerver, car très peu sont concernés. Combien de gens, cette année, perdront la licence d'exploitation des traversiers au Canada? Pas beaucoup.

M. Stafford: La personne en cause entre en contact avec le député beaucoup plus souvent que vous ne pouvez le croire.

Le professeur Brown-John: Vraiment?

M. Stafford: Je veux simplement faire remarquer qu'en certains cas cela semble une meilleure méthode d'appel, pourvu que ce soit le ministre qui prenne la décision. Si la décision est prise par un fonctionnaire, la réponse est un peu plus difficile à obtenir, car on dit: "Eh bien, pourquoi Stafford se mêle-t-il de cela? Cela me concerne."

Le professeur Brown-John: Je voudrais modifier un peu votre assertion, car vous supposez que lorsque le ministre prend une décision, c'est le bon vieux ministre untel qui la prend. J'ai parcouru suffisamment de lettres que les députés adressaient à un ministre pour savoir que dans les réponses aux députés où on lit "cher Joe" et la signature "Bob", ces réponses sont rédigées par des fonctionnaires.

M. Stafford: Certes, c'est exact.

Le professeur Brown-John: Vous supposez que c'est la décision du ministre parce que c'est lui qui l'a signée.

M. Stafford: Non, je sais cela.

Le professeur Brown-John: Comme vous le savez, on doit remettre ceci dans son contexte.

Le Président: Monsieur Murphy?

M. Murphy: Le témoin a mentionné le problème de la pollution qu'on pourrait utiliser comme exemple pour en discuter en d'autres occasions. Le ministre provincial responsable de la pollution délègue son pouvoir qui est subdélégué au point qu'un fonctionnaire peut aller dans une grande compagnie et dire: "Vous installerez cet appareil-ci ou celui-là d'ici un an pour diminuer la pollution, ou vous arrêtez l'exploitation."

Lorsque ce petit homme a autorité sur les emplois de quelque 2,000, 3,000, ou 10,000 personnes, il n'est pas tout à fait vrai que le grand public n'est pas touché par certaines de ces décisions. Prochainement il y en aura encore beaucoup plus, si on relâche la surveillance.

Le Président: S'il n'y a pas d'autres questions, il serait bon, de proposer l'ajournement.

M. Gibson: Je remercie beaucoup l'orateur.

Le Président: Merci, monsieur Gibson. Au nom de tous, je remercie le professeur Brown-John qui, faute de service aérien, a dû venir en voiture de Windsor. Nous lui sommes reconnaissants de l'aide qu'il a apportée au Comité.

La séance est levée.

APPENDICE "C"

QUESTIONNAIRE À L'INTENTION DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LES INSTRUMENTS STATUTAIRES

1. Au sujet de la législation subordonnée qui tombe sous la juridiction de votre ministère ou de votre agence

a) Votre ministère édicte-t-il des règlements tels que définis dans la *Loi sur les règlements*, S.R.C. de 1952, chap. 235, qui sont approuvés par le gouverneur en conseil, sur recommandation de votre ministre? Dans l'affirmative, environ combien, y compris leur modifications, ont été édictés en 1968?

b) Votre ministère édicte-t-il des règlements, tels que définis par la *Loi sur les règlements*, S.R.C. 1952, chap. 235, qui sont établis sous l'autorité directe de votre ministre? Dans l'affirmative, environ combien de ces règlements, y compris leurs modifications, ont été édictés en 1968?

c) Votre ministère édicte-t-il des règlements dont la publication dans la *Gazette du Canada* est exemptée en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les règlements* DORS-54-569? Dans l'affirmative, environ combien, y compris leurs modifications, ont été édictés en 1968?

d) Votre ministère édicte-t-il d'autres règlements, ordres ou instructions non prévus dans les dispositions de la *Loi sur les règlements*, et qui touchent le public? Dans l'affirmative, combien, y compris leurs modifications, ont été édictés en 1968?

e) Votre ministère édicte-t-il d'autres règlements, ordres ou instructions non prévus dans les dispositions de la *Loi sur les règlements*, et qui ne concernent que votre propre ministère? Dans l'affirmative, environ combien, y compris leurs modifications, ont été édictés en 1968?

Dans chaque cas, prière d'énumérer les dispositions statutaires (par titre de statut, citation et numéro d'article) qui confèrent le pouvoir d'adopter de tels règlements.

2. Dans quelle mesure le pouvoir statutaire d'édicter des règlements conféré par les lois qu'applique votre ministère ou votre agence a-t-il été utilisé? Plus précisément, y a-t-il certains de ces pouvoirs qui n'ont pas été utilisés? Dans l'affirmative, préciser lesquels.

3. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence est en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle aucun règlement édicté en vertu des lois appliquées par votre ministère ou agence ne deviendrait loi

a) avant d'être publié dans la *Gazette du Canada*, ou

b) dans les trente jours suivant sa publication dans la *Gazette du Canada*.

4. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence est en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle aucun règlement édicté en vertu des lois appliquées par votre ministère ou agence ne deviendrait loi avant d'être approuvé par une résolution affirmative de la Chambre des communes dans les trente jours qui suivent son dépôt à la Chambre—en supposant, aux fins de votre réponse, que le règlement ait été déposé dans les quinze jours qui suivent sa publication?

5. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence est en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle les règlements édictés en vertu des lois appliquées par votre ministère ou votre agence deviendraient loi au moment de leur établissement, mais seraient sujets à être abolis par une résolution de la Chambre des communes dans ls quarante jours qui suivent leur dépôt à la Chambre—en supposant qu'ils aient été déposés dans les quinze jours qui suivent leur établissement?

6. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence est en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle les règlements édictés en vertu d'une loi ap-

pliquée par votre ministère ou votre agence seraient sujets à l'examen d'un comité parlementaire qui ne serait pas investi du pouvoir de les modifier ?

NOTA: On se rendra compte que tous les règlements ne doivent pas être traités de la même façon, en répondant aux questions nos 3, 4, 5 et 6. En conséquence, l'on s'attend à ce que les réponses renvoient aux articles et règlements en cause.

7. Y a-t-il certains règlements édictés en vertu des lois appliquées par votre ministère ou votre agence qui sont d'une nature assez permanente ou durable pour que leurs dispositions soient insérées dans la loi en vertu de laquelle ils ont été édictés ? Y a-t-il certains de ces règlements qui, pour une raison quelconque, auraient dû, à votre avis, être incorporés dans le texte de la loi ?

8. Existe-t-il dans les lois appliquées par votre ministère ou votre agence des dispositons qui confèrent le pouvoir d'édicter des règlements et qui, à votre avis, sont d'une portée trop vaste, en ce sens que la nature et l'étendue de ce pouvoir sont mal définies ou incertaines, ou que lesdites lois établissent des normes ou des directives insuffisantes ? Dans l'affirmative, prière de préciser.

9. Existe-t-il dans les lois appliquées par votre ministère ou votre agence des dispositions qui confèrent le pouvoir d'édicter des règlements et qui à votre avis, sont d'une portée trop restreinte, en ce sens qu'elles ne donnent pas une autorité assez étendue pour permettre de traiter efficacement les problèmes relatifs au domaine en cause ? Dans l'affirmative, prière de préciser.

10. Votre ministère (ou votre agence) publie-t-il (elle) des documents qui renferment, par exemple, des déclarations de principe ou des prises de position utilisées pour donner suite à la politique établie en vertu de la loi qu'il (elle) applique ? Dans l'affirmative, prière de préciser. Dans ce cas, quelles mesures prend-on pour faire connaître ces documents aux personnes intéressées ou touchées.

11. Votre ministère (ou votre agence), lorsqu'il (elle) songe à établir des règlements, consulte-t-il (elle) les personnes intéressées ou touchées, en vue de connaître leur avis quant à la portée et à la teneur desdits règlements ? Dans l'affirmative, prière de préciser quelles méthodes, formelles ou autres, sont utilisées à cette fin.

12. Consultez-vous parfois les comités parlementaires en préparant vos règlements ?

13. Qui exactement, au sein de votre ministère ou de votre agence, formule la politique contenue dans vos règlements ?

14. Qui rédige vos projets de règlements—un avocat du ministère, un avocat du ministère de la Justice, un fonctionnaire du ministère sans formation juridique, ou quelque autre personne ? Si l'on a recours à une autre méthode à cet égard, en vertu de lois différentes, prière de préciser.

15. Vos règlements sont-ils d'abord rédigés en français ou en anglais—ou dans les deux langues en même temps ? S'ils sont d'abord rédigés en une langue seulement, à quel stade de la rédaction procède-t-on à la traduction ? Combien de retard est entraîné par la traduction ?

16. Quel motif, selon vous, rendrait nécessaire l'extension du délai prévu pour la publication d'un règlement en vertu de l'article 6(2) de la Loi sur les règlements, S.R.C. de 1952, chap. 235 ?

17. Y a-t-il quelque raison pour ne pas pouvoir publier les règlements dans les quinze jours qui suivent leur établissement ?

18. Pour quel motif, à votre avis, pourrait-on passer outre à la publication d'un règlement ?

19. Veuillez dresser une liste des titres, en résumant brièvement le sujet, de tous les règlements qui ont été édictés en vertu des lois appliquées par votre ministère ou votre agence et qui n'ont pas été communiqués au greffier du Conseil privé, enregistrés par lui, publiés dans la *Gazette du Canada* ou déposés à la Chambre en conformité de la Loi sur les règlements, précitée—ou ne sont pas passés par l'une quelconque de ces quatres étapes ?

20. A-t-on pris des mesures pour établir un index ou une codification des règlements mentionnés dans la question n° 19, pour les publier ailleurs que dans la *Gazette du Canada*, pour informer les personnes intéressées ou touchées, ou encore le public, de leur existence ? Dans l'affirmative, prière de préciser les mesures prises à l'égard de chacun de ces règlements.

21. Comment une personne, tant de l'intérieur que de l'extérieur de votre ministère ou agence, pourrait-elle s'assurer de l'authenticité d'un règlement non transmis, enregistré, publié ou déposé à la Chambre, en conformité de la Loi sur les règlements, précitée ?

22. Comment prouveriez-vous l'authenticité d'un tel règlement dans une cour de justice, si la chose devenait nécessaire ?

23. Veuillez énoncer toute suggestion ou communication que vous auriez à faire à l'égard de la façon d'améliorer la méthode ou les moyens employés pour conférer le pouvoir d'édicter des règlements, de les établir ou de les mettre en vigueur.

APPENDICE "D"

COMITÉ SPÉCIAL
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Documents distribués aux membres du Comité

(DEUXIÈME LISTE)

Loi d'interprétation (Sanctionnée le 7 juillet 1967)—ainsi que Loi sur la radiodiffusion (Sanctionnée le 7 mars 1968)

Loi sur les règlements. 1950, c. 50, art. 1.

The Enactment and Publication of Canadian Administrative Regulations—Elmer A. Driedger.

Committee on Ministers' Powers—Report. Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty, April, 1932.

Parliamentary Supervision of Delegated Legislation —The United Kingdom, Australia, New Zealand and Canada.—John E. Kersell.

Questionnaire relatif aux pratiques en cours pour l'établissement des instruments statutaires—Comité spécial sur les instruments statutaires.

Answers to Questionnaire on the Reform of Parliamentary Procedure through the System of Committees —Association of Secretaries General of Parliaments.

Submission; The Legality of Taxation by the Federal Government on Aviation Fuel and Oil—G. F. Maclaren, C.R.

L'IMPRIMEUR DE LA REINE, OTTAWA, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAL ET TÉMOIGNAGES

N° 3

LE MARDI 29 AVRIL 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir procès-verbal)

APPENDICE "D"

COMITÉ SPÉCIAL
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Documents distribués aux membres du Comité

(DEUXIÈME LISTE)

Loi d'interprétation (Sanctionnée le 7 juillet 1967)—ainsi que Loi sur la radiodiffusion (Sanctionnée le 7 août 1968)

Lois sur les règlements, 1968, c. 30, art. 1.

The Enactment and Publication of Canadian Administrative Regulations—Elmer A. Driedger.

Committee on Members' Powers—Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty, April, 1932.

Parliamentary Supervision of Delegated Legislation—*The United Kingdom, Australia, New Zealand and Canada*.—John E. Kersell.

Questionnaire relatif aux pratiques en vigueur pour l'établissement des instruments statutaires—Comité spécial sur les instruments statutaires.

Answers to Questionnaire on the Reform of Parliamentary Procedure through the System of Committees—*Association of Secretaries General of Parliaments*.

Submission: The Inequity of Taxation by the Federal Government on Aviation Fuel and Oil—O. F. Maclaren, Q.C.

IMPRIMEUR DE LA REINE, OTTAWA, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature
1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAL ET TÉMOIGNAGES

N° 3

LE MARDI 29 AVRIL 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(*Voir procès-verbal*)

29818—1

COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et MM.

Baldwin,	Hogarth,	Murphy,
Brewin,	McCleave,	Stafford,
Forest,	Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),	Tétrault—(12).
Gibson,		

(Quorum 7)

Secrétaire du comité:
Fernand Despatie.

(*Texte*)

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 avril 1969
(5)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit aujourd'hui à 9 h. 40 du matin. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Baldwin, Gibson, MacGuigan, McCleave, Murphy, Stafford —(6).

Aussi présents: M. Gilles Pepin, Conseiller juridique au Comité; M. John Morden, Conseiller juridique adjoint au Comité; M. G. Beaudoin, Conseiller parlementaire adjoint.

Témoin: Le Professeur J. R. Mallory, Président, Département des sciences économique et politique, Université McGill, Montréal.

Le président présente le Professeur Mallory et l'invite à faire une déclaration.

Le témoin parle des problèmes dans le domaine du pouvoir de réglementer. Il exprime ses opinions concernant l'examen, par le Parlement, de la législation subordonnée.

A la suite de sa déclaration, le Professeur Mallory répond aux questions.

Le président remercie le témoin d'avoir bien boulu comparaître devant le Comité.

A 11 heures du matin, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,
Fernand Despatie.

29818—1½

PROCÈS-VERBAL

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 29 avril 1969.

• 0939

Le Président: A l'ordre, s'il vous-plaît. Nous avons le quorum.

Nous sommes très heureux d'accueillir ce matin comme témoin le professeur J. R. Mallory, président du département d'économie et de sciences politiques de l'Université McGill, qui est un spécialiste de renom, non seulement du domaine général des sciences politiques, mais aussi du domaine particulier des instruments statutaires, sujet que nous sommes chargés d'étudier. Le professeur Mallory fut peut-être le premier, au Canada, à publier des écrits sur cette question et, depuis, il a toujours poursuivi des recherches sur des questions d'administration de l'État. Sans autre présentation, j'invite maintenant le professeur Mallory à nous présenter un exposé, après quoi nous aurons une période de questions.

Le professeur J. R. Mallory (président du département d'économie et de sciences politiques, Université McGill, Montréal): Merci, monsieur le président. J'ai été heureux d'apprendre que je ne serais pas le seul à témoigner devant votre comité, mais que vous aviez invité également mon ami et collègue de l'université de Waterloo, le professeur Kersell, car, si j'ai été le premier à publier des écrits au sujet des règlements découlant des lois dans notre pays, le professeur Kersell, lui, est le seul à avoir écrit un livre sur la question et c'est en fait un livre très utile.

Parce qu'en cette période de l'année, j'ai beaucoup de travail à cause des examens et ne puis guère me consacrer à d'autres travaux sérieux et soutenus, je vous ferai ce matin un exposé qui s'inspire d'un article publié dans *Canadian Public Administration* qui m'avait demandé un article sur les usages des comités parlementaires. J'avais parlé, entre autres choses, de la nécessité de faire examiner par le Parlement toute la question des décisions réglementaires du pouvoir exécutif. Je suis heureux de voir que le Comité a enfin été créé. Il y a longtemps que la Chambre des communes ne s'est pas vraiment penchée sur ces questions et, pourtant, c'est là une responsabilité directe et importante de la Chambre.

La législation par delégation est devenue une chose essentielle dans notre société moderne, urbaine et très technique. Mais, le Parlement, tout essentiel qu'il soit, n'a ni le temps ni les moyens de produire les règles qui seraient nécessaires pour réglementer les conditions de vie moderne. Il est plus important que le Parlement se consacre aux grandes questions et suivre de très près les secteurs importants de la politique.

Ce n'était pas ainsi jadis. Au temps de la Confédération, nous vivions dans ce qu'on appelle aujourd'hui un État veilleur de nuit. Personne ne croyait alors qu'il fût nécessaire d'adopter beaucoup de règles pour protéger les intérêts essentiels du citoyen. Aujourd'hui, c'est différent. Il faut adopter toutes sortes de règles pour protéger notre santé, note bien-être et notre sécurité, à cause de la complexité des voyages par air, par mer et par terre, à cause du besoin de protéger la santé et le bien-être des gens dans le contexte de la vie moderne. A cause de sa nature même, pareille réglementation exige souvent une adaptation rapide. Nous ne pouvons nous soumettre indéfiniment à des règles de sécurité aérienne qui dateraient de 1918. Il faut parfois les modifier assez rapidement. C'est pourquoi le Parlement doit tout simplement déléguer son pouvoir de faire des règlements à des organismes d'État subordonnés: aux ministre, aux ministères, au gouverneur en conseil ou à d'aures organismes de la Couronne.

• 0945

Ces règlements diffèrent des lois que le Parlement adopte, car, quand le Parlement veut adopter une loi, il y a auparavant une longue discussion publique, les gens qui seront visés par cette loi ont l'occasion de dire ce qu'ils en pensent, de sorte qu'ensuite, personne ne peut dire qu'il est régi par

des lois qu'il n'a pas eu la chance de connaître et d'examiner d'avance. Mais pour les décisions réglementaires, il en va autrement. Loin de moi l'idée de laisser entendre que ces décisions sont prises spontanément, sans avertissement, car, selon la nature des choses, si un ministère ou le cabinet est en train de rédiger un règlement, il est fort probable que le projet sera examiné à la loupe par des comités de fonctionnaires ou, parfois, par des comités de ministres. Toutefois, ces discussions n'ont pas l'avantage d'être explosées au public. Les décisions réglementaires deviennent partie de la loi sans discussion et sans débat. Très souvent, ce sont des choses qu'une discussion publique ne pourrait guère améliorer. Il est improbable que les membres de la Chambre aient une connaissance assez spécialisée de la question pour améliorer, par exemple, un règlement visant à nous protéger contre l'utilisation des drogues nocives. Toutefois, des questions sont posées à ce sujet. Un organisme de direction n'est pas toujours en train de se livrer à pareille activité anodine, car on peut très bien rédiger un règlement qui va plus loin que les objectifs visés par la loi initiale ou qui, dans certains cas, fait une utilisation inattendue et extraordinaire du pouvoir confié au ministre ou au gouverneur en conseil, et personne n'est là pour poser les bonnes questions. Par exemple, est-ce que ces règlements restreignent indûment la liberté ou la propriété du sujet? Dérangent-ils le cours de la justice exercée normalement par les tribunaux? Bien sûr, le bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice font un certain examen de ces questions. Sauf erreur, la Déclaration des droits oblige le ministre de la Justice à examiner les règlements pour voir s'ils sont conformes à la Déclaration elle-même. Mais nul ne sait dans quelle mesure cet examen est sérieux et, chose certaine, il n'est pas public. Les fonctionnaires qui rédigent et surveillent ces règlements sont très compétents et très consciencieux, mais ils n'ont pas à rendre de comptes au public, et à mon avis, un groupe de personnes qui exercent un certain pouvoir ne devraient jamais être en mesure de prendre des décisions importantes qui touchent les autres sans la possibilité d'un examen et d'un débat publics.

Je vais essayer de vous résumer ce qui s'est passé dans notre pays au sujet de ce problème des décisions réglementaires. Comme toujours, nous nous sommes rendu compte de ce problème un peu sur le tard. Nous avons un retard d'environ une génération, ce qui signifie pas que nous manquons de modernisme, car je crois que nous sommes des gens très éveillés. C'est plutôt que nous avons commencé à comprendre les problèmes de la complexité urbaine à peu près une génération après l'Angleterre. Nous nous rendons souvent compte de ces problèmes à peu près une génération en retard, et nous avons alors l'avantage de voir ce qu'ont fait l'Angleterre et d'autres pays avant de décider comment les aborder.

En Angleterre, ce problème retient l'attention de l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement depuis au moins 1925. Il y a eu un comité des décrets spéciaux, comité de la Chambre des lords. Il est vrai que ce comité se limite à l'examen d'une législation assez restreinte quant au nombre et à la nature des mesures. Il s'agit surtout de mesures, beaucoup plus fréquentes en Angleterre qu'au Canada, qui n'entrent en vigueur que si elles sont votées par la Chambre des lords ou la Chambre des communes, ou par les deux. Quoi qu'il en soit, le comité les examine et il les examine surtout du point de vue technique. Il se demande si elles sont

• 0950

conformes aux pouvoirs conférés par la loi et si elles ne font pas utilisation de ces pouvoirs d'une façon inhabituelle, inattendue ou indésirable.

Le comité des pouvoirs des ministres, comité souvent appelé le comité Donoughmore ou le comité Donoughmore Scott, que les membres de votre comité connaissent bien et ont eu l'occasion d'étudier, est un exemple classique d'une discussion sur ce problème, car il a essayé de définir les principes directeurs de l'exercice du pouvoir législatif délégué de façon que les décisions réglementaires ne jouent pas un rôle autre que le leur, par exemple, usurper la fonction du Parlement en modifiant l'imposition, ou en légiférant sur un principe plutôt que sur un détail, ou encore, comme les décisions réglementaires le font parfois, en modifiant même la loi. Même en Grande-Bretagne, où le rapport Donoughmore a été soumis en 1932, il ne s'est rien produit par la suite durant de longues années. En fait, il a fallu attendre 1944 avant que la Chambre des communes n'établisse un comité d'examen chargé d'étudier les décisions réglementaires. Le

mandat de ce comité a été essentiellement le même depuis le début. Ce n'est qu'un comité spécial qui se renouvelle à chaque session. Toutefois, il a pris son rang parmi les institutions permanentes et on peut aujourd'hui le considérer comme un organisme permanent.

Ce comité examine ordinairement les instruments statutaires d'après les critères établis dans le rapport Donoughmore et, pourvu qu'ils soient conformes aux principes établis, le comité ne soulève aucune objection. Si on regarde les travaux qu'il a accomplis, on constate qu'il a jugé nécessaire de faire rapport et d'attirer l'attention de la Chambre sur une seule chose sur un millier, ce qui semble bien peu pour un travail aussi fastidieux, mais même cette petite proportion d'un millième est une chose importante.

Au sujet de ce comité, je vous dirai seulement deux choses. Premièrement, il est très limité dans ce qu'il peut examiner ou signaler à la Chambre sous le rapport de la portée politique des instruments statutaires. Il ne peut les critiquer parce qu'il n'aime pas la politique, mais simplement à cause de la forme. Il est vrai qu'on a réussi à étendre cette idée de forme un peu pour embrasser aussi les objets, et ainsi parfois signaler certains décrets qui soulevaient des objections pour d'autres raisons que leur simple rédaction, mais cette restriction reste quand même très sérieuse.

La deuxième chose, c'est que le comité fait lui-même du travail, parce qu'il a un personnel spécialisé. Il peut compter sur les services spécialisés du conseiller parlementaire de l'Orateur, et c'est lui et ses spécialistes, le personnel juridique de son ministère, qui réunissent et scrutent tous les décrets avant de les signaler à l'attention du comité.

Le travail du comité, on le sait, c'est surtout le travail de son personnel permanent, plutôt que le travail des députés eux-mêmes. Pour essayer d'établir un mécanisme capable d'exécuter cette fonction efficacement, il faut songer au besoin de personnel de soutien.

Au moment où la Chambre des communes britannique a établi son comité des instruments statutaires, quelqu'un avait proposé la création d'un organisme un peu semblable au Canada. La proposition venait d'un homme qui est à l'origine de beaucoup d'innovations importantes en matière de politique publique et de procédure, et, à cause du rôle qu'il a joué dans ce domaine, on gardera longtemps sa mémoire. Il s'agit du regretté Brooke Claxton. Au cours du débat sur le discours du trône, en 1943, il a dit que, même si les décrets ministériels sont déposés à la Chambre, c'est plutôt une insulte qu'une chose utile. Comme il l'a dit, c'est une formule vide. En fait, leur dépôt à la Chambre était déjà une sorte d'innovation, car, avant la guerre, il n'y avait rien de prévu pour le dépôt de ces mesures. C'est pendant la guerre qu'il fut décidé de faire déposer tous les décrets de guerre comportant un certain aspect législatif. C'était une décision importante du temps de guerre rendue nécessaire parce que le mécanisme législatif était en grande partie exercé en vertu de la Loi sur les mesures de guerre par le gouverneur en conseil, et qu'il fallait trouver un moyen de mettre la Chambre au courant de toute cette législation. M. Claxton a déclaré:

• 0955

> Je propose que les décrets du conseil soient déférés à un comité d'étude, non pas tous les décrets, mais ceux qui ont un effet législatif de nature générale. Même s'ils sont soumis au comité, ces décrets ne seront pas discutés. Mais, si le comité juge à propos d'examiner une question en particulier, il pourrait se saisir de ce décret, faire venir les fonctionnaires pour l'expliquer et, ensuite, présenter un rapport à la Chambre. Cela pourrait se faire très vite. Ainsi, nous aurions un moyen d'améliorer la rédaction des décrets qui laisse beaucoup à désirer. Il y aurait une sorte de contrôle sur l'exécutif, l'occasion d'entendre des griefs et, en outre, on observerait l'important principe de la suprématie du Parlement.

Plus tard, la question fut soulevée de nouveau à la Chambre des communes à plusieurs occasions, par nul autre que M. Diefenbaker lui-même alors qu'il siégeait dans l'opposition. Il avait obtenu que le gouvernement s'engage à songer à la question et à présenter un rapport à la Chambre, ce qui fut fait lors de la présentation de la Loi sur les règlements en 1950.

Cette Loi sur les règlements marquait un progrès important sous bien des rapports. Elle prévoyait que tous les décrets comportant un effet législatif devaient être déposés, qu'ils soient adoptés par le gouverneur en conseil, par les ministres ou par d'autres organismes de la Couronne, et qu'ils seraient publiés, non seulement dans la partie II de la Gazette du Canada, mais qu'ils seraient compilés systématiquement dans une publication intermittente intitulée "Décrets statutaires et règlements", par les soins du greffier du Conseil privé. Elle prévoyait en outre que cette publication serait dans les deux langues.

De plus, il était prévu, ce qui, dans l'ensemble a eu d'heureuses conséquences, que la rédaction des décrets, du moins les décrets du conseil, devait être examinée de bien plus près, avant la promulgation, tant au bureau du Conseil privé qu'au ministère de la Justice. Il me semble que la forme des décrets s'est beaucoup améliorée depuis. Toutefois, le gouvernement de l'époque n'était pas disposé à pousser son action plus loin et à proposer à la Chambre la création d'un comité pour examiner ces choses. Au cours du débat, M. Saint-Laurent avait déclaré:

> Nous ne croyons pas devoir recommander la création de cette sorte de comité parce que la plupart des règlements statutaires doivent être faits par le gouverneur en conseil, ce qui donne beaucoup de temps pour la vérification, alors qu'au Royaume-Uni, la plupart de ces choses sont faites par des commissions ou d'autres organismes de la Couronne. Ces règlements ne viennent aux oreilles d'aucune personne responsable au Parlement ou au public, avant de devenir loi. Ce comité du Royaume-Uni a un mandat très restreint qui ne répondrait probablement pas à nos besoins. Le comité doit dire si la mesure empiète sur sept principes clairement définis. Sinon, le comité n'a pas à s'en occuper. S'il y a empiètement, il doit le signaler. Nous ne pensons pas que ce remède soit de nature à répondre à nos besoins.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que M. Saint-Laurent était bien mal conseillé sur ce qu'il devait dire à propos de cette demande en particulier, car c'est une description bien erronée de ce qui se passe en Angleterre. Les décrets ministériels y sont soumis à un examen officiel bien plus serré qu'il ne l'a laissé entendre.

Il a cependant dit une chose bien importante, et c'est que le comité britannique d'examen, obligé de se concentrer strictement sur des questions de forme sans se soucier de la politique, ne répondrait probablement pas aux besoins du Canada. Bien des gens, en Angleterre, estiment que le comité britannique serait bien meilleur si son mandat était élargi. Quand on examinera comment procéder au Canada, je crois que ce serait une erreur d'adopter simplement, sans critique ou modification, la procédure du comité britannique des instruments statutaires. Quoi faire? Il serait présomptueux de ma part, en ma qualité de critique universitaire, d'essayer de dire à des parlementaires expérimentés comment faire leur travail, car seuls des parlementaires expérimentés connaissent le fonctionnement des institutions parlementaires et peuvent trouver les moyens de les modifier. Je dois me contenter de certaines déclarations générales sur la nature du problème, comme je le vois.

Tout d'abord, un mot au sujet de la question de limiter l'examen des décisions réglementaires à leur forme seulement. C'est déjà une chose importante et nécessaire. Les procédures déjà existantes, visant à assurer que les décrets sont bien conformes aux pouvoirs statutaires et convenablement rédigés, sont certainement améliorées depuis la Loi sur les règlements, mais je pense qu'il serait encore préférable qu'un organisme extérieur fasse un examen indépendant du bien-fondé de chaque décret. Il faudrait surtout que cet organisme examine si le décret est une utilisation appropriée et prévue du pouvoir, ou bien l'utilisation insolite et imprévue de l'autorité statutaire.

Pour faire ce travail, c'est-à-dire pour examiner une décision réglementaire, un comité aurait besoin des services de spécialistes. Le comité des comptes publics est efficace parce que, s'il connaît bien son travail, c'est en bonne partie grâce aux avis de l'Auditeur général et de son personnel. Un comité

• 1000

comme celui auquel je pense aurait besoin, lui aussi, d'avis semblables et spécialisés d'un fonctionnaire de la Chambre, par exemple, le conseiller parlementaire. Ce serait une fonction utile, essentielle et très peu reluisante. Seul un membre très consciencieux de la Chambre pourrait la juger intéressante, parce qu'en général, les députés sont débordés de travail et ont d'autres devoirs à remplir envers leurs commettants et leur parti. Cela ne veut pas dire que le travail ne serait pas fait ou qu'il serait mal fait, mais simplement que ce n'est pas un travail de nature à captiver l'attention des députés autant qu'il le faudrait. C'est une objection que j'aurais à restreindre l'examen à la forme seulement.

J'irai plus loin. Il est difficile de distinguer la forme de la politique. Parfois, une décision de politique infléchit en quelque sorte la rédaction du décret. Il y a aussi une seconde raison, relativement nouvelle. Naguère, il était possible de soumettre à la Chambre les questions importantes fondées sur la législation ministérielle. Cette possibilité était en quelque sorte restreinte et peut-être pas des meilleures, mais c'était mieux que rien. Les députés avaient la chance de poser des questions de cette nature au comité des subsides, lors de l'examen des prévisions budgétaires. Il eût été préférable que le Règlement contienne une disposition permanente qui permette à un député de discuter ces questions

une disposition analogue à celle du Règlement actuel qui permet au député d'exposer à la fin de la journée, certains jours de la semaine, les plaintes que suscitent certaines questions parlementaires. Cette procédure constitue, en réalité, l'un des moyens par lesquels le Règlement de la Chambre britannique permet à un député de débattre un article du Règlement et d'en proposer l'abrogation. Pareille procédure pourrait fort bien être utile.

Cette question fut soulevée d'une façon subtile et presque angoissante à la Chambre, lors du débat sur le bill concernant les pouvoirs d'urgence, en 1951. Les membres de l'Opposition, à qui le bill causait beaucoup d'inquiétudes, déclarèrent alors qu'ils étaient franchement d'avis qu'on devrait avoir l'occasion à la Chambre de délibérer sur l'exercice des pouvoirs par le Ministre en vertu du bill. La seule réponse qu'ils purent obtenir de l'hon. Garson, alors ministre de la Justice, c'est qu'il s'était entretenu de la question avec le premier ministre — en donnant à entendre qu'ils étaient tous deux des hommes magnanimes — ce qui était vrai, et que le premier ministre lui avait dit qu'il pouvait assurer la Chambre que, si quelqu'un désirait soulever ces questions, le gouvernement trouverait le temps nécessaire pour en discuter. Il s'agit d'un gouvernement du passé tout comme la Loi sur les pouvoirs d'urgence. Ce qu'il faut retenir, c'est que la seule disposition qui semblait exister dans l'esprit du gouvernement de l'époque, c'est que tout gouvernement aurait assez de largeur d'esprit pour faciliter la discussion, si les membres de l'Opposition voulaient délibérer sur une question. Cependant, cela n'est pas tout à fait la même chose que d'avoir une disposition à ce sujet dans le Règlement.

Après tout, ce qui me semble important ici, c'est de prendre des mesures pour assurer un examen systématique, parce que, pour être efficace, un examen doit être systématique et non intermittent ou occasionnel, dans les cas où le gouvernement fait quelque chose de tout à fait révoltant, ce qui est rare mais qui arrive, et qu'on souhaite que quelqu'un s'en aperçoive et tente de s'y opposer. Une façon beaucoup plus efficace pour le Parlement d'exercer l'autorité et la responsabilité qui lui sont confiées, c'est d'avoir quelqu'un qui scrute, qui ressasse les faits, jour après jour, les examine attentivement et, d'office, les signale à l'attention des personnes qu'il faut. De cette manière, un comité peut non seulement attirer l'attention de la Chambre sur des questions de forme, par exemple sur un ordre qui est rédigé d'une manière exceptionnelle et regrettable qui puisse offenser quelqu'un ou qui soit à l'encontre des dispositions apparentes du Bill des droits de l'homme, mais aussi formuler des objections lorsqu'un ordre semble soulever une question de principe qui devrait être discutée.

• 1005

Depuis que le budget principal des dépenses n'est plus étudié par le Comité des subsides mais par des comités permanents, je me pose plusieurs questions auxquelles je ne trouve pas de réponses satisfaisantes. Il semble, par ce que nous savons de la manière dont les comités permanents ont procédé, que l'étude du budget soit plus efficace aujourd'hui qu'autrefois. Il se peut aussi—j'hésite à le dire parce que je ne fais pas partie du gouvernement— que cette procédure ait également privé les intéressés d'un certain recours, parce que nous avons perdu certaines occasions de soulever la discussion sur des questions importantes de principe au Comité des subsides, et que rien ne remplace ce recours. Je crois qu'il est important que la Chambre s'occupe de trouver un moyen qui puisse remplacer cet examen rigoureux. C'est pourquoi je pense que, lorsque le Comité aura étudié la question et en aura discuté, il ferait bien de reprendre la proposition que M. Brooke Claxton avait faite il y a 25 ans, à savoir, qu'un comité de cette sorte, constitué comme il le faut, soit en mesure d'attirer l'attention de la Chambre, de sorte que celle-ci puisse discuter, non seulement des questions de forme, mais aussi de principe, qui découlent de toute décision réglementaire. Merci, monsieur le président.

Le Président: Je vous remercie beaucoup, monsieur le professeur Mallory, d'un exposé aussi utile. J'aimerais beaucoup consigner au compte rendu plusieurs autres renseignements sur le professeur Mallory avant que nous commençions à l'interroger sur les questions dont il nous a parlé ce matin. Il a fait ses études aux universités du Nouveau-Brunswick, d'Edinburgh et de Dalhousie. Je suis sûr que l'une des raisons pour lesquelles il a pu faire un apport aussi précieux aux sciences politiques au Canada, c'est qu'il a l'avantage d'être titulaire d'une licence en droit que la plupart des spécialistes canadiens en sciences politiques ne possèdent pas.

Il a enseigné aux universités de la Saskatchewan, de Toronto, au collège Brandon et à l'Université McGill. Il est l'auteur de l'ouvrage *Social Credit and the Federal Power in Canada* et, naturellement, de bon nombre d'autres articles, y compris celui qui s'institule *Delegated Legislation in Canada*, qui a paru dans le numéro de novembre 1953 du *Canadian Journal of Economics and Political Science*, aussi de l'article *The Uses of Parliamentary Committees*, paru dans le numéro de mars 1953 de la publication *Canadian Public Administration*.

Je crois que le professeur Mallory a fait des suggestions qui se rattachent de très près, en effet, à notre tâche. Il s'est défendu d'avoir l'intention de faire des propositions précises, mais je crois qu'elles sont sûrement assez précises pour nous être d'une grande utilité en nous indiquant les moyens que nous pourrions prendre pour résoudre ce problème. Monsieur McCleave?

M. McCleave: Monsieur le professeur Mallory, puis-je vous demander une formule en trois points qui pourrait être la substance de l'excellente allocution que vous avez présentée ce matin? Premièrement, disons que le Comité fonctionne sur une base permanente; je crois que vous êtes d'accord là-dessus. Voilà qui tient compte de la meilleure idée de feu M. Claxton. Deuxièmement, on songeait, la semaine dernière, à créer un poste de registraire général au Parlement, mais peut-être préféreriez-vous que les conseils des spécialistes soient accessibles au Comité en tout temps. Troisièmement, pour bien faire comprendre ce que je veux dire, que le comité devienne, comme c'est le cas au Parlement du Royaume-Uni, une sorte d'intermédiaire pour présenter un rapport à la Chambre aux fins de proposer qu'un décret ou autre ordre soit rescindé. Ce sont, je crois, les trois éléments de votre recommandation, n'est-ce-pas?

Le professeur Mallory: C'est juste.

M. McCleave: Je ne crois pas qu'on puisse nier le fait qu'au moins tous ceux qui sont présents ce matin, sont très consciencieux et laborieux et qu'ils apporteraient une excellente contribution à un comité permanent.

• 1010

Passons maintenant au deuxième point de la formule Que diriez-vous d'une fonction comparable à celle de l'Auditeur général du Parlement ou, disons, d'un registraire général? Serait-il préférable, à votre avis, de se limiter davantage à l'aide de spécialistes hautement qualifiés pour conseiller le comité en question sur une base permanente?

Le professeur Mallory: Je crois qu'il s'agit ici de trouver des remèdes possibles à une variété de problèmes. Ce dont le comité a vraiment besoin, c'est d'un effectif permanent d'employés qui connaissent bien ce qu'est un arrêté ministériel ou un décret, des personnes qui ont la formation juridique nécessaire et la préparation voulue pour la rédaction des instruments statutaires afin de pouvoir les interpréter avec intelligence. C'est quelque chose que des profanes peuvent rarement faire, de sorte que la première chose que le Comité devrait avoir à sa disposition, c'est un groupe de personnes qui pourraient examiner systématiquement ces choses avec intelligence et expérience, et les porter à son attention. Tout le monde sait que c'est surtout au grand savoir et à l'expérience de sir Cecil Carr qu'on doit l'efficacité et l'importance du Comité britannique.

M. McCleave: Puis-je savoir quel poste ou titre il avait?

Le professeur Mallory: Il était conseiller parlementaire du président.

Il faut bien qu'on adopte des titres qui nous conviennent ou qui conviennent à nos propres institutions. Je ne sais pas si cela est nécessairement la bonne ou la meilleure formule, mais c'est la sorte de formule que j'ai à l'esprit. Il s'agit d'une fonction nettement distincte—le gouvernement est lié à la Chambre et il est donc indépendant par définition—et qui s'occupe essentiellement de cette sorte d'examen rigoureux du travail du Parlement. Je ne crois pas que ce conseiller doive avoir autant d'indépendance que l'Auditeur général, qui ne peut être démis de ses fonctions que par le processus terrifiant de l'Adresse du Parlement. Il lui faut néanmoins s'identifier avec la Chambre plutôt qu'avec le gouvernement.

Même si ce n'est qu'une partie d'un vaste problème concernant les comités de la Chambre, je pense que, bientôt, les comités qui ont des responsabilités permanentes auront besoin de leur propre personnel de recherche. Si ces comités doivent débattre non seulement des questions de forme, mais aussi, dans une certaine mesure, des questions de principe, il leur faudra l'aide d'un personnel de recherche qui puisse comparer l'expérience des autres pays et faire ce que les bureaux des députés ne peuvent faire pour ceux-ci. Il pourrait donc fort bien arriver que, dans les conditions qui prévalent au Canada, un bureau de cette sorte, qui relèverait d'un légiste à la Chambre, ait quand même un personnel de recherche qui serait à la disposition du comité et qui traiterait non seulement des questions de forme, mais aussi de principe.

M. McCleave: Comment le conseiller parlementaire au Royaume-Uni faisait-il connaître ses doutes ou ses réserves au sujet de certains décrets du Conseil? Était-ce au moyen d'un rapport annuel ou simplement en présentant des rapports de temps à autre aux membres du comité?

Le professeur Mallory: Lorsqu'un comité siégeait, je crois savoir qu'il appartenait alors au conseiller parlementaire d'examiner pour les membres du comité les ordres qui étaient passés par son bureau et d'appeler spécifiquement leur attention sur ceux qui, à son avis, méritaient l'attention du comité. Cela n'empêchait pas les membres du comité de soulever leurs propres points, mais la plus grande partie du travail systématique d'examen des ordres qui avaient émané de cinquante ou soixante ministères, qui devaient être rassemblés quelque part et faire l'objet d'un examen rigoureux, s'effectuait dans le bureau du conseiller parlementaire du président.

M. McCleave: Il me semble que ma comparaison ne serait pas pratique au Canada, parce qu'on ne voudrait peut-être pas l'approche formelle d'un rapport de l'Auditeur général lorsqu'on est dans un domaine qui relève surtout de l'opinion. Il va sans dire que les avocats peuvent avoir des opinions divergentes sur la valeur technique d'un décret et s'il doit faire l'objet d'une discussion, et je suppose que bien des fois le conseiller parlementaire au Royaume-Uni a présenté un rapport qui a suscité la curiosité ou la colère du comité, et constaté que le comité lui-même n'était pas d'accord sur ce point.

Le professeur Mallory: Cela pourra fort bien se produire, mais il est sûrement beaucoup mieux pour un comité de la Chambre qui possède un "esprit de corps" d'avoir son propre contentieux plutôt que d'avoir la seule opinion qu'ont déjà formée les conseillers juridiques du Bureau du conseil privé ou du ministère de la Justice.

M. McCleave: Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je crois que la personne qui conseillera le comité devra être indépendante et être un serviteur de la Chambre et du comité. Je me demandais justement jusqu'où devraient aller les pouvoirs d'une telle personne. C'était réellement là-dessus que je voulais avoir votre avis.

Le professeur Mallory: Mon avis là-dessus, c'est que son efficacité sera une question d'autorité et non de pouvoir. Après tout, elle ne sera qu'un

• 1015

serviteur du comité. Ce qui importe, c'est que le comité soit prêt à accepter ce dont le bureau du conseiller l'a saisi. C'est toujours ce qui importe. En fin de compte, c'est le comité qui sera maître de la situation, et s'il a la bonne fortune d'avoir une autorité consciencieuse et énergique pour guider ses membres dans leur travail, ce conseiller obtiendra très rapidement une autorité que le comité et la Chambre finiront par respecter. Mais, aux étapes préliminaires, c'est le comité qui devra former sa propre opinion sur ces questions.

M. McCleave: Passons maintenant à la partie finale de la formule en trois points sur les recommandations visant à ce que la Chambre elle-même puisse décider si un décret doit être rescindé ou non. Pourriez-vous être plus précis au sujet de ce que vous proposeriez en guise de formule? La recommandation devra-t-elle être faite par la majorité des membres du comité ou peut-être prendre une autre forme?

Le professeur Mallory: Je serais porté à croire que si les recommandations du comité portaient sur des questions de principe, le comité pourrait être tenu d'accepter les rapports de la majorité; mais il faut considérer cela comme une partie d'un processus politique. Si le comité lui-même est divisé sur la question de savoir comment il devrait présenter ses rapports à la Chambre, et s'il rend une décision majoritaire, les membres du comité qui sont en minorité sont tenus de saisir leurs propres caucus de ces renseignements. Les partis auront leur propre groupe d'études de ces questions, et si, à leur avis, ils doivent s'attaquer à une importante questions qui devrait être soulevée à la Chambre, peu importe alors que le comité lui-même ait fait une recommandation ou non, le fait que le comité avait une discussion appropriée constituera alors un point d'appui.

La prochaine question c'est de savoir comment s'y prendre. Je ne sais pas comment cela peut se faire en vertu du présent Règlement. Je me demande si une modification de la présente règle en vertu de laquelle un député peut demander à l'Orateur la permision de soulever la question lors de l'ajournement, certains jours de la semaine, ne serait pas une procédure qui offrirait une occasion suffisante aux membres de la Chambre qui voudraient, d'après leur connaissance de ce qui s'est passé au comité, soulever une brève discussion à ce sujet, à peu près de la manière dont on le fait, je crois, présentement, c'est-à-dire au moyen d'une motion ou d'un exposé du problème par le député, ou par une réponse du Ministre ou de son secrétaire parlementaire. La publicité connexe à tout cela suffit d'ordinaire. Au Comité britannique, bien qu'il y ait eu d'innombrables demandes d'abroga-

tion de décrets, je crois que seulement une ou deux ont été accordées.

Quoi qu'il en soit, le fait que cela se produise et qu'il en découle une certaine publicité suffit parfois à faire abroger ou modifier un décret. Les ministères sont très sensibles à la critique publique, et le fait que la chose soit discutée à la Chambre et que tout le monde sache que les fonctionnaires lisent le Hansard suffit ordinairement à leur faire repenser la chose et à s'efforcer de désarmer la critique, soit en modifiant le décret en cause ou, sûrement, s'efforçant de ne pas répéter l'incident. C'est là, je crois, l'importance de l'examen parlementaire.

M. McCleave: Voilà ma dernière question, monsieur le président. Que dire des relations du Comité des instruments statutaires? Mettons que nous fassions toutes ces choses et que nous disposions de cette aide, qu'advient-il alors des relations du comité en question avec les autres comités? Mettons, par exemple, que nous nous opposions fortement à un Règlement adopté en vertu de la Loi sur les pêches et que le Comité des pêches n'ayant pas d'avocat soit entièrement en désaccord avec nous. Que ferions-nous dans ce cas? Avons-nous un métissage de comités ou quoi au juste?

Le professeur Mallory: Il y a ici deux possibilités: L'une est que le Comité ne soit pas d'accord avec le décret touchant les pêches et que les prévisions budgétaires du ministère des Pêches soient encore à l'étude par le Comité approprié de la Chambre et qu'un membre ait soulevé la question et n'ait rien obtenu. L'opposition a donc alors toute liberté, si je comprends bien le fonctionnement des nouvelles règles, de demander à discuter de ce problème particulier un jour qui est réservé à l'Opposition. Cette façon de procéder serait aussi possible, je suppose, même si la chose était déjà rendue assez loin dans le cycle parlementaire de sorte que le budget des pêches serait depuis longtemps approuvé. Mais souvent, il ne s'agit pas d'une question qui exige une discussion de toute une journée. Cela peut arriver, et dans ce cas, il appartient aux chefs des partis de voir s'ils peuvent consacrer à cette discussion un jour réservé à l'Opposition. Il s'agit de tirer le meilleur parti possible de maigres ressources.

M. McCleave: Je ne crois pas que vous ayez répondu à ma question. Supposons que le présent comité soit d'avis qu'un règlement est abusif, mais qu'un comité permanent chargé d'étudier la loi et la question qui ont fait l'objet du Règlement soit d'avis que peut-être le Règlement était à propos; que devons-nous faire alors?

Le professeur Mallory: Je crois qu'en fin de compte il appartiendrait à la Chambre de régler ce point. Après tout, un gouvernement fera ce qu'il veut, surtout les membres qui siègent au Comité chargé d'étudier la loi ou le budget. Tout ce qui aurait pu arriver, c'est un désaccord avec ce comité qui n'attache peut-être pas autant d'importance à la question de principe. Je crois que tout dépend dans une certaine mesure de l'attitude que prend le comité. Il peut devenir un comité relativement apolitique, comme l'est dans une grande mesure le comité des Comptes publics. Ce qu'il peut faire de mieux, à mon avis, c'est de mettre ces questions en discussion et de ne pas entretenir la certitude que les comités qui étudient la loi ou le budget se prononceront aussitôt sur ce qu'il a dit, mais il reste tout de même que tout cela est consigné au compte rendu; cela figure au **hansard** et fera l'objet d'un débat un autre jour.

Le Président: M. Gibson et M. Baldwin figurent sur ma liste.

M. Gibson: Monsieur le professeur Mallory, les législatures des provinces ont-elles des comités chargés d'examiner les instruments statutaires ou des méthodes d'examen dont l'expérience pourrait nous servir?

Le professeur Mallory: Autant que je sache, monsieur le président, elles n'en ont pas. Je n'ai pas examiné attentivement ce qui se passe dans les provinces depuis quelque temps. Ce n'est pas un secteur qui a suscité un grand intérêt de la part des spécialistes. Je n'ai pas eu l'occasion, par exemple, d'examiner un nouvel ouvrage sur la procédure législative en Ontario, qui est le recueil où l'on a le plus de chances de se renseigner là-dessus. Autant que je sache, aucune province n'a de comité des instruments statutaires.

Le Président: Je crois que le Manitoba et la Saskatchewan font maintenant une sorte d'examen et que l'Ontario, a au cours des deux dernières semaines, fait connaître son intention de créer un comité d'étude.

M. Gibson: Je me demande aussi, bien que cela ne soit pas tout à fait pertinent, s'il y a des villes qui, au cours de l'examen de leurs règlements, ont adopté des techniques qui pourraient nous être utiles?

Le professeur Mallory: Excusez-moi, mais auriez-vous l'obligeance de répéter la question?

M. Gibson: Je me demandais si, dans l'examen de la liste volumineuse et presque séculaire de leurs rè-

glements, certaines villes comme Toronto, Montréal et Vancouver ont adopté une méthode d'examen pour démêler leurs règlements désuets; aussi s'il y a un système quelconque dans l'une de ces villes?

Le professeur Mallory: Il n'y en a pas, que je sache.

M. Baldwin: Je ne sais ce qu'en pensent les autres membres du Comité, monsieur le président, mais j'ai toujours été d'avis, après avoir étudié la chose, qu'il était, de toute évidence, impossible au Parlement ou à tout autre corps législatif, sur le double plan matériel et intellectuel, d'examiner de façon approfondie tous les textes qui émanent des ministères, des tribunaux et des sociétés de la Couronne. Il nous faut l'organisation voulue pour les étudier et tâcher de faire quelques exemples. Je crois que le professeur Mallory a visé juste; il propose de faire des exemples dans certains cas dans l'espoir que les rédacteurs des textes y regarderont de plus près.

Cela dit, il faut s'interroger, je crois, sur la façon de combler le vide. M. McCleave a parlé, sauf erreur, de l'importance considérable du choix des membres du comité, qui devraient posséder, je suppose, une information juridique et de l'expérience des affaires gouvernementales.

• 1025

Monsieur le président, j'ai toujours pratiqué le droit près de la frontière où le marché noir était pratique courante. Notre meilleur agent de police avait lui-même été bootlegger. Il a vite fait de rétablir l'ordre, et de main de maître. L'expérience acquise au sein du Conseil privé ou ailleurs, ou même le fait d'avoir fait partie d'un tel organisme, d'avoir rédigé les textes des décisions réglementaires ou d'y avoir été mêlé, diriez-vous, professeur, que cela constitue non pas nécessairement une condition sine qua non, mais un atout for important dont il faudra tenir compte dans le choix des membres du comité, à supposer que nous ayons, comme je le crois ou du moins l'espère, un comité chargé de la révision?

Le professeur Mallory: Monsieur le président, M. Baldwin a certes raison. Je crois que, toutes choses étant par ailleurs égales, le mieux que la Chambre pourrait faire serait de faire appel à un fonctionnaire du ministère de la Justice, qui aurait déjà acquis de l'expérience dans ce domaine et qui serait jugé éminent ou dont la carrière serait déjà pleine de réalisations. J'espère bien qu'un jour la mobilité s'intensifiera entre la Fonction publique proprement dite et les services de la Chambre. Je crois qu'on a déjà fait des propositions dans ce sens. Pour fonctionner de façon efficace, comme une espèce de contre-gouvernement, la Chambre doit pouvoir faire appel à de véritables experts, et la meilleure façon d'y arriver, ce serait de permettre une plus grande mobilité, au sein de la Fonction publique, des experts des différents ministères et de ceux qui, parfois, ou pour certaines périodes, mettent leurs connaissances au service de la Chambre. Voilà un cas, il me semble, où cela pourrait très bien se faire.

M. Baldwin: J'accepte votre point de vue. Nous avons déjà indiqué, je crois, qu'il s'agit simplement de définir davantage la forme que revêtira le comité de révision. Il faut alors se demander comment faire part à la Chambre et au public des questions soulevées en comité. Le comité ne pourrait-il pas, par exemple, présenter un rapport à la Chambre, en vue de son adoption.

Le Comité des comptes publics est aux prises avec le même problème à l'heure actuelle. Il n'y a ni motion d'adoption ni débat général, mais, si l'on présentait une telle motion, les chefs de parti et les leaders à la Chambre pourraient probablement s'entendre sur la tenue d'un débat sur une certaine question, quitte à lui fixer certaines limites. Le gouvernement n'est pas tenu d'accepter les recommandations du comité. Le gouvernement qui sera saisi du rapport devra prendre position à son égard. Il lui faudra étudier l'affaire, réunir ses troupes, et si les recommandations ne lui plaisent pas, les rejeter au vote. La question, au moins, recevrait un peu de publicité et ferait l'objet d'un débat, et la Chambre devrait alors en venir à une décision. Ne croyez-vous pas que ce serait une façon de procéder?

Le professeur Mallory: C'est une excellente proposition, et ce serait d'ailleurs la façon normale de procéder. J'y vois tout de même un inconvénient, c'est que le comité ne présenterait son rapport qu'une fois à l'occasion. Il est fort possible toutefois, qu'en raison du Règlement ou des autres arrangements auxquels peut aboutir la filière normale, le débat sur la motion d'adoption du rapport du comité n'ait lieu que très rarement et à des périodes fixes de la session, ce qui ne serait pas très avantageux.

Si le comité se rendait compte d'une décision réglementaire particulièrement douteuse et choquante et qu'il veuille en saisir la Chambre, il y aurait alors lieu d'étudier d'autres moyens que j'ai proposés, puisqu'on ne le fera plus à l'égard des prévisions budgétaires.

M. Baldwin: Vous avez tout à fait raison et vous avez bien touché du doigt le nœud de la question. On pourrait se servir de la formalité de la motion d'ajournement: un député peut poser une question, même s'il sait qu'elle sera jugée irrecevable. Il dit alors: "Dix heures", et la question peut alors être débattue pendant dix minutes à ce moment-là. C'est là une façon et une très bonne façon d'y arriver.

Il y a également, comme vous l'avez signalé, les jours réservés à l'Opposition. Le hic, c'est qu'il n'y en a pas beaucoup et qu'ils sont précieux, et nous ne sommes pas toujours portés à y consacrer une journée entière. Nombreux sont les sujets qui, parfois, nous occupent toute une journée.

• 1030

J'aimerais revenir à la dernière question que nous avons effleurée au départ et qui est celle des demandes. Ce serait une réelle innovation à la Chambre. Depuis que je suis ici, je n'ai été témoin que de trois demandes présentées à la Chambre et elles n'avaient aucun rapport avec la réglementation des instruments statutaires.

Pourriez-vous faire quelques commentaires à ce sujet? Dans quelle mesure, à votre avis, pourrions-nous suivre l'usage britannique, et quelle période pourrions-nous accorder à la question? Pourrions-nous ajouter une certaine période après les heures normales de délibérations, pour éviter que le gouvernement ne doive sacrifier une partie du temps dont il dispose, pour mettre en délibération les ordres inscrits en son nom? Pourrions-nous fixer une demi-heure, par exemple, ou enfin quelle autre procédure proposeriez-vous? Je songe à une façon de permettre à un député, par opposition à un comité, de mettre une question en délibération au moyen d'une demande et de faire débattre, pour une période limitée, ce qui pourrait être un décret du conseil assez impopulaire.

Le professeur Mallory: Je crois, personnellement, qu'il y aurait peut-être lieu de prolonger la période de la motion d'ajournement, qui est très courte actuellement. Mais j'ai l'impression, pour avoir feuilleté le hansard de temps en temps, qu'on n'exploite pas toujours cette ressource à fond et qu'on pourrait peut-être en tirer davantage profit. Si les députés recevaient dans leur case un exemplaire des rapports du comité, et chaque parti affecte des députés à cette tâche précise, ils pourraient alors, selon la proposition de M. Baldwin, poser une question à l'ordre du jour puis espérer que l'Orateur leur permettra de mettre la question sur le tapis à dix heures. Peut-être y aurait-il lieu de modifier le texte du règlement et de prolonger en conséquence la période en question, mais il me semble que c'est là une procédure qui existe déjà et que nous pourrions tout simplement utiliser.

Le Président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Monsieur Mallory, la question soulevée par M. McCleave m'intéresse fort, savoir qu'un comité de révision comme celui que vous proposez, et qui se composerait probablement, dans une forte proportion, d'avocats ou de compétences en matière juridique, pourrait à l'occasion arriver à une conclusion différente de celle des membres du comité permanent, tel le Comité permanent des pêcheries qui compte probablement plus d'experts du domaine de la pêche. Ne pourrait-on pas faire appel à un cadre éminent, le doter du personnel voulu, et lui demander de passer en revue, de façon continue, les décrets du conseil et les règlements, et mettre ce cadre à la disposition de chaque comité permanent actuel. Et s'il relève un certain règlement. établi en vertu de la Loi sur les pêcheries, par exemple, qu'il juge nuisible pour une raison ou pour une autre, ne pourrait-il pas porter l'affaire à l'attention du président du comité ou du comité lui-même, et ce comité, composé de députés plus ou moins versés en matière de pêches, étudierait les recommandations et serait autorisé à en faire rapport à la Chambre.

Le professeur Mallory: Il y a ici, d'après moi, une double difficulté de procédure et d'efficacité. Il est encore trop tôt pour savoir à quel point les comités permanents sont pressés par le temps quand ils étudient les prévisions budgétaires. Je suppose qu'ils doivent travailler sous pression. Permettre une immixtion officielle comme celle-là dans leur étude de questions très complexes touchant à la politique risquerait de rendre moins efficace, étant donné le temps limité dont ils disposent, leur examen des prévisions budgétaires.

Mais je suppose, sans avoir consulté récemment les comptes rendus des délibérations des comités permanents relatifs aux prévisions budgétaires, que cela n'empêcherait pas un membre du comité de soulever la question lors de l'étude de l'article pertinent. Il est important, à mon avis, de soulever ce genre de problèmes au bon moment. L'étude de ces questions plutôt générales et s'éloignant quelque peu du sujet des prévisions n'a jamais eu beaucoup de succès à la Chambre. On peut difficilement obtenir une réponse satisfaisante: soit que le haut

• 1035

fonctionnaire présent ne soit pas celui que la chose intéresse, ou bien que la marche des affaires du comité soit retardée pendant que le ministre essaie de dénicher quelqu'un qui viendra donner les réponses, et ainsi de suite. Il est de beaucoup préférable de faire étudier la question par un comité qui s'interroge sur un décret édicté par un ministère, qui demande au ministère de dépêcher le ministre ou un haut fonctionnaire à une réunion du comité et qui approfondit la question pour en dégager ce qu'il peut. L'opinion peut être partagée à ce sujet au sein du comité de révison; le comité peut être constitué en majorité de députés ministériels qui ne verront là qu'un prétexte pour les partis de l'opposition de jouer leur jeu politique. Je ne voudrais pas que cela se produise en comité, et cela n'arrive pas souvent au comité des comptes publics, mais le comité peut, en général, s'opposer à un point particulier, ce qui n'empêcherait pas le groupe minoritaire d'avoir d'autres recours, et les plus efficaces seraient, à mon avis, ceux qu'a proposés M. Baldwin, la possibilité, entre autres, de soulever la question par une motion d'adoption du rapport du comité, si le comité a traité lui-même de la question dans son rapport, à défaut de quoi, il y aurait moyen d'en saisir la Chambre en modifiant la procédure actuelle de la motion d'ajournement.

M. Stafford: Monsieur Mallory, j'ai toujours été d'avis que ceux qui rédigent nos textes de loi emploient un langage trop technique et trop sophistiqué. Même nos juges ont du mal à les interpréter. Plus ils ont d'expérience, plus ils ont tendance à compliquer les choses. Autrement dit, nos lois devraient être rédigées dans une langue plus simple et plus claire. Parfois, quand les projets de lois sont présentés à la Chambre, les députés, comme vous l'avez dit, ont tellement à faire, doivent s'occuper de procurer des passeports pour leurs commettants ou autres choses du genre, qu'ils n'ont plus le temps d'étudier attentivement le libellé des textes. Vous savez que certains articles donnent du fil à retordre même aux tribunaux. Comment pourrions-nous y remédier?

Le professeur Mallory: Je ne crois pas qu'il y ait de solution toute faite. Au dire de la plupart des avocats qui s'occupent des textes de loi, un tribunal peut interpréter plus facilement un texte très élaboré et fort complexe, hermétique au profane, alors que la cour ne saurait s'inspirer d'un texte clair pour rendre une décision précise. Je crois que la Déclaration des droits de l'homme peut servir ici d'exemple. Elle est rédigée en termes simples pour un texte législatif, mais les tribunaux ne s'y sont pas reportés très souvent.

C'est pourquoi, je le répète, il est important qu'un tel comité soit confié à des personnes qui connaissent bien le jargon des lois, qui puissent vraiment lire entre les lignes et saisir l'essence des textes. La simplicité du langage, au sens où nous l'employons ici, ne constitue pas la réponse, car le droit est une technique complexe qui possède ses propres méthodes spéciales d'interpréter ce que signifient les mots. Si nous voulons que les avocats puissent interpréter les textes de loi, il faut alors les rédiger dans la langue qu'ils connaissent.

Le Président: Je vais maintenant demander à notre conseiller s'il a des questions à adresser à M. Mallory. M. Morden a maintenant la parole.

M. J. W. Morden: (conseiller adjoint du Comité): Monsieur Mallory, j'ai une question très générale à vous poser. Croyez-vous, d'après votre compréhension générale des lois fédérales, qu'on utilise trop ou pas assez les décisions réglementaires. Peut-être puis-je développer ici la question soulevée la semaine dernière, quand on a dit au Comité que, même s'il s'agit de formuler une importante ligne de conduite, le recours aux décisions réglementaires recelait de vastes possibilités, lorsque surgit un problème que personne ne peut régler de prime abord ou dont la solution ne satisfait personne. Pourquoi ne pas demander alors à un organisme du gouvernement de régler le cas au moyen des décisions réglementaires?

Que pensez-vous de cela de façon générale?

Le professeur Mallory: Je suis porté à croire que la proposition se défend. A vrai dire, si le Parlement veut régir par des lois quelque noble activité

• 1040

humaine, mais que ces lois soient hautement techniques, on ne peut prévoir les effets de la loi. Malgré tout le soin qu'on apportera à rédiger le premier texte, il comportera des lacunes évidentes, et c'est pourquoi la meilleure façon de procéder serait de rédiger une loi habilitante qui pourra être complémentée par des décrets, sauf en cas d'urgence. Certains d'entre nous se souviendront des efforts de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre pour réglementer la consommation et les prix. Je ne crois pas que le Parlement ait pu rédiger une loi applicable. La Commission devait, presque chaque jour, modifier ses règlements, par tâtonnements, jusqu'à ce qu'elle obtienne des règlements définitifs. Le hic, c'est que le Parlement ne dispose que d'un temps limité, et qui sera de plus en plus limité, et le Parlement doit se consacrer aux questions importantes. Si les questions importantes ont trait à la politique étrangère et au comportement privé, il ne reste alors plus grand temps pour les autres sujets. Il peut s'écouler une bonne dizaine d'années avant qu'un bill important puisse être révisé. Donc, des lois qui permettent aux organismes subordonnés d'établir des règlements, voilà la solution. Il devient donc très impotrant de les soumettre à l'examen approfondi du Parlement, pour qu'il y ait débat public sur la question, ce qui n'est pas le cas habituellement pour les décisions réglementaires. Le ministère passe un règlement qu'il transmet aux intéressés. Quand le ministère des Transports passe un règlement qui touche les lignes aériennes, personne ne le discute jamais publiquement, à la manière d'un projet de loi qui fait l'objet de délibérations devant un comité parlementaire, pour permettre aux gens touchés par la mesure de présenter les raisons de leur opposition, et l'information publique ainsi que l'opinion publique pèsent lourd dans la balance. C'est pourquoi, grâce à l'examen parlementaire de la forme et du contenu, on peut étudier une question d'intérêt public dans le cadre de l'appareil parlementaire sans se soumettre à tout l'apparat de la procédure officielle et devoir débattre chaque fois le projet de loi en long et en large.

M. Morden: Pour ce qui est de débattre une politique avant qu'elle ne devienne loi, croyez-vous que nous devrions imiter en cela les Américains qui disposent d'une procédure formelle à l'égard de ceux que vise un règlement et qui peuvent témoigner d'une façon ou d'une autre devant un comité ou devant un autre organisme du gouvernement?

Le professeur Mallory: Cela dépend, d'après moi, des règlements auxquels vous songez. C'est un processus hautement technique; on communique peut-être là-bas de façon très efficace avec l'organisme de régie. S'il s'agit d'un règlement qui touche le public en général, un règlement qui, disons, détermine l'admissibilité aux allocations d'assurance-chômage où d'importants intérêts peuvent être en jeu mettant en cause un grand nombre de personnes, il serait préférable que l'organisme de régie pût, officiellement, étudier ces instances. D'après moi, s'il est possible au Parlement d'étudier la question et s'il est possible au comité d'outrepasser son mandat, on pourrait peut-être créer une institution comme celle de l'ombudsman. Il existe également d'autres solutions.

M. Morden: On a suggéré, la semaine dernière, que l'examen devrait porter à la fois sur la forme et sur les politiques, mais qu'il ne soit pas nécessairement confié à un seul organisme, un comité de révision, mais plutôt aux comités permanents de la Chambre chargés d'étudier le sujet sur lequel porte le règlement, l'agriculture, par exemple, ou d'autres domaines. Alors, seulement, sera-t-il possible, a-t-on dit, de déterminer si un règlement viole certains droits privés. On a aussi avancé qu'un comité de revision n'avait ni les experts techniques ni le temps voulu pour étudier la multitude de règlements. Que penseriez-vous d'établir 12 ou 15 comités de révison?

Le professeur Mallory: La Chambre compte peu de députés, mais nombreux sont ses comités. J'imagine que les comités sont déjà surchargés de travail par l'examen des prévisions budgétaires et des projets de loi. Je ne suis pas certain que cela

• 1045

empirerait tellement les choses. A mon sens, il y a deux choses que vous devez faire. Vous devriez d'abord rechercher chaque règlement à portée législative. Le personnel du comité pourrait s'acquitter de cette tâche au préalable. En Grande-Bretagne, les partis instituent de petits groupes de travail chargés de relever les points importants que les représentants du parti en question pourront soulever en comité. Le nombre de règlements douteux

ainsi découverts serait raisonnablement restreint ou devrait l'être. Un comité qui sait sur quel motif un règlement peut être soumis à l'examen sera plus efficace, me semble-t-il, qu'un comité qui s'intéresse principalement aux politiques et aux lois.

Le Président: Me permettez-vous d'interrompre, professeur Mallory? Si vous voulez un comité qui examine à fond la substance, le contenu des règlements, un comité permanent serait, à mon avis, plus en mesure de s'acquitter au moins, de cette tâche, quelles que soient ses autres insuffisances. Prenons comme exemple les règlements visant la radiodiffusion. Si vous voulez faire un examen sérieux des règlements établis par le gouvernement ou par le Conseil de la Radio-télévision canadienne, le comité de la Chambre chargé d'étudier les questions relatives à la radiodiffusion, qui dispose des services d'experts dans ce domaine, effectuerait, je pense, une étude beaucoup plus approfondie et fournirait des critiques plus sérieuses qu'un comité chargé d'un seul examen, qui serait forcé de s'en tenir davantage à la forme qu'à la substance.

Le professeur Mallory: Monsieur le président, le point est bien fondé, je pense. Le fait qu'un comité ait été chargé d'examiner attentivement les règlements, en général, n'empêche pas un autre comité, surtout un comité dont les responsabilités en matière de politiques sont assez vastes, mais qui n'est peut-être pas souvent chargé de lourdes responsabilités législatives, comme la radiodiffusion, d'étudier sérieusement les règlements touchant la radiodiffusion, surtout à l'étape de l'élaboration des pouvoirs réglementaires. Les deux choses se complètent, je pense.

Le Président: La parole est à M. Murphy.

M. Murphy: J'ai peut-être l'air d'insister sur ce point, mais nous avons éprouvé quelques craintes la semaine dernière lorsqu'un témoin—son nom m'échappe—un monsieur de l'Université de Windsor. . .

Le Président: Le professeur Brown-John.

M. Murphy: En effet. Ce professeur avait établi le nombre des décrets du Conseil et des règlements —il s'en est tenu à ces deux domaines—adoptés depuis cinq ou six ans, dont la moyenne dépassait 3,000 documents par an. C'est pourquoi nous nous demandons si un seul comité pourrait disposer d'une telle somme de travail et accomplir une bonne besogne.

J'ai déjà lancé l'idée que tous les comités permanents devraient s'intéresser à ce domaine, et je pense que votre objection est valable. Selon vous, y aurait-il lieu de conférer à chaque comité le pouvoir d'établir un sous-comité d'examen qui ne serait pas nécessairement composé de tous les membres du comité, mais ceci pourrait même constituer une tâche supplémentaire pour le comité directeur du comité permanent. De cette manière, chaque comité serait chargé de la responsabilité d'approfondir l'examen des affaires de son domaine?

Le professeur Mallory: Je ne le crois pas. Tous les membres du comité ne se souviennent peut-être pas de ceci, mais lorsque M. Arnold Heeney était greffier du Conseil privé, il écrivit un article sur le travail du secrétariat du cabinet dans lequel il traitait, en partie, de tout le problème des décisions réglementaires, parce qu'il y parlait des décrets du Conseil, etc. Pendant la guerre, le nombre de décrets du Conseil s'est élevé à environ 10,000 par an et, sauf erreur, selon l'estimation de M. Heeney, 5 p. 100, au plus, des décrets du Conseil et des décisions du Conseil du Trésor, qui traitaient de questions de politique importantes, comportaient des conséquences de caractère législatif. Donc, le nombre des décrets, sans chercher à savoir ce qu'ils renferment —il s'agit peut-être d'une ordonnance visant à changer une virgule ou une phrase d'un décret antérieur—peut déformer l'optique quant à l'importance du problème. Règle générale, un comité pourrait, je pense, s'acquitter de cette tâche.

• 1050

En somme, en Grande-Bretagne où l'on compte 40 millions d'âmes, un comité de l'importance de celui-ci a pu, sans difficultés, traiter de ces questions depuis des années. Il est vrai que ce comité évite les questions de politique, mais pas entièrement. Par contre, ici, le gouvernement n'est pas aussi complexe, dans un sens, étant donné que de vastes domaines d'administration relèvent de la compétence provinciale. A mon avis, un comité de la Chambre de l'importance de celui-ci pourrait résoudre le problème.

M. Baldwin: Mon propos est, je suppose, autant une déclaration qu'une question. Le mandat actuel des comités permanents, lorsqu'ils étudient le budget des dépenses, serait probablement assez étendu, ou au moins suppose qu'ils pourraient en réalité traiter des mêmes questions dont s'occupe le comité des

comptes publics. Autrement dit, en examinant le budget des dépenses de l'années courante, on pourrait dire: "Voici un poste qui, par rapport à celui de l'an dernier, constitue un exemple flagrant d'extravagance, de dépense exagérée, de double dépense ou de gaspillage". On pourrait donc, je pense, traiter de cette affaire au comité permanent des prévisions budgétaires. Sans l'appui de l'Auditeur général, le comité des comptes publics ne pourrait pas faire l'examen détaillé et approfondi—examen posthume —qu'il effectue depuis sept, huit ou neuf ans. Même si je conviens qu'il y a certes lieu pour les comités permanents d'examiner les règlements dans leur ensemble et d'aider à remplir d'autres tâches, sans les experts du comité et sans le personnel spécialisé qui travaille avec le comité, on éprouverait, je pense, certaines difficultés. Cela ne vous semble-t-il pas probable?

Le professeur Mallory: En effet, la réponse de M. Baldwin est réellement celle que j'aurais fournie moi-même si j'avais compris le sujet aussi bien que tout parlementaire expérimenté. Cela prouve, entre autres choses, que ceux qui peuvent le mieux aborder ce problème sont les membres renseignés de la Chambre. Il est parfaitement vrai que, même si le comité des comptes publics traite uniquement des comptes publics, mais non *in vacuo*, les renseignements obtenus seront disponibles aux comités qui traiteront de prévisions budgétaires au cours des années subséquentes. De même, si un comité d'examen était chargé d'étudier les décisions réglementaires, les connaissances acquises pourraient utilement jeter de la lumière sur les questions que les députés voudraient soulever lors de l'étude des crédits de cette année ou des années subséquentes.

Le Président: Il nous reste peu de temps. Je voudrais donner à M. Beaudoin, conseiller parlementaire, et au doyen, M. Pepin, l'occasion de poser des questions. Vous avez la parole monsieur Beaudoin.

M. G. A. Beaudoin (conseiller parlementaire adjoint): Je voudrais en savoir davantage sur le rôle qui serait attribué au personnel juridique au sein des comités. Nous avons ici, à la Chambre, un personnel peu nombreux, tandis que celui du ministère de la Justice est très nombreux. Suggérez-vous que les légistes du ministère de la Justice viennent plus souvent aider la Chambre, en ce qui concerne le travail des comités, ou que le personnel spécialisé en droit soit plus nombreux ici, à la Chambre? La raison pour laquelle je vous pose la question, c'est que le jour où nous aurons un comité des décisions réglementaires, il faudra, évidemment, quelqu'un pour examiner les décisions à fond. Si je comprends bien votre idée, vous seriez plutôt en faveur, dans ce cas, que le personnel juridique du ministère vienne aider la Chambre.

Le professeur Mallory: Oui, mais je m'explique. Il est évident, je pense, compte tenu de l'efficacité croissante du travail de la Chambre, grâce aux changements qui, ces dernières années, ont été apportés au Règlement, qu'il faudra, un jour ou l'autre, persuader les commissaires de la Régie interne de la nécessité pour la Chambre d'avoir un personnel d'experts beaucoup plus nombreux pour servir les comités. Les sources toutes trouvées de tels experts sont évidemment les ministères existants. Mais, à mon avis, le personnel des comités de la Chambre devrait faire partie des effectifs de la Fonction publique. Celui qui entrerait au service d'un comité de la Chambre des communes ou du Sénat à un rang comparable à tous points de vue, qu'il occupait dans un ministère—un ancien braconnier fait un bon garde-chasse—serait peut-être la personne la mieux qualifiée pour occuper le poste. Cela fait toujours partie du processus d'avancement normal dans une carrière au sein de la Fonction publique, de sorte que, même s'il n'avait pas l'intention d'occuper ce poste tout le reste de sa vie, il pourrait, à un moment donné, retourner à la Fonction publique. Mais, à mon avis, la Chambre ne devrait pas être en position de dépendre des services des hauts fonctionnaires des autres ministères. Je n'aimerais pas penser qu'il vous faudrait emprunter des gens du ministère de la Justice pour accomplir des travaux de ce genre. Vous voudriez avoir votre propre effectif, et cela se produira inévitablement. La Chambre devra dépenser beaucoup plus pour réunir un personnel compétent, composé de spécialistes, afin de servir ses comités.

Le Président: Monsieur Pepin, avez-vous une question à poser? Voulez-vous parler devant le microphone, s'il vous plaît?

M. Gilles Pepin (conseiller juridique): Pour ma part, il s'agit d'une question très importante et pratique. Selon votre mémoire et votre témoignage, vous semblez croire qu'un instrument statutaire est nécessairement le résultat de la délégation du pouvoir législatif. Ai-je raison de penser cela?

Le professeur Mallory: S'il s'agit d'un instrument statutaire, oui, parce qu'il est fondé par définition, sur une autorité conférée par un statut.

M. Pepin: Mais cela pourrait être un acte juridique aussi, ou un acte administratif.

Le professeur Mallory: Vous pourriez exercer des pouvoirs administratifs ou judiciaires, mais, me semble-t-il, ce comité devrait s'occuper des instruments statutaires à caractère législatif. C'est là tout ce dont il s'agit. La manière dont vous pourriez efficacement exercer un contrôle sur l'exercice des pouvoirs statutaires à caractère judiciaire ou administratif, me semble résider ailleurs; peut-être par l'intermédiaire d'un commissaire parlementaire ou ombudsman, ou encore par une révision des règles juridiques.

M. Pepin: Oui, mais diriez-vous que le résultat de l'exercice du pouvoir judiciaire serait aussi un instrument statutaire?

Le professeur Mallory: Oui. L'expression instrument statutaire, selon la définition qu'on emploie habituellement au Parlement, est un instrument législatif parce que c'est l'affaire du Parlement.

Le Président: Nous pouvons prendre encore une minute, je pense. Monsieur Murphy, vous vouliez revenir à un autre sujet, n'est-ce pas?

M. Murphy: Je voulais tout simplement mettre les choses au point. Dans la question que j'ai posée tantôt au sujet des sous-comités, je pensais à l'existence d'un surveillant général ou d'un examinateur général—je ne trouve pas de meilleure expression—qui, avec un personnel formé, travaillerait de concert avec les sous-comités et les comités permanents.

Le Président: Je regrette que le temps soit si court, mais, avec la pénurie de salles et le nombre de comités qui doivent se réunir, on nous a pressés de terminer notre séance à 11 heures. Je sais que vous auriez aimé poser d'autres questions au professeur Mallory, mais un autre comité attend pour entrer dans cette pièce. Nous devons donc, avec regret, lever la séance. J'aimerais exprimer nos remerciements au professeur Mallory d'avoir bien voulu comparaître devant le comité ce matin.

L'IMPRIMEUR DE LA REINE, OTTAWA, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature
1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES
No 4

LE JEUDI 1er MAI 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:
(*Voir procès-verbal*)

20199—1

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et MM.

Baldwin,
Brewin,
Forest,
Gibson,
Hogarth,
McCleave,
Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),
Murphy,
Stafford,
Tétrault—(12).

(Quorum 7)

Secrétaire du comité:
Fernand Despatie.

(*Texte*)

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1er MAI 1969.
(6)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit aujourd'hui, à 9 h. 38 du matin. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Forest, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Stafford —(6).

Aussi présents: M. Gilles Pepin, Conseiller juridique au Comité; M. John Morden, Conseiller juridique adjoint au Comité; M. G. Beaudoin, Conseiller parlementaire adjoint.

Témoin: Le Professeur A. S. Abel, Faculté de droit, Université de Toronto.

Le président présente le Professeur Abel et l'invite à faire une déclaration.

Le témoin fait un exposé ayant trait à la formulation des règlements. Il exprime ses opinions au sujet des régimes anglais et américain et suggère des méthodes qui pourraient être employées au Canada.

A la suite de sa déclaration, le Professeur Abel répond aux questions.

Il est suggéré que le Professeur Abel fournisse au Comité un relevé de ses recommandations concernant des changements à la Loi sur les règlements. Le Professeur Abel tâchera d'effectuer ce travail à une date ultérieure.

Le président remercie le témoin d'avoir bien voulu comparaître devant le Comité.

A 11 heures du matin, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,
Fernand Despatie.

20199—1½

(Texte)

PROCÈS-VERBAL

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 1er mai 1969

• 0937

Le Président: Puisque nous avons quorum, je vais ouvrir la séance.

Je suis très heureux de recevoir ce matin comme témoin le professeur Albert Abel, professeur de droit à l'Université de Toronto. Il y enseigne le droit administratif depuis son arrivée en 1955, après de nombreuses années d'expérience dans le domaine du droit administratif dans les écoles de droit américaines. Il a enseigné le droit administratif en Virginie occidentale, en Iowa et à Harvard de 1940 à 1955.

Le professeur Abel a commencé ses études à l'Université d'Iowa, où il a obtenu un baccalauréat ès arts et un J.D. Ensuite il a obtenu un doctorat en droit, le S.J.D., à Harvard. Il été admis au barreau de l'Iowa et à celui de la Cour suprême des États-Unis. En 1942 il est nommé premier procureur du Bureau de l'administration des prix des États-Unis et est chargé de la préparation de règlements sur les prix de la viande et du poisson.

Par la suite, il est président du *Committee on Uniform Rules of Agency Practice* de la Section droit administratif du Barreau américain.

Il est le rédacteur en chef de *Cases and Materials on Canadian Administrative Law* et du Journal de l'Institut d'administration publique du Canada, *Canadian Public Administration: Administration publique du Canada.*

Il signe, évidemment, de nombreux articles périodiques sur certaines questions de droit administratif. Il m'est particulièrement agréable d'accueillir le professeur Abel ce matin, ayant été un de ses collègues à la Faculté de droit à l'Université de Toronto. Nous sommes vraiment honorés de sa présence aujourd'hui, car il s'est fait une réputation enviable dans son domaine tant au Canada qu'aux États-Unis. Le professeur Abel nous fera une déclaration préliminaire, après quoi nous passerons au dialogue.

Nous ne sommes pas soumis à la contrainte du temps ce matin, comme nous l'étions mardi. Nous avons la salle à 11 heures également. Il n'est donc pas indispensable que nous finissions à 11 heures, ce qui nous laissera un peu plus de temps pour poser nos questions. Sans plus tarder, je passe la parole au professeur Abel.

• 0940

Professeur A. S. Abel (Faculté de droit, Université de Toronto): Je pense qu'on a fait circuler un exemplaire de mon mémoire, mais vous n'avez peut-être pas tous eu le temps de le lire. Avec la permission de ceux qui l'ont fait, je vais commencer par le lire à tout le groupe.

A mon sens, l'absence de règles générales pour la formulation de règlements est l'un des défauts de structure les plus graves du régime administratif du Canada, qui, à tout prendre, compte parmi les meilleurs du monde.

Les États-Unis et le Royaume-Uni se sont tous deux attaqués au problème. Ils ont procédé de façon différente à partir de principes différents. Alors que les premiers se sont intéressés surtout aux modalités qui précèdent la rédaction du règlement, le second s'est arrêté aux modalités qui suivent la rédaction mais qui précèdent la mise en œuvre du règlement. Ni l'une ni l'autre de ces façons de procéder n'a été un plein succès. Le Canada ne doit adopter ni l'une ni l'autre de ces solutions, mais il aurait avantage à s'en inspirer, sous réserve de certaines modifications, pour adopter sa propre solution.

Les Britanniques essaient de voir si le règlement fait défaut dans certains cas précis et, le cas échéant, s'il doit être rejeté; c'est une méthode utile pour prévenir certaines déviations accidentelles du genre prévu, mais rien d'autre. Les Américains se préoccupent du fond même, ce qui est plus fondamental, mais leur façon de procéder est formaliste et gauche et ne fait pas de distinction suffisante entre les diverses situations visées par le règlement.

Le manque de communications cause autant de difficultés et peut-être plus que les vérifications des

Britanniques. En effet, ce manque de communications ne permet pas de savoir dans quelle mesure le règlement convient aux diverses situations qu'il doit régir. La politique qu'il consacre est celle du ministre et doit le rester; c'est le ministre qui en prend la responsabilité et personne n'oserait dire que la décision revient à quelqu'un d'autre. Mais pour savoir si, dans son application, le règlement ne sera pas trop radical ou si, au contraire, il sera de trop faible portée pour réaliser cette politique sans effets secondaires indésirables, la participation systématique des intéressés pourrait être des plus utiles. Il y a plusieurs façons d'y arriver, mais aucune ne s'applique dans tous les cas. Effectivement, dans bien des cas, il n'y en a pas une qui convient. Il faut en faire le tri, établir une classification des cas où la participation n'est pas nécessaire, déterminer quelle forme elle doit prendre dans les cas où elle s'impose et, enfin, créer un organisme chargé de voir à ce que cela se passe convenablement. Voilà qui ne s'est encore jamais fait; peut-être pourrions-nous le faire.

Vous aurez soupçonné qu'à mon avis le défaut se trouve du côté de l'étude préalable des règlements. C'est surtout de cela dont je veux parler. Bien sûr, si le Comité le juge utile, je suis disposé à vous faire connaître mes vues sur n'importe quelle autre question soulevée dans le document de travail et sur toute proposition qui y est faite. Mais je parlerai surtout du point que j'ai mentionné.

J'exclus tout de suite la méthode britannique qu'on a déjà expliquée ou qu'on expliquera en détail. Essentiellement, c'est la méthode qu'a longuement exposée le professeur Kersell dans son volume sur la surveillance parlementaire des pouvoirs délégués. C'est vraiment un ouvrage définitif dans ce domaine.

Vous vous en souviendrez peut-être, cette mesure législative précise certains genres d'objections que doivent étudier les comités d'examen; ces derniers doivent examiner, par exemple, si le règlement impose un fardeau, s'il diminue la juridiction des tribunaux, s'il se veut rétroactif et ainsi de suite; il n'y a qu'une poignée, une demi-douzaine à peu près de questions qui doivent retenir l'attention du comité et faire l'objet de ses commentaires au besoin, mais il lui est expressément interdit de commenter le contenu de la mesure législative.

• 0945

Cela, a-t-on constaté, exige de nombreux efforts pour le résultat relativement maigre qu'on peut espérer tirer de l'étude de centaines, voire de milliers, d'instruments pendant l'année. Les comités en trouveront 12 ou 15 sur lesquels ils jugent nécessaire d'attirer l'attention des Chambres et normalement il y en a peut-être seulement un ou deux auxquels ils voient des objections. C'est utile, mais il me semble que ce but est assez facilement réalisable et de nature plutôt mécanique. Je n'ai pas l'intention de m'étendre là-dessus, vu qu'il en est question ailleurs.

Une autre question dont on parle parfois et qui a retenu l'attention dans le document de travail est la rédaction, du point de vue linguistique, des règlements; ce travail est ordinairement confié à des juristes chargés de rédiger les mesures législatives ou d'autres textes avec l'aide du ministère de la Justice ou, dans leur cas, du bureau du Lord Chancelier ou du personnel même des divers ministères, selon le cas. Encore une fois, c'est là une question qui, bien que non sans importance, est de nature plutôt technique; on peut la résoudre sans remonter à la racine du problème apparent de la formulation des règlements. A mon point de vue, pour assurer le bon fonctionnement du système de délégation des pouvoirs, il faudra prévoir une façon plus régularisée de consultation préalable sur les conditions et sur le fond du règlement.

Encore une fois, je tiens à préciser que je ne propose pas du tout que la responsabilité ou l'orientation de la politique soit retirée au ministre, à qui elle revient. En fin de compte, c'est au ministre de décider de la politique à suivre. Mais la difficulté réside dans ce que le détail d'expression, le détail du contenu des règlements, même s'ils sont destinés à réaliser une politique donnée, s'accompagne parfois ou s'accompagne souvent, d'omissions inconscientes, d'additions inconscientes qui font que, par suite d'un manque de connaissances sur les problèmes à régler, le règlement ne favorise pas la réalisation de la politique à laquelle songe le ministre. A mon point de vue, très souvent, la seule façon d'élaborer un bon règlement est de demander systématiquement la participation préalable.

• 0950

Le comité sélect des pouvoirs délégués en Grande-Bretagne ne s'est pas vraiment penché sur le problème dans son rapport de 1963. Il était tellement préoccupé des questions de rédaction à ce moment-là que ses observations ne sont pas trop utiles aujourd'hui. Les deux discussions les plus utiles que je connaisse sur la question se trouvent dans un article

d'une revue de droit signé par le professeur Fuchs et intitulé *Procedure in Administrative Rule Making, 52 Harvard Law Review 259 (1938)* et dans le rapport de 1941 du Comité de la procédure administrative du Procureur Général des États-Unis, dont le chapitre 7 est consacré au problème.

L'effet réuni des enseignements qu'on y trouve est de faire ressortir la possibilité d'une participation préalable qui peut prendre plusieurs formes. Le professeur Fuchs les répartit en quatre genres, qui sont expliqués dans le rapport. Je ne pense pas qu'on puisse s'en tenir rigoureusement à des catégories ou à des définitions à cet égard, mais il indique quatre genres généraux: a) sondage; b) consultation; c) conférence et d) objections.

Le premier, le sondage, prend la forme de demandes de renseignements envoyées aux personnes susceptibles de s'intéresser à un projet de règlement. Le ministère envoie des demandes de renseignements aux autres ministères de l'État ou aux fonctionnaires qui, à son avis, peuvent lui fournir des renseignements utiles.

La méthode de consultation attache beaucoup d'importance à l'existence de comités consultatifs, dont l'utilité n'est plus à démontrer. Faute d'un comité consultatif comme tel, les associations commerciales, les syndicats et d'autres groupes permanents—qui peuvent avoir des idées sur la question—sont consultés et leurs opinions entrent en ligne de compte dans la rédaction du règlement.

La méthode de la conférence suppose la réunion d'un groupe de personnes à une date et à un lieu désignés, où on étudie le contenu éventuel d'un règlement donné.

La méthode des objections, comme son nom l'indique, suppose une audience officielle avec dépositions de témoins et production de documents. Les quatre étapes sont données en quelque sorte par ordre croissant de formalité et de formalisme.

On dit—et à raison, je pense—qu'un certain nombre de facteurs doivent entrer en ligne de compte dans le choix de l'une ou l'autre de ces méthodes ou peut-être encore d'une variante de ces méthodes. On ne saurait procéder de la même façon pour la formulation de chaque genre de règlement. Les questions comme le caractère des parties touchées, la nature des règlements, la nature de l'organisme ou du ministère même, et de son personnel, et d'autres questions semblables présideront, de temps à autre, au choix de l'une ou l'autre des méthodes.

Voilà pour les propositions d'ordre général mises de l'avant sur cette question. Permettez-moi d'ajouter certaines réflexions personnelles sur le sujet et de les illustrer de quelques exemples. Il y a sans doute des genres de règlements où toute consultation préalable ou activité officielle à l'extérieur du ministère même serait inutile et inappropriée. Je pense, par exemple, à des questions comme on en voit dans la *Gazette* tous les ans, quand on prescrit, comme il se doit, les dates d'ouverture de la saison de pêche et la limite des prises dans les divers cours d'eau du Canada. C'est ainsi qu'il faut procéder dans les cas de répétition et dans les cas où il semble inutile d'aller chercher des renseignements ailleurs.

Prenons un autre genre de situation qui est peut-être en quelque sorte du même ordre. Je sais que le gouvernement d'Ontario a pour politique—et je croirais que c'est peut-être aussi le cas du gouvernement du Canada, à en juger par un examen rapide de la législation existante—de ne plus consigner dans les statuts une échelle fixe de droits ou de redevances, mais de permettre que cela se fasse de temps à autre par décret du Conseil. Cela tient compte de la valeur variable de l'argent et des circonstances qui, au cours des années, peuvent indiquer une tendance inflationniste. Il serait parfaitement inutile de tenir des audiences, par exem-

• 0955

ple, pour ajuster de temps à autre l'échelle des droits à verser. C'est le genre de chose qui ne se prête pas bien à cela.

On reconnaît qu'il y a d'autres situations d'urgence, quoique très exceptionnelles. Dans ces cas, on aurait très peu de temps pour avoir quelque consultation préliminaire que ce soit. Encore là, cela doit entrer en ligne de compte. Outre ces situations, il y a d'autres cas où il y aurait lieu de tenir des consultations préalables de diverses façons. Si vous me permettez, je vais illustrer certaines façons de le faire, d'après mon expérience personnelle. Comme mon curriculum vitae le mentionne, j'ai déjà occupé des fonctions de réglementation. Je me souviens d'un cas, au début de mon service au Bureau de l'administration des prix des États-Unis, où j'avais été chargé de prescrire un règlement sur le prix des éponges. Au début, on n'était pas certain si les éponges étaient du ressort du service des drogues ou du service de la viande et du poisson. Finalement, c'est le service du poisson qui en a été chargé, car celui des drogues n'y comprenait rien

du tout—et je n'en savais pas beaucoup plus long d'ailleurs. Il se trouvait que l'industrie des éponges des États-Unis se trouvait concentrée sur le littoral ouest de la Floride. Voici comment nous avons procédé: nous sommes allés nous mêmes dans la région de Tampa et avons tenu une grande conférence avec tous les intéressés de l'industrie de l'éponge: les témoignages se donnaient en grec et il me fallait un interprète.

Dans les circonstances—nous traitions avec un groupe relativement concentré—la situation se prêtait bien à la méthode de la conférence.

Nous avions procédé bien différemment dans le cas des prix de certaines coupes de porc; nous avions adopté un règlement général sur les prix du porc à peu près comme celui qu'avait promulgué la Commission des prix et du commerce en temps de guerre: les prix étaient bloqués à une date donnée, sous réserve d'exemptions et d'exceptions. Nous avions reçu un grand nombre de demandes d'exemptions, de la Caroline du Sud et de la Georgie, dans lesquelles on faisait état d'une circonstance jusqu'alors inconnue de nous et qui faisait que la période de fixation des prix ne s'appliquait certainement pas vu que les prix se trouvaient bloqués à partir d'une certaine date de l'automne. Dans les mois d'été, des porcs locaux nourris aux arachides étaient mis sur le marché. Ces porcs constituaient une bonne source d'approvisionnements dans ces régions à ce moment-

• 1000

là, une source qui aurait pu être tarie par une fixation des prix pour une période ne correspondant pas du tout aux besoins. Par conséquent, au lieu d'accorder des exemptions et de faire des exceptions, nous avons informé diverses personnes que nous suspendions toute mesure jusqu'à ce que nous ayons obtenu qu'un groupe représentatif d'un nombre considérable de personnes nous expose des faits, de manière que nous ayons un échantillon représentatif d'opinions.

Puis nous avons rédigé une modification au règlement pour prévoir le cas des genres de porc qui n'étaient disponibles que dans certaines régions et à certaines époques de l'année. Ce sont les termes que nous avons employés, mais nous visions ce cas précis. Aucun organisme public et personne d'autre que ceux qui connaissaient personnellement les détails de ce genre de commerce dans cette localité n'aurait pu prévoir ce cas. Ainsi donc, cela fait voir un autre moyen de consultation du public. Il s'agit de suspendre la mise en vigueur du règlement, qui est annoncé d'avance de façon générale, mais qui n'est que provisoire et sujet à modification par suite des demandes ou des instances présentées avant qu'il soit finalement promulgué dans sa forme définitive.

Je me suis adonné à un autre genre d'activité un peu plus tard, après mon départ du Bureau d'administration des prix et mon arrivée dans la marine. Une de mes premières fonctions fut d'établir un nouveau règlement pour une des grandes stations navales des États-Unis. Cette station n'avait qu'un règlement très désuet qui n'était plus valable que pour une très petite organisation en temps de paix; les circonstances étaient alors tout autres. Dans ce cas-là, je me suis en quelque sorte constitué moi-même en commission royale d'enquête, si vous voulez, pour déterminer exactement quelle était la situation. Je suis allé me renseigner auprès de chaque chef de service de la station et dans chaque secteur d'activité ou division en cause pour savoir quels étaient effectivement les usages dans le service, en quoi le règlement existant s'y opposait ou s'il y avait des choses qu'il fallait contourner ou dont il ne fallait pas tenir compte. Après m'être fait une bonne idée des pratiques existantes et des besoins, j'ai rédigé un projet de règlement, à la lumière des renseignements que j'avais obtenus, à l'intention du commandant de la station. Dans certains cas, la politique de la marine obligeait à ne pas tenir compte des pratiques ou des besoins existants; évidemment, sur les questions de politique, les décisions incombaient aux responsables. Toutefois, elles se sont prises à la lumière des renseignements que j'ai obtenus sur la situation.

Je ne veux pas m'étendre plus longtemps sur la question, car je tiens à répondre à vos questions. Ce sont là diverses façons dont on peut arriver à la consultation et à l'information préalables, utiles dans l'élaboration détaillée des règlements. Je m'arrête là, et je suis à votre service.

• 1005

Le Président: Merci beaucoup, professeur Abel. Vous nous avez fait une "catégorisation" utile, si je puis dire, des méthodes de réglementation en nous donnant des exemples des cas où peut s'appliquer telle ou telle méthode. Y a-t-il des questions qu'aimeraient soulever les membres du Comité ou que notre conseiller voudrait poser? Peut-être pourrions-nous commencer par vous, monsieur Morden.

M. Morden: Pouvez-vous maintenant imaginer le genre de clauses statutaires qu'il faudrait peut-être inclure dans la Loi sur les règlements pour fournir ces divers moyens d'obtenir ces informations et consultations préalables ?

M. Abel: C'est un peu difficile, naturellement, car je n'ai sous les yeux aucun texte d'une clause de ce genre. Je reconnais certainement qu'il est question d'une revision de la Loi sur les règlements, portant sur certains points importants. Je croirais volontiers, si je puis parler plus ou moins de ce qui n'est pas de mon ressort, que la chose dont nous aurions peut-être besoin serait une clause permettant au gouverneur général en vertu d'un décret du conseil de prescrire une sorte de loi cadre se rapportant à des cas particuliers comme les types d'activité règlementatrice, et d'inviter les ministères à faire savoir de quelle manière les pouvoirs règlementateurs qui leur sont accordés correspondent aux catégories auxquelles ils sont rattachés, et de demander l'accord du gouverneur en conseil quant au plan proposé par le ministère pour l'élaboration des règlements en vertu de chacun des pouvoirs qui lui ont été accordés.

M. Morden: Il s'agirait d'un genre de règlement cas par cas, pour ce qui est de l'établissement de ces règlements.

M. Abel: Peut-être, par intermittence. Je suppose que le conseil établirait certaines catégories ou certaines situations dans lesquelles il serait sage de classer les types de règlements, les types de consultations, en fonction du nombre de parties, de l'intérêt en cause, etc. Il demanderait alors à chacun de ces ministères de revoir ce qui dans la pratique, avait été la description des arrangements ou situations auxquels s'appliquait son pouvoir règlementateur et de dire, "maintenant indiquez-nous quelles sont vos activités en matière de pouvoir règlementateur qui s'inscrivent dans la catégorie A, la catégorie B, la catégorie C et ainsi de suite, et vous continuez de la sorte". Je ne pense pas, pour l'instant, qu'il y ait en dehors du ministère quelqu'un qui soit suffisamment au courant des complexités présentées par chacun des types de cas auxquels ils ont à faire face. Le ministère lui-même va devoir faire une étude préalable lui permettant de dire "ceci nous semble entrer dans la catégorie B", par exemple. Le ministère devrait alors proposer au gouverneur général les méthodes de règlements qu'il prévoit appliquer à telle partie de son système.

M. Morden: Si je puis vous interrompre, je suppose que ceci revient à votre principe de base suivant lequel il nous manque pour l'instant un système général d'élaboration des règlements. Voudriez-vous rapidement, comparer notre manque de système au système américain actuel dans le même domaine ?

M. Abel: Les Américains, me semble-t-il, ont été trop loin dans l'autre direction. L'Administrative Procedure Act, telle qu'elle a été finalement promulguée et qui ne s'applique naturellement qu'à des

• 1010

activités fédérales . . . les états se servent d'une base différente . . . spécifie, à l'article 4, qu'après la notification requise par cet article, l'organisme offrira aux personnes intéressées l'occasion de participer à l'établissement des règles en soumettant par écrit des données, des points de vue, ou des arguments, avec ou sans la possibilité de les présenter verbalement, et, après étude de toutes les questions présentées qui s'y rapportent, il incorporera à toutes les règles adoptées une assertion générale précise de leur but général. Les stipulations des articles 7 et 8 s'appliqueront dans le cas où il sera exigé par les statuts de rendre public les règles après que l'organisme aura eu toute possibilité de procéder à des audiences. Ce sont réellement des règles du genre judiciaire.

La loi américaine n'exige pas d'une manière absolue qu'il y ait une audience officielle du genre antagoniste dans l'une ou l'autre situation, mais les organismes et ministères des États-Unis ont eu pour tendance . . . une très forte tendance . . . d'utiliser la structure la plus règlementaire plutôt que la moins règlementaire avec pour effet que tout règlement important couvrant un champ d'activités considérable, et un grand nombre d'entre eux ne sont pas ainsi, sont étudiés sur la base de cette procédure antagoniste suivant laquelle vous présentez selon les formes requises pour un procès—des preuves et des témoignages formant dossier, etc. Ceci n'est pas nécessaire, mais c'est la procédure que les organismes ont eu tendance à suivre dans le but naturel de se protéger.

Il en a résulté d'énormes dépenses, en particulier pour les petits hommes d'affaires et les citoyens qui ne peuvent vraiment pas sacrifier le temps et l'argent que représente le fait de se présenter à des audiences officielles et de s'y faire représenter. Il s'en est suivi des délais interminables dans l'élaboration des règlements au sujet de n'importe quoi. Par exemple, il y a des questions telles que l'établissement de rapports entre les pipe line et les distributeurs de gaz au sujet desquels l'élaboration des règlements dure depuis huit à dix ans sous le

truchement d'audiences, et pour lesquels il ne semble pas y avoir de fin en vue.

Cette sur-structuration peut être attribuée en partie au tempérament américain, et en partie, peut-être, au tempérament des fonctionnaires. Si l'on fait la part de ces deux choses, je pense qu'il faut réserver une certaine flexibilité au processus pour faire la part des différences. Si le besoin de flexibilité et d'adjustement aux différences des circonstances n'est peut-être pas aussi important que celui d'une information et d'une communication totale, il l'est certainement presque autant. Je pense que c'est là où ont péché les Américains.

M. Hogarth: Monsieur Abel, il me semble que ce que vous nous avez expliqué créerait une situation dans laquelle le ministre intéressé voudrait établir des règlements particuliers, mais pourrait devenir très gêné. Il se pourrait qu'il sache exactement le genre de règlement qu'il désire. Ceci pourrait être le résultat de consultations officieuses. S'il nous

• 1015

fallait formuler une procédure qu'il aurait à suivre avant que les règlements n'entrent en vigueur, ne pensez-vous pas que, sur le plan pratique, ceci deviendrait très difficile, ou comme vous le disiez, sur-structuré ?

M. Abel: Je ne pense pas qu'il en aurait besoin. La décision quant aux règles de conduite demeurerait, naturellement, la sienne à tout moment. Cela nécessiterait, je pense, une assez délicate définition des circonstances si l'on veut être sûr qu'il n'y aura pas un excès de formalités.

Je voudrais vous donner un ou deux exemples qui se sont présentés il y a peu de temps au ministère de l'Éducation de l'Ontario et qui je crois, illustrent bien ce qu'il faudrait éviter et montrent qu'il faut laisser au ministre une certaine indépendance. Il s'agit de questions ayant trait aux formules que le ministère de l'Éducation a récemment établies au sujet des bourses accordées aux étudiants d'universités.

Une chose qui a été faite au moment de la consultation des universités a été l'adoption d'une politique, qui, dans la réalité, ne tient compte d'aucune considération du mérite ou des possibilités de l'étudiant et met les bourses d'une manière égale à la disposition de tous, même des étudiants qui n'ont aucune capacité pour poursuivre des études universitaires. Elles s'obtiennent simplement sur la base d'une disponibilité générale. Les universités leur ont fait savoir qu'elles n'étaient pas en faveur de ceci. Le ministère a eu des entretiens avec les universités qui ont eu ainsi l'occasion d'exposer leur point de vue. Toutefois, le ministère s'en est tenu à ses positions, ce qu'à mon avis il était normal, qu'il fasse. C'était à lui de prendre la décision après avoir pris connaissance des faits.

D'un autre côté, le ministère s'est trouvé impliqué dans une autre situation, il y a un an ou deux, ayant trait aux renseignements que les étudiants demandaient de fournir sur leur demande d'aide. Il s'agissait de faire connaître la mesure dans laquelle les parents pouvaient les aider. C'était une sorte d'arrangement d'occasion de tests sur les moyens. Il se trouva qu'ils eurent à faire face à un grand nombre de difficultés dans l'application de ceci. Certains parents s'opposaient à faire des révélations en raison du désaccord qui existait entre eux mêmes et leurs enfants au sujet de savoir si ceux-ci devaient ou non aller à l'univrsité.

Finalement, le ministère modifia sa manière d'agir à ce sujet, et au lieu de demander des avis, il accorda le bénéfice d'une certaine aide de la part des parents à chaque étudiant vivant dans sa famille.

Je suis certain que si ce ministère avait consulté quiconque à l'avance, il aurait découvert les défauts de l'application de ce système initial, et ne l'aurait jamais mis en application. Il semble donc que l'on ne doive pas se mêler de la responsabilité finale du ministère relative à ses propres règlements, et qu'il faut veiller à ce qu'il obtienne au préalable des renseignements concernant la possibilité de fonctionnement des règlements.

M. Hogarth: Vous ne prétendez pas que même s'il existait une loi suivant laquelle le ministre était obligé de procéder à une consultation, il serait obligé d'accepter ce qui lui est proposé ?

M. Abel: Non, absolument pas.

M. Hogarth: Pourriez-vous, monsieur, nous donner votre avis sur quelque chose qui vient de me venir à l'esprit à ce sujet. Peut-être que si nous avions un décret manifeste, une clause particulière, autorisant le ministre à établir des règlements suivant une base tracée par le service des règlements du ministère de la Justice, il n'y aurait qu'un type de règlements ou qu'un type de délégations de pouvoir.

Il pourrait cependant y avoir des domaines particuliers pour lesquels il lui serait impossible de suivre le canevas tracé par un ministère. Cela pourrait s'appliquer, par exemple, au problème d'installation par le ministère des transports de

signaux d'interdiction de stationnement aux aéroports, et. . . .

Ne serait-ce pas un moyen de régler ce problème, que de faire examiner chaque règlement par un ministère, le Parlement, ou un comité, suivant le cas?

M. Abel: Je pense que oui. Si je comprends bien le sens de vos propositions, il s'agirait de donner à un ministère, je pense que dans ce cas ce serait le ministère de la Justice, le pouvoir d'examiner tous les règlements à l'exception de certains d'entre eux bien déterminés.

• 1020

M. Hogarth: C'est exact, et il y aurait aussi les ordinaires que nous ne pourrions jamais examiner à fond car ils seraient trop nombreux. Prenez par exemple, le ministère des Pêcheries. Dans la Loi sur les pêcheries, le ministre est autorisé à établir des règlements sur l'attribution de licences aux pêcheurs ou aux bateaux de pêche dans l'industrie. Il a aussi le pouvoir de réglementer la pêche dans les cours d'eau à savoir lesquels seront ouverts à la pêche, à quel moment de l'année, etc. Il est évident que dans le second cas de règlements il faut être plus ou moins sur place. Par exemple, la rivière Coquitlam est fermée du 1er septembre au 15 octobre. Il serait plutôt absurde de demander au ministère de la Justice de s'occuper de tels règlements, car il doit y en avoir des milliers de ce genre et je ne pense pas que le ministre lui-même sache où ils se trouvent. Ces règlements sont donc simplement établis par des gens auxquels il délègue son autorité. Dans le premier exemple, où il est question d'un règlement très important ayant un effet très profond sur une industrie, peut-être vaudrait-il mieux spécifier, dans l'attribution de pouvoir qui lui est faite, que le cadre de ces règlements devrait être tracé par un certain ministère.

M. Abel: C'est ce que j'essayais de dire, il faudrait demander à chaque ministère d'étudier ses propres activités en matière de règlements et de soumettre au conseil ce genre de suggestion: "Nous pensons que c'est de cette manière qu'il faudrait traiter ce genre de règlement". Pour ce qui est de celui des cours d'eau particuliers, il dirait "nous ne pensons pas qu'il y ait besoin d'aucune consultation préalable." Pour ce qui est de celle concernant les licences il dirait "nous pensons avoir besoin d'établir des groupes consultatifs et de les consulter régulièrement, ou d'être en contact avec eux d'une manière quelconque". Le classement de ces genres de sujets de règlementation et des types de consultation possibles en vue d'élaborer des règlements, et le fait de dire "nous pensons que ce genre de règlement s'applique correctement à cette méthode de contact", signifierait qu'il reste au conseil à faire une étude initiale de toutes les soumissions des ministères, et à décider si oui ou non il est d'accord avec eux sur ces propositions. Après cela, le ministère devrait normalement suivre le plan approuvé . . . à l'exception du cas où il aurait à faire des propositions sur de nouveaux pouvoirs statutaires ou des nouvelles modifications.

M. Hogarth: Quel est, à votre avis, l'organisme qui devrait être chargé d'étudier ces questions et de conseiller le ministre? Serait-ce un organisme indépendant extérieur, par exemple le ministère de Pêcheries? Serait-ce une agence gouvernementale centralisée chargée d'élaborer tous ces règlements, d'étudier tous les règlements que tout ministre pourrait établir et de le conseiller sur la politique qu'il essaie de suivre, assurant ainsi une conformité dans tous les ministères?

M. Abel: Non. Il est vrai que mes propositions visent moins la question d'examen subséquent que la question de l'élaboration initiale ou de la manière d'y procéder. Pour ce qui est de la question de l'examen subséquent, si l'élaboration avait suivi les

• 1025

étapes appropriées . . . appropriées telles que définies au préalable dans le sens donné . . je dirais alors que le règlement qui en découle, pour ce qui est de sa politique et de son contenu, serait du ressort du ministre. Il n'y aurait aucun autre examen de sa politique que celui de la période des questions, à moins que l'on puisse amener le ministre à le demander. Le seul examen qui puisse avoir lieu serait celui que les Britanniques font au sujet de ces anomalies particulières, comme d'imposer des frais ou d'agir rétroactivement.

En ce qui concerne son contenu, après que le ministère a tiré partie des sources de renseignements appropriées avant d'en arriver à établir la structure du règlement, je pense que c'est à lui de décider du dit règlement.

Le Président: Monsieur Pépin.

M. Gilles Pépin (Conseiller du Comité): Vous n'êtes pas en faveur de la supervision parlementaire systématique de la valeur des règlements? Quelqu'un a fait cette suggestion au comité.

M. Abel: Non, et il me semble que souhaiter ceci consiste à imposer au Parlement une tâche qui, ajoutée à toutes ses autres activités, est simplement impossible. Ce serait une tâche écrasante. Je pense que la nécessité de déléguer le pouvoir législatif subordonné empêche le Parlement de vérifier en détails le contenu de chaque règlement.

Le Président: Permettez-moi de vous interrompre. Je croyais, monsieur Abel, que votre distinction première, que je considérais comme une distinction de ligne de conduite, allait jusqu'à proposer que le contenu fasse l'objet d'une étude approfondie. Je pensais que peut-être vos paroles laissaient entendre que si la ligne de conduite ne devait pas être soumise à l'étude d'un comité d'examen, le contenu devrait cependant ne pas l'être. La commission McRuer en Ontario, si je me le rappelle bien, n'a pas fait de distinction entre les deux depuis qu'elle a pensé que toutes les questions de contenu étaient apparemment des questions de politique. Elle pensait que seule une sorte de test règlementaire devait être appliqué aux règlements par un comité d'examen. Je pensais que vous proposiez peut-être quelque chose de ce genre.

M. Abel: Non, rien d'autre que ce qui existe en Grande-Bretagne. Si vous désirez spécifier certaines parties du contenu et souhaitez l'existence d'un comité d'examen pour les types de ces questions, très bien, mais non pas sur le plan de la structure générale et du fonctionnement.

Le même manque de connaissance des détails du fonctionnement dans les cas particuliers pose au ministère des problèmes d'élaboration des règlements au commencement. S'il le fait, c'est simplement sur la base de ses propres renseignements, et cette lacune existera inévitablement, je pense, pour ce qui est du Parlement. L'important serait, me semble-t-il, d'avoir accès à des sources aussi authentiques et solides que possibles et d'être sûr de pouvoir y avoir accès, puis de bâtir le contenu sur cette base.

Je vois une place pour une activité conjuguée du Parlement et des députés plutôt que du Parlement lui-même en ce qui a trait au fonctionnement de certains de ces systèmes. Par exemple, l'une des questions vraiment sérieuses auquel il vous faudrait faire face si vous aviez l'intention d'agir par le truchement de choses comme des conférences ou des systèmes consultatifs . . . serait de vous assurer que vous contactez les gens qui possèdent ces renseignements et qu'ils sont désireux de les faire connaître.

Nous savons tous qu'une seule annonce publique ou une annonce dans la presse . . . faisant savoir qu'il va y avoir un audience sur tel ou tel sujet . . . ne pousse pas nécessairement les gens intéressés à

• 1030

s'y présenter. Les ministères pourraient faire connaître aux députés les sujets sur lesquels ils aimeraient avoir des renseignements lorsqu'il a été décidé d'établir des règlements futurs. Les députés pourraient faire savoir à leurs électeurs que de tels règlements sont à l'étude, et ils sauraient certainement très bien quelles sont les personnes intéressées, ce qui permettrait ainsi une représentation possible. Ou bien, les députés pourraient obtenir de leurs électeurs des listes de personnes désirant être automatiquement inscrites sur les listes de distribution chaque fois qu'un règlement d'un genre particulier serait à l'étude, de manière à ce que le député puisse alors servir d'intermédiaire entre ses électeurs et les ministères pour établir un contact dans ce système consultatif. Je pense que de cette manière il pourrait y avoir continuellement une très bonne liaison entre le ministère et chaque député, dans la mesure où celui-ci le veut bien.

Le Président: Vous pensez cependant que si l'établissement des règlements était fait de la manière la plus appropriée, le besoin d'examen subséquent se ferait très peu sentir.

M. Abel: Je pense que oui.

M. McCleave: Monsieur le président, puis-je vous faire remarquer quelque chose ? Je viens de regarder la définition de leurs attributions qui disent: "de faire un rapport sur les procédures selon lesquelles la Chambre étudiera les instruments" ce qui je crois nous laisse quelque peu gênés car le brave monsieur nous est venu avec des propositions d'amendement de la Loi sur les règlements et le reste, ce qui fait que nous sommes assez limités dans les rapports constitutionnels que nous pouvons adresser à la chambre des Communes. Peut-être pourriez-vous en parler au chef de la majorité de la Chambre. Je pense qu'il n'y a aucune objection à ce que nous étudions plus avant les recours proposés dans ce domaine par M. Abel. Voudriez-vous, monsieur, essayer de présenter au Comité vos idées relatives au changement à apporter à la Loi sur les règlements.

M. Abel: Eh bien . . .

M. McCleave: Nous verrons alors si nous pouvons en saisir la Chambre.

Le Professeur Abel: Je doute de pouvoir le faire en temps pour demain.

M. McCleave: Je ne pense pas qu'on nous réponde demain, de toute façon; tout délai ne causerait donc aucun problème.

Le Professeur Abel: Plus tard, soit à l'été, lorsque j'aurai fini de corriger les examens, j'aimerais bien m'y essayer.

Le Président: Monsieur Morden?

M. J. W. Morden (conseiller adjoint du comité): Si des consultations préalables sont stipulées, risquent-elles d'invalider, selon vous, les règlements édictés sans être conformes, pour une raison quelconque, à cette exigence? S'agirait-il d'une pratique obligatoire dans tous les cas?

Le Professeur Abel: On pourrait exiger qu'une déclaration préliminaire précède la promulgation des règlements; il y serait affirmé que la procédure convenu à l'égard de ceux-ci a été suivie. Si le ministère n'y consentait pas, on refuserait de les promulguer, ce qui en altérerait singulièrement l'aspect exécutoire.

M. Morden: S'il était ainsi certifié ou affirmé que les règlements ont été rédigés en tenant compte de cette disposition législative, un tel document pourrait constituer la preuve indubitable que la loi a été observée, afin d'obvier à toute attaque contre la mise à exécution des règlements, mettons, six mois plus tard. Lorsque l'adoption d'un règlement repose sur l'observance de dispositions juridiques d'ordre procédural, il se peut, une fois le règlement institué, que les intéressés, ceux qui sont poursuivis à ce titre

• 1035

ou qui doivent s'y conformer, en contestant l'invalidité du fait que tel ou tel article de la loi sur les règlements n'a pas été suivi. Il pourrait s'ensuivre parfois des cas vraiment litigieux.

Le Professeur Abel: J'hésite à m'en prendre aux règlements à un autre point de vue connexe. Néanmoins, il arriverait rarement, à mon avis (j'espérerais que la chose ne se produise jamais, mais ce serait très rare, bien sûr) qu'un ministère atteste s'être conformé à la loi, alors qu'il ne l'a pas fait vraiment.

M. Morden: Ce serait chose raisonnable, n'est-ce pas, que de prévoir, par exemple, une déclaration du ministère en cause, attestant hors de tout doute que la loi a été observée?

Le Professeur Abel: A mon sens, oui.

M. Morden: A votre connaissance, est-il déjà arrivé aux États-Unis qu'un règlement soit invalidé parce qu'on avait fait fi des dispositions de la Loi sur la procédure administrative quant au droit de témoigner?

Le Professeur Abel: Dans certains cas, que je ne puis vous citer, faute de documentation, on a invoqué l'article 7 ou 8 de cette loi, celui qui a trait aux séances devant porter comptes rendus officiels, plutôt que l'article 4, d'ordre général, qui peut invalider un règlement. En fait, la jurisprudence canadienne renferme des exemples de règlements invalidés parce qu'ils comportaient quelque dispositif ou étape de consultation préliminaire dont on n'avait pas tenu compte.

M. Hogarth: Il est d'usage courant là-bas, n'est-ce pas, que les règlements municipaux soient adoptés par voie de suffrage local?

Le Professeur Abel: En effet, c'est un cas d'espèce.

M. Morden: Un témoin qui a comparu la semaine dernière s'est dit être d'avis qu'on ne pouvait, pour diverses raisons qu'il nous a exposées, déléguer à plus d'un niveau inférieur le pouvoir de légiférer. Qu'en pensez-vous?

Le Professeur Abel: Je n'y vois aucun mal. Il me semble que les mêmes motifs, sous une forme modifiée, qui obligent le Parlement à déléguer tous ses pouvoirs, s'appliquent également, dans certaines circonstances, pour la retransmission d'une partie de ces pouvoirs. Tout dépend de la mesure dans laquelle les pouvoirs sont délégués une première fois, mais aussi, en partie, de ceux qui exercent ces pouvoirs délégués ou retransmis. Bien entendu, je me rends compte que, dans certains cas, c'est une marque de confiance particulière envers la personne qui se voit attribuée pareils pouvoirs au premier échelon. Il arrive parfois, mais assez rarement, qu'on ne puisse déléguer certaines responsabilités. En principe, toutefois, je ne vois aucune objection valable à la retransmission des pouvoirs. Le Parlement envisagera d'instaurer un régime quelconque suivant une formule donnée; il s'agit de savoir si cette formule est raisonnable. Tantôt, il s'apercevra que le régime projeté a trop d'envergure. Il me vient à l'esprit un exemple appartenant au passé, heureusement, et que l'avenir nous épargnera, du moins je l'espère, soit la

Loi sur les mesures de guerre. Il était certes impossible, à ce moment-là, de s'en remettre pour tout au gouverneur en conseil. Il lui fallait déléguer ses pouvoirs à divers niveaux inférieurs.

M. Hogarth: Je m'excuse de revenir sur des notions universitaires de droit, d'ailleurs, je me souviens de peu de choses, mais n'y a-t-il pas une phrase latine disant: "delegatus non potest delegare"?

Le Professeur Abel: En effet.

M. Hogarth: N'est-ce pas l'argument que vous invoquez? Qu'on ne peut transmettre des pouvoirs délégués, à moins d'avoir l'autorisation explicite de le faire?

Le Professeur Abel: Il est généralement admis, je pense, que cette maxime visait entièrement les organismes juridiques du secteur privé. C'est l'un de ces fréquents adages que lord Coke, semble-t-il, aurait inventé, par suite d'une fausse interprétation des précédents, pour en arriver à une conclusion prédéterminée. A l'égard du secteur public, toutefois, on

• 1040

admet en général que ce principe ne s'applique pas.

M. Hogarth: Il ne s'applique pas à l'autorité déléguée. Je vous remercie.

M. G.-A. Beaudoin (conseiller parlementaire adjoint): Selon vous, faudrait-il n'autoriser la retransmission des pouvoirs qu'en temps de guerre ou en d'autres circonstances pressantes, ou bien la permettre en temps de paix, en égard à certains critères législatifs?

Le Professeur Abel: Je l'autoriserais en temps de paix, non seulement en temps de guerre. Il faudrait tenir compte, à mon sens, de l'étendue des pouvoirs délégués, ainsi que des corps à qui ils sont transmis. S'il s'agit d'un ministre, par exemple, il est à prévoir que la responsabilité en reviendra à l'effectif du ministère. Voilà pourquoi celui-ci est structuré de manière à permettre la répartition des pouvoirs à différents niveaux. D'autre part, s'il s'agit d'un organisme, telle la Commission des transports du Canada, ce dernier n'est pas structuré comme un ministère.

Si nous conférons à la Commission des transports ou à la Commission de la radio-télévision canadienne, par exemple, le pouvoir d'édicter des règlements, nous nous attendons à ce qu'elle l'exerce sans intermédiaire. Dans le cas d'un ministre, toutefois, nous escomptons qu'il l'exercera par l'entremise d'un service ministériel quelconque.

M. Beaudoin: Sans qu'il faille des circonstances exceptionnelles ou . . .

Le Professeur Abel: C'est cela.

M. Gilles Pépin (conseiller du Comité): Vous savez, n'est-ce pas, professeur Abel, que le Parlement du Canada peut transmettre à une autorité administrative provinciale le pouvoir d'édicter des règlements relatifs à des questions fédérales? Selon vous, serait-il possible au comité d'examen qui serait établi par la Chambre des communes, d'exercer un pouvoir de surveillance à l'égard des règlements?

Le Professeur Abel: Oui, et la chose serait souhaitable, à mon sens. Pour l'instant, j'estime qu'il conviendrait parfaitement de l'envisager, dans la mesure, bien entendu, où la constitution remaniée le permettra, le cas échéant. Outre la question de la délégation des pouvoirs, nos lois organiques pourraient établir laquelle des Chambres devrait acquitter de telles fonctions de surveillance.

Ce sujet s'écarte un peu de ma thèse, mais il en est question dans le document de travail. Je puis m'imaginer que le Sénat ait une composition et un rôle différents, ce qui modifierait les données premières de la question. Pour l'instant, dans les circonstances que vous supposez, cela pourrait être l'une des choses supplémentaires qu'un comité d'examen fondé sur le régime britannique pourrait étudier.

M. Hogarth: J'aimerais bien que votre proposition soit mise à l'essai dans le cas du bill omnibus que la Chambre étudie présentement; il y est dit que le gouvernement fédéral permet au lieutenant gouverneur en conseil d'établir une loterie. Ce qui pourrait être fort intéressant, c'est de voir comment le gouvernement fédéral envisagerait des loteries instituées simultanément au Québec et au Manitoba. Il y aurait sûrement conflit d'intérêts politiques, en l'occurrence.

Le Professeur Abel: Nous entrons dans un domaine assez vaste. Quel que soit le pouvoir délégué, j'aimerais bien me garder comme sujet d'étude la

délégation des pouvoirs aux lieutenants gouverneurs en conseil et la portée que pourrait avoir une telle mesure. Mais nous abordons là une autre question.

• 1045

M. Morden: Professeur Abel, je suis bien heureux que vous mettiez l'accent dans vos remarques tout d'abord sur l'élaboration et la rédaction effectives des règlements, ainsi que sur les méthodes garantissant de bons règlements. Estimez-vous qu'il serait inutile de donner une forme à toute nouvelle procédure dont le Parlement serait saisi, une fois qu'elle est élaborée ?

Le Professeur Abel: Non, je ne le crois pas. Le régime britannique me semble comporter certains avantages, assez secondaires, à mon sens, qui ont trait à des questions moins importantes que celles dont j'ai parlé. Toutefois, je ne les trouve pas négligeables. Il serait passablement utile d'adopter une telle procédure.

M. Morden: Dans cet ordre d'idées, un témoin antérieur a soutenu que l'étude des règlements parlementaires devrait appartenir non pas à un comité d'examen, comme à la Chambre des communes britannique, mais aux divers comités permanents de la Chambre, lesquels connaissent l'objet des règlements ou peuvent se renseigner à cet égard. Autrement dit, ces comités s'intéressaient manifestement aux questions de principe et, à l'opposé du comité d'examen britannique, seraient probablement mieux renseignés sur les politiques sous-tendant les règlements, le premier devant revoir seul tous les règlements au profit de la Chambre. Qu'en pensez-vous ?

Le Professeur Abel: La proposition me semble mal fondée, en ce sens qu'elle enlève aux ministres leurs attributions, qu'elle élimine la notion de responsabilité ministérielle. A part de réviser les règlements pour les épurer, comme en Grande-Bretagne, toute démarche qui porte sur l'objet des règlements me semble faire fausse route.

M. Morden: Je vois. Il est clair que le comité d'examen britannique a pour tâche, dans certains cas, de présenter des rapports dont la Chambre est saisie pour ses délibérations concernant l'abrogation possible d'un règlement. Ce comité aide la Chambre en lui permettant de cerner certains problèmes. L'étape suivante est l'abrogation du règlement par la Chambre elle-même. Abstraction faite de la procédure d'examen, croyez-vous que la Chambre devrait avoir la faculté d'abroger tout règlement ou certains d'entre eux ?

Le Professeur Abel: Oui, je le crois. Elle l'a, en fait, car si elle désapprouve fortement une disposition quelconque, elle peut élaborer une mesure législative qui annule justement cette disposition. Par conséquent, il lui est toujours possible, en théorie, de rendre nulle toute disposition d'un règlement.

Au titre de la procédure britannique d'annulation, comme je l'entends, les questions que le comité d'examen signale à la Chambre s'accompagnent de l'observation que le comité préconise l'acceptation du règlement, en dépit de ses imperfections. Ce n'est qu'à l'occasion qu'il recommande à la Chambre, après mûre réflexion, d'annuler le règlement.

Néanmoins, les motifs d'annulation ne peuvent être que ceux qui sont exposés dans son rapport. Ainsi, dans le cas d'un règlement à effet rétroactif, le comité en fait parfois état, mais tout en proposant à la Chambre de rendre le règlement exécutoire, malgré tout. Dans certains cas, il pourra recommander à la Chambre d'annuler le règlement, se déclarant d'avis que l'effet rétroactif aurait des suites si graves qu'il vaut mieux y renoncer.

* 1050

L'annulation s'effectue toujours selon l'un des motifs énoncés dans le mandat du comité. Ce ne peut être une annulation d'ordre général fondée sur une politique quelconque. Le seul motif concevable pour saisir le Parlement de l'objet du règlement, c'est de faire voir que telle ou telle disposition a donné lieu à des suites imprévues. En l'occurrence, si le comité apporte la preuve raisonnable que l'esprit d'un règlement vient à l'encontre des buts de la loi pertinente, je suppose que l'essentiel du règlement est remis en cause, mais la chose se fait peu souvent.

M. Morden: Je comprends cette procédure. On la retrouve dans trois lois canadiennes, je pense, et dans la moitié, grosso modo, des lois britanniques; il y est dit que le Parlement doit être saisi des formalités d'annulation dans un délai, mettons, de quarante jours. Lorsqu'on veut abroger un règlement, c'est plus facile d'agir ainsi que de présenter un bill à la Chambre.

Selon vous, et je sais que vous ne pouvez que me donner une réponse d'ordre général, devrait-il y avoir plus de lois de ce genre ?

Le Professeur Abel: Pourriez-vous reposer votre question, monsieur Morden?

M. Morden: Croyez-vous qu'en général, il faudrait prévoir davantage des lois comportant les dispositions pour l'annulation des règlements connexes au moyen d'un projet de résolution?

Le Professeur Abel: Oui, si vous connaissez un Parlement qui n'a rien pour s'occuper. Mais je pense bien que les parlements, au contraire, ont fort à faire. Par conséquent, il faut plutôt se demander comment répartir le mieux possible le temps dont dispose le Parlement. A mon sens, celui-ci doit s'occuper d'une foule d'autres questions beaucoup plus importantes; aussi ne voudrais-je pas lui attribuer cette tâche en sus.

M. Morden: Lorsque vous rédigiez des règlements aux États-Unis, est-ce que le Congrès surveillait votre travail ou intervenait souvent?

Le Professeur Abel: Pas trop, non. Le plus souvent, les membres nous signalaient les intérêts de leurs mandants à l'égard de certaines questions que nous sachions être à l'étude. Ils tentaient alors de nous mettre en contact avec les intéressés dans leur circonscription. Parfois les membres eux-mêmes venaient nous donner un exposé de la situation dans leur district. Nous avons les faits sous les yeux. Rarement le Congrès désapprouvait-il un règlement déjà exécutoire.

M. McCleave: Puis-je poser une question supplémentaire? Vous avez mentionné le cas fort intéressant des pêcheurs d'éponges de Tampa. Cette question touchait, bien sûr, le représentant de ce district, ainsi que les sénateurs de la Floride. L'un d'eux est-il venu en contact lorsque vous vous occupiez du prix des éponges?

Le Professeur Abel: Pour autant que je me souvienne, et ma mémoire faiblit avec le temps, nous n'avons reçu qu'une seule lettre, soit d'un des sénateurs de la Floride, dans laquelle il nous pressait d'agir promptement et de prendre les mesures qui s'imposaient. Une telle communication nous obligeait peut-être à hâter l'examen de la question, mais ce fut tout, je crois.

• 1055

Le Président: Il y a déjà une heure que nous discutons avec le professeur Abel de son mémoire; si les membres ne désirent pas d'autres éclaircissements, donc, ce serait peut-être le bon moment de lever la séance. Rien ne nous empêche de poursuivre la discussion, mais nous devons tous, je pense, assister à d'autres séances de comité à onze heures pour faire plaisir au whip.

M. McCleave: J'ai délégué mes responsabilités à un autre membre.

Le Président: Y a-t-il d'autres questions que vous aimeriez soulever auprès du professeur Abel? Alors, je voudrais remercier le professeur, au nom du Comité, pour son excellent mémoire.

Le prochain témoin sera le professeur Kersell, qui comparaîtra le 13 mai. Aucune séance n'est prévue pour la semaine prochaine.

L'IMPRIMEUR DE LA REINE, OTTAWA, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

N° 5

LE MARDI 13 MAI 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir procès-verbal)

20201—1

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,
Brewin,
Forest,
Gibson,
Hogarth,
McCleave,
Muir (*Cape-Breton The Sydneys*),
Murphy,
Stafford,
Tétrault—(12).

(Quorum 7)

Secrétaire du comité:

Timothy D. Ray.

(*Traduction*)

PROCÈS-VERBAUX

Le MARDI 13 mai 1969
(7)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit ce matin, à 9 h 40. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, Muir (*Cape-Breton-The Sydneys*), Murphy et Stafford (8).

Aussi présents: M. John Morden, conseiller juridique adjoint du Comité, et M. G. Beaudoin, conseiller parlementaire adjoint.

Témoin: M. J. E. Kersell, professeur de science politique à l'université de Waterloo.

Sur la proposition de M. Marceau, *il est convenu*—Que l'on paie, dans une mesure raisonnable, leurs frais de déplacement et de séjour, ainsi qu'une indemnité quotidienne de $50, à M. John E. Kersell, à M. G. S. Rutherford, à M. C. B. Koester et au professeur Daniel Baum qui doivent comparaître devant le Comité.

Le président présente M. Kersell et l'invite à faire son exposé.

M. Kersell développe une thèse en six points: *a*) il traite de la rédaction des lois habilitantes; *b*) il propose que la date de l'entrée en vigueur d'un règlement soit celle de l'avis public qu'on en donne plutôt que celle de leur publication; *c*) que des dispositions statutaires prévoient la confirmation d'un règlement par voie de résolution du Parlement; *d*) que les règlements déposés à la Chambre fassent l'objet d'un débat sur la motion d'ajournement; *e*) il propose la création d'un comité d'étude chargé de faire rapport à la Chambre sur les instruments statutaires; *f*) la nomination d'un haut fonctionnaires parlementaire, reflet de l'Auditeur général, chargé d'étudier les griefs découlant de la délégation de pouvoirs statutaires.

M. Kersell est interrogé sur chacun de ces points par les membres du Comité et par M. Morden.

Le président remercie M. Kersell et, à midi et quarante minutes, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,

Timothy D. Ray.

(Traduction)

PROCÈS-VERBAUX

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi, 13 mai 1969

Le président: Messieurs, à l'ordre. Comme nous avons le quorum réglementaire, j'aimerais vous demander d'en profiter, au cas où certains devraient se rendre à d'autres réunions, pour proposer certaines motions, car nos exigences ne sont pas les mêmes, au point de vue quorum, quand il s'agit d'entendre des témoins. Peut-être pourrons-nous entendre notre témoin aujourd'hui ainsi que les trois autres que nous avons convoqués. Jeudi, nous recevrons M. G.S. Rutherford du Manitoba, qui travaille au comité d'examen de cette province, et l'après-midi, M. C. B. Koester, de la Saskatchewan, qui travaille au comité d'examen de sa province également. Ce sont les deux provinces, au Canada, qui ont recours à ce travail d'examen. Nous sommes heureux que tous deux aient accepté de venir témoigner.

En juin, nous recevrons le professeur Daniel Baum, de l'école de droit d'Osgoode Hall, qui nous dira ce qui en est aux États-Unis. Il est rédacteur de l'American Administrative Law Review, et il passera une journée entière à nous décrire la situation aux États-Unis.

Une seule motion suffirait pour tous ces témoins et, par conséquent, il suffira d'un seul proposeur pour tout le groupe. Je demande donc à quelqu'un de proposer que des dépenses raisonnables de voyage et de subsistance ainsi qu'une indemnité quotidienne de $50 soient versées à MM. Johne E. Kersell, G. S. Rutherford et C. Koester ainsi qu'au professeur Daniel Baum, qui doivent témoigner devant le Comité spécial des instruments statutaires.

• 0945

M. Marceau: Je le propose.

(La motion est adoptée)

Le président: A présent, nous entendrons le témoignage de M. Johne E. Kersell. Auparavant, j'aimerais vous dire un mot au sujet de nos séances d'aujourd'hui. D'après le programme, nous devons siéger maintenant, à 11 heures, et de nouveau à trois heures trente cet après-midi. Comme bien d'autres comités siégeront à 11 heures, nous pourrions peut-être essayer de terminer notre séance du matin vers 11 h 15 ou 11 h 30 afin de permettre à ceux qui veulent entendre nos témoins et certains autres, de ne rien manquer. Toutefois, si nous voyons que nous ne pourrons pas terminer la séance pour 11 h 30 ou 11 h 45, peut-être le Comité jugera-t-il préférable de poursuivre et de terminer la séance de l'après-midi. Nous prendrons cette décision, lorsque le moment sera venu.

M. Johne E. Kersell a obtenu son baccalauréat et sa maîtrise à l'Université Queen's où il avait travaillé avec M. Corry. Il a ensuite étudié à la London School of Economics and Political Science, où il a obtenu un doctorat en travaillant sur la question de la surveillance parlementaire des décisions réglementaires. Il a enseigné aux universités Eastern Ontario et McMaster, et il est présentement professeur associé de sciences politiques à l'Université de Waterloo.

Il y enseigne les régimes politiques du Commonwealth, les politiques comparées et l'administration comparée. Comme chacun de nous le sait, vu qu'il nous a fait distribuer son travail, il est l'auteur d'un exposé, dans ce domaine, qui s'intitule Parliamentary Supervision of Delegated Legislation (Surveillance parlementaire des décision réglementaires) qui a constitué sa thèse de doctorat à la London School of Economics. Elle a été publiée en un magnifique ouvrage que nous connaissons et qui nous a beaucoup aidé à nous familiariser avec les secrets des instruments statutaires.

Nous sommes donc très heureux d'accueillir ce matin M. Kersell. Nous brûlons de l'entendre et de lui demander ensuite des éclaircissements au cours de la période des questions.

M. John E. Kersell (Professeur associé, faculté des arts, Département des sciences politiques, Université de Waterloo, Waterloo, Ontario): Je suis très heureux d'être parmi vous. J'ai dit à votre président que je n'ai pas eu l'occasion d'étudier la question de la surveillance parlementaire des décisions réglementaires depuis quelques années. Mon livre était à jour en 1959 ou 1960, et depuis cette date, j'ai continué à m'intéresser à la question, sans pouvoir me livrer à des recherches

sérieuses parce que j'étais engagé ailleurs. J'ai cependant eu l'occasion de rencontrer des membres du comité et des membres du personnel du comité de réglementation australien qui est un comité du Sénat. Mes entretiens avec ces gens, à Canberra, m'ont convaincu des avantages d'avoir un comité d'examen à la Chambre haute, s'il n'est pas facile d'en avoir un à la Chambre basse.

Dans le contexte canadien, il sera peut-être plus pratique de proposer un comité du Sénat, plutôt qu'un comité de la Chambre des communes. Je ne suis pas convaincu que l'inverse serait une mauvaise proposition.

• 0950

J'ai en outre été frappé par l'importance évidente d'avoir un personnel approprié au sein de tout comité d'examen. En règle générale, les instruments de décisions réglementaires sont passablement techniques. Il n'est pas certain que sans un personnel, les membres du comité, à moins d'être spécialisés dans ce domaine du droit, puissent exercer une action efficace. Et même un spécialiste de ce domaine du droit ne pourrait s'apercevoir que certaines conséquences administratives ne sont pas prévues par les règlements et les décrets. Une longue expérience pourrait remplacer ce manque de connaissance de l'aspect administratif. On pourrait en dire autant d'un spécialiste de l'administration. Avec le temps, il pourrait apprendre à connaître les formalités juridiques.

Il se peut donc qu'avec le temps, des membres d'un comité d'examen deviennent des autorités en la matière s'ils ont une bonne formation juridique ou administrative. Je crois quand même qu'il serait bien préférable, pour les membres du comité, de recruter un personnel compétent.

En Angleterre, le président du comité d'examen de la Chambre des communes, dans son témoignage présenté devant le comité des décisions réglementaires de 1953, en présence du conseiller de M. l'Orateur, qui était le conseiller technique du comité, M. Cecil Carr, a déclaré: «Vous êtes le comité». C'était tout à fait vrai. L'efficacité du comité britannique dépendait beaucoup du travail acharné de ce spécialiste. Lors de mes entretiens avec le sénateur Wood, à Canberra, il a insisté sur l'importance du personnel, soit les trois ou quatre personnes qui sont au service de leur comité.

Si un comité est un jour établi, il serait bien à propos d'y attacher un spécialiste qui connaîtrait bien l'aspect juridique ainsi que l'aspect administratif. J'ignore un peu où vous pourriez dénicher ce spécialiste, mais peut-être pourriez-vous le trouver dans l'un des ministères qui ont des spécialistes de ces domaines.

J'ai remis au secrétaire du Comité certaines notes que je voulais vous faire distribuer. Sauf erreur, tout le monde en a eu?

Le président: Oui, monsieur Kersell, tous les membres du Comité ont reçu ces notes.

M. Kersell: Je me demande si vous voulez que je lise chacune de ces notes.

Le président: Peut-être pourriez-vous les aborder à tour de rôle pour nous donner certaines précisions et ensuite en faire la revue en insistant sur certains aspects.

M. Kersell: Et si nous prenions le temps de laisser les députés poser les questions au sujet de chaque note, ce serait peut-être une bonne chose?

Le président: Le Comité est-il d'accord? Il est entendu cependant que nous pourrons toujours revenir sur une note déjà examinée et poser de nouvelles questions. Vous pouvez y aller, professeur Kersell.

M. Kersell: Au Canada, il y a peut-être lieu de s'inquiéter davantage de la portée des dispositions habilitantes et du manque de précision exacte dans la nature de ces articles habilitants. Je ne suis pas un spécialiste du droit, mais je suis certain que vous aurez des témoins qui pourront approfondir cet aspect de la question. Toutefois dans mon étude qui remonte à quelques années, il m'a fallu aborder cet aspect au moins de façon préliminaire, afin de trouver l'approche des problèmes posés par une surveillance des décisions réglementaires. Je n'ai trouvé nulle part, sauf en Australie pendant la guerre, une portée illimitée des articles de délégation dans des projets de loi et des articles de loi. Je n'ai trouvé aucune explication de cette délégation quasi illimitée dans le contexte canadien.

• 0955

Pourtant, nos problèmes ne me semblent pas tellement différents des autres. Notre régime de bien-être n'est pas aussi avancé que celui de l'Angleterre ou de la Nouvelle-Zélande, ou même de l'Australie. Nous avons un régime fédéral qui assume une bonne partie du fardeau du service public au Canada, un peu comme en Australie. Le contraste le plus frappant, c'est quand on compare notre régime avec celui de l'Angleterre où il y a une sorte d'État-providence et aucun régime

fédéral. C'est donc un régime où l'on aurait beaucoup plus d'excuses d'accorder des délégations très vastes et, pourtant, cela n'est pas. Il y a beaucoup plus de précisions.

Un autre régime qui n'est pas tout à fait comparable et où il y a très peu de délégations vastes, (un témoin viendra vous en parler en détail), c'est le régime américain. Le Contrès est très jaloux de son autorité législative et refuse tout simplement de déléguer ses pouvoirs de façon illimitée.

J'ai quelques examples de la situation au Canada et ils remontent assez loin. J'ai ici un exposé de deux collègues, les professeurs Kenneth Kernahan et William Hull. J'ai trouvé cet exposé en faisant une recherche préliminaire en vue d'une étude que nous entreprenons sur la responsabilité dans la Fonction publique. Il s'agit d'un exposé par Eric Hehner, fait à Ottawa en novembre 1965. Il donne certains exemples d'articles de délégation dans des projets de loi présentés au cours de la troisième session de la 26e législature, en 1965.

Je pourrais peut-être vous citer les exemples les plus frappants. Il avait choisi le bill 131, projet de loi des subsides n° 6 de 1965. Il y avait toutes sortes de prévisions budgétaires donnant en détail pour quelles fins chaque somme devait être dépensée et prévoyant que les montants respectifs pourraient être payés ou appliqués seulement pour lesdites fins et devaient être soumis aux termes des conditions prévues dans ledit article. Et en outre, il y avait une attestation complète du contrôleur du Trésor pour chacune de ces affectations.

Ensuite, le projet de loi prévoyait, après toutes ces précisions et tous ces détails de style américain ou britannique, que 750 millions de dollars serviraient «à des travaux publics et à des fins générales» non précisées, sauf par des décrets du conseil encore à venir. Autrement dit, il y avait un article de délégation couvrant 750 millions de dollars et la seule restriction, c'est qu'il fallait un décret du conseil et que ce décret devait préciser les taux d'intérêt et autres conditions et termes généraux que le gouverneur en conseil pourrait approuver.

• 1000

L'une des objections soulevée par M. Hehner dans son exposé, c'était que de façon générale, les textes employaient le verbe «peut» (may), terme permissif, plutôt que «doit» (shall), terme spécifique. Un autre aspect qui est particulier à la législation canadienne et contre lequel se défendent avec un soin jaloux les autres régimes du Commonwealth et, à ma connaissance, le régime américain, c'est l'habitude de donner aux délégataires le pouvoir de déléguer des pouvoirs à un autre.

M. Hehner a trouvé un autre exemple de cette pratique dans la législation de 1965. Il a feuilleté certains règlements et a trouvé ceci dans le règlement découlant de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, règlement publié en juin 1965:

> Le pouvoir d'exercer des jugements et de rendre des décisions et de déléguer, non seulement au directeur de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, mais aussi aux surintendants de district et à toutes autres personnes autorisées à agir au nom de ces surintendants.

C'est presque une délégation illimitée de ce qui est déjà un pouvoir délégué. Et remarquons encore une fois:

> le pouvoir d'exercer des jugements et de rendre des décisions.

Il a trouvé dans ces règlements de nombreux passages qui disaient «de l'avis de» et encore là, l'utilisation du mot permissif «peut». A cet égard, il a dit que ce texte mettait les fonctionnaires dans la position d'autocrates, qu'ils le veuillent ou non. Il ne s'agit pas nécessairement de fonctionnaires supérieurs. Ils peuvent, comme le dit le règlement, être

> «toute personne autorisée à agir au nom des».

surintendants de district en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants.

J'aurais un autre point à vous signaler avant de vous demander si vous avez des questions à poser. Il s'agit, cette fois, du règlement sur la sécurité de la vieillesse publié le 14 juillet 1965. Le directeur de la division des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse

> peut «déléguer aux directeurs régionaux toute fonction, tout pouvoir ou tout pouvoir discrétionnaire à lui conféré par le présent règlement». Le directeur reçoit donc des pouvoirs presque absolus sur les principes essentiels à observer pour avoir droit à des prestations d'assistance. Il n'est pas obligé d'accepter n'importe quelle preuve concernant une question aussi claire et nette que la preuve de l'âge. Il peut

... encore ce verbe permissif ... (mais n'est pas tenu de)

> soumettre un cas litigieux à un tribunal d'appel. Le requérant n'a donc pas un droit d'appel.

Et M. Hehner disait à ce sujet:

> Le directeur devient donc le juge de ce qu'est le meilleur intérêt du pensionné.

Il s'agit là de pouvoirs sous-délégués. Comme je l'ai déjà dit, cette vaste délégation est assez exceptionnelle, du moins dans les autres régimes du Commonwealth et, à ma connaissance, elle serait exceptionnelle dans le régime américain aussi. J'imagine qu'il y aurait de vifs débats au comité, et même à la Chambre des représentants, si quelqu'un proposait que le Congrès délègue son pouvoir à un ministère ou à une agence de l'administration des États-Unis.

• 1005

En résumé, il me semble qu'il devrait y avoir beaucoup plus de précision dans la rédaction des textes habilitants. Je ne pense pas que ce soit peu pratique. En tout cas, ce ne l'a pas été en Angleterre. Même si je ne suis pas spécialiste du régime américain, on m'a dit qu'il n'est pas illogique, là non plus, que le Congrès tienne à son pouvoir législatif. Et en Australie et en Nouvelle-Zélande, les textes des législations habilitantes sont beaucoup plus précis. Il n'est pas nécessaire de donner une autorité sans limite. On peut exiger que les législations prévoient certaines limites afin que le Parlement exerce une véritable surveillance sur les pouvoirs délégués et afin que les tribunaux puissent déclarer qu'il existe des limites, si une personne porte sa cause en justice.

Il n'est pas inhabituel de trouver, dans la législation canadienne, une terminologie comme «le ministre ou le gouverneur général en conseil a le pouvoir d'adopter des règlements ou des décrets du conseil...» selon le cas «nécessaires à la réalisation de l'objet et du dessin de la présente loi». Cette formule n'est pas rare.

Le président: Il y a des questions? Monsieur Brewin.

M. Brewin: Avant de poser ma question principale, j'aimerais vous signaler, ainsi qu'aux membres du Comité, un exemple flagrant de ce dont vous venez de parler. Il s'agit de l'immigration, où nous avons des règlements qui sont eux-mêmes subordonnés ou délégués en vertu de l'article 63 de la Loi sur l'immigration et qui contiennent de vastes pouvoirs de délégation. En vertu du règlement, on délègue à des agents d'immigration le droit de laisser de côté le normes établies dans les règlements eux-mêmes. Et peut-être y a-t-il ensuite des directives visant à interpréter le règlement, directives qui n'ont absolument aucun statut juridique, mais dont doivent tenir compte très sérieusement les agents appelés à prendre des décisions.

Est-ce une illustration de ce dont vous avez parlé?

M. Kersell: Oui, je le pense, même si je ne connais pas trop bien la législation en question. Mais d'après ce que vous dites, c'est clairement un exemple. Le statut des directives est presque une anomalie dans la tradition parlementaire en Angleterre, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Canada. Si ces directives ont un effet législatif, elles devraient être des décrets ou des règlements ou, si elles sont assez importantes—et c'est une chose qu'un comité d'examen prendrait bien soin de vérifier—et abordent d'une façon législative des questions qui devraient relever du Parlement, elles devraient être des mesures législatives, c'est-à-dire une loi du Parlement.

M. Brewin: Voici maintenant ma question principale. Comment l'Angleterre, et peut-être les autres pays du Commonwealth, ou les États-Unis, si vous le savez, en sont-ils venus à décider qu'il fallait être plus précis et s'éloigner de la législation générale? Est-ce simplement une restriction qu'ils s'imposent eux-mêmes?

Nous, de l'opposition, voyons souvent des mesures législatives qui nous semblent vastes, ou même trop vastes, et nous avons l'habitude de les critiquer et de parler des droits du Parlement. Le gouvernement nous répond alors que c'est une façon pratique de procéder et qu'il continuera de le faire.

Comment les pays en question en sont-ils venus à modifier cette habitude des délégations générales de pouvoirs? Nous reconnaissons tous que ce n'est pas une bonne habitude.

• 1010

M. Kersell: Autrefois, même au Canada, toute délégation de pouvoir était assez précise. C'est donc le Canada qui a abandonné cette habitude, et non les autres pays. En Angleterre, en tout cas, et aussi aux États-Unis, me dit-on, il y a eu des débats très orageux, surtout pendant la guerre, au sujet de dispositions qui semblaient contenir une délégation trop généreuse de pouvoirs législatifs. Il suffit de lire le compte rendu des débats anglais pour voir que les critiques venaient souvent de membres de l'arrière-ban du parti au pouvoir.

Comme vous le savez, pendant la guerre, l'Angleterre avait une coalition du parti conservateur et du parti travailliste qui formait le gouvernement et, pourtant, au sein du parti conservateur, le principal parti compo-

sant cette coalition, il s'est constitué un groupe de ce qu'on pourrai appeler des membres de l'opposition non officielle. Ils s'étaient donné comme nom «l'arrière-ban actif». Ils se préoccupaient, entre autres choses, de la délégation des pouvoirs et de la façon dont on exerçait ces pouvoirs. Cet arrière-ban actif veillait, dans le contexte britannique, aux pouvoirs législatifs du Parlement. Quand le gouvernement crut nécessaire d'amplifier la délégation des pouvoirs, l'arrière-ban n'y consentit pas avant d'avoir obtenu l'assurance du gouvernement qu'il ne s'agissait que d'une mesure provisoire pour la durée de la guerre, et qu'une fois la guerre terminée, des modifications restrictives seraient apportées à la loi. Le gouvernement respecta ses engagements. Il avait passé un engagement moral, voire politique, avec le Parlement lui-même de ne pas conserver aux délégations de pouvoirs l'ampleur qu'il leur avait données durant la guerre. Là encore, l'arrière-ban actif surveilla la chose de près. Naturellement, ces députés se retrouvèrent officiellement dans l'opposition pendant la période de l'après-guerre, soit de 1945 à 1951, mais ils s'assurèrent bien, une fois passées les urgences de la guerre, qu'on précisât quelque peu les articles élargissant les délégations.

Pour résumer brièvement ma réponse, ce fut l'arrière-ban même du parti au pouvoir qui contribua le plus à apporter certaines restrictions dans ce domaine.

M. Gibson: Pour ce qui est du décret du conseil qui affecte cette somme de $750,000 aux travaux publics...

M. Kersell: Ce sont des millions—trois-quarts d'un milliard.

M. Gibson: Est-ce qu'on peut appliquer cette somme à n'importe quels travaux d'après le règlement?

M. Kersell: Oui. D'après le projet de loi, cette somme peut être affectée aux travaux publics et à des fins générales. Les travaux publics à eux seuls auraient comblé la mesure, mais quand on y ajoute «à des fins générales», il n'y a plus de limites. Il fallait dès lors publier un décret du conseil—«aux taux d'intérêt et aux conditions qui pourront être agréés par le gouverneur en conseil». Je vois mal, n'étant pas avocat, où l'on peut fixer la limite. Un comité parlementaire pourrait difficilement insister pour restreindre la dépense, si moi je ne le puis, et un avocat aurait fort à faire, à mon avis, de convaincre un tribunal administratif ou une cour ordinaire que le Cabinet, même revêtu de tels pouvoirs, est quand même soumis à certaines limites.

• 1015

M. Gibson: Vos conclusions nous plaisent, mais la difficulté, dans une large mesure, c'est qu'il n'est pas facile de mettre sur pied un mécanisme efficace de contrôle et de réforme. Avez-vous des mesures précises à proposer, grâce auxquelles l'arrière-ban pourrait restreindre la portée de ce genre de règlement ou y faire obstacle?

M. Kersell: Il s'agit d'abord d'une disposition qui délègue l'autorisation d'affecter une somme de 375 millions de dollars, et il serait peut-être suffisant de mentionner les «travaux publics» et d'omettre les «fins générales». Si le Parlement tient à appliquer ces fonds à une autre activité, d'accord, qu'il le précise. «Travaux publics et habitation»—s'il veut affecter des sommes à l'habitation; ou encore si c'est pour le défrichement, qu'on le précise.

M. Gibson: J'en conviens. Mon point, c'est qu'on peut en passer un aujourd'hui. Nous sommes ici à discuter, mais le mécanisme actuel du Parlement ne nous permet pas de changer ce genre de choses rapidement.

Le président: Monsieur Gibson, le professeur Kersell répondra vraisemblablement à cela quand nous discuterons l'un des derniers postes à l'ordre du jour. Peut-être pourrais-je poser la question ainsi, si vous me le permettez.

A supposer qu'il y ait un comité d'examen, soit de la Chambre, du Sénat, ou quelque autre comité d'examen, que pourrait-il faire? Peut-être aurait-il à étudier les conséquences plutôt que le fond du problème, c'est-à-dire que les règlements existeraient déjà, conférant de vastes pouvoirs à l'Exécutif ou aux administrateurs, et le comité de la Chambre ou autre organisme ne pourrait étudier le règlement que dans ses effets.

M. Gibson: C'est exact.

Le président: Même si on l'établissait, aurait-il les mains libres?

M. Kersell: Pas dans le cas d'une loi habilitante, à moins que le comité d'examen ne soit autorisé à étudier ce genre de loi ou les dispositions habilitantes des lois. Cela peut se faire, évidemment; un comité d'examen pourrait y être autorisé.

Le président: Y a-t-il un précédent à cela?

M. Kersell: Oui, au comité d'examen de la Chambre des communes de Grande-Bretagne.

Le président: Il est autorisé à étudier les lois qui délèguent des pouvoirs?

M. Kersell: Oui.

Le président: Et quel genre de recommandation propose-t-il à l'égard de ces lois-là?

M. Kersell: Le comité lui-même ne peut évidemment présenter d'amendements, mais chaque membre du comité, à titre de député, peut le faire. Là-bas, et uniquement par tradition, car rien ne le stipule, le président du comité d'examen est choisi dans l'opposition.

Cette coutume a ses avantages, cela va de soi, mais il est aussi avantageux, comme en Australie, de nommer président du comité d'examen un député bien en vue du parti ministériel. Le sénateur Wood entretient des relations de premier ordre avec tous ou presque tous les membres du Cabinet. Ses paroles ont un certain poids quand il affirme que tel et tel point dont est saisi le comité des règlements donne lieu à certaines difficultés. Les ministres se réjouissent, nous confie-t-il, de

• 1020

pouvoir compter sur son comité et sur lui, car ils n'ont pas à surveiller d'aussi près les lois de leur ministère, délégatrices de pouvoirs— ils n'ont qu'à attendre que son comité s'occupe de la chose, et s'il ne trouve rien à redire, c'est que les lois n'ont pas à être modifiées. Si le sénateur Wood ou, par son entremise, son comité décèle une faille dans un texte, il le passe alors de nouveau au crible. Le plus souvent, le tout se déroule sans accrocs. Le comité ne soumet aucun rapport officiel; le président dit simplement, sans formalités: «Ce règlement me semble comporter des lacunes. Nous commençons tout juste notre étude. Qu'en pensez-vous?» Si le comité pouvait, à l'instar de son équivalent britannique, étudier les dispositions qui délèguent des pouvoirs, il pourrait faire la même chose.

M. Gibson: C'est bien beau à dire mais le pourrions-nous en pratique? J'imagine des amoncellements de règlements et que deux heures par jour pour les étudier. C'est comme cela que je vois la chose.

M. Kersell: Voilà pourquoi il est si important d'avoir un personnel.

M. Gibson: Si on établissait un conseil, il devrait y avoir alors moyen de demander à des fonctionnaires de les passer en revue et de porter à l'attention du comité les deux ou trois qui sont le plus typiques. Est-ce ce à quoi vous pensez.

M. Kersell: Oui. J'ai demandé au professeur Carr si cette tâche demandait beaucoup de temps et d'énergie, et il a répondu non. Quelques heures par semaine suffisent. La plupart des instruments législatifs sont très bien comme ils sont. Il a été conseiller auprès de l'Orateur, qui a une formation juridique, et il jouit d'une expérience variée des affaires administratives. Un peu comme le sous-ministre de la Fonction publique au service du Parlement. Un simple coup d'œil sur un texte, et il pouvait dire s'il y avait lieu d'en saisir le comité, ce qu'il faisait quand c'était nécessaire. Sinon, toute la liste y passerait. Certaines réunions du comité britannique n'ont duré que dix minutes; elles durent rarement plus d'une heure.

M. Gibson: Ce qui prouve que c'est possible.

M. Kersell: Assurément.

M. Gibson: Le personnel de soutien est-il nombreux?

M. Kersell: Le professeur Carr a tout fait lui-même. Le comité du Sénat australien, dont la tâche n'est certes pas aussi lourde que celle du comité britannique, compte un personnel de deux ou trois. Ces personnes ont aussi d'autres travaux à faire. Ils se spécialisent dans les différents aspects de lois de délégation.

M. Gibson: Le professeur Carr étudiait seul les instruments comme un tout complet. Si un incompétent était nommé à ce poste, nous serions en difficultés.

M. Kersell: Oui, et il serait peut-être bon d'élargir l'effectif. Il est peu probable que trois personnes peu qualifiées soient nommées en même temps. J'en ai rencontré deux sur trois, et je connais l'autre de réputation et pour avoir échangé des lettres avec elle, et ce sont trois compétences.

Le président: Peut-être anticipons-nous? Évidemment, c'est un aspect très intéressant de la composition du futur comité. Il y a pourtant une autre question sur laquelle nous devrions nous interroger avant. Défère-t-on au comité d'examen, en Angleterre, les textes des lois habilitantes? Ou doit-il s'y reporter quand on soumet des règlements à son étude?

M. Kersell: Il peut aller consulter les lois habilitantes, et il le fait. Mais cela n'est pas

compris dans son mandat officiel. Il a commencé à le faire, et on lui permet de continuer. Mais ce n'est pas son mandat officiel qui l'autorise. Il en a pris l'initiative, et on le tolère.

Le président: Quand la coutume a-t-elle été établie?

M. Kersell: Je n'ai pas les détails en mémoire, alors je fais mieux de prendre une minute et d'essayer de trouver la référence exacte.

Le président: Dans l'entre-temps, est-ce que quelqu'un d'autre veut poser des questions?

• 1025

M. Kersell: Je crois que c'était durant la session de 1963-1964. Je n'ai pu retrouver le moment précis, mais le comité était déjà établi depuis quelques années, et l'on n'a pas cru bon devoir changer son mandat. Je m'excuse, mais je ne peux trouver les détails précis.

Le président: Très bien. Est-ce que le comité remonte aux lois habilitantes par le truchement des règlements Est-ce ainsi qu'il procède?

M. Kersell: En général, oui, mais en sa qualité de conseiller de l'Orateur, si, d'après le conseiller juridique, un texte législatif de cette nature donne lieu à des doutes, il peut soulever la question avant l'entrée en vigueur de la loi.

Le président: Et le comité peut alors présenter un rapport à la Chambre et dire que le texte est trop large, même si aucun règlement n'a encore été édicté sous l'empire de cette loi-là?

M. Kersell: Son mandat ne le lui permet pas, mais tout membre du comité peut soulever la question, à l'étape du rapport probablement. Ou on peut l'affecter au comité ou il peut faire en sorte qu'il soit nommé au sein du comité chargé d'étudier cette loi en détail.

Le président: J'ai l'impression que nous anticipons encore une fois. Veuillez donc retenir vos questions à ce sujet.

M. Murphy: Vous avez dit qu'au Canada, la délégation et la sous-délégation des pouvoirs se fait sur une bien plus grande échelle que dans les autres pays du Commonwealth et aux États-Unis. Vos études indiquent-elles que, par suite de ce phénomène, les fonctionnaires canadiens sont comparativement moins nombreux qu'ailleurs?

M. Kersell: Il sont moins nombreux au Canada qu'en Grande-Bretagne qui a établi un système unitaire et dont le régime d'assistance publique est beaucoup plus élaboré qu'ici. Ils sont moins nombreux aussi qu'en Australie. Mais les employés des sociétés publiques et les instituteurs, en Australie, sont comptés comme fonctionnaires.

M. Murphy: Je devrais peut-être être plus précis. Y a-t-il une relation, d'après vous, entre l'élargissement de la Fonction publique canadienne par opposition aux fonctions publiques étrangères?

M. Kersell: Je ne crois pas. En Grande-Bretagne où plus de fonctionnaires sont appelés à cumuler des fonctions, les pouvoirs qui leur sont délégués sont soumis à des limites beaucoup plus rigoureuses.

M. Murphy: Les Canadiens ne peuvent quand même pas se dire que la délégation à outrance ait diminué la charge des bureaucrates.

M. Kersell: Non, je ne le crois pas.

M. J. W. Morden (conseiller adjoint du comité): Monsieur le professeur, vous avez dit qu'on trouvait régulièrement dans bien des textes législatifs canadiens des dispositions générales selon lesquelles certaines personnes étaient autorisées à édicter des règlements généraux pour leur permettre d'appliquer les dispositions de la loi et d'atteindre le but qu'elle poursuit. Vous en parlez dans votre livre, à moins d'erreur, au sujet de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès. Êtes-vous d'avis qu'une telle disposition ne devrait jamais figurer dans une loi?

M. Kersell: Les lois étrangères nous donnent des exemples de vastes pouvoirs législatifs comme ceux-là. On pourrait soutenir que, dans certains cas, à l'égard de certains programmes hautement techniques, il est impossible au Parlement d'être plus précis. En tous cas, dans le cas d'une loi nouvelle et sans

• 1030

précédent, il est peut-être sage de lui laisser toute la souplesse voulue pour éviter d'avoir à présenter au Parlement des modifications à la loi connexe, par exemple. On peut raisonner ainsi, mais je ne crois pas qu'on puisse le faire pour toutes les lois canadiennes qui délèguent des pouvoirs si larges. Cela ne justifierait pas la révision de lois qui sont en vigueur depuis des années et dont on connaît fort bien les modalités d'application.

M. Morden: Êtes-vous d'avis que, le cas échéant, on devrait avoir recours à ce genre de disposition avec la plus grande réserve?

M. Kersell: Oui, ce devrait être l'exception plutôt que la règle, et c'est justement la règle dans l'exemple que vous citez.

M. Morden: Oui, je crois que vous avez raison. Je crois que c'est aussi l'usage dans les assemblées provinciales.

M. Kersell: Oui, en effet.

M. Morden: Quand certaines personnes se voient déléguer des pouvoirs, ne croyez-vous pas qu'elles ne devraient jamais être autorisées à les transmettre à des tiers?

M. Kersell: Il est certes indispensable, j'en conviens, de pouvoir déléguer des pouvoirs administratifs, mais que ceux à qui ces pouvoirs sont délégués puissent à leur tour les déléguer à d'autres et qu'ils jouissent de très larges pouvoirs discrétionnaires pour appliquer les jugements, je doute que ce soit là le bon procédé.

M. Morden: A ce sujet, vous avez parlé, et à bon droit, des règlements relatifs à la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, en vertu desquels on délègue de nouveau à certains fonctionnaires le pouvoir de rendre des jugements et des décisions. Il semble bien que l'on délègue ici non pas le pouvoir de légiférer, mais celui de rendre des jugements et des décisions.

M. Kersell: Oui. Que le directeur puisse déléguer ses pouvoirs au surintendant de district, cela peut se justifier, mais qu'il puisse le faire à quiconque y est autorisé par le surintendant de district, je m'y oppose. Les règlements ne précisent point l'identité de ces subdélégués. Personne ne peut dire qui va représenter le surintendant de district. Sans doute, c'est lui qui doit les nommer, mais si son choix n'est pas approprié ou s'il choisit des personnes qui ne sont pas...

M. Morden: Vous aimeriez que soit précisée la personne chargée de rendre ces décisions, soit dans la loi habilitante ou du moins à la première étape des décisions réglementaires.

M. Kersell: Nous avons trouvé ce document dans une étude sur la répartition des responsabilités. Comment tenir responsable un surintendant de district? Comment son directeur va-t-il le tenir responsable si les pouvoirs sont si larges et permettent au directeur de passer ainsi les pouvoirs de l'un à l'autre au hasard de la hiérarchie?

M. Morden: Merci.

Le président: Puis-je résumer ainsi vos observations, monsieur Kersell, au sujet des lois habilitantes? D'abord, que le libellé soit précis; la précision vient donc en tête de liste. Deuxièmement, et il est possible ici que j'aille au-delà de ce que vous avez dit, il ne devrait y avoir aucune subdélégation des pouvoirs législatifs.

M. Kersell: Oui, des pouvoirs législatifs.

Le président: Dans votre discussion avec M. Morden, on n'a pas saisi clairement si, d'après vous, les pouvoirs législatifs devraient ou non être délégués ou si la personne à qui ils le sont devrait être précisée dans la loi.

M. Kersell: Pour moi, en général, les pouvoirs législatifs, les pouvoirs de légiférer, ne devraient pas normalement être subdélégués. Il me semble que le Parlement risque ainsi, dans une trop large mesure de ne plus pouvoir contrôler la situation. On peut le justifier dans certains cas, et alors, dans ces cas-là, il suffit que le Parlement en soit avisé et y consente, qu'il accepte les raisons justifiant une telle subdélégation des pouvoirs, qu'il soit au courant de la chose et ne s'y oppose pas.

• 1035

Le président: Je vais revenir à cela dans un moment. Troisièmement, les normes de discrétion, même quand il s'agit de l'Exécutif, devraient être aussi objectives que possible.

M. Kersell: Autant que possible.

Le président: C'est-à-dire qu'il faudrait supprimer certaines expressions que l'on trouve parfois dans les lois canadiennes, comme celle-ci: «le gouverneur en conseil peut établir tout règlement qu'il jugera à propos», sans qualification aucune, sans même préciser que, ce faisant, il doit s'en tenir au but que poursuit la loi, mais simplement «qu'il juge à propos». Voilà de la discrétion purement subjective à laquelle vous vous opposez. Peut-être ai-je bien fait de dégager de vos remarques ces trois exigences: la précision, l'interdiction de subdéléguer et l'objectivité des normes. En ajouteriez-vous d'autres?

M. Kersell: Non, je ne crois pas. Si vous ne pouviez réaliser que cela, ce serait déjà beaucoup.

Le président: Pour en revenir à la question de la subdélégation que nous avons posée à un certain nombre de témoins qui ont comparu devant nous en raison de notre préoccupation et de la leur aussi, bien entendu, peut-on justifier la subdélégation du point de vue de la nécessité administrative? Ou, autrement dit, quelle est la situation dans d'autres pays? Estiment-ils qu'ils peuvent se dispenser totalement de la subdélégation et s'acquitter de leurs fonctions administratives sans aucune perte d'efficacité? Le Royaume-Uni par exemple?

M. Kersell: L'autorité législative se distingue des simples procédures administratives.

Le président: Elles s'imposent.

M. Kersell: Oui, en Angleterre on semble réussir assez bien du moins à contrôler la subdélégation. On en est assez jaloux. Sauf erreur, aux États-Unis, c'est vraiment très rare. Il est tout à fait exceptionnel que le délégataire ait le pouvoir à son tour de déléguer son autorité par une loi du Congrès. Le Congrès est exceptionnellement chatouilleux en matière de délégation législative, sans parler de la subdélégation.

Le président: Oui, donc du moins d'après l'expérience d'autres pays, selon vous, nous pourrions nous passer de la subdélégation. D'après vous, peut-on, en théorie, faire valoir en tout cas le bien-fondé de la subdélégation?

M. Kersell: Non, je suis plus théoricien qu'observateur de la politique d'ordre pratique. J'aimerais me croire un théoricien empirique. En théorie, rien ne justifie qu'un délégataire ait le pouvoir à son tour de déléguer ses attributions. Ce point de vue s'éclaire lorsqu'on sait un peu ce qui se passe en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Le président: Merci. Pardon, monsieur Muir.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): A votre connaissance, vous l'avez déjà dit, cela ne se produit pas aux États-Unis.

M. Kersell: Que je sache, il serait très difficile de faire adopter par le Congrès une mesure habilitante qui donnerait au délégataire le pouvoir de déléguer à son tour ses attributions. Le Congrès est très jaloux de son autorité législative et, s'il lui arrive de la déléguer, il en prévoit les moindres détails. Chaque mesure habilitante comporte de véritables restrictions, de véritables limites d'une efficacité telle que les tribunaux sont capables à eux seuls de faire respecter les institutions. Il n'y a pas de comités d'examen au Congrès. La loi donne aux tribunaux des pouvoirs suffisants pour trancher les questions de validité. Je ne connais aucun cas particulier où le Congrès aurait délégué son autorité.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Donc, à propos des exemples que vous nous avez cités concernant le montant de 750 millions et ainsi de suite, selon vous, ce genre de chose ne se passe pas aux États-Unis?

M. Kersell: Il s'agissait simplement d'un cas de délégation. C'est le gouverneur général en conseil qui détenait cette autorité; il ne s'agissait que d'une seule délégation. Elle était d'ordre financier et ne comportait pas de restrictions mais, d'après mon interprétation, il faudrait procéder par décret du conseil; cela ne pourrait pas se faire par un délégataire du cabinet. Les dépenses devraient être autorisées par le cabinet.

Le président: Vous vous êtes opposé à cette méthode pour des motifs d'absence de décision plutôt que...

M. Kersell: C'est exact.

Le président:...de subdélégation. Quant à la question de précision, M. Muir pourrait poser la même question j'imagine. Le Congrès américain adopterait-il vraisemblablement un projet de loi qui accorderait ce genre d'autorité?

• 1040

M. Kersell: Il n'y a pas moyen.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Juste une autre question. Dans vos remarques liminaires, professeur, vous avez dit que vous préfériez ou que vous favorisiez un comité du Sénat. Voudriez-vous nous éclairer sur les raisons qui vous font juger ainsi?

M. Kersell: Nous pourrions peut-être en discuter...

Le président: Peut-être, monsieur Muir, pourrions-nous laisser ce sujet de côté parce que le professeur y revient plus directement dans un des derniers points.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Oui, c'est parfait.

Le président: Nous pourrions peut-être aborder maintenant le deuxième point de M. Kersell: la publication, je crois.

M. Kersell: Oui. Au Canada, si la défense peut prouver qu'une ordonnance ou un règlement n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*, Partie II, antérieurement à une infraction à cette ordonnance ou règlement, c'est méritoire à mon avis, mais n'est-ce pas dire: «Si les gens sont notifiés et se conforment au règlement avant qu'il soit publié, c'est un avantage dont il vaut mieux profiter.»

Il est d'usage courant au Canada de notifier les intéressés qui seront susceptibles d'être visés par les ordonnances ou règlements avant qu'ils soient publiés dans la *Gazette du Canada*. C'est méritoire aussi parce que le principe selon lequel on veut que ceux qui doivent obéir à la loi doivent être au courant de son existence et de ses modalités, est appliqué, d'une façon officieuse au moins, au Canada. Cependant, cela entraîne la question suivante: Ne pourrait-on retarder au moins jusqu'à la date de leur publication l'effet des ordonnances et des règlements? A vrai dire avec cette méthode généralisée suivie au Canada où on adresse un avis avant même la publication de l'ordonnance peut-être, bien que cela ne se produise dans aucune juridiction que je connaisse, on pourrait peut-être exiger statutairement que, tant que la notification n'aura pas eu lieu, l'instrument, sera sans effet; et cela pourrait fort bien précéder la publication dans la *Gazette du Canada*—c'est le cas d'un certain nombre de règlements. Le ministère des Transports en particulier a un dossier édifiant à cet égard.

Donc, à mon sens, il ne serait pas du tout incommode du point de vue administratif d'exiger que la notification précède l'application de la mesure au moyen de décisions réglementaires. Là encore, on pourrait donner des définitions précises et ne l'exiger que des instruments ayant un effet législatif; ce sont des règles de comportement qui autorisent ou interdisent aux gens de faire certaines choses. Ce système n'aurait pas à traiter de détails administratifs, procédures et ainsi de suite; il porterait uniquement sur les instruments législatifs destinés à avoir une portée générale ou particulière; au Canada, en particulier, la conception d'une pareille disposition ne serait pas irréalisable.

En Australie, depuis 50 ans on exige que tout instrument soit publié avant d'entrer en vigueur, ce qui est une méthode plus restrictive en réalité que d'exiger la notification. Là encore nous revenons au principe voulant que, si l'objet de la loi est le respect de la loi, pourquoi ne pas adopter une pareille disposition?

M. Forest: Dans l'état actuel des choses, seuls les intéressés seront notifiés. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

M. Kersell: Oui. Les ministères connaissent assez bien leurs clients et, si un règlement relatif à l'exploitation d'un navire ou d'un avion doit entrer en vigueur, il est logique que les exploitants de ces navires ou avions ou autres, sachent que ces règlements entreront en vigueur à compter d'une telle date, qui pourrait fort bien être antérieure à la date de publication du numéro suivant de la *Gazette du Canada* Partie II qui est une publication seulement bimensuelle. Elle paraît environ au milieu et à la fin du mois.

• 1045

M. Forest: Recommanderiez-vous la publication des règlements dans la *Gazette* avant leur entrée en vigueur?

M. Kersell: Ce serait une attitude encore plus restrictive que d'exiger la notification, parce que celle-ci pourrait être immédiate. Vous pourriez dire le lendemain de la publication de la *Gazette du Canada* Partie II, et comme nous sommes le 13 je suppose qu'elle va paraître incessamment. Disons qu'elle soit publiée jeudi, ce qui serait normal et que, vendredi, la Direction de l'aviation civile du ministère des Transports décide d'imposer de nouveaux règlements concernant les systèmes d'atterrissage aux instruments. D'ici lundi, tous les exploitants d'avions pourraient en être notifiés ou, du moins, d'ici le mercredi suivant, et la mesure pourrait entrer en vigueur le 21 du mois bien avant que paraisse le numéro suivant de la *Gazette du Canada* Partie II. C'est ce qui se fait maintenant. La notification a lieu avant la publication dans la *Gazette du Canada*.

Si l'on envisage la question du point de vue de la commodité administrative, la loi dit actuellement que, si une infraction est commise entre la date où l'instrument entre en vigueur après sa publication et avant la parution de la *Gazette du Canada* Partie II, la personne qui viole le règlement peut dire: «Il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*, vous ne pouvez donc pas intenter de poursuites.» C'est la loi actuelle. Si vous modifiez la loi sans exiger de publication, mais la publicité ou la notification, les règlements deviendraient plus rigides antérieurement à la parution du numéro suivant de la *Gazette du Canada* Partie II.

M. Forest: Êtes-vous satisfait de la façon dont les décisions réglementaires sont publiées—une fois adoptées?

M. Kersell: A mon avis, la méthode n'est pas aussi bonne qu'en Australie. Elle le serait, je crois, s'il avait été possible d'exiger la notification par statut. La deuxième solution, à mon avis, ce serait d'agir comme on le fait en Australie en disant qu'aucun instrument ne peut entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été en fait publié.

M. Forest: D'après les témoignages, il semble qu'il soit très difficile de trouver quoi que ce soit dans la *Gazette du Canada*

M. Kersell: Oui. Il est très difficile de s'y retrouver.

M. Forest: Un témoin favorisait la création d'une banque d'informatique ou quelque autre moyen permettant de trouver les règlements, un certain temps après leur adoption.

M. Kersell: Voilà pourquoi je suis plus en faveur de la publicité. La publication ne signifie pas grand-chose même si la *Gazette du Canada* Partie II est infiniment supérieure à la Partie I. Il est plus facile de trouver ce qu'on cherche dans la Partie II. Mais, si vous exigez la publication, exigence respectée officieusement jusqu'à maintenant, les ministères et les organismes savent en fait quels sont les intéressés qui sont susceptibles d'être visés. A vrai dire, ils rédigent les règlements et les ordonnances en conseil en songeant surtout à ces gens-là, et eux-mêmes ou leurs représentants sont peut-être consultés lors de la rédaction, non seulement de décision réglementaire, mais de la loi elle-même. Les ministères connaissent leurs clients et les autres intéressés susceptibles d'être visés et, à mon avis, ce ne serait pas manquer de sens des réalités que d'exiger la notification des intéressés éventuels avant l'entrée en vigueur des instruments.

M. Forest: Merci.

Le président: Je ne suis pas sûr d'avoir encore compris moi-même. A mes yeux, dans la pratique, le résultat au Canada et en Australie est le même, même si, comme vous le dites, le Canada n'exige pas absolument la publication avant l'entrée en vigueur de l'avis. Mais pourtant, il suffit à une personne qui fait l'objet de poursuites de se défendre en invoquant l'argument que le règlement n'a pas encore publié. Donc, en pratique, la situation est la même en Australie et au Canada. Est-ce exact?

M. Kersell: Je croirais que c'est un peu mieux au Canada qu'en Australie, en ce sens que, même si on a peut-être été notifié d'un règlement, on ne peut pas être poursuivi en justice faute de publication. Cependant, dans bien des cas, la securité publique est en

• 1050

cause, et nous ne devrions pas nous préoccuper de l'intérêt, mettons, de l'exploitant d'un traversier, mais plutôt de la sécurité des passagers sur ces navires. Si l'on pouvait rendre plus efficaces les règlements qui visent le grand public, aucun exploitant ne dirait volontairement: Nous n'avons pas à obéir à ce règlement tant qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*, mais il se peut que l'application d'un règlement soit sujette à des retards, car il n'y a pas d'urgence. A mon avis, si l'on exigeait que la notification précède l'entrée en vigueur du règlement, ce serait une amélioration même par rapport aux Australiens.

Le président: La notification au lieu de la publication.

M. Kersell: Oui, la notification avant l'entrée en vigueur. Quiconque doit modifier son comportement ou son exploitation aurait ainsi un délai supplémentaire pour modifier ses méthodes et ses activités.

Le président: C'est peut-être un domaine où les mesures de protection, au Canada, sont maintenant trop grandes. Autrement dit, les mesures de protection contre le gouvernement. Dans la plupart des autres domaines, les mesures de protection peuvent ne pas être suffisantes, cependant, en l'occurrence, elles peuvent être trop nombreuses.

M. Kersell: Oui, parce que la défense peut prouver que les règlements n'ont pas été publiés. La publication n'a peut-être pas une aussi grande portée que la notification.

Le président: Monsieur Morden.

M. Morden: Monsieur Kersell, dans certains domaines, la notification serait pratique et pourrait être réalisée si elle était prévue. Dans l'exemple que vous avez donné du cas des compagnies aériennes, on disposerait d'une liste des intéressés, et on les notifierait facilement. La mesure législative pourrait peut-être le stipuler. Par contre, dans d'autres domaines d'activité humaine ou commerciale où les intéressés composent un groupe amorphe, il serait difficile d'élaborer une loi. Pour en retirer un avantage, il faudrait notifier les intéressés avant que le règlement entre en vigueur.

M. Kersell: On pourrait les notifier au moyen de la notification légale. Il faudrait modifier la loi.

M. Morden: Vous voulez dire que la loi devrait exiger que les autorités prennent des mesures acceptables pour notifier les intéressés éventuels.

M. Kersell: Oui.

M. Morden: En réalité, c'est peut-être ce qui se passe dans certains cas, même si on a pris des mesures raisonnables, pour une raison ou pour une autre certaines personnes n'ont pas été notifiées.

M. Kersell: Vous avez raison. C'est un excellent argument. Au lieu de raisonner en fonction de la notification, il faudrait raisonner en fonction de la publicité, et ainsi on serait protégé. Cette publicité est préférable à

la publication dans la *Gazette du Canada* Partie II parce que tout le monde n'y est pas abonné.

M. Morden: Vous avez parfaitement raison. A quel genre de publicité songez-vous?

M. Kersell: Dans le cas d'une clientèle très précise comme les exploitants d'avions ou les pilotes de la voie maritime du Saint-Laurent ou des principaux ports du pays, on dispose de leurs noms et de leurs adresses, et il suffit simplement de les notifier par la poste. Dans le cas de distributeurs en gros, on n'aurait peut-être pas une liste générale de tous les intéressés. Si l'on inclut une disposition exigeant la publicité au lieu de la publication, les avis juridiques ou commerciaux pourront être lus dans le *Financial Post* ou le *Globe and Mail* et d'autres journaux, plutôt que dans la *Gazette du Canada* Partie II. Cependant, si le règlement est publié dans la *Gazette du Canada* Partie II, c'est actuellement la seule exigence et on peut intenter des poursuites. Quant au principe selon lequel l'objet de la loi c'est de la faire appliquer, la publication n'est peut-être pas aussi satisfaisante que la publicité.

M. Morden: Vous ne proposez pas que nous recourions à des méthodes plus courantes de communication comme des articles dans le *Financial Post* ou les grands quotidiens, ou encore la publication du texte même des règlements, mais simplement un exposé des faits et la description générale du contexte.

• 1055

M. Kersell: C'est exact.

M. Morden: Une note explicative, peut-être comme celle qui accompagne tous les instruments en Grande-Bretagne.

M. Kersell: Quelque chose de ce genre.

M. Morden: Il faudra continuer à dire: «Consultez la *Gazette du Canada* Partie II».

M. Kersell: Ou vous demander à votre avocat de la consulter, parce que, souvent, il n'est pas avantageux pour le profane d'examiner ces règlements.

Le président: Peut-être pourrions-nous passer maintenant au troisième point de l'exposé de M. Kersell.

M. Kersell: Il a trait au fait d'exiger une résolution affirmant que l'instrument est acceptable par le Parlement. Que je sache, les recueils de lois canadiennes ne renferment encore qu'une seule loi exigeant une résolution concrète qui affirme la validité de ces instruments avant qu'ils ne puissent entrer en vigueur. En Grande-Bretagne, cette procédure est appliquée d'une façon beaucoup plus générale; elle compte environ 55 millions de gens, tandis que le Canada en compte à peu près 21 millions; donc, c'est un pays deux fois grand comme le nôtre. Il dispose d'un système unitaire tandis que nous avons un régime fédéral. Le régime de services sociaux y est beaucoup plus avancé que le nôtre. Leurs problèmes sont beaucoup plus complexes que les nôtres.

Pour toutes ces raisons, le Parlement britannique est beaucoup plus occupé que le nôtre. S'il peut prolonger l'emploi de cette procédure affirmative qui donne au Parlement non seulement l'occasion de voir le règlement, ce qui n'est qu'une simple procédure pour lui donner sa forme définitive, si on se place dans le contexte canadien, mais aussi celle de poser des questions ou même d'avoir une discussion. Pourquoi ne pourrions-nous le faire au Canada? A mon avis, il ne serait pas impraticable d'accorder ces occasions. Souvent, les règlements ne sont pas discutés, sauf par les comités d'examen de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes. Le Parlement lui-même ne prend pas vraiment le temps de s'en occuper.

En Grande-Bretagne, le Parlement consacre à tous les aspects de la délégation en matière législative environ 4 p. 100 de son temps, quatre heures sur cent. Ce temps comprend la discussion des lois habilitantes et les motions d'annulation. J'ai l'impression, même si je n'ai pas réellement examiné les faits dans ce domaine, que le Parlement a consacré encore moins de temps ces dernières années à la discussion de la délégation en matière législative. L'une des raisons de cet état de choses c'est que les ministères fonctionnent mieux qu'au cours des années 1940 à 1960 alors qu'il y avait une baisse d'efficacité à laquelle je me suis intéressé dans mon étude.

Une fois que les services publics savent qu'ils sont surveillés, naturellement, comme nous tous, ils agissent plus prudemment. Ils font preuve d'un plus grand sens des responsabilités, au sens large de cette expression, ce qui ne veut pas dire qu'ils agissent par ailleurs de façon irresponsable, mais ils savent que leur ministre peut être placé sur la sellette et, comme nous le savons tous, c'est un énorme sujet de préoccupation pour tout fonctionnaire. S'il fait quelque chose—qui n'a peut-être rien à voir avec l'exercice d'une autorité déléguée—il se demande toujours inconsciemment: «Quelle conséquence mes actes, mes projets ou mes activités auront-ils sur mon ministre». S'il juge qu'ils peuvent lui faire du tort, il sera un peu plus prudent. Cela ne leur fait rien parce que certaines des initiatives que la loi les oblige à prendre doivent déjà créer pas mal d'agitation. Je ne pense pas que ce soit de ma part une remarque insidieuse, mais je n'ai jamais entendu un fonctionnaire dire: «Je voudrais que le Parlement n'existe pas».

Le président: Monsieur Brewin.

• 1100

M. Brewin: Monsieur le président, M. Kersell ne laisserait-il pas entendre que le régime britannique ne remplit pas vraiment la fonction que nous voulons lui voir accomplir, qui est de ne retenir que 4 p. 100 du temps des parlementaires à des fins d'enquête générale? La question a sans doute plutôt trait au cinquième point, mais comme je dois partir dans quelques instants, je la pose tout de suite. Elle a d'ailleurs trait également au troisième point. Si l'on pose, en se reportant à l'expérience britannique, qu'un comité de la Chambre ne soulèverait probablement pas de questions de ligne de conduite, il me semble que tout comité d'examen ou toute méthode de faire examiner les instruments statutaires par la Chambre qui ne donnerait pas lieu en fait à l'examen des lignes de conduite n'accomplirait qu'une petite partie du travail, s'occupant peut-être seulement des formalités—on pourrait, par exemple, se contenter d'établir qu'un instrument n'est pas entièrement mauvais. Pour cette raison, quand nous serions passés à l'étude du cinquième point—mais je dois assister à la réunion d'un autre comité—j'aurais proposé, ainsi que l'ont déjà fait d'autres témoins, confier la tâche à un nombre plus considérable de comités composés de députés. Je serais porté à croire que les membres élus du Parlement se livreraient à un examen plus efficace et plus complet des instruments statutaires, si les comités s'acquittaient bien de leurs fonctions, qu'on ne semble le faire dans le système britannique, s'il est vrai qu'il ne touche pas aux lignes de conduite.

M. Kersell: Il s'occupe bien des questions de ligne de conduite, mais il n'en fait pas rapport. Ce sont les cas«d'usage inhabituel et inattendu de pouvoirs» et si l'on fait rapport qu'il y a eu usage inhabituel et inattendu de pouvoirs, les députés savent qu'une question de ligne de conduite est en jeu, et l'on estime, en Grande-Bretagne, que c'est alors au Parlement de s'en occuper. Je ne fais pas l'apologie du système, je l'explique simplement. Peut-être un comité devrait-il pouvoir soulever lui-même des questions de ligne de conduite et faire au Parlement des recommandations à leur sujet: le tout devrait ensuite être débattu à la Chambre. Il me semble que c'est à la Chambre qu'il convient de débattre les questions de ligne de conduite. Mais la théorie de la pratique britannique et australienne est la suivante: Très bien, nous avons ici une question de ligne de conduite; nous allons la porter à l'attention du Parlement et le laisser s'occuper de l'affaire. Je serais porté à convenir qu'il serait préférable que le comité puisse se livrer à une étude sérieuse des autres lignes de conduite possibles et dire: voici la ligne de conduite que le gouvernement a semblé suivre en édictant ce décret ou le ministre en établissant ce règlement; nous estimons qu'il y aurait lieu de considérer les autres lignes de conduite suivantes. Cela serait à mon avis fort utile. Et c'est une des raisons pour lesquelles je serais plutôt en faveur d'un comité du Sénat. Il pourrait accomplir ce travail sans menacer le gouvernement, et s'il se présentait une question importante dont il était fait rapport en ces termes par un comité sénatorial, il ne s'écoulerait sûrement pas grand temps avant que les membres de la Chambre ne s'intéressent à l'affaire, surtout s'il y avait des modalités de procédure de confirmation à respecter ou s'il y avait des règles de procédure permettant l'abrogation d'un instrument et que ces règles puissent être mises en application à la Chambre même. Je ne crois pas que la question de savoir qui devrait faire l'examen de ces choses ait beaucoup d'importance: l'essentiel est qu'elles soient examinées. J'estime qu'il est préférable d'en faire une étude quelque peu détaillée, quelque peu profonde, comme vous le proposez—mais si l'on ne peut en obtenir autant, il faut au moins faire en sorte que le problème soit soulevé: oui, il s'agit bien ici d'une question de ligne de conduite dont il faudrait que quelqu'un s'occupe; le comité n'a pas les pouvoirs voulus pour le faire, mais peut-être un député, un groupe de députés, des membres de l'opposition ou de l'un des partis d'opposition pourraient-ils s'y intéresser.

M. Brewin: Je m'excuse, mais il faut que je parte. Je serais enclin à contester votre opinion que le Sénat est l'organisme le plus apte à s'acquitter de cette tâche.

M. Kersell: Je ne crois pas qu'il soit le plus apte, mais ce pourrait être le seul dont convienne le gouvernement canadien.

Le président: M. Muir a exprimé tantôt le désir de poser une question sur ce sujet et je lui cède ici la parole.

• 1105

M. Muir (Cape Breton): Le professeur Kersell parle des avantages que présenterait un comité relativement libre de l'esprit de parti. Qu'est-ce qui vous fait croire qu'un comité, et sûrement un comité du Sénat, serait libre de l'esprit de parti?

M. Kersell: Je crois que tout comité le serait. Le comité de la Chambre, en Angleterre, est établi en fonction des partis politiques, mais il ne fonctionne pas sur ce plan, et j'estime que c'est à tort que le gouvernement peut s'inquiéter de la chose. C'est tout simplement qu'à mon avis, bien peu des questions traitées par les comités d'examen sont susceptibles d'intéresser les parti politiques en tant que tels. C'est ce qu'on constate dans le cas du comité de la Chambre en Angleterre, et en Australie également dans le cas du comité du

Sénat, au sein duquel les cadres des partis sont beaucoup plus rigides qu'on ne le croit généralement. Le Sénat australien est fort imbu de l'esprit de parti.

Je dis dans mes notes que certaines des choses qui me paraissent le plus souhaitables ont peu de chance d'être adoptées au Canada en raison des réserves du gouvernement, réserves qui sont d'ailleurs une constante de la politique canadienne. Les gouvernements du Canada, ceux des deux partis, ont présenté toutes sortes d'arguments contre l'établissement d'un comité d'examen à la Chambre ou au Sénat. J'estime pour ma part que leurs réserves et leurs craintes ne sont pas fondées. S'ils considéraient seulement ce qu'il en est des comités d'examen de la Chambre des Lords, de la Chambre des communes britannique et du Sénat australien, ils verraient bien qu'ils n'ont pas raison de s'inquiéter. Mais comment les convaincre? Si l'on peut y arriver, j'irais sûrement jusqu'au bout. Si l'on peut les convaincre qu'il devrait exister un comité de la Chambre composé en majorité de membres des partis d'opposition, sous la présidence d'un membre important du parti ministériel lui-même, et autorisé à s'occuper des questions de ligne de conduite et de toutes autres, autorisé également à faire l'examen des dispositions relatives à la délégation des pouvoirs que contiennent les lois habilitantes—très bien, on ne saurait demander mieux. Mais je connais assez le monde de la politique concrète pour me douter fort que le gouvernement actuel, dans le contexte de la politique canadienne, ou tout autre gouvernement à venir, aussi loin que l'on puisse voir, dira «non» à un tel régime complet d'examen. Je ne crois tout simplement pas qu'il en soit question. Mais mieux vaut un peu d'examen que pas d'examen du tout.

M. Muir (Cape Breton): Diriez-vous qu'un comité des Communes pourrait accomplir ce travail tout aussi bien que n'importe quel autre dont on ferait convenir le gouvernement?

M. Kersell: Je ne crois vraiment pas que la crainte de l'esprit de parti soit justifiée—surtout s'il s'agissait d'un petit comité. En général, les petits comités fonctionnent mieux que les gros. Je vois mal qu'un esprit de parti très poussé puisse s'y implanter. Si c'était un gros comité, comme les comités d'autrefois forts de 50 ou 60 membres, je ne dis pas, mais même là, la chose m'apparaît peu probable. C'est le sujet traité qui milite contre l'esprit de parti. A mon avis, un comité d'examen possède une meilleure chance de se comporter vraiment comme un comité parlementaire au sens littéral du terme que la plupart des autres comités, que le Comité des comptes publics, le Comité des prévisions budgétaires en général ou les comités spécialisés—ceux dont les attributions concernent certains ministères ou organismes. Le sujet traité ne se prête tout simplement pas à l'esprit de parti.

M. Muir (Cape Breton): Pourriez-vous, sur le genre de comité que vous envisagez, nous en dire un peu plus long que dans vos notes et nous livrer vraiment le fond de votre pensée?

• 1110

M. Kersell: C'est ce que j'ai fait dans l'ensemble, en réponse à vos questions. Mais, pour préciser encore davantage, je dirai qu'accorder la majorité des sièges du comité à des députés de l'opposition présenterait les avantages suivants: on lui ferait davantage confiance et on ne pourrait l'accuser de faire le jeu du gouvernement. Ce que j'en dis là se fonde entièrement sur le sentiment que j'ai que ce comité ne serait pas un comité imbu d'esprit de parti, mais bien plutôt un comité parlementaire. S'il se composait en majorité de députés de l'opposition, non seulement serait-il un comité échappant au contrôle du gouvernement, mais il en donnerait l'impression et le public aurait davantage confiance en ce qu'il ferait ou ne ferait pas. Je ne crois pas qu'il exercerait une bien grande activité. Je ne crois pas qu'il soumettrait de bien nombreux rapports.

Après une brève période d'activité, on verrait, je pense, des instruments d'une rédaction bien supérieure, au sens plus clair et plus précis; s'il y avait des exigences de publicité, il y aurait amélioration dans ce domaine, et le comité n'en ferait pas tant après tout. Je l'ai déjà dit, il arrive parfois au comité britannique de ne tenir qu'une séance de dix ou de quinze minutes toutes les deux semaines, et il est rare que ces réunions durent plus qu'une heure. Évidemment, cela suppose un personnel qui se charge du travail préparatoire.

Accorder la majorité des sièges du comité aux députés de l'opposition offrirait surtout l'avantage suivant: les personnes visées par les décrets et les règlements auraient bien davantage le sentiment qu'ils ne porteraient aucun préjudice, même de loin, à leurs intérêts de personnes ou de sociétés ou à quelque autre titre.

L'avantage de faire assumer la présidence du comité par un membre important du parti ministériel lui-même serait, je pense, pour reprendre ce que m'en a dit le sénateur Wood, qu'il serait beaucoup plus facile à cette personne de communiquer avec un ministre ou avec le ministre principalement responsable d'un décret au sein du cabinet. Si un instrument présentait quelque élément qui ait besoin d'être précisé, un tel président serait mieux en mesure de faire apporter une rectification par des procédés officieux. Je suis persuadé qu'il vaut mieux utiliser des procé-

dés officieux, si c'est possible, que de tenir un âpre débat public sur la question en litige. Je crois qu'il y aurait équilibre politique entre la présidence occupée par un membre important du parti ministériel et les sièges occupés à la majorité par des députés de l'opposition. Le gouvernement pourrait fort bien dire que s'il pouvait faire assumer la présidence par un des siens, il conviendrait d'accorder la majorité des sièges à l'opposition. Et cela assurerait au comité la meilleure composition possible.

Parce que le comité, j'en suis persuadé, serait libre de tout esprit de parti dans son fonctionnement, le président lui-même ne serait pas tenté de céder à l'esprit de parti. Il remarquerait chez les membres de son comité un comportement parlementaire, si l'on peut dire, et il dirait lui-même que c'est bien ainsi qu'il faut faire les choses.

Le sénateur Wood n'est sûrement pas le commis servile du gouvernement de l'Australie. Je ne sais pas s'il occupe toujours son siège; je ne sais même pas s'il est encore vivant, mais, de toute façon, je parlerai de lui au passé. Il n'était certainement pas, au cours des années où j'ai suivi sa carrière, c'est-à-dire jusqu'en 1965, le commis servile du gouvernement, mais il n'a pas manqué pourtant de faire apporter des modifications fort constructives à certains règlements en vigueur en Australie.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Pour ce qui est de confier la présidence du comité à un député de l'opposition, le gouvernement précédent s'en est bien trouvé, de même que le gouvernement actuel dans la personne du président du Comité des comptes publics.

M. Kersell: En Grande-Bretagne, le comité d'examen de la Chambre des communes s'en trouve bien, lui aussi. Ce comité est sous la présidence d'un député de l'opposition. Encore une fois, cela pourrait aller très bien comme second choix, et s'il était impossible d'obtenir que la majorité des membres du comité soient des députés de l'opposition—je me doute qu'il en serait ainsi au Canada—il serait sûrement très opportun de chercher à faire présider le comité par un député de l'opposition.

Le grand public en éprouverait aussi un sentiment accru de confiance, ou du moins le public le plus fréquemment et le plus directement visé par les décisions réglementaires.

• 1115

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): En plaidant la cause du comité sénatorial d'examen, vous avez parlé en premier lieu de l'absence d'esprit de parti, ce dont il vient d'être question, et, en second lieu du temps suffisant. Vous avez dit, il y a quelques instants, que le comité britannique ne se réunissait que pendant quelques minutes, une fois bien organisé et doté du personnel approprié. Le facteur temps n'entrerait donc pas en jeu si l'on procédait de la même façon ici à l'égard d'un comité des Communes.

M. Kersell: Je ne crois pas que le facteur temps entrerait en jeu, mais le gouvernement, et probablement aussi certains députés, vous soutiendraient sans doute qu'il y a aujourd'hui trop de comités, qui se réunissent trop souvent, qui tiennent des séances trop longues...

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): C'est ce que l'on entend dire de ce temps-ci.

M. Kersell: ...et que l'on n'a pas besoin d'un autre comité de plus. J'estime que l'on peut répondre à cet argument selon ce que vous venez de dire, savoir que le comité ne se réunirait pas pendant toute une journée une fois la semaine. Il tiendrait peut-être une séance d'une heure au plus toutes les deux semaines, comme en Angleterre. Mais cela dépend du personnel de soutien. Il faut absolument disposer d'un personnel compétent et peut-être ne pourra-t-on pas l'obtenir. S'assurer les services de personnes qualifiées coûte cher, et le gouvernement consentira-t-il à la dépense? Il est indispensable, à mon avis, que tout comité dispose d'un personnel vraiment compétent, et celui-là en particulier, en raison du caractère technique des questions qu'il doit traiter.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Toujours en plaidant la cause du comité sénatorial d'examen, vous avez parlé de membres d'expérience. Ne trouverait-on pas des membres d'expérience à la Chambre des communes? Il y a des députés qui occupent un siège depuis assez longtemps...

M. Kersell: C'est juste.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): ...bien que ce ne soit pas le fait de tous.

M. Kersell: C'est juste. Quand j'ai parlé d'expérience dans ce contexte, j'entendais une plus grande expérience que le simple fait d'être député ou sénateur. Si l'on instituait un comité d'examen au Sénat et que le gouvernement constatait qu'il accomplit du bon travail, du travail valable et bien fait, l'on pourrait fort bien nommer au Sénat des personnes possédant un alliage unique d'expérience administrative de la chose publique et d'expérience juridique. Ces personnes sont très difficiles à trouver, et j'estime qu'il est souhaitable de posséder ces qualités pour traiter les questions dont serait saisi le comité, surtout en l'absence d'un personnel de soutien suffisant. Il importerait fort, je pense, de nommer, par exemple, comme on fait en Grande-Bretagne, d'anciens fonctionnaires pairs à vie. La pratique s'en répand de plus en plus en Angleterre. De temps à autre, des sous-secrétaires permanents paraissent à la Chambre des Lords à titre de pairs à vie, et

de plus en plus fréquemment aujourd'hui. J'estime qu'il est bon d'avoir au Sénat des personnes de cette sorte, d'anciens mandarins, si l'on peut dire. Pourquoi le Sénat devrait-il être la chasse gardée des politiciens de partis?

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Attention, là.

Une dernière question, monsieur le président. Monsieur Kersell, avez-vous du tout songé à un comité mixte composé de sénateurs et de députés?

M. Kersell: Si la chose s'avérait réalisable, je crois que ce serait là un comité fort utile, alliant les meilleurs éléments des deux organismes. S'il était besoin d'un levier au comité, on l'aurait dans la personne des membres des Communes, et l'on peut espérer qu'il lui viendrait du Sénat, ou pourrait lui en venir, cette expérience plus vaste dont j'ai parlé.

• 1120

Le président: Nous comptons parmi nous, aujourd'hui, comme d'ailleurs à toutes nos réunions, le conseiller juridique adjoint de la Chambre des communes. Nous l'avons invité avec la pensée que quelques points de nos délibérations pourraient l'intéresser directement.

M. G. A. Beaudoin (conseiller juridique adjoint de la Chambre des communes du Canada): Monsieur Kersell, vous avez dit être en faveur d'un comité du Sénat et je crois comprendre que l'expérience australienne vous fait grande impression. Je crois savoir, cependant, qu'en Australie le Sénat est un corps électif. Ce facteur influe-t-il sur votre choix, car les Communes . . .

M. Kersell: L'élection est presque indirecte. Les partis dressent des listes de candidats, et ceux qui sont élus représentent les états dans leur ensemble. Il y a aussi bien représentation proportionnelle: les deux partis sont presque assurés de faire élire à peu près la moitié de leurs candidats dans chacun des états.

Il est vrai qu'un parti pourrait fort bien tenter de déloger un sénateur. On a déjà essayé d'évincer le sénateur Wood: il contesta et obtint la candidature en dépit de l'opposition que lui faisait le parti de son état. Parce que son nom était sur la liste, et assez haut sur cette liste, il fut élu. Il est possible que l'on tente de déloger un sénateur, mais dans bien des cas la chose présente des difficultés d'ordre pratique. La situation est la même que s'il s'agissait d'un poste de parti faisant l'objet d'une nomination, ce qui ressemble assez au contexte politique canadien.

Le président: Monsieur Beaudoin.

M. Beaudoin: Si j'ai posé cette question, c'est que certains peuvent estimer que le comité devrait faire partie du corps électif. En Australie, bien sûr, cela ne présente aucune difficulté, car les deux corps y sont électifs.

M. Kersell: Les sénateurs australiens sentent le même écart entre eux-mêmes et l'opinion publique que les sénateurs canadiens—peut-être pas de façon aussi intense, bien qu'ils n'en disent pas tant. Ils disent qu'ils se sentent divorcés du public, qu'ils n'ont pas le sentiment de posséder une circonscription électorale bien définie: ils représentent un état tout entier, et chacun d'eux n'est qu'un des dix représentants de cet état. Ils n'ont tout simplement pas le sentiment d'être en rapport avec l'opinion publique.

A mon avis, il existe probablement une différence sensible entre le sentiment d'assurance qu'éprouvent les sénateurs australiens et les sénateurs canadiens quand ils parlent au nom du public, mais il n'est pas facile de la préciser. Les sénateurs australiens vous diront: «Non, nous ne sommes pas vraiment un organisme populaire. Nous n'avons pas la population derrière nous. Du moins, nous n'en avons pas le sentiment.» Au Canada, les sénateurs reprendront les mêmes propos. S'il y a probablement une différence de degré, ce n'est peut-être pas une différence d'espèce.

• 1125

M. Beaudoin: Dans l'ensemble, ils seraient donc en faveur d'un comité du Sénat?

M. Kersell: Ainsi que je le dis dans mes notes, j'estime qu'un comité de la Chambre ferait mieux l'affaire, mais je ne suis peut-être pas aussi bien placé pour en juger que les membres de votre comité.

Permettez-moi de préciser ma pensée. J'estime qu'il serait fâcheux de ne pas avancer d'autres possibilités que le comité du Sénat. Si d'autre part nous mettons tous nos œufs dans le même panier en tentant exclusivement d'obtenir un comité de la Chambre et que la tentative se solde par un échec, il n'y aura toujours pas d'examen des instruments. Je l'ai déjà signalé, nous avons, à n'en pas douter, des règlements qui sont imprécis et, nous le savons tous, nous avons aussi des clauses habilitantes, et si nous avions un ombudsman ou protecteur public, je suis persuadé que nous verrions bientôt qu'il y a des gens exaspérés et mécontents. J'ai même la conviction que si nous menions une enquête auprès des députés, nous mettrions à jour des cas particuliers de personnes visées par le règlement de l'immigration ou par le règlement de l'impôt sur le revenu qui se plaignent, à tort ou à raison, du fonctionnement des mesures législatives déléguées de notre pays. Il s'est déjà fait de telles enquêtes. Un étudiant diplômé de l'Université Carleton en a mené une, il y a quelques années, et le

professeur Rowat en a fait état dans son livre d'articles sur l'ombudsman. Ainsi, nous savons qu'il existe des griefs et qu'il ne se produit rien à leur sujet, et que des gens doivent être ennuyés et dégoûtés de la façon dont le système fonctionne.

Peut-être ce Comité devrait-il recommander la formation d'un comité d'examen à la Chambre et dans le gouvernement contre—ce n'est pas une bonne expression, mais je ne crois pas déplacé de l'utiliser—les recommandations obstinées. A la lecture du Hansard pendant des années, et d'autres le lisent ainsi également, les propositions émanant de députés compétents au sujet de la formation de comités d'examen ont été réellement rejetées avec obstination par les députés des deux partis. Je crois que si cela devait se répéter, et si aucun examen ne se faisait, ces griefs et ces refus continueraient d'exister, et je pense que ce serait bien mauvais. Il me semble que nous arrivons à une époque où les jeunes surtout s'opposent à un système que ce genre d'examen n'améliorera pas, et si le gouvernement ne manifeste pas un peu de sensibilité et de responsabilité, ce serait bien malheureux.

Le président: Monsieur Forest.

M. Forest: S'ils possédaient un personnel suffisant, les Comités permanents de la Chambre pourraient-ils faire ces examens si leurs membres ont une connaissance spécialisée de la législation qui leur est présentée?

M. Kersell: Encore une fois, à cause de l'aspect technique et de la nature détaillée des décrets et des règlements, et aussi de la nature non partisane de ces choses, je ne pense pas que les comités consacreraient beaucoup de temps à l'exercice de l'autorité déléguée par les ministères ou agences de leur compétence. J'ai bien l'impression que c'est exact. Il y a d'autres sujets qu'ils envisageraient, et avec raison, comme plus importants pour chaque comité permanent. On dirait: «Nous devons étudier d'autres choses, la législation des ministères, leurs prévisions et budgets, les comptes publics peut-être, et ainsi de suite, et cela serait tout particulièrement vrai si l'Auditeur général signalait ces choses dans son rapport annuel et qu'il fallait s'en préoccuper. En plus, il existe des conseils

• 1130

et des commissions qui exercent des pouvoirs discrétionnaires de nature légilative également et on les manquerait, il y aurait des vides.

En résumé, je me permets de signaler que dans certains cas particuliers l'importance de la législation déléguée ne semble pas considérable, mais si vous la recueillez comme dans la Gazette du Canada, deuxième partie, à tous les quinze jours, vous avez alors quelque chose d'important. Le choix des instruments du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de celui des Transports ne semble pas aussi important, à moins qu'il ne soient tous réunis. Il existe aussi des tendances générales dans le cas de certaines questions comme les notifications: rédaction claire, prédise, comme les notes explicatives que l'on a en Grande-Bretagne et qui résument la teneur et la portée d'un règlement dans un vocabulaire de tous les jours. Il serait grandement utile d'avoir des notes explicatives à la portée du commun des mortels. Cela s'applique particulièrement à toutes les décisions règlementaires, à tous les instruments de délégation, qu'ils aient ou non une portée législative.

Le président: Monsieur Kersell, vous avez mentionné plus tôt du nombre de membres d'un comité. Nos comités permanents ordinaires comptent actuellement 20 membres. Croyez-vous qu'ils soient trop nombreux? Ce comité est un comité spécial de 12 membres.

M. Kersell: Je ne vois pas la nécessité de 20 membres. Je ne pense pas que ce soit trop considérable, mais je suggère un comité plus restreint, de 10 ou 12. Parkinson signale que plus le comité est restreint, plus il est efficace, surtout dans ce genre de sujets techniques.

Le président: A ce sujet, je voudrais vous demander de combien de membres se composent les comités ailleurs, et un résumé de leur composition. Si je comprends bien, en Angleterre, la majorité appartient au gouvernement et le président appartient à l'opposition.

M. Kersell: Oui.

Le président: Alors qu'en Australie, la majorité et le président appartiennent au gouvernement. Voulez-vous nous donner un résumé de ces deux choses?

M. Kersell: Je devrai vérifier le nombre de membres des comités. Ils sont peu nombreux, mais je devrai vérifier pour vous donner les chiffres exacts.

Le président: Je crois qu'on pourrait le trouver dans votre volume, mais de mémoire, vous dites qu'il y en a 12 ou qu'ils sont inférieurs à 12.

M. Kersell: Oui, dans le cas de l'Australie et de la Grande-Bretagne, ils se composent d'environ une douzaine de membres. Je pense que le comité de la Chambre des Lords est plus considérable, mais son quorum est petit et seuls les Lords directement intéressés y participent de façon régulière. Je pense donc qu'un petit comité serait acceptable.

Le président: Croyez-vous qu'un comité de six serait trop restreint?

M. Kersell: Je crois qu'il le serait.

Le président: Que pensez-vous de la formation de ces comités ailleurs? Pourriez-vous rafraîchir nos souvenirs à ce sujet?

M. Kersell: Dans tous les cas, les comités sont à majorité gouvernementale et, en Grande-Bretagne, le président est de l'opposition. Alors, de façon générale, c'est un président du gouvernement et une majorité du gouvernement.

Le président: Monsieur Morden.

M. Morden: Monsieur le président, étudions-nous actuellement les numéros 3 et 5?

Le président: Comme M. Brewin avait exprimé l'intention de parler de ce sujet avant son départ, j'ai pensé que nous pourrions passer au numéro 5, et j'ai permis des questions et des discussions au sujet du n° 5, et si vous voulez formuler des commentaires à ce sujet, aussi bien le faire tout de suite.

M. Morden: Alors, nous reviendrons au numéro 3?

Le président: Oui, nous reviendrons à 3 et à 4.

M. Morden: Vous avez insisté, monsieur Kersell, sur l'importance du personnel permanent de ce comité. Vous avez également cité la déclaration: «Sir Cecil Carr, vous êtes le comité», qui semblerait être valable si l'une

• 1135

des raisons d'être du personnel permanent était d'économiser du temps. Il me semble que son rôle le plus important serait de décider des règlements qu'il ne soumettra pas au comité, et ce genre de décision serait des plus sérieux, et si des erreurs étaient commises, en d'autres termes, si les règlements controversés n'étaient pas soumis au comité à cause d'une erreur du personnel, alors . . .

M. Kersell: Le comité de la Chambre britannique et le comité du Sénat australien sont les deux plus efficaces. Le comité de la Chambre des lords ne s'intéresse qu'aux instruments demandant une réponse négative. C'est parce que, à l'époque où il a été établi, tous les instruments importants demandaient une résolution affirmative. C'est pour cette raison que le comité de la Chambre des lords a des pouvoirs aussi restreints.

Chaque membre des deux comités d'examen que je connaisse possède un exemplaire de chaque décret ou règlement qui fera l'objet d'une discussion lors d'une assemblée particulière. Ainsi, si le personnel a laissé passer quelque chose qu'un membre du comité voudrait discuter, on pourra en parler.

M. Morden: Mais cette liste ne comprendra pas les règlements que le personnel. . .

M. Kersell: Oui, elle comprend tout.

M. Morden: Tous les règlements passés depuis la dernière réunion au comité.

M. Kersell: C'est bien cela.

M. Morden: Alors, je comprends. Il existe donc la possibilité que le personnel voie ses décision décisions renversées par les membres du comité?

M. Kersell: Oui. Évidemment, en Australie, le personnel se compose de plus d'une personne.

M. Morden: Vous dites que le comité d'examen des Communes britanniques a adopté une pratique qui consiste à examiner la législation habilitante même si cela n'est pas contenu dans l'un des sept ordres de renvoi.

M. Kersell: Oui.

M. Morden: Quelle est la raison d'être de cela? On peut regarder la législation et déclarer qu'elle a déjà été adoptée.

M. Kersell: Peut-être pas; il peut s'agir d'une ébauche de projet de loi.

M. Morden: Et qu'il n'y ait pas encore de règlement d'adopté à ce sujet?

M. Kersell: C'est bien cela. Évidemment, même une loi déjà adoptée peut être modifiée. Dans le cas où la majorité appartiendrait à l'opposition et qu'un membre important du gouvernement serait président, si un comité

composé de la sorte proposait d'amender un bill, parce que le comité ne peut évidemment faire quoi que ce soit de son cru, on pourrait difficilement l'ignorer.

M. Morden: Vous l'avez déjà signalé, tout député peut saisir la Chambre d'un bill modificateur, mais si ce député était président du comité d'examen, il y aurait beaucoup plus de chances que le bill reçoive une étude sérieuse.

M. Kersell: Oui. S'il appartenait à l'arrière-ban, son bill serait évidemment présenté comme venant d'un député. Mais s'il est le genre de président que j'ai imaginé, un membre important du parti gouvernemental, capable de tutoyer plusieurs ministres, il pourrait probablement obtenir le parrainage d'un ministre et cela deviendrait un bill du gouvernement.

M. Morden: Cela peut constituer une autre raison favorisant le choix du président parmi les membres du parti ministériel.

M. Kersell: Oui. Le sénateur Wood a trouvé que les ministres sont très réceptifs aux objections qu'il formule, qu'ils répondent mieux à ses démarches officieuses que lorsqu'il a essayé d'arriver aux mêmes fins par des moyens officiels pour ensuite en discuter au Sénat. Alors, évidemment, on est sur la défensive et il y a beaucoup moins de possibilités de réponse. Comme je l'ai déjà signalé, il y a eu une véritable bataille en 1955, je crois que c'était cette année-là, et l'on a fait des concessions, le comité a fait des concessions, mais, même lorsque cela est parvenu au public, la presse en a été remplie pendant plusieurs jours et cela constituait de la publicité défavorable au gouvernement. Ainsi, le comité d'examen peut accomplir certaines choses.

• 1140

Le président: Nous allons revenir à vos notes, monsieur Kersell, et reprendre l'article 3 que nous avons déjà discuté. Si je me le rappelle bien, vous étiez en faveur qu'on exige une procédure affirmative.

M. Kersell: Oui.

Le président: Jusqu'où iriez-vous?

M. Kersell: Je crois que tout instrument qui impose un fardeau ou prévoit une dépense, ou tout instrument qui a un effet législatif important—nous avons au Canada tant de lois du Parlement qui établissent simplement des cadres, la véritable législation venant ensuite par décret du conseil ou par règlement—quand nous avons des instruments créés en vertu d'une telle législation de base, les instruments de réglementation devraient être soumis à une résolution affirmative parce que, autrement, le Parlement n'a aucun contrôle sur les lois auxquelles les gens doivent obéir. Par exemple, la Loi de l'impôt sur le revenu est une loi cadre, les véritables lois auxquelles est soumis le contribuable ordinaire sont toutes sous forme de décisions règlementaires.

Le président: Si vous exigiez une procédure affirmative pour l'établissement des règlements, le gouvernement n'aurait aucun avantage à l'inclure dans la législation elle-même.

M. Kersell: Oui, parce que une résolution permanente ne nécessite qu'un stade. Le gouvernement éviterait un débat en deuxième lecture et le rapport du comité. Cela prend beaucoup de temps.

Le président: Oui. C'est une procédure plus simple et plus expéditive du point de vue gouvernemental; elle a cependant l'avantage de saisir le Parlement de la substance des règles qui sont formulées.

M. Kersell: Oui.

M. Morden: Monsieur Kersell, vous avez souligné les avantages, dans certaines circonstances, de la procédure d'une résolution affirmative; vous avez disserté longuement à ce sujet dans votre livre. A la page 95, vers la fin de la page, à la quatrième ligne du premier paragraphe, vous déclarez?

> Sauf dans très peu de cas où il est nécessaire que l'instrument entre en vigueur immédiatement après sa publication, il y aurait grand avantage à ce que les ministres présentent leurs instruments statutaires sous forme d'ébauche au lieu de le faire sous leur forme finale.

Et vous poursuivez en disant que le temps constitue une objection importante. Je vous renvoie aux deux dernières phrases de cet alinéa où vous déclarez:

> Au point de vue administratif, il serait souhaitable d'ajouter un «article échappatoire» dans les lois habilitantes prévoyant la rédaction d'une ébauche. Le Parlement devrait voir à ce que de tels articles échappatoires ne soient pas utilisés sans raison valable et il y verrait probablement.

Vous mentionnez «l'article échappatoire» plus tard dans votre livre. Par «article échappatoire» voulez-vous dire une disposition de la loi habilitante où, dans certains cas, le ministère serait responsable des règlements, ou voulez-vous dire que le règlement serait déposé à la Chambre en tant que loi et non sous forme d'ébauche en cas d'urgence?

M. Kersell: Oui; par exemple, les règlements qui imposent un fardeau entreraient en vigueur immédiatement dans la plupart des cas. Vous ne rédigeriez pas une ébauche. D'autres règlements importants touchant la sécurité entrent aussi dans cette catégorie.

• 1145

M. Morden: Ainsi, dans l'ensemble, vous recommandez que la rédaction de la loi comprenne, lorsque c'est possible, la déposition à la Chambre des règlements sous forme d'ébauche; ils entreraient en vigueur par résolution affirmative.

M. Kersell: On devrait déposer à la Chambre, sous forme d'ébauche, tout règlement contenant des dispositions financières comme partie de la législation ou tout règlement causant préjudice à des personnes ou à des groupes de personnes. Cependant, il peut être juste de déposer d'autres instruments sous forme d'ébauche, durant une période précise, peut-être 10 jours de séance; ils pourraient entrer en vigueur automatiquement même sans résolution affirmative. Il ne serait pas nécessaire de recourir à une procédure affirmative dans le cas de tous les instruments déposés sous forme d'ébauche.

M. Morden: Il suffirait alors d'attirer l'attention de la Chambre sur ceux que l'on considère suffisamment importants.

M. Kersell: Oui; ainsi, si vous aviez un article échappatoire—je ne suis pas avocat, donc, je ne pourrais pas rédiger un tel article—vous pourriez déclarer que tous les instruments présentés au Parlement resteraient sous forme d'ébauche durant 10 ou 15 jours de séance. L'article échappatoire vous enlèverait beaucoup de responsabilité lorsqu'il deviendrait nécessaire que l'instrument entre en vigueur immédiatement.

M. Morden: Croyez-vous qu'il soit préférable dans chaque statut qui prévoit l'établissement de règlements, de déclarer ce genre de procédure affirmative dans le statut au lieu de le prévoir dans un règlement?

M. Kersell: Non, cela doit se faire dans le statut qui délègue les pouvoirs. Il devrait établir la procédure, et certains instruments en vertu de la loi seraient présentés à l'état d'ébauche et soumis à une résolution affirmative. D'autres demeureraient peut-être à l'état d'ébauche durant un certain temps et cela pourrait changer d'un statut à l'autre.

M. Morden: Seriez-vous prêt à recommander qu'un règlement ou un décret du conseil adopté par le cabinet puisse être annulé par une résolution du Sénat?

M. Kersell: Je ne favorise pas du tout la procédure d'annulation. Je crois qu'il serait plus significatif et plus réaliste d'avoir une procédure en vertu de laquelle les instruments seraient renvoyés au gouvernement pour étude comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande. Vous ne dites pas au gouvernement qu'il ne peut pas avoir tel règlement. Cela attirera l'attention des whips et le gouvernement va l'obtenir de toute façon. L'expérience l'a prouvé.

M. Morden: J'étais en avant de mon programme. Nous traitons de la procédure de la résolution affirmative. La question aurait peut-être dû être posée de la façon suivante: Un règlement devrait-il dépendre d'une résolution affirmative du Sénat avant de devenir loi? Je crois que vous y avez répondu en déclarant que vous voudriez voir toutes les résolutions spécifier qu'elles doivent être étudiées de nouveau par le gouvernement et alors vous attireriez l'attention...

M. Kersell: Je crois que le Sénat a un rôle à jouer à cet égard comme dans le reste du système parlementaire. Surtout si la Chambre n'a pas de comité d'examen, alors chacun est responsable et personne ne se sent vraiment responsable. Je pense que l'on peut dire la même chose du Sénat, mais je crois que les sénateurs disposent de plus de temps. Leur vie n'est pas aussi trépidante que celle d'un député. Toutes les procédures que je suggère devraient s'appliquer au Sénat aussi bien qu'à la Chambre: procédure affirmative, procédure d'étude ou de renvoi au gouvernement pour étude.

• 1150

Si le sujet ne prête pas à discussion, le Sénat ne le retardera pas beaucoup. S'il prête à discussion, même si ce n'était pas le cas, à la Chambre, ou même si la Chambre ne l'a pas discuté, je pense à certains exemples où le Sénat peut faire un meilleur travail que la Chambre, sans porter préjudice à la Chambre.

M. Morden: Vous rapportez dans votre livre, je ne sais pas exactement à quelle page, quatre exemples où, en Angleterre, des règlements ont été annulés ou n'ont pas reçu la

résolution affirmative nécessaire et, le jour suivant, le gouvernement est revenu à la charge et a adopté les mêmes règlements.

M. Kersell: Oui. C'est pourquoi je préconise qu'on soumette une proposition à un autre examen.

M. Morden: C'est une solution plus pratique.

M. Kersell: Il s'agissait, chaque fois, d'un vote surprise. Les whips sont de la partie surtout lors des motions négatives, et ce n'est que grâce à des votes imprévus qu'on a pu réussir.

M. Morden: Il s'agissait donc d'un coup de chance?

M. Kersell: En effet.

M. Morden: Vous avez également fait mention, à la page 106 de votre livre, de l'ordonnance australienne qui prévoit qu'advenant le rejet d'un projet de règlement, on ne peut soumettre dans les six mois suivants un projet de règlement semblable quant à la substance. Que pensez-vous de ce genre de procédure législative?

M. Kersell: S'il était nécessaire d'avoir une procédure abrogative, je préférerais la solution australienne; cependant, je demeure convaincu qu'il serait possible de renvoyer un projet de loi au gouvernement afin qu'il réexamine les questions en litige; les hauts fonctionnaires concernés étudieraient alors les raisons de ce renvoi et élaboreraient les ordonnances ou les règlements modificateurs ou les recommanderaient au ministre qui verrait à leur mise en vigueur.

M. Morden: Je suppose que l'avantage que vous voyez à cette procédure est qu'elle attire l'attention sur un règlement, de sorte qu'il est plus susceptible de faire l'objet de débats.

M. Kersell: C'est exact.

Le président: Pourrais-je vous demander quelle serait la marche à suivre pour obtenir une résolution affirmative ou pour mettre en branle la procédure abrogative lorsque la Chambre ne siège pas?

M. Kersell: Il me semble qu'on ne ferait pas appel à cette procédure très souvent s'il existait un comité d'examen sous la présidence d'un membre de haut rang du parti au pouvoir qui pourrait entrer en rapport avec le ministre concerné sans passer par la filière officielle. L'un des principaux avantages d'une loi comportant une délégation de pouvoir réside dans sa souplesse, ce qui permet d'y apporter des modifications en moins de quelques heures, et les procédures de notification entrent en vigueur même dans le contexte canadien actuel. Les modifications sont publiées en temps voulu dans la *Gazette du Canada.*

Par conséquent, s'il existait un comité d'examen approprié, il me semble qu'on aurait rarement besoin de recourir aux procédures affirmative ou abrogative, ou à la procédure de renvoi.

Le président: Les délais qui pourraient survenir aux périodes de l'année où la Chambre ne siège pas pourraient cependant entraîner de sérieux problèmes; c'est ce qui arriverait si le gouvernement voulait alors adopter un règlement qui nécessiterait une résolution affirmative de la Chambre.

M. Kersell: En effet, et c'est là qu'interviendrait la clause échappatoire.

Le président: Cette clause prévoirait donc cette éventualité, en plus des questions de substance?

M. Kersell: Je suppose que la disposition concernant la substance préciserait que les documents législatifs qui doivent être mis en vigueur avant la session suivante de la Chambre n'ont pas à faire l'objet d'une résolution affirmative.

M. Forest: Si je comprends bien, il faudrait dans tous ces cas (et ils semblent être nombreux) obtenir une résolution affirmative avant que les documents législatifs ne puissent entrer en vigueur? Cela signifie qu'il pourrait y avoir un débat dans les deux Chambres, qu'on pourrait mettre ces questions aux voix, et ainsi de suite.

• 1155

M. Kersell: Il pourrait bien y avoir, en certaines occasions, un débat et un vote. En général, tout se passe sans anicroche en Grande-Bretagne. Il est très rare que ces résolutions donnent lieu à des débats.

M. Forest: Comme le président l'a fait remarquer, il pourrait survenir des problèmes lorsque la Chambre ne siège pas.

M. Kersell: En Grande-Bretagne, il est très rare que ces questions donnent lieu à des débats d'importance, car les documents législatifs sont généralement acceptables, tant pour la forme que pour le fond. Je ne pourrais affirmer que la procédure que je préconise et que j'ai brièvement exposée dans le texte que je vous ai fait distribuer entraînerait d'autres avantages que celui de resserrer la procédure législative couramment employée au Canada.

M. Forest: Il se pourrait que l'expérience que l'on a de cette procédure en Grande-Bretagne ne s'applique pas très bien ici, car nous nous apercevons, au sein des comités de la procédure, qu'il existe un grand nombre de questions qui ne font pas l'objet de débats en Grande-Bretagne et qui, au Canada, donnent encore matière à débats.

M. Kersell: D'accord, mais le fait que vous pouvez adopter une procédure permettant des débats ferait intervenir cet effet psychologique dont j'ai parlé tout à l'heure; le fonctionnaire chargé de rédiger le document législatif tiendrait le raisonnement suivant: «Si je procède de cette façon, cela me faciliterait les choses pour le moment et tout pourrait aller pour le mieux s'il ne survenait rien d'imprévu à la Chambre. Néanmoins, est-ce que je peux prendre le risque de rédiger ce document de cette façon?» Et il pourrait bien conclure: «Non, impossible. Je ne prendrai pas ce risque. Mon ministre pourrait en subir les conséquences. De fait, le règlement (ou tout ce dont il peut s'agir) pourrait s'en trouver retardé de plusieurs semaines ou même de plusieurs mois. Je ne recommanderai donc pas que le ministre soit autorisé à déléguer son autorité.»

C'est là l'un des abus qu'on a réussi à éliminer presque totalement en Grande-Bretagne: la subdélégation de l'autorité déléguée. «Cette autorité demeurera entre les mains du ministre, pourrait se dire notre fonctionnaire, et le projet fera ainsi face à moins d'opposition à la Chambre.» Une fois que ce genre de raisonnement se sera répandu, il y aura très peu de débats à la Chambre, ceux qui auront lieu seront très courts, et tout se passera sans ennuis. Du moins est-ce ainsi que cela se passe en Grande-Bretagne.

Le professeur Corry utilisait une métaphore très pittoresque à propos d'un autre sujet. «L'Opposition, disait-il, remplit à peu près le même rôle dans ce cas qu'une clôture autour d'un pâturage. Les chevaux sont conscients de l'existence de la clôture. Tout ce que vous faites est de construire des clôtures de façon que les chevaux sachent qu'il leur est interdit d'aller plus loin.»

Le président: Les chevaux, dans le cas qui nous occupe, seraient les fonctionnaires?

M. Kersell: C'est exact.

Le président: Nous pourrions maintenant passer à l'examen de l'article 4.

M. Kersell: Nous avons déjà effleuré ce sujet au cours de nos discussions, et je me demande si j'aurais quelque chose à ajouter. A mon avis, les motions négatives ne sont pas d'une grande efficacité, car les whips sont généralement de la partie en ces occasions. D'ailleurs, on n'y recourt plus en Grande-Bretagne. La procédure néozélandaise de renvoyer tout simplement à l'étude les projets contestables me semble tout à fait appropriée et plus réaliste.

De plus, elle comporte l'avantage supplémentaire, selon moi, de ne pas nécessiter de modifications aux règlements. Tout député qui trouve que certains aspects d'un instrument soumis à l'état de projet ou déjà en vi-

• 1200

gueur devant donner matière à débat peut proposer, en s'appuyant sur une argumentation solide, que la Chambre examine ces aspects contestables. Le président peut alors décider qu'il pourra y avoir un débat avant l'ajournement de la séance.

M. Forest: Je suppose qu'il faudrait modifier le règlement de façon à prévoir, à la fin de chaque jour, une période de 15 minutes ou plus au cours de laquelle un député pourrait présenter une motion visant à renvoyer un règlement à l'examen.

M. Kersell: Mais cela pourrait se faire au moment de l'ajournement de chaque jour, n'est-ce pas? Même à l'heure actuelle, vous pouvez prendre ce temps avant l'ajournement lorsqu'il s'agit d'un instrument législatif.

M. Forest: En effet.

M. Kersell: La raison pour laquelle cela ne se fait pas est tout simplement que personne ne se préoccupe de ces questions. J'en profite pour insister sur l'importance de la dernière phrase, à savoir que l'existence d'un comité d'examen augmenterait de beaucoup les probabilités qu'un instrument législatif s'impose à l'attention des députés. En réalité, à l'heure actuelle, chaque député se doit de lire la *Gazette du Canada*, Partie II, et je crois que très peu d'entre eux examinent les projets déposés à la Chambre. Lorsqu'ils s'en donnent la peine, le sens de plusieurs points leur échappe probablement, car ils n'ont pas la formation administrative et juridique voulue.

M. Forest: Dans l'ordre actuel des choses, je suppose qu'un député pourrait présenter une motion, mais que celle-ci ne soit jamais mise aux voix.

M. Kersell: Oh oui, cela pourrait se faire au moment de l'ajournement quotidien, mais cela n'arrive pas parce que quelques députés seulement, sinon personne, sont chargés de prendre connaissance des décrets du conseil ou des règlements déposés à la Chambre; ces instruments législatifs sont tout simplement déposés et oubliés parce qu'il y a beaucoup de sujets qui, pris individuellement, sont plus importants qu'un instrument législatif donné. Selon moi, c'est un jugement bien fondé. Pour ce qui est du problème de la subdélégation de pouvoirs déjà délégués à une première personne, il peut sembler moins aigu si l'on examine seulement un instrument législatif, ou quelques-uns pris au hasard, que si l'on considérait la question dans son ensemble. Je crois que votre Comité se préoccupe de la situation globale, et je crois que vous constaterez, à plusieurs signes, que c'est là un phénomène de vaste envergure. Dans son ensemble, c'est une question importante, mais les députés ne la considèrent pas sous cet angle.

A mon avis, ce serait la principale raison d'envisager la création d'un comité d'examen, c'est-à-dire pour étudier une situation très répandue et qui, dans son ensemble, n'est pas sans importance.

Le président: Cette discussion fait venir à mon esprit plusieurs questions au sujet du fonctionnement des comités d'examen quant à d'autres compétences, questions que j'aimerais vous poser sans tarder. Premièrement, et c'est la chose la plus importante, comment ces comités travaillent-ils? On peut déduire, de vos commentaires à ce sujet, que le comité ne soumet pas de rapport en tant que tel, mais que tout membre désireux de porter une question à l'attention de la Chambre le fait sous forme de rapport. Les membres individuels du comité sont-ils habilités à soulever des questions que la Chambre doit examiner?

M. Kersell: Non; les comités présentent toujours des rapports, mais ils ne sont pas habilités à proposer des amendements ou à présenter des résolutions visant à l'abrogation de documents législatifs. Néanmoins, ils soumettent régulièrement des rapports, et ceux-ci font souvent l'objet de débats.

Le président: Existe-t-il une disposition particulière spécifiant que les rapports constituent matière à débat, ou doit-on recourir à une autre procédure? Le débat peut-il avoir lieu quand le rapport est soumis à la Chambre?

M. Kersell: Oui, et il arrive assez souvent qu'il n'y ait pas de débat, sauf s'il s'agit d'une question importante. Je me rappelle vaguement un exemple que j'ai mentionné dans mon livre, au sujet d'un comité directeur qui,

• 1205

sans passer pas la filière officielle, avait fait apporter des modifications à un règlement concernant le commerce, si ma mémoire est fidèle. Le ministre avait lui-même présenté les instruments modificateurs avant que le comité ne soumette son rapport. Il ne fut donc pas nécessaire de débattre le rapport, mais un sénateur et le ministre lui-même considérèrent que le président et les membres du comité méritaient d'être félicités pour le travail extrêmement utile qu'ils avaient accompli en portant à l'attention du ministère certains points faibles du règlement. Il y eut alors un débat très animé pendant environ une demi-heure, et les félicitations furent fort nombreuses à l'égard du beau travail du comité. Par contre, il arrive que d'autres rapports soient déposés sans qu'aucun débat n'ait lieu ni qu'il y ait de motion à ce sujet.

M. J. W. Morden (Conseiller juridique adjoint du Comité): A propos, il me semble que, d'après votre livre, le comité d'examen de la Chambre des communes de Grande-Bretagne n'est pas habilité à soumettre de rapports minoritaires.

M. Kersell: C'est exact.

M. Morden: Qu'en pensez-vous? Êtes-vous d'avis que la minorité devrait avoir le droit de soumettre un rapport séparé à la Chambre?

M. Kersell: Eh bien, en Grande-Bretagne il est rare qu'il y ait au sein du comité une division causée par la présence de différents partis politiques. Le comité prend ses décisions à la majorité. Je crois que la même chose se produirait probablement au Canada, c'est-à-dire que la présence de différents partis ne causerait pas de division au sein du comité et qu'il ne serait pas nécessaire de soumettre de rapport minoritaire. Toutefois, je suis d'avis qu'il devrait y avoir une disposition permettant de soumettre de tels rapports minoritaires. De toute façon, je ne crois pas que les considérations partisanes mettraient en danger le bon fonctionnement du comité. Ce serait, selon moi, la solution idéale, mais je ne sais si le gouvernement serait disposé à accepter une telle proposition. Néanmoins, il serait souhaitable que votre Comité recommande la création d'un comité d'examen dont les membres minoritaires seraient autorisés à soumettre un rapport.

Le président: Pourrais-je vous demander si les comités d'examen publieraient le compte rendu de leurs délibérations ou s'ils tiendraient leurs séances à huis clos sans publier de compte rendu? Naturellement, les opinions de la minorité figureraient au compte rendu si l'on en publiait un.

M. Kersell: Oui, je suis partisan des séances à huis clos...

Le président: Je vous demandais de quelle façon on procède dans d'autres pays?

M. Kersell: Les comités tiennent leurs séances à huis clos, sans formalités, et la seule manifestation publique de leur travail réside dans leurs rapports. De cette façon, le comité peut entrer en rapport avec des gens de l'extérieur sans passer par la filière officielle. Il peut ainsi, par exemple s'adresser au ministre ou à certains de ses fonctionnaires pour étudier certaines questions et inviter ces fonctionnaires à venir lui expliquer certains règlements.

Le président: A huis clos?

M. Kersell: Certainement. Le comité peut ainsi obtenir des explications franches et nettes, surtout en Grande-Bretagne, ce qui est plus utile que d'inviter un ministre, comme me l'ont affirmé sir Cecil Carr et même des membres du comité. En effet, le ministre ne connaît pas toutes les raisons pour lesquelles un fonctionnaire a rédigé un document de

telle ou telle façon. Le fonctionnaire est beaucoup plus au courant que le ministre.

Le président: En effet.

M. Kersell: Il est donc préférable de remonter droit à la source.

Le président: Comment les comités d'examen, dans les autres pays, travaillent-ils lorsque la chambre à laquelle ils doivent en référer se trouve en vacances ou ne siège pas?

• 1210

M. Kersell: En Australie, les comités d'examen peuvent siéger en tout temps; en Grande-Bretagne, ils ne sont autorisés à se réunir qu'au cours des séances du Parlement. En Australie, le Comité sénatorial des règlements peut se réunir non seulement en tout temps mais en tout lieu. Néanmoins, il n'use que rarement de ce privilège.

Le président: De quel privilège parlez-vous? De se réunir n'importe quand ou de se réunir n'importe où?

M. Kersell: De celui de se réunir en tout temps et en tout lieu. Les séances du comité ont habituellement lieu à huis clos et pendant la session du Parlement; toutefois, le comité est autorisé à se réunir en un autre lieu et même lorsque le Parlement ne siège pas. Cela s'explique du fait que le Parlement australien peut passer de longues périodes sans siéger. Habituellement, il ne se réunit que six mois par année et cette session est entrecoupée de périodes de vacances. Cette situation particulière justifie donc le privilège dont jouit le comité d'examen. Je suppose que cette façon de procéder peut se révéler utile dans le cas des lois comportant une délégation de pouvoir, car leur mise en vigueur doit se faire rapidement la plupart du temps.

M. Forest: Au Royaume-Uni, je crois, on ne tient pas compte des considérations politiques, de sorte que..

M. Kersell: Ils réussissent à contourner cette difficulté: ils ne font pas d'études approfondies, mais ils peuvent soumettre des rapports au sujet des instruments législatifs qui permettent un usage exceptionnel ou imprévu de l'autorité déléguée. La majorité des députés qui se préoccupent quelque peu des lois comportant une délégation de pouvoir savent qu'il leur faut soulever un point de politique lorsqu'un tel document est déposé à la Chambre avec cette mention, et ils ne manquent pas de le faire. Les députés de l'arrière-ban les plus actifs étaient reconnus pour ce genre de chose. Après quelques années, les instruments déposés à la Chambre avec cette mention se firent de plus en plus rares en raison de cette situation. Je crois que mon livre comportait un appendice traitant de ce sujet, sans décrire la situation d'année en année; il se trouve à la page 170. Je me souviens toutefois très bien du fait suivant: de 1944 à 1959, 47 documents législatifs portant la mention «Usage exceptionnel ou imprévu du pouvoir» ont été déposés. Je me rappelle que la majorité de ces documents ont été déposés au cours des premières années qui ont suivi la guerre. Leur nombre s'est légèrement accru pendant la session de 1950 et celle de 1951. Au cours de la session de 1950-1951 seulement, il y a eu 17 documents du genre de déposés à la Chambre, alors qu'ils se firent généralement de moins en moins nombreux après 1948.

Ce fut une période au cours de laquelle la procédure abrogative fut employée de façon abusive. Les députés, là aussi, peuvent s'adresser au comité et soulever, par l'entremise de membres du comité, des questions au sujet de certains instruments législatifs. Ainsi, seul le personnel spécialisé active le travail du comité. En 1951-1952, alors que ces 17 instruments furent déposés à la Chambre, il me semble qu'il y ait eu une augmentation du nombre d'instruments législatifs portant mention d'un usage exceptionnel et imprévu de pouvoir, mais les rapports portant sur ce sujet se firent généralement de moins en moins nombreux à partir de 1947-1948. Ainsi, la métaphore du cheval et de la clôture s'est encore une fois révélée juste. En effet, une fois que les fonctionnaires se furent aperçus qu'ils ne pouvaient faire entrer en vigueur de politique de fond au moyen de lois comportant une délégation de pouvoir, ils cessèrent de recourir à ce moyen.

Le président: Passons maintenant, si vous le permettez, à l'examen de votre cinquième proposition portant sur l'établissement d'un comité d'examen au sein du Parlement canadien. Je crois que nous pourrions poursuivre l'étude de la question que M. Forest vient de soulever au sujet du mandat d'un comité d'examen, et vous pourriez également nous dire si vous croyez que le comité devrait s'occuper des politiques, etc. Il me semble que nous avons débattu tous les autres aspects de cette question, sauf celui-ci.

• 1215

M. Kersell: Je crois utile de mentionner de nouveau que n'importe quel gouvernement canadien, y compris le gouvernement actuel, ne serait pas très empressé de créer un comité de la Chambre qui serait habilité à soulever des questions de politique. Comme je l'ai déjà expliqué, la période de 1950-1951 a été marquée en Grande-Bretagne par un recours abusif à la procédure, surtout à la procédure abrogative. Les gouvernements s'efforcent, à juste titre, d'éviter de se créer eux-mêmes des ennuis ou de donner à d'autres l'occasion de leur en causer. Si on envisageait de créer un comité de la Chambre qui serait autorisé à soulever des questions de

politique, je crois qu'un grand nombre de ministres s'y opposeraient de toutes leurs forces.

Selon moi, les questions de politique devraient faire l'objet d'études détaillées, de sorte que les rapports qu'on soumettrait ne seraient pas en réalité des échappatoires, comme le cas se produit en Grande-Bretagne lorsqu'il s'agit d'un usage exceptionnel ou imprévu des pouvoirs.

Prenons l'exemple de M. Brewin au sujet des conscrits réfractaires et des déserteurs; si le gouvernement adoptait comme ligne de conduite de rejeter la demande d'immigration de ces gens, le Parlement devrait en être avisé. Il me semble que c'est là une question de politique. Cette question comporte des fins et des desseins, il ne s'agit pas uniquement de faits, et je crois que le Parlement devrait se prononcer sur ces questions de politiques. Les députés devraient être mis au courant non seulement de la politique en cause, mais aussi de ses implications et de toute alternative possible. Je crois qu'il serait admissible qu'un comité parlementaire examine ces questions et fasse rapport au Parlement; c'est justement là le rôle des comités—de conseiller le Parlement. Le comité ne peut, toutefois, adopter lui-même aucune mesure. Loin de moi toute idée de proposer qu'un comité d'examen soit habilité à voter sur des questions de politiques et à établir ainsi les politiques à suivre. C'est à la Chambre qu'appartient ce rôle. Si elle doit porter ces jugements *in vacuo*—bien que je ne sois pas d'avis que ce soit là une grande amélioration—c'est le comité le plus au fait de ces questions qui devrait les étudier. Dans le cas des décisions réglementaires, si, par exemple, ce comité recommandait que chaque instrument porte une note explicative, ce serait presque une question de politique, n'est-ce pas? Si ce n'en était pas une, quelle raison aurait-il de formuler une telle recommandation? Cela devrait être inclus dans le rapport du comité et, ainsi, le Parlement pourrait l'utiliser pour se former une opinion.

Si j'ai raison de dire que le gouvernement refuserait peut-être de permettre à un comité de la Chambre d'exercer ce pouvoir, il l'accorderait peut-être à un comité du Sénat. La vie du gouvernement n'est pas en jeu au Sénat; le gouvernement ne serait pas menacé par un vote défavorable pris à la suite d'un rapport défavorable du comité. Il en résulterait peut-être, toutefois, que le gouvernement devrait tenir compte du fond de la question. Le véritable but, il me semble, est de protéger les citoyens contre des décisions arbitraires, inéquitables et injustes prises par le gouvernement ou ses ministères et agences.

• 1220

Le président: Un de nos témoins précédents s'est prononcé contre l'établissement d'un comité spécial d'examen et en faveur de renvoyer tout règlement au comité permanent approprié.

M. Kersell: En effet.

Le président: Je crois qu'un autre témoin a laissé entendre qu'il serait peut-être possible de combiner ces deux méthodes. Selon cette formule, un comité d'examen ferait une révision générale en s'attachant davantage à la procédure, et ensuite le comité permanent en ferait une étude portant plutôt sur le fond. Avez-vous quelque observation à faire à cet égard?

M. Kersell: Oui. A mon avis, de nombreuses questions ne seraient pas examinées si la responsabilité d'examiner les décisions réglementaires étaient simplement attribuées aux comités permanents. Je ne crois pas que ces comités examineraient très soigneusement ni très souvent les décisions réglementaires prises par le ministère ou les agences relevant de leur compétence, car leur attention serait plutôt retenue par des questions plus importantes en apparence et même, je crois, de fait.

En outre, nombre d'agences, de régies et de commissions sont soustraites aux pouvoirs des comités permanents, et l'usage qu'elles font des pouvoirs qui leur sont délégués est très important. En conséquence, je suis persuadé de l'importance de la nécessité d'avoir un comité d'examen général.

Votre deuxième témoin n'a-t-il pas proposé qu'un comité d'examen éventuel devrait faire rapport aux comités permanents et non pas à la Chambre?

Le président: Non. Je n'irais pas jusque là. Je dois admettre que j'ai oublié si cette proposition a été formulée par un témoin ou par un des membres du Comité. Je crois qu'elle a été formulée au cours du dialogue que nous avons eu avec notre dernier témoin. Je crois qu'on a proposé qu'il fasse rapport à la Chambre, mais que les comités permanents devraient examiner les questions soulevées par le comité d'examen et relevant de leur propre compétence; on a également dit que les règles devraient être modifiées à cette fin si c'était nécessaire.

M. Kersell: En effet, je crois que ce serait une très bonne idée. Cela accélérerait peut-être les travaux de la Chambre. S'il arrivait—et je soupçonne que ce ne serait pas très souvent—qu'un instrument ou une série d'instruments prêtant à controverse soient proposés, et que le gouvernement soit d'avis que la Chambre n'a pas suffisamment de temps pour débattre la question, il pourrait simplement présenter une motion portant renvoi de la question au comité permanent approprié. Si le comité pouvait disposer efficacement de la question, tant mieux. Si, au contraire, il croyait devoir en faire rapport à

la Chambre, il lui soumettrait vraisemblablement un rapport plus complet à débattre, ce qui pourrait épargner du temps à la Chambre.

M. Forest: Cela contribuerait à renseigner les députés.

M. Kersell: Je le crois, en effet.

Le président: Je crois que cela complète l'étude de la plupart des aspects de la cinquième partie de votre exposé. Passons maintenant à la sixième, qui porte sur la mise en discussion publique des griefs.

• 1225

M. Kersell: En effet, comme je l'ai indiqué dans mes notes, je crois que l'on a très fermement établi la nécessité d'une méthode d'instruction des griefs à laquelle le public puisse recourir facilement et à peu de frais. Ainsique je l'indique dans mes notes, en Nouvelle-Zélande, les griefs peuvent être exposés par voie de pétition, et ces deux comités ont dû s'occuper d'un bon nombre de griefs. Cependant, la Nouvelle-Zélande a établi un régime d'*ombudsman* qui a donné encore plus de satisfaction au public. En Angleterre, également, il y a maintenant un *ombudsman* désigné sous le titre de Commissaire parlementaire aux griefs. Le public, sans aucun doute, a eu recours à ses services dans une large mesure. Je n'ai pas fait de relevé du nombre de griefs résultant de l'application de règlements établis en vertu d'une autorité déléguée en Nouvelle-Zélande ni en Angleterre, et je n'ai pas cherché à établir l'efficacité du régime, mais j'ai parlé à sir Guy Powles pendant qu'il était ici, et j'ai appris qu'il y avait eu un certain nombre de griefs résultant de l'application de règlements établis en vertu d'une autorité déléguée, bien que ce nombre ne soit pas très élevé.

Je crois qu'il s'agit d'un besoin général, qui ne se rattache pas uniquement à l'application des règlements établis en vertu d'une autorité déléguée. Les quelques griefs pouvant résulter de l'application de ces règlements seront relégués dans l'ombre par le nombre de ceux de diverses autres catégories.

Au Canada, l'homme qui a exposé ce besoin de la façon la plus convaincante est le professeur Rowat que j'ai mentionné dans mes notes. Le professeur Rowat a comparu, cela va de soi, devant plusieurs comités parlementaires, aussi bien à Ottawa que dans diverses provinces. Nous avons déjà des *ombudsmen* dans plusieurs provinces, notamment en Alberta et en Nouvelle-Écosse, et on a également proposé l'établissement d'un tel poste en Ontario.

M. Forest: Le Québec a le sien.

M. Kersell: Depuis peu, c'est exact. Il y aurait peut-être lieu de faire comparaître le professeur Rowat devant votre Comité, mais je vous laisse le soin d'en décider. Les formalités relatives à l'établissement des règlements découlant d'une autorité déléguée sont beaucoup moins strictes au Canada qu'en Angleterre ou en Nouvelle-Zélande, et, pour cette raison, je crois que la masse des citoyens du Canada pourrait avoir encore plus de griefs que ceux exprimés par les Néo-Zélandais depuis 1962, selon les dires de sir Guy.

Le président: Si nous adoptons les autres mesures que vous proposez, je suppose que le besoin d'un *ombudsman* diminuerait, tout au moins dans ce domaine. Je soupçonne, en conséquence, que la nécessité d'un *ombudsman* est surtout fondée sur les injustices, réelles ou apparentes, découlant de décisions administratives?

M. Kersell: Oui.

Le président: Plutôt que de l'établissement des règlements?

M. Kersell: Je crois que c'est bien possible. J'ose croire, en tout cas, que les autres mesures envisagées réduiraient le nombre de griefs. A mon avis, cependant, il y a suffisamment de motifs de chercher à obtenir un *ombudsman* au palier fédéral, au Canada, pour que certains efforts soient faits en ce sens. Comme je l'ai déjà mentionné, si l'on proposait la création d'un poste—qui ne serait pas nécessairement celui d'*ombudsman*—je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'employer ce nom, car c'est la fonction qui importe—mais plutôt c elui de fonctionnaire p arlementaire comme l'Auditeur général, qui ferait rapport à un comité de la Chambre, sur les griefs qui pourraient lui être signalés par les députés comme c'est le cas en Angleterre—il pourrait y avoir un processus de filtrage—je crois que ce serait plus pratique dans le contexte canadien. Je suis persuadé qu'il importe de prendre toutes les mesures possibles pour obtenir l'établissement d'une méthode efficace d'instruction des griefs. Je dirais même, si j'avais à établir la priorité, qu'il serait plus important d'avoir un *ombudsman* qu'un comité d'examen.

• 1230

Le président: Merci, monsieur. Une autre question qui me vient à l'esprit; avez-vous vu ces comités à l'œuvre, en Angleterre ou en Australie?

M. Kersell: Non, car les étrangers n'y sont pas bienvenus.

Le président: Je crois que nous avons reçu une invitation du comité parlementaire d'Angleterre.

M. Kersell: Je suis certain que cela pourrait se faire. Lorsque j'y suis allé, je n'étais qu'un étudiant postuniversitaire.

Le président: Naturellement, nous nous demandons, entre autres choses, si nous y gagnerions quelque chose; nous nous demandons si nous pouvons comprendre suffisamment ce qu'ils font sans les voir à l'œuvre. Je crois que vous nous avez exposé assez clairement, dans l'ensemble, ce qui s'y passe.

M. Kersell: Vous constateriez, sans doute, qu'il y a très peu de formalités à ces réunions. Sauf erreur, et j'en ai parlé à Cecil Carr, ces séances n'ont rien de très impressionnant. Ils modifient leurs façons de procéder de temps en temps, de sorte qu'ils emploieraient peut-être, au cours de votre visite, des méthodes qu'ils abandonneraient un an plus tard. Sauf erreur, il n'y a rien de très systématique dans leur manière de procéder.

M. Forest: Que pensez-vous d'une révision par les tribunaux? Serait-elle souhaitable ou non?

M. Kersell: Je crois que votre question se rapporte au premier point de mon exposé. Dans le contexte canadien actuel, il est très difficile pour un avocat de prouver qu'un règlement particulier est *ultra vires,* parce que les délégations de pouvoirs sont énoncées en des termes tellement larges qu'elles ne comportent aucune limite. Si les dispositions habilitantes et les règlements étaient rédigés avec plus de précision, je crois que les personnes ayant un grief se pourvoiraient en appel devant les tribunaux, de temps en temps, et que, dans une certaine mesure, elles obtiendraient justice. Dans les cas où le Parlement n'avait pas l'intention de déléguer d'aussi vastes pouvoirs, et où il y a eu abus d'autorité, les tribunaux devraient pouvoir le dire et déclarer que la décision réglementaire va au-delà des pouvoirs de l'organisme qui l'a rendue. La charge du Parlement et de ses comités serait allégée d'autant.

M. Forest: On ne l'a pas fait souvent dans le passé.

M. Kersell: Sauf en Angleterre.

M. Forest: Sauf en Angleterre.

M. Kersell: Au Canada, il n'y a aucune limite. Un ministère peut faire presque tout ce qu'il veut sous prétexte d'établir des règlements; c'est une pratique courante ici. Je me souviens d'un cas survenu pendant la guerre; l'autorité en cause était la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, et l'incident avait trait à la présentation du beurre, si je ne m'abuse.

Le président: Cela se passait au Canada?

M. Kersell: Oui, au Canada. Je crois qu'il s'agissait de la présentation de la margarine. La validité du règlement établi par la Commission fut contestée, et le tribunal a conclu qu'un règlement aussi détaillé concernant la présentation de la margarine ne pouvait être établi en vertu de l'autorité déléguée par la loi, ou peut-être était-ce par décret ministériel.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser, monsieur Forest?

M. Forest: Non.

Le président: Monsieur Morden.

M. Morden: Je crois comprende que si vous n'avez pas parlé de la fonction de l'*ombudsman* dans votre livre, c'est que, à ce moment-là, il n'en était pas généralement question.

M. Kersell: Aucune proposition sérieuse visant la création d'un tel poste n'avait encore été formulée dans aucun des quatre pays.

M. Morden: Il fut établi dans l'un des quatre pays, deux ans plus tard.

• 1235

M. Kersell: C'est exact.

M. Morden: Qu'est-ce que peut faire un *ombudsman*—et nous ne pouvons parler en ce moment que de celui de la Nouvelle-Zélande, je suppose—dans le cas d'un règlement établi en vertu d'une autorité déléguée, si ce n'est d'attirer l'attention sur les injustices qui en découlent? Possède-t-il le pouvoir de renvoyer ce règlement au Parlement?

M. Kersell: Il n'a absolument aucune autorité. Comme c'est aussi le cas de l'*ombudsman* scandinave, tout ce qu'il peut faire c'est rédiger un rapport, qui peut faire l'objet d'un débat parlementaire et qui, naturellement, est aussi distribué à la presse. Il a constaté que la presse a pris ses rapports beaucoup plus au sérieux que ne l'a fait le Parlement. Certains de ses rapports font l'objet d'un débat au Parlement, mais il ne fait pas rapport à un comité. Naturellement, il incombe à tous les députés de lire le rapport et de soulever toute question qui en ressort. Très peu nombreux sont ceux qui le font. J'allais dire qu'aucun d'entre eux ne le fait, mais il y en a quelques-uns qui le font, et trop souvent il n'y en a aucun. C'est pourquoi je dis que l'*ombudsman,* ou conseil parlementaire, ou quel que soit le nom que vous vouliez lui donner—commissaire parlementaire serait peut-être le meilleur—devrait faire rapport à un comité, afin que quelqu'un ayant un vote à la Chambre, quelqu'un de responsable à cette fin, puisse donner suite au rapport. En Nouvelle-Zélande, toutefois, ce comité n'existe pas, de sorte que c'est la presse qui publie les rapports. Tout comme ici le *Globe and Mail* s'est souvent occupé du Rapport de l'Auditeur général avec plus d'empressement que le Comité des comptes publics, il en est de même en Nouvelle-Zélande dans le cas des rapports de l'*ombudsman.*

M. Morden: Si la fonction d'*ombudsman* était établie, et si celui-ci constatait, en exa-

minant un grief particulier, que la décision était peut-être conforme au règlement, mais que ce dernier était injuste, êtes-vous d'avis qu'il devrait pouvoir en faire rapport au comité?

M. Kersell: Oui, s'il s'agit d'un mauvais règlement, un règlement légal mais douteux au point de vue politique. S'il pouvait faire rapport à un comité, il est bien entendu que ce comité ne pourrait pas présenter une motion, mais tout membre du comité pourrait formuler une proposition priant le gouvernement de réexaminer la question. C'est la méthode que je préconise.

M. Morden: Estimez-vous qu'un *ombudsman* faisant rapport à une commission parlementaire ou à un comité, qui s'occuperait ensuite du grief, serait une solution supérieure à toute autre que vous avez examinée dans votre livre?

M. Kersell: Oui, monsieur.

Le président: Messieurs, M. Kersell a témoigné pendant trois heures, alors que la durée habituelle d'un cours universitaire n'est que d'une heure; en conséquence, bien que M. Kersell semble bien reposé—et peut-être moins fatigué que nous—nous l'avons sans aucun doute gardé plus longtemps qu'il n'en a l'habitude.

Nous lui sommes très reconnaissants de nous avoir fait un exposé aussi détaillé des méthodes en usage dans d'autres pays, particulièrement en Angleterre et en Australie, et je ne doute aucunement que ce qu'il nous a dit ce matin, ainsi que ce que nous avons déjà appris et ce que nous apprendrons encore à la lecture de son livre, nous sera d'un très grand secours pour formuler nos recommandations. Je vous remercie beaucoup, monsieur Kersell.

M. Kersell: Vous êtes le bienvenu.

Le président: La séance est levée.

L'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

DÉLIBÉRATIONS

N° 6

LE JEUDI 15 MAI 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir le procès-verbal)

COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,	Hogarth,	Murphy,
Brewin,	McIntosh,	Stafford,
Forest,	Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),	Tétrault—(12).
Gibson,		

(Quorum 7)

Secrétaire du comité,
Timothy D. Ray.

PROCÈS-VERBAUX

[*Traduction*]

Le jeudi 15 mai 1969
(8)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit ce matin, à 9h 50. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave, Stafford (5).

Aussi présents: M. John Morden, conseiller juridique adjoint du Comité, et M. G. Beaudoin, conseiller parlementaire adjoint.

Témoin: M. G. S. Rutherford, agent-reviseur, ministère du Procureur général de la province du Manitoba.

Le président présente M. Rutherford qui expose brièvement les grandes lignes de la procédure suivie par le Comité du scrutin à l'Assemblée législative du Manitoba. M. Rutherford dépose les documents suivants:

(a) *The Control of Delegated Legislative Powers* (Le contrôle de la délégation de pouvoirs législatifs)—communication générale traçant les grandes lignes de l'évolution des méthodes de réglementation dans divers domaines de compétence.

(b) *Memorandum to the (Manitoba) Standing Committee on Statutory Regulations and Orders respecting regulations passed during 1966-67 session.* (Mémoire du Comité permanent (Manitoba) des Règlements et Ordonnances statutaires sur les règlements adoptés au cours de la session de 1966-1967.)

(c) *The Orders of Reference of the Standing Committee on Delegated Legislation of the Manitoba Assembly* (Les ordres de renvoi du Comité permanent de la délégation du pouvoir législatif de l'Assemblée législative du Manitoba)—Texte consigné au compte rendu.

(d) Chapitre 224 des S.R.M.—*An Act for Central Filing and Publication of Regulations* (Loi sur la centralisation des archives et la publication des règlements).

A midi et 40 minutes, l'interrogatoire de M. Rutherford est interrompu et la séance est suspendue jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit cet après-midi, à 3 h 45. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Forest, MacGuigan, McCleave, Stafford (4).

Aussi présents: Les mêmes que ce matin.

Témoins: M. C. B. Koester, greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, et M. G. S. Rutherford, agent-reviseur, ministère du Procureur général de la province du Manitoba.

Le président présente M. C. B. Koester qui donne lecture d'un exposé au cours duquel il dépose les documents suivants:

(a) *Orders of Reference of the (Saskatchewan) Special Committee on Regulations* (Ordres de renvoi du comité spécial (Saskatchewan) des règlements)–Texte consigné au compte rendu.

(b) Chapitre 420 des S.R.S. 1965–*An Act to provide for Central Filing and Publication of Regulations* (Loi sur la centralisation des archives et la publication des règlements) et chapitre 91 des Statuts de la Saskatchewan, 1967–*An Act to Amend the Regulations Act* (Loi modifiant la loi sur les règlements).

Le Comité interroge M. Koester et M. Rutherford.

A 5 heures de l'après-midi, le président remercie MM. Koester et Rutherford, et le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,
Timothy D. Ray.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 15 mai 1969

• 0949

Le président: Messieurs, la séance est ouverte.

Nous sommes heureux d'avoir aujourd'hui comme témoin M. G. S. Rutherford, C.R., qui est l'agent reviseur des statuts du Manitoba. A ce titre, il exerce son activité au ministère du Procureur général du Manitoba.

M. Rutherford a fait ses études à Winnipeg où il a obtenu son baccalauréat ès arts de l'Université du Manitoba en 1911. Il a été reçu avocat dans la province en 1914. Il a servi outre-mer dans le 52e Bataillon de l'Armée canadienne de 1915 à 1919 et il en est sorti capitaine.

Il a exercé à Winnipeg de 1919 à 1930, année où il est devenu président du *Manitoba Death Adjustment Board* pour le demeurer jusqu'en 1940. En 1940-1941, il a été avocat des Contrôleurs du ministère des Munitions et Approvisionnements, à Ottawa. En 1941, il a été nommé conseiller législatif et légiste des assurances du gouvernement du Manitoba, poste qu'il a occupé jusqu'en 1963.

• 0950

Il a été fait conseil de la Reine en 1947. A sa retraite du poste de conseiller législatif en 1963, il a pris la charge d'agent reviseur du gouvernement manitobain pour les fins d'une revision complète des Statuts de la province qui, sauf erreur, est presque terminée.

M. Rutherford a été, ce n'est assurément pas exagéré de le dire, l'âme directrice de l'adoption au Manitoba d'un contrôle de pouvoirs législatifs délégués semblables à ceux auxquels nous songeons pour le Parlement du Canada. C'est à cause du rôle qu'il a joué à cet égard et de la charge de conseiller législatif qu'il a exercée si longtemps au Manitoba que nous sommes heureux de l'avoir comme témoin ce matin. Après son exposé, nous aurons l'occasion de discuter plus en détail avec M. Rutherford les pratiques qui sont en vogue au Manitoba.

M. G. S. Rutherford (agent reviseur, ministère du Procureur général, Manitoba): Durant et avant l'année 1958, alors que j'étais conseiller législatif du Manitoba, j'ai commencé à m'intéresser à la question du contrôle des pouvoirs législatifs délégués.

Je dois dire que, même si je ne l'ai pas écrit dans mon exposé, j'avais fait la connaissance par correspondance avec sir Cecil Carr du Royaume-Uni, qui était alors conseiller de l'Orateur de la Chambre des communes. Nous en sommes venus à la question qui nous occupe et sur laquelle il avait beaucoup écrit. C'est ainsi que j'ai commencé à m'intéresser à la question.

Avec l'approbation du gouvernement d'alors, j'ai amorcé une étude plus détaillée de la question. J'ai fini par rédiger un article sur la question. J'en dépose quelques exemplaires parce que l'article renferme de la matière historique et fait mention des mesures adoptées dans d'autres pays, notamment le Royaume-Uni, l'Australie, l'Union Sud-Africaine et l'Inde. Tout cela revêt de l'intérêt quand on entreprend une étude de la question.

Je dois dire encore, monsieur le président, que j'ai apporté cette note. Je ne savais pas si elle intéresserait vraiment le Comité, mais j'en ai apporté des exemplaires.

M. McCleave: En la parcourant rapidement, monsieur le président, je me rends compte que la note est très utile. Il faudrait la faire imprimer à part dans le cadre du compte rendu.

Le président: J'en conviens, monsieur McCleave. Ce doit certainement être le désir des membres du Comité. Nous pourrons le proposer officiellement plus tard, mais nous allons à coup sûr verser le document au compte rendu.

M. Rutherford: A l'achèvement du document, le gouvernement avait changé. Le nouveau gouvernement était aussi intéressé à la question et n'a pas tardé à agir comme je vais l'indiquer.

Je dois d'abord mentionner que la Législature du Manitoba a voté en 1945 la *Regulations Act* qui est

venue exiger l'enregistrement et, sauf de légères exceptions, la publication de tous les règlements édictés en vertu des lois. La loi a reproduit en grande partie le texte établi et recommandé par les Commissaires de l'uniformité des lois au Canada. En 1960, la *Regulation Act* a été augmentée de trois articles. Le premier portait que tous les règlements se trouvent renvoyés de façon permanente au Comité permanent des règlements et ordonnances statutaires de l'Assemblée législative pour y être étudiés selon les règles de cette dernière.

Je tiens à souligner, monsieur le président, que l'expression "renvoyés de façon permanente" signifie simplement que le comité et les comités subséquents peuvent s'en saisir de nouveau en tout temps, même plusieurs années après.

• 0955

L'article suivant exige que le Procureur général, à chaque session de la Législature, dépose devant l'Assemblée le texte de chaque règlement enregistré depuis le dépôt du dernier règlement précédemment déposé.

Enfin, les modifications portaient que le greffier de la Chambre doit, lorsque l'Assemblée adopte une résolution ordonnant l'annulation ou la modification d'un règlement, envoyer le texte de la résolution à l'autorité qui a édicté le règlement et que celle-ci doit abroger ou modifier le règlement selon la résolution.

L'autorité est très souvent le lieutenant-gouverneur en conseil, mais pas toujours. Il existe des offices et des commissions, tels que la Commission du lait, qui ont le pouvoir d'édicter des règlements.

Au moment de l'adoption de la loi modificatrice, le Règlement de l'Assemblée a été modifié comme il le fallait par l'établissement d'un Comité permanent des règlements et ordonnances statutaires chargé d'examiner tous les règlements qui lui sont renvoyés de façon permanente.

A sa première réunion, le Comité, a proposé l'adoption de certains principes généraux qui guideraient son examen des règlements. Ces principes s'en tenaient en grande partie à ceux qui guident le comité semblable des Communes du Royaume-Uni.

Le Comité a aussi proposé d'être autorisé à siéger durant les intersessions et de faire rapport à la session suivante. Il a proposé que le légiste examine les règlements dont le comité était saisi et lui rende compte de tout règlement allant à l'encontre des principes adoptés ou présentant, à son avis, un caractère répréhensible.

Le Comité, bien sûr, n'est pas limité à l'examen des seuls règlements dont le légiste fait rapport.

L'Assemblée a approuvé les propositions du premier Comité et celles-ci ont été suivies par les comités subséquents. Je joins le texte des principes et d'autres propositions que je viens de mentionner.

Le président: Monsieur Rutherford, il serait bon que vous donniez lecture du texte puisque le document n'est pas versé lui-même au compte rendu mais seulement présenté oralement.

M. Rutherford: Oui.

Le président: Il serait peut-être bon que vous nous donniez lecture des propositions.

M. Rutherford: J'en ai envoyé le texte au secrétaire.

Le président: Oui. Nous avons tous le texte, mais nous voudrions qu'il soit reproduit au compte rendu.

M. Rutherford: Oui. Voici donc quels sont les principes:

1. Que le Comité et, jusqu'à ordre contraire de la Chambre, les Comités permanents des règlements et ordonnances statutaires se guident, dans l'examen des règlements et ordonnances, sur les principes généraux suivants:

a) Les Règlements ne doivent pas renfermer de dispositions législatives importantes que devrait adopter la Législature, mais se borner aux questions administratives;

b) Les Règlements doivent être strictement en accord avec la loi habilitante et, sauf autorisation législative contraire, ne doivent pas avoir d'effet rétroactif;

c) Les règlements ne doivent pas écarter la juridiction des tribunaux;

d) Les règlements ne doivent pas imposer d'amende, d'emprisonnement ni d'autre peine ou imposer la preuve de son innocence à une personne accusée d'un délit;

e) Tout règlement relatif aux libertés personnelles doit strictement se limiter aux choses autorisées par la loi.

f) Les règlements ne doivent rien imposer qui soit de la nature d'un impôt (à la différence de la fixation du montant du prix d'un permis ou autre chose semblable);

g) Les règlements ne doivent pas utiliser de façon inhabituelle ou inattendue les pouvoirs délégués.

h) Les règlements doivent être précis et sans équivoque en tous points.

2. Que le Comité nommé à chaque session soit toujours autorisé, parce qu'une partie considérable de ses travaux pourra souvent s'exécuter entre les sessions, à siéger durant la vacance, après la prorogation, et à rendre compte à la Chambre, à la session suivante, des questions qui lui ont été renvoyées, et que le Trésorier provincial soit toujours autorisé à payer aux membres du Comité le montant des dépenses nécessairement exposées par eux du fait de leur présence aux réunions du Comité durant la vacance, après la prorogation, jusqu'à concurrence du montant approuvé par le Contrôleur général.

3. (1) Que, sauf ordre contraire de la Chambre, un agent examinateur, qui doit être le légiste ou, à son défaut, le conseiller législatif adjoint ou, à son défaut, tel autre légiste que l'Orateur pourra désigner à cette fin, examine, avant le commencement de chaque session de la Législature, sauf ordre contraire de la Chambre, chaque règlement qui, en vertu de la *Regulations Act*, se trouve renvoyé de façon permanente au Comité et qui a été disposé, aux termes de la loi, entre le dépôt du dernier règlement précédemment déposé à la Chambre en conformité de l'article 11 de la loi et le commencement de la session.

• 1000

(2) Que l'agent examinateur étudie les règlements à la lumière des principes généraux énoncés dans la Recommandation 1 du présent Rapport et fasse rapport au Comité sur chaque règlement ou partie de règlement qui, à mon avis, peuvent aller à l'encontre des principes ou qui, pour quelque autre raison, sont, à son avis, contestables ou doivent être signalés au Comité.

Faut-il continuer?

Le président: Oui.

M. Rutherford: Il est juste de dire, à mon sens, que le système a très bien fonctionné. Le légiste qui, au Manitoba, est aussi le conseiller législatif examine, vers le début de chaque session, tous les règlements enregistrés depuis l'enregistrement du dernier règlement précédent examiné par le Comité. Il formule des observations sur tout règlement qu'il estime contraire aux principes adoptés ou qui est, pour quelque raison, répréhensible. Le Comité fait ensuite rapport à la Chambre. Le rapport mentionne ce que propose le Comité en fait d'abrogation ou de modification de tout règlement. Si la Chambre adopte le rapport (comme elle l'a toujours fait, je pense, jusqu'ici), le greffier transmet, comme l'exige la loi, le texte de la résolution approbatrice du rapport à l'autorité qui a édicté le règlement. Celle-ci, je l'ai dit, est tenue par la loi de se conformer aux instructions du rapport.

Autant que je sache, le Comité s'est toujours donné à sa tâche dans un esprit dénué de partialité et ses décisions ont toujours, je crois, été unanimes.

En parcourant un peu rapidement les journaux de l'Assemblée législative et les rapports du Comité, on voit que ce dernier, depuis sa création, a proposé et que la Chambre a approuvé la modification d'environ 43 règlements et l'abrogation de 13. Très souvent, la modification approuvée a exigé l'abrogation d'un article ou d'une disposition répréhensibles d'un règlement. Parfois, le Comité a constaté qu'une disposition n'était pas répréhensible dans son principe, mais qu'elle ne se fondait sur aucun pouvoir statutaire ou se fondait sur un pouvoir douteux. Aussi le Comité a-t-il proposé que l'autorité concernée demande l'adoption de la disposition législative nécessaire.

Le président: Je vous remercie, monsieur Rutherford. Les membres du Comité auront sans doute des questions à vous poser. Vous pourriez peut-être, pour amorcer les choses, nous expliquer plus en détail et plus officieusement comment le Comité fonctionne dans la pratique, la fréquence de ses réunions, le chiffre de ses membres, la fréquence de ses réunions entre les sessions, et le reste.

M. Rutherford: Qu'on m'excuse, monsieur le président, si mes explications sont un peu vagues. J'ai perdu contact avec le comité depuis que je ne suis plus conseiller législatif.

Le Comité se compose, autant que je me souvienne, de 10 membres; tous les partis y sont représentés. Jusqu'ici, il ne s'est pas prévalu de la loi pour siéger durant la vacance. S'il l'a fait, c'est très rarement. Il s'est réuni, je pense, seulement une ou deux fois peut-être durant la session.

• 1005

Le président: Par conséquent, une, deux ou trois réunions par année suffiraient normalement à l'étude du nombre de règlements dont il est saisi.

M. Rutherford: Oui. La plupart des années, il est saisi d'une centaine de règlements. Le conseiller légis-

latif ou le légiste de la Chambre fait l'examen des règlements avant la session. Il commence d'ordinaire un mois ou deux avant la session et les voit tous. Même si le Comité n'est nullement limité à l'examen des seuls règlements qui lui sont renvoyés, il s'y est, je pense, surtout limité.

Il y a peut-être ici un point faible. Quand les règlements sont présentés à l'enregistrement, le directeur de l'enregistrement est censé les examiner et noter s'ils renferment, à son avis, quelque chose de répréhensible. Malheureusement, nous n'avons jamais eu de directeur de l'enregistrement à plein temps. Je ne devrais peut-être pas le dire, mais je pense que c'est une erreur que le conseiller législatif ou son adjoint soient aussi le directeur de l'enregistrement.

Durant au moins huit mois de l'année, ils sont tellement pris par leurs autres travaux qu'ils n'ont pas le temps d'examiner les règlements au moment de leur rédaction et de leur présentation. J'en ai parlé à notre conseiller législatif actuel l'autre jour et il a confirmé mon dire. Il a dit qu'il n'avait tout simplement pas le temps. Il ne l'a que lorsqu'il examine les règlements avant leur présentation à la Chambre.

Mieux vaudrait qu'il y ait quelqu'un qui consacre tout son temps ou presque à l'examen des règlements lorsqu'ils sont présentés à l'enregistrement.

Le président: Quel est le nom du directeur de l'enregistrement actuel?

M. Rutherford: C'est le conseiller législatif, M. R. H. Tallin.

Le président: M. R. H. Tallin. Quel est le nom de l'agent examinateur?

M. Rutherford: Le mal, c'est qu'il est aussi l'agent examinateur.

Le président: C'est donc aussi M. R. H. Tallin.

M. Rutherford: A l'heure actuelle, oui. Quand j'étais conseiller législatif, c'était une autre personne par bonheur pour moi.

Le président: Y a-t-il une majorité de représentants du gouvernement au Comité?

M. Rutherford: Oui, je le pense, mais les travaux du Comité ont été fort impartiaux. Il n'y a jamais eu, que je sache, de mise aux voix.

Le président: Je vois. Le président du Comité appartient-il aussi au parti ministériel? Des témoins ont dit, par exemple, que l'opposition devrait être majoritaire au Comité ou que le président devrait appartenir à l'opposition.

M. Rutherford: Le président a toujours été du parti ministériel. Je propose, je crois, dans ma longue note que le Comité suive la pratique du Royaume-Uni et se dote d'un président qui appartienne à l'opposition. Cela, cependant, ne s'est jamais fait.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Qu'en est-il du volume des règlements examinés, monsieur Rutherford? Pouvez-vous me donner une idée du nombre de règlements?

M. Rutherford: Le nombre est d'environ 100 par année. Il faut retenir, bien sûr, qu'il s'agit dans un bon nombre de cas simplement de règlements qui modifient des règlements existants. Il peut s'agir d'un texte très bref qui modifie un alinéa d'un règlement précédent.

M. McCleave: Dans le cas, mettons, des 100 règlements, combien le légiste y consacre-t-il de temps? Vous nous avez donné une idée des problèmes qui se posent à lui, mais étudie-t-il les règlements durant un ou deux mois?

M. Rutherford: Quand j'étais conseiller législatif, oui. Je les examinais quand j'avais le temps. Je m'y mettais bien avant la session. Je pouvais y consacrer une heure une journée et quatre heures une autre journée. Il n'est pas facile de dire au juste le temps que j'y mettais, mais mon examen se répartissait sur un mois ou six semaines. J'y consacrais beaucoup de temps.

M. McCleave: Le légiste examinateur n'avait ni n'a d'adjoints?

M. Rutherford: Non. J'étais seul.

● 1010

M. McCleave: Est-il déjà arrivé à votre connaissance que les membres du Comité se soient attaqués d'eux-mêmes aux règlements ou les aient fait examiner?

M. Rutherford: Je ne sache pas que ce soit arrivé durant mes trois ou quatre années. Je ne saurais dire ce qu'il en a été l'an dernier.

M. McCleave: Ma dernière question a trait aux huit grands principes énoncés dans le premier rapport du Comité. Sauf erreur, le Comité les a toujours suivis et n'y a rien ajouté?

M. Rutherford: Aucun changement et aucune addition. Je crois qu'on les a suivis de fort près.

M. McCleave: Le légiste et le Comité les ont trouvés fort à point?

M. Rutherford: Je le crois. Je n'ai entendu personne les critiquer.

M. McCleave: Y a-t-il eu des cas où les règlements soient allés à l'encontre d'un ou plusieurs principes?

M. Rutherford: Oh, oui . . .

M. McCleave: Excusez-moi. Je devrais peut-être compléter ma question parce que vous nous avez donné des exemples où l'on a modifié ou abrogé les règlements. Y a-t-il eu des cas où l'on n'a rien fait même si les règlements violaient les principes?

M. Rutherford: Excusez-moi, mais je n'ai pas très bien . . .

M. McCleave: Y a-t-il eu des cas où les règlements violaient les principes, mais où on n'a rien fait pour les modifier ou les abroger?

M. Rutherford: Pas que je sache au temps où j'y étais. A mon avis, le Comité s'en est beaucoup tenu au rapport de l'agent examinateur, actuel, M. Tallin, et a accepté ses suggestions. Je ne me souviens pas de cas où il ne le pas fait.

M. McCleave: Voici la dernière question, monsieur le président. Pouvez-vous dire que vous avez consacré le trentième de votre temps une année à examiner les règlements?

M. Rutherford: Je ne saurais le dire. Je ne me souviens guère du nombre d'heures que j'y mettais.

M. McCleave: Serait-ce, mettons, 10 jours de travail?

M. Rutherford: Oui, je le pense.

M. McCleave: Plus de 10 jours de travail?

M. Rutherford: Non, 10 jours. Je ne pense pas que j'y aie consacré plus de temps.

M. McCleave: Si je pose la question, c'est afin qu'il n'y est pas mystère; sauf erreur, notre volume de travail est ici 30 fois celui du Manitoba.

M. Rutherford: J'imagine.

M. McCleave: Je veux avoir une idée de ce qui nous attend. Votre exposé me paraît aussi instructif qu'excellent. Je vous en remercie.

Le président: Monsieur Gibson.

M. Gibson: Un des témoins précédents a dit qu'il serait peut-être plus pratique, étant donné la masse de règlements adoptés au cours d'une session, qu'un comité d'examen procède plutôt par sondages en ce qui concerne divers secteurs de règlements officiels. Pensez-vous que cela soit plus approprié dans le domaine fédéral que de chercher à examiner chaque règlement?

M. Rutherford: Je ne me crois pas compétent pour exprimer un avis sur ce point parce que je connais pas le volume des règlements fédéraux.

M. Gibson: D'après ce que j'ai compris des témoignages, le Comité d'examen de la Chambre britannique des lords est apparemment exceptionnellement efficace tout en étant un très petit comité. Il se compose, semble-t-il, d'un ou deux hommes qui se concentrent simplement sur de courtes études intenses des règlements; il réussit, semble-t-il, à en examiner un grand nombre. J'ai eu l'impression, cependant, que la façon dont il a été établi a été le fruit de pressions et d'une hâte énorme. Comme les Britanniques semblent être de grands improvisateurs, j'hésite à critiquer quoi que ce soit qu'ils font dans ce domaine.

M. Rutherford: Ils ont, bien sûr, ce Comité d'examen des lords et un autre comité, dont je ne me souviens plus du nom, des Communes. Sauf erreur, ces comités, d'après ce qu'a écrit sir Cecil Carr, existaient

• 1015

avant l'adoption du système d'examen actuel qui s'est ajouté aux autres comités. Je ne sais pas au juste s'ils fonctionnent encore. Cependant, certains de leurs sondages sont positifs et d'autres, négatifs, n'est-ce pas? C'est-à-dire que certains règlements ne s'appliquent pas avant l'approbation de la Chambre et d'autres s'appliquent jusqu'à ce qu'ils soient désapprouvés par la Chambre.

M. Gibson: Lorsque la Chambre ne siège pas, le système fonctionne-t-il au Manitoba?

M. Rutherford: Les comités ont le pouvoir, comme je l'ai dit, de siéger durant la vacance. Ils l'ont peut-être fait en une occasion, mais ils réussissent d'ordinaire à abattre leur besogne durant la session.

M. Gibson: Il est prévu, je crois, de ne pas terminer la session à la fin de juin, mais de garder les installations des Communes en fonctionnement à certains égards. Voudriez-vous que le Comité puisse faire des travaux durant l'été? Pensez-vous que ce serait un bon départ?

M. Rutherford: Lorsqu'on a étudié la question au Manitoba, on est convenu que cela serait bon au Manitoba, mais je ne pense pas, je le répète, qu'on ait eu à le faire très souvent. Le domaine est tellement beaucoup plus vaste à Ottawa qu'il est difficile de faire une comparaison.

M. Gibson: Ne pensez-vous pas que le Parlement est pitoyablement démodé dans une grande mesure en ce qui concerne l'accent qui est mis sur les installations à la disposition de comités de cette nature comparativement à ce qui se fait dans la grande entreprise?

M. Rutherford: Je ne tiens pas à me prononcer, monsieur.

M. Gibson: J'aimerais bien que vous le fassiez.

M. Rutherford: Je ne m'estime pas compétent pour le faire.

M. McCleave: Vous allez peut-être le faire vous-même, monsieur Gibson.

M. Gibson: On semble détester et craindre beaucoup de dépenser dans un domaine où le pays y gagnerait beaucoup. Pour moi, nous lésinons lorsqu'il s'agit de disposer d'un secrétaire de plus ou d'avoir des services de traduction. Je vois ici un domaine qui exige la dépense de beaucoup plus d'argent pour que le matériel fonctionne. Est-ce là ce que vous avez constaté?

M. Rutherford: Tout ce que je voudrais dire, c'est que c'est un comité très important au Manitoba. Les règlements peuvent être et avaient coutume d'être à tel point suspects qu'ils atteignaient parfois gravement les droits des citoyens. Dans certains cas, ils visaient à créer des délits et à imposer des peines qui relevaient uniquement, à mon avis, de la Législature. Je pense donc que les règlements qui peuvent influer sur les droits des citoyens sont tellement importants qu'il s'ensuit que le comité constitue un élément capital des rouages législatifs. Je ne réponds pas directement à la question, je sais.

M. Gibson: C'est une réponse encourageante qui nous incite à chercher ici à mettre les choses sur la bonne voie. Il semble qu'il existe des milliers de règlements qui sont adoptés et qui sont pour ainsi dire oubliés ensuite. Ce n'est que grâce aux efforts de pionniers comme vous, qui ont mis les choses sur la bonne voie, que nous sommes bien orientés.

Le président: Monsieur Rutherford, quelle est le caractère des règles que vous nous avez présentées? Sont-elles des règles permanentes de la Législature ou sont-elles uniquement des règles internes établies pour la seule gouverne du Comité?

M. Rutherford: La situation est un peu ambiguë. A mon avis, elles devaient faire partie des règles permanentes de la Chambre, mais c'est le premier comité qui les a adoptées. J'ai dit depuis qu'il m'est douteux, du point de vue technique au moins, qu'il s'agit de limites qui dépassent les comités.

Quoi qu'il en soit, la proposition du premier comité, approuvée par la Chambre, mentionnait que ces règles devaient être suivies par les comités subséquents. Je ne sais pas dans quelle mesure les comités subséquents sont liés, mais ces derniers s'y sont tenus liés. Pour ma part, j'aurais préféré que le fait fût inscrit dans les règles.

• 1020

Le président: La Chambre n'y est pas liée, bien qu'elle ait imparti un caractère permanent au Comité?

M. Rutherford: Quand le premier rapport a paru, il a été convenu que les règles devaient lier les comités subséquents. J'ignore dans quelle mesure cela lie les Chambres futures. Je suppose que les Chambres n'en sont pas techniquement liées, mais elles se sont tenues pour liées.

Le président: Cela a été dit dans un rapport à la Chambre qui l'a approuvé à l'époque?

M. Rutherford: A l'époque.

Le président: Ce n'est pas simplement le Comité qui y a donné son approbation. Les règles se trouvent donc approuvées par toute la Législature du Manitoba?

M. Rutherford: En effet.

Le président: Comment le Comité fait-il rapport à la Législature dans le cas où, par exemple, comme vous l'avez mentionné, il constate que certains règlements vont plus loin qu'il ne le voudrait? Que fait le Comité?

M. Rutherford: Le Comité soumet un rapport formel et . . .

Le président: A la Législature?

M. Rutherford: En effet, à la Législature. Je pensais avoir un exemplaire du mémoire de l'examinateur du Comité au cours duquel il fait état de la question. Le Comité soumet ensuite un rapport formel à la Chambre recommandant telle ou telle chose, que les règlements soient modifiés ou, dans certains cas, révoqués.

Le président: Seriez-vous d'accord pour que ce memorandum soit versé au compte rendu de notre réunion?

M. Rutherford: Oui, il n'a aucun caractère confidentiel. Il s'agit simplement d'un cas où un examinateur en exercice a présenté un rapport. Le rapport du Comité se fonde largement là-dessus mais c'est aussi son rapport.

Le président: Avez-vous des exemplaires de rapports de comités?

M. Rutherford: Je regrette, monsieur le président, je m'étais proposé d'envoyer à M. Ray un exemplaire des rapports du Comité à la Chambre, mais je crains d'avoir oublié de le faire.

Le président: Si vous pouvez nous en faire parvenir un exemplaire nous pourrions l'annexer à notre étude.

M. Rutherford: D'accord, je le ferai avec plaisir.

Le président: Est-ce que le Comité recommande à la Chambre de prendre une initiative à l'égard d'un règlement donné ou est-ce que le même résultat est obtenu en lui faisant de la publicité?

M. Rutherford: Non, le Comité formule des recommandations formelles. Il le doit car si la Chambre donne son agrément elle acquise à une recommandation précise et lorsque les responsables de la formulation reçoivent ce «rapport approuvé» ils sont tenus d'agir dans le sens de la recommandation que contient le rapport. La recommandation doit être précise et dire s'il doit être amendé de telle ou telle manière, ou révoqué.

Le président: Est-ce que pour ce faire le Comité doit présenter une motion ou est-ce sous forme d'un rapport que la Chambre entérine?

M. Rutherford: Oui, c'est un rapport et il est ensuite proposé que la Chambre y donne son approbation.

Le président: Je vois, mais il n'est pas besoin que les membres du Comité portent individuellement ce rapport à l'attention de la Chambre, comme ce semble être le cas de certaines juridictions, si le Comité lui-même se charge de saisir la Chambre du problème.

M. Rutherford: C'est exact, le soin n'est pas laissé à un membre en particulier.

M. Morden (Conseiller juridique adjoint): Le Règlement de l'assemblée législative contient-il une disposition qui prévoie spécifiquement que le rapport reçu de votre comité de vérification doive être mis en discussion?

M. Rutherford: Non, M. Morden, le Règlement de la Chambre ne vise que la constitution du Comité et contient une brève mention à l'effet que le comité doit étudier et faire rapport sur tous les règlements présentés à la Chambre.

M. Morden: Dans son ouvrage, M. Kersell signale que dans certains parlements il est difficile de trouver un règlement qui prévoie que ces questions doivent être mises en discussion, et que l'occasion d'objecter aux règlements risque de passer inaperçue. Toutefois, à la lumière de votre expérience, il n'y a jamais eu de difficulté à mettre un rapport de votre Comité de vérification en discussion et à ce qu'il soit approuvé ou écarté.

M. Rutherford: Je regrette, M. Morden, mais je ne saurais dire de mémoire si oui ou non il y a eu débat. Je n'entrevois pas qu'une difficulté puisse surgir si un député désire soulever la question en vertu du Règlement de la Chambre. Une motion tendant à l'approbation serait discutable. Ai-je raison?

● 1025

M. Morden: Un problème pourrait surgir dans le cas où un règlement important édicté par le Lieutenant-gouverneur en conseil serait susceptible d'être attaqué et qu'il fût recommandé de le révoquer. J'ai à l'esprit que certains auteurs maintiennent qu'un tel geste, aux yeux de certains, équivaudrait à un vote de défiance en Chambre pour le gouvernement.

M. Rutherford: Cela est peut-être vrai en théorie mais dans notre cas nous ne l'avons jamais envisagé de cette manière. Je crois que nous savons tous qu'un règlement édicté par le Lieutenant-gouverneur en conseil n'a probablement pas fait l'objet d'une discussion en profondeur au sein du Cabinet et qu'il a été proposé par l'un des ministères ou quelqu'un a omis quelque chose ou est allé trop loin sous certains aspects. Il n'a jamais été considéré comme un vote de défiance envers le gouvernement qu'un règlement ait été critiqué.

M. Morden: Les faits parlent d'ailleurs par eux-mêmes. Ainsi lorsque vous dites que 43 règlements

furent amendés et 13 révoqués je présume qu'une proportion importante de ceux-ci représente des règlements édictés par le Lieutenant-gouverneur en conseil.

M. Rutherford: Oui, bien sûr. Certains règlements ont pour objet d'étendre ou de modifier l'effet d'une loi. Certains mettent en cause une définition fondamentale dans une loi, autour de laquelle gravient toutes les dispositions de cette loi. C'est le cas par exemple de notre Loi des mines, axée sur la définition de ce qui constitue un minéral. En vertu de la disposition générale permettant d'établir des règlements on a tenté de remanier cette définition. Ce procédé modifie du tout au tout l'impact d'une loi et je dirais dans ce cas qu'il s'agit bien de législation et non de règlement. Quelques cas de ce genre se sont produits qui ont été rectifiés par la suite.

Lorsque l'examinateur actuel et moi-même jugeons après qu'un règlement concernant un ministère a été promulgué n'est pas dans l'ordre et que je sois à peu près convaincu que le Comité le désaprouvera, j'entre en contact avec le sous-ministre ou le ministre intéressé et lui fait part de ma manière de voir. Bien souvent leur réaction est de me dire: «C'est juste nous allons prendre les mesures nécessaires pour amender ou révoquer ce règlement». Lorsqu'il est arrivé que le règlement en question soit parvenu à l'attention du Comité sans avoir été ou amendé ou révoqué, les comités ont dit avoir su que la démarche était en cours et que le règlement était en voie d'être amendé ou révoqué et les choses en sont restées là.

M. Morden: Vous économisez donc beaucoup de temps de cette façon.

M. Rutherford: En effet. C'est une démarche tout à fait officieuse qui n'est régie par aucune règle. C'est ce que j'avais l'habitude de faire et l'examinateur actuel continue dans cette voie. C'est au fond une question de bon sens, car plutôt que de prendre le temps de la Chambre ou du comité, si nous pouvons entrer en contact avec le ministère concerné et lui signaler ce qui ne va pas la question est réglée. Les ministères sont presque toujours d'accord.

M. Morden: Les réunions du comité se déroulent-elles à huis clos?

M. Rutherford: Toutes les séances des comités de la Chambre sont ouvertes au public, mais je ne crois qu'il y vienne jamais.

M. Morden: Pour ce qui concerne le compte-rendu est-ce qu'un procès-verbal est dressé ou les délibérations sont-elles transcrites verbatim et publiées?

M. Rutherford: Non, pas dans le cas de ces comités.

M. McCleave: Puis-je demander s'il y aurait quelque mérite à indiquer la ligne de conduite à suivre dans la législation même? Je vais vérifier la Loi sur les règlements, mais je ne sache pas qu'elle contienne quoi que ce soit de ce genre. C'est plutôt un exposé de principes général.

• 1030

M. Rutherford: Comme je l'ai dit, il eût été préférable qu'elle ait été incorporée au Règlement de la Chambre et encore mieux, peut-être, si elle avait été incluse dans la loi.

Le président: Voulez-vous dire, M. McCleave qu'il serait avantageux de donner une forme statutaire à la ligne de conduite que le Comité s'est donnée et que ceux qui rédigent les règlements aient sous les yeux?

M. McCleave: Oui, sous une forme statutaire plutôt qu'une ordonnance de la Chambre. Je ne sais jusqu'à quel point ce serait faisable, mais je présume que si l'on y songeait sérieusement il faudrait rechercher l'avis du gouvernement.

M. Rutherford: Aimeriez-vous avoir un exemplaire de la *Regulations Act?*

Le président: Oui, nous en serions heureux. Pendant que l'on transmet la *loi sur les règlements* à M. McCleave, j'aimerais soulever d'autres questions. Vous avez mentionné que 43 règlements avaient été modifiés et 13 révoqués à la suite d'une démarche du Comité. Est-ce que ces chiffres viennent s'ajouter aux changements que vous avez réussi à obtenir à titre officieux?

M. Rutherford: Oui, il s'agit là de cas qui ont fait l'objet d'une intervention précise.

Le président: Est-ce parce que dans ces cas le ministère n'avait pas agi à la suite d'une démarche officieuse de votre part ou est-ce que vous ne faisiez pas une telle démarche dans chaque cas?

M. Rutherford: Non, cela tient au fait que je ne sois pas intervenu. D'ordinaire lorsque la Gazette me parvenait je jetais un coup d'oeil très rapide sur les règlements et si quelque chose m'apparaissait nettement répréhensible j'entrais en communication avec le ministère concerné. J'ai fait cela à plusieurs reprises mais ce n'était évidemment pas un examen très attentif. Plus tard lorsque j'examinais le texte en détail avant de faire rapport au Comité, je découvrais d'autres choses que je n'avais pas signalées. C'est de celles-là dont la Chambre a été saisie.

Le président: Je vois. En fonction des critères dont vous nous avez fait part pouvez-vous nous dire quels sont ceux qui ont été employés le plus fréquemment par le Comité lorsqu'il a trouvé quelque chose à redire à certains règlements?

M. Rutherford: Je dirais (a), (b) et occasionnellement (c). Je ne me souviens pas qu'on ait souvent appliqué (e) et (d).

M. McCleave: De quelle partie s'agit-il, M. Rutherford? La première «amende, emprisonnement et autre pénalité», ou la seconde «le fardeau . . .»?

M. Rutherford: De la première partie. Je songe qu'elle n'a pas été souvent utilisée au cours des dernières années mais il fut un temps où les règlements avaient tendance à créer un délit et à imposer une amende, mais je crois qu'aujourd'hui ils cernent de plus près les préoccupations des ministères.

M. McCleave: Comme l'on dit familièrement, vous leur avez appris.

M. Rutherford: J'ai constaté que Sir Cecil Carr, en Grande-Bretagne, attache beaucoup d'importance à ce qui apparaît ici à la rubrique (g) «ne pas faire un usage inusité ou inattendu du pouvoir acquis par délégation». Il est d'avis que cette disposition donne au Comité une latitude considérable, et cela est souhaitable. Cette opinion se trouve dans un article dont j'ai le texte. A l'occasion, bien entendu, la rubrique (h) est exprimée en deux mots et dans certains cas cela devient une rédaction fautive.

Le président: Ainsi 1 et 2 ou (a) et (b) ont été le plus souvent invoqués.

M. Rutherford: C'est juste mais dans le passé parfois (d) qui traite d'amendes et d'emprisonnement s'est trouvé dans le même cas mais moins aujourd'hui, cependant, car ils sont plus avertis. Naturellement, lorsque cela se produisait c'était très important.

Le président: En effet: (a) est une disposition très large, semble-t-il. Avez-vous noté cette disposition parmi les critères employés au Royaume-Uni ou en Australie, ou est-ce là un apport spécifique de la législature du Manitoba à ce domaine du droit?

• 1035

M. Rutherford: Je suis à peu près certain qu'une telle disposition existait en Grande-Bretagne, M. le président. Je devrai vérifier encore une fois mais je conviens que c'est un aspect limitrophe et qu'il est parfois difficile de fixer ce qui est règlement et ce qui est loi. D'autre part, dans bien des cas, il n'y a aucun doute. A mon sens, en tant que la législature provinciale est concernée, je pense que lorsqu'on approfondit ce qui est réellement loi il faut convenir que cette disposition est *ultra vires*, mais je sais que tous ne sont pas de cet avis.

J'eus un jour la témérité de faire passer un article dans la *Canadian Bar Review* dans lequel je soutenais cette opinion. Il faut remonter à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique où il est dit que l'attitude d'une législature provinciale ne peut porter atteinte à la fonction de Lieutenant-gouverneur. Dans une ancienne cause impliquant initiative et referendum, adjugée par le Conseil privé, celui-ci déclara qu'une tentative d'établir une loi par voie de referendum hors de la présence du Lieutenant-gouverneur dans la Chambre de la législature était *ultra vires*. Lorsque des corps autres que la législature tentent de promulguer ce qui est nettement une loi, je crois qu'en ce qui concerne la province, une telle mesure est *ultra vires*.

Comme je viens de le dire, nombreux sont ceux qui ne partagent pas cette opinion, et elle ne vaut certainement pas dans le cas du Parlement canadien. Vous avez dit, et je suis d'accord, qu'il s'agit peut-être de cas limitrophes dans lesquels il est parfois difficile d'établir la démarcation, mais dans d'autres cela ne fait aucun doute. Les règlements du genre de ceux que j'ai mentionnés ont tendance à modifier de quelque manière l'effet de la législation. A mon aivs, il s'agit de législation et non de réglementation ou encore d'étendre ou de restreindre l'effet d'une loi.

Le président: M. Morden, désirez-vous poser une autre question?

M. Morden: Oui, elle a trait elle aussi à la liste des critères. Vous avez fait mention du règlement (d) qui impose des amendes et le reste. Je suppose que cela signifie à moins qu'elles ne soient autorisées par la loi.

M. Rutherford: Oui. Si la loi l'autorise je suppose que le règlement peut le faire; cela serait *ultra vires*, mais ce n'est que mon opinion personnelle.

M. Morden: Sauf que bon nombre de dispositions des lois fédérales confèrent le pouvoir d'établir des règlements et d'imposer une amende ou l'emprisonnement. La loi fixe l'amende ou la période d'emprisonnement maximum et les règlements peuvent prévoir pour ce cas une amende ou une période d'emprisonnement inférieure à ce maximum.

M. Rutherford: Oui.

M. Morden: C'est souvent le cas.

M. Rutherford: Je présume que cela ne fait aucun doute. Le Parlement a ce pouvoir.

M. Morden: Ce qui m'inspire cette question c'est qu'un autre critère stipule «à moins qu'autorisé par la loi» mais vous ne l'employez pas ici.

M. Rutherford: Toute question de pouvoir mise à part, je crois que l'intention était que la législature ne devrait pas le permettre. Si les sujets de Sa Majesté doivent payer une amende ou être incarcérés, la législature devrait créér le délit et stipuler la peine.

M. Morden: Comme principe fondamental.

M. Rutherford: Oui.

Le président: M. McCleave.

M. McCleave: Je viens d'y jeter un coup d'oeil et je n'y vois rien de tel. Cela est intéressant et peut-être M. Rutherford voudra-t-il faire quelques commentaires sur ce fait. Un article de la loi sur les règlements se lit comme suit:

> 2. Dans la présente loi,
>
> (a) «règlement» signifie une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté.
>
> (ii) pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement.

A la lecture de ce qui précède, je suppose que la loi elle-même doit prévoir l'amende ou la peine plutôt que d'ouvrir la possibilité de ce faire dans le règlement. Mais, enfin, je l'ai lue rapidement.

• 1040

M. Rutherford: Bon. Nous avons sûrement une loi. Je pense que c'est notre loi sur les convictions sommaires qui prévoit que toute violation d'un règlement, si nulle autre pénalité n'est prescrite, est passible de tant. C'est une clause omnibus.

M. McCleave: En effet.

Le président: Avez-vous d'autres questions, M. Morden?

M. Morden: Au sujet du Comité de vérification, M. Rutherford, est-ce qu'un nouveau comité est nommé au début de chaque session?

M. Rutherford: Oui.

M. Morden: Est-ce que sa composition demeure sensiblement inchangée au cours de la durée d'un Parlement?

M. Rutherford: C'est exact.

Le président: Je suppose que le Comité a eu plusieurs présidents depuis que cette disposition a été adoptée.

M. Rutherford: Oui, M. le président. Je ne me rappelle pas le nombre, mais je vérifierai.

M. Morden: S'est-il jamais produit d'injustice du fait qu'un règlement en vigueur depuis un certain temps, ait été révoqué selon votre procédure et que les personnes concernées aient été mises à l'amende ou subi quelqu'autre préjudice?

M. Rutherford: Je ne connais pas de cas de ce genre.

M. Morden: Avez-vous songé à ce qui pourrait être fait en pareil cas?

M. Rutherford: A vrai dire, non.

Le président: Messieurs, cet échange de vues dure depuis une heure. M. Rutherford a consenti à revenir cet après-midi pour le témoignage de M. Koester, de la province de Saskatchewan. Si d'autres questions nous viennent à l'esprit d'ici là, nous pourrions les lui poser alors. Peut-être pouvons-nous espérer même qu'il y ait dialogue entre eux quant à la valeur intrinsèque des systèmes en vigueur au Manitoba et en Saskatchewan.

En votre nom, messieurs, je désire exprimer notre gratitude à M. Rutherford. Il a 79 ans mais si nous jugeons par la vigueur avec laquelle il a répondu à nos questions et par la clarté de ses réponses nous pouvons avoir raison de penser que nous ne lui avons pas imposé un trop lourd fardeau en le priant de se présenter devant nous. Nous vous sommes vivement obligés, monsieur.

M. Rutherford: Merci, M. le président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le jeudi 15 mai 1969

• 1548

Le président: Messieurs, à l'ordre, s'il vous plaît.

M. McCleave: Monsieur le président, avec votre permission, je désire poser une question qui m'est venue à l'esprit durant l'heure du déjeuner. J'en ai glissé un mot à M. Rutherford. Il s'agit de l'examen des règlements en vigueur au Manitoba avant l'entrée en fonctions de ceux qui sont chargés de scruter les règlements. Je me demande s'il existe quelque politique qui permette de remonter dans le temps ou si des efforts ont été faits pour découvrir si certains de ces règlements n'auraient pas pu enfreindre les principes dont s'inspire le Comité et si cela n'a pas été fait, pourquoi?

M. Rutherford: Non, cela n'a pas été fait, M. le président. Les règlements furent officialisés en 1945 et cette nouvelle procédure n'est entrée en vigueur qu'en 1960, soit 15 ans plus tard. J'imagine que la vraie raison pour laquelle rien n'a été fait est l'effort et le temps que cette tâche eût exigé. Par contre, je crois que le gouvernement se propose d'entreprendre dans un assez proche avenir la revision et la consolidation de tous les règlements existants. Ceux qui seront chargés de cette révision voudront sans doute garder ces principes à l'esprit, me semble-t-il.

M. McCleave: L'autre partie de ma question tient, à ce que vous avez dit que certains règlements avaient pour objet d'amender ou de modifier des règlements existants. En pareil cas est-ce que vous examinez l'ensemble du règlement depuis son entrée en vigueur?

M. Rutherford: Non, M. le président. Lorsque j'ai mentionné ce fait je songeais que des règlements établis en 1965 pouvaient avoir pour effet d'amender des règlements promulgués en 1960. Sans doute il s'en trouve qui aient amendé des règlements antérieurs mais je crains que nous ne soyons pas remonté en arrière pour examiner l'ancien règlement et que nous nous en soyons tenus à l'amendement.

• 1550

M. McCleave: Qu'advient-il des anciens règlements? Est-ce que, comme l'adage le veut des vieux guerriers, ils disparaissent tout doucement?

M. Rutherford: Dans bien des cas ils ont été révoqués et ont fait place à des règlements entièrement nouveaux. Certains continuent d'être amendés *ad nauseam*. A vrai dire la réglementation accuse présentement un besoin criant de revision.

M. McCleave: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Il pourrait être utile, je crois, de verser au compte rendu quelques règles, ordonnances et modes de procédure en usage à l'Assemblée législative du Manitoba à la date du 26 juin 1960. Je me propose de ne lire que les règles qui régissent de quelque manière le Comité permanent des Règlements statutaires.

> 68. Tous règlements qui, en vertu de la loi sur les règlements, sont d'office référés au Comité permanent des règlements statutaires et Ordonnances sont étudiés par ledit comité.

Je crois que j'aurais dû rappeler que l'un des comités permanents constitué sous le régime de l'article 67(1) est le Comité permanent des règlements statutaires et ordonnances.

> 69. A moins que la Chambre n'en décide autrement, la majorité des membres qui composent un comité constitue quorum.
>
> 70. Un député qui n'est pas membre d'un comité peut se faire entendre du comité et poser des questions aux témoins, mais il n'a pas droit de vote.
>
> 71. (1) Un rapport d'un comité permanent ou d'un comité spécial est présenté par l'un de ses membres, de son fauteuil, et est lu par le Greffier
>
> (2) A la fin de la lecture du rapport par le Greffier, le député qui l'a présenté en propose l'adoption
>
> (3) L'adoption du rapport d'un comité fait ensuite l'objet d'une motion après l'avis usuel.

Je pense que ces règles apparaissant au compte-rendu nous aiderons à saisir le contexte relatif aux déclarations de M. Rutherford.

Le témoin, cet après-midi, est M. C. B. Koester, Greffier de l'Assemblée législative de Régina, Saskatchewan. M. Koester est né à Regina et a fait ses études au *Regina Central Collegiate Institute*, au *Royal Canadian Naval College*, à l'université de Saskatchewan et à l'Université d'Alberta. Il est bachelier es-éducation de l'Université de Saskatchewan ayant reçu ce grade en 1952. Il détient aussi le grade de bachelier es-arts après spécialisation, obtenu de la même université, en 1956, ainsi qu'une maîtrise de l'Université de Saskatchewan obtenue en 1964. En 1966 il obtenait un doctorat de l'Université d'Alberta. Il fut nommé Greffier de l'Assemblée législative en 1960 et depuis 1963, il occupe en même temps le poste de Greffier du Comité spécial des Règlements. Il fut nommé au poste de Premier Greffier de la Chambre des communes à Westminster, à titre temporaire, pour la période de trois mois s'étendant de mai à juillet 1967. Je suis certain que son passage à Westminster a apporté une nouvelle dimension à sa manière de voir les questions qui nous occupent. Il a en outre publié des articles concernant la procédure parlementaire dans *The Table, Saskatchewan History* et *The Parliamentarian*. Nous sommes heureux de vous accueillir cet après-midi, M. Koester et nous vous prions de faire un exposé liminaire qui sera suivi d'un dialogue avec les membres du Comité.

M. C. B. Koester (Greffier de l'assemblée législative de Saskatchewan): Merci, monsieur le président. Je crois que le texte de mon exposé a été remis aux membres du Comité.

L'Assemblée législative de Saskatchewan a entrepris une révision méthodique de toute la législation déléguée depuis 1963. Cette revision a un double fondement: elle est rendue nécessaire, d'une part, par une loi ordonnant la centralisation et la publication des règlements et, d'autre part, par le rapport d'un comité

• 1555

qui a recommandé une marche à suivre dans la révision des règlements déposés conformément aux exigences de la loi.

La loi sur les règlements porte sur trois aspects d'importance décisive. D'abord elle définit ce qu'est un «règlement» et indique la marche à suivre lorsqu'il y a doute. Elle définit ensuite une procédure de dépôt et de publication des règlements. Enfin, elle arrête une procédure qui se traduit dans la pratique par le dépôt des règlements à l'Assemblée pour examen par un comité de la législature, y compris les modalités de révocation ou d'amendement d'un règlement que l'Assemblée a désapprouvé par voie de résolution.

La loi sur les règlements ne définit pas la manière selon laquelle l'Assemblée doit mener la révision des

règlements. Cette marche à suivre a été tracée par un comité permanent de l'Assemblée qui fut saisi de cette question au cours de la session de 1963 et par le Comité spécial des Règlements qui en est lui-même résulté. En conséquence l'Assemblée nomme aujourd'hui, au début de chaque session, un Comité spécial des Règlements, composé de neuf membres, avec pouvoir de nommer un conseiller juridique et de siéger en dehors de la période des sessions. Le comité est tenu d'examiner tout règlement déposé entre les mains du Greffier selon la loi afin d'appeler l'attention de l'Assemblée sur un règlement donné pour l'une des raisons suivantes, savoir: il grève le contribuable ou le trésor public d'une charge qui n'est pas autorisée par une loi; il interdit l'appel aux tribunaux; il fait un usage inusité ou inattendu de pouvoirs statutaires; il a un effet rétroactif sans autorisation statutaire; il n'a pas été assez largement rendu public; ou, enfin, il manque de clarté. Le Comité a le pouvoir de demander à ceux qui ont établi ce règlement de présenter une explication écrite ou de comparaître comme témoins, mais avant de faire rapport à l'Assemblée d'un règlement pour l'une des raisons précitées, le Comité doit en aviser les responsables du règlement incriminé.

Cet Ordre de renvoi appelle certaines observations. D'abord il est essentiel que le Comité ait un conseiller juridique. Les membres du Comité ne doivent être astreints à la laborieuse tâche d'examiner chaque règlement mot à mot, et l'on ne saurait s'attendre non plus à ce qu'ils possèdent la formation professionnelle et l'expérience de l'avocat. Le rôle du comité est de porter jugement sur les questions dont il est saisi par le conseiller juridique. Ensuite, le genre de rapport stipulé dans l'Ordre de renvoi a une signification toute particulière: le Comité est tenu d'exprimer son avis; il n'est pas tenu de formuler de recommandations. Par conséquent, l'Assemblée n'a pas à donner son approbation. Toute séquelle relative à un règlement exige une notion à l'Assemblée. Le Comité n'a donc pas à prendre l'initiative de révoquer ou d'amender un règlement; elle appartient à tout membre de l'Assemblée qui peut s'en prévaloir à l'égard de tout règlement, pour quelque raison que ce soit, que le Comité ait signalé ce règlement à l'Assemblée ou non. Enfin, il est à noter également, que bien que l'ordre de renvoi ne dise rien sur le sujet, la tradition veut qu'un membre de l'Opposition soit nommé président. Cette démarche a sa place dans le cas d'un comité de ce genre; elle crée une saine tension qui contribue à donner l'assurance aux deux parties que le Comité agit avec équité et justice.

Bien que formellement les règlements soient portés à l'attention du Comité, ce dernier se préoccupe surtout du rapport que lui soumet le conseiller juridique. Celui-ci signale au Comité toute question soulevée par l'Ordre de renvoi qu'il juge devoir faire l'objet d'un plus ample examen par le Comité. Dans certains cas de ce genre le Comité peut décider qu'aucune action de sa part n'est nécessaire; dans d'autres il peut demander au Greffier d'obtenir certaines explications des responsables, et étudier les réponses fournies par les ministères lors d'une séance ultérieure. Le Comité se garde avec soin de prendre parti dans tout conflit qui peut surgir avec un ministère; il «sollicite» plutôt qu'il n'«exige» des explications. Le plus souvent, cet échange de correspondance suffit pour résoudre une difficulté. Jusqu'ici le Comité n'a pas jugé nécessaire de porter un seul règlement à l'attention de l'Assemblée.

Il ne m'appartient pas, on le comprendra, de juger de l'efficacité de la loi sur les règlements ou des procédures qui s'attachent à son application. Il paraît évident, cependant, que l'article relatif aux définitions est d'importance primordiale et l'expérience de la Saskatchewan atteste qu'une certaine souplesse dans l'application de la loi est souhaitable tant du point de vue exécutif que législatif. De plus, il est manifeste que la centralisation et la publication des règlements exige un personnel supplémentaire surtout si la loi exige le dépôt et la publication des règlements déjà en vigueur.

• 1600

Je me sens plus à l'aise pour discuter des mesures législatives adoptées en Saskatchewan pour la révision des règlements établis par délégation de pouvoirs. Ces mesures m'inspirent confiance: la nécessité de nommer un conseiller juridique pour le Comité, la pratique souhaitable de nommer un député de l'Opposition à la présidence et la sagesse de maintenir des contacts entre le Comité et les ministères. Par-dessus tout je suis convaincu que le rapport factuel qui ne contient aucune recommandation et qui laisse tout député libre de prendre toute initiative à l'égard d'un règlement donné est un élément de nature à rehausser l'efficacité du fonctionnement du comité.

Les déficiences observées en Saskatchewan dans la révision des règlements tiennent moins à des vices de procédure qu'à l'influence de facteurs extérieurs. Le processus de révision des règlements est une besogne ennuyeuse, pour le moins que l'on puisse dire. Compte tenu que le Comité ne se réunit que trois ou quatre fois l'an, l'absence de toute urgence, la rend encore plus terne. En outre, la brève durée des sessions rend impossibles les procédures de caractère affirmatif ou négatif relatives aux instruments statutaires en vigueur au Parlement de Westminster. L'institution de telles procédures permettrait d'exercer un contrôle parlementaire beaucoup plus serré de l'exercice du pouvoir législatif par le gouvernement.

L'usage établi en Saskatchewan a cependant donné trois résultats évidents et importants: les règlements sont systématiquement publiés chaque semaine en appendice à la Gazette; les règlements sont publiés chaque année en volumes reliés et indexés et l'Assemblée législative a l'assurance que les règlements sont conformes à certaines conventions parlementaires de base.

Monsieur le Président, aimeriez-vous que je lise l'appendice ainsi que le décret qui définit le mandat de notre comité?

Le président: Oui, certainement, monsieur Koester.

M. Koester:

Il est décrété que MM. Cameron, Weatherald, Mitchell, Buy, Gardner, Blakeney, Wood, Dewhurst et Meakes constituent un comité spécial chargé d'examiner chaque règlement déposé chez le Greffier de l'Assemblé Législative aux termes des dispositions de la Loi sur les règlements, afin de déterminer s'il y aurait eu lieu d'attirer de façon spéciale l'attention de l'Assemblée sur l'un ou l'autre desdits règlements pour l'un ou l'autre des motifs suivants:

a) Ce règlement impose une charge aux revenus publics ou enjoint à une autorité publique de faire un paiement non déjà prévu spécifiquement dans une loi.

b) Il ne peut être contesté devant les tribunaux;

c) Il fait une utilisation inhabituelle ou inattendue de pouvoirs conférés par la loi;

d) Il aurait un effet rétroactif alors que la loi initiale ne confère pas le pouvoir de prévoir un tel effet rétroactif;

e) Il n'a pas été suffisamment promulgué;

f) Il n'est pas clair:

et, s'ils en décident ainsi, de faire rapport à ce sujet;

Que le comité ait l'aide d'un conseiller juridique pour reviser lesdits règlements; qu'il ait le pouvoir de siéger après la prorogation de l'Assemblée; et qu'il soit tenu, avant de faire un rapport attirant l'attention spéciale de l'Assemblée sur un règlement, d'informer le ministère ou l'organisme en cause de son intention de faire ledit rapport; et

Que le comité ait le pouvoir d'inviter l'organisme duquel émane le règlement à soumettre un mémoire expliquant tout règlement dont le comité poursuit l'étude, ou d'inviter l'auteur du règlement à témoigner devant le comité afin d'expliquer ledit règlement.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Koester. Auriez-vous des commentaires à ajouter avant que j'invite les députés à poser leurs questions?

M. Koester: Non, rien de spécial. Nous pouvons passer aux questions et réponses.

Le président: Le régime de la Saskatchewan a des contrastes intéressants par rapport à celui du Manitoba. Nous aimerions, peut-être plus tard, faire une comparaison entre les deux. Pour le moment, y a-t-il des questions au sujet du régime de la Saskatchewan? Monsieur McCleave.

M. McCleave: Quand le comité a-t-il été établi?

M. Koester: La Loi fut adoptée en 1963 et le comité s'est réuni la première fois en 1964.

M. McCleave: Il n'a rien trouvé de répréhensible à signaler à l'Assemblée législative?

M. Koester: Je ne dirais pas qu'il n'a rien trouvé de répréhensible, mais il a pu communiquer ses objections au ministère en cause et dans ce cas, ou bien le ministère a réussi à faire accepter son point de vue par le comité, ou bien il s'est dit prêt à modifier son projet pour se conformer aux vues du comité.

M. McCleave: Combien de fois cela pourrait-il se produire par année?

M. Koester: Le rapport de l'avocat parle de cinquante à soixante-quinze fois par année. Le nombre des règlements varie d'une année à l'autre, mais il peut y en avoir entre 300 ou 400. Sur ce total, 50 ou bien peut-être 25, font l'objet de correspondance ou d'entretiens avec les ministères.

● 1605

M. McCleave: Est-ce que, dans la majorité des cas, l'avocat fait ce travail hors saison, c'est-à-dire entre les sessions?

M. Koester: Non. C'est le Greffier qui fait la correspondance.

M. McCleave: Le greffier du comité?

M. Koester: L'avocat du comité n'est pas un employé du gouvernement. C'est un avocat qui a son étude ordinaire et évidemment, il a beaucoup d'autres chats à fouetter.

M. McCleave: Le greffier prend-il lui-même l'initiative, ou est-ce le comité qui décide de faire une

démarche auprès de tel ministre ou tel ministère et d'amorcer la discussion à partir de là?

M. Koester: Le comité prend la décision. Quelqu'un, à une séance du comité, propose qu'il soit ordonné au greffier d'inviter le ministère à présenter une explication sur telle ou telle question.

M. McCleave: Si je compare votre régime avec celui de votre province-soeur du Manitoba, je trouve que la principale différence, c'est qu'au Manitoba, suivant sans doute l'usage britannique, l'un des principes généraux est énoncé par monsieur Rutherford à l'article (d):

> (d) Les règlements ne doivent pas imposer d'amende, d'emprisonnement ni d'autre peine ou imposer la preuve de son innocence à une personne accusée d'un délit;

J'ai étudié les six principes énoncés dans la résolution de la Saskatchewan et celui-ci ne me semble pas s'y trouver, ou du moins pas très explicitement.

M. Koester: Je ne peux rien vous dire à ce sujet. Il est évident que la question n'est pas couverte explicitement dans notre énoncé, mais j'ignore si c'est pour une raison particulière que cette disposition a été laissée de côté dans le mandat de notre comité.

M. McCleave: Vous ne comptiez pas débattre la question lors de l'institution du comité, ou vous ne vous en souvenez pas?

M. Koester: Non, au contraire, mais ce facteur n'a pas été pris en considération.

M. McCleave: La résolution a-t-elle été rédigée par des membres de tous les partis ou présentée à l'Assemblé législative par le gouvernement de la Saskatchewan?

M. Koester: Le projet de Loi a été présenté par le gouvernement. Après la deuxième lecture, il fut envoyé au comité spécial permanent des règlements et décrets statutaires avec instruction de recommander à l'Assemblée certaines procédures à suivre pour l'examen des règlements. La recommandation ne comprenait aucun article particulier comme ceux que vous avez mentionnés.

Le président: Avez-vous terminé, monsieur McCleave? J'aimerais poser quelques questions sur le même sujet. Tout d'abord, monsieur Koester, pourriez-vous nous faire un bref historique de ce qui a précédé l'établissement de cette nouvelle procédure en Saskatchewan, et surtout, pouvez-vous nous dire s'il y a eu un évènement politique ou législatif spécial qui a déclenché toute l'action nécessaire. Il est juste de dire qu'au Manitoba, c'est le mémoire de monsieur Rutherford qui est à l'origine de l'institution du comité. Pouvez-vous nous dire ce qui en était en Saskatchewan?

M. Koester: Oui. Je m'étais intéressé à la question et j'avais demandé comment les choses se passaient à la Chambre des Communes de Westminster, puis j'ai écrit au gouvernement pour lui demander d'examiner cette affaire. Or, le gouvernement, à ce moment-là, avait justement des vues identiques, et il songeait en particulier à un ombudsman pour protéger les droits personnels dans la province. Mon mémoire a suivi diverses filières pour aboutir finalement devant un comité du gouvernement qui a examiné la question et enfin, la mesure législative réclamée fut présentée.

Le président: Dans ce cas, nous avons la chance d'avoir parmi nous celui qui a lancé l'affaire en Saskatchewan et celui qui en a fait autant au Manitoba.

• 1610

M. Koester: C'était une coïncidence. Le gouvernement envisageait cette affaire depuis déjà quelque temps.

Le président: C'est parfois utile, quand quelqu'un préconise une idée. Avez-vous examiné ce qui se faisait au Manitoba ou en Angleterre—vous avez déjà dit que vous aviez étudié le régime anglais—pour savoir comment instituer le comité et quel devrait être son mandat?

M. Koester: Dans toutes ces questions de procédure, j'ai toujours trouvé très utile de voir d'abord ce qui se fait à Westminster, même si ce n'est pas nécessairement la méthode que nous adoptons en dernière analyse. Toutefois, ces gens semblent avoir rencontré à peu près tous les problèmes parlementaires et d'habitude ils ont trouvé une solution. Si cette solution est utile, nous pouvons l'utiliser. Ainsi donc, j'ai commencé par m'adresser à la Chambre des communes pour obtenir des renseignements sur le fonctionnement du comité.

J'ai également communiqué avec le greffier de la Chambre du Manitoba sachant que cette province avait un comité d'examen depuis déjà quelques sessions. Et je dois dire que dans une certaine mesure, la Saskatchewan a utilisé leurs procès-verbaux, le décret établissant le mandat de leur comité, ainsi qu'un exemplaire du rapport de leur comité.

Il y a une différence particulière que vous avez déjà remarquée. Monsieur Rutherford et moi en avons parlé dans le train, en venant ici, et cette différence nous présente deux points de vue assez intéressants. L'Assemblée législative du Manitoba, comme monsieur Rutherford vous l'a sans doute expliqué, reçoit un rapport du comité des règlements statutaires, et après

la réception de ce rapport, il faut une motion pour l'adopter.

En Saskatchewan, la méthode est un peu différente, en ce sens que le comité ne fait pas de recommandation à l'Assemblée législative, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de faire présenter une motion pour faire adopter par la Chambre le rapport du comité des règlements. Le comité expose simplement son opinion. Il dit qu'il a examiné les règlements et qu'il désire attirer l'attention de l'Assemblée sur un règlement en particulier pour certaines raisons, laissant à tout membre de l'Assemblée le soin de pousser les choses plus loin en présentant une résolution exigeant la modification ou l'annulation d'un règlement.

Le président: Vous avez dit, dans votre exposé, qu'à votre avis, le régime de la Saskatchewan est nettement le meilleur. Pourquoi?

M. McCleave: Et monsieur Rutherford est-il d'accord?

M. Koester: Non, il n'était pas d'accord. Cette affirmation ne lui plaît guère. J'estime que notre régime est meilleur parce que, premièrement, le comité n'est pas exposé à une crise politique au moment où il examine les règlements. Il peut, en somme, les examiner plus calmement, sachant que son rapport à l'Assemblée législative n'est absolument pas une décision finale. Deuxièmement, je ne suis pas sûr de ce qu'en dit monsieur Rutherford, mais il me semble que nous avons prévu plus de consultation entre le comité et le gouvernement. Vu que nous avons une session très courte et qu'il se peut très bien qu'un règlement examiné par le comité au mois de mai ne fasse pas l'objet d'un rapport à l'Assemblée avant le mois de février suivant, la possibilité d'aplanir la difficulté par correspondance en juin ou juillet n'est pas sans valeur. De sorte qu'après cette correspondance, la nécessité de faire une recommandation à l'Assemblée est assez peu probable.

En outre, un rapport de comité qui doit couvrir plusieurs règlements est toujours difficile. Il se peut que l'Assemblée ne conteste que l'un de ces règlements. Alors, il faut se demander s'il faut renvoyer le rapport au comité pour le modifier, au cas où l'Assemblée ne serait pas disposée à l'adopter. Il me semble que notre méthode est un peu plus pratique. L'opinion du comité est présentée à l'Assemblée, et si cette dernière veut retenir une, deux ou trois ou quatre questions, et laisser faire le reste, elle est parfaitement libre de le faire.

• 1615

Le président: A quel temps de l'année votre Assemblée législative se réunit-elle ordinairement?

M. Koester: En février, mars et avril.

Le président: Le comité se réunit-il une ou deux fois pendant l'intersession.

M. Koester: Le comité ne se réunit jamais pendant une session. J'ai déjà essayé de faire inclure notre comité parmi les comités permanents de l'Assemblée, mais d'après les membres, dès qu'il deviendra un comité permanent, il sera tenu de se réunir pendant les sessions. Or, ils estiment qu'ils ont déjà assez de comités et ils ne veulent pas de cette formule. C'est pourquoi vous voyez, dans le texte de notre mandat, que le comité a le pouvoir de siéger après la prorogation et en fait toutes les réunions se tiennent après la prorogation.

M. McCleave: Monsieur le président, puis-je poser la même question que j'avais posée à M. Rutherford —et nos témoins l'ont entendue—au sujet de la possibilité d'examiner les règlements qui ont précédé l'établissement du comité, et demander si cela se fait?

M. Koester: Oui. Je crois avoir donné au greffier quelques exemplaires de notre loi et vous y verrez qu'une disposition prévoit l'examen des anciens règlements. J'ai oublié le numéro de l'article, mais en fait, tous les règlements qui n'avaient pas été envoyés au registraire des règlements pour le 31 décembre 1968 se trouvent nuls et non avenus.

La tâche de notre comité s'en est trouvée alourdie car au cours des quelques premières années, les ministères ont vu à se mettre à jour et à déposer tous leurs anciens règlements. Il s'est produit des anomalies car dans certains cas, les règlements déposés au cours de la dernière année sont signés par des ministres qui ne sont plus en fonction depuis plusieurs années.

M. McCleave: L'article 18 de votre Loi.

M. Koester: L'article 18?

M. McCleave: Oui.

Le président: Monsieur Morden, avez-vous des questions?

M. Morden: Je voulais demander pourquoi le comité est un comité spécial au lieu d'un comité permanent. La seule raison est-elle celle que vous avez donnée?

M. Koester: C'est-à-dire que c'est pour cette raison que mon idée de faire du comité un comité permanent n'a pas eu de suite. Et depuis, personne n'a tenté d'en faire un comité permanent. J'ignore si les opinions ont changé. Toutefois, il me semble que les députés avaient raison, que ce serait une tâche de

plus à leur imposer, s'ils avaient à s'occuper de ces questions au cours de la session.

Par ailleurs, sans doute serait-il préférable que le comité soit un comité permanent qui n'aurait pas à être constitué de nouveau à chaque session. S'il était un comité permanent, il pourrait très facilement avoir le pouvoir de siéger de toute façon après la prorogation.

M. Morden: C'est justement ce que je me disais. Alors, il pourrait décider de siéger quand il le voudrait.

M. Koester: Non, pas tout à fait. Il faudrait que le pouvoir lui soit conféré de siéger après la prorogation.

M. Morden: Oui.

M. Koester: A mon point de vue, que ce soit un comité permanent ou non, il n'y a aucune différence.

M. Morden: Ces réunions sont-elles à huis clos ou publiques?

M. Koester: Elles sont publiques, comme toutes les réunions de nos comités, à moins de décision contraire. Je ne me souviens pas d'avoir vu le public à ces réunions.

M. Morden: Est-ce que pour la durée d'une législature, on nomme habituellement les mêmes membres au début de chaque session?

M. Koester: Oui. Le comité des règlements est l'un des rares comités dont les membres restent les mêmes d'une session à l'autre.

M. Morden: Le mandat dont vous nous avez donné lecture prévoit qu'avant de faire un rapport à l'Assemblée, il faut en informer le ministère en question. Je suppose qu'il y a un délai raisonnable de sorte que le ministère a la chance de faire valoir son point de vue ou de modifier le règlement? Ou est-ce que cet avis viendrait à la fin d'une longue négociation et de pourparlers entre le comité et le ministère?

● 1620

M. Koester: D'après notre méthode, si le comité en vient au point où il a l'intention de présenter un rapport pour s'opposer à un règlement, il y aurait déjà eu un échange considérable de notes entre le comité et le ministère. Rien, dans le décret ou ailleurs dans notre procédure, ne prévoit un certain délai entre l'avis envoyé au ministère concernant l'intention du comité et le moment où le rapport est présenté.

M. Morden: L'important, c'est que le ministère ait la chance, avant les grandes décisions, de faire valoir son point de vue.

M. Koester: C'est exact. Le comité ne cherche pas à mettre des bâtons dans les roues. Il veut simplement dialoguer avec le gouvernement. Il en résulte que les ministères connaissent l'existence de ce comité et savent que ledit comité veut que les règlements obéissent à certaines règles de rédaction et, en général, a une formule de règlements que le comité juge souhaitable. D'une année à l'autre, nous constatons une amélioration marquée dans la rédaction des règlements, simplement à cause de cet échange entre le comité et le ministère.

M. Morden: Le président nous a donné lecture des règles du Manitoba. Avez-vous des règles semblables en Saskatchewan?

M. Koester: Non. Tout ce que nous avons, pour ce qui a trait aux comités des règlements, se trouve dans le texte du mandat. C'est en fait un article de la loi sur les règlements qui établit la procédure à suivre pour présenter des règlements au greffier en vue de les faire examiner par toute méthode que l'Assemblée législative peut juger appropriée ainsi que la procédure que le greffier doit suivre pour communiquer à un ministère toute résolution émanant de l'Assemblée au sujet d'un règlement. Par conséquent, à la lecture du règlement de l'Assemblée, vous ne sauriez pas que nous avons un comité des règlements.

M. Morden: Pensez-vous que l'absence de toute mention dans le règlement soit une bonne ou une mauvaise chose?

M. Koester: Je ne voudrais pas me prononcer là-dessus.

M. Morden: Le régime actuel donne de bons résultats.

M. Koester: Oui, nous trouvons que tout va très bien. Le comité est nommé automatiquement à chaque session, même si ces nominations ne sont pas prévues dans le règlement. L'Assemblée législative a présentement un comité qui examine les règlements et peut-être jugera-t-il que c'est un oubli et demandera-t-il de faire inclure le comité sur les règlements dans le règlement. Toutefois, en 1963, personne n'a jugé nécessaire de modifier le règlement.

M. Morden: A l'heure actuelle, il faut un nouvel article du règlement à chaque session.

M. Koester: C'est exact.

M. Morden: On a dit que les règlements imposant une amende ou l'emprisonnement n'y étaient pas mentionnés spécifiquement. La disposition c) de votre ordonnance constitutive mentionne:

> . . . utiliser de façon inhabituelle ou inattendue les pouvoirs délégués;

Avez-vous constaté que c'était là une disposition universelle utile?

M. Koester: Il y a, en effet, une certaine analogie avec la capote du marin, qui cache, dit-on, une multitude de péchés. Cette disposition est très souvent citée dans la correspondance que le greffier doit échanger avec les ministères. Il en est de même de la rétroactivité, la disposition d) de l'ordonnance constitutive. Ces deux dispositions semblent être les plus utiles de toutes celles que comporte notre ordonnance constitutive.

M. Morden: Que signifie la disposition e)?

> (e) Être précis et sans équivoque en tous points.

● 1625

M. Koester: Je crois que la révision de nos règlements n'a pas encore abordé cet aspect de la question. Si vous consultez la Loi sur les règlements, vous constaterez que, dans certaines circonstances, il n'est pas nécessaire de publier un règlement qui ne s'applique qu'à un groupe restreint et très fermé. A titre d'exemple, je mentionnerai celui qui régit l'industrie du pétrole et qui n'offre aucun intérêt au grand public; bien qu'il soit considéré comme un règlement, il n'est pas nécessaire qu'il soit publié.

M. McCleave: Je crois que c'est au paragraphe 3 de l'article 4.

M. Koester: En effet, je crois que c'est bien celui-là.

M. McCleave: Il précise:

> . . . miméographié ou dactylographié . . .

M. Koester: Exactement. Le ministère s'assurera que tous les citoyens de la province visés par un règlement en recevront un exemplaire, et il ne semble être survenu, jusqu'ici, aucune difficulté à cet égard. Il est très difficile, pour le Comité, de décider, dans nos circonstances particulières, si la promulgation a été suffisante.

M. Morden: Si la Loi sur les règlements ne comportait aucune exception et prescrivait la publication de tous les règlements dans la *Gazette de la Saskatchewan,* je suppose que cette disposition serait superflue.

M. Koester: C'est juste. J'ai dit dans mon étude que la définition des règlements devait demeurer flexible. En voilà un exemple.

Le président: Monsieur Koester, pourriez-vous estimer le nombre de règlements que ce comité spécial pourrait être appelé à examiner pendant l'intersession? Quel serait le pourcentage de ceux qu'il pourrait trouver insatisfaisants, et de ceux au sujet desquels il refuserait d'écrire ou de parler aux autorités?

M. Koester: Je crois que j'ai mentionné 400 règlements, en moyenne, au cours d'une période de 12 mois, dont environ une cinquantaine feront l'objet d'un rapport de l'avocat-conseil; en outre, de 20 à 30 feront l'objet d'un échange de correspondance de ma part. Ce sont là des chiffres très approximatifs et grossis par le fait que notre loi exige la déposition non seulement des nouveaux règlements, mais aussi de ceux qui datent déjà de plusieurs années.

Je crois que ces chiffres diminueront proportionnellement dès maintenant.

Le président: Vous voulez dire que tous les règlements en vigueur sont déposés de nouveau chaque année?

M. Koester: Non, monsieur. Toutefois, tous les règlements en vigueur devaient être déposés avant le 31 décembre 1968.

Le président: Oui, je vois.

M. Koester: C'est afin que l'arriéré de règlements soit publié, car l'objet de notre loi était double: faciliter au public l'accès aux règlements et fournir à la législature le moyen d'en faire la révision.

Le président: Combien de séances le Comité devra-t-il consacrer à l'examen des quelque 50 règlements dont vous le saisirez?

M. Koester: Quatre, environ.

Le président: Environ quatre. Pourriez-vous nous expliquer pour quelle raison le Comité pourrait décider de ne pas s'opposer à tous les règlements dont vous l'auriez saisi? Est-ce parce que le renvoi au Comité ne constitue pas un jugement de valeur de votre part, mais signifie simplement que le Comité devrait l'examiner?

M. Koester: Exactement; je ne saisis pas moi-même le Comité de ces règlements, c'est l'avocat-conseil du Comité qui le fait.

Le président: C'est l'avocat-conseil qui s'en charge.

M. Koester: Il examine très attentivement les termes de l'ordonnance constitutive, et s'il semble exister le moindre conflit, il en saisit le Comité. L'avocat-conseil admettra lui-même que, dans le plus grand nombre de cas, il ne s'agit que de dérogations mineures aux termes de l'ordonnance constitutive du Comité. Une rétroactivité de quelques jours, par exemple et, dans ces circonstances, le Comité dirait simplement: «A toutes fins utiles, il n'y a pas lieu d'approfondir cette ques-

tion, et nous ne voulons pas nous prononcer à ce sujet.»

• 1630

Le président: Vous avez dit que le Comité peut demander aux autorités qui ont établi le règlement, de lui fournir des explications dans un mémoire ou de comparaître devant lui. Est-ce qu'elles comparaissent souvent à titre de témoins?

M. Koester: Nous n'avons pas cité de témoins, car les mémoires nous ont suffi.

Le président: Je comprends.

M. Koester: Je pourrais ajouter que les ministères nous accordent toute la collaboration voulue. Sur invitation du Comité, ils lui fournissent toutes les explications nécessaires concernant le point soulevé. Dans un grand nombre de cas, un petit ministère, qui n'a pas son propre avocat-conseil, préparera un projet de règlement parce qu'il le fait déjà depuis des années. Si le Comité est saisi du règlement, le greffier du Comité écrit au ministère, et le ministère demande ensuite l'avis du procureur général. Il adresse ensuite au Comité un mémoire accompagné de l'avis du procureur général. Le Comité est satisfait de cette situation, même si le procureur général n'est pas toujours de son avis. Les membres du Comité se réjouissent, toutefois, du fait que le ministère a obtenu un avis juridique approprié. Ils ont la conviction d'avoir accompli quelque chose.

Le président: En effet. Pendant votre séjour en Angleterre, avez-vous assisté aux séances du Comité de la Chambre des communes, ou avez-vous obtenu, au sujet de ce comité, des renseignements qui vous permettraient d'établir une comparaison entre sa manière de procéder et celle du comité de la Saskatchewan?

M. Koester: Malheureusement, monsieur le président, je n'ai pas eu l'occasion d'assister à une séance du Comité des instruments statutaires à Westminster. En une occasion, toutefois, un greffier de Westminster est venu me remplacer en mon absence. Il a fait mon travail, à titre de greffier du Comité des règlements, pendant son séjour en Saskatchewan. Je l'ai questionné sur plusieurs de nos méthodes, y compris celle qui vous intéresse, et il m'a laissé l'impression que notre manière de procéder ressemblait beaucoup à celle du comité de Westminster. Bien entendu, c'est un témoignage de troisième main, mais c'est le mieux que je puisse faire pour répondre à votre question.

Le président: Je comprends. L'Ontario a récemment décidé de faire quelque chose dans le même sens. Exception faite de ce qui se fait au Manitoba, savez-vous s'il existe d'autres projets semblables dans d'autres provinces?

M. Koester: Je ne le sais pas, je le regrette.

Le président: Je crois que nous pourrions examiner de plus près les critères utilisés par votre comité et ceux qu'utilise le comité du Manitoba. Avez-vous une copie des critères du Manitoba?

M. Koester: Non, monsieur.

Le président: Le greffier vous en donnera une.

M. Koester: Merci.

Le président: Le premier des critères du Manitoba est un critère fondamental qui ne semble avoir aucun équivalent en Saskatchewan.

> (a) Les règlements ne doivent pas renfermer de dispositions législatives importantes que devrait adopter la Législature, mais se borner aux questions administratives.

Serait-ce là un exemple de ce que vous considérez, selon votre troisième catégorie, comme une utilisation inusitée ou inattendue des pouvoirs?

M. Koester: Je crois que oui, en effet. Je ne puis vous citer aucun cas où le Comité aurait saisi un ministère d'une question de ce genre, mais notre comité se semble pas s'être occupé de droit positif ni de questions d'administration. S'ils le voulaient, ils pourraient certainement le faire en vertu de la disposition c).

Le président: Quelqu'un voudrait-il établir d'autres comparaisons plus particulières?

• 1635

M. McCleave: Monsieur le président, le témoin pourrait peut-être les reprendre successivement de a) à h) et nous indiquer les dispositions qu'il croit correspondre à celles du Manitoba, de a) à f).

M. Koester: Certainement, je serais heureux de le faire.

A la disposition b), vous constaterez qu'en une couple d'occasions notre ordonnance se lit ainsi qu'il suit: «A moins d'y être autorisé par la Loi, imputer une dépense sur le revenu ou prescrire un paiement; à moins d'y être autorisé par la Loi, faire un usage inattendu des pouvoirs délégués; et avoir un effet rétroactif sans autorisation statutaire expresse».

Je crois que nous sommes très conscients des questions à l'égard desquelles les lois autorisent l'établissement de règlements. Notre révision tiendrait compte de la disposition b) sans la mentionner. La disposition c) du Manitoba correspond à notre disposition b). Nous n'avons aucune disposition particulière qui soit comparable à la disposition d) du Manitoba, mais je crois que cette partie, tout au moins, se retrouve dans notre disposition a).

M. McCleave: Parlez-vous de la première ou de la seconde partie de la disposition d) du Manitoba?

M. Koester: Une question portant sur une «amende» serait «incluse» dans notre disposition a).

Le président: Je crois que ce serait en vertu de la seconde partie de la disposition a): «prescrit un paiement, qui doit être fait à toute autorité publique . . .»

M. Koester: La disposition f) du Manitoba correspond à notre disposition a), la disposition g) à notre disposition c) et la disposition h) à la disposition f) de la Saskatchewan.

M. McCleave: Que dire de la disposition e) du Manitoba concernant les «libertés personnelles»?

M. Koester: Nos propres dispositions ne comportent rien de comparable.

Le président: Les critères utilisés au Manitoba semblent beaucoup plus larges que ceux de votre propre comité.

M. Koester: Ils le sont essentiellement dans deux domaines: l'amende, l'emprisonnement ou le fardeau de la preuve, et les règlements concernant les libertés personnelles. Ce n'est que par une interprétation assez large que ces questions sont comprises dans les nôtres.

Le président: En effet. Vous pourriez peut-être nous aider aussi en nous indiquant quel est celui de vos critères que vous utilisez le plus souvent, ou d'une façon plus générale, quel est l'ordre de fréquence dans lequel le Comité de la Saskatchewan utilise ces critères?

M. Koester: Je dirais que c'est la disposition d) que nous utilisons le plus souvent: «Il a apparemment un effet rétroactif, alors que la loi habilitante ne l'autorise pas expressément»; et ensuite la disposition c) portant sur les «pouvoirs inusités», et la disposition f) «signification obscure». Nous n'avons jamais eu recours à la disposition e) «promulgation insuffisante». Quant à nos dispositions a) et b), leur ordre de fréquence est difficile à établir. Nous les avons utilisées avec à peu près la même fréquence.

M. Beaudoin: Je voudrais avoir d'autres explications au sujet de la disposition b) portant sur l'inconstitutionnalité. Comment peut-on soustraire un règlement à la juridiction de la cour? Comment peut-on le faire, dans la pratique?

• 1640

En règle générale, les règlements devraient demeurer dans le cadre de la loi.

M. Koester: Je crains de ne pouvoir vous en fournir un exemple. Je m'en excuse. Dans le cas du ministère de l'Éducation, qui a édicté un règlement portant sur la conduite des instituteurs dans les écoles, il n'y avait pas de recours. C'était un ordre et l'instituteur devait s'y conformer. Le Comité était d'avis que toute contestation en justice était exclue, et il a communiqué à ce sujet avec le ministère de l'Éducation. Ce n'est pas un bon exemple, mais c'est le meilleur que je puisse trouver pour répondre à votre question.

M. Beaudoin: Utilisez-vous alors le critère de la disposition b)?

M. Koester: Nous l'avons utilisé à cette occasion-là.

M. Beaudoin: A cette seule occasion?

M. Koester: Oui, sauf erreur.

M. Morden: Je vois le problème qui se pose ici. Je crois qu'il serait utile d'établir un rapprochement avec le libellé de la disposition c) du Manitoba, monsieur Koester. La disposition de la Saskatchewan est ainsi libellée:

> . . . qu'il est exclu de toute contestation en justice; . . .

Et le «il» semble se rapporter au mot «règlement». La disposition du Manitoba porte que:

> c) Le règlement ne devrait pas exclure la juridiction de la cour.

ce qui semble impliquer qu'il ne devrait comporter aucune disposition permettant la prise d'une décision niant à la cour le pouvoir de réviser ces décisions.

M. Morden: L'exemple que vous avez donné semble être une décision prise par un organisme du ministère de l'Éducation, en vertu d'un règlement ne prévoyant aucun droit d'appel.

M. Koester: C'est exact.

M. Morden: Vous dites que vous utilisez la disposition *b*); je vois que vous en faites une interprétation assez large.

M. Koester: Pour vous répondre très succinctement, je dirais que nous tentons d'accomplir en vertu de notre disposition *b*) ce que le Manitoba tente d'accomplir en vertu de sa propre disposition *c*).

Le président: Le Comité serait-il disposé à entendre, sous forme de dialogue, la réplique de M. Rutherford? Loin de moi toute idée de suggérer qu'il lui incombe de prouver que le Manitoba l'emporte sur la Saskatchewan dans ce domaine ou dans tout autre, mais vu que nous faisons l'étude des principes fondamentaux, ce serait peut-être utile d'assister à une discussion portant sur les mérites respectifs des deux systèmes. Monsieur Rutherford?

M. Rutherford: Monsieur le président, la seule chose qui me vient à l'esprit en ce moment est une question à laquelle M. Koester a fait allusion. Nous en avons parlé dans le train, et je crois que nous sommes d'accord sur presque tous les points sauf un. Si je puis parler franchement, je crois que la disposition suivant laquelle le Comité ne peut que soumet-

tre les questions à la Chambre sans faire aucune recommandation constitue un point faible, car c'est alors le député, à titre personnel, qui a le devoir ou le droit de soulever la question, et il ne le fera peut-être pas. On a soulevé la question, je crois que c'est hier, que l'on pourrait croire que le Comité critiquait un règlement en disant qu'il devait être révoqué ou modifié, et que si la Chambre était du même avis, cela pourrait provoquer la chute du gouvernement. Nous n'avons jamais envisagé la question de cette façon au Manitoba. Tout d'abord, le Comité ne discute pas la politique elle-même ni sa valeur. Ils ne discutent que les points portés à leur attention. Ils ne discutent pas et n'ont jamais discuté la valeur d'une politique, de sorte qu'il est peu probable que qui que ce soit soulève la question. Dans la pratique, ainsi que je l'ai mentionné ce matin, le Comité à accompli son travail sans esprit de parti, et la question n'a jamais été soulevée. Lorsque nous avons jugé nécessaire de critiquer un règlement, je crois que nous nous sommes rendu compte qu'il ne cachait aucun dessein sinistre, et qu'il s'agissait plutôt d'un oubli ou d'une inadvertance de la part du ministère qui l'avait préparé. Sauf erreur, personne n'a jamais voulu prétendre qu'il y avait là matière à défaite du gouvernement.

Il en résulte que lorsque notre comité fait rapport d'une recommandation et que la Chambre est d'accord, la Loi prescrit que: «au reçu de cet exemplaire de la résolution, l'autorité qui a édicté le règlement, et qui n'est peut-être pas le lieutenant gouverneur en conseil, devra se conformer à l'ordre du jour de la Chambre.» A mon avis, sauf le respect que je vous dois, cela met un terme très réel à la question. C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment.

● 1645

Il y a une autre question de moindre importance, qui a trait à ces vieux règlements. En 1945, lorsque nous avons voté notre Loi sur les règlements, nous avons fait comme en Saskatchewan, et nous avons prescrit que tous les règlements qui ne seraient pas déposés avant la fin de l'année en cours seraient nuls et sans effet. Les ministères se sont mis au travail et ont révisé tous leurs règlements, afin de les mettre au point et de les déposer auprès du greffier pour en éviter la déchéance. De cette façon, nous nous sommes débarrassés de tout le bois mort. Une période de 15 années s'était écoulée avant l'établissement de cette nouvelle procédure et, comme je l'ai déjà mentionné, nous n'avons pas tenté de vérifier tous les règlements établis au cours de ces 15 années. Nous aurions peut-être dû le faire, mais nous ne l'avons pas fait.

M. McCleave: Je me demande si vous pourriez nous faire part de l'autre moitié de la conversation que vous avez eue dans le train, au sujet du point soulevé par M. Rutherford.

M. Koester: En ce qui touche les rapports des comités, je suis d'avis que le savant greffier de la Chambre des communes, Arthur Beauchesne, favorisait l'immuabilité des procédures par certaines de ses citations. Une des procédures, qui, à mon avis, a été figée, est celle qui requiert l'adhésion de la Chambre aux rapports des comités. La Chambre établit un comité pour examiner une question particulière. Le comité examine la question et présente son rapport. Il importe peu que la Chambre accorde ou non son adhésion au rapport du comité. Si la Chambre veut intervenir, soit en introduisant une mesure législative proposée dans un rapport particulier, soit en proposant l'annulation d'un règlement, elle est en droit de le faire. Mais la Chambre a l'occasion d'intervenir en se fondant sur l'avis d'un comité qui a approfondi la question. En vertu de la procédure actuelle, si le rapport du comité n'était pas approuvé, cela pourrait laisser croire que la Chambre n'était pas disposée, pour une raison ou pour une autre, à accepter un certain blâme pour avoir fait quelque chose qu'elle n'était pas disposée à approuver.

Par ailleurs, le fait qu'un rapport de comité n'ait pas été approuvé n'empêcherait certainement pas un gouvernement d'intervenir par voie de motion, de législation ou par le truchement du budget. Je ne vois pas très bien pourquoi on attache autant d'importance à l'adhésion de la Chambre, surtout si l'on considère qu'il peut se poser un problème fort complexe si la Chambre est disposée à donner son adhésion à la moitié du rapport seulement. Je crois que la Chambre des communes en a fait l'expérience récemment. En outre, je crois qu'en Angleterre le rapport peut devenir exécutoire sans l'adhésion de la Chambre. Les rapports peuvent fort bien être adoptés, et il n'y a certainement aucune raison de ne pas le faire, je dis simplement qu'il n'est pas nécessaire de le faire, ou qu'une résolution pourrait être déposée. Je songe à un comité spécial de la Chambre des communes, à Westminster, qui a examiné la question de téléviser les délibérations de la Chambre, et qui a fait une recommandation à la Chambre sous forme de rapport. Aucune motion portant adhésion au rapport n'a été déposée, mais le gouvernement a introduit une résolution fondée sur le rapport et autorisant la télévision des délibérations pendant une période d'essai. Je crois savoir que cette proposition a été rejetée par une voix. Le rapport du comité avait été déposé et la Chambre ne pouvait pas le modifier; il exposait l'avis du comité. L'adhésion de la Chambre ne fut pas jugée nécessaire, et une proposition découlant du rapport fut même rejetée.

Le président: Monsieur Beaudoin, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Beaudoin: Je crois que nous évoluons dans le même sens.

● 1650

Je crois qu'il n'est pas nécessaire que tous les rapports soient adoptés. Il n'y a rien qui empêche la

Chambre ou le gouvernement de prendre l'initiative. Je crois que nous évoluons dans ce sens.

M. Koester: Je suis certain que cela donne plus de liberté aux comités. Le comité n'a pas à se préoccuper de ce qui se produira à la suite d'une recommandation particulière.

M. Beaudoin: Je veux dire que l'adoption du rapport n'est pas toujours obligatoire.

M. Koester: Non.

M. Beaudoin: Eh bien, c'est également le cas.

M. Koester: Si je comprends bien la procédure actuelle, lorsqu'un rapport de comité comporte une recommandation, cette recommandation n'est pas censée avoir aucun effet à moins que le rapport n'ait été approuvé par la Chambre. Toutefois, si le rapport du comité ne présente que des faits, il n'est pas nécessaire qu'il soit approuvé. En conséquence, notre comité des règlements cherche à s'en tenir aux faits, sans faire de recommandation comme c'est le cas au Manitoba.

Un comité peut examiner un règlement et faire une recommandation à la Chambre dans son rapport, mais c'est autre chose de savoir si ce rapport doit être approuvé. Je crois qu'il devrait l'être, et si j'étais greffier au Manitoba, en l'absence de l'adhésion de la Chambre, je ne prendrais pas la responsabilité d'aviser le ministère que la Chambre a recommandé la révocation ou la modification d'un règlement.

M. Morden: Comme vous l'avez indiqué, en Saskatchewan vous n'avez pas encore fait de rapport à la Chambre.

M. Koester: Nous avons présenté des rapports qui mentionnent simplement que nous avons examiné un certain nombre de règlements, mais que nous ne jugeons pas nécessaire d'en saisir la Chambre.

M. Morden: Je suppose que vous n'avez présenté aucun rapport défavorable?

M. Koester: En effet, nous n'avons saisi la Chambre d'aucun règlement pour les motifs énoncés dans l'ordonnance.

M. Morden: Je suppose que la différence entre rapporter seulement les faits et faire une recommandation ne serait peut-être que théorique, si le rapport comportait une critique d'un règlement ou d'une partie de règlement. Il se trouverait sans aucun doute au moins un membre du comité qui introduirait en Chambre une motion portant application de la Loi sur les règlements.

M. Koester: Je le crois bien.

M. Morden: Le rapport ne serait pas simplement enterré en Chambre, ce serait tout à fait inusité.

M. Koester: Je crois que ce serait très inusité si le comité saisissait la Chambre d'un règlement et qu'il n'y avait aucune suite. Je suis certain qu'une résolution serait immédiatement introduite, ainsi que le prescrit la Loi sur les règlements.

Le président: Avez-vous d'autres questions? Nous avons eu un dialogue très intéressant, aussi bien cet après-midi que ce matin, et même si c'est en partie par coïncidence que ces deux savants messieurs se sont trouvés parmi nous en même temps, je crois qu'il nous a été très utile de les entendre tous les deux le même jour et, dans un certain sens, le même après-midi. Ce n'est qu'en discutant les caractéristiques des autres systèmes que notre comité pourra tirer les conclusions les plus justes quant à la création d'un nouveau comité.

J'ai déjà exprimé notre satisfaction à M. Rutherford, relativement à son témoignage de ce matin, et, avant de lever la séance, je voudrais exprimer nos remerciements à M. Koester pour être venu témoigner cet après-midi.

Je vous remercie beaucoup. La séance est levée.

L'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAL ET TÉMOIGNAGES

N° 7

LE MARDI 3 JUIN 1969

Les procédures de révision par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi [illegible] Parlement du Canada.

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAL ET TÉMOIGNAGES

N° 7

LE MARDI 3 JUIN 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir le procès-verbal)

20342—1

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,	Hogarth,	Murphy,
Brewin,	McCleave,	Stafford,
Forest,	Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),	Tétrault—(12).
Gibson,		

(Quorum 7)

Secrétaire du comité,
Timothy D. Ray.

PROCÈS-VERBAL

[*Traduction*]

Le MARDI 3 juin 1969
(10)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit ce matin à 9 h 40, sous la présidence de M. MacGuigan, président.

Présents: MM. Baldwin, Gibson, MacGuigan et McCleave (4).

Aussi présents: M. John Morden, avocat-conseil adjoint du comité, et Mme Immarigeon, service de recherches, bibliothèque du Parlement.

Témoin: Le professeur Daniel J. Baum, Université York.

Le président présente le professeur Baum et l'invite à faire une déclaration préliminaire.

Le secrétaire est prié d'obtenir des exemplaires des lois des États-Unis intitulées: *Administrative Procedure Act* et *Public Information Act.*

A midi, soit après la déclaration du professeur Baum et l'interrogatoire des membres du Comité, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvel avis du président.

Le secrétaire du Comité,
Timothy D. Ray.

20342—1½

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 3 juin 1969

Le président: La séance est ouverte. Notre témoin ce matin sera le professeur Daniel Baum, qui est de passage parmi nous. M. Baum est membre des facultés de droit, d'études en droit administratif et d'études des milieux, à l'université York, de Toronto; il est également professeur de droit à l'École de droit d'Indianapolis, université de l'État d'Indiana. Le professeur Baum a obtenu un baccalauréat ès arts et un baccalauréat en droit de l'université de Cincinnati, en plus d'une maîtrise et d'un doctorat en droit de l'université de New York.

Il est présentement rédacteur en chef de l'*Administrative Law Review* publée par l'*American Bar Association*. Il a aussi été invité à agir comme professeur associé à titre d'invité du *National Law Centre*, à l'université George Washington, Washington, D.C., et il a été conférencier à l'école de droit Washington, American University, ainsi qu'assistant professeur et membre du groupe professoral Ford à l'école de droit de l'université de New York. Il est président de la Trade Regulation Round Table, organe de l'*Association of American Law Schools*, et rédacteur en chef du *Transportation Law Journal*.

Le professeur Baum est l'auteur des ouvrages suivants: *The Silent Partners*, et *Institutional Investors and Corporate Control*, publié en 1964 par la *Syracuse University Press*, et dont une seconde édition est actuellement sous presse. Ce dernier ouvrage a également été publié en langue japonaise.

Il est aussi l'auteur de *The Robinson-Patman Act: Summary and Content*, publié en 1964 par la *Syracuse University Press*. Il a rédigé pour publication divers articles ou commentaires concernant le droit administratif et, fréquemment, la *Federal Trade Commission*, dans les publications suivantes: *Harvard Law Review, Georgetown Law Journal, The University of California (Los Angeles) Law Review, The Indiana Law Journal, The Georgetown Law Journal, The New York University Law Review, The Villanova Law Review, The Notre Dame Law Review, The Antitrust Bulletin* et *The Administrative Law Review*.

Il collabore à l'*Encyclopaedia Britannica* par des articles sur les droits d'auteur, les marques de commerce et la concurrence déloyale ainsi qu'à l'*International Encyclopœdia*, édition Pinner, toujours en rapport avec la concurrence déloyale.

Cette longue énumération indique clairement que nous avons ici aujourd'hui un témoin de la plus haute distinction. Nous sommes honorés de le recevoir au Canada comme professeur invité. Notre Comité est particulièrement honoré d'entendre votre témoignage, monsieur le professeur Baum.

M. McCleave: Puis-je demander si les initiales J.S.D. signifient docteur en science juridique?

Le président: Effectivement. Je suis moi-même docteur en science juridique ou docteur en science du droit, suivant que l'on donne à ce titre une tournure anglaise ou latine. J'invite maintenant M. Baum à nous adresser la parole.

M. Daniel Jay Baum (professeur invité, facultés des études d'administration juridique et des études des milieux, université York, Toronto, Ontario): Je vous remercie, monsieur le président. Messieurs les membres du Comité, on m'a prié de discourir sur certains antécédents américains qui pourraient se rapprocher des attributions de votre Comité. J'espère que mes observations seront à la hauteur de la tâche.

La Constitution des États-Unis impose au Congrès l'obligation assez évidente de promulguer des lois. Mais comme cette obligation est devenue complexe! Plusieurs membres du Congrès consacrent jusqu'à 80 pour cent de leur temps à des questions qui intéressent leurs commettants. Ce pourcentage est même parfois dépassé. Le 87e Congrès, de 1961 à 1962, a vu naître 20,316 projets de lois ou résolutions, et il a adopté plus de 1,000 bills d'intérêt public. Un grand nombre de jours se passent à étudier les crédits; les affaires étrangères et la défense nationale exigent une attention qu'on aurait cru impossible avant la seconde guerre mondiale; et à chaque nouvelle session on doit s'occuper d'une demi-douzaine de mesures politiques d'importance capitale. Cet état de choses ne verra probablement pas d'amélioration en dépit de l'infrastructure compliquée des Comités dont les ramifications sont vraiment très étendues. Il y a des comités permanent dotés de personnels à plein temps. Le Congrès dispose de ressources énormes, mais je doute que ces ressources, comme l'infrastructure des comités, contribueront de façon sensible à alléger la tâche des législateurs.

Ces derniers doivent jouer le rôle d'entremetteurs lorsqu'ils aident leurs commettants à s'habituer au fonctionnarisme officiel. Au fait, la tâche même du législateur astreint souvent celui-ci à s'occuper de questions qui sont d'importance secondaire par rapport aux grands problèmes de l'heure. La pression causée par cette masse de détails a produit au moins deux résultats immédiats. En effet, tou-

• 0945

tes ces affaires qui, aux yeux de la législature, exigent moins d'habilité juridique, se sont mises à surgir fréquemment. Pressuré par une tâche aussi écrasante, le Congrès a cherché à déléguer une partie de ses obligations. En créant la Cour des réclamations, la Cour d'appel sur les questions, concernant les douanes et les brevets, ainsi que la Commission du tarif, le Congrès s'est trouvé à passer à d'autres autorités une masse de travail considérable qui, en d'autres circonstances, lui aurait été soumise sous forme de bills spéciaux ou d'intérêt régional, ou bien comme modifications aux statuts d'une portée générale.

Comme vous le constaterez en écoutant la suite de mes observations, on peut se demander si la création de ces organismes particuliers de ces tribunaux spéciaux, ne tend pas à accélérer les travaux du Congrès plutôt qu'à alléger sa tâche.

M. McCleave: Afin d'éclaircir la question, puis-je demander à M. Baum de nous expliquer brièvement quelles sont les attributions d'une Cour des réclamations?

M. Baum: Elle s'occupe des réclamations dirigées contre le gouvernement des États-Unis, par exemple, lorsque celles-ci relèvent de la loi fédérale concernant la Cour des réclamations, en rapport avec des questions d'impôt . . .

M. McCleave: Comme notre Cour de l'Échiquier, je suppose?

M. Baum: Oui.

M. McCleave: Je vous remercie.

M. Baum: Quelles qu'aient été les restrictions constitutionnelles opposées à cette délégation de l'autorité législative, soit au Congrès ou à ce que la Commission Hoover a appelé «la quatrième branche acéphale du gouvernement», autrement dit les organismes administratifs, ces restrictions sont maintenant éliminées. On a même renoncé à la condition, aux termes assez flous, selon laquelle une norme compréhensible devrait être incluse dans la mesure législative afférente afin de circonscrire et d'orienter l'organisme intéressé. Pourquoi? Le Congrès n'a-t-il pas comme rôle unique de légiférer, au lieu de céder cette tâche à un organisme administratif qui échappe à tout contrôle? La Cour suprême des États-Unis a répondu de façon assez brusque à toutes ces questions: «La délégation de l'autorité du Congrès a depuis longtemps été reconnue comme nécessaire afin d'éviter que l'exercice du pouvoir législatif ne devienne pas futile».

Il faut que le Congrès puisse jouer son rôle législatif, et il arrive parfois qu'il soit incapable d'y réussir autrement qu'en déléguant une large part de son autorité à quelqu'un d'autre, à un organisme, afin de faire résoudre un problème qu'il a tout simplement jugé insoluble ou même, si j'ose dire, qu'il n'a pu définir convenablement.

Face aux problèmes croissants d'une société urbaine complexe ou, comme l'a définie Servan-Schreiber, «post-industrielle», accablé par son rôle d'entremetteur, rôle souvent dévolu aux législateurs, l'ensemble du Congrès a fréquemment été peu enclin ou inapte à faire plus que reconnaître l'existence d'une question et à confier sa solution, de façon équitable évidemment, à un organisme administratif. Il se peut fort bien que le Congrès n'ait pas eu d'autre choix en réalité.

Comment le Congrès devait-il s'y prendre pour façonner, donner suite à la politique qu'il préconise, en vue d'encourager la concurrence, par exemple? La politique nationale exigeait une planification générale ainsi que des déclarations nettes et franches concernant le sens exact de la loi. Après tout, même si le principe de la concurrence peut ne pas sembler ambigu, il fallait qu'une théorie quelconque s'applique aux changements perpétuels qui font varier les conditions et les cadres du monde des affaires. On ne pouvait s'attendre à ce qu'un législateur qui manie chaque année 20,000 projets de loi et qui consacre une grosse part de son temps, jusqu'à 80 pour cent, à agir comme entremetteur, soit en mesure de concevoir, sur un plan moderne, de nouvelles lois tendant à définir ce qu'est la concurrence.

Peu satisfait d'un corps judiciaire qui, à son avis, usurpait son autorité législative et qu'il n'approuvait pas, le Congrès commença, en 1911, à étudier un bill qui finit par mener à la loi de 1914 sur la *Federal Trade Commission*. La partie principale de cette mesure législative accordait à un organisme composé de cinq membres l'autorité nécessaire pour faire enquête sur des «pratiques de concurrence déloyale» dans le monde du commerce, et le Congrès laissa entendre clairement que cet organisme ne serait pas paralysé par des jugements de cour antérieurs où se trouvait interprétée la loi ordinaire visant la concurrence déloyale. Il ne serait restreint non plus par aucun autre tribunal, et ses constatations ne pourraient être mises à l'écart, du moment qu'elles auraient à leur appui des preuves suffisantes. L'organisme en question était libre

non seulement de relever des pratiques douteuses et susceptibles d'être déloyales, mais aussi de diriger des enquêtes d'une portée générale, et il pourrait avoir recours à des mesures de contrainte.

• 0950

Je cite la *Federal Trade Commission* à titre d'exemple seulement, et non pas dans le but de condamner, si vous voulez, l'organisme en question. J'espère tout simplement que cet exemple servira de fond de tableau à des leçons d'une portée générale.

Le Congrès ne fut pas sans reconnaître l'importance du pouvoir qu'il avait conféré. L'un de ceux qui avaient aidé à acheminer cette mesure au travers des rouages législatifs, le sénateur Cummins, fit le commentaire qui suit:

> «Je me rends compte que si ces cinq hommes trompaient la confiance qu'on a mise en eux, ou si leur pensée économique ou la suite de leurs idées étaient contraires aux meilleurs intérêts du public, la Commission pourrait causer des torts considérables. Je préfère courir des risques avec une commission qui se trouve constamment sous la surveillance du Congrès, exposés en tout temps à la vue du public. . plutôt qu'avec ... des propositions abstraites, même si elles sont d'une grande importance, débattues dans l'isolement relatif de nos cours.»

L'un après l'autre, les présidents de la Commission ont cité la charte qui a créé leur organisme. La Cour suprême a accepté la restriction imposée au corps judiciaire ainsi que le pouvoir discrétionnaire correspondant accordé à la *Federal Trade Commission*.

Et, cependant, après plus de cinquante années d'évolution, on s'inquiète. Il n'est que juste d'affirmer que le Congrès, le corps judiciaire, le corps exécutif, et même la Commission, s'alarment de l'usage que l'on fait de la concession accordée, par le Congrès. La nature de cette perturbation, si on remonte à sa source, nous offre d'importantes leçons qui peuvent, je crois, atteindre une portée générale.

Tout d'abord, considérons l'inquiétude éprouvée. L'organisme en cause n'a pas donné son sens véritable au statut qu'il est chargé de mettre en œuvre en l'appliquant comme il se doit. Il est vrai que la Commission a reçu des centaines de plaintes depuis cinquante ans, on pourrait même dire des milliers, mais, exception faite de quelques domaines, elle a gardé le silence et, parfois, n'a même pas considéré certains projets tendant à la mise à exécution de son mandat, certaines priorités dans l'étude de pratiques suspectes, et enfin tout raisonnement ouvertement exprimé qui pourrait donner de la cohérence et un sens concret à une sèche armature législative. En somme, l'organisme se trouve doté d'un pouvoir dont il se sert parfois sans rapport avec aucun programme statutaire. J'aimerais répéter cette phrase et insister sur ce qu'elle signifie, à mon sens. «L'organisme, en somme, est doté d'un pouvoir dont il se sert parfois sans rapport avec aucun programme statutaire.» Pis encore, je pourrais ajouter qu'on s'en sert «sans aucun égard pour les pratiques suivies ailleurs».

La Commission offre l'occasion à nombre de conseillers d'exprimer leur opinion. Et, pourtant, elle garde ces opinions pour elle et n'en offre qu'un mince résumé au public, bien qu'elle soit censée agir dans son intérêt. Un savant américain de marque, qui, lui, ne reste pas dans sa tour d'ivoire, le professeur Kenneth Culp Davis, de l'école de droit de l'université de Chicago, a fait les observations suivantes au sujet de la *Federal Trade Commission:* «Les réussites concrètes de la Commission semblent être étonnamment minces et il est impossible de discerner si cette paucité peut se comparer au tort qu'elle cause, puisque la Commission garde secrètes la plupart de ses activités importantes. Secrètes! Ainsi la Commission juge apparemment que sa fonction primordiale, qui consiste à autoriser les fusions de sociétés, ne saurait être étalée en plein jour. Pour tout ce qu'en sait un observateur de l'extérieur, la Commission est absolument libre de donner ces autorisations à qui lui plaît, même si celles-ci sont contraires à l'intérêt public et contraires aussi aux visées de la loi qu'elle applique.»

Venons-en maintenant aux leçons d'une portée générale qui découlent de ce seul exemple. Le secret dont on entoure l'interprétation et l'application de la loi engendre la méfiance et ne fait qu'accroître le fardeau du législateur qui agit à titre de médiateur, entre les commettants et le monde officiel. Du point de vue du commettant, il n'existe aucune politique, aucune règle générale, puisque ni l'une ni l'autre n'a été rendue publique. Pourquoi ne pas quémander les services d'un représentant au Congrès? Pourquoi ne pas le prier de s'informer ou même d'intervenir? Si le règlement de questions particulières doit être secret, pourquoi l'organisme ne pourrait-il pas baser ses décisions sur autre chose que le mérite? Après tout, on n'en saura rien.

Par sa définition même, le secret prive de toute délimitation une concession statutaire de vaste étendue. Personne, y compris la législature, ce qui est très important, ne sait comment sont résolues les questions soumises à la Commission. Lorsque celle-ci prend une décision qui paraît arbitraire, le public peut en éprouver un sentiment de frustration et sa confiance sera ébranlée non seulement à l'égard de la Commission, mais, ce qui est plus

• 0955

grave, à l'égard des représentants qu'il a élus. Il existe donc un besoin de réforme. On veut une mesure législative plus précise, mesure que le pouvoir législatif est tout simplement impuissant à créer.

Le mauvais usage de procédés secrets, le besoin patent d'en faire un trait caractéristique généralisé de la conduite administrative, font que la Commission, loin d'être avantageuse, est devenue un fardeau pour la législature. En somme, la législature ne remplit pas ses obligations simplement parce qu'elle promulgue des lois et confie d'autres pouvoirs discrétionnaires à des organismes administratifs. La législature est chargée d'une responsabilité active, et je répète le mot «active», qui l'oblige à engager les organismes administratifs à exercer ouvertement leur pouvoir discrétionnaire.

Considérons cependant un instant les objections soulevées par la Commission. Prenons comme exemple le service d'immigration des États-Unis qui reçoit 700,000 demandes par année. Sur ce nombre, 35,000 sont rejetées. J'ignore totalement comment ce service de l'immigration américain peut se comparer à celui que vous avez au Canada. Les données statistiques à ce sujet vous sont plus familières. D'après le professeur Davis, presque toutes les demandes d'entrée sont réglées sans audiences. Dans son important ouvrage intitulé *Discretionary Justice*, M. Davis décrit les rapports qu'il a eus avec le service d'immigration[12], et je tiens à vous citer les paroles du professeur Davis.

> «Lorsque j'ai découvert, en 1964, que l'on donnait des raisons à l'appui d'un refus seulement dans certaines catégories de cas, pas même les neuf dixièmes d'entre eux, j'ai proposé au commissaire et à d'autres hauts fonctionnaires du service d'immigration de toujours donner à un étranger une explication écrite du refus opposé à sa demande. Comme première réaction à ma proposition, on a allégué qu'il faudrait peut-être doubler un personnel comprenant déjà quelque sept mille employés et que la proposition n'avait aucune valeur pratique. Toutefois, après une nouvelle étude, le service a jugé le projet réalisable. Il a préparé, pour chacun des trente-six types de demandes, des cartes imprimées où se trouvaient énumérées les raisons ordinaires de refus. Le préposé a été tenu de vérifier la raison invoquée puis de remettre la carte à l'étranger concerné. Ce fut là, à mon avis, un gros progrès. L'étranger sait maintenant s'il lui est loisible d'agir de manière à changer les circonstances de son cas et de présenter une nouvelle demande. Il sait si le refus repose sur une fausse interprétation des faits et s'il devrait pousser sa cause davantage en s'adressant à un fonctionnaire plus haut placé. De plus, si les faits de la cause sont inscrits au dossier, le fonctionnaire supérieur est en mesure de vérifier la justesse de la décision rendue par son subalterne. Cette nouvelle méthode, employée par le service d'immigration des États-Unis, n'a occasionné aucune augmentation de personnel».

«N'a occasionné aucune augmentation de personnel». Je pense que la proposition dépourvue de valeur pratique n'était pas sans mérite en fin de compte.

Les décisions et les raisons qui sont données ouvertement n'occasionnent pas un accroissement exagéré du temps et de l'argent employés par un organisme. Au fait, plus la décision et le raisonnement sont précis, plus l'étude faite de chaque cas par l'organisme s'en trouvera facilitée. Le respect de la loi en sera augmenté et non diminué.

Par ailleurs, si l'on rendait publiques des décisions portant sur des cas très délicats, l'organisme pourrait se trouver obligé de révéler des détails qui feront tarir ses sources d'information, ou encore il serait forcé de révéler des données qui sont confidentielles ou protégées par une immunité juridique. Lorsqu'elle poursuit correctement son rôle d'enquêteur, et exception faite des questions qui se rattachent à des poursuites judiciaires, la police ne devrait pas être obligée de révéler les noms de ceux qui lui fournissent des renseignements. Les organismes non plus ne devraient pas être tenus de livrer leur méthodes secrètes à la connaissance du public.

• 1000

Cela ne signifie pas que la police ne doit pas révéler au public les pratiques qu'elle emploie en général, car il n'y a pas de doute qu'elle use de pratiques générales. Mettons qu'une loi de portée générale existe contre les jeux de hasard mais que la police décide de faire une distinction entre les jeux de nature commerciale et ceux qui sont de nature sociale, lorsqu'elle applique la loi. Pourquoi la police serait-elle tenue de cacher cette ligne de conduite? Qui pourrait souffrir d'une telle divulgation? N'est-il pas possible que la police, par une telle divulgation, se mette à l'abri d'un risque de pressions indues? N'est-il pas possible également que la législature se serve des décisions prises par des autorités policières pour améliorer la loi existante? Dans l'État d'Indiana, la législature a de fait tracé des lignes de conduite pour la police de cet État, dans un domaine un peu différent, mais qui se rattache tout de même au précé-

dent. A moins d'avoir la permission expresse du gouvernement, la police ne peut exercer ses pouvoirs dans les villes, ou hors de celles-ci, en cas de différends ouvriers ou lorsqu'il s'agit de réprimer des émeutes ou autres désordres.[13] De cette façon, on s'est trouvé à donner à un dirigeant politique le droit de dire à la police: «Allez-y, agissez.» L'autorité se trouverait ainsi placée là où il serait possible pour le public de réagir.

Un pouvoir discrétionnaire illimité mais non exercé est à déconseiller. On peut divulguer certains faits et délimiter l'étendue d'une juridiction sans sacrifier l'efficacité d'un organisme. Il se peut que certaines données financières soient de nature confidentielle. Toutefois, cela n'a pas empêché la Commission des valeurs et du change de s'occuper de renseignements financiers d'une teneur très confidentielle, ni d'exprimer publiquement son opinion sous forme de conseils, en se livrant à des hypothèses. Aucun nom n'est livré au public, mais les faits saillants qui réclament une décision se trouvent définis. A la suite de ces expressions d'opinion, le public, les tribunaux, les spécialistes en la matière et les législatures sont mis au courant non seulement des visées précises de la loi générale, mais aussi des raisons qui ont amené l'organisme à en venir à certaines conclusions.

Les décisions rendues publiques, les recommandations, les déclarations de principe favorisent l'efficacité et une société juste, laquelle, puis-je ajouter, n'est pas uniquement l'un des objectifs du Canada, mais aussi des États-Unis; elles permettent aussi à l'organisme, parfois, de sauvegarder ce qui mérite de l'être. Et pourtant, toute politique formelle à cet égard comporte un autre risque. Nécessairement, les décisions rendus publiques réduisent les pouvoirs discrétionnaires. Que dire du nouvel organisme qui est chargé de nouvelles responsabilités dans un domaine encore largement inexploré? Qu'en est-il de l'organisme qui désire effectuer des expériences et qui veut maintenir une certaine souplesse, tout en procédant par tâtonnements afin de trouver une solution à certains problèmes? La décision rendu hier ne répond peut-être pas aux besoins d'aujourd'hui. Les politiques d'aujourd'hui se fondent peut-être sur des hypothèses, faute de mieux.

Dissipons toute équivoque. L'exercice du pouvoir discrétionnaire ne nie pas à l'organisme le droit de modifier son point de vue. Au contraire. En révélant au public qu'on a effectué certaines expériences, on manifeste une certaine confiance envers les citoyens, laquelle, à son tour, peut susciter une certaine participation, c'est-à-dire une démocratie participante.

En rendant publique une décision, l'organisme peut prendre connaissance de nouveaux faits qui lui permettront de conduire des expériences encore plus probantes. Pourquoi l'organisme dépendrait-il uniquement de ses propres ressources et éprouverait-il de ce fait de la difficulté à modifier son attitude s'il peut rallier l'appui de la communauté tout entière? En rendant publiques les décisions qu'il prend, l'organisme favorise le changement.

Au moyen de crédits et de comités spéciaux, le Congrès américain a cherché à passer en revue et à déterminer la ligne de conduite des organismes. Grâce à des mesures législatives précises, notamment l'*Administrative Procedure Act* et la *Freedom of Information Act*—sanctionnées comme il se doit le 4 juillet 1966—le Congrès a annoncé une politique nationale en vertu de laquelle toutes les décisions seront publiées. Grâce à la création de la Conférence administrative des États-Unis, le Congrès et le Président ont établi une tribune pour qu'il y ait prise de contact entre les divisions législative, exécutive et administrative du gouvernement ainsi qu'avec le public.

• 1005

Et ce n'est là que le commencement. «Il nous faut, a dit le professeur Davis, non seulement des études empiriques, mais aussi des études plus philosophiques. Notre jurisprudence, des points de vue de l'administration, de la police, de la poursuite et des pouvoirs discrétionnaires, doit être mise au point. *Il nous faut une nouvelle jurisprudence qui englobe toute la justice, non pas seulement la* partie la plus facile».

Peut-être pourrais-je ajouter ceci avant de terminer: il me semble que la discussion aux États-Unis parmi les universitaires—et je pourrais ajouter parmi les législateurs—en ce qui concerne le rôle des tribunaux dans la révision judiciaire et la révision des instruments statutaires dans la mesure où ils ont trait aux organismes administratifs, peut être souhaitable, mais dans l'échelle des priorités, le rôle de la législature, pour ce qui est d'encourager et, si nécessaire, de contraindre le libre exercice des pouvoirs discrétionnaires par les organismes administratifs, va, à mon sens, accomplir bien davantage. Merci, monsieur le président.

[*Pour les pouvoirs que comporte le mémoire, voir l'Appendice E.*]

Le président: Merci beaucoup, monsieur Baum. Il y a tant d'aspects que nous pourrions aborder qu'il est difficile de savoir ce qui convient le mieux. Peut-être pourrais-je vous poser cette question d'ordre général: vous êtes maintenant au Canada depuis quelque temps, et je suis certain que vous avez pris des notes au sujet de la procédure administrative en honneur au Canada; je me demande si vous auriez quelques commentai-

res d'ordre général à formuler au sujet de cette procédure et, surtout, dans la mesure où elle a trait au sujet qui nous occupe.

M. Baum: J'ai étudié d'aussi près que possible la procédure administrative en usage au Canada. J'hésite à parler d'un organisme particulier ou à généraliser, car j'estime qu'il est important pour moi d'aller au fond des choses et de consacrer pas mal de temps à l'étude de la situation avant de chercher à généraliser.

Quoi qu'il en soit, il me semble que le Canada doit faire face aux mêmes problèmes que les organismes administratifs américains, britanniques ou australiens, car les problèmes que j'ai évoqués sont plus ou moins d'ordre universel. Ils se posent peut-être aussi en Union soviétique.

Le président: La parole est à M. McCleave.

M. McCleave: Puis-je poser quelques questions à M. Baum? D'abord, pourrions-nous revenir à l'exemple de la *Federal Trade Commission* que vous avez cité? Qui désigne le président et les membres de cette Commission?

M. Baum: La *Federal Trade Commission* est l'un des grands organismes de réglementation que M. Hoover appelle «la quatrième branche acéphale du gouvernement». Les commissaires sont censés être, dans une certaine mesure, indépendants du Président et de la législature. Ils sont au nombre de cinq. Ils sont nommés par le Président avec le consentement du Sénat. Au maximum, trois doivent partager les mêmes principes politiques mais, en réalité, si le Président est un démocrate, les représentants républicains qu'il nommera différeront peut-être de ceux qui seraient nommés par un président républicain.

Le Président élu Kennedy, à la suite d'un rapport qui a été présenté par le professeur Landis en 1960, avant son avènement au pouvoir, avait avec le consentement du Congrès, approuvé et appliqué des bills portant réorganisation des organismes administratifs.

Aux termes de certains de ces bills de réorganistion, le Président était autorisé à désigner le président de l'organisme. C'est-à-dire que le président était choisi et approuvé de la manière que j'ai indiquée, mais sur les cinq,

• 1010

le Président des États-Unis peut désigner le président de la *Federal Trade Commission*, de la *Securities Exchange Commission* et, je crois, de la *Federal Communications Commission*. Il y a des bills de réorganisation distincts.

Il s'agit d'un pouvoir important, car, à son tour, le président dirige le mécanisme administratif de l'organisme; c'est lui qui engage et qui congédie les membres du personnel, sous réserve des règlements du service civil; en outre, il peut approuver certains genres d'enquêtes. A la suite de ces mesures de réorganisation, les liens qui unissaient à l'exécutif les organismes administratifs se sont raffermis, du moins en ce qui concerne les principaux organismes de réglementation. Cela répond-il à votre question?

M. McClave: Oui.

M. Gibson: J'ai une question complémentaire. Les membres de la Commission doivent-ils avoir acquis de l'expérience en droit ou en science politique?

M. Baum: Non.

M. Gibson: Croyez-vous que cela serait souhaitable?

M. Baum: Lorsque je préparais ma thèse de doctorat, j'ai peut-être pensé que ce serait souhaitable, car s'il me fallait un doctorat, pourquoi ne pas en exiger un des autres aussi. Je dois dire, cependant, que certaines gens qui n'avaient pas de diplôme de droit sont venus travailler pour le compte de certains organismes et ont fait de la bonne besogne, peut-être même ont-ils fait un meilleur travail que s'ils en avaient possédé un.

La semaine dernière—j'imagine que je suis autorisé à en parler—j'ai tenu une conférence sur les communications à la faculté de droit d'Osgoode Hall de l'Université York, et j'y ai rencontré pour la première fois M. Juneau et M. Boyle; ils m'ont grandement impressionné. Je ne crois pas que ces gens soient avocats et, pourtant, je crois qu'ils connaissent fort bien leur domaine. Je n'approuve peut-être pas toutes leurs décisions, mais ils sont dignes de respect pour le dynamisme avec lequel ils accomplissent leur tâche. Il y a environ un an, on a posé à M. le juge Black, dans une entrevue télévisée, la question suivante: «Pouvez-vous concevoir que des personnes non versées dans le droit puissent faire partie de la Cour suprême?» Il répondit: «oui». Il a nommé, par exemple, M. Walter Lippman. Quiconque a lu son ouvrage intitulé «Public Philosophy» ne saurait nier qu'il serait tout désigné pour faire partie de la Cour suprême. Parfois, j'estime que les tribunaux semblent attacher trop d'importance aux recueils des lois et pas assez au bien-être du public.

M. Baldwin: Puis-je dire que je partage sans réserve cette opinion. Après avoir pratiqué le droit pendant trente ans, il m'a fallu dix ans par la suite pour devenir un parlementaire raisonnablement compétent, car j'ai dû désapprendre toutes les fausses notions que j'avais apprises en tant qu'avocat. Par conséquent, je partage votre avis.

M. McCleave: Je dois dire, pour l'édification des membres de l'Association du Barreau qui liront ce rapport, que je diffère entière-

ment d'avis avec M. Baldwin. Dans son cas, il a fait preuve de compétence dès le début.

Monsieur le professeur Baum, la FTC est-elle comptable à un comité mixte du Congrès ou à un comité de l'une ou l'autre Chambre?

M. Baum: Le Congrès a des comités de veille—qui ne sont pas désignés comme tels—mais qui accomplissent une telle fonction auprès de tous les organismes. Le Comité des crédits de la Chambre—car les mesures fiscales doivent être présentées d'abord à la Chambre—accomplit cette fonction grâce à un régime de sous-comités ayant certaines structures. Le budget n'est pas présenté par l'organisme administratif proprement dit, mais il est présenté au Congrès par l'entremise du Bureau du budget, qui relève du Président. Qu'il me soit permis de revenir un peu en arrière afin que vous ayez une meilleure idée de la façon dont le régime fonctionne, du moins en autant que j'ai pu le constater; le Bureau ne se borne pas à jouer le rôle d'un comptable ou bien à dire: «Combien voulez-vous?» «Avez-vous observé toutes les formalités?» Le Bureau détermine la ligne de conduite et dira à un organisme comme la

• 1015

Federal Trade Commission: «Occupez-vous davantage de convaincre le public de respecter volontairement les règlements, et passez moins de temps à vous occuper de questions litigieuses.» Puis il établira le budget en conséquence.

Ensuite, le budget est soumis au Congrès. Le sous-comité désigné (qui est toujours le même) tient ensuite des audiences. Par conséquent, ce sont toujours les mêmes gens—pourvu qu'ils soient réélus—qui font partie du comité et qui interrogent les témoins.

Au cours de leur interrogatoire du président et des membres de la Commission, qui doivent comparaître devant le sous-comité, ils leur demandent de rendre compte des réalisations de l'organisme, puis, si les circonstances sont favorables du point de vue politique, ils fournissent à l'organisme l'occasion de demander d'autres genres de crédits.

Outre les comités des crédits, il y a des comités spéciaux de la Chambre et du Sénat qui s'occupent de domaines particuliers. Par exemple, les comités spéciaux de la Chambre et du Sénat qui étudient les petites entreprises se préoccupent vivement de l'activité de la *Federal Trade Commission* qui est, jusqu'à un certain point, l'organisme chargé de cette fonction. Par conséquent, lorsque l'organisme a, une fois, exprimé une opinion à titre consultatif dans le domaine de la publicité conjointe—il s'agit d'un certain nombre de petites entreprises qui se font concurrence et qui s'entendent pour publier une annonce dont elles acquittent chacune une partie du coût—d'après laquelle une telle façon d'agir constituait une fixation de prix et, par conséquent, était illégale, le comité spécial de la Chambre chargé d'enquêter sur les petites entreprises convoqua une audience spéciale. Il dit à l'organisme qu'il avait tort puis publia un rapport. L'organisme se ravisa et modifia son attitude. Voilà le genre de surveillance dont j'ai parlé tantôt.

M. McCleave: Vous avez parlé dans votre mémoire de ce matin de la question du secret; s'agissait-il d'un droit implicite ou explicite consigné aux statuts organiques de la Commission?

M. Baum: Le secret semble la règle en ce qui concerne les affaires de l'État, mais il n'est pas répréhensible; il ne cause aucun tort. Un statut, tout en étant secret, pourrait recommander l'absence de toute réticence. Il s'agit simplement de la façon dont les organismes agissent afin de faire face à leurs responsabilités.

M. McCleave: Les comités de la Chambre doivent-ils s'y attaquer comme s'il s'agissait d'huîtres afin d'y chercher les perles qu'elles recèlent?

M. Baum: Oui, ce qui explique la difficulté qu'éprouvent les comités permanents à faire quoi que ce soit. Si vous avez un organisme chargé de revoir des centaines de milliers de cas, que peut faire un comité permanent, si puissant soit-il, afin de modifier en quelques heures la façon de voir de l'organisme?

M. McCleave: Vous avez dit que, dans certains cas, l'organisme a été chargé de procéder d'une nouvelle façon afin de rendre ses décisions. N'est-ce pas ce que vous nous avez dit tantôt?

M. Baum: Oui, et ce qui se produit aux États-Unis—et j'estime que c'est un événement utile—c'est que, pour la première fois, des universitaires comme le professeur Davis et

• 1020

moi-même, j'espère, ainsi que certains législateurs, commencent à s'occuper de la question fondamentale qui consiste à aider les organismes à restructurer leurs fonctions discrétionnaires qui, en réalité, représentent 90 p. 100 de tous leurs travaux. La plupart des avocats praticiens n'ont pas à faire face à des questions juridiques réellement difficiles, car, même après qu'une solution a été apportée à ces questions juridiques, il appartient à l'organisme de décider ce qu'il doit faire ou non. Très rarement dans ma propre pratique ai-je dit à certains organismes: «Faites cela». Je me suis souvent présenté devant certains organismes chapeau bas. Nous nous sommes préoccupés aux États-Unis d'aider les organismes à restructurer leurs opérations afin qu'ils puissent exercer des pouvoirs discrétionnaires

au vu et au su de tout le monde. Je crois que la législature peut accomplir de grandes choses en ce qui concerne la restructuration non pas en disant à un organisme: «Vous allez exercer vos pouvoirs discrétionnaires de telle ou telle façon», mais en aidant l'organisme à adopter des structures et des régimes grâce à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires afin que, en votre qualité de législateurs, vous puissiez mieux comprendre ce qu'ils accomplissent.

M. McCleave: De ces sous-comités et comités qui passent en revue les travaux de ces organismes vous avez dit: «Que peuvent-ils faire en quelques heures?» Je me demande si c'est là une manifestation de frustration ou une figure de rhétorique, mais puis-je vous poser cette question: N'y aurait-il pas des fonctionnaires permanents qui pourraient maintenir un genre de liaison et étudier ces organismes particuliers, puis qui pourraient présenter un rapport au comité même, ou bien laisse-t-on aux sénateurs et aux représentants la responsabilité de faire toutes ces recherches?

M. Baum: Chaque comité a en général un personnel assez important composé de gens touchant des traitements élevés, ce qui signifie, nous l'espérons, que ce sont des gens compétents. Ils sont autorisés à enquêter sur les travaux d'un organisme. Parfois, ils peuvent même exiger la production des dossiers. Mais, à moins que les procédures ne soient bien établies, on ignore si l'organisme suit les méthodes que vous préconisez. Peut-être me suis-je mal exprimé, mais c'est ce que je veux dire.

M. McCleave: Ma dernière question, monsieur le président, a trait aux lois américaines, l'*Administrative Procedure Act* et la *Freedom of Information Act*. En outre, nous avons obtenu des explications concernant les directives utilisées au Royaume-Uni ainsi qu'en Saskatchewan et au Manitoba en ce qui concerne les pouvoirs délégués qui peuvent être utilisés ou non conformément aux désirs des législateurs. J'imagine que vous avez étudié ces sept ou huit principes directeurs vous-même. En êtes-vous au courant?

M. Baum: Parlez-vous de la *Freedom of Information Act*? Non, monsieur.

M. McCleave: J'ignore les dispositions de ces lois, mais j'ai une idée de la pratique adoptée par la Chambre des communes de Grande-Bretagne, ainsi que par les assemblées législatives de la Saskatchewan et du Manitoba en ce qui concerne le «filtrage» des décrets du conseil et des règlements adoptés par suite de délégations d'autorité.

M. Baum: Puis-je insister sur le fait qu'aux États-Unis le public n'est jamais mis au courant de beaucoup des règles établies par certains organismes; par conséquent, il ne peut les révoquer en doute. C'est en réalité ce problème qui me préoccupe. Les *Administrative Procedure Act* et *Freedom of Information Act* des États-Unis permettent certains genres de règlements. Or, dès que les règlements sont publiés et si leurs répercussions sont préjudiciables à certaines gens, ces derniers peuvent recourir aux tribunaux afin de faire valoir leurs droits.

Ils peuvent aussi recourir aux membres du Congrès. A mon avis, le groupe de pression représentant les fabricants de cigarettes a réussi à atténuer les effets de la règle concernant la réclame relative aux cigarettes proposée par la *Federal Trade Commission*. Mais en ce qui concerne la délégation de pouvoirs et la surveillance exercée à cet égard par la législature pour ce qui est de l'exercice de la délégation de pouvoirs par l'organisme, aucun contrôle général ne s'exerce sauf pour les cas étudiés individuellement.

• 1025

Le Congrès n'a posé aucun principe directeur pour déterminer si telle délégation de pouvoirs est appropriée ou non. L'*Administrative Procedure Act* prévoit la façon dont les règles doivent être promulguées. Mais bien des organismes ne se conforment pas aux prescriptions de cette loi.

M. McCleave: Nous faisons face à deux problèmes différents, bien entendu: celui que j'ai mentionné et l'autre dont vous avez parlé ce matin.

M. Baum: En effet.

M. McCleave: Merci, monsieur le professeur Baum. Loin de moi l'idée d'abuser de la bienveillance du Comité, mais serait-il possible d'obtenir le texte de ces lois pour la gouverne du Comité?

Le président: Oui, le secrétaire remettra aux membres des exemplaires de ces deux lois. La parole est à M. Baldwin.

M. Baldwin: Aux États-Unis, il y a une ligne de démarcation constitutionnelle très prononcée entre les groupes exécutif et législatif; or, vous avez dit que bon nombre des nominations sont faites seulement avec l'avis —est-ce avec l'avis ou avec le consentement?

M. Baum: Avec le consentement du Sénat.

M. Baldwin: J'essaie de vous poser des questions tendancieuses.

M. Baum: Comme tout bon avocat.

M. Baldwin: Nous avons constaté qu'au Canada, où il n'y a pas de ligne de démarcation, le problème est encore plus grave, car les nominations sont faites sans qu'il y ait consultation du corps législatif. Le corps

législatif n'a donc pas, sans l'intervention de l'exécutif, la même liberté de mise en doute, effective ou éventuelle, qu'aux États-Unie. Autrement dit, le gouvernement qui siège à la Chambre des communes—et la chose s'applique à tous les partis politiques, comme nous ne saurions à mon avis l'ignorer—peut exercer, et exerce de fait, une certaine influence sur le groupe législatif, c'est-à-dire sur les députés.

Ces faits n'existent pas aux États-Unis. Et tout problème de cette nature qui se pose sera probablement beaucoup plus accentué au Canada.

M. Baum: D'après-moi—et je dirai, par prudence, que ce n'est là qu'une hypothèse—le problème est peut-être plus grand au Canada qu'aux États-Unis lorsqu'il s'agit de comprendre ce que font les organismes administratifs, c'est-à-dire la façon dont ils usent du pouvoir législatif qui leur est dévolu.

M. Baldwin: Le bon sens nous fait évidemment admettre qu'il serait absolument impossible d'examiner plus qu'un nombre très limité, qu'une toute petite fraction, de tous les cas qui pourraient se produire relativement aux instruments statutaires ou à l'exercice, par les organismes non judiciaires, de pouvoirs discrétionnaires qui dépasseraient la compétence du Parlement. Croyez-vous que l'établissement éventuel de rouages qui permettraient l'étude approfondie de l'instrument et l'examen de cas particuliers dans lesquels ont été appliqués les pouvoirs de cet instrument auraient des effets salutaires pour les institutions elles-mêmes et en ce qui concerne la rédaction des décrets du Conseil et des instruments statutaires?

M. Baum: Je pense que oui. Il serait peut-être bon d'étudier la structure de la Conférence administrative des États-Unis, ou d'une autre institution fondée sur un principe analogue, c'est-à-dire un organisme créé par les statuts et financé par le gouvernement, qui

• 1030

permettrait de réunir les membres de l'assemblée législative et de l'exécutif avec les dirigeants des administrations, et certains membres bien renseignés du public, en vue de bien comprendre, en premier lieu, les processus et les problèmes des institutions administratives, puis de formuler des recommandations à titre continuel. Ces recommandations pourraient s'adresser au ministre ou au Parlement, ou encore à l'organisme en cause, de façon à rendre facultative la sanction au niveau élevé. On établirait ainsi la formule d'une étude continuelle et non pas sporadique des organismes administratifs. Pareille institution pourrait, avec le temps, assumer le rôle d'ombudsman, mais pas dans les cas individuels d'injustice envers un particulier—dont il sera, toutefois, certainement tenu compte, comme de juste; cependant, dans tout régime de priorités, dans tout système de valeurs, il importe peut-être d'empêcher que se reproduisent des injustices semblables par rapport à d'autres particuliers et de pouvoir apprendre et tirer profit de l'expérience acquise. C'est dans cet ordre d'idées que la conférence, en examinant les problèmes du point de vue institutionnel, pourrait redresser les injustices qu'elle constate dans une aire donnée. Nul besoin de siéger seul l'ombudsman, assisté peut-être par un personnel qui attend et tâche de relever des problèmes individuels d'injustice. Sans avoir pour fonction de dépister des cas particuliers d'injustice comme tels, la conférence cherchera à créer les conditions nécessaires à un fonctionnement aussi équitable qu'efficace de l'appareil administratif, de l'assemblée législative et de l'exécutif. Son caractère sera positif et non pas négatif.

M. Baldwin: Oui, je suis complètement d'accord. Toutefois, ne conviendrez-vous pas qu'au début, l'occasion de régler certains cas isolés d'injustice aussi évidente que grave pourrait mener, si non à toute une jurisprudence, toutefois à ceci: si chaque différend entre deux personnes—et je me fonde sur la Loi d'interprétation en ce qui concerne le terme personne—devait être traité devant les tribunaux, ceux-ci n'en finiraient plus. Il y a eu des causes types à la Cour suprême du Canada et même au conseil privé, aux tribunaux principaux et provinciaux. Tout bon avocat qui écoute les doléances de son client, lui dire: «Attendez, ce n'est pas là une bonne cause.» Je ne m'étendrai pas sur ce que l'avocat fera alors éventuellement, mais ce sont certainement les causes types qui détermineront les conseils que l'homme de loi donnera à son client, de sorte que le cas individuel n'est pas mis en discussion; il se fie alors à une décision raisonnée fondée sur ce qu'il sait être la jurisprudence.

Sans vouloir dire que le tribunal que nous pourrions recommander soit absolument tenu de traiter constamment, d'une manière quasi judiciaire, les exemples et les cas d'injustice et de manque d'équité ainsi que l'application inappropriée des instruments statutaires je

vous ai demandé si, dans ces conditions, un premier exemple de cette nature ne pourrait pas parfois avoir un effet salutaire et utile en permettant d'établir les bases du comportement futur des institutions.

• 1035

M. Baum: C'est ce que je crois, en effet. J'ajouterai simplement qu'il importe d'avoir aussi la confiance de l'appareil administratif. J'espère que le système d'*ombudsman* qu'on instituera pour découvrir les injustices, sera conçu de façon à s'appliquer au particulier en cause et à l'institution ou à l'organisme en défaut. Il importe aussi, en cherchant à agir en ce sens, de ne pas provoquer de réaction excessive de la part de l'institution dont il s'agit et de ne pas lui inspirer une crainte qui risquerait d'atrophier son pouvoir. Je le dis simplement à titre d'avertissement, *de caveat.*

M. Baldwin: Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Le président: Je me permettrai d'interjeter une observation que je crois utile: Il me semble qu'il y a une différence radicale entre le problème des États-Unis et le nôtre. J'ai l'impression qu'aux États-Unis la plupart des règlements sont établis par les institutions ou organismes, alors qu'au Canada c'est le Cabinet ou un des ministères qui les institue. Il s'agit donc là plutôt de règlements *ad hoc* ou spéciaux. Je demanderai à M. Baum de vouloir bien, au moment voulu, comparer à notre intention le rôle joué par la proclamation et l'ordre présidentiels aux États-Unis, qui ressemble à notre décret du Conseil. Toutefois, étant donné que la prise de décision relève d'un autre pouvoir au Canada, je suppose que l'exposé fera ressortir les deux côtés de la présente discussion.

M. Baldwin: Il y a une distinction et, d'autre part, une similarité: l'assemblée législative est, dans les deux cas, la source d'autorité et, en fin de compte, la source de toute tentative de redresser un manque d'équilibre qui se serait produit. C'est dans l'application que se trouve une différence marquée entre les deux pays; néanmoins, je suppose, qu'au fonds, il s'agit du même problème.

Il y a une autre question qui se pose: Si le présent Comité recommandait, et que le Parlement et la Chambre acceptaient, une mesure comme l'institution d'un comité de la Chambre ou un comité mixte en vue d'examiner ces problèmes, seriez-vous d'avis que les audiences du comité devraient, dans certains cas, être publiques? Si je mentionne ce point, c'est que je reviens juste du Royaume-Uni où j'ai assisté à une séance du Comité des instruments statutaires qui m'a vivement impressionné; mais le comité se réunissait dans les profondes entrailles de Westminster, et aucun autre membre du public n'était présent. Je ne propose pas qu'on recherche une publicité sensationnelle, mais il y a des moments où des séances publiques auraient une certaine utilité; la question m'a été posée sans ambages par certains membres du comité qui n'étaient pas du tout satisfaits des résultats obtenus par cette commission parlementaire.

M. Baum: Je me demande si les séances continuelles à huis clos d'un comité des instruments statutaires ne constitueraient pas un conflit par rapport aux fins visées. A mon avis, pour obtenir de bons résultats, il serait fort souhaitable de tenir autant de séances que possible en public. Ce n'est pas pour esquiver la question, mais il me semble que la séance publique est préférable. En ce qui concerne la conférence administrative, on envisage maintenant de publier, sous la forme d'un document, les antécédents et l'historique des problèmes particuliers dont sera saisie la conférence afin de faire mieux comprendre les résolutions adoptées. Il me semble que dans les conférences à huis clos beaucoup de choses se perdent qui ne devraient être fermées au public que si de bonnes raisons l'exigeaient. Il faudrait que ces raisons soient vraiment valables pour qu'en les révélant au public, on puisse lui dire qu'il doit rester dans l'ignorance sur ce point, bref qu'il soit possible de se faire bien comprendre par ses commettants quand on leur dit: «il s'agit de telles et telles choses, qui ne peuvent vous être révélées». Voilà comment j'envisage le problème.

• 1040

M. Baldwin: J'ai une autre question à poser. Mettons qu'on songe à adopter quelque chose comme l'usage britannique mais ce n'est que purement hypothétique, car j'ai, dans l'ensemble, des doutes au sujet de cette pratique. Comme vous le savez, les mandats, là-bas, sont très restreints, et le règlement qui s'y réfère et qui a été modifié récemment en

empêche l'examen intégral. Il n'est, je crois, rétroactif que dans certains cas et comporte des conséquences inusitées. Vous ne l'ignorez certainement pas. Avez-vous songé à la mesure dans laquelle on imposerait certaines limites et quelle en serait la nature, afin de conférer une utilité pratique à une commission parlementaire qui ne disposerait que de peu de temps et d'occasions, et d'un appareil limité.

M. Baum: J'aurais tendance, à cette conférence ou au comité, de jeter un coup d'œil général sur le genre de problème qui s'y pose; puis en s'inspirant de sa propre expérience, ce comité rédigerait un projet de mandat qui serait soumis au Parlement, ou à qui de droit, et agirait en conséquence. A mon avis, il serait peu souhaitable de concevoir le mandat dans un cadre trop étroit. Je ne le conseillerais pas. Si l'on veut, comme je le crois, s'acquitter de certaines fonctions, il faudrait lui laisser de la souplesse pour pouvoir continuellement le mettre au point. Il faudrait éviter qu'à la fin de la troisième année, une compétence trop exactement définie, qui ne permettrait pas de régler quelque problème connexe, exige l'établissement d'un autre comité, puis d'une liaison entre les deux, ce qui risquerait d'entraîner la faillite de tout le procédé.

M. Baldwin: Je n'ai plus qu'une question à poser. Estimez-vous que le Parlement et, d'ailleurs, tous les gouvernements, ont de plus en plus tendance à augmenter leur pouvoir et leur flexibilité de façon à pouvoir agir et procéder à des changements sans avoir à s'adresser trop souvent à l'assemblée législative qui leur confère leur autorité? Je me fonde sur mon étude de la dernière édition du rapport de l'Organisation européenne de coopération et de développement (OECD) qui comprend, comme vous le savez, un grand nombre des pays démocratiques. Je constate donc que, dans ce rapport, on met l'accent sur la souplesse, sur la possibilité d'agir vite, sans hésitation et utilement, et de changer de cours de temps à autre. On pense, en effet, à des crises concernant la monnaie et le change et ainsi de suite, mais j'estime que le but en est évident, et je voudrais savoir si, à votre avis, le phénomène existe de fait.

M. Baum: Peut-être que oui, mais s'il en est ainsi, et si l'on peut employer le terme «faute», c'est «la faute» de l'assemblée législative qui n'aura pas su organiser ses fonctions et ses attributions de façon à pouvoir s'acquitter de ses tâches impératives dans une société complexe, industrielle et urbaine. Lorsque vous constituez une nation, il faut pouvoir comprendre les besoins de la population et y donner suite. Je dis «vous», ce qui est peut-être inapproprié de ma part. Je parle, en effet, des États-Unis et de nos problèmes là-bas. Si l'assemblée législative ne peut agir en l'occurrence, ce sera quelqu'un d'autre, peut-être l'exécutif, ou un organisme administratif, ou, dirai-je, le peuple lui-même.

M. Baldwin: Évidemment, je pense à la situation d'il y a quelques années, quand sévissait une crise des changes et que le gouvernement du jour qui devait y faire face, au moment d'une campagne électorale, a été forcé de régler en partie la question en recourant d'une façon qu'on a, depuis, jugée illégale aux règlements concernant le tarif des douanes et autres. Je ne rentrerai pas dans le détail, mais il s'agissait alors de centaines de millions de dollars. On a laissé entendre à l'époque que c'était un exercice illégal de pouvoirs légitimes. Les pouvoirs existaient effectivement, mais on ne les a pas exercés comme il le fallait. Le gouvernement a évidemment répondu qu'il s'agissait d'une crise. Le Parlement ne siégeait pas; si nous avions tardé, surtout pendant la campagne électorale jusqu'à ce qu'elle soit terminée et que le gouvernement, quel qu'il soit, ait convoqué le Parlement, le dommage aurait peut-être été irréparable.

Voilà ce que les gouvernements avancent à l'heure actuelle. Cette sorte de chose se produit de temps à autre. Je ne le préconise pas, entendez-moi bien, mais il s'agit d'une réalité à laquelle il faut faire face. Nous réclamons donc des pouvoirs plus étendus et une plus grande souplesse; par conséquent, lorsque nous nous y opposons—et je m'y oppose, sans aucun doute, chaque fois que c'est possible, mais pas toujours avec succès—je me demande si cet état de choses ne démontre pas la nécessité du genre de contrôle que nous essayons de discuter au sein du Comité.

M. Baum: Oui.

M. Baldwin: C'est une réponse très brève par rapport à la longueur de ma question. Je vous remercie quand même.

M. Gibson: Monsieur Baum, votre exposé m'a beaucoup intéressé. Nous nous débattons avec le problème d'un comité de révision quelconque, d'une révision des statuts ou règlements, et la question me paraît présenter deux aspects distincts, l'un étant celui de la plainte ou plutôt de l'enquête, et le deuxième,

celui du redressement. En ce qui concerne la plainte, il me semble que nous nous trouvons

• 1045

en face d'une multitude de règlements, ce qui pose la question de savoir s'il faudrait instituer des rouages de quelque nature pour vérifier chacun de ces règlements ou s'il y a lieu de procéder à une vérification par sondage, comme le ferait une société de juristes ou un service de comptabilité, ou encore un comité disciplinaire, en désignant les règlements d'un service de l'État et ceux d'un autre pour les étudier de près. Lequel des deux fera dans ce cas l'objet de vos observations? Le deuxième aspect suit la formulation de la plainte; mettons, par exemple, que M. MacGuigan, membre de notre comité, dise qu'un sous-comité, qui examinera les règlements du ministère des Postes, est prié de nous faire, un mois après en avoir pris connaissance, rapport de ses conclusions?

M. Baum: Ce serait un monstre s'il agissait ainsi.

M. Gibson: La pratique pose des problèmes ardus, et je me demande s'il ne faudrait pas que l'enquête sur les règlements incombe à un groupe différent de celui qui, ayant pris connaissance des plaintes portées, les règlerait d'un point de vue semi-judiciaire.

M. Baum: A mon avis, je ne voudrais pas qu'un groupe quelconque ait pour tâche d'examiner le bien-fondé ou les défauts des règlements d'un organisme quelconque. Il vaudrait mieux, je crois, s'efforcer d'une façon continuelle d'aider les divers organismes à élaborer un processus de prise de décisions ainsi que les moyens d'assurer, dans ce cadre, que ceux qui sont chargés de l'application des règlements en comprennent bien la portée.

M. Gibson: Vous avez signalé que celui qui s'occuperait des Postes serait aux prises avec une avalanche de règlements. Mais il n'en serait pas ainsi s'il en choisissait une dizaine au hasard. Je me demande si nous ne pourrions pas agir de cette façon, en examinant d'abord, tout simplement, un ou deux règlements d'un ministère, c'est-à-dire en commençant le travail à une petite échelle.

M. Baum: Si j'en avais l'occasion, ou si l'on m'attribuait la tâche d'examiner les services postaux, je trouverais plus intéressant d'apprendre comment ce ministère formule ses règlements que d'en connaître la substance. Ce qui m'intéresserait surtout, serait de savoir comment ceux à qui échoit cette tâche en assurent l'application. J'ai é é dans plusieurs organismes aux États-Unis où les ordres donnés en haut lieu n'atteignaient

• 1050

jamais le personnel des divers bureaux. Ces points sont de première importance, car on a dévolu à l'organisme dont il s'agit la responsabilité d'exercer son jugement au sujet de sa décision éventuelle en ce qui concerne une question déterminée. J'hésiterais avant de conférer à une assemblée législative la fonction d'intervenir et de tout recommencer.

Ce que je verrais avec plus de faveur, serait que l'assemblée législative et l'exécutif veillent à ce que l'organisme en question formule des règlements équitables selon un procédé équitable. Que les règlements soient bons ou mauvais à toutes les fins n'a pas grande importance. Il faut évidemment s'efforcer d'en établir de bons, mais les êtres humains sont ce qu'ils sont. Il y aurait lieu de faire connaître ces règlements au public, sauf quand de bonnes raisons s'y opposent, et il faudrait veiller à ce qu'ils soient fidèlement et uniformément appliqués.

M. Gibson: J'espère que vous me pardonnerez cette critique, mais nous nous réunissons une heure et demie durant, deux jours par semaine. Comment pouvons-nous passer notre temps à veiller ainsi à cette application? Je croyais que le comité avait été institué pour vérifier par sondage les règlements des ministères en en prenant un, par exemple, du ministère des Postes et un autre du ministère de la Défense, pour les lire afin d'en tirer des conclusions et, enfin, pour voir si le règlement relève bien de la compétence du fonctionnaire supérieur qui l'a institué; sinon, il y aurait lieu de faire, à cet égard, la plus grande publicité.

M. Baum: C'est vous qui connaissez le mieux vos problèmes du point de vue du temps dont on dispose. Aux États-Unis, le temps presse à peu près autant, mais le Congrès, l'exécutif et les divers organismes d'État ont jugé qu'il valait la peine de mettre sur pied une conférence où l'on consacrerait tout le temps voulu, moyennant une indemnité adéquate, à comprendre la structure des prises de décisions par les diverses institutions et à l'examiner honnêtement et en toute équité.

Il me semble qu'il y a là un problème de taille à résoudre, mais qu'il vous incombe une grande responsabilité; c'est-à-dire que, si vous faites partie d'un corps législatif, il faudra vous demander—excusez-moi d'employer, de nouveau le pronom «vous»; c'est simplement la manière d'un professeur de droit,

d'un homme de loi, et j'ai, en plus, le désavantage d'avoir été journaliste—c'est pourquoi...

M. Gibson: Très intéressant; nous aimons votre façon d'aborder le sujet.

M. Baum: ... vous devez vous demander, en raison de vos responsabilités, si ces responsabilités peuvent être satisfaites d'après vos possibilités. S'il est impossible d'y satisfaire en fonction de vos possibilités, il faut alors redéfinir la chose soit en fonction de l'objectif principal, soit en fonction de l'acquisition de possibilités complémentaires relativement au temps disponible pour accomplir la tâche. Je concède que si vous travaillez deux jours par semaine, ou deux heures, ou quelque période que ce soit...

M. Gibson: En ce qui a trait au présent comité; il existe deux ou trois autres comités...

M. Baum: Bien sûr.

M. Gibson: ...et il y a la Chambre des communes.

M. Baum: Exact. Je crois qu'il faut procéder à une redéfinition quelconque. Aux États-Unis, nous avons organisé la conférence et nous avons donné aux sous-comités itinérants chargés d'entrer en rapport avec le public certains pouvoirs concernant des attributions précises afin de faire rapport à la conférence plénière aux fins d'étude, de discussion et de résolution. Il s'agit d'une initiative de longue haleine, mais je crois qu'elle est beaucoup plus profitable, si vous voulez bien excuser ma franchise, que d'étudier successivement certains règlements en se demandant: «Que faisons-nous de celui-ci?»

• 1055

M. Gibson: Savez-vous que le bureau de notre Conseil privé exerce un certain contrôle sur les règlements? Ils ne sont pas automatiquement promulgués. Nous ne sommes pas satisfaits de l'excellence de cette méthode, mais il existe néanmoins une certaine vérification.

M. Baum: Je serais vivement intéressé à prendre connaissance des documents afin de me rendre compte du genre d'examen que fait subir le Conseil privé à ces règlements; j'aimerais savoir si tous les règlements sont soumis au bureau du Conseil privé, c'est-à-dire si les organismes n'ont pas de politiques qui ne se présentent jamais sous forme de règlements mais qui, de fait, équivalent à des règlements.

M. Gibson: Nous espérons porter tout cela aux dossiers publics plus tard au cours du mois.

M. Baldwin: C'est comme si l'on demandait à l'époux, le jour de ses noces, si sa dulcinée est belle!

Le président: Monsieur Gibson, avez-vous d'autres questions à poser?

M. Gibson: Oui monsieur. Je ne puis m'imaginer que nous puissions posséder de telles connaissances. On nous demande de produire de véritables résultats pratiques après avoir fouillé dans l'ensemble de l'étude administrative que vous entrevoyez. Je suis porté à croire que cette tâche devrait plutôt échoir à un comité conjoint de la Chambre comptant parmi ses membres un certain nombre de spécialistes des sciences politiques, de sociologues et de juristes.

Il serait intéressant de connaître l'opinion de M. Baldwin à ce sujet.

Je ne crois pas que nous ayons le temps de répondre à ce qui est exigé ici en une année. Peut-être serait-il possible d'y parvenir en quatre années.

On nous a dit que le contrôle de ces règlements devait faire l'objet d'une révision directe, et il me semble qu'il devrait y avoir un moyen d'y parvenir. Il serait peut-être intéressant que chaque député étudie 5 règlements provenant, disons, de 20 ministères, et qu'il soit prié de faire rapport au présent comité. Nous obtiendrions certaines suggestions pratiques ou irréalisables, mais tout de même des suggestions qui mettraient en évidence un manque de mesures législatives quelconques touchant ces règlements.

M. Baum: Je crois qu'il est possible pour une assemblée législative de dire à la machine administrative du gouvernement: «Nous pratiquons une politique de libéralité, si telle est votre politique, et nous préférons voir des décisions en matière de politiques dans la mesure du possible. Nous aimerions qu'en tant qu'organismes, vous formuliez des politiques dans la mesure du possible».

Comprenez que vous ne réduisez pas l'occasion d'expérimenter et de modifier l'orientation, mais que vous annoncez publiquement vos décisions en matière de politiques. Dans la mesure du possible, profitons de votre expérience, généralisée, mais de votre expérience tout de même.

Je pense qu'il s'agit là de choses qu'une assemblée législative peut faire, toute étude entreprise en matière de politique nationale mise à part. Vous pouvez indiquer, n'est-ce pas, la manière dont votre machine administrative doit fonctionner en matière de politique nationale.

M. Gibson: Je crois que ce que vous dites a beaucoup de sens. Sans aucun doute, cela a

permis de mettre un certain ordre dans mes idées confuses, et je crois que vous en avez le mérite. Je vous remercie.

Le président: Avez-vous terminé, monsieur Gibson?

M. Gibson: J'ai été comme frappé par un éclair; cela revêt à mes yeux un grand intérêt. Si une partie de nos fonctions consistait donc, non seulement à reviser et à proposer des modifications de règlements, mais réellement à fouiller dans les théories et les principes et à stimuler quelque peu les lois administratives du pays par des études ou des rapports, cela permettrait véritablement d'orienter ces commissions quand aux principes?

• 1100

M. Baum: Je le crois. A cet égard, je vous exhorterais, si l'expérience américaine est valable, de placer dans une échelle de valeurs adéquate le rôle de la révision judiciaire, le rôle des tribunaux, et je veux parler du rôle limité du secteur judiciaire.

Le président: Je ne veux pas vous presser...

M. Gibson: Non, c'est très bien.

Le président: Si vous avez d'autres questions à soulever, vous pourrez peut-être les poser plus tard. J'ai quelques questions à poser par la suite, et je suis sûr que notre conseiller adjoint, M. Morden, en aura lui aussi; vous êtes donc cordialement invité à vous représenter à votre gré.

Je veux revenir à la question que j'ai tendancieusement soulevée au cours des remarques formulées par M. Baldwin, à savoir les différences entre nos systèmes. Pour illustrer cela, je vais citer au hasard à partir du Code canadien du travail (Normes), article 34D: «1) Le gouverneur en conseil peut formuler des règlements.» En d'autres mots, le Cabinet peut élaborer des règlements. Il s'agit à peu près là de la phrase classique des statuts du Canada. Une autre phrase relevée en divers endroits se trouve dans l'article 41, paragraphe 2) de ce Code:

> 41. (2) Le Ministre peut, par ordre, exempter tout employeur de l'une quelconque, de plusieurs ou de l'ensemble des exigences du paragraphe (1).

Nous avons des décrets du conseil qui sont élaborés par l'ensemble du Cabinet, et des règlements ministériels qui sont rédigés par le Ministre et que nous soupçonnons en pratique d'avoir été préparés par son ministère. Nous pouvons probablement dire qu'il s'agit là de l'exemple typique d'élaboration de règlements au Canada. Je crois que vous pourriez nous aider en comparant cela au système américain, monsieur Baum. Je crois comprendre que la proclamation ou ordonnance présidentielle serait l'équivalent dans le système des États-Unis. Je ne sais pas si l'autorité exprimée est un pouvoir original ou statutaire. S'il s'agit d'un pouvoir original, il n'est alors peut-être pas comparable. Toutefois, dans le système américain, qu'y a-t-il de comparable à notre système de réglementation par décret du conseil?

M. Baum: L'Exécutif a un pouvoir original, en ce qui a trait aux fonctions du Président stipulées dans la Constitution, soit, par exemple, comme commandant en chef des forces armées et quant aux pouvoirs qui s'y rattachent. Le Président est cependant investi de pouvoirs statutaires. Lorsque les groupes d'études administratives du Congrès des États-Unis ont examiné le fonctionnement des organismes administratifs du gouvernement, ils n'ont fait aucune distinction appropriée entre les organismes administratifs faisant partie de l'Exécutif et ceux que j'appelle les grands organismes indépendants de régularisation, c'est-à-dire les organismes statutaires.

En étudiant les règlements promulgués par le Président, la Cour suprême des États-Unis doit s'assurer que ces mesures sont conformes à la Constitution, c'est-à-dire que le pouvoir exercé par le Président lui est propre, qu'il lui est décerné par statut ou, étant donné qu'il est évident que le Président, en tant que particulier, ne peut pas promulguer ces règlements, qu'il y a eu délégation de pouvoir; on peut citer, par exemple, le cas d'une délégation de pouvoir en faveur du Secrétaire de la défense en vue de promulguer un programme de sécurité industrielle qui exige, entre autres, que les particuliers qui travaillent dans des usines d'aviation soient soumis à une enquête de sécurité industrielle avant d'avoir accès à certains renseignements généralement classifiés. Dans des cas du ressort de la Cour suprême, cette dernière a soulevé la question, à savoir si le Secrétaire de la défense a réellement exercé les pouvoirs qui lui ont été conférés par le Président. La Cour suprême a voulu s'assurer que le Secrétaire avait agi ainsi, et comme il se devait, en raison de la nature

• 1105

constitutionnelle de la chose, c'est-à-dire en raison de l'effet constitutionnel des pouvoirs exercés sur les particuliers; mentionnons, par exemple, le cas du citoyen qui n'avait pas accès à l'usine parce qu'il n'avait pas obtenu son certificat de sécurité. La Cour suprême a donc scruté cette mesure de très près.

L'autorité du Président est plutôt forte en ce qui a trait aux pouvoirs originaux. Il jouit des pouvoirs de commandant en chef; en cette qualité, il peut prendre un grand nombre d'initiatives sans autorisation législative, sans autorisation statutaire. Toutefois, lorsqu'un statut est promulgué, et nous ne parlons pas des pouvoirs originaux du Président, lorsque des pouvoirs de réglementation sont accordés par statut, ces pouvoirs se lisent généralement comme suit: «pour élaborer des règles et des règlements, au besoin, en vue de l'application efficace du statut»; c'est-à-dire qu'un pouvoir de réglementation ne peut jamais outrepasser les objectifs originaux du statut.

En ce qui a trait à ce que j'ai dit au début, lorsque vous avez une importante concession d'autorité au-dessous de laquelle se place un pouvoir de réglementation, vous pouvez alors avoir affaire à un puissant pouvoir de réglementation; toutefois, l'*Administrative Procedure Act* exige que lorsqu'un pouvoir de réglementation officiel est appliqué, ce pouvoir doit être utilisé à l'exception de certains cas donnés. Il existe quelques exceptions. Sauf dans certaines circonstances données, un avis public doit signaler l'intention de promulguer le règlement proposé, qui doit faire également l'objet d'un exposé; il doit pouvoir en outre être commenté, non pas sous forme de contre-interrogatoire ou d'audience arbitrale, mais sous forme de discussion sur le règlement. Lorsque l'organisme promulgue ensuite le règlement, il doit le faire publiquement; il doit indiquer le règlement, et offrir un bref exposé sur sa nature et sa raison d'être. Si un particulier se sent défavorisé par ce règlement, mise à part la question de l'avocat au sujet de sa comparution devant le tribunal, et qu'il se présente au tribunal à un moment donné, ledit règlement peut être contesté quant à savoir si oui ou non il est raisonnablement en rapport avec les objectifs de la loi. Est-ce que cela répond à votre question, monsieur le président?

Le président: Oui, dans une certaine mesure. Ce que vous nous avez dit est certainement extrêmement utile. La question générale est celle-ci: Quelle est l'importance de cette partie du système américain, par opposition au pouvoir de réglementation des organismes?

M. Baum: Je crois que le pouvoir de réglementation des organismes constitue une très importante partie du système administratif américain. Je crois cependant qu'il est juste de reconnaître qu'un bon nombre d'organismes n'appliquent pas les pouvoirs de réglementation qui leur sont conférés et prennent des décisions sans qu'elles soient connues. Ce que le professeur Davis et moi-même conseillons fortement, tout au moins en ce qui a trait aux États-Unis, c'est que le pouvoir de réglementation soit appliqué.

Le président: Oui, mais je voudrais toutefois savoir ceci: Étant donné qu'il semble, dans notre système, que le pouvoir de réglementation émane du Cabinet ou des ministres, quel est le pourcentage de ce que vous avez proposé comme politique de franchise envers le public, qui pourrait de toute évidence concerner le pouvoir de réglementation des organismes, qui pourrait et qui devrait concerner le pouvoir de réglementation du Cabinet? Je devrais peut-être ajouter qu'il existe une vieille tradition voulant que le secret entoure tout ce qui se passe au Cabinet. Les ministres qui sont membres d'un comité du Cabinet, le nombre de comités du Cabinet, même le nom des comités du Cabinet, et...

• 1110

M. Baum: En m'appuyant sur mon avertissement antérieur en ce qui a trait à la situation canadienne, je dirais que je ne vois aucune raison pour laquelle les règlements promulgués par l'entremise du Cabinet ne peuvent pas être rendus publics; ainsi, pour quelle raison un ministre ne pourrait-il pas aviser le public d'un règlement envisagé, offrir l'occasion de discuter en assemblée de la promulgation d'un règlement se rapportant dans une certaine mesure au programme, quel qu'il soit, auquel il apparente ledit règlement? Pourquoi cela ne pourrait-il pas être fait ouvertement? Pourquoi ce mystère? Quelle en est la justification? Voilà le genre de questions que je me pose.

Le président: C'est exact. J'aimerais poursuivre la discussion dans ce sens. Jusqu'à quel point les remarques que vous avez faites se rapportent-elles au pouvoir de réglementation du Cabinet ou du Président des États-Unis, pour en revenir au contexte américain, car je crois que vous faisiez surtout allusion au pouvoir de réglementation des organismes?

M. Baum: Lorsque nous avons affaire aux organismes placés sous la direction du Président, les mêmes règles dont j'ai déjà parlé sont applicables. Lorsque nous traitons de certaines questions, soit par exemple relatives aux forces armées, elles ne s'appliquent nécessairement pas. Même dans ce cas, il semble que la tendance favorise une certaine franchise en ce qui concerne l'annonce des décisions, et ce, même lorsqu'il s'agit d'un particulier qui se présente devant les tribunaux muni d'un mandat d'*habeas corpus* afin d'établir les raisons de la guerre du Viet-Nam.

Le président: D'accord. Cela se rapporte à votre échange de vues avec M. Baldwin, car je crois qu'étant donné que le Cabinet semble ici plus spécialisé, nos parlementaires ont probablement davantage tendance à entrevoir une forme spéciale d'investigation, tandis que vous nous avez de toute évidence proposé une version plus générale de ce processus. Cependant, si la réglementation s'effectue sur une base individuelle, je suppose qu'il existe une raison parallèle, tout au moins, pour laquelle l'examen du règlement devrait être placée sur une base plus générale.

J'ai plusieurs autres questions à poser, mais je vais vous en soumettre une avant de céder la parole à notre conseiller. Vous avez mentionné à plusieurs reprises une structuration du procédé de prises de décisions. Pourriez-vous nous donner plus de précisions quant au genre de structuration que vous préconisez? Vous avez de toute évidence parlé de quelques aspects particuliers de cette question, mais pourriez-vous expliquer d'une façon plus ou moins concrète comment une assemblée législative pourrait insister sur la structuration d'un processus de prises de décisions?

M. Baum: Je crois que par l'entremise de lois cela exigerait certaines initiatives en ce qui concerne une déclaration formelle des politiques, à moins d'une excellente raison contraire; que les organismes soient encouragés à formuler des politiques, ce qui pourrait se faire à l'aide de rapports; que l'usage d'opinions publiées soit encouragé et, si les organismes jugent qu'ils n'ont pas les pouvoirs d'émettre des opinions, que ces pouvoirs leurs soient conférés. Voilà quelques moyens qui pourraient être employés, ainsi que les rapports permanents.

Le président: Vous voulez parler du rapport des décisions?

M. Baum: Oui.

Le président: En dépit de ce que j'ai déclaré il y a un instant à l'effet de céder ma place au conseiller, j'ai un bon nombre de questions à vous poser maintenant à ce sujet.

• 1115

Vous avez dit que le caractère secret du système de réglementation des États-Unis prédominait encore considérablement malgré la politique officielle de franchise envers le public. On est alors tenté de se demander la raison d'une politique officielle de franchise. Quel effet a-t-elle eu? Se rapporte-t-elle à tous les genres de réglementation et pourquoi donne-t-elle de meilleurs résultats en ce qui concerne les genres de règlements qu'elle touche?

M. Baum: On pourrait inverser la question et se demander ce qui arriverait s'il n'existait pas de politique de franchise; aurions-nous tendance à avoir moins de franchise qu'à l'heure actuelle? Je crois que oui. La question est plutôt de savoir comment encourager une plus grande franchise. Je suis persuadé que ce résultat ne peut être atteint que par des discussions et des communications soutenues avec les organismes, ce qui amène une autre recommandation importante, soit la création d'un genre de conférence administrative.

Grâce à l'exemple du Service d'immigration des États-Unis, le professeur Davis a démontré ce qui pouvait être réalisé. J'ai déjà travaillé avec des organismes; à un moment donné, j'étais un fonctionnaire de la *Federal Trade Commission* et j'ai tenté de participer à la création d'une division des règlements du commerce et d'une division consultative, chargées toutes deux de formuler des opinions pour la réglementation anticipée des questions concrètes présentées par décisions. En outre, j'ai encouragé la création du bureau d'étude des programmes, qui a été établi au sein de l'organisme, non pas nécessairement grâce à mon encouragement. Par des lois, pourquoi le Parlement ne pourrait-il donc pas établir dans les organismes ou dans certains d'entre eux une section d'étude des programmes, qui aurait pour tâche de mettre au point un programme d'utilisation de la main-d'œuvre et des fonds de manière à rendre l'organisme quelque peu plus efficace, plutôt que d'avoir un organisme composé de cinq bureaux, chacun ignorant en partie ce que les autres font et poursuivant individuellement leur propre orientation? Une section d'étude des programmes pourrait assurer une certaine cohésion et agir en qualité de porte-parole au bénéfice non seulement de l'organisme, mais aussi du public et de l'assemblée législative, en ce qui a trait à sa nature et à ses agissements.

Le président: Monsieur Morden?

M. J. W. Morden (conseiller adjoint du Comité): Monsieur le professeur Baum, permettez-moi de citer une phase de votre mémoire comme base de départ de la discussion. Elle débute au bas de la page 1:

> On a même renoncé à la condition, aux termes assez flous, selon laquelle une norme compréhensible devrait être inclue dans la mesure législative afférente afin de circonscrire et d'orienter l'organisme intéressé.

Vous vous rapportez à la loi des États-Unis à ce sujet. Pouvez-vous formuler d'une manière satisfaisante comment une loi habilitante

devrait être rédigée? Vous admettrez sans doute que l'octroi du pouvoir de faire des règlements doit comporter une certaine définition ou une certaine limitation.

M. Baum: Ce serait certainement une chose désirable.

M. Morden: Avez-vous dit que ce serait désirable?

M. Baum: Oui.

M. Morden: Pour prêter un sens précis aux mots, diriez-vous qu'il n'est pas nécessaire, pour bien rédiger une loi habilitante, d'y inclure une norme compréhensible?

M. Baum: Je veux que vous me disiez si l'opinion que je vais émettre est juste, car je ne suis pas sûr qu'elle le soit. Au Canada, ou dans les autres pays du Commonwealth, les tribunaux tiennent compte de la législation, mais ne sont liés que par le texte de la loi. Ils ne se préoccupent pas de l'intention qui a amené l'adoption de cette législation. Est-ce là, de façon générale, un jugement équitable?

• 1120

M. Morden: Je suis certain que le président pourrait vous donner une réponse plus satisfaisante que celle que je pourrais vous donner, mais le peu d'expérience que je possède me porte à croire que les tribunaux américains cherchent à scruter le sens profond de la législation plus que ne le font les tribunaux canadiens ou britanniques. Mais il faut ajouter que les principes d'interprétation sont assez flexibles, selon les buts que les tribunaux se proposent d'atteindre.

M. Baum: Voilà la raison sur laquelle se fonde l'opinion que je viens d'émettre. Si l'on a vraiment besoin d'une législation pour accorder aux tribunaux une plus grande liberté d'interprétation, il serait souhaitable qu'on adopte une législation qui obligerait les tribunaux à tenir compte de l'historique de la législation. Il serait alors possible de faire des progrès sensibles, surtout en ce qui a trait aux projets législatifs d'importance, en vue d'établir de façon précise les buts que la législature veut vraiment atteindre. Il existe aux États-Unis un procédé très précis pour étudier l'historique de la législation, et tout conseiller juridique en matière d'impôts, de règlements commerciaux ou de garanties sait où trouver, article par article, alinéa par alinéa, l'intention du législateur. Je suis moi-même un conseiller en matière de garanties, de règlements commerciaux et de relations ouvrières. S'il vous était possible de faire cela, s'il vous était possible d'adopter une législation qui obligerait les tribunaux à tenir compte de l'historique des lois, il serait alors possible, au moyen de cet historique, au moyen de comités et de conférences, au moyen de débats et de consultation d'un plus grand nombre d'administrateurs, d'établir de façon précise, à l'aide d'une législation, les buts qu'on se propose et quels résultats on serait vraiment en droit de s'attendre de cette législation. Cela pourrait avoir un effet stabilisateur sur l'emploi du pouvoir de faire des règlements, et je crois que ce serait très utile. Voilà pourquoi j'ai mentionné au début la difficulté que présente une révision des lois.

M. Morden: J'en conclus que selon vous, d'une façon générale, l'octroi de pouvoirs législatifs a eu pour résultat, aux États-Unis, l'établissement de règles d'une assez grande portée sans qu'il soit nécessaire d'inclure dans la loi elle-même un principe clair, parce que cette façon de légiférer s'insère dans un contexte qui permet aux tribunaux de recourir à l'historique de la loi et de s'adresser à des organismes d'interprétation, mais que cette façon de procéder ne conviendrait pas au Canada en raison de l'interprétation plus stricte des lois par ses tribunaux.

M. Baum: C'est exact, et voilà peut-être pourquoi il serait plus difficile au Canada qu'aux États-Unis de mettre sur pied un organisme chargé de prendre des décisions, bien que ce problème soit d'une certaine importance aux États-Unis même. J'ajouterais aussi que le rôle du procureur général ou du ministre de la Justice peut être d'une grande importance au Canada dans l'introduction d'un projet de loi. Je sais qu'il en est ainsi aux États-Unis. La chose est-elle aussi importante au Canada, c'est une autre question. Mais, par exemple, le Procureur général a un rôle important à jouer aux États-Unis lorsqu'il s'agit de conseiller le Congrès quand le pouvoir exécutif soumet un projet de loi, par l'entremise d'un membre du Congrès, sur la constitutionnalité de la loi en question. Ainsi, par exemple, lors de la promulgation du *Freedom of Information Act*, on a demandé au Procureur général adjoint qui dirige le Bureau des conseillers juridiques, par l'entremise du Procureur général, ce qui veut dire en somme le Président, de formuler des directives qui seraient applicables à tous les organismes dans la mise en vigueur du *Freedom of Information Act*. Le même Bureau des conseillers juridiques a fourni le personnel nécessaire au bon fonctionnement de la Conférence administrative. Le rôle du ministre de la Justice, et je vous prie de bien comprendre avec quelle réserve je vous offre ces exemples, pourrait être d'une grande utilité lorsqu'il s'agit d'expliquer l'intention du législateur ou, si vous le voulez, la constitutionnalité de certains projets de loi, en mettant à la

disposition des comités parlementaires les documents qui l'ont guidé dans sa décision. Quant à l'application d'une loi, la préparation de circulaires ou de directives à l'adresse des organismes en cause peut aussi être très utile dans l'élaboration d'une certaine uniformité.

M. Morden: Je vous remercie, monsieur le professeur. Si vous me le permettez, j'aimerais vous poser quelques questions au sujet de l'*Administrative Procedure Act*, en ce qui a trait à l'établissement des règlements.

M. Baum: Très bien.

M. Morden: Vous avez mentionné cette loi dans votre exposé, et vous avez dit qu'elle favorisait la franchise en ce qui a trait à l'élaboration des règlements. Êtes-vous d'avis que cette loi, depuis son adoption en 1946, a amélioré de façon sensible le processus d'élaboration des règlements?

M. Baum: Oui. L'emploi du Registre fédéral, par exemple, résulte de la publication des règlements.

M. Morden: Pour en venir à un point pratique, et j'ai ici un exemplaire de la loi, l'article 4 traite de l'élaboration des lois en général. Je crois que le professeur Abel, qui a déjà témoigné devant le Comité, a traité de cette question. L'article en cause établit des normes minimales (on peut sans doute trouver les normes maximales dans certaines lois en particulier) et se lit en partie comme suit:

> Un avis général des règlements projetés sera publié dans le Registre fédéral.

Il confère ensuite certains droits aux personnes en cause. Mais il donne à l'organisme intéressé le pouvoir de se soustraire à cette disposition générale par une simple déclaration, et c'est là une question assez restrictive, que l'émission d'un avis ou la discussion publique ne serait pas pratique ou nécessaire ou serait à l'encontre de l'intérêt public. Les organismes ont-ils abusé de ce pouvoir?

M. Baum: Non.

M. Morden: Vous dites qu'ils n'en ont pas abusé.

M. Baum: Non, parce qu'en définitive ils auraient été forcés de justifier leur attitude devant une Cour de révision.

M. Morden: Je comprends. Ils doivent en arriver à une décision et ensuite la justifier. Certaines personnes seraient portées à croire que tout obstacle à surmonter, toute procédure à suivre ou toute étape qu'un organisme doit franchir dans la poursuite de son travail peut être considéré comme n'étant pas pratique.

M. Baum: Non, je crois que le personnel des organismes est désireux, de façon générale, comme la plupart des gens, de poursuivre son travail sans ennuis et de faire un travail honnête. Je crois qu'il y a dans chaque organisme gouvernemental un petit groupe de fonctionnaires qui veulent faire un travail de première classe; ils veulent faire ce qui est juste, ce qui est honnête, et je m'en voudrais de prêter à quelque organisme que ce soit des

• 1130

intentions malveillantes ou de la négligence flagrante. Je ne crois pas qu'ils s'appliquent constamment à chercher la solution la plus facile. Je suis d'avis que les organismes font parfois de grands efforts pour en arriver à ce qui est juste, et il arrive quelquefois que cela ralentisse la marche de leurs travaux. Je crois que l'établissement de lignes de communication sur une base permanente entre la législature, le pouvoir exécutif, les organismes et le public aiderait à établir un climat de confiance mutuelle.

M. Morden: L'article 7 de la loi établit une procédure d'audience qui, si je comprends bien, s'applique dans le cas où la loi pertinente stipule que les règlements seront établis après une audience.

M. Baum: Oui, il s'agit du cas où l'on demande à un organisme de promulguer des règlements après la tenue d'audiences.

M. Morden: Après la tenue d'audiences.

M. Baum: Cette responsabilité est confiée à un très petit nombre d'organismes. Ceux à qui elle est confiée ont à accomplir des tâches extrêmement difficiles. La Régie des aliments et des drogues (*Food and Drug Administration*) est au nombre de ces organismes. Une audience visant l'élaboration d'un règlement est de nature arbitrale: elle confère le droit de confrontation et de contre-interrogatoire, et elle comporte le genre de témoignages qui doivent être présentés dans le cas d'une procédure arbitrale assujettie aux règlements de l'*Administrative Procedure Act*.

Pouvez-vous vous imaginer les difficultés inhérentes à l'audience d'une cause relative à une réglementation lorsqu'il s'agit d'un règlement qui touche des centaines ou même des milliers de personnes? Le procédé peut être judicieux, mais il est complètement impraticable et, en dernière analyse, il va à l'encontre de l'intérêt public.

M. Morden: C'est justement la question que je voulais vous poser: Dans quelle mesure peut-on déterminer judiciairement l'étendue d'une fonction législative? Vous dites que cela ne fonctionne pas.

M. Baum: Je crois vraiment que ce genre d'audience s'applique surtout à l'établissement des tarifs, par exemple, l'établissement des tarifs des entreprises d'utilité publique. Eh bien, pour l'établissement d'un tarif, s'agit-il d'un processus arbitral ou d'un processus d'élaboration des règlements. C'est peut-être là une façon de régler une catégorie assez limitée de fonctions. Je crois qu'il est possible de tenir une audience sur l'établissement des tarifs de l'entreprise d'utilité publique X Y Z, où votre décision sera de nature spécifique et obligatoire, mais doit-on dire qu'il s'agit d'un processus arbitral ou d'un processus d'élaboration des règlements?

M. Morden: De toute façon, vous avez bien dit que l'élaboration des règlements par suite d'audiences et par décision fondée sur les témoignages est une façon de procéder relativement rare?

M. Baum: Oui.

M. Morden: Je vous remercie, monsieur le professeur.

Le président: Monsieur Baum, vous avez mentionné ce matin, à plusieurs reprises et dans divers contextes, la Conférence administrative des États-Unis. Je me demande si vous pourriez nous en parler d'une façon un peu plus générale et nous fournir certaines sources de renseignements à ce sujet?

M. Baum: Le directeur de la Conférence administrative est le professeur Jerre Williams, anciennement de l'Université du Texas. Je dois faire remarquer que c'est une personnalité hautement qualifiée. Le mandat de la Conférence est très étendu, et je crois qu'il vise de façon générale le fonctionnement normal et efficace des organismes administratifs des États-Unis au palier fédéral.

La Conférence se compose de représentants des organismes administratifs, du Congrès, d'hommes publics bien renseignés et d'universitaires.

Le président: Pouvez-vous nous dire qui choisit les membres de cette Conférence?

M. Baum: Le Président lui-même.

Le président: Et c'est lui qui désigne les fonctionnaires qui en feront partie?

M. Baum: Oui.

Le président: Combien de personnes font partie de cet organisme?

M. Baum: Je crois qu'il compte environ 80

• 1135

personnes. Je regrette, cependant, de ne pouvoir répondre exactement à cette question. La Conférence est subventionnée par le Congrès. On lui accorde une subvention annuelle de $250,000. La section de droit administratif de l'American Bar Association a récemment recommandé qu'on augmente le montant maximal de cette subvention et qu'on accorde à la Conférence la somme dont elle a besoin pour poursuivre ses travaux.

En pratique, la Conférence fait des recommandations sous forme de résolutions qui sont adoptées en comité plénier. Les recommandations font généralement suite à des études qu'on a confiées à des universitaires ou à d'autres personnes. A propos de ces études et des renseignements qu'elles contiennent, j'ajouterais que l'organisme administratif en cause met souvent des renseignements à la disposition des personnes à qui on a confié la préparation de ces études.

Je suis d'avis qu'il y a là un échange de renseignements passablement libre. Les rapports font l'objet d'une libre discussion à la Conférence, les résolutions sont rédigées et ensuite adoptées ou rejetées, les votes sont enregistrés et on fait état des raisons du désaccord, si désaccord il y a. On fait ensuite parvenir les résolutions aux personnes en cause, que ce soit le Congrès ou le Président. Certaines recommandations ne s'appliquent qu'à certains organismes et, dans ce cas, elles sont adressées à ces organismes.

J'ose espérer qu'à l'avenir on publiera au complet le compte rendu des travaux de la Conférence, c'est-à-dire les études qu'elle a fait préparer, les résolutions, le nom des dissidents et les raisons de leur dissidence.

Le président: Quand a-t-on mis sur pied cette Conférence?

M. Baum: Il y a environ deux ans. Elle a fait suite à un organisme temporaire à qui on avait confié la tâche spéciale d'étudier le fonctionnement des organismes administratifs. Cet organisme provisoire s'appelait l'Administrative Council. C'est de cet organisme provisoire qu'est né l'organisme permanent d'aujourd'hui.

Je pourrais ajouter qu'on a mis de l'avant une autre recommandation en vue de l'établissement d'un centre de droit administratif, dont la tâche serait tout à fait différente de celle de la Conférence. Le rôle de ce centre serait de voir à la formation des conseillers juridiques du gouvernement fédéral, par exemple, celle des avocats et des examinateurs lors des audiences. Son rôle serait de parfaire leur éducation légale, de leur faire connaître leurs responsabilités et de voir aussi au recrutement. Ce centre verrait donc au recrutement de personnel compétent pour la fonction publique fédérale. Il jouerait donc

un rôle complètement différent de celui que joue la Conférence.

Le président: A combien se chiffre le personnel permanent de la Conférence?

M. Baum: Je ne crois pas qu'il compte plus de quatre ou six personnes.

Le président: Je vois.

M. Baum: Je peux me tromper, mais c'est probablement là le chiffre du personnel professionnel.

Le président: C'est bien. Pouvez-vous maintenant nous dire combien de jours par année la Conférence plénière siège?

M. Baum: Je regrette de ne pouvoir répondre à cette question.

Le président: Pouvez-vous nous dire si c'est un petit nombre de jours?

M. Baum: Je crois que la Conférence siège pendant un bon nombre de jours. On donne une considération sérieuse à tous les problèmes qui sont portés à son attention. J'ai en ma possession certains documents au sujet de la Conférence que je puis mettre à la disposition du Comité.

• 1140

Le président: C'est là une autre question que je voulais vous poser. Quel genre de documentation pouvez-vous nous conseiller? Serait-il possible de nous faire parvenir quelque chose?

M. Baum: Certainement.

Le président: Je vous remercie. Madame Immarigeon fait partie de notre personnel et il nous fait plaisir de lui céder la parole.

Mme Immarigeon (section de la recherche, bibliothèque du Parlement): Je voudrais simplement poser une question au sujet de la publication des règlements. Je sais qu'on publie aux États-Unis les règlements des tribunaux; mais, d'après ce que vous avez dit, je crois comprendre qu'on ne publie pas tous les règlements. Quel critère suit-on au sujet de la publication ou de la non publication?

M. Baum: Quand un organisme décide d'appeler une décision un règlement, il doit se conformer alors aux dispositions de l'*Administrative Procedure Act*. Si un organisme a adopté une pratique qu'il ne croit pas, pour une raison ou pour une autre, devoir classer dans la catégorie des règlements, il peut conclure qu'il n'a pas besoin de se conformer aux dispositions de l'*Administrative Procedure Act*.

Mme Immarigeon: En d'autres termes, c'est l'organisme qui décide s'il publiera ou non ses règlements?

M. Baum: C'est exact.

Mme Immarigeon: Il n'y a pas d'autre contrôle?

M. Baum: Non. Ma façon d'aborder ce problème serait d'oublier toute définition que l'on peut donner à un règlement et encourager tout simplement les organismes à formuler des principes et des pratiques, de rendre publics ces principes et ces pratiques et de déclarer ce qui porte l'organisme en question à adopter tel principe ou telle pratique.

Le président: Y a-t-il selon vous, une raison pour laquelle un règlement ne devrait pas être publié? Quel est le genre de règlement dont la publication pourrait avoir un effet nocif?

M. Baum: Voilà une question que je me suis déjà posée et à laquelle j'ai de la difficulté à répondre. Supposons pour un instant qu'on ait des règlements relatifs au recrutement, par exemple, pour des postes d'une grande importance à la défense. Croyez-vous qu'on devrait les rendre publics? Je ne sais pas. Peut-être devrait-on les rendre publics. La meilleure façon d'aborder ce problème serait peut-être de reprendre la question et de demander à l'organisme intéressé: «Dites-nous pourquoi vous ne voulez pas rendre nos règlements publics et nous vous dirons si vos raisons sont bonnes».

Il y a des règlements qu'on ne voudrait certainement pas rendre publics au préalable. S'il devait se produire un changement dans la politique monétaire, je ne crois pas qu'on voudrait publier un avis déclarant qu'un changement va se produire pour ensuite assister à une baisse du dollar. Je le regrette, mais le contraire pourrait aussi se produire. Il y a donc certaines raisons évidentes pour justifier un délai, mais il est difficile, évidemment, de formuler les raisons pour lesquelles on ne devrait pas rendre publics certaines directives ou certaines pratiques. C'est tout ce que je puis dire à ce sujet.

Le président: J'ai trois ou quatre autres questions à poser. Êtes-vous d'avis que la législature a une tâche particulière à remplir et que quelqu'un pourrait déclarer avec certitude quel genre de choses les législatures devraient accomplir ou quel degré de n'importe quel genre de choses peut être accompli par une législature et ce qui devrait être fait par voie administrative, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, d'une part, ou par le pouvoir judiciaire, d'autre part, le tout considéré d'une vue d'ensemble en fonction de la division des pouvoirs, question d'une si grande importance

dans le droit constitutionnel des États-Unis. Croyez-vous que le concept de la division des pouvoirs pourrait être d'une certaine utilité pour en arriver à des solutions pratiques dans ce domaine?

M. Baum: Non. Il me semble qu'un législateur désireux de s'efforcer d'accomplir son devoir doit tout simplement savoir si les dispositions statutaires qu'il a soumises dans le but de les faire appliquer de bonne foi aux organismes particuliers sont observées d'une façon conforme au but visé. Il doit savoir cela non seulement pour déterminer si les premières dispositions législatives initiales sont respectées, mais aussi pour déterminer s'il est nécessaire d'adopter de nouvelles dispositions législatives. Après tout, qui doit répondre devant le peuple, qui est responsable directe-

• 1145

ment devant le peuple? C'est la législature; ce n'est l'appareil administratif, sauf dans la mesure où la législature établit le mécanisme et la structure qui rend cette organisation responsable. Il me semble donc que la législature doit tout simplement s'intéresser à cet aspect à cause de sa fonction primordiale comme législature.

Le président Nixon a déclaré que nous avons adopté suffisamment de mesures législatives à l'égard des droits civils aux États-Unis; le temps est venu de donner aux mesures législatives existantes leur plein sens, de faire en sorte qu'elles atteignent leur but. A-t-il raison ou non, je l'ignore. On doit certainement affirmer que si les dispositions législatives existantes ne sont pas mises en application, le but du Congrès n'est pas atteint alors, et il n'incombe pas seulement au Président d'assurer que ces dispositions législatives sont mises en application; la législature a également une certaine responsabilité.

Le président: Si je puis m'exprimer ainsi, professeur Baum, je crois que vous auriez très bien pu répondre à ma question par un oui plutôt que par un non. Vous semblez croire que le principe de la séparation des pouvoirs a quelque chose à voir ici, vous pensez du moins que le pouvoir législatif devrait avoir un contrôle dans les domaines à l'égard desquels il peut légiférer?

M. Baum: En effet.

Le président: Vous confériez donc une portée considérable du moins à celui-là de ces trois pouvoirs. Puis-je vous demander si vous envisagez ce contrôle au point de vue positif ou au point de vue négatif? Ce problème est passablement nébuleux, quand on le situe dans un cadre éminemment général, mais il est peut-être impossible à une législature d'exercer une surveillance complète à l'égard de toutes les dispositions législatives accessoires. Croyez-vous qu'il suffirait de façon générale que ce contrôle soit exercé de façon négative; c'est-à-dire, d'une façon qui consisterait à dire non quand une mesure n'est pas appliquée de façon satisfaisante.

M. Baum: Je pense qu'il est difficile de prendre position en partant de l'aspect positif ou de l'aspect négatif. Je suis enclin à concevoir ce problème sous l'aspect positif. Il se peut que je conclue en optant pour l'aspect négatif quand j'aurai terminé mon explication. L'aspect positif consistant à aider les divers organismes à établir les structures qui favorisent et permettent la publication des décisions. L'importance de ces structures et de ces rouages peut consister à exercer une forme d'influence négative sur ces organismes, mais je ne le crois pas. Je pense que cela facilitera leur tâche et ces organismes se réjouiront souvent de pouvoir recourir à de tels rouages et à de telles structures, de sorte que lorsqu'ils prendront des décisions ils pourront dire, ce n'est pas seulement nous, en fait; ce sont les structures qui le veulent ainsi. Il est donc possible d'établir un partage des responsabilités, quelle que soit la décision qui a été prise.

Le président: Peut-être pourrais-je formuler la question ainsi. Je suis surpris de constater que vous ne seriez intéressé qu'à l'aspect négatif des examens minutieux des règlements particuliers par les législateurs eux-mêmes. Vous ne voudriez pas que tout l'ensemble des règlements soit soumis au pouvoir législatif en vue d'en obtenir une approbation précise.

M. Baum: Non, je ne le voudrais pas.

Le président: Admettez-vous qu'il serait souhaitable que la législature ait le droit de s'opposer à une mesure législative de cette nature, mais à un niveau plus général, croyez-vous que le pouvoir législatif a un rôle positif à jouer?

M. Baum: En effet.

Le président: Revenant à la question que j'étais à étudier avec vous plus tôt, quelle satisfaction éprouvez-vous relativement à la mesure de franchise dont fait preuve le pouvoir exécutif dans l'élaboration des règlements aux États-Unis? Vous avez déclaré que vous croyez que vos critères peuvent s'appliquer à ce domaine. Dans quelle mesure les décisions prises sont-elles rendues publiques, est-ce une mesure satisfaisante, et pouvez-vous suggérer des moyens d'amélioration? Je pense que cela pourrait nous être d'une certaine utilité.

M. Baum: Tous les organismes du pouvoir exécutif qui fonctionnent comme organisme le font plus ou moins suivant les mêmes principes que les autres organismes.

Le président: Je songe surtout à la délégation des pouvoirs aux ministres, par exemple, aux ministres du cabinet.

• 1150

M. Baum: Ceci est passablement bien déterminé aux États-Unis où il y a une hiérarchie des pouvoirs et des responsabilités établie grâce à des directives qui indiquent clairement ce qu'un secrétaire particulier peut faire ou ne peut pas faire. En procédant à une analyse, un tribunal s'assurera que le secrétaire a l'autorité nécessaire pour accomplir ce qui doit être accompli, et le tribunal s'assurera que le secrétaire a agi en conformité de la constitution.

Le président: En effet, je conviens de cela pour ce qui est de la compétence, mais, relativement à votre conseil visant à éliminer l'aspect secret, dans quelle mesure est-on satisfait à cet égard?

M. Baum: Pour ce qui est de l'exécution, par les secrétaires, de fonctions qui ressemblent aux fonctions d'autres organismes, cette ligne de conduite est passablement bien observée dans le vaste domaine que j'ai déjà entamé; c'est-à-dire si vous établissez des comparaisons avec d'autres organismes. Si vous prenez des organismes différents d'autres organismes dans une certaine mesure, comme le *FBI*, alors la réponse est négative. Encore ici, il s'agit de se demander si cet organisme devrait ou non être soumis aux mêmes pratiques que les autres organismes. Par exemple, la plus grande source de renseignements concernant des individus est probablement le *Federal Bureau of Investigation*. Je suppose qu'une personne ayant accès à ces renseignements et désirant se livrer au chantage—imaginons que cette personne soit le Président et qu'il veuille s'assurer que les législateurs agiront suivant sa volonté et, ayant accès aux dossiers de ce Bureau, il aurait un excellent moyen d'action à sa disposition, n'est-ce pas? Les rois agissaient de la sorte autrefois; n'est-ce pas qu'ils recouraient à ce procédé? Je ne crois pas que cette méthode soit présentement utilisée. J'ignore quels sont les règlements du *FBI* relativement à l'utilisation de ces renseignements. Je peux vous faire part d'une expérience en rapport avec le *FBI* comme avocat, si le temps me le permet, monsieur le président.

Le président: Certainement.

M. Baum: J'avais à défendre un jeune homme accusé d'avoir volé une automobile et de l'avoir conduite en dehors du territoire de l'État; cet acte relevait donc de la juridiction fédérale. La seule preuve qu'avaient les autorités gouvernementales consistait dans les empreintes digitales. Mon client a déclaré qu'il n'était pas là, et nous avons prouvé clairement qu'il se trouvait à un autre endroit 24 heures avant le vol de l'automobile qui avait été commis à une distance d'environ 800 milles de l'endroit où se trouvait mon client, mais il aurait quand même pu se trouver à l'endroit où l'automobile avait été volée. Cependant, tout dépendait d'une empreinte digitale littéralement, d'une seule empreinte digitale. J'ai donc présenté une requête demandant que le procureur général présente le rapport de l'analyse des empreintes digitales.

Le *Federal Bureau of Investigation* relève du procureur général suivant la structure du gouvernement. Cet organisme est appelé *Bureau* et est situé dans les édifices du Secrétariat de la Justice sur l'avenue Pennsylvania, à Washington. La cour a accepté la motion demandant la présentation.

J'ai demandé la présentation de l'original des empreintes digitales au moyen d'une requête accessoire, parce que la photographie de l'analyse qui nous avait été envoyée ne satisfaisait pas aux normes des laboratoires de criminologie de l'Université de l'Indiana qui ne pouvait pas en faire l'analyse. Il était impossible d'y voir clair. La seconde motion demandant la présentation de l'original des empreintes digitales a été acceptée et présentée au représentant du procureur général, le procureur des États-Unis. Le procureur des États-Unis m'a fait venir pour me dire: «Mais que diable croyez-vous faire? Je n'ai aucune autorité sur le *FBI*. Je ne peux pas les contraindre de présenter quoi que ce soit.»

A présent, ce n'est pas ainsi que cet organisme a été structuré. S'il n'a aucune autorité sur le *FBI*, qui donc en a alors? Si vous dites que personne ne doit avoir d'autorité sur le *FBI*, très bien, qu'on le dise, mais qu'on dise en vertu de quelle disposition. Établissez qu'il s'agit là d'une règle générale. S'il s'agit d'un principe général, si le Président a déclaré que le *FBI* doit jouir d'une autonomie complète, très bien, qu'on lui laisse cette autonomie, mais qu'on dise ce qu'on fait et qu'on en fournisse la raison. Je ne puis voir quel mal cela pourra causer au grand public. Quoi qu'il en soit, je pense que c'est là un exemple; ce n'est peut-être pas un bon exemple, mais je pense que c'en est d'une expérience que j'ai eue personnellement avec un organisme qui fait partie du pouvoir exécutif où certains règlements ne sont évidemment pas rendus publics.

J'ignore la ligne de conduite que suit le *FBI* à l'égard de l'utilisation des renseignements contenus dans ses dossiers. Peut-être ne devrait-il y avoir aucun contrôle; peut-être que ce contrôle devrait être abandonné entièrement à la discrétion du directeur du *FBI* qui pourrait utiliser ces renseignements à son

• 1155

gré. Si le leader républicain du Sénat

demande des renseignements concernant X, Y, et Z, peut-être que ces renseignements devraient lui être fournis sans aucun contrôle. Mais peut-être qu'on veut un contrôle et, si, en fait, on veut un contrôle, qu'on établisse alors des règlements précisant ce contrôle. Ces règlements devraient-ils être rendus publics? Je l'ignore. Je dois poser la question: pourquoi pas?

Le président: En guise de conclusion, j'aimerais vous ramener au Canada, non pas pour vous demander ce que nous devrions faire, mais pour vous demander de nous aider à examiner les faits. Bien entendu, nous avons envoyé un questionnaire à plusieurs organismes pour tenter de savoir comment ils procèdent, et quelques individus viendront comparaître, mais l'un des aspects les plus importants et les plus difficiles de notre tâche consiste à trouver précisément ce qui se passe, car il n'y a pas une seule personne ou un seul groupe qui le sait.

Vous avez une certaine expérience des organismes canadiens, et je me demande si vous pourriez faire quelques remarques, en généralisant ou en choisissant un organisme déterminé, relativement à la nature des règlements qu'ils édictent et, si vous voulez, relativement à la mesure dans laquelle ces règlements sont connus du public.

M. Baum: J'ai pu me rendre compte de quelle façon procèdent quelques organismes au Canada. J'ai l'impression que, dans une certaine mesure, à cause d'une tradition que je ne suis pas certain de comprendre, on tend, comme aux États-Unis, à manifester une préférence pour la discrétion plutôt que pour l'extériorisation.

Il y a au Canada des organismes établis qui œuvrent dans des domaines dont les limites doivent être considérées comme étant nouvelles. Il y a peut-être une certaine appréhension, une certaine crainte qu'en révélant de nouvelles méthodes ou de nouvelles politiques, les raisons changeront. Il y a d'autres organismes qui estiment mieux savoir ce que devrait exiger la loi, et peut-être en est-il ainsi. Ils estiment qu'en rendant publiques les décisions prises, non seulement l'organisme, mais aussi l'individu qui fait affaire avec cet organisme en souffriront.

Peut-être que le service d'immigration des États-Unis, pour citer un exemple, est en mesure de mieux administrer la justice à l'égard des individus qui font partie de son personnel que s'il recourait à un avocat qui se perd dans le dédale des dispositions réglementaires et demande des honoraires très élevés. Peut-être que des organismes comme le service d'immigration et des douanes, sont en mesure d'administrer la justice de façon plus équitable et à meilleur compte que si un individu recourait à un avocat, mais je crois que cela dépend de la notion qu'on a des valeurs.

De façon générale, monsieur le président, ceci résume l'expérience que j'ai acquise des organismes canadiens qui, selon moi, ne diffèrent pas tellement des organismes américains.

Le président: Sauf que vous croyez que nos organismes sont plus attachés à la tradition du secret.

M. Baum: En effet.

Le président: En considérant les différences qui caractérisent nos deux pays, nos deux régimes de gouvernement, n'avez-vous pas découvert un motif qui justifierait cette plus grande mesure de discrétion?

M. Baum: Il y a une notion que, en tant qu'individu, j'estime passablement importante. Je pense que le gouvernement devrait agir ouvertement de sorte que, moi, en tant qu'individu, je pourrais porter un jugement à l'égard de ce gouvernement. Si, d'autre part, une autre personne a une autre échelle de valeurs, si cette autre personne croit possible d'avoir un bon gouvernement et qu'elle ne se soucie pas tellement de savoir ce que ce gouvernement fait, elle portera alors un jugement différent bien entendu.

Le président: Désirez-vous poser d'autres questions, monsieur Morden?

M. Morden: Non, merci, monsieur le président.

• 1200

Le président: Eh bien, je crois que nous sommes très redevables à M. Baum pour l'exposé qu'il nous a fait ce matin. Je crois qu'il nous enverra quelques renseignements additionnels au sujet de l'*Administrative Conference of the United States*. Il se peut que de nouveaux problèmes surgissent dans nos esprits et que nous désirions obtenir son opinion à cet égard au moyen de lettres qui suivront notre discussion de ce matin. Néanmoins, cet exposé nous a été très utile.

Selon toute évidence, la conception que les Américains ont du gouvernement diffère quelque peu de la nôtre, mais peut-être que notre conception ne diffère pas de la leur autant que nous sommes portés à le croire parfois. Je crois que la plus grande compréhension que nous avons maintenant de ce qui se passe aux États-Unis nous aidera considérablement à déterminer les recommandations que nous devrons soumettre en vue d'amener notre gouvernement à suivre les meilleures méthodes.

Merci, monsieur Baum.

S'il n'y a pas d'autres questions, la séance est levée.

APPENDICE «E»

NOTES EXPLICATIVES

Mémoire du professeur D. J. Baum présenté le 3 juin 1969

1. Henry J. Friendly, *Benchmarks-Selected Papers*, à la page 58 (1967 University of Chicago Press).

2. James Willard Hurst, *The Growth of American Law: The Law Makers*, à la page 67 (1950 Little, Brown and Company). «Vers 1930, le rôle de cet intermédiaire avait pris une telle ampleur qu'un observateur avisé du Congrès disait douter des résultats pratiques qui pourraient découler, pour la politique, d'une réduction du volume des mesures législatives détaillées. La conséquence la plus probable, de prévenir M. J. P. Chamberlain, serait que le Congrès s'occuperait de plus en plus des affaires des départements du gouvernement et, partant, de celles des commettants.»

3. Ibid.

4. *Sunshine A. Co. V. Adkins*, 310 U.S. 381, 397 (1940).

5. *Standard Oil of N.J. V. United States*, 221 U.S. 1 (1911); voir aussi, Eugene R. Baker et Daniel J. Baum, *Section 5 of the Federal Trade Commission Act: A Continuing Process of Redefinition*, 7 Villanova Law Review, 517, 520-21 (1962).

6. 38 Stat. 717 (1914), modifiés, 52 Stat. 111 (1938), 15 U.S.C. 341 et seq. (1965).

7. Le sénateur Newlands, un des parrains de la Loi, disait: «Il faut au moins laisser à la conscience le soin de décider partiellement de ces questions; lorsque vous avez constitué un tribunal où figurent des hommes qui possèdent du talent, de l'érudition, de la formation, de l'expérience et du caractère, vous tenez le mécanisme nécessaire à l'établissement de règles et de normes solides.» 51 Cong. Rec. 12980 (1914).

8. Ce pouvoir général a faibli toutefois lorsque l'Exécutif a imposé des restrictions en vertu de la *Budget and Accounting Act* de 1921, 42 Stat. 20, 31 U.S.C. 551-60. Les demandes de crédits sont soumises au Congrès seulement par le truchement du Bureau du budget. De plus, en vertu de la *Judges Act* de 1925, 42 Stat. 936, la FTC ne peut recourir à la Cour suprême par un writ certiorari que par l'entremise du Solliciteur général, et avec son approbation. Enfin, certaines convocations d'agences peuvent être mises en vigueur par l'intermédiaire du Procureur général. Voir, *Federal Trade Commission v. Guignon* 390 F. 2d 323 (8e Cir. 1968).

9. 51 Cong. Rec. 13047 (1914).

10. *Federal Trade Commission v. Motion Picture Advertising Service Co.*, 344 U.S. 392 (1953). «C'est la Commission, et non les tribunaux, qui doit déterminer quelle répercussion exacte peut avoir une certaine coutume sur le commerce. Le moment précis où l'injustice s'infiltre dans la concurrence, au sens défini par la Loi, peut s'avérer au détriment des exigences de telle ou telle situation, de telle ou telle pratique commerciale ou des besoins réels du commerce en question...» id. jusqu'à 396.

11. Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, à la page 73 (1969 Louisiana State University Press).

12. Id. pages 104-105

13. Burns Ins. Stats. Ann. 47-855 (1945).

14. Le président du New York Stock Exchange, à l'époque, désirait une loi *souple* qui *contraindrait* la S.E.C. à formuler des règlements et à donner des explications. «Au lieu d'insérer les dispositions pertinentes dans une loi, disait-il, que seule une autre loi du Congrès pourrait modifier, à condition bien entendu que le Congrès siège, nous préconisons d'autoriser une commission à établir les règlements, de sorte que, s'il y a quelque chose qui cloche, ils puissent être modifiés sans tarder.» *Hearings on H.R. 7832 and 8720». Before the House Committee on Interstate and Foreign Commerce*, 73e Cong. 2e Sess. 726 (1934).

15. Voir Daniel J. Baum, *The Robinson-Patman Act: Summary and Comment*, pp. 114-117 (1964 Syracuse University Press); voir aussi *Hearings on Federal Trade Commission Advisory Opinion on Joint Ads before the House Select Committee on Small Business*, 88e Cong., 1re sess. (1963) pour un exemple précis d'un cas où l'opinion consultative d'une agence est revue par un comité du Congrès.

16. La loi dont le titre officiel est *The Public Information Act*, 80 stat. 250 (1966), est une loi modificatrice de l'*Administrative Procedure Act*. Pour une étude des points saillants, voir 20 *Administrative Law Review* 1-54 (1967).

17. Voir Kenneth Culp Davis, *supra*, note 11 à la p. 237.

APPENDICE «F»

EXTRAIT DU QUINZIÈME RAPPORT

du

COMITÉ SPÉCIAL DE LA PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Paragraphes 10 et 12 déposés à la Chambre le 15 décembre 1964

10. Votre Comité recommande l'institution de quinze comités permanents au total ayant les attributions prévues aux paragraphes 11 et 12 ci-dessous, et que l'article 65 du Règlement soit modifié en accord avec ces recommandations. On envisage deux catégories de Comités permanents, que la nature des fonctions distinguerait l'une de l'autre, bien qu'aucune expression terminologique n'ait été proposée pour les différencier. Aux fins du présent rapport, néanmoins, ceux de la première catégorie pourraient s'appeler les Comités permanents chargés d'étudier la législation et les prévisions budgétaires, au nombre proposé de neuf; ceux de la deuxième catégorie, au nombre proposé de six, pourraient s'appeler les autres Comités permanents. Nous recommandons que les Comités permanents chargés d'étudier la législation et les prévisions budgétaires aient des attributions correspondant à la sphère de compétence d'un ou de plusieurs ministères du gouvernement, et que leur principale fonction soit l'examen détaillé du budget des dépenses, déchargeant ainsi le Comité des subsides d'une tâche qui ordinairement lui incombe. Ils joueraient ainsi un rôle de premier plan en ce qui a trait à la ratification des crédits et pourraient également examiner certains bills que la Chambre pourrait leur transmettre. Les autres Comités permanents auraient un mandat aux termes moins vastes et s'occuperaient d'enquêtes qui ne relèvent pas de la compétence d'un Comité plénier de la Chambre.

12. Votre Comité recommande l'institution des six Comités permanents suivants, appelés, aux fins du présent rapport, les autres Comités permanents, et dont les fonctions sont ci-après décrites:

a) *Comité permanent des privilèges et des élections.*

On n'envisage pas d'en modifier les attributions, mais la compétence particulière de ce comité devrait lui conférer un prestige spécial et ses membres devraient être choisis en conséquence.

b) *Comité permanent de la procédure et de l'organisation.*

Nous proposons que ce comité soit institué de façon permanente et doté de larges attributions intérieures concernant toutes les questions relatives à la Chambre des communes qui ne sont pas du ressort du Comité permanent des privilèges et des élections.

c) *Comité permanent des comptes publics.* Aucune modification dans ses attributions n'est envisagée.

d) *Comité permanent des corporations de la Couronne.*

Ce comité aurait pour fonction d'examiner l'activité des sociétés de la Couronne ou de celles d'entre elles qui normalement font l'objet d'un examen des comités permanents chargés d'étudier la législation et les prévisions budgétaires, sous l'angle plus particulier de leur situation financière, de leur politique courante et de leurs opérations en général. Ce comité ne s'immiscerait pas dans les détails de leur gestion.

e) *Comité permanent de la délégation du pouvoir législatif.*

Ce comité surveillerait l'usage que fait l'exécutif des pouvoirs que lui confèrent les statuts, avec mission de signaler au Parlement toute propension de la part de l'exécutif à outrepasser son autorité. L'appréciation des mérites de la délégation du pouvoir législatif ou de la politique qui inspire cette délégation devrait être soustraite à ses attributions; on devrait s'attendre, par contre, à le voir attirer l'attention du Parlement sur tous règlements ou instruments qui impliquent un engagement de deniers publics, qui confèrent le privilège de ne pas être jugé par les tribunaux, qui ont un effet rétroactif injustifié, qui relèvent un usage

inhabituel ou inattendu d'un pouvoir accordé par statut, ou qui excèdent d'autre façon la délégation d'autorité par le statut organique.

f) Comité permanent des bills d'intérêt privé.

Ce comité devrait, propose-t-on, réunir les attributions du Comité permanent des bills privés en général et celles du Comité permanent du Règlement de la Chambre. Il n'y a pas, semble-t-il, de raison valable de maintenir ces deux comités distincts, étant donné surtout que les comités permanents chargés d'étudier la législation et les prévisions budgétaires pourraient examiner la plupart des bills d'intérêt privé.

L'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

N° 8

LE JEUDI 19 JUIN 1969

Concernant

Les procédures de révision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir procès-verbal)

inhabituel ou inattendu d'un pouvoir accordé par statut, ou qui excèdent d'autre façon la délégation d'autorité par le statut organique.

f) Comité permanent des bills d'intérêt privé.

Ce comité devrait, propose-t-on, réunir les attributions du Comité permanent des bills privés en général et celles du Comité permanent du Règlement de la Chambre. Il n'y a pas, semble-t-il, de raison valable de maintenir ces deux comités distincts, étant donné surtout que les comités permanents chargés d'étudier la législation et les prévisions budgétaires pourraient examiner la plupart des bills d'intérêt privé.

L'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1958

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

N° 8

LE JEUDI 19 JUIN 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir procès-verbal)

20344–1

COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES
INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan
Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,
Brewin,
Forest,
Gibson,
Hogarth,
McCleave,
Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),
Murphy,
Stafford,
Tétrault – (12).

(Quorum 7)

Secrétaire du comité:
Timothy D. Ray.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 19 juin 1969
(11)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit ce matin, à 9 h 40, sous la présidence de M. MacGuigan, président.

Présents: MM. Baldwin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave et Muir (*Cape Breton-The Sydneys*) (7).

Aussi présents: MM. Gilles Pépin et John Morden, respectivement avocat-conseil et avocat-conseil adjoint du Comité.

Témoins: Du ministère des Transports: M. J. Fortier, directeur du contentieux et avocat-conseil; M. C. K. Kennedy, avocat-conseil adjoint; M. W. F. Elliott, chef intérimaire de la division des aides à la navigation; M. J. H. W. Cavey (chef) et M. W. A. Calladine, de la division des ports et des biens; M. A. G. MacVicar, division de la météorologie; M. G. E. Easton, division des canaux; le capitaine G. W.R. Graves et M. W. E. Harrison, de la direction des règlements de la marine; M. N. L. Yost, direction de l'exploitation des aéroports; M. P. S. Walker, chef, direction du règlement de l'air et des licences, et M. W. P. O'Malley, de la direction du chenal maritime du Saint-Laurent.

Le président présente M. Fortier et l'invite à faire un exposé préliminaire.

A la demande du président, les divers directeurs et chefs de division expliquent brièvement le processus de l'établissement des règlements, y compris les consultations préalables à leur émission.

Le Comité procède ensuite à l'interrogatoire des témoins au cours duquel on discute les réponses fournies par le ministère des Transports aux questions 1 et 2 du questionnaire du Comité. (*Voir la pièce à l'appui Q1*).

Sur la motion de M. Marceau,

Il est convenu que tous les documents déposés au Comité mais non reproduits en appendice constituent des pièces à l'appui.

Sur la motion de M. McCleave,

Il est convenu que l'extrait du 15e Rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation, soit les paragraphes 10, 11 et 12, déposé à la Chambre le 14 décembre

1964, et les notes explicatives du mémoire présenté par le professeur Baum soient imprimés en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. (*Voir les appendices E et F)*

A 10 h 05 du soir, le président remercie les hauts fonctionnaires du ministère des Transports de leur collaboration, et le Comité s'ajourne jusqu'à nouvel avis du président.

Le secrétaire du Comité,
Timothy D. Ray

TÉMOIGNAGES

(enregistrement électronique)

Le jeudi 19 juin 1969

● 0942

Le président: Je déclare la séance ouverte. Nous sommes heureux de compter parmi nous aujourd'hui de hauts fonctionnaires du ministère des Transports. Inutile d'ajouter que, selon l'avis unanime, ces auditions auxquelles viennent témoigner les fonctionnaires des ministères revêtent une très grande importance, car nous espérons déterminer, grâce à elles, la procédure en vertu de laquelle les règlements sont édictés par le gouvernement du Canada. Il s'agit, bien entendu, d'une mesure préliminaire à toute recommandation que nous désirons formuler concernant la façon dont les instruments statutaires devraient être étudiés. Les représentants du ministère des Transports sont les premiers représentants de quatre ministères qui comparaîtront devant nous. La semaine prochaine, nous comptons voir comparaître, devant le Comité, des fonctionnaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, puis du ministère de la Justice et, enfin, du bureau du Conseil privé; les entretiens avec les fonctionnaires de ce dernier organisme ont été retardés en raison de la maladie de M. Cross.

Sans plus de cérémonies, je vais maintenant prier l'avocat de ministère des Transports, M. Jacques Fortier, de présenter une déclaration préliminaire afin de nous fournir une idée d'ensemble de ce qui se passe au sein du ministère des Transports en ce qui concerne l'établissement des règlements. Vous constaterez que M. Fortier s'est fait accompagner d'un groupe de spécialistes des divers domaines; libre à nous d'interroger l'un ou l'autre des messieurs qui accompagnent M. Fortier.

M. J. Fortier (directeur du Contentieux et avocat-conseil, ministère des Transports): Monsieur le président, honorables membres du Comité, j'aimerais d'abord présenter une brève déclaration concernant la filière que ces instruments statutaires–les règlements et ordonnances–doivent suivre, au ministère des Transports avant d'entrer en vigueur. D'abord, un projet de règlement est rédigé au sein de la direction d'exploitation intéressée du ministère par les hauts fonctionnaires qui sont venus comparaître comme témoins ici ce matin. Le premier projet est préparé par ces hauts fonctionnaires en consultation avec les avocats du ministère; puis ce projet est soumis pour l'approbation du fond et pour qu'on ait la certitude que les dispositions qu'il renferme sont conformes au statut. Ensuite, un projet de règlement est soumis au greffier du Conseil privé, selon que le stipulent les règlements établis sous l'empire de la Loi sur les règlements, afin que le projet soit approuvé en ce qui concerne la forme et le fond.

● 0945

Cette étape franchie, si les règlements doivent être établis par le gouverneur en conseil, un rapport est présenté au Conseil. Je dois ajouter qu'auparavant, cependant, les règlements sont traduits, de sorte qu'ils sont présentés au gouverneur en conseil en français et en anglais. Si le rapport doit être présenté par le Ministre seulement, alors au lieu d'être soumis au gouverneur en conseil, il est soumis au Ministre des Transports.

Le président: Merci, monsieur Fortier. Il serait utile que nous entendions certains des hauts fonctionnaires; ces messieurs sont-ils des chefs de section? Sinon quels sont leurs titres exacts?

M. Fortier: La plupart sont des directeurs, des chefs de directions.

Le président: Il nous serait utile que ces directeurs nous disent qui prend l'initiative en ce qui concerne les projets de règlements. Peut-être s'ils choisissaient un exemple particulier, cela nous aiderait. Qui a d'abord l'idée de rédiger un projet de règlement? De quelle façon le Ministère est-il saisi du problème? A quelle étape de la rédaction du projet consulte-t-on les avocats, vous-même et M. Kennedy?

M. C. K. Kennedy (avocat-conseil adjoint, ministère des Transports): Je pourrais fournir quelques précisions.

Le président: Monsieur Kennedy.

M. Kennedy: Je pourrais, dis-je, fournir quelques précisions à ce sujet. Pour citer un exemple, il y a quelques années, un incident est survenu dans l'une

des voies aériennes d'approche de l'aéroport de Toronto, mettant en cause un modèle réduit d'avion. En fait, le modèle d'avion est venu en contact avec un avion en vol et a causé suffisamment d'avaries pour l'empêcher de décoller à nouveau avant d'avoir subi des réparations. Ces modèles réduits d'avions n'avaient jamais fait l'objet de réglementation antérieure au Ministère mais, en raison de cet incident, il devint manifeste que pour assurer la sécurité des vols, il faudrait établir une telle réglementation dans le voisinage des aéroports. Un règlement fut alors formulé; il fit l'objet de discussions avec l'industrie, c'est-à-dire l'industrie des transports aériens et peut-être même l'Association des propriétaires et des pilotes canadiens qui existait alors, puis le règlement fut édicté selon la filière décrite par M. Fortier.

Il n'est pas inhabituel, en ce qui concerne l'aviation et la marine, de consulter au préalable les gens qui sont directement intéressés au transport. Cela ne se produit pas dans tous les cas, mais la plupart du temps. Certains de ces messieurs seraient en mesure de fournir d'autres précisions, j'en suis sûr, au sujet du genre de consultation qui a lieu.

Nous sommes actuellement en train de préparer une ordonnance concernant les normes des avions pesant plus de 11,500 livres. Cette ordonnance fait l'objet d'entretiens avec l'industrie depuis une couple d'années et il y a eu au moins deux réunions avec l'industrie des transports aériens où la question a été examinée sous tous ses aspects. Merci, monsieur le président.

Le président: A mon avis, la question des consultations nous intéresse vivement. Il serait utile que certains des directeurs décrivent par le détail le genre de consultations qui se produisent effectivement avec les personnes compétentes qui s'intéressent aux domaines en cause. Monsieur Walker.

• 0950

M. P.S. Walker (chef, Direction des Règlements de l'Air et des licences): Oui, monsieur le président; le projet de règlement ou de modification envisagé serait d'abord soumis, avec une lettre expliquant les motifs de la modification ou du nouveau règlement, à certains organismes nationaux, et notamment l'*Air Transport Association*, l'Association royale canadienne des aéro-clubs, l'Association des propriétaires et des pilotes canadiens. Je crois qu'il y a une douzaine d'associations nationales auxquelles cette documentation serait adressée. Nous prions les associations de nous fournir, dans un intervalle d'une couple de mois, un résumé des commentaires de leurs membres. Au reçu de ces réponses—nous obtenons de très bons résultats et presque tout le monde se fait fort de nous répondre—nous préparons une récapitulation. Puis, si le doute subsiste au sujet de certaines questions ou s'il y a divergences d'opinions, nous convoquons une réunion des représentants des associations. Comme l'a mentionné M. Kennedy, au sujet de l'exemple qu'il a cité, deux ou trois réunions ont été convoquées avant que nous ayons pu rallier l'unanimité des intéressés au sujet de toutes les principales questions et, en fait, de toutes les questions d'ordre secondaire aussi. Ensuite, lorsque nous sommes convaincus que l'industrie et nous-mêmes partageons le même point de vue, alors nous entamons la procédure qu'a décrite M. Fortier.

Le président: D'après votre expérience, est-il difficile d'obtenir ce genre d'entente?

M. Walker: Parfois. Prenons, par exemple, la question des licences du personnel au lieu de la question générale des opérations commerciales; à cet égard nous ne consulterions pas nécessairement toutes les associations. Nous nous adresserions peut-être à l'Association royale canadienne des aéro-clubs ou à l'*Air Transport Association*, qui s'occupent de la formation au vol et de questions de ce genre, mais nous ne consulterions pas toutes les associations.

Le président: Croyez-vous qu'il serait utile pour nous d'obtenir les points de vue des divers directeurs? Il me semble que le Comité s'en trouverait fort aise.

Le capitaine G.W.R. Graves (direction des règlements de la marine, ministère des Transports): Monsieur le président, en ce qui concerne la Division nautique de la Direction des règlements de la marine, nous procédons à peu près de la même façon que celle qu'a décrite M. Walker. Lorsque nous envisageions d'édicter de nouveaux règlements ou de modifier les règlements existants, nous consultons généralement l'industrie au préalable. Pardon, je ne devrais pas dire «généralement» mais «invariablement». Nous recourons très rarement aux audiences publiques. Nous nous bornons à un échange de correspondance. Nous envoyons à l'industrie un projet de règlement ou de modification aux règlements en la priant de nous faite part de ses observations. Notre liste comprend les associations de transport maritime, les syndicats d'employés, les représentants du patronat et du salariat. Ces organismes nous font part de leurs commentaires. Parfois, il nous faut préparer un second projet et le transmettre aux intéressés. Sauf erreur, mon homologue, le capitaine Harrison, de l'inspection des navires à vapeur, a une liste de distribution encore plus longue que la nôtre. Quoi qu'il en soit, tous les changements proposés sont au préalable soumis aux intéressés.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Cavey, de la Division des ports et des biens.

M. J.H.W. Cavey (Chef, Division des ports et des biens, ministère des Transports): Peut-être devrais-je d'abord expliquer le genre de règlements que nous appliquons. Il s'agit des règlements adoptés par les commissaires de port sous le régime des diverses lois

des commissions de port. Ce sont les commissions de port qui prennent l'initiative de ces règlements et de ces modifications, à moins qu'il ne se produise quelque événement qui nous porte à communiquer avec elles; dans ce cas, nous avons des entretiens avec la commission de port au sujet des règlements particuliers qui l'intéressent.

Nous sommes aussi chargés de l'application des autres règlements édictés sous l'empire de la Loi sur les ports et jetées de l'État, qui ont trait surtout aux quais de l'État, ainsi que des règlements édictés sous l'empire de la Partie X de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui ont trait aux ports publics. Ces lois et règlements ont trait à la surveillance et à la gestion des quais de l'État dont le nombre s'établit à plusieurs milliers au pays.

● 0955

Les règlements sur les ports publics établis sous l'empire de la Partie X de la Loi sur la marine marchande régissent la surveillance et l'exploitation de quelque 300 ports publics sur tous les points du pays. Beaucoup de ces règlements concernant les opérations générales dans les ports, le contrôle de la circulation et du trafic ou l'utilisation des quais restent en vigueur indéfiniment car ils sont modifiés à de rares intervalles. Ce sont les règlements concernant les quais de l'État qui subissent les modifications les plus importantes, car nous nous efforçons de maintenir les taux et les droits à jour, sur une base pratique et aussi rentable que possible. C'est le Ministère qui, généralement, prend l'initiative de ces modifications, car nous suivons ces questions de près afin de nous assurer que les quais couvrent leurs frais. Voilà le but de nos règlements.

Il est rare que nous tenions des audiences publiques, mais il y a deux ans, de nombreuses audiences ont été tenues sur le littoral de l'Ouest concernant l'exploitation des ports pour bateaux. En effet, les innombrables trains de bois, installations flottantes, bateaux, navires de pêche commerciale, embarcations de plaisance et petites embarcations de tous genres qu'on rencontre sur le littoral de l'Ouest posaient des problèmes tout particuliers. C'est pour cela que des audiences publiques ont été tenues. La question n'a pas encore été résolue, d'ailleurs. Les règlements visent toute une gamme d'installations, depuis les petits quais pour touristes jusqu'aux grands quais utilisés par les navires de commerce; il en va de même des règlements concernant les ports publics.

Le président: Lorsque vous tenez des audiences publiques, qui entend les témoins?

M. Cavey: Les audiences publiques dont j'ai parlé constituaient un cas particulier. Le ministre a chargé un fonctionnaire supérieur des services de l'Air du Ministère de tenir ces audiences et de recevoir les mémoires et les instances des intéressés.

Le président: Maintenant nous allons entendre le capitaine Harrison, de la Division d'inspection des navires à vapeur.

M. W.E. Harrison (direction des Règlements de la marine, ministère des Transports): Nous suivons une procédure fort semblable à celle que le capitaine Graves a exposée. Nous envoyons un premier, un deuxième et parfois un troisième projet de règlements aux intéressés afin de connaître leurs points de vue. A la suite des observations reçues, le premier projet est revisé, puis le deuxième est transmis aux intéressés. Il est très rare que nous tenions une audience publique, mais nous convoquons parfois une très nombreuse réunion à laquelle presque tous les intéressés sont invités. Il s'agit généralement dans ce cas des règlements concernant les petites embarcations.

Je dois ajouter que nous avons plus d'une liste de distribution. Les personnes qui s'intéressent aux règlements sur les grands navires à vapeur ne figurent pas nécessairement sur la liste des propriétaires de bateaux de plaisance. Nous avons une liste distincte des propriétaires de bateaux à moteur, des propriétaires de marinas et des groupements qui s'occupent de la sécurité à cet égard plutôt que de la sécurité des très grands navires. Quoi qu'il en soit, pour ce qui est des règlements concernant les cargaisons dangereuses, tous les spécialistes dans ce domaine ne font pas nécessairement partie du Ministère. Chaque fois qu'il s'agit de ces règlements, nous convoquons un comité technique composé de scientifiques et d'experts en explosifs afin d'obtenir leur avis.

Le président: Merci. La parole est à M. Elliott.

● 1000

M. W.F. Elliott (chef suppléant, Division des aides à la navigation): Notre Direction n'applique que très peu de règlements, lesquels figurent au recueil depuis bon nombre d'années. A mon avis, étant donné la nature de ces règlements, nous ne saurions communiquer avec le public au préalable afin d'obtenir ses commentaires. Les règlements sont modifiés au fur et à mesure que les besoins opérationnels se font sentir. Ces règlements ont pour but de protéger les aides à la navigation, de protéger les gens qui se rendent à l'île du Sable et d'assurer que les règlements concernant les bouées privées se conforment aux normes de la pratique internationale. De telles questions ne se prêtent pas facilement à une discussion avec le public. Par conséquent, nous apportons ces modifications au besoin—cela ne se produit pas très souvent—en nous fondant sur l'expérience acquise au cours de nos opérations. Nous pourrions en dire autant des règlements édictés sous l'empire de la Loi sur la protection des eaux navigables. Dans ce cas, nous traitons avec beaucoup de particuliers qui n'ont pas d'organisme pour les représenter; les modifications se fondent alors sur les besoins opérationnels. Je ne sache pas que nous ayons jamais tenu d'audiences publiques à cet égard. Bien entendu, nous prêtons une oreille attentive aux objections qu'on fait valoir et, dans certains cas, nous avons modifié nos règlements pour en tenir compte.

Le président: Qu'il me soit permis d'interrompre l'interrogatoire, car l'arrivée de M. Gibson nous per-

mettra de proposer certaines motions d'ordre courant tandis que nous avons quorum. Voici la première:

> Que tous les documents déposés auprès du Comité et non imprimés en appendice soient considérés comme des pièces à l'appui.

M. Marceau: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

Le président: Voici la seconde:

> Que l'extrait du 15e rapport du Comité spécial de la procédure et de l'organisation, alinéas 10, 11 et 12, déposé à la Chambre le 14 décembre 1964, ainsi que les renvois au mémoire présenté par M. le professeur Baun, paraissent en appendice au compte rendu des délibérations de la dernière journée.

M. McLeave: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

Le président: Merci.

M. Gibson: Si j'étais absent, ce n'était pas par négligence, mais je fais partie du comité des affaires extérieures qui rédigeait un certain rapport; c'est la seule raison pour laquelle je n'étais pas ici.

Le président: Nous nous en rendons tous compte, monsieur Gibson, mais je crois que vous avez bien fait de consigner ces observations au compte rendu.

Monsieur Elliott, tandis que vous êtes des nôtres, j'aimerais vous poser une autre question. En quoi consistent les aides à la navigation? S'agit-il de questions hautement techniques? Vous avez dit que les consultations ne seraient guère utiles dans ce secteur. Peut-être pourriez-vous nous expliquer ce que comprennent les aides à la navigation.

M. Elliott: La Division des aides à la navigation s'occupe de l'entretien des signaux de brume, des phares, des bouées et ainsi de suite pour la protection de la navigation. Elle applique aussi la Loi sur la protection des eaux navigables qui réglemente les structures qui pourraient nuire à la navigation comme les câbles de bacs transbordeurs, les ponts et, notamment, les ponts à travées mobiles. Par conséquent, nous avons juridiction dans deux domaines: d'abord, celui qui a trait aux ouvrages qui nuisent à la navigation dans les eaux navigables et, en second lieu, le maintien d'un système d'aides à la navigation comme les signaux de brume, les bouées, et ainsi de suite. A cet égard, bien entendu, nous tenons les navigateurs au courant de ce qui se passe, mais il n'y a aucun règlement applicable à ce secteur.

Le président: Merci. Oui, monsieur Muir.

M. Muir (Cap-Breton-The Sydneys): Monsieur le président, qu'il me soit permis de poser une brève question à ce monsieur. Dans quelle mesure consultez-vous les gens dont les intérêts sont touchés par les aides à la navigation? Tenez-vous des consultations avec des groupements, des associations ou des pêcheurs ou autres groupements intéressés?

M. Elliott: Nous tenons des réunions régulières avec la *Dominion Marine Association* et autres importants groupements en ce qui concerne les aides à la navigation, le pilotage, et ainsi de suite. Aucun groupement des littoraux de l'Ouest ou de l'Est n'a communiqué avec nous à ce sujet, mais si l'un ou l'autre de ces groupements désirait se présenter devant nous, nous l'accueillerions volontiers.

M. Muir (Cap-Breton-The Sydneys): Lorsque vos représentants se rendent dans une localité, n'ont-ils pas des entretiens avec les intéressés? Il est à ma connaissance qu'on a déjà installé une aide à la navigation malgré les protestations des pêcheurs de l'endroit, mais quelques mois plus tard, après beaucoup de tergiversations, elle a été déplacée. Je me demande pour quelle raison.

M. Elliott: Nous avons onze agents de district qui sont nos représentants à pied d'œuvre. Ces hommes consacrent tout leur temps à parcourir leur district. Ce sont eux qui nous signalent les événements qui se produisent à ces endroits et qui se tiennent en contact avec les gens de la localité. Ils doivent se tenir au courant de l'évolution des régimes de trafic, ainsi que des besoins de la navigation dans ces régions. Nous comptons sur eux à cet égard. Il s'agit d'une procédure officieuse, car il se tient rarement d'audiences officielles.

M. Muir (Cap-Breton-The Sydneys): En effet, il s'agit généralement de consultations autour des quais et des docks.

• 1005

M. Elliott: C'est exact. Nous n'appliquons aucun règlement dans ce secteur. Les seuls règlements que nous appliquions à la Division des aides à la navigation ce sont les règlements concernant les bouées privées afin que les gens installent des bouées des couleurs réglementaires conformes aux normes internationales de façon que les autres navigateurs puissent en comprendre le sens.

M. Muir (Cap-Breton-The Sydneys): Merci.

Le président: Monsieur Kennedy.

M. Kennedy: A cet égard, monsieur Muir, j'ai eu l'occasion, il y a environ un an, de vérifier le nombre des divers types d'aides à la navigation dont nous sommes responsables pour ce qui est de la catégorie des aides maritimes; je crois qu'il y en a environ 30,000 au pays. Bien entendu, toutes ces aides sont entretenues aux frais de l'État. Selon ma propre expérience, lorsqu'un phare ou un point de repère quelconque ne répond pas aux besoins, c'est généralement, comme M. Elliott l'a dit, une association maritime ou

une association de pilotage ou un autre groupement de ce genre qui le signale à la Division des aides à la navigation. Cette dernière enquête alors pour voir si un nouveau phare devrait être installé ou bien si le phare actuel devrait être déplacé ou si d'autres dispositions devraient être prises.

Le président: Monsieur Fortier?

M. Fortier: Monsieur le président, je voudrais également signaler qu'une autre partie de la Loi sur la protection des eaux navigables est appliquée par la Division des aides à la navigation, nommément celle qui traite de l'enlèvement des obstacles dans les eaux navigables, que constituent les épaves des navires qui ont sombré.

Le président: Je vous remercie. Je donne la parole à M. Easten, de la division des canaux.

M. G.E. Easten (division des canaux du ministère des Transports): Monsieur le président, la Division des canaux n'applique qu'un seul règlement en vue de réglementer la circulation dans les canaux. Ce règlement a d'historiques antécédents, car cette division est la plus ancienne du ministère des Transports. De fait, ce règlement n'a été modifié qu'une fois depuis son adoption. Il répond amplement à nos exigences et ne fait pas pratiquement l'objet de modifications.

Il réglemente la vitesse, le droit de passage dans les chenaux à circulation restreinte. Je ne prévois pas qu'il fasse l'objet de modifications d'importance. Nous en avons fait une étude approfondie pour conclure qu'il répond bien à nos exigences. A ma connaissance, il n'a fait l'objet que d'une seule revision.

Le président: Cette revision a-t-elle été faite par vos seuls services, ou bien à la suite de consultations officielles ou non avec les milieux extérieurs?

M. Easten: Non, il s'est agi d'une enquête officieuse pour savoir si la hausse de la circulation maritime dans les canaux était suffisamment réglementée. Pour ce qui est de la consultation, nous nous tenons au courant de l'opinion publique en assistant aux réunions annuelles d'associations comme le Canadian Power Squadron et divers clubs nautiques importants qui forment présentement notre clientèle plutôt que les milieux de la navigation commerciale. Nous avons des échanges de vues réciproques, ils nous présentent des propositions, mais non par voie de réunions officielles.

M. McCleave: Puis-je avoir une explication supplémentaire?

Le président: Allez-y.

M. McCleave: Je crois comprendre que les propositions faites ne portent pas sur la modification du règlement, mais plutôt sur l'exploitation de votre division, n'est-ce-pas?

M. Easten: En effet.

Le président: Je donne la parole à M. O'Malley, de la Direction du chenal maritime.

M. W.P. O'Malley (Direction du chenal maritime du Saint-Laurent, ministère des Transports): Monsieur le président, la Division du chenal maritime du Saint-Laurent des Services de la marine s'occupe principalement de l'application du Règlement sur la sécurité de la navigation dans le fleuve Saint-Laurent. Comme la sécurité est la préoccupation de chacun, notamment des navigateurs, tout changement apporté à ce règlement ferait nécessairement l'objet de nombreuses consultations avec les navigateurs par l'entremise de leurs associations, des associations de pilotes, de la fédération des armateurs et de l'association des marins. Toutefois, comme dans le cas des canaux, ce règlement est appliqué depuis longtemps et n'a pas fait l'objet de changements ces dernières années. Par contre, la voie maritime du Saint-Laurent étant maintenant parcourue par des navires de plus en plus gros, j'estime qu'il devra faire l'objet d'une étude serrée, de concert avec les usagers des installations assurées par l'État.

• 1010

Tout dernièrement, il y a tout juste deux ans, vu un regain d'activité de la navigation d'hiver dans les glaces du Saint-Laurent, il nous a fallu imposer des vitesses-limites bien précises aux navires en cause, sans consulter officiellement les armateurs. Les vitesses maximums ont été établies en prenant en considération divers facteurs techniques. L'application de ce règlement n'a entraîné aucune difficulté de la part des intéressés, car j'estime que chacun se rend compte que ce sont les usagers et les navigateurs qui tireront profit d'une sévère application du règlement.

M. Fortier: Monsieur le président, le témoin suivant représente la Direction de la météorologie du ministère des Transports.

Je me permets de signaler qu'aucune loi ne régit l'exploitation de cette direction, qui se fait chaque année en vertu de postes inscrits aux prévisions de dépenses. Les seuls règlements qu'elle établit concernent les droits perçus pour les services rendus au public, droits établis par le Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur l'administration financière.

M. McCleave: Cette Direction se préoccupe donc peu du temps qu'il fait!

Le président: Après ces quelques mots de présentation, je donne la parole à M. MacVicar, de la Direction de la météorologie.

M. A.G. MacVicar (division de la météorologie du ministère des Transports): Les droits pour services

météorologiques ont été établis en 1957 et ont été depuis modifiés à quatre reprises, la dernière fois le 1er octobre 1968, et ils sont sur le point de l'être de nouveau.

Le principe appliqué est le suivant. Au cours des ans, la Direction de la météorologie a accumulé de nombreuses données dans le domaine de la climatologie, qui sont en demande dans divers milieux, et pour lesquelles nous percevons des droits lorsqu'elles sont destinées à des fins particulières plutôt qu'au grand public, comme dans le cas de cartes météorologiques ou du temps consacré par les ordinateurs à l'étude de ces données.

Mes observations se limitent à ceci pour l'instant.

Le président: Merci.

En dernier lieu, je donne la parole à M. Yost qui s'occupe de la gestion des aéroports.

M. N.L. Yost (division des services et des biens des aéroports, ministère des Transports): Monsieur le président, il existe deux catégories générales de règlements dans le domaine de la gestion des aéroports. La première concerne les droits et taxes applicables et la deuxième, l'exploitation des aéroports au sol. Il est rare que les droits et taxes soient modifiés. Ils ont fait l'objet de modifications périodiques, mais leur étendue doit tenir compte de la proportion de la circulation. Bien que nous ayons effectué des études à ce sujet, il reste que les droits doivent être plafonnés, étant donné que le volume de la circulation est très bas à la plupart des aéroports.

Pour ce qui est des taxes de stationnement, une taxe normalisée s'appliquait à la généralité des aéroports. A compter du 1er avril dernier, nous avons demandé à nos divers bureaux régionaux de recommander l'application de taux pouvant se comparer aux taux exigés par les villes desservies par les divers aéroports.

Dans le domaine du contrôle de la circulation, ce qui a donné suite à l'établissement de ces règlements, c'est l'expérience que nous avons acquise dans le mouvement des véhicules. Nous appliquons le Règlement sur

• 1015

le contrôle des véhicules, le Règlement sur la disposition des biens personnels (abandonnés sur les aéroports) et le Règlement sur les concessions aux aéroports. Voilà les cinq règlements qui relèvent de notre compétence.

Le président: Je vous remercie, monsieur Yost. Les membres du Comité désirent-ils maintenant poser des questions aux témoins? Je donne la parole à M. McCleave.

M. McCleave: Je crois comprendre qu'une grande partie de cette réglementation concerne la sécurité et l'hygiène. Monsieur Fortier, certaines infractions sont-elles passibles d'amendes?

M. Fortier: En effet. En vertu de la Loi sur l'aéronautique est édicté le Règlement de l'Air qui régit les permis délivrés aux aéroports, les brevets délivrés aux équipages de conduite et les règles de la navigation aérienne. La loi prévoit également l'imposition d'une peine sur déclaration sommaire de culpabilité à quiconque enfreint l'un ou l'autre des règlements.

M. McCleave: La peine est-elle précisée dans la loi, ou bien est-il possible de modifier les montants de l'amende par règlement?

M. Fortier: La loi prévoit que quiconque enfreint les dispositions d'un règlement est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au moins cinq mille dollars où d'un emprisonnement pour une période d'au plus une année.

L'amende minimum est fixée par la loi.

M. McCleave: Donc, la peine n'est pas fixée par règlement mais par la loi. C'est le point qui nous tracassait.

M. Fortier: De plus, outre le pouvoir qu'a le gouverneur en conseil de par la loi d'édicter des règlements, la loi prévoit que tout règlement ainsi édicté peut autoriser le ministre à rendre des ordonnances ou à promulguer des directives dans le cadre des questions relevant du règlement en question.

Dans certains cas, le Règlement de l'Air prévoit que le ministre peut rendre des ordonnances ou promulguer des directives. Voici ce que déclare en l'espèce l'article déjà cité de la Loi sur l'aéronautique

[*Texte*]

> Quiconque contrevient à un ordre ou une directive du Ministre, est coupable d'une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende d'au plus mille dollars ou un emprisonnement d'au moins six mois . . .

M. McCleave: Dans le domaine des ordonnances ou directives promulguées par le ministre, je suppose qu'on apporte un soin particulier à l'établissement de la ligne de conduite et à la rédaction des ordonnances et directives?

M. Fortier: En effet. On accorde à la rédaction des ordonnances ministérielles le même soin qu'à celle des règlements à être édictés par le gouverneur en conseil.

M. McCleave: En pareil cas, y aurait-il consultation avec les milieux de l'aéronautique?

M. Fortier: Je demanderai à M. Walker de répondre à cette question.

Le président: Monsieur Walker, vous avez la parole.

M. Kennedy: Puis-je y répondre? A titre d'exemple, monsieur McCleave, je mentionnerai l'ordonnance visant les restrictions de vol dans les parcs nationaux, provinciaux et municipaux.

Il y a environ un an, le ministère des Terres et Forêts de l'Ontario éprouvait certaines difficultés dans le cas de certains parcs provinciaux. L'ordonnance alors en vigueur datait d'une dizaine d'années, sauf pour certaines modifications d'ordre secondaire dont elle aurait fait l'objet. Nous avons tenu deux réunions avec les fonctionnaires de ce ministère afin de reviser l'ordonnance de manière à résoudre leurs difficultés et à répondre à leurs exigences. Voilà le genre de consultation dont ferait l'objet la rédaction ou la modification d'une ordonnance.

● 1020

Il y a sans doute d'autres genres d'ordonnances visant d'autres milieux de l'aviation, et je puis vous assurer qu'elles feraient l'objet du même genre de consultation. M. Walker voudrait peut-être ajouter quelques mots à ce sujet.

Le président: Monsieur Walker.

M. Walker: Monsieur le président, M. Kennedy a raison de l'affirmer. De fait, une des ordonnances présentement à l'étude est l'une de celles dont il s'agit et qui a fait l'objet de nombreuses consultations. Par contre, si l'ordonnance est très restreinte dans son application, nous ferions appel aux observations du seul secteur intéressé.

M. McCleave: M. Fortier pourrait-il nous dire combien de poursuites ont été intentées en vertu de l'article qu'il a cité? Non pas depuis les tous débuts, mais au cours d'une année, de façon approximative?

M. Fortier: Je doute que des poursuites aient été intentées en vertu d'ordonnances ou de directives du ministre. Est-ce exact, monsieur Walker?

M. Walker: J'hésiterais à l'affirmer, mais il y en a probablement eu.

M. Kennedy: Monsieur McCleave, permettez-moi d'expliciter ce point. Certaines ordonnances visent la navigabilité des aéronefs. Le Règlement de l'Air interdit le vol d'un aéronef dont la navigabilité n'a pas été attestée. L'ordonnance concernant cette attestation prescrit ce qu'il faut faire pour qu'un aéronef soit maintenu dans un état de navigabilité. S'il est déterminé, à la suite d'un incident, d'un accident, ou même d'une inspection de routine par un inspecteur de l'aviation civile, qu'un aéronef aurait volé alors qu'existait une modification qui n'aurait jamais été attestée par un ingénieur, il est bien possible qu'une poursuite serait intentée par suite d'une infraction à une disposition de l'ordonnance rendue en vertu des dispositions de la loi, mais l'amende imposée serait déterminée par le juge, comme le prescrit la loi. Pour ce qui est du nombre de poursuites,—ma mémoire est très fidèle, car je suis entré au ministère à la fin de 1958-1959 alors que de nombreuses poursuites étaient intentées dans le domaine de l'aéronautique, de 150 à 200 si je ne m'abuse,—je dirais qu'il a diminué et sans avoir les statistiques devant moi, je serais porté à affirmer que 50 à 80 poursuites sont intentées au cours d'une année.

M. McCleave: Je voudrais passer rapidement à un autre sujet, la lutte contre la pollution dans les ports de l'État. Des règlements sont-ils appliqués à cet égard? Le ministère nous fait parvenir de temps à autre des communiqués sur l'heureux résultat des poursuites intentées. Ces règlements ont été rédigés à la suite de consultations avec quels organismes?

M. Fortier: Il existe un règlement sur la pollution par les hydrocarbures visant la pollution des eaux par les hydrocarbures qui s'échappent des navires ou en sont déversés. Le capitaine Harrison pourrait vous donner les antécédents de ce règlement. Il résulte d'une convention internationale et date d'une dizaine d'années. Le capitaine pourrait nous dire si les milieux compétents ont été consultés lors de sa rédaction.

M. Harrison: Ils l'ont été, car de nombreux détails techniques étaient en cause: le genre de matériel requis en vue d'empêcher le déversement d'hydrocarbures en trop grande quantité exige que les machines fassent l'objet de modifications techniques. Voilà pourquoi on a alors consulté les milieux de la navigation.

M. McCleave: Toutefois, il me semble que le problème de la pollution, si j'en juge d'après le port d'Halifax, que je connais bien, est encore très sérieux. Le règlement doit-il être plus sévère ou doit-on l'appliquer avec plus de rigueur? Quel semble être le nœud du problème?

● 1025

M. Fortier: Outre ce règlement édicté en vertu des dispositions d'un article de la Loi sur la marine marchande du Canada, le Parlement est présentement saisi du bill S-23 qui autoriserait le ministre des Transports à prendre les dispositions nécessaires en vue de l'enlèvement d'hydrocarbures ou de toute substance polluant les eaux ou endommageant les plages.

M. Kennedy: Ce sujet m'intéresse également, monsieur McCleave. Les poursuites que nous avons intentées sur la côte ouest ont été plus fructueuses que sur le littoral atlantique, et j'en suis un peu gêné, étant donné que je suis originaire des Maritimes. J'ai aidé le capitaine Harrison et l'un de ses fonctionnaires à établir le premier règlement en 1958-1959. Depuis lors, de 100 à 200 poursuites ont été intentées avec succès contre les navires. Une grande partie des infractions ont été commises sur la côte ouest ou dans les lacs et rivières, surtout sur la côte ouest. Nous avons éprouvé de nombreuses difficultés sur le littoral de l'Atlantique. L'une des raisons qui explique que les poursuites aient été plus fructueuses sur la côte ouest, c'est que les associations fauniques semblent s'intéresser davantage à la survie de la faune dans cette région. De fait, certains juges ont attribué une plus grande gravité à ce problème que ce ne fut le cas dans la région atlantique. Je donne cette explication pour ce qu'elle vaut.

M. McCleave: Les préposés à l'application de la loi sur la côte ouest devraient venir nous prêter main-forte sur la côte est.

M. Harrison: Monsieur le président, je voudrais faire savoir à M. McCleave qu'au cours des dernières semaines des poursuites ont été intentées avec succès à Halifax.

M. McCleave: Je le sais. Toutefois, nous examinons aujourd'hui la question des règlements et non celle des poursuites. Je suppose que les règlements font l'objet d'une revision constante en raison de la gravité du problème de la pollution?

M. Harrison: En effet. Il faut par contre signaler qu'il existe à Halifax de nombreuses raffineries importantes.

M. McCleave: Ils se blâment réciproquement, n'est-ce pas? Les raffineries prétendent qu'il ne se produit chez-elles aucune fuite d'hydrocarbures, tandis que les navires n'ont jamais, selon leurs dires, déversé de déchets d'hydrocarbures.

M. Cavey: Monsieur le président, je me permets de signaler qu'une disposition du Règlement sur les quais de l'État interdit de déverser toute substance à partir d'un quai et que le Règlement sur les ports publics interdit de drainer, déverser ou de déposer dans l'eau tout ce qui pourrait gêner ou mettre en danger une personne ou des biens.

M. McCleave: Si je ne m'abuse, le pouvoir de réglementation que vous possédez embrasse tant les raffineries que les navires dans les eaux non abritées.

M. Fortier: Monsieur le président, le seul pouvoir que nous possédons présentement en l'espèce nous vient du Règlement sur la pollution des eaux par les hydrocarbures. Comme je l'ai signalé, le bill S-23 nous accordera d'autres pouvoirs lorsqu'il sera promulgué.

M. McCleave: Le bill S-23 résoudra-t-il le problème que posent les raffineries? M. Kennedy ne le pense pas.

M. Kennedy: En effet, car nos pouvoirs n'ont trait qu'à la navigation. On a toujours jugé que les installations riveraines relevaient de l'administration locale ou provinciale. De fait, chose étonnante, nous avons perdu nos poursuites dans le cas des navires-citernes déversant dans l'installation riveraine. Nous les avons gagnées lorsque le navire était en faute, mais non dans le cas de l'installation riveraine. Ce domaine nous donne beaucoup de mal, vu qu'il ne semble pas entrer dans les limites de notre compétence.

● 1030

M. McCleave: Il s'agit de la compétence accordée par la loi initiale et qu'aucun règlement ne peut modifier.

M. Kennedy: A mon sens, il s'agit d'un problème constitutionnel.

M. McCleave: En effet. Je vous remercie.

M. Muir: Pour rester dans le sujet, j'aurais une courte question concernant la pollution. Les règlements établis et les peines prévues s'appliquent-ils tant dans le cas des sociétés de la Couronne que dans celui de l'entreprise privée? Je songe notamment au National-Canadien.

M. Kennedy: Je puis répondre à cette question, monsieur Muir, étant donné, si je ne m'abuse, qu'on intente présentement une poursuite à Sydney (Nouvelle-Écosse) contre le capitaine de l'ABEGWEIT.

M. Harrison: Monsieur le président, M. Kennedy ayant été absent quelques semaines, je dois signaler que la poursuite est maintenant terminée et que des amendes ont été imposées au capitaine et au chef mécanicien.

M. Kennedy: Permettez-moi d'ajouter, monsieur Muir, que dans sa rédaction actuelle, la Loi sur la marine marchande du Canada contient des dispositions qui peuvent s'appliquer ou ne pas s'appliquer aux navires de l'État, étant donné qu'il n'a jamais été prévu qu'elles ne s'y appliquaient pas.

Le président: A un certain moment, nous voudrons, j'en suis sûr, passer en revue les différentes réponses que les témoins du ministère des Transports ont apportés à la question nº 1. Avant de poser d'autres questions, peut-être pourrais-je revenir à M. Fortier et lui demander de nous parler des rapports entre le ministère de la Justice et le bureau du Conseil privé, quand il s'agit de fixer des règlements. Nous avons souvent parlé des consultations qu'ils s'échangent. Mais il s'agit ici d'examens rigoureux. Relevez-vous du ministère de la Justice, monsieur Fortier?

M. Fortier: Tous les avocats du ministère des Transports sont des avocats du ministère de la Justice qui ont été détachés auprès du ministère des Transports. Le déplacement s'est effectué il y a quelques mois.

Le président: Quel déplacement?

M. Fortier: Le déplacement des avocats du ministère de la Justice vers le ministère des Transports.

Je pourrais également ajouter qu'en passant en revue les projets de règlements préparés dans les différents services du ministère, il nous arrive, à la demande des avocats, de consulter les chefs des différents services du ministère de la Justice.

Le président: Nous pourrions peut-être étudier cet aspect de plus près. Vous en avez fait mention dans votre exposé préliminaire, mais voyons si nous ne pouvons pas avoir un meilleur aperçu de la situation. Chaque nouveau règlement tire évidemment son origine de l'une des directions représentées par les hauts fonctionnaires qui siègent avec nous aujourd'hui, après quoi, il est porté à votre attention. Je crois comprendre qu'ils en discutent souvent avec vous au préalable. Quel genre de renseignements ou d'opinions recherchent-ils à ce stade?

M. Fortier: Ils veulent d'abord se renseigner quant à la manière de préparer le projet même, et quant à savoir si la matière qu'ils veulent y inclure, peut l'être de façon valable.

Le président: Qui rédige la première ébauche?

M. Fortier: La première ébauche est rédigée par la direction intéressée, avec l'aide du conseiller juridique du ministère.

Le président: Cela signifie-t-il que l'ébauche est en fait rédigée par le conseiller juridique ou est-elle vraiment rédigée par les fonctionnaires de la direction intéressée?

M. Fortier: Non, je ne dirais pas cela. Quant à la première ébauche, les fonctionnaires de la direction, avec notre concours, couchent sur papier les idées qu'ils veulent formuler, après quoi, un conseiller juridique revoit cette ébauche et y apporte les modifications de fond et de forme qui s'imposent. Quant à la forme, nous sommes tenus de soumettre l'ébauche aux conseillers juridiques du bureau du Conseil privé, en vertu des dispositions de la Loi sur les règlements et d'un décret émis sous l'empire de cette dernière. Il importe peu que le conseiller juridique du ministère ait été très minutieux en rédigeant le projet de règlement, le bureau du Conseil privé a sa propre terminologie et ses propres règles quant à la rédaction d'un règlement, d'un article de règlement ou d'une ordonnance. Il l'examine soigneusement.

Le président: A quelle étape intervient-il?

M. Fortier: Il intervient dès que l'ébauche a été rédigée et acceptée par les conseillers et par les chefs de directions du ministère.

Le président: Cela se fait-il avant l'examen du texte par le sous-ministre de la Justice? Qu'est-ce qui se fait en premier lieu?

M. Fortier: Le texte n'est pas toujours soumis à l'examen du sous-ministre de la Justice. Si les conseillers juridiques du ministère désirent consulter le sous-ministre et ses hauts fonctionnaires, ils sont libres de le faire. Mais dans bien des cas les conseillers juridiques et les hauts fonctionnaires du ministère s'accordent sur un projet de règlement, et nous l'envoyons alors directement au bureau du Conseil privé.

Le président: Je croyais que le ministère de la Justice devait étudier attentivement tous les projets de règlement au cas où ils iraient à l'encontre de la Déclaration des droits de l'homme. Maintenant que vous relevez du ministère de la Justice, votre examen est-il considéré comme étant fait au nom du sous-ministre? Cet examen n'est pas aussi indispensable que je le croyais.

M. Kennedy: Je dirais que lorsque cette règle fut mise en vigueur pour donner suite à la Déclaration des droits de l'homme il y a plusieurs années, il nous fallait passer par le conseiller juridique du bureau du Conseil privé.

Le président: Donc, selon vous, les consultations les plus importantes se font entre vous et le bureau du Conseil privé.

M. Fortier: C'est exact.

● 1035

Le président: Donc vous établissez une première ébauche que vous envoyez au bureau du Conseil privé et qui vous revient, je suppose, dans sa forme initiale ou légèrement modifiée. Qui ensuite s'occupe de soumettre le projet de règlement au gouvernement?

Incombe-t-il au bureau du Conseil privé de le soumettre au gouverneur en conseil, ou bien si c'est votre ministère qui . . .

M. Fortier: Le projet de règlement revient à notre ministère, monsieur le président, nous le rédigeons de nouveau conformément aux suggestions du bureau du Conseil privé, puis nous faisons traduire ce texte, qu'il s'agisse d'un règlement ou d'une ordonnance. Ensuite, le ministère des Transports établit le mémoire pertinent qu'il présente au bureau du Conseil privé.

Le président: Si le ministère et le bureau du Conseil privé ne s'entendent pas sur le texte du projet de règlement, le point de vue de ce dernier prévaut-il, ou existe-t-il une autre autorité à laquelle le ministère et le Conseil puissent recourir pour faire trancher la question?

M. Fortier: Eh bien, comme le conseiller juridique du bureau du Conseil privé est un avocat du ministère de la Justice, pour ce qui est des différents ministères du gouvernement, le point de vue ou la décision du ministère de la Justice prévaut puisque ce dernier constitue le tribunal suprême.

Le président: Bon, je vois.

M. Fortier: Nous n'y pouvons rien.

Le président: Donc le bureau du Conseil privé, par l'entremise de son conseiller juridique, a vraiment le dernier mot.

M. Fortier: Oui, monsieur le président.

M. Kennedy: J'ajoute, monsieur le président, que c'est inévitable. La raison d'être des avocats tient aux différends qui surgissent.

Le président: C'est juste.

M. Kennedy: Il n'y aurait pas de cause devant les tribunaux s'il n'y avait pas deux avocats qui diffèrent d'opinion et qui croient pouvoir obtenir gain de cause. Il est vrai que certaines choses reviennent du conseiller juridique du bureau du Conseil privé sans qu'il soit en faute. Il peut s'agir d'un malentendu de notre part quant au texte du projet. Nous devons souvent modifier nos textes de nouveau.

Le président: Mais tout cela se fait sans formalisme; vous ne tenez pas de réunions officielles ni rien du genre, n'est-ce pas?

M. Kennedy: Nous faisons de notre mieux pour entretenir les bonnes relations.

Le président: Oui, bien sûr. Je voulais parler d'entretiens officiels, d'une procédure officielle.

M. Kennedy: Non, il n'y a aucune procédure officielle.

Le président: Merci. Quelqu'un voudrait-il poser d'autres questions à ce sujet? Je me demande si notre avocat-conseil n'aimerait pas explorer ce domaine plus à fond. Monsieur Pépin?

[*Texte*]

M. Pépin: J'aimerais poser une question qui a peut-être un caractère plus politique que juridique.

M. Gilles Pépin (avocat-conseil du Comité): Je pose ma question à M. Fortier.

Le rapport Bernier, rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage contient de 75 à 100 pages sur l'exercice du pouvoir réglementaire en matière de pilotage, et si ma mémoire est bonne (je ne l'ai pas lu ce matin), il y a des critiques assez sévères . . .

[*Traduction*]

Le président: Excusez-moi, mais nous avons des ennuis avec l'interprétation.

M. Pépin: Je vais répéter ma question.

[*Texte*]

M. Pépin: J'ai lu, il y a quelque temps, le rapport Bernier de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, et ce rapport contient quelque 75 ou 100 pages sur l'exercice du pouvoir réglementaire en matière de pilotage, et si ma mémoire est bonne donc, de sévères critiques sont adressées au ministère des Transports. On dit, entre autres, qu'un certain nombre de règlements adoptés seraient *ultra vires*. D'ailleurs, une décision de la Cour suprême et une de la Cour de l'Échiquier ont déclaré certains règlements *ultra vires*. C'est pourquoi je dis que ma question a peut-être une note politique. Pourriez-vous commenter le volume I du rapport Bernier, quant à l'exercice du pouvoir réglementaire en matière de pilotage? Il semble que les membres de la Commission Bernier n'étaient pas très satisfaits.

M. Fortier: Oui, monsieur. D'abord c'était dans la cause Pouliot. La Cour de l'Échiquier avait décidé que les règlements de pilotage qui existent sont *ultra vires*. La Cour suprême en a décidé autrement.

Maintenant, vous avez raison quand vous dites que le juge Bernier, le président de la Commission d'enquête sur le pilotage, a fait de nombreuses recommandations, de nombreuses observations disant que les règlements qui existent sont *ultra vires*. A la suite du rapport, le ministère a institué une équipe spéciale sur le pilotage chargée de faire des recommandations sur la législation que le ministère devrait proposer pour . . .

Cette équipe spéciale n'a pas encore terminé son travail, mais nous espérons être en mesure de proposer une mesure législative, soit tard cette année, ou l'an prochain.

M. Pépin: C'est l'aspect législatif; on recommande la fusion de certains organismes, on recommande, si je me souviens bien, qu'il y ait moins d'autorité et moins de pouvoir en matière de pilotage au Canada.

Je crois comprendre que vous ne jugez pas à propos de commenter le rapport Bernier relativement à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Dans le rapport Bernier, il me semble qu'on a signalé un problème de relations entre le ministère des Transports et le ministère de la Justice. Certains règlements proposés par le ministère des Transports étaient étudiés par le ministère de la Justice, et il semble qu'on ne s'entendait pas sur la légalité du règlement en question, qu'il y ait manque de coordination entre le ministère de la Justice et le ministère des Transports en ce qui concerne l'aspect législatif, l'aspect *ultra vires* ou *intra vires* des règlements en question.

M. Fortier: Si vous me permettez, j'aimerais consulter mes gens.

[*Traduction*]

Pardonnez-moi cette interruption, monsieur le président, mais j'apprends qu'on ne se souvient d'aucune occasion où il y ait eu désaccord, où les conseillers juridiques du ministère de la Justice et ceux du ministère des Transports ne s'entendaient pas quant à un règlement. Mais je pourrais signaler, monsieur le président, quant aux recommandations du juge Bernier, que les conseillers juridiques du ministère de la Justice ne souscrivent pas à certaines de ses conclusions portant que certaines choses sont inconstitutionnelles.

[*Texte*]

M. Pépin: Je le retiens parce que je trouve que c'est très important. On a, en matière de pilotage, un cas pratique d'exercice du pouvoir réglementaire qui fait l'objet d'une étude approfondie par la Commission Bernier, et maintenant, vous avez votre propre équipe spéciale qui se penche également sur cette question.

M. Fortier: Exactement, monsieur.

M. Pépin: Et le rapport sera-t-il prêt bientôt?

M. Fortier: C'est une équipe du ministère. Alors en nous basant sur le rapport de l'équipe spéciale au sous-ministre, nous demanderons, comme d'habitude, l'autorité de proposer une mesure législative.

Le président: Avez-vous d'autres questions, monsieur le doyen?

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Fortier, peut-être trouverez-vous que ma question a un caractère trop politique ou qu'elle est trop épineuse pour vouloir y répondre, bien que là n'est pas mon intention. Vos rapports avec le bureau du Conseil privé quant à l'examen des projets de règlement suscitent-ils des difficultés? Aimeriez-vous que cet examen soit moins minutieux, ou plus poussé? Ou êtes-vous tout à fait satisfait de la façon dont se font les choses à l'heure actuelle.

M. Fortier: Je crois qu'en général nous sommes satisfaits de l'état actuel des choses et du travail effectué par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé quant à nos projets de règlements. Nous leur sommes toujours reconnaissants de nous conseiller quant à l'ébauche, à la terminologie et à l'établissement de ces projets. Ils sont censés être des experts dans ce domaine.

Le président: Une dernière question. N'y a-t-il jamais de consultations directes entre les différentes directions du bureau du Conseil privé quant il s'agit d'une question de ce genre, ou les consultations se font-elles toujours entre vous et M. Kennedy du bureau du Conseil privé?

M. Fortier: J'aimerais que M. Kennedy réponde à cette question, monsieur le président.

M. Kennedy: Monsieur le président, nous n'avons jamais senti aucune contrainte à cet égard. Bien sûr, si je suis disponible, le conseiller juridique du bureau du Conseil privé peut très bien me consulter. Par contre, comme la plupart des sujets dont nous traitons ont un caractère très technique et très compliqué–je songe à l'aéronautique en particulier–l'avocat moyen, soit dit en toute déférence, éprouve certaines difficultés à

• 1050

première vue. Il faut avoir travaillé longtemps dans le domaine en question pour comprendre vraiment ce qu'on tente de faire. La plupart des sujets à caractère technique nous viennent d'organismes internationaux tels que l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et le Canada était l'un des signataires à la Conférence de Chicago. Les plus grands experts du monde se rassemblent là et mettent au point des procédures et des techniques qui se reflètent tôt ou tard dans les règlements sous une forme ou sous une autre. Je ne prétends pas être expert dans ce domaine et je doute fort que le conseiller juridique du bureau du Conseil privé se donne pour expert dans la matière. En fin de compte, nous devons beaucoup compter sur la collaboration des techniciens qui s'y connaissent dans les domaines précis qui les intéressent.

Le président: Vos techniciens sont à la disposition du bureau du Conseil privé?

M. Kennedy: On les consulte toujours dans l'élaboration de nos projets de règlements.

Le président: Ces projets sont-ils soumis au Conseil dans les deux langues ou en une langue seulement? Quel procédé suivez-vous à cet égard?

M. Fortier: Ils sont envoyés au Conseil privé avant d'être traduits. La traduction se fait après que le conseiller juridique a donné son approbation quant à la forme. En somme, elle se fait en tout dernier lieu, soit avant que le projet soit soumis au gouverneur en conseil ou au ministre.

Le président: Sont-ils habituellement rédigés en anglais ou cela dépend-il de la langue première du fonctionnaire qui a rédigé le texte?

M. Fortier: Ils sont d'abord rédigés en anglais.

M. Kennedy: Monsieur le président, permettez-moi de dire un mot à ce sujet. N'oublions pas que dans le domaine de l'aviation, par exemple, 99 p. 100 des avions sont manufacturés dans des pays anglophones, dont probablement 95 p. 100 aux États-Unis, du moins pour ce qui est de l'hémisphère occidental. La plupart des données, les travaux de génie et tout ce qui est relié à l'aviation et aux domaines connexes, se font d'abord en anglais et parfois revêtent un caractère international. Mais traduire ce langage technique en français, ou dans une autre langue, il faut de véritables spécialistes qui connaissent la terminologie appropriée. Je crois qu'il y a tendance, dans le domaine de l'aéronautique en tout cas, à procéder de cette façon, tout au moins dans le monde occidental.

M. Forest: Monsieur Fortier, avez-vous souvent eu des plaintes des parties intéressées à l'effet que les règlements ont été adoptés sans publication ou sans consultation suffisante auprès des intéressés? En général les règlements sont-ils sinon aimés, du moins tolérés par les gens? Vous arrive-t-il souvent de recevoir des plaintes contre la façon d'adopter les règlements?

[*Texte*]

M. Fortier: Non, à ma connaissance, une fois que les règlements sont publiés, je n'ai pas eu connaissance de plaintes.

[*Traduction*]

M. Kennedy: Monsieur le président, je crois que le capitaine Harrison serait mieux en mesure que moi de vous renseigner là-dessus. Les gilets de sauvetage dans les bateaux et les yachts de plaisance présentent un problème depuis plusieurs années. Une commission a été chargée d'élaborer les normes selon lesquelles ces gilets doivent être manufacturés. Elle se compose de représentants du Conseil national de recherches, du ministère des Transports et du secteur de l'industrie. Nos règlements concernant les petites embarcations exigent que ce genre de gilets fasse partie de l'équipement de tout bateau ou vaisseau dont le moteur a tant de chevaux-vapeur. Cela dépend de l'attitude de chacun, mais beaucoup de gens aimeraient que ces gilets soient portés par tous ceux qui font de la barque, qu'il

• 1055

s'agisse d'un bateau à moteur ou non. Il y a quelques années, à la suite de certaines pressions, nous avons prescrit dans nos règlements concernant les petites embarcations que cela était obligatoire dans le cas des canoës et des autres genres de bateaux non motorisés. Cet article du règlement a fait l'objet de beaucoup de critiques, nous l'avons supprimé par la suite. Il semble maintenant que de nouvelles pressions s'exercent pour le restaurer.

Le président: Capitaine Harrison.

Le capitaine Harrison: Oui, ce que M. Kennedy dit là est fort exact, monsieur le président. Nombre de plaintes que nous recevons précisent que le Règlement n'est pas assez rigoureux de ce côté-là. Comme M. Kennedy vient de le dire, d'autres ont soutenu le contraire au sujet des canoës il y a quelques années et nous avons supprimé cet article du Règlement. Il y a maintenant beaucoup de pression qui s'exerce et des démarches qui se font pour qu'il soit rétabli.

M. Forest: Ces plaintes proviennent-elles surtout de particuliers, de groupes ou de compagnies?

M. Kennedy: Monsieur le président, c'est difficile à dire. Mais dans le cas dont je parle, les plaintes provenaient d'au moins deux ardents amateurs de canoë de la région d'Ottawa; ils trouvaient ce règlement trop sévère et qu'on ne devait pas l'imposer aux canoéistes. Je ne sais pas dans quelle mesure leur opinion était partagée; tout dépend, je suppose, de l'étendue du secteur de la population que la chose intéresse. Je ne crois pas qu'il reste encore beaucoup de fervents amateurs de canoë au pays.

M. Forest: En général, on ne se plaint pas de ce que le Règlement dans son ensemble ne soit pas assez rigoureux, ni de la façon dont ses articles sont adoptés?

M. Kennedy: Je ne voudrais pas dire, monsieur le président, qu'il n'y a jamais de plaintes. A mon avis, les gens se plaignent davantage de l'insuffisance que de la rigueur des règlements. Il en va probablement de même dans tous les domaines où il est question de sécurité; chose certaine, ceux qui occupent un emploi dans l'un de ces domaines, comme les pilotes d'avion, par exemple, reconnaissent la nécessité d'une certaine réglementation. Les plaintes nous viennent plus souvent du grand public que des secteurs spécialisés.

M. John Morden (avocat-conseil du comité): Monsieur le président, en réponse à la question numéro 23

du questionnaire du comité, le Conseil des ports nationaux a proposé un moyen d'améliorer la méthode d'édicter les règlements, selon lequel ils seraient formulés directement par le ministre des Transports plutôt que par le gouverneur en conseil. Je crois que cette réponse provient directement du Conseil des ports nationaux, mais je me demande si des témoins partagent cet avis et, dans ce cas, nous diraient-ils en quoi consisterait l'amélioration?

M. Fortier: Monsieur le président, je peux dire que la Loi initiale sur l'aéronautique ne contenait aucune disposition quant à l'établissement de règlements relatifs à l'imposition d'un droit pour l'utilisation de services aériens. Nous avons dû les établir selon l'article 18 de la Loi sur l'administration financière, qui stipule que lorsque la Couronne fournit le service, le Conseil du Trésor peut autoriser l'imposition d'un droit à ce sujet. En 1966, nous avons modifié la Loi sur l'aéronautique afin d'autoriser le gouverneur en conseil à imposer des droits relatifs aux services que nous fournissions à l'aviation, aux aéronefs ou aux aéroports. Cette année, cet article de la Loi sur l'aéronautique a été modifié afin d'autoriser le gouverneur en conseil à déléguer au ministre des Transports le pouvoir d'imposer les droits.

M. Morden: Je suppose qu'il s'agissait de simplifier la procédure.

● 1100

M. Fortier: En effet, une procédure incommode. Certains de ces droits, comme par exemple, les frais de stationnement des automobiles aux aéroports, ne s'élèvent qu'à quelques cents pour une période donnée. De temps à autre, la division chargée de la gestion des immeubles au Ministère revise les tarifs et selon la méthode antérieure, nous devions suivre la procédure régulière relative à l'établissement des règlements, tandis que si le Ministre peut les modifier, cela se fait beaucoup plus rapidement.

M. Morden: Plusieurs statuts et dispositions statutaires prévoient que les règlements formulés par votre Ministère doivent être édictés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports. Croyez-vous qu'il y aurait amélioration s'ils étaient établis directement par le ministre des Transports?

Le président: Je tiens ici à vous dire que vous n'êtes pas tenu de répondre aux questions qui, selon vous, relèvent de la politique du gouvernement. Cependant, si vous voulez exprimer votre avis, aussi prudemment que vous jugerez à propos de le faire, nous vous écouterons.

M. Morden: Je n'ai pas voulu parler de questions de principe, monsieur le président, mais de techniques d'ordre législatif.

M. Fortier: Monsieur le président, l'amélioration se traduirait par une procédure simplifiée, et nous gagnerions du temps. M. Kennedy pourrait peut-être fournir plus de précisions à ce sujet.

M. Kennedy: Je voudrais signaler ceci. Comme l'a mentionné M. Fortier, la Loi sur l'aéronautique permet au Ministre de formuler des règlements sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Or, bien que le Ministre puisse établir un règlement, il doit le faire approuver par le gouverneur en conseil. Pour ce qui est de la préparation du libellé, il n'existe pas vraiment de différence entre formuler un règlement de cette façon-là ou le faire édicter par le gouverneur en conseil car au ministère des Transports, nous devons surmonter les mêmes obstacles du point de vue législatif.

Les règlements eux-mêmes stipulent que le Ministre peut édicter une ordonnance et il peut le faire conformément à un règlement qu'il a formulé, comme par exemple, dans le cas de manœuvres militaires ou de situations où il faut interdire les vols dans des régions particulières. Il peut agir ainsi dans le cas d'un champ de tir ou pour d'autres raisons. Nous devons toujours surmonter les mêmes obstacles au stade préparatoire. S'il s'agissait de manœuvres militaires, cela ne serait naturellement pas rendu public. Dans le cas d'une question de haute sécurité, il n'y aurait pas de consultations avec l'industrie, en tous cas, pas dans la même mesure. Toutefois, pour ce qui est des rouages au Ministère, nous devons suivre la même méthode.

L'ordonnance devient loi, je suppose, lorsque le Ministre y appose sa signature. La majorité des ordonnances sont publiées dans la Gazette du Canada. Je suppose que le règlement ne serait pas publié seulement dans le cas rare où sa publication se révélerait extrêmement nuisible à la sécurité. Mais, il faudrait que les règlements renferment une disposition adoptée en vertu de la Loi sur les règlements à cette fin.

Le président: Au sujet de la publication, croyez-vous qu'il soit bien nécessaire de ne pas publier tous les règlements. Il faudrait comme vous le dites, qu'il y ait

● 1105

une disposition d'exemption. Toutefois, la Loi sur les règlements ne s'applique pas à tous les règlements, mais seulement à ceux qui ont un caractère législatif et à ceux qui imposent des sanctions. Qui rend cette décision? Elle est rendue par le bureau du Conseil privé, je suppose, et ce n'est pas à vous de la rendre. A part le volume qu'entraînerait leur publication, connaissez-vous d'autres raisons pour lesquelles les règlements ne devraient pas être publiés?

M. Kennedy: Monsieur le président, je suppose que cela dépend beaucoup du sens que l'on donne au mot «règlement». Par exemple, dans le domaine du déplacement des navires, on a l'habitude de publier des avis de navigation et des avis aux marins. C'est là une tâche que le ministre des Transports a entreprise. Ces avis

sont très utiles dans le domaine de la navigation, car il faut un moyen d'informer les marins du temps qu'il fera, par exemple. Rien ne servirait de fournir ces renseignements par le truchement des règlements, compte tenu du temps qu'il faut actuellement pour publier les ordonnances traditionnelles.

Il en va de même des avis aux aviateurs. Par exemple, pour l'envolée de Montréal à Winnipeg, il ne faudrait pas nuire à ceux qui sont chargés du contrôle du trafic au ministère des Transports, qui doivent s'assurer que lorsque le pilote dépose le plan de son envolée, les dernières modifications qui peuvent influer sur son itinéraire lui ont été fournies. Il y a plusieurs facteurs qui pourraient influer sur l'envolée de Montréal à Winnipeg, en plus du temps qu'il fera. Il y a la présence d'autres avions et beaucoup de facteurs semblables.

Il est parfois possible de publier ces avis un jour ou deux avant qu'on en ait besoin, mais il est essentiel de les raccorder au règlement lorsque l'habileté professionnelle entre en jeu. Si le capitaine ou le pilote ne tient pas compte de l'avis, il est essentiel que le document soit de telle nature qu'un tribunal le prenne en considération en pesant les circonstances qui ont pu causer un accident. En d'autres termes, si un pilote emprunte une piste à Toronto cet après-midi, piste qui a été fermée depuis 24 heures pour le déneigement ou pour une autre raison, il est essentiel que cela soit rattaché au règlement qui prévoit la sanction. Si le règlement prévient les pilotes de ne pas emprunter la piste 35 entre 14 heures et 17 heures cet après-midi et si un pilote l'emprunte et que les 135 personnes à bord de son avion sont tuées, nous voulons nous assurer que ce pilote ne volera plus.

Le président: Voyons si j'ai bien compris ce que vous venez de dire, monsieur Kennedy et après M. Fortier pourra faire d'autres commentaires. Si je comprends bien, vous parlez de directives autres que celles contenues dans les règlements officiels. Vous ne vous inquiétez pas tant de la publication de ces directives,

• 1110

que vous souhaitez d'ailleurs, que des autres formalités qui accompagnent la publication des règlements.

M. Kennedy: C'est exact, monsieur le président. Les formalités qui nous empêcheraient d'agir risqueraient de bouleverser tout le programme de la sécurité des avions et des navires.

M. Fortier: Monsieur le président, je désire ajouter que la Loi sur les règlements stipule que le règlement peut entrer en vigueur et être valide même s'il n'a pas été publié dans la Gazette du Canada. La Loi dit simplement qu'on ne pourra pas intenter de poursuites avant la publication du règlement. En conséquence, je puis dire que le Ministère ne voit aucune objection, aucun inconvénient à l'obligation de publier ses règlements dans la Gazette du Canada.

Le président: Merci. Un autre point que je voudrais me faire expliquer par les témoins concerne quelques-unes des réponses au questionnaire. Je voudrais savoir le pourquoi de certaines lignes de conduite. Nous ne disons pas qu'elles devraient être supprimées, nous voulons tout simplement en connaître la raison d'être. La première, suivant l'ordre des réponses au questionnaire, concerne la Direction des règlements de la marine. Cette Direction relève-t-elle du capitaine Graves?

M. Fortier: Partiellement.

Le président: Partiellement. Je constate que certains règlements ne sont pas édictés par le gouverneur en conseil. D'après les réponses à la question 1 b) de notre questionnaire, certains règlements sont édictés par la seule autorité du Ministre, bien qu'en 1968 on n'ait pas édicté de tels règlements. En votre qualité d'administrateur vous ne pouvez peut-être pas répondre à cette question, mais je tiens quand même à en parler. Pourquoi certains règlements sont-ils édictés par la seule autorité du Ministre? Pourquoi ne sont-ils pas édictés par le gouverneur en conseil aussi?

Le capitaine Graves: Monsieur le président, je crois que la plupart de ces règlements sont ce que nous considérons d'ordinaire comme des ordonnances ministérielles et, le plus souvent, il s'agit d'une liste ou d'une annexe plutôt que d'un règlement proprement dit. Je songe aux cas où le Ministre peut désigner certains pays dont les certificats concernant le tonnage de navires peuvent être acceptés et où il peut simplement publier une ordonnance renfermant la liste des pays où les navires peuvent être acceptés. De plus, il y a la désignation des eaux secondaires. La Loi définit les eaux secondaires en termes généraux et le Ministre peut désigner d'autres eaux que l'on peut considérer comme secondaires et qui le sont ordinairement.

Le président: Ainsi, les questions d'importance secondaire seraient réglées de cette façon?

Le capitaine Graves: Oui. Il s'agit d'identifier certains facteurs, non de décider de faire telle ou telle chose.

Le président: Je constate aussi, en réponse à la question 1 c), que le Ministère nous informe qu'il y a des règlements qu'on n'est pas tenu de publier dans la Gazette du Canada, en vertu de l'article 9 de la Loi sur les règlements. Mais, on n'a pas édicté de tels règlements en 1968.

On nous informe que des parties de certains règlements hautement techniques, tels que le Règlement

sur le transport par mer des marchandises dangereuses, sont ordinairement exemptés de la publication, car elles n'intéressent qu'un petit nombre de personnes. S'agit-il d'éviter de payer les frais de la publication ou d'une autre raison, capitaine Graves?

Le capitaine Graves: Monsieur le président, nous n'avons pas de tels règlements dans ma division, mais le capitaine Harrison pourrait peut-être nous éclairer à ce sujet.

Le président: Capitaine Harrison.

Le capitaine Harrison: Les règlements sur les marchandises dangereuses qu'on a mentionnés ici, monsieur le président, constituent un très gros volume. Il y a plusieurs articles, des centaines d'articles, et les termes ne sont pas ceux qu'on emploie ordinairement. Il s'agit de produits chimiques et d'explosifs. C'est un volume à feuilles mobiles concernant le genre de produits chimiques expédiés. Or, la méthode d'empaquetage est modifiée très fréquemment et nous devons modifier le règlement en conséquence, mais la chose n'intéresse que très peu de gens. La raison pour laquelle on ne le publie pas, c'est pour épargner de l'argent.

M. Kennedy: Monsieur le président, il y a en plus de cela dans le volume beaucoup d'images de l'étiquetage, des précautions à prendre, de l'emballage, etc. L'Imprimerie de la Reine ne s'occupe réellement pas de règlements de ce genre, à ce que je sache. Comme l'a mentionné le capitaine Harrison, les expéditeurs de marchandises dangereuses ou les fabricants d'explosifs sont fondamentalement ceux qui désirent une telle publication et la profusion des images complique beaucoup les procédés ordinaires.

Le président: Quelle est au juste la méthode de publication ou plutôt comment renseignez-vous les personnes en cause?

Le capitaine Harrison: Le règlement initial et les modifications font l'objet de commentaires de la même façon que pour d'autres règlements et, je le répète, nous avons un comité permanent de techniciens qui nous conseille à l'égard de toutes ces choses. De plus, nous portons les textes à la connaissance des gens en cause, mais le comité de techniciens se réunit souvent et nous n'apportons pas de modifications aux règlements sans son approbation.

Le président: Très bien, mais cela est un mode de consultation et je voulais me renseigner sur la façon dont vous renseignez les intéressés. Faites-vous imprimer les textes, par exemple? Les distribuez-vous sous une forme imprimée?

Le capitaine Harrison: Oui.

Le président: Qui se charge des travaux d'imprimerie si ce n'est pas l'Imprimeur de la Reine?

M. Kennedy: Monsieur le président, je puis répondre à cette question-là, je pense. C'est l'Imprimeur de la Reine qui imprime les textes, mais je crois qu'il s'agit d'un genre particulier d'imprimerie. Le procédé est lent et d'un genre particulier qui diffère de celui des instruments législatifs ordinaires que vous connaissez très bien. En conséquence, je suppose qu'il faut monter une presse spéciale pour exécuter les travaux. Je suis sûr que vous connaissez tous la publication *La sécurité sur l'eau*. C'est une publication qui ne renferme pas de règlements du Ministère, mais qui contient des textes fournis par le Ministère. Il y a beaucoup de photographies et je suis sûr que nous aurions la même difficulté si nous essayions d'y incorporer des images que s'il s'agissait de les publier dans le règlement sur les petits navires.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): J'aurais une question à poser au capitaine Harrison, bien que je ne m'attende pas à ce qu'il connaisse ces renseignements par cœur. Modifiez-vous parfois les règlements concernant l'expédition d'explosifs à certains quais? Par exemple, pendant un certain nombre d'années, vous pouvez expédier de la dynamite à un certain port et par la suite, pouvez-vous modifier les règlements afin d'interdire l'expédition pour une raison ou pour une autre?

M. Harrison: Oui.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): En vertu des règlements?

M. Harrison: Il se peut qu'on modifie les règlements afin d'en interdire ou d'en accroître l'expérience au besoin. Si les immeubles ou les résidents de la région ont diminué ou augmenté en nombre, ou si des résidences ont été construites trop près d'une installation, il faut étudier la question de la sécurité et des distances.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Je songe en particulier au port de Sydney-Nord. Je crois savoir que

● 1120

des explosifs ont été expédiés par ce port durant plusieurs années, mais que depuis quelque temps on en a diminué le volume. Si vous en avez l'occasion, pourriez-vous me faire parvenir un mémoire au sujet des règlements pertinents?

M. Harrison: Certainement.

Le président: Les renseignements suivants, dont il est question dans les réponses au questionnaire et dont je voudrais traiter, ont trait à la Voie maritime du fleuve Saint-Laurent. Je cite les réponses affirmatives après 1 a). Dans cette série de réponses, à 1 d), on a inscrit «oui», c'est-à-dire que le Ministère publie d'autres règlements, ordonnances et instructions qui ne sont pas visés par la Loi sur les règlements et qui concernent le public. Je donne lecture de cette réponse:

1 d) Oui. Des ordonnances et des instructions sont adressées aux navigateurs et aux expéditeurs au moyen des «Avis aux pilotes», des «Avis aux expéditeurs» et des «Avis aux marins», de même que par l'entremise du Contrôle du trafic maritime, en vertu des Règlements de sécurité pour la navigation sur le St-Laurent. Environ 150 avis de ce genre ont été publiés en 1968 pour informer les usagers du chenal maritime du St-Laurent des dangers pour la navigation, des travaux de dragage, etc.

La question que je désire poser est celle-ci: pourquoi ne met-on pas ces instructions sous forme de règlements? Pourquoi sont-elles simplement sous forme de directives? Cela relève de l'autorité de qui?

M. O'Malley: Monsieur le président, pour ce qui est de ces avis, leur nature ne tient pas autant du règlement que de l'information au point de vue de la sécurité. Nous avons des embarcations dans le chenal de navigation qui balaient constamment le fond pour y trouver des obstructions, par exemple, et lorsqu'on en trouve, un avis est envoyé immédiatement aux industries, par ces divers moyens, afin de les aviser qu'il y a du danger, et nous leur indiquons ce qu'elles doivent faire. Parfois, nous fermons une partie du chenal jusqu'à ce que les obstructions soient enlevées. Dans d'autres cas, par exemple, lorsque nous avons des techniciens et des ingénieurs qui travaillent sur la glace à côté du chenal de navigation en hiver, pour assurer leur sécurité, nous émettons des directives. J'hésiterais à dire que ces instructions tiennent du règlement. Leur nature est variée et elles dépendent de situations incertaines qui changent de temps en temps, et je pense qu'il serait difficile d'établir un règlement qui s'appliquerait à toutes ces diverses circonstances.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Kennedy.

M. Kennedy: Monsieur le président, d'une certaine façon, ces problèmes ressemblent à ce que j'ai mentionné plus tôt. Par exemple. dans la Loi sur la marine marchande du Canada, il y a des dispositions qui rendent le capitaine responsable de son navire et de son bon état de navigabilité. Le Code criminel renferme une disposition qui interdit aux gens de naviguer de façon imprudente ou dangereuse dans de petites embarcations. La Loi sur la marine marchande du Canada a comme pendant des règlements qui exigent que le propriétaire ou le capitaine utilise son embarcation de façon très prudente. Si la personne qui est chargée de l'embarcation a été mise au courant du danger et si elle ne navigue pas prudemment, il y a alors le règlement qui prévoit l'interdiction et qui impose une sanction. Cet instrument, nous l'espérons, porte à la connaissance des gens chargés de la navigation les situations qui peuvent exister et que le procédé de mise en œuvre des instruments statutaires ne peut régler à lui seul.

● 1125

M. Pépin: Monsieur le président, aucune amende n'est prescrite pour ceux qui enfreignent ces ordonnances ou ces règlements.

M. Fortier: Monsieur le président, ces ordonnances, comme M. O'Malley l'a expliqué, ne sont pas réellement des ordonnances. Ce sont des propositions qui ont pour objet de porter à l'attention des marins les conditions qui existent dans une certaine partie du fleuve.

Le président: Ce sont des mises en garde.

M. Fortier: C'est exact.

Le président: Monsieur Kennedy.

M. Kennedy: Comme vous le savez sans doute, monsieur le président, il y a au pays de nombreuses cartes hydrographiques indiquant la profondeur des eaux et la possibilité de leur utilisation. Il faut que nous ayons un instrument qui dise: «ne l'utilisez pas entre 4 et 6 heures» et il en va de même pour les pistes d'atterrissage et des envolées aériennes. S'il fallait se fier à une modification qu'il faudrait apporter aux règlements ou aux ordonnances de la navigation aérienne, il y aurait sûrement des pertes de vie et une enquête publique condamnant le ministre des Transports parce que son personnel aurait manqué de prudence en ne portant pas ces situations à l'attention des usagers.

Le président: Au sujet de la Direction de l'aviation civile, je constate qu'à la question 1 b) on a répondu oui; c'est-à-dire que le ministère publie des règlements sous l'autorité directe du Ministre, des règlements ministériels, en d'autres termes, sous forme d'ordonnances sur la navigation aérienne. Il s'agit de directives du ministre des Transports publiées pour faire suite à certain règlements. En 1968, on a établi 14 de ces ordonnances. De nouveau, je pose la question que j'ai posée à l'égard de la Direction des règlements de la marine, où on a eu recours aux règlements ministériels plutôt qu'aux ordonnances émanant du gouverneur en conseil. Quel est l'objet de ces règlements? Qui est responsable . . .

M. Fortier: C'est M. Walker. Je désire vous signaler, monsieur le président, qu'à l'égard de ces ordonnances sur la navigation aérienne, comme je l'ai dit précédemment, la Loi sur l'aéronautique autorise le Ministre à publier des ordonnances et des règlements, pourvu que dans les règlements sur la navigation aérienne publiés par le gouverneur en conseil il soit dit que le Ministre peut émettre une ordonnance à ce sujet.

Le président: Oui, je m'en rends compte, monsieur Fortier. Le fond de ma question est de savoir s'il y a une raison dans la pratique ministérielle pour qu'un tel pouvoir puisse être exercé ou même exister. En d'autres termes, si on envisage le problème dans la généralité au lieu de s'en tenir à la légalité ou à la justification de la loi (et il y a toujours une justification) dans la pratique, pourquoi ces règlements sont-ils nécessaires?

M. Fortier: Je poserais la question à M. Walker.

Le président: A M. Walker ou à M. Kennedy.

M. Walker: Peut-être à M. Kennedy, si cela vous convient, monsieur le président.

M. Kennedy: Un grand nombre d'ordonnances du Ministre se rapportent, d'une façon ou d'une autre, au matériel de sécurité. Par exemple, une ordonnance relative au matériel à oxygène et concernant le type de matériel à installer dans des avions à cabine pressurisée. Cela peut être déterminé, je suppose, par l'expérience. Les scientifiques font sans cesse des découvertes. Parfois, des matériels qu'on croit valables sont rebutés. Il n'en reste pas moins que ce genre d'ordonnance prend force de loi, une fois signé par le Ministre, même s'il paraît dans la Gazette. Il doit être possible, dans des circonstances comme celle-ci, de lui donner force de loi plus rapidement que cela ne se ferait par la

• 1130

procédure régulière. Ce que je pense, c'est qu'en fait, même si l'ordonnance n'est publiée que deux semaines plus tard, elle est acceptée par l'industrie en cause, une fois signée par le Ministre. Ces ordonnances concernent le vol de nuit. Il peut se produire des changements dans les conditions de vol de nuit en raison de la découverte de matériel nouveau, d'ordonnances sur l'équipement de sécurité, etc. Il s'agit là d'un domaine plus technique que les ordonnances du type: «Pas de pilotage imprudent» ou «ne pas faire ceci ou cela».

Le président: Quel organisme autre que le ministère examine la question d'un règlement ministériel? Le Conseil privé?

M. Fortier: Oui.

Le président: Donc, l'examen est du même ordre que celui effectué par le gouverneur en conseil?

M. Fortier: C'est exact. C'est la même procédure, sauf que l'examen se fait par le Ministre, et non par le gouverneur en conseil.

Le président: Ainsi, le ministre n'établit pas les ordonnances avant de les présenter au bureau du Conseil privé. Elles sont rédigées, présentées au bureau du Conseil privé, puis reviennent; ensuite, si la rédaction en est approuvée, les ordonnances sont établies par le Ministre?

M. Fortier: C'est exact.

Le président: Quelle procédure le Ministre suit-il pour établir les ordonnances? Se contente-t-il de les signer?

M. Fortier: Elles sont soumises à l'approbation du Ministre sous la forme d'un mémoire auquel est jointe l'ordonnance que le ministère voudrait qu'il établisse.

Le président: La forme est pratiquement la même que s'il s'agissait de présenter ces textes au cabinet?

M. Fortier: C'est exact.

Le président: La réponse à la question 1 d), qui porte également sur la Direction de l'aviation civile et qui concerne d'autres règles non incluses dans les dispositions de la Loi sur les règlements, est la suivante:

> Certaines publications ou directives émanant du ministère, c'est-à-dire du Manuel pratique du pilote et tableau des espaces aériens du Canada décrivent la façon de déterminer les qualités professionnelles et pratiques du pilote et n'entrent pas dans le cadre de la Loi sur les règlements. Ces documents et leurs modifications constituent des instructions de sécurité à l'usage du public de l'aviation, en vue d'assurer la sécurité de vol dans le contrôle de l'aviation civile. Des modifications fréquentes sont nécessaires pour renseigner les pilotes, les contrôleurs de la circulation aérienne et toutes les personnes qui s'occupent de navigation aérienne, sur les changements relatifs aux conditions des aéroports, aux voies aériennes, au règlement aérien, aux risques de vol, etc. Le «Manuel pratique du pilote» (éditions de l'Est et de l'Ouest) a subi 63 modifications en 1968, chacune contenant des changements importants quant aux procédures ou aux disciplines de vol relatives aux routes aériennes et aux aéroports du Canada. Pour des raisons semblables, le tableau des espaces aériens, qui est pour l'essentiel un manuel d'instruction sur le contrôle de la circulation aérienne pour l'application des procédures de vol, est modifié ou révisé, et publié tous les 35 jours.

Peut-être la réponse est-elle suffisamment claire pour ne pas réclamer d'autres explications, à moins que le Comité ou notre expert-conseil ne désire le faire.

La question 1 e) portait également sur la Direction de l'aviation civile et concernait des directives ne touchant pas le public mais uniquement le ministère même. Voici la réponse:

> Le ministre publie des instructions pour l'orientation des inspecteurs de l'aviation civile et des autres personnes qui s'occupent d'aéronautique, en vue d'assurer l'interprétation et l'application uniformes des politiques de sécurité aérienne.

A mon sens, c'est le rôle du Comité de se demander s'il ne s'agit de réglementation introduite par la «porte de service». Ces directives, adressées à des fonctionnaires du ministère, fixent-elles en fait les droits du public, dans la mesure où elles fixent l'interprétation qui leur sera donnée par le ministère? De la sorte, un règlement ambigu, susceptible de plusieurs interprétations, peut être précisé par l'une de ces directives. Par suite, les droits du public sont indirectement

• 1135

touchés, même si, directement, cela ne semble pas être le cas.

Monsieur Kennedy.

M. Kennedy: J'aimerais entendre M. Walker à ce sujet. En ce qui a trait tant à la question 1 d) et 1 e), le domaine de l'aéronautique est pire que celui de l'automobile. Peut-être est-ce la situation de l'automobile à ses débuts. Il y a une extraordinaire variété d'aéronefs. On ne construit pas les aéronefs comme les bateaux. Comme on peut se le figurer, boucher un trou dans une aile en toile est totalement différent de la mise en place d'un rivet sur un Viscount. Voilà pourquoi il est si nécessaire, dans ce domaine, que les techniciens soient au courant des dernières données et des innovations technologiques découlant disons, d'un accident survenu au Pérou, et que les instructions adressées aux gens de l'aviation civile soient conçues de façon à les mettre au courant des dernières réalisations dans ce genre d'application technique d'une réglementation très difficile. Ainsi, on ne dira pas à un inspecteur de l'aviation civile, quand il interprète l'article 529 de la Loi sur les règlements qui régit la manière d'atterrir dans un aéroport situé au milieu d'agglomérations: «Appliquez-le dans le cas présent, mais non dans un autre cas.» Ce n'est pas là, à mon sens, le genr d'instructions adressées aux inspecteurs de l'aviation civile.

M. Walker: C'est parfaitement juste, monsieur le président. Il s'agit essentiellement d'instructions «iinternes» adressées à notre personnel sur le terrain, pour les tenir au courant des changements de politiques du ministère quant à la manière de faire le travail. Ainsi, quand il s'agit de l'émission des brevets de pilote, il y a lieu de savoir si le pilote est en assez bonne santé pour détenir un tel brevet. La marche à suivre dans ce domaine est définie très soigneusement. Le rôle que doit jouer l'inspecteur de l'aviation civile par rapport au médecin régional est déterminé dans ces instructions.

Autre exemple: l'immatriculation d'un avion. Il peut s'agir de déterminer la nationalité. Comment l'inspecteur va-t-il déterminer la nationalité du candidat, les questions à lui poser, éventuellement; voilà ce dont traitent les instructions.

M. Kennedy: Ainsi que le genre de formules qu'on lui demandera de remplir. Si le Canada a conclu des accords avec d'autres pays, si l'Allemagne de l'Ouest agit de même avec les Canadiens pour les breveter, il faudrait alors, dans la mesure du possible, que le Canada accorde le même traitement. Ces réalités varient si un pays élève ses normes d'aptitude physique, etc. Le seul moyen de se tenir au courant, c'est de publier ces informations «interne».

M. Morden: Y a-t-il à 1(e) des instructions qui interprètent ou définissent la terminologie d'un règlement?

M. Walker: Nous laissons l'interprétation des règlements aux tribunaux.

M. Morden: Bien, au début, il faut qu'ils soient appliqués par l'inspecteur. Vous dites: «pour l'orientation des inspecteurs . . . en vue d'assurer l'interprétation et l'application uniformes des politiques de sécurité aérienne.» Je ne faisais que m'interroger sur la nature de cette orientation.

M. Walker: Non, nous n'interprétons pas les règlements dans ce genre de document.

M. Morden: Selon vous, ils sont assez précis.

• 1140

M. Walker: Nous espérons qu'ils ne précisent pas trop fréquemment certains sujets, parce qu'il est très difficile et très dangereux de donner des conseils à l'industrie sur la façon d'interpréter un règlement, voyez-vous.

M. Morden: Je pense que les règlements sont précis.

M. Walker: Certes. Nous avons tendu à être précis en les rédigeant.

Le président: En ce qui concerne 1 (e), je remarque que vous n'avez pas donné le nombre de ces directives. J'en conclus qu'il serait difficile de connaître ce nombre. Peut-on parler de centaines ou de milliers par an?

M. Walker: Non, ce n'est pas du tout dans cet ordre de grandeur. On doit donner à chaque direction certaines instructions en rapport avec leurs attributions. Dans mon domaine, j'en établis 15 ou 20 par an, plus ou moins.

Le président: Je vois.

M. Kennedy: Pour donner un exemple, la réglementation aérienne donne la liste des gens qualifiés pour être inscrits comme propriétaires d'un aéronef canadien. Il y a d'abord les citoyens canadiens; puis les immigrants reçus; les compagnies (dont au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration sont citoyens canadiens). Dans le cas d'un avion particulier du type que j'ai déjà mentionné le citoyen, ou le sujet, d'un Etat contractant, qui réside normalement au Canada; ou une société constituée en vertu de la législation canadienne.

Peu de nos inspecteurs de l'aviation civile canadienne sont des hommes de loi. En conséquence, certains problèmes sont renvoyés au directeur des services juridiques, M. Fortier, et un avis est donné sur la situation. On pourrait interpréter cela comme la conclusion d'une directive adressée à l'aviation civile et conçue en ces termes: «Ce cas s'est produit. En voilà l'interprétation donnée.»

En outre, nous donnons le permis à des aéronefs hypothéqués ou loués, etc. Les inspecteurs de l'aviation civile ne sont pas, je le répète, des hommes de loi. Nous essayons de leur préparer ce qui peut leur être utile dans un document qui leur est présenté.

Si l'on pense que des aéronefs viennent du Japon, du Mexique, d'Allemagne, il faut fixer des lignes directrices pour éviter des anomalies dans le programme régional d'aviation que nous avons au ministère des Transports.

M. Morden: Sur ce point, et à titre d'hypothèse, y a-t-il une objection, de votre point de vue, à mettre ces directives à la disposition des intéressés, des usagers qu'elles touchent, ou les considérez-vous comme étant strictement du domaine de la politique interne du ministère?

M. Walker: Monsieur le président, l'industrie en cause est mise au courant de tout ce qui l'intéresse. En ce moment même, nous revoyons ces instructions pour vérifier si, au cours des sept dernières années, il a existé quelque chose dans nos directives internes qui n'ait pas été porté à la connaissance de l'industrie. De tout cela, nous faisons la matière d'un manuel que nous espérons publier pour la fin de l'année, ce qui permettra de diminuer le nombre des directives et d'augmenter l'information transmise à l'industrie.

M. Morden: Si des instructions sont adressées à des inspecteurs sur la façon de poser des questions sur tel ou tel type de demande, ces instructions écrites seront-elles portées à la connaissance de l'industrie ou des intéressés?

M. Walker: Oui. D'une façon générale, elles figurent dans la formule de demande. Ainsi, s'il s'agit d'une demande de certificat d'immatriculation d'un aéronef, la formule de demande contient les instructions pertinentes.

• 1145

Le président: Pour en arriver finalement à la Commission canadienne des transports, je remarque qu'à la question 1 (c) il a été répondu que huit règlements ont vu le jour dans le courant de 1968, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, et qu'ils ont été exemptés de publication dans la *Gazette du Canada*, en vertu de la Loi sur les règlements. Quelqu'un a-t-il compétence ici pour parler de la Commission canadienne des transports?

M. Fortier: Non, monsieur le président, personne.

Le président: Je m'en rends compte. Je ne demande pas s'il y a quelqu'un de la Commission même. Y a-t-il ici quelqu'un qui connaisse assez la Commission canadienne des transports pour commenter ces réponses.

M. Fortier: Je ne m'y risquerais pas. C'est à la Commission de le faire.

Le président: Il en est sans doute de même pour les questions 1 (d) et 1 (e)?

M. Fortier: Oui, monsieur.

Le président: Comme nous en avons fini avec la question 1, j'aimerais poser une question d'ordre général: S'il vous fallait organiser des consultations avec les gens vraisemblablement touchés par un règlement, y trouveriez-vous des difficultés?

J'ai remarqué que la plupart des directions ont fait état de consultations. Si la loi rendait obligatoire ce genre de consultations, cela soulèverait-il des difficultés? Tout d'abord, l'obligation pourrait porter sur des consultations officieuses (cas d'un quai et consultations avec des pêcheurs) ou, en second lieu, sur des consultations officielles, une audition officielle. Ce genre d'obligation soulèverait-il des difficultés?

M. Fortier: Sur le plan juridique, monsieur le président, s'il nous fallait prévoir une audition officielle, l'établissement du règlement en serait considérablement retardé. Il nous faudrait accorder un délai d'au moins trente jours pour la rédaction des mémoires. Il faudrait sans doute organiser des auditions dans telle ou telle région du Canada. Le retard deviendrait considérable. Peut-être quelqu'un du ministère a-t-il des idées là-dessus.

Le président: Il serait aussi intéressant de savoir dans quel délai vous voudriez faire entrer un règlement en vigueur. Très bref, parfois, non?

M. Kennedy: Si nous parlons de règlement au sens propre du terme, le seul domaine où il faudrait éviter les consultations serait dans le cas où le problème doit être gardé secret pour des raisons de sécurité nationale.

La chose remarquable au sujet de la Loi sur l'aéronautique est que le mot «ministre», tel que défini par la loi, ne désigne pas seulement le ministre des Transports, mais aussi le ministre de la Défense nationale. Le ministre de la Défense nationale détient en effet certains pouvoirs en vertu de la Loi sur l'aéronautique. Cela remonte, en effet, à son administration, aux débuts . . .

M. Fortier: A l'aviation civile, jusqu'en 1936.

M. Kennedy: La Loi sur l'aéronautique contient donc certaines dispositions visant le secret pour des raisons de sécurité nationale.

Notre principale préoccupation dans le domaine du transport, surtout en aéronautique, et je crois que cela est encore plus évident du côté de la marine, est ce grand nombre de données sur la sécurité mises au point par des organisations plus compétentes que les nôtres, avec tout le respect dû à nos fonctionnaires. Quand on parle d'avions supersoniques, et il ne s'en fabrique pas au Canada, on en arrive à un moment où

• 1150

l'on accorde beaucoup de confiance aux instruments perfectionnés par les organisations internationales. Je crois que cela s'applique également, mais peut-être à un degré moindre, à la marine. Mais il s'est produit plusieurs changements importants dans ce domaine au cours des dernières années.

Le problème est que, souvent, et pardonnez-moi l'expression, nous avons un paquet de règlements, beaucoup trop, à teneur technique. C'est le côté technique contenu dans les règlements qui constitue l'obligation, non seulement l'obligation de l'administrateur, mais, dirai-je, à un certain degré, l'obligation de la personne qui tente de découvrir la portée de la loi. D'après moi, si l'on pouvait trouver un moyen de séparer et de faciliter la publication des données techniques, au lieu de les compliquer, il pourrait devenir obligatoire pour un ingénieur préposé à l'entretien de se conformer aux exigences techniques. Je suis convaincu que vous êtes tous au courant de cela, puisque c'est l'une des raisons d'être de ce Comité. Je ne pense pas que nous allons régler le problème en incluant dans les règlements cette masse toujours croissante de données techniques. En agissant de la sorte nous ne faisons que créer des problèmes plus considérables.

Le président: D'autres témoins voudraient-ils formuler des observations au sujet des consultations? Monsieur Graves, c'est à vous.

M. Graves: Monsieur le président, si je comprends bien, vous vous interrogiez tout particulièrement au sujet de la désirabilité de consultations officielles exigées par la loi, en sus des consultations officieuses.

Le président: C'est bien ça.

M. Graves: L'expérience nous a prouvé, je pense, que les intéressés réagissent beaucoup mieux aux consultations officieuses qu'aux audiences publiques. Telle est mon impression.

Le président: Merci, et vous, monsieur O'Malley?

M. O'Malley: Monsieur le président, je pense que les règlements ont deux extrêmes: l'un, comme l'a dit M. Kennedy, a un contenu très compliqué et très technique qui touche relativement peu de gens. A l'autre extrême se trouvent ces règlements affectant beaucoup de gens, comme ceux qui ont trait à la sécurité. S'il était obligatoire de consulter ce grand nombre de personnes, je crois que leur contribution aiderait grandement à l'élaboration pratique de règles de sécurité, et je crois que, du même coup, on attirerait l'attention du public sur l'existence et la nécessité de ces règlements. Je ne serais peut-être pas prêt à admettre qu'il soit nécessaire de consulter au sujet de tous les règlements, mais au sujet de certains règlements spéciaux et simples qui touchent nombre de personnes, je pense que cela serait profitable.

Le président: Je vous remercie; y a-t-il d'autres commentaires? Monsieur Yost.

M. Yost: Monsieur le président, je ne vois pas comment nous allons arriver à faire des règlements si nous devons avoir des consultations chaque fois que nous avons l'intention de formuler un nouveau règlement ou d'apporter un amendement. Je ne le vois pas. Je n'ai peut-être pas compris votre question.

Le président: Vous parlez de consultations officielles?

M. Yost: Oui.

Le président: Je sais que, dans certains cas, la réponse est évidente. Je voulais simplement vous faire donner ces observations pour qu'elles soient versées au dossier.

M. Yost: La seule pensée m'effraie.

Le président: Je ne pense pas que des consultations officieuses conduiraient nécessairement aux mêmes conséquences. Je présume que vous connaissez déjà les réponses par l'entremise des fonctionnaires de votre ministère, ou vous devez consulter des gens qui connaissent les réponses. Il existe certainement une procédure de consultations à l'intérieur du ministère et le fait de consulter quelques personnes de l'extérieur ne compliquerait pas tellement les choses. Monsieur Kennedy?

M. Kennedy: Je m'excuse, monsieur le président. Dans le domaine touché par les règlements sur les petites embarcations, au cours des années, il y a eu nom-

• 1155

bre de réunions très officielles, mais officieuses, chaque année. Je ne devrais pas dire chaque année, mais on les a tenues souvent, avec des représentants de la fédération des navigateurs, des manufacturiers—même les manufacturiers de ceintures de sauvetage—des clubs nautiques et de la Croix-Rouge, et cela a certainement donné de bons résultats. C'est une contribution à la rédaction de ce genre de règlements. Cependant, comme le signalait M. O'Malley, il en existe de deux sortes. On y trouve certains de ces aspects, dans l'administration d'un aéroport ou de certaines autres propriétés, comme un canal, mais l'homme moyen n'est pas tellement touché par les dispositions se rapportant à la zone de manœuvre d'une piste d'envol. Peu de gens sont visés dans un tel cas.

Le président: Monsieur Cavey, vous avez des observations à formuler, je pense.

M. Cavey: Je pensais simplement, monsieur le président, qu'il existe deux sortes de règlements, des règlements administratifs et d'autres qui peuvent être formulés, mais il y en a une sorte où, à mon avis, les consultations préliminaires ne seraient pas tellement pratiques: le domaine des tarifs et des droits—personne n'aime les augmentations de tarifs. L'hiver dernier, nous avons établi une augmentation des tarifs et des droits pour l'utilisation des quais du gouvernement; ces tarifs ont été approuvés au début de décembre pour entrer en vigueur le 1er avril. Nous avons averti longtemps d'avance les industries de cette hausse de taux et, de cette façon, elles le savaient, mais il n'y a pas eu d'audiences publiques où nous avons dit: «Vous opposez-vous à une hausse de 40 à 50 cents? »

Le président: Vous a-t-on demandé qu'il ne dépasse pas 50 cents?

M. Cavey: J'étais en train de vérifier avec M. Calladine, et il n'y a pas eu d'opposition pour la peine. Ce qu'on nous a dit était d'intérêt local et ne se rapportait pas nécessairement à la hausse des tarifs ou à une opposition à cette hausse.

Le président: Monsieur Morden.

M. Morden: Monsieur le président, avec votre permission, je voudrais demander à M. Kennedy si, tenant compte de ses vues au sujet de la prolifération sans cesse croissante de détails et de connaissances techniques qui doivent être couchés par écrit, ce ne serait pas une bonne chose de le faire sous forme de règlement. Je crois saisir, monsieur Kennedy, que ces renseignements techniques sont souvent compris dans les normes auxquelles doivent se conformer les gens, mettons, dans le domaine de la sécurité. Est-ce exact?

M. Kennedy: Ce que j'ai dit, je pense, monsieur, c'est qu'une personne doit passer un examen pour devenir pilote, qu'un médecin ou un avocat doit subir un examen; un ingénieur préposé à l'entretien des aéronefs doit subir un examen; un pilote doit subir un examen et il doit le faire fréquemment, d'après sa classification. Je crois que cela résulte en partie du procédé d'examen lorsqu'il s'agit de savoir comment un pilote doit réagir dans sa cabine. Au point de vue entretien, il s'agit de connaissances que vous vous attendez à trouver chez cet individu avant qu'il reçoive son permis. L'une des conditions d'obtention de ce permis est qu'il doit se tenir au courant de tous les changements et que son nom doit être sur une liste de distribution des manuels de génie, d'inspection et d'entretien qui le tiendront à jour dans le domaine où il travaille. Oui, je crois qu'il est essentiel que ces gens soient tenus au courant, mais je ne pense pas qu'il soit essentiel d'en informer le peuple du Canada.

• 1200

M. Morden: J'ai pensé que vous prétendiez, et d'autres avec vous, qu'il devait y avoir moyen d'accomplir ce que spécifient les règlements autrement qu'en recourant à la loi et à la nécessité de feuilleter des manuels de règlements rédigés en termes techniques que très peu de gens comprennent. Revenons à ma question: si, nonobstant tout le jargon technique, on doit imposer ou établir des normes liant ceux à qui elles s'adressent, comment peut-on y arriver autrement que sous forme de règlements?

M. Kennedy: C'est comme un contrat. Vous et moi pouvons passer un contrat pour la construction d'un édifice et, dans ce contrat, je peux spécifier que vous poserez un toit d'amiante d'après les devis de la Miner Rubber Company Ltd. et nous faisons appel aux tribunaux pour régler une dispute au sujet de ce toit. Ces détails sont bien connus de vous, de moi et des parties intéressées. Le contrat y réfère clairement. Je suis sûr que le tribunal n'aura aucune difficulté, si les détails seront clairement identifiés dans le contrat, à interpréter ce contrat en s'inspirant de ces détails, et le tribunal se rapportera à la façon dont vous, comme manufacturier ou constructeur à mon emploi, avez utilisé ce procédé. Je veux dire que, dans certains règlements, la même chose serait possible, surtout lorsque ces devis changent aussi fréquemment. Nous aurons bientôt l'avion Concorde et nous aurons également le superautobus et d'autres choses du genre. Nous ne les fabriquons même pas au Canada et, en de nombreux cas, nous devons accepter les données techniques d'un manufacturier ou d'une agence aérienne comme la Federal Aviation, aux Etats-Unis, qui approuve tel procédé pour son propre programme de navigabilité aérienne. Nous n'avons pas le bagage technique pour nous opposer à cela.

M. Morden: Merci.

Le président: Monsieur Fortier.

M. Fortier: Monsieur le président, ces données techniques ne prévoient pas de punition. Elles établissent

simplement que l'avion ne recevra pas de permis s'il ne répond pas à certaines normes. Mais, dans tous les cas où il existe une disposition prévoyant une punition pour contravention à un ordre, cela se fait à l'aide d'un règlement ou d'un ordre du Ministre.

M. Morden: Je pensais qu'il serait peut-être possible, pour bien utiliser les renseignements techniques sans les inclure dans des règlements, d'accorder une certaine marge de discrétion aux inspecteurs, et ceux-ci, lors de leurs inspections, ne s'inspireront pas d'instructions formelles, mais de renseignements de nature technique.

M. Kennedy: Je peux peut-être répondre à cette question au moyen du livre intitulé: *Canada Air Pilot West.* Comme on l'a dit, il est modifié fréquemment. En gros, il s'agit surtout de diagrammes. Aucun pilote ne prend les commandes sans l'avoir sur son siège. En réalité, il s'agit de l'un des documents de base qui guident sa conduite. Sans lui, il est perdu. De plus, s'il tentait d'atterrir à un aéroport à l'encontre des renseignements contenus dans les diagrammes, il n'agirait pas selon les règles de l'art. Je voudrais qu'on insiste davantage à son sujet dans les règlements aériens, mais nous nous y référons déjà. Dans un règlement, par exemple, nous disons de ne pas atterrir ni décoller à un aéroport sans respecter ce règlement. C'est un peu comme les cartes hydrographiques: n'essayez pas de naviguer sur le St-Laurent de Montréal à Sept-Îles si vous n'avez pas les cartes hydrographiques appropriées. Il y a des gens qui le font, mais s'il s'agit d'un gros vaisseau, avec tout le respect que je dois à certains juges de notre pays, vous ne montrez pas beaucoup de respect pour la profession de marin et, en tant que capitaine de navire, vous n'accomplissez pas votre devoir.

• 1205

Cela revient à ce que disait votre collègue au sujet des pilotes. Je ne crois pas que le fait d'avoir un pilote à bord est une excuse pour se passer de commandant de navire qui possède ces renseignements. C'est la même chose dans ce cas-ci. Si quelqu'un atterrit à un aéroport contrairement à ces règlements, il peut perdre la vie ou recevoir des blessures. Mais ces changements sont très fréquents.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? S'il n'y en a pas, je veux exprimer notre vive reconnaissance à ces fonctionnaires du ministère des Transports qui ont eu l'amabilité de nous consacrer 2 heures et demie ce matin. Cela nous a été bien utile. Je ne dirais pas que cela nous a donné une compréhension plus grande de la façon dont fonctionne le ministère, mais, au moins, nous comprenons mieux le processus de rédaction et d'application des règlements au Canada. Je crois pouvoir terminer en disant, avec nos remerciements, que votre ministère semble bien administré.

La séance est levée.

L'Imprimeur de la Reine, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

N° 9

LE JEUDI 26 JUIN 1969

et

LE VENDREDI 27 JUIN 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

TÉMOIN:

(Voir procès-verbal)

20346—1

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,
Brewin,
Forest,
Gibson,
Hogarth,
McCleave,
Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),
*Roy (*Timmins*),
Stafford,
Tétrault—(12).

Secrétaire du comité,
Timothy D. Ray.

(Quorum 7)

Conformément à l'article 65(4) *b*) du Règlement—
*Remplace M. Murphy le 27 juin 1969.

PROCÈS-VERBAUX

Le JEUDI 26 juin 1969.
(12)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit à 9 h 40 ce matin. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Brewin, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*) et Stafford—(8).

Aussi présents: M. Gilles Pepin, conseiller du Comité, et M. J. W. Morden, conseiller adjoint du Comité.

Témoins: Du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration: MM. R. E. Williams, conseiller juridique du ministère; J. C. Morrison, directeur général des opérations, Main-d'œuvre et Immigration; J. S. Cross, directeur suppléant, Direction des programmes et procédures (Immigration); E. P. Beasley, directeur des services intérieurs (Immigration); J. Drew, directeur du développement des activités, (Main-d'œuvre); J. Meyer, directeur suppléant des programmes (Main-d'œuvre); S. Gerley, directeur adjoint, Programme de main-d'œuvre et de mobilité, et stabilité de l'emploi (Main-d'œuvre).

Le président annonce le programme projeté des réunions du reste de la journée et du vendredi 27 juin 1969.

Il est convenu que le président du Conseil privé, de même que des hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, témoignent à 3 h 30 cet après-midi, et que le ministre de la Justice et ses hauts fonctionnaires soient entendus le 27 juin 1969, à 9 heures du matin.

Le président présente les hauts fonctionnaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et invite M. Williams, conseiller juridique du ministère, à présenter son exposé préliminaire.

Ensuite, le Comité interroge les hauts fonctionnaires quant à leurs sources et à leurs méthodes de réglementation, puis discute les réponses que le ministère a données aux questions 1, 2, 10, 11, 19 et 20 du questionnaire que le Comité lui a fait parvenir. (*Voir le document Q2*).

Pendant l'interrogatoire, MM. McCleave et Brewin demandent que les hauts fonctionnaires, après consultation avec le Ministre, donnent au Comité, au plus tard le 31 août 1969: les raisons pour lesquelles on considère comme confidentielles *a*) les compilations qui servent à déterminer la valeur en points de chaque catégorie d'emploi, et *b*) la valeur en points des catégories d'emploi reliées à la description d'emploi d'une personne qui fait la demande d'un permis d'immigration; et ceci, conformément à l'annexe A du Règlement et tel que prévu à l'article 32 (2) du Règlement.

Le président demande aux représentants du ministère de remettre au secrétaire du Comité des renseignements concernant les directives du ministère quant à l'interprétation de la loi, en répondant, en particulier aux questions suivantes: *a*) En vertu de quelle disposition de la loi les directives sont-elles émises? *b*) Combien de directives ont été émises en 1968 en comparaison des années antérieures, et en comparaison des autres directives qui n'ont pas trait à l'interprétation de la loi?

A midi et 45 minutes, le président remercie les témoins, et la séance est levée jusqu'à 3 h 30 cet après-midi.

20346—1½

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(13)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit à 3 h 45 cet après-midi. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Forest, MacGuigan, Marceau, McCleave et Stafford—(5).

Aussi présents: Les mêmes que lors de la séance de ce matin.

Exposé de l'honorable Donald Macdonald, président du Conseil privé.

Témoins: Du Bureau du Conseil privé: M. J. L. Cross, secrétaire adjoint du Conseil privé (décrets), et M. Paul Beseau, conseiller juridique du Conseil privé.

Le président présente l'honorable Donald Macdonald, président du Conseil privé, puis M. Cross. Au cours de son exposé, M. Cross fait lecture du premier décret émis par le Conseil, et explique le rôle du Conseil privé dans la règlementation, et les exigences qui s'y rattachent. On demande par la suite à M. Beseau de donner des précisions sur son rôle en tant que conseiller juridique.

Après l'interrogatoire, le président remercie le ministre et les hauts fonctionnaires d'être venus témoigner.

A 5 heures de l'après-midi, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le VENDREDI 27 juin 1969.

(14)

Le Comité spécial des instruments statutaires se réunit à 9 h. 15 ce matin. Le président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Présents: MM. Gibson, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*) et Roy (*Timmins*)—(7).

Aussi présents: M. Gilles Pepin, conseiller du Comité, et M. J. W. Morden, conseiller adjoint du Comité.

Exposé de l'honorable John Turner, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins: Du ministère de la Justice: M. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre et sous-procureur général du Canada; M. D. S. Thorson, C.R., sous-ministre associé; M. J. W. Ryan, directeur de la section de la législation; M. P. D. Beseau, conseiller juridique du ministère de la Justice auprès du Bureau du Conseil privé; et *du Bureau du Conseil privé:* M. J. S. Cross, secrétaire adjoint du Conseil privé (décrets).

Le président présente l'honorable John Turner, ministre de la Justice, de même que les hauts fonctionnaires de son ministère.

Le Ministre est invité à présenter un exposé au cours duquel il décrit le rôle du ministère de la Justice dans le processus de réglementation, et fait aussi certaines recommandations pour améliorer l'ensemble du processus.

Le président remercie le Ministre et invite les membres du Comité à interroger les témoins.

Sur la proposition de M. Gibson,

Il est convenu d'imprimer en appendice au compte rendu le résumé statistique préparé par le Conseil privé, de même que le document intitulé «Recommandations au gouverneur en conseil». (*Voir les appendices G et H*).

Sur la proposition de M. McCleave,

Il est convenu d'imprimer en appendice au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui une liste des documents remis au Comité. Cette liste comprendra les questionnaires remplis par les ministères jusqu'à présent. (*Voir l'appendice I*).

A 11 heures du matin, le président remercie le Ministre et les hauts fonctionnaires de son ministère, et le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le secrétaire du Comité,
Timothy D. Ray.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 26 juin 1969

Le président: La séance est ouverte.

Messieurs, je vais vous indiquer quel sera le programme pour aujourd'hui et pour demain. Ce matin, nous entendrons les hauts fonctionnaires du ministère de l'Immigration. A 3 heures et demie, cet après-midi, nous entendrons les hauts fonctionnaires du Conseil privé qui seront accompagnés de l'honorable Donald Macdonald.

A 9 heures, demain matin, l'honorable John Turner, ministre de la Justice, sera ici. Il m'a dit qu'il tenait à faire un exposé sur ce qu'il pense lui-même du sujet de notre étude. Si nous nous réunissons à 9 heures, c'est parce que la Chambre doit commencer à siéger à 11 heures. A supposer que les membres du Comité s'opposent à une heure aussi hâtive, nous pouvons tout aussi bien nous réunir à 9 heures et demie; mais j'ai pensé que nous aurions plus de temps pour terminer nos travaux avant la séance de la Chambre à 11 heures. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

• 0940

Des voix: Entendu!

Le président: Comme personne ne s'y oppose, nous suivrons ce programme.

Nous devrions ainsi terminer les séances publiques du Comité. Comme la santé de M. Cross, du Conseil privé, est maintenant rétablie, nous pourrons l'entendre aujourd'hui et nous n'aurons pas, comme nous le craignions à un certain moment, à tenir une séance au cours de juillet.

Nous aurons à l'avenir une réunion du comité de direction, qui aura lieu au mois d'août; la date en sera fixée prochainement. Tous les membres du Comité y seront invités, de même qu'à une séance de tout le Comité qui doit avoir lieu au milieu de septembre, alors que les autres comités commenceront aussi à se réunir.

J'ai maintenant le programme d'été d'un bon nombre d'entre vous. Quand je saurai ce que les autres ont l'intention de faire cet été, nous devrions être capables d'établir des dates, de sorte que tous auront amplement de temps pour s'organiser pour les séances de l'été. J'espère être en mesure de vous dire quelles seront ces dates exactes dès demain ou, du moins, au début de la semaine prochaine.

Ce matin, nous avons ici les personnes dont les noms suivent: M. R.E. Williams, conseiller juridique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration; M. J. C. Morrison, directeur général des opérations, Main-d'œuvre et Immigration (je mentionne ces messieurs tout simplement dans l'ordre où ils sont assis à la table); M. J.S. Cross, directeur suppléant, Direction des programmes et procédures (Immigration); M. E.P. Beasley, directeur, Direction des services intérieurs (Immigration); M. J. Drew, directeur, Direction du développement des activités (Main-d'œuvre); M. J. Meyer, directeur suppléant, Direction des programmes (Main-d'œuvre), et M. S. Gerley, directeur adjoint, programme de la mobilité de la main-d'œuvre et de la stabilité de l'emploi (Main-d'œuvre).

Si je comprends bien, M. Williams parlera le premier; il a certaines réponses à ajouter à notre questionnaire qu'il vient de nous remettre. Je crois qu'il veut aussi exposer brièvement comment procède le Ministère dans la préparation des instruments statutaires. Monsieur Williams.

M. R. E. Williams (conseiller juridique, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): Merci, monsieur le président. Comme vous l'avez entendu, mon nom est Ronald Williams et je suis le conseiller juridique du Ministère. Je dois tout d'abord dire que la première réponse de notre Ministère au questionnaire du Comité semble, quoi qu'il y ait eu inadvertance de notre part, contenir des réponses qui ne sont pas pertinentes aux questions posées, parce que, paraît-il, on n'a pas très bien saisi le sens des questions. Quand nous avons vu cela, nous avons préparé à l'intention du secrétaire du Comité, une réponse supplémentaire au questionnaire qui nous avait été présenté. Malheureusement, nous n'avons pas eu assez de temps pour revoir toutes les questions et les représentants du Ministère qui sont ici aujourd'hui feront de leur mieux pour donner les explications qui manquent. Il va de soi que nous nous ferons un plaisir de donner aux membres du Comité tout autre renseignement que

les membres de notre délégation ne sont pas en mesure de fournir.

J'ai été invité à faire un exposé général concernant la façon dont notre Ministère prépare ses règlements et autres mesures législatives subordonnées et je puis dire que, à titre de conseiller juridique du Ministère, j'ai un mot à dire dans la rédaction d'à peu près toutes les mesures législatives qui voient le jour au Ministère. Quand il s'agit de mesures législatives importantes, il est entendu que ce sont les légistes du ministère de la Justice qui préparent les textes, le personnel de la Section juridique. Toutefois, je tiens d'ordinaire des séances préliminaires avec les hauts fonctionnaires du Ministère et nous préparons des instructions sur le texte à rédiger; ces instructions sont envoyées au ministère de la Justice une fois que le cabinet a approuvé les instructions relatives à la préparation de la mesure législative. Je participe ensuite à des séances avec les rédacteurs du ministère de la Justice, jusqu'à ce qu'un texte définitif soit prêt pour l'impression et qu'un projet de loi soit soumis au Parlement. Parmi les lois qui ont été préparées récemment selon cette méthode, je mentionnerai, par exemple, la Loi sur la formation professionnelle des adultes, la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, la Loi sur le Conseil canadien de la main-d'œuvre et de l'immigration et, il y a trois ans, la Loi de 1966 sur les allocations de formation.

• 0945

Quand il s'agit de mesures législatives subordonnées qui ne sont pas soumises à l'approbation du Parlement, la situation varie selon l'importance de la mesure en cause. S'il s'agit d'un long texte et d'une mesure législative importante, par exemple, la Partie I du Règlement sur l'immigration, du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre ou du Règlement sur la formation professionnelle des adultes ou d'autres règlements importants, la rédaction peut en être confiée à la Section juridique du ministère de la Justice. Dans ce cas, je remplis généralement le même rôle que s'il s'agissait des autres mesures législatives de premier plan.

Quand il s'agit d'une mesure législative de moindre importance, il arrive souvent que je rédige le texte moi-même ou qu'un fonctionnaire de la Division juridique du Ministère se charge de cette tâche. Je songe ici à la Partie II du Règlement sur l'immigration, à plusieurs décrets du conseil, à des délégations de pouvoirs et à la préparation de formules, à certaines directives et ordonnances ministérielles et à d'autres choses de ce genre. Toutefois, je dispose toujours de l'aide des fonctionnaires du ministère de la Justice et j'y ai souvent recours.

Vous savez sans doute que toute mesure législative à laquelle s'applique la Loi sur les règlements doit être approuvée, quant à la forme et quant au texte, par le conseiller juridique du Conseil privé, d'autant plus que, aux termes de la déclaration canadienne des droits, le procureur général du Canada doit certifier qu'elle est conforme aux dispositions de cette déclaration des droits. Quand je rédige moi-même les textes ou qu'ils sont préparés par les membres de ma Division juridique, je tâche de préparer un texte qui soit acceptable à ces deux titres; cependant, ce sont les fonctionnaires en question qui auront le dernier mot à dire sur le texte préparé.

Une fois obtenue l'approbation du conseil privé et du ministère de la Justice, le règlement ou le décret du conseil est soumis à l'approbation de l'autorité en cause, le gouverneur en conseil ou, le plus souvent, le ministre, afin qu'il soit signé et ait une valeur juridique. Il va de soi que j'ai parlé seulement de la rédaction du point de vue juridique. La préparation même du texte met souvent en cause les hauts fonctionnaires du Ministère et bien des brouillons seront faits avant qu'un avant-projet définitif soit jugé satisfaisant pour le Ministère, quant à sa teneur, et pour le rédacteur, quant à la forme. Tous les fonctionnaires ici présents ont participé à cette méthode de préparation des mesures législatives dans la mesure où elles s'appliquent à leur sphère d'activité ils pourraient l'expliquer aussi bien que moi.

Dans le cas de l'exercice de pouvoirs secondaires que confère une loi, mais qui ne relèvent pas des dispositions de la Loi sur les règlements, la rédaction du texte se fait souvent à la Division juridique, souvent par les fonctionnaires du Ministère. Il arrive fréquemment que la Division juridique fasse une vérification de ces textes avant qu'ils soient signés ou, si l'on ne procède pas ainsi, c'est que la Division juridique aura, d'ordinaire, à un moment ou à un autre, approuvé la teneur de ce texte ou le précédent sur lequel il est fondé. Dans la préparation de ces documents et dans la vérification que nous faisons, nous tâchons de nous en tenir aux normes établies quant à la rédaction des textes juridiques et, à cet égard, nous avons toujours bénéficié de l'aide des fonctionnaires du Service juridique du ministère de la Justice.

Monsieur le président, cela résume le travail que j'ai à faire en vue de la préparation de textes d'application par le Ministère.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Williams. Si cela convient aux membres du Comité, nous allons procéder comme nous l'avons fait dans le cas du ministère des Transports, la semaine dernière, et nous allons demander aux autres représentants du minis-

tère de nous dire ce qu'ils ont de particulier à ajouter au sujet de leur spécialité qui pourrait être utile pour accroître notre connaissance des instruments statutaires. Monsieur Morrison, voudriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

N. J. C Morrison (Directeur général des opérations, Main-d'œuvre et Immigration): Monsieur le président, je ne crois avoir à ajouter quoi que ce soit de portée générale qui pourrait être utile. Pour ma part, j'ai à m'assurer que les règlements existants sont respectés plutôt qu'à m'occuper d'en préparer de nouveaux.

Le président: Passons donc à ceux qui ont une responsabilité plus directe au sein du Ministère. Je m'adresse d'abord à M Cross, directeur adjoint de la Direction des programmes et procédures, à la Division de l'immigration.

M. J. S. Cross (Directeur suppléant, Direction des programmes et des procédures, Division de l'immigration, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): Monsieur le président, je crois que notre conseiller juridique, M. Williams, a fait une déclaration d'ouverture complète. Je n'ai rien à ajouter à cela.

Le président: Vous pourriez peut-être nous parler de votre rôle dans la préparation des instruments statutaires au sein de la Direction de l'immigration. Cette question vous concerne-t-elle d'une façon particulière?

• 0950

M. Cross: Non, je m'intéresse surtout à la mise au point des programmes d'immigration. Si le point de vue juridique se trouve en cause, il faut consulter les divers services de la Division et, cela va de soi, le conseiller juridique.

Le président: Oui, mais aidez-vous à préparer les textes des règlements?

M. Cross: Oui.

Le président: A quel propos? Quelle responsabilité avez-vous quant à la teneur des règlements qui sont préparés?

M. Cross: Je suis l'un des membres du groupe qui compose la Division de l'immigration; j'imagine que le meilleur exemple à ce sujet serait le changement complet que nous avons fait subir au Règlement sur l'immigration, en 1967, à la suite de l'examen que le comité mixte de la Chambre et du Sénat a fait du Livre blanc sur l'immigration.

Le président: En effet.

M. Cross: Une équipe de fonctionnaires du ministère a été chargée d'étudier les propositions qu'on avait faites et de mettre au point, après avoir consulté leurs chefs, un règlement qui tiendrait compte de ce qui était énoncé dans le Livre blanc et de ce qu'avait déclaré le ministre devant le comité mixte.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre ici, parce qu'à ce moment-là je n'étais pas membre du Parlement. Le Livre blanc a été présenté à la Chambre ou, si je ne me trompe, n'a-t-il pas été soumis à l'attention du comité de l'immigration de la Chambre des communes?

M. Cross: Il s'agissait d'un comité parlementaire mixte.

Le président: Un comité mixte. Mais, à ce moment-là, aucun règlement n'a été préparé, n'est-ce pas? La préparation du règlement a eu lieu après que les parlementaires eurent étudié le Livre blanc et vous faisiez partie de l'équipe de rédacteurs, n'est-ce pas?

M. Cross: En effet, je faisais partie de l'équipe des rédacteurs.

Le président: Monsieur Brewin?

M. Brewin: Le comité n'a pas présenté de rapport.

Le président: Le comité n'a pas présenté de rapport?

M. Brewin: Malheureusement, des élections ont eu lieu avant que le comité puisse présenter un rapport.

Le président: Il s'agit des élections de 1965, n'est-ce pas?

M. Brewin: Non, le Livre blanc a été publié en 1966 et le comité s'est réuni en 1967. Il s'agit des élections de 1968; mais nous n'avons pas eu de rapport du comité. Le rapport a été préparé; mais, malheureusement, à cause de la dissolution du Parlement, il n'y a jamais été présenté.

Le président: N'existait-il pas un règlement avant cela?

M. Brewin: Le règlement a été adopté en 1967, n'est-ce pas?

Le président: En octobre 1967.

M. Brewin: En octobre 1967.

Le président: Par conséquent, le règlement n'a pas attendu la présentation du rapport du comité.

M. E. P. Beasley (directeur, Direction des services intérieurs, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): M'est-il permis de dire un mot?

Le président: Oui, monsieur Beasley.

M. Beasley: Si je puis dire un mot à ce sujet, monsieur le président, je rappellerai, ainsi que l'a mentionné M. Brewin, que le comité mixte n'a pas déposé son rapport parce qu'il y a eu des élections; toutefois, au cours des débats nombreux et parfois difficiles qui ont eu lieu au comité, il s'est dit beaucoup de choses au sujet de l'insuffisance du règlement alors existant et le comité a fait de nombreuses propositions en vue de l'améliorer. Je crois, monsieur Brewin, qu'il serait équitable de dire que les membres du comité ont tous été satisfaits de la façon dont le règlement a été amélioré. Ainsi donc, bien que le comité qui a étudié le Livre blanc n'ait présenté aucun rapport officiel, il n'en reste pas moins que les propositions qu'il a faites au cours de ses délibérations ont été en grande partie incluses dans le règlement édicté le 1er octobre 1967. J'espère que ces renseignements seront utiles, monsieur le président.

Le président: En effet, et je vous remercie. Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet, monsieur Morrison?

M. Morrison: Je voulais simplement dire que M. Beasley a bien expliqué ce qui s'est fait, étant donné que, à cause du poste que j'occupais à ce moment-là, j'ai eu à m'occuper de tout ce qui concernait le nouveau règlement et, ainsi que l'a signalé M. Beasley, c'est vraiment à cause des études faites avec le comité mixte du Parlement que le ministre a décidé qu'il n'y avait réellement pas lieu d'attendre que soient adoptés une nouvelle loi et

• 0955

un nouveau règlement, mais qu'il fallait revoir le règlement qui concernait l'admission des immigrants au Canada. Le personnel du ministère a alors entrepris de très longs travaux qui, à la fin, ont permis d'établir les règlements dont M. Williams nous a parlé.

Le président: Merci. Pour revenir à M. Cross, et au personnel de son bureau qui a rédigé le texte du règlement en question, il est évident que, dans une certaine mesure, la teneur de ce nouveau règlement découle des discussions du comité parlementaire. C'est peut-être à M. Morrison plutôt qu'à M. Cross qu'il faudrait dire cela. Consultez-vous aussi des organisations du pays qui s'occupent de nombreux immigrants ou avez-vous d'autres moyens pour savoir si la loi fonctionne bien sauf les commentaires, des membres du Parlement?

M. Morrison: Dans le cas de cette révision du règlement, le Ministère n'a pas consulté directement les organismes extérieurs; mais, si je me rappelle bien, le comité parlementaire a reçu des mémoires de diverses organisations intéressées. Nous avons évidemment eu le texte de ces mémoires, de sorte que nous avons eu une assez bonne idée de ce que ces organisations souhaitaient en général.

Le président: Est-ce que, à part l'équipe des rédacteurs, vos fonctionnaires tiennent aussi des réunions au sujet de ces questions?

M. Morrison: Je ne pense pas que, dans ce cas-là, nous ayons réuni d'autres personnes que celles qui, au bureau central, avaient une connaissance spéciale de la question qui pouvait nous être utile.

Le président: Certains membres du Comité ont-ils des questions à poser à ce sujet? Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je me demande si ma question s'adresse à M. Morrison ou à M. Williams; en tout cas, n'est-il pas vrai que les grandes lignes de notre politique d'immigration sont établies en vertu du règlement plutôt qu'en vertu de la loi? Pour m'exprimer autrement, certains gens ne peuvent émigrer au Canada. N'est-il pas vrai que, dans 90 p. 100 des cas, cette exclusion est prononcée en vertu du règlement plutôt qu'à cause d'interdictions que prévoit la loi?

M. Morrison: Je n'oserais pas me prononcer au sujet du pourcentage que vous avancez, monsieur Brewin, mais je crois qu'en principe il est probablement vrai que la majorité des refus qu'essuient ceux qui voudraient émigrer au Canada sont prononcés en vertu de certaines dispositions du règlement plutôt qu'à cause de l'une ou l'autre des interdictions prévues à l'article 5 de la loi.

M. Brewin: Autrement dit, presque toutes les ordonnances d'expulsion sont prononcées parce que, si je ne me trompe, l'immigrant ne satisfait pas aux exigences de l'article 5T, c'est-à-dire qu'il ne satisfait pas aux exigences prévues dans le règlement. En d'autres termes, la mesure législative, en matière d'immigration, est le règlement, non pas la loi, n'est-ce pas?

M. Morrison: A moins que ne pense autrement M. Beasley, qui est plus au courant que moi, je crois que cela est exact. C'est en somme le règlement qui est présentement le fondement de la plupart de nos décisions au sujet de ceux qui veulent venir au pays ou de ceux qui y sont déjà et au sujet desquels on se demande s'il faut ordonner qu'ils soient renvoyés dans leur pays.

M. Beasley: Monsieur le président, j'ai peu de choses à ajouter à cela. Je ne prétends pas, non plus, que le pourcentage mentionné soit exact. Si l'on tient compte de ceux à qui l'on refuse de demander à être admis au Canada, il est évidemment exact que la majorité d'entre eux sont refusés parce qu'ils ne satisfont pas aux exigences du règlement édicté en vertu des dispositions de la loi et de l'article 5T concernant l'expulsion prononcée en vertu du règlement; mais quant à ceux qui se trouvertu des dispositions de la loi et de l'article prises entièrement en vertu des dispositions de la loi, je veux dire l'article 19, qui a trait aux personnes sujettes à l'expulsion, et l'article 26, en vertu duquel une enquête est ordonnée à l'égard de ces personnes.

M. Brewin: Monsieur Beasley, me contrediriez-vous si j'affirmais que, dans le cas de ceux qui veulent venir au Canada, la majeure partie des raisons militant en faveur de leur admission ou du refus de les admettre sont fondées sur le règlement plutôt que sur la loi?

• 1000

M. Beasley: Monsieur le président, je n'ai pas voulu nier cela, mais j'ai seulement voulu dire que cela s'applique à ceux qui demandent à venir au Canada, non pas à ceux qui s'y trouvent déjà.

M. Brewin: Voici donc une question qu'il faudrait poser à M. Morrison ou à M. Williams. Étant donné l'importance du règlement, n'y aurait-il pas lieu pour le Parlement d'en faire une étude à intervalles réguliers, par exemple, le soumettre à l'examen d'un comité permanent de l'immigration, ou quelque chose comme cela? S'il s'agit d'une mesure législative importante (c'en est une, en effet), n'êtes-vous pas d'avis, au sein du ministère, qu'un comité composé de représentants élus du peuple, des personnes qui, par conséquent, sont évidemment en contact avec ceux qu'intéresse ce règlement, soit tout naturellement consulté, non seulement au sujet de la forme du règlement et de sa teneur, mais aussi au sujet de la façon dont il est appliqué? N'êtes-vous pas d'avis que ce serait une bonne façon de procéder?

M. Morrison: Monsieur le président, j'imagine que ce à quoi songe M. Brewin (qu'on me reprenne, si je me trempe) serait un examen périodique du règlement, qui se ferait tous les ans ou tous les deux ans, ou une étude qui aurait lieu avant un important remaniement du règlement existant.

M. Brewin: Les deux!

M. Morrison: Je dois me contenter de dire qu'à titre de fonctionnaire de l'État, je n'ai rien à dire contre cela. En pratique, cette étude se fait d'une façon beaucoup moins officielle au moyen de la préparation du budget annuel des dépenses qui vous permet, ainsi qu'aux autres membres du Parlement, de poser des questions et d'appeler notre attention sur tout ce qui les intéresse et devrait peut-être faire l'objet d'un examen; je pense bien qu'une méthode plus officielle serait sans dout très utile en pratique.

M. Brewin: Vous admettrez sans doute, monsieur Morrison, que les membres du Parlement, les représentants élus du peuple, n'ont guère l'occasion, lorsque se fait l'étude des prévisions, d'apprendre pourquoi le règlement est conçu de telle ou telle façon, de pouvoir vraiment s'entretenir avec ceux qui sont chargés de rédiger le règlement.

M. Morrison: Monsieur le président, je n'affirmais pas qu'il s'agit de la bonne solution; je disais simplement que, jusqu'à un certain point, grâce à ce procédé, le règlement fait l'objet d'un examen soigné. En principe, si l'on s'en tient à cela, le précédent est établi. Je pense bien qu'une méthode plus officielle ne pourrait être qu'utile.

M. Brewin: Merci!

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, lors des réunions précédentes, en particulier lorsque les représentants du ministère des Transports étaient ici, on nous a parlé des relations qui existent entre le ministère et ceux auxquels s'applique le règlement. Ainsi, pour prendre un autre cas bien précis, un service du Ministère peut demander à une association de navigation ce qu'elle entend faire au sujet du règlement relatif à la sécurité.

Pour nous en tenir à cet ordre de question, y a-t-il un groupement quelconque auquel le ministère peut s'adresser et qui se prononcerait au nom des immigrants?

M. Morrison: Je crois, monsieur le président, qu'il serait juste de répondre qu'il y a un nombre presque illimité d'organisations

qu'on pourrait consulter et qui représentent les immigrants de façon plus ou moins grande. Certains de mes collègues ont peut-être quelques chiffres mais je sais qu'il y a un nombre assez grand de telles organisations.

M. McCleave: Il s'agit des divers groupes ethniques?

M. Morrison: Oui, fondamentalement. Une certaine consultation se fait de façon officieuse, et pour ainsi dire accidentelle, en

• 1005

ce sens que les organisations elles-mêmes s'adressent au Ministère pour discuter certains points, présenter des questions, et ainsi de suite. Au cours des récentes années, je crois que la consultation officielle a fait quelque peu défaut bien que, avec le nouveau Conseil canadien de la main-d'œuvre et de l'immigration qui a été mis sur pied et qui a tenu sa première réunion hier, il existe maintenant un organisme officiel permettant au ministre d'obtenir d'autres sources que du Ministère des renseignements d'un groupe d'organisations ayant des intérêts très divers dans tout le pays, y compris des organisations qui s'intéressent particulièrement à l'immigration. Au sein du Conseil, un des quatre comités a pour mission spécial de s'occuper des problèmes de l'adaptation des immigrants au Canada, ce qui fait, bien entendu, qu'un nombre encore plus grand de gens ont un intérêt particulier au domaine de l'immigration. Mais c'est là en réalité le seul organisme de consultation officielle et il vient tout juste de commencer à fonctionner.

M. McCleave: Les témoins qui sont venus du ministère des Transports ont déclaré qu'à l'occasion certaines divisions ou directions du moins ont dit à certaines organisations: «Nous proposons telle ou telle mesure. Qu'est-ce que vous en pensez?» Les gens s'adressent à vous, mais est-ce que vous vous adressez vous-mêmes aux gens, à l'un ou l'autre de ces groupes ethniques?

M. Morrison: Oui. M. Cross m'a rappelé que les compagnie de transport, bien qu'elles ne représentent pas des groupes ethniques, sont consultées très fréquemment relativement à leurs intérêts. Outre cela, je suppose que la consultation au Ministère, vu la nature même de l'immigration, n'a pas été aussi grande que vous le proposez. Mais ce genre de consultation avec des organisations privées ou ayant des intérêts particuliers a lieu beaucoup plus fréquemment pour ce qui est de la main-d'œuvre, c'est-à-dire avec des organisations d'employeurs, avec les autorités provinciales en matière d'éducation des adultes, et ainsi de suite. Peut-être certains de mes collègues de la main-d'œuvre aimeraient-ils donner quelques explications sur les formes et les genres de consultation qui se pratiquent chez eux. Le problème est différent, cependant, parce que les intérêts du public ont tendance à être plus restreints et à se concentrer sur des types d'organisations facilement reconnaissables. Du côté immigration, les intérêts sont tellement variés qu'à mon avis, et je ne veux pas être facétieux, on a tendance à avoir presque à chaque fois un point de vue différent selon les différents groupes auxquels on s'adresse. Depuis que notre dernier effort majeur visant à réviser notre règlement, et dont nous avons déjà parlé, a eu lieu au moment où siégeait le comité parlementaire conjoint et que cette consultation s'est faite à la demande du comité, l'occasion ne s'est réellement pas présentée durant les cinq années que j'ai été au Ministère de pratiquer le genre de consultation que vous avez à l'esprit.

M. McCleave: Croyez-vous qu'il pourrait y avoir des objections à cela en principe ou voyez-vous des dangers?

M. Morrison: Personnellement, je n'ai pas d'objections à cette consultation en principe mais, dans la pratique, je ne suis pas très certain de la façon de le faire à moins d'essayer de le faire en utilisant le Conseil canadien de la main-d'œuvre et de l'immigration. Ce Conseil pourra vous ouvrir une voie permettant d'obtenir et de recueillir ce genre de renseignements et de les passer au Ministère. Peut-être M. Beasley ou M. Cross aimeraient-ils donner des détails quant au principe ou à la pratique de la chose. Je crois que c'est la pratique qui serait difficile.

M. McCleave: Ce nouveau Conseil en est encore à ses débuts. Peut-il atteindre les objectifs dont j'ai parlé ici ce matin dans mes questions? Croyez-vous qu'il peut assurer cette participation entre le Ministère et les gens qui sont visés le plus directement par les mesures que prendra le Conseil?

M. Morrison: Tout ce que je puis dire, monsieur le président, c'est que je ne sais pas. Une chose est certaine, c'est qu'en mettant cette organisation sur pied, on espérait entre autres choses que le Conseil pourrait atteindre ces objectifs, mais je pense que le temps seul dira dans quelle mesure il aura du succès.

M. McCleave: Mais voilà un de ses objectifs.

M. Morrison: Oui, je crois qu'il est juste de le dire.

M. McCleave: Merci.

Le président: Monsieur Muir.

M. Muir: Monsieur le président, M. Morrison a dit qu'il y a consultation avec les compagnies de transport. Sur quoi cette consultation porte-t-elle et quelles choses sont discutées?

• 1010

M. Morrison: Je pourrais peut-être demander à M. Cross de répondre à cette question car c'est quelque chose qui touche son domaine de plus près. Monsieur Cross.

M. Muir: Eh puis, monsieur Cross, cette consultation pourrait-elle profiter aux immigrants éventuels?

M. Cross: Non, monsieur le président. Cela ne pourrait profiter qu'indirectement aux immigrants, mais un certain nombre d'articles de notre loi s'appliquent aux compagnies de transport et la coutume a toujours été de consulter ces compagnies lorsqu'il s'agit d'apporter des changements au règlement lorsque ceux-ci doivent avoir des effets sur leurs services. La chose se fait presque continuellement. On pourrait citer comme exemple la revue des procédés aux ports de débarquement où tous les organismes d'inspection, y compris ceux de la Douane, de l'Agriculture et de la Santé et du Bien-être, ainsi que nous-mêmes, tâchons d'améliorer la façon d'examiner les voyageurs de manière que les choses se passent assez rapidement à notre époque des jumbo jets, qui ne datent que d'une année. Les compagnies de transport ont leur mot à dire à ce sujet, c'est entendu, lorsqu'il s'agit de choses comme les horaires, la documentation que doivent avoir les voyageurs, et ainsi de suite. Elles ont été consultées quand on a proposé d'améliorer les services d'inspection à nos aéroports internationaux.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Monsieur le président, je voudrais aussi demander à M. Morrison ou à M. Cross de bien vouloir citer certains exemples de changements importants dans le règlement ou la loi qui ont résulté de consultations ayant eu lieu avec les représentants des groupes ethniques. Je voudrais simplement savoir ce qu'ils en pensent.

M. Morrison: Il est difficile de vous donner un exemple précis mais je crois qu'on peut très bien dire que le règlement qui a été révisé en octobre 1967 comportait certaines clauses sur les critères d'admissibilité qui, de toute évidence étaient la cause de soucis pour la plupart des groupes ethniques, sinon tous, par exemple laisser entrer moyennant certaines conditions un certain nombre de parents comme les neveux et les nièces. Nos aptitudes, car cela fait appel au règlement plutôt qu'à notre pouvoir d'administrer, nos aptitudes, dis-je, se limitent à examiner ou à pouvoir examiner des personnes apparentées d'assez près dans les pays derrière le rideau de fer, alors que durant de nombreuses années nous pouvions simplement dire que nous regrettions de ne pouvoir déterminer avec exactitude si ces personnes pouvaient ou non venir au Canada parce que nous n'avions pas les moyens de faire l'examen. Des changements administratifs ont été apportés en particulier, je pense, à la suite des instances des groupes ethniques, changements qui permettent maintenant d'examiner ceux qui arrivent et qui font partie d'une des catégories de parents, bien qu'il nous soit impossible encore de faire quoi que ce soit dans le cas d'un immigrant seul qui veut s'établir au pays de son propre chef.

Voilà, je pense, deux bons exemples de l'influence des démarches que font les groupes ethniques.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Autrement dit, monsieur Morrison, ces démarches parviennent parfois jusqu'au...

M. Morrison: Je puis vous assurer que nous apportons beaucoup d'attention à toutes les démarches faites auprès du Ministère, mais cela ne veut pas dire que nous sommes toujours capables d'y acquiescer et de faire ce qu'on nous demande.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): C'est entendu, je comprends très bien.

M. Morrison: Mais nous écoutons tout ce que les gens ont à dire.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Entendu. Non, la raison pour laquelle j'étais si désireux de savoir à quel point on s'intéresse aux recommandations et aux démarches, c'est qu'il m'est arrivé d'avoir dans des cas où des lois, pas particulièrement dans ce Ministère en particulier, des lois, dis-je, ont été présentées à la Chambre puis étudiées durant des mois parfois par les services juridiques de la Couronne et par des avocats éminents, et ainsi de suite, et par la suite certains de ces brillants membres de la basoche en Chambre (soit dit en passant, je ne suis pas avocat) y ont trouvé quelque défaut. L'homme étant ce qu'il est, il arrive parfois que des erreurs soient commises, et elles sont mises au jour à la Chambre par les collègues, tels M. Brewin et autres députés. Je me demandais donc quelle importance votre Ministère accorde à ces démarches.

• 1015

M. Morrison: Notre règlement en particulier, si vous voulez toujours parler d'immigration, ne change pas aussi fréquemment que cela. Ce n'est pas un de ces règlements qu'on change souvent. Peut-être faudrait-il le changer plus fréquemment. Peut-être est-ce une affaire de jugement mais, selon mon expérience, une chose certaine c'est que les changements surviennent à intervalles assez éloignés et, entre-temps, nous recueillons beaucoup de renseignements et de points de vue

d'une grande variété de sources et lorsque vient pour nous le moment de faire une révision complète du règlement, tous ces renseignements ont leur rôle à jouer quant à la nature des changements à apporter.

M. Muir (Cape-Breton-The Sydneys): Merci, monsieur Morrison.

Le président: Monsieur Brewin, encore une fois.

M. Brewin: Monsieur le président, je voudrais que nos témoins nous renseignent sur le problème du secret de certains renseignements qui visent les immigrants. Je pense que nous savons tous maintenant que le règlement de l'immigration est fondé dans une certaine mesure sur un système de points. On vous accorde tant de points pour les aptitudes, les études, l'évaluation personnelle, et ainsi de suite, et ensuite vous êtes admis. Si vous n'obtenez pas le nombre de points requis, vous êtes refusés. A l'occasion, je suis déjà demeuré perplexe sur la question de l'offre d'emplois dans la profession. J'aimerais lire à M. Morrison l'Annexe A du règlement actuel CP 1967/1616, qui constitue le principal règlement. Il y est dit à la rubrique: «Offre d'emplois dans la profession»:

[*Texte*]

> ...sur la base des renseignements recueillis par le Ministère sur les occasions d'emploi au Canada, les points doivent être attribués d'après le nombre de postes vacants dans la profession que le requérant compte exercer au Canada. L'échelle d'appréciation variera entre quinze points, si la demande est forte et zéro point si les travailleurs qui exercent la même profession que le requérant sont en surnombre au Canada.

[*Traduction*]

Il s'agit des renseignements recueillis par le Ministère. Je voudrais savoir s'il y a quelque raison ou quelque critère de base qui expliquerait pourquoi ces renseignements ainsi recueillis par le Ministère ne seraient pas mis à la disposition des immigrants éventuels ou leurs conseillers afin de leur permettre de juger si l'évaluation des offres d'emplois dans la profession est quelque chose de fondé ou de non fondé. Ainsi, lorsqu'ils soumettent un cas à la Commission d'appel de l'immigration, les immigrants sont en mesure de savoir quels renseignements ont été recueillis par le Ministère sur les occasions d'emploi? Est-ce qu'il y a une raison quelconque ou une ligne de conduite quelconque pour que la chose soit gardée secrète, car tel est le cas en ce moment, et je constate personnellement que cet état de choses pose des limites sérieuses quand vient pour moi le moment de conseiller ou d'aider les immigrants éventuels qui veulent savoir pourquoi ils sont admis ou pourquoi ils ne le sont pas quand, par exemple, on leur accorde zéro point pour ce qui est des offres d'emplois dans la profession. Lorsqu'on s'informe au sujet des renseignements recueillis par le Ministère sur les occasions d'emploi, on nous dit que ces renseignements sont confidentiels. A mon avis, cette pratique de tout garder au secret est malavisée, et je me demande si vous pouvez me donner une bonne raison ou si la chose est justifiée?

M. Morrison: J'admets, monsieur le président, que c'est là une chose discutable et que l'on a déjà discutée. Je pense que M. Brewin admettra sans doute que dans le règlement actuel qui a été révisé en octobre 1967, le Ministère est allé beaucoup plus loin qu'il ne l'avait fait antérieurement dans son effort d'expliquer clairement au public ce que les critères de sélection seraient exactement. Je crois qu'il est juste de dire qu'on n'avait jamais auparavant donné à qui que soit des détails sur les conditions d'admissibilité des immigrants au Canada, sauf des choses à caractère très général. Sur ce point en particulier que M. Brewin a soulevé, il nous a été difficile de décider quels renseignements, en fait, il était opportun de rendre publics. En réalité, le système s'étend à l'échelle nationale, et je crois que c'est ainsi que ce doit être. En d'autres termes, lorsqu'on parle d'offres d'emplois dans la profession, cela s'entend à l'échelle nationale car, après tout, lorsqu'un immigrant arrive au Canada, il est entièrement libre de s'établir n'importe où au pays où il lui plaît, que ce soit ou non l'endroit où il avait l'intention d'aller et qu'il nous a indiqué en premier lieu avant de quitter son pays.

• 1020

Il est clair, je crois, que lorsque l'on considère les critères d'offres d'emplois à n'importe quel endroit au pays, la norme qui est fixée peut n'être pas juste, ou ne pas sembler juste. Autrement dit, pour citer un exemple, on peut avoir une situation à l'échelle nationale où, par exemple, où il n'y a aucune demande pour des menuisiers parce que le nombre de menuisiers dépasse de beaucoup le nombre d'emplois disponibles. Pourtant, si vous choisissez un endroit en particulier dans n'importe quelle province, vous pourriez constater qu'à cet endroit donné, il n'y a pas suffisamment de menuisiers, et s'il arrive qu'un visiteur soit de passage à cet endroit et qu'il veuille demeurer au pays, et que cette personne soit un menuisier, ce dernier pourrait dire pour sa défense qu'il y a du travail pour lui à cet endroit, bien que, à l'échelle nationale, on n'a pas besoin de menuisiers parce qu'ils sont déjà trop nombreux.

Le Ministère mène d'autres programmes, par exemple notre programme de mobilité de la main-d'œuvre dont le but principal est de déplacer les travailleurs en surnombre peu

importe l'endroit au pays et où ils sont en surnombre et ne peuvent trouver d'emploi, et de les envoyer à d'autres endroits où on en a besoin. A moins d'apporter le soin voulu dans la façon de régler ces questions d'offres d'emplois dans la profession, les divers services au sein du Ministère travailleraient, en un sens, l'un contre l'autre.

M. Brewin: Je comprends cela, monsieur Morrison. Je crois que vos explications sont claires et excellentes. Mais quelle est la nécessité de garder la chose secrète? Pourquoi l'immigrant éventuel ou son conseiller ne seraient-il pas mis au courant des renseignements recueillis par le Ministère quant à la situation régionale ou nationale? Y a-t-il une raison fondamentale pour garder ce secret? A mon avis, aussi longtemps que les renseignements restent secrets, le procédé de demande d'informations et le procédé d'appel n'ont plus de raison d'être parce que les renseignements ne sont pas disponibles.

M. Morrison: Peut-être ne vous opposeriez-vous pas à ce que je pose une question pour avoir des éclaircissements, parce que je sais pas très bien quels renseignements exactement vous voudriez qu'on ne garde pas secret. Est-ce qu'il s'agit uniquement des renseignements relatifs à la profession particulière que cette personne en particulier pratique présentement ou à laquelle elle déclare appartenir?

M. Brewin: C'est exact; combien de points. On accorde jusqu'à 15 points, à partir de zéro, pour l'offre d'emploi dans la profession.

Supposons que vous êtes infirmier ou infirmier auxiliaire, ou quelque chose de semblable, et que vous présentiez votre demande. Tel est le travail que vous désirez poursuivre au Canada. Puis, on vous accorde zéro point, dirons-nous ensuite. Y a-t-il une raison quelconque pour laquelle les renseignements qui sont mis à la disposition de l'agent examinateur ne devraient pas être mis à la disposition de l'immigrant s'il le désire, ou de son conseiller?

M. Morrison: Le seul renseignement dont dispose l'agent qui prend la décision de fixer à zéro la cote d'offre d'emploi actuellement pour la profession en particulier dont vous avez parlé, c'est exactement que dans le cas des infirmiers, pour reprendre votre exemple, comme il n'y a à l'heure actuelle aucune offre d'emploi, la cote est zéro.

M. Brewin: Il faut que quelqu'un lui fournisse des directives.

M. Morrison: Oui.

M. Brewin: Et il faut que les renseignements soient par écrit.

M. Morrison: Les seuls renseignements écrits dont dispose l'agent examinateur sont, en fait, une récapitulation des emplois qu'exercent les immigrants ou déclarent pouvoir exercer.

M. Brewin: Pourquoi cela doit-il demeurer secret? La chose est secrète actuellement, et je crois que cela est très malheureux.

M. Morrison: Le document en entier.

M. Brewin: Le calcul des points accordés pour les diflérentes professions est chose secrète dans le moment, et je crois qu'on a bien tort de garder la chose secrète, et j'aimerais que vous donniez une raison quelconque pour garder les renseignements secrets, s'il est vrai que vous ayez des raisons.

Le président: Peut-être pourrais-je poser une question car, bien entendu, les témoins savent bien qu'il y a des questions sur les politiques du gouvernement auxquelles ils ne sont pas prêts à répondre. Est-ce que le calcul de ces points se fait d'avance sur une échelle nationale? Autrement dit, est-ce qu'on fournit aux agents de l'immigration dans tout le pays un tableau du nombre de points qu'ils doivent accorder pour telle ou telle profession à un moment donné? Ou bien laisse-t-on à chaque agent de l'immigration le soin de décider du nombre de points à accorder pour cette catégorie?

M. Morrison: Cela pourrait aider si j'expliquais comment les renseignements sont recueillis en fait et comment fonctionne fondamentalement le système à la base du document.

Notre programme d'action comporte une direction dont la fonction est de recueillir et d'analyser les renseignements. Il y a un petit groupe d'économistes et de statisticiens à Ottawa, et un nombre plus grand d'économistes répartis dans les diverses régions de tout le pays. Une de leurs responsabilités consiste à recueillir de façon continue des renseignements par occasions d'emploi et par professions dans le territoire géographique dont ils ont la charge, puis de passer ces renseignements à leurs collègues au siège du Ministère, mais ceux-ci, bien entendu, obtiennent également des renseignements du Bureau fédéral de la statistique, du ministère du Travail, ainsi que de diverses autres sources, relativement à ce qu'on appelle des renseignements concernant le marché du travail. A intervalles réguliers, et je crois que je puis dire qu'on le fait maintenant à tous les trimestres, l'équipe au siège du Ministère étudie les changements importants qui ont été apportés, profession par profession, pour ce qui est de la demande à l'échelle nationale, les points variant de zéro à 15. Une fois ces décisions prises, on prépare un nouveau guide de demande d'emploi, lequel guide revêt simplement la forme d'une représentation statistique des conclusions auxquelles on en est arrivé d'après ce qu'est la demande.

Or, on s'est renvoyé la balle au sein du Ministère quand à la question de savoir si ces renseignements doivent être rendus publics. Il

y a des gens qui sont en faveur, et d'autres qui s'y opposent. Je crois que tout ce que je puis vous dire, monsieur Brewin, c'est que le ministre a décidé que le Ministère aurait pour ligne de conduite que la chose ne devait pas être rendue publique.

M. Brewin: Pourriez-vous donner quelque raison pour cela?

M. Morrison: Je me flattais de penser que mon explication avait sûrement fait voir une des raisons pourquoi ce genre de documents, ou les décisions de cette nature, prêtent inévitablement à la controverse. Je ne refuse pas la discussion. Néanmoins, l'administration d'un ensemble de règlements comme ceux-ci, comportant les décisions ou les règles que doivent respecter nos agents, s'édifient sur les informations que possède le Ministère; dans la pratique, il nous est impossible de rendre publique la masse de détails statistiques qui entrent en ligne de compte lors de la prise de chaque décision.

M. Brewin: En d'autres mots, monsieur Morrison, cela se résume à dire que le droit d'entrée de l'immigrant, s'il répond aux conditions requises, est subordonné à l'information confidentielle que recueille le Ministère et qu'il tient secrète. Laissez-moi vous dire que dans ces conditions le droit d'appel et le droit d'enquête sont virtuellement illusoires pour la raison que l'appelant doit accepter une décision qu'il ne peut ni analyser ni examiner.

M. Morrison: Monsieur Brewin, permettez-moi de vous demander des éclaircissements. Je ne saisis pas au juste l'utilité, si je peux dire, pour le candidat à l'immigration de connaître quelle était la demande à un moment donné, pour des corps professionnels qui, pour lui, n'offrent aucun intérêt. Où est l'utilité pour lui?

M. Brewin: De grande utilité pour lui, souffrez que je vous la signale, monsieur Morrison. Mettons, par exemple, que le candidat décrit mal son occupation et qu'il soit refusé précisément parce que la demande dans ce domaine était cotée à zéro. La différence serait grande d'autre part si, en consultant ces informations, il constatait que d'autres occupations de sa compétence lui vaudraient plusieurs bons points. Le manque d'informations rend vide de sens la procédure devant la Commission d'appel de l'immigration et les procédures judiciaires. Seul le Ministère décide qui est admis et qui ne l'est pas.

• 1030

M. Morrison: La difficulté à vos yeux, monsieur Brewin, ne résiderait peut-être pas tant dans la cote numérique de la demande, établie suivant nos calculs, que dans notre manière de décrire les catégories d'occupations? C'est là votre difficulté?

M. Brewin: En partie oui, mais aussi il y a le défaut de renseignements mis à la disposition du candidat à l'immigration. Ce à quoi je m'objecte, c'est le secret qui entoure les formalités. Je ne comprends pas pourquoi vous ne devez pas faire connaître les informations statistiques que vous possédez.

M. Morrison: Ainsi, ce que vous proposez effectivement, c'est que tout candidat à l'immigration ait l'occasion de consulter un document descriptif des occupations comme nous les fait voir la statistique, pour qu'il puisse décider laquelle des nombreuses sous-divisons répond le plus exactement à sa compétence personnelle, et pour qu'il prenne connaissance de la demande pour les professionels de sa catégorie au moment où il fait sa demande. Telle est bien votre proposition?

M. Brewin: Exactement. Je tiendrais à connaître l'objection, car à mon avis, nous touchons un des principaux points faibles du régime.

M. Morrison: Oui.

M. Brewin: Je suis désolé, monsieur le président, si je semble déroger au règlement, mais le règlement est effectivement l'instrument qui établit les normes. Je m'oppose à un règlement qui manque de franchise et d'ouverture et qui est inintelligible. Voilà la raison pour laquelle je soulève la question.

Le président: Monsieur Beasley?

M. Beasley: J'ai peu de choses à ajouter à ce que M. Morrison vient de dire. Le candidat à l'immigration, en soumettant sa demande, indique son genre d'occupation et signe à ce sujet une attestation sous serment. Il apprend combien de points lui sont attribués pour sa profession. Je ne vois pas la pertinence pour lui de connaître la cote attribuée aux autres occupations. Pour illustrer la situation, prenons une profession cotée à zéro, disons celle d'une garde-malade pour les besoins de la cause. La candidate apprend que son occupation ne lui vaut aucun point. Tout ce à quoi servirait la publication du document serait de provoquer la controverse quant à la validité de la cote zéro. Il suffit qu'elle connaisse la cote attribuée pour la sienne, son occupation. Cela ne répond-t-il pas à votre question?

M. Brewin: Quel mal trouvez-vous à la controverse? Le droit d'appel accordé au candidat à l'immigration ne comporte-t-il pas le droit de controverser l'avis de l'agent du service de l'immigration? Et pourquoi ce secret? Je ne dis pas que la décision devrait appartenir à l'agent examinateur, mais pourquoi jeter le secret sur les formalités? Comme

vous le savez, je me suis trouvé plusieurs fois en face de cette situation. Qu'est-ce qu'il y a à cacher au sujet des formalités.

Le président: Je suis sous l'impression, monsieur Brewin, que nous sommes arrivés au point où les hauts fonctionnaires laissent entendre qu'il s'agit d'une question de politique du gouvernement, à l'appui de laquelle ils ne sauraient fournir d'autres justifications. S'ils désirent faire d'autres déclarations, je les accepterai volontiers, mais je crois saisir qu'ils nous disent implicitement qu'il s'agit d'une politique dont le gouvernement est tenu comptable bien plus qu'eux.

M. Brewin: Merci, c'est tout.

M. Morrison: Monsieur le président, juste une observation. J'ai indiqué précédemment que cette question a été assez longuement débattue au niveau du service. Je tente de me rappeler certaines des raisons qui ont été invoquées en faveur de la décision que l'on a fini par adopter. Il retourne dans mon esprit que des questions de main-d'œuvre ont été soulevées à l'époque par le sous-ministre adjoint. Celles-là, ajoutées à celles qui peuvent vous venir à l'esprit au sujet de l'immigration, auraient motivé la décision de ne pas rendre public le document. Je ne voudrais pas prendre sur moi de dire s'il devrait ou ne devrait pas être public; néanmoins, c'est très volontiers que je ferai étudier la question davantage, de la faire examiner de nouveau en détail pour voir si les raisons qui ont été invoquées dans le temps pour le tenir confidentiel sont encore valides. Toutefois, je ne voudrais pas le faire de ma propre autorité car plus j'y pense, plus je crois que certaines questions de main-d'œuvre entraient en ligne de compte aussi.

• 1035

M. McCleave: Permettez-moi de prendre la relève de M. Brewin: mes questions sont de la même nature que les siennes. Au cours de l'instruction d'une cause devant la Commission d'appel de l'immigration, j'ai eu l'occasion d'entendre des remarques peu flatteuses pour l'administration, parce que l'avocat du Ministère ne pouvait pas produire, ou n'était pas autorisé à déposer un des documents relatifs à ces rapports sur les occupations. Mon client habitait le Canada et l'issue de sa demande dépendait absolument de la déposition du document en cause pour lui permettre de le réfuter. N'est-il pas vrai, monsieur Morrison, que la Commission d'appel de l'immigration est mécontente de la prise de position du Ministère à ce sujet?

M. Morrison: Je ne peux faire de commentaires sur ce qui se passe devant la Commission; ce n'est pas de ma compétence. Je ne sais pas si M. Williams ou M. Beasley ont eu affaire avec elle.

M. McCleave: Je présume tout de même, que quelqu'un a pour fonction d'instruire les avocats chargés des causes soumises à la Commission d'appel de l'immigration avant qu'ils reviennent vous dire: «La Commission nous a donné un savon parce que ces documents sont tenus comme étant confidentiels». N'est-ce pas vrai? Il doit bien y avoir quelqu'un présent ici qui sait ce à quoi les avocats du Ministère ont à faire face.

Le président: Monsieur Williams.

M. Williams: Je dois dire, monsieur, qu'à mon avis, la Commission d'appel de l'immigration considère qu'elle ne possède pas, en vertu de la loi, l'autorité d'aller au-delà de l'appréciation faite de chaque candidat à l'immigration. Elle a créé ses propres précédents et elle a adopté son point de vue. Vous avez raison, je crois, d'estimer qu'elle n'est pas entièrement satisfaite de l'état des choses. D'autre part, pour établir ses précédents, elle s'est prévalu de certains cas dont les noms m'échappent en ce moment. Ainsi, la Commission ne voit pas la nécessité pour le Ministère de produire les documents en cause.

M. Brewin: Une cause est présentement en instance devant les tribunaux?

M. Williams: C'est vrai, monsieur Brewin; la Cour suprême du Canada sera saisie d'une cause à l'automne et nous espérons que le litige sera réglé.

M. McCleave: Vous pourriez peut-être prendre les devants en décidant vous-mêmes la question entre-temps. C'est un sujet auquel je prête beaucoup d'importance. Je crois comprendre que nous tiendrons une réunion, monsieur le président, au cours du mois de septembre pour mettre la dernière main à notre rapport à l'intention du Parlement. Serait-il possible que le Ministère au cours des deux prochains mois, soit d'ici la fin d'août, revise la question qui nous préoccupe ce matin, l'examine de nouveau et nous fasse connaître sa décision sur l'opportunité de mettre les rapports sur la situation du travail à la disposition de quiconque aurait, non pas la simple curiosité de les consulter, mais un intérêt direct à en connaître le contenu? Vous pourriez examiner de nouveau la politique actuelle qui, je crois comprendre, est la décision du Ministère, non pas du gouvernement, et nous faire rapport dans deux mois de temps?

Le président: Je vous fais remarquer que cette question ne touche que tangentiellement nos attributions. Aussi, je pense que nous devrions laisser à l'arbitraire de nos témoins, ou peut-être à la discrétion de M. Morrison et de ses ministres, de décider si oui ou non ils consentiraient à se rendre plus explicitement à cette demande. Néanmoins, il nous intéresserait grandement s'ils l'agréaient.

M. Morrison: Monsieur le président, je serais tout disposé à entreprendre ce travail au cours des deux prochains mois et à revenir vous dire: «Nous avons examiné la question» et voici notre conclusion. Toutefois, je devrais ajouter que la décision finale à ce sujet appartient bien plus au ministre qu'à moi ou à n'importe quel autre fonctionnaire. A moins d'un défaut de mémoire de ma part, je peux dire que la décision de ne pas publier

• 1040

ce genre d'informations a été prise avant la rédaction définitive des règlements; le texte même laisserait voir l'intention de ne pas publier les renseignements réunis sur ce sujet particulier. Je ne suis pas certain si la décision de les publier ne demanderait pas de reviser les règlements; dans l'affirmative, la décision soulèverait un point de droit.

M. McCleave: Ou un changement de disposition.

M. Morrison: Ou une modification. A tout événement, c'est très volontiers que nous reviendrions vous faire part de la décision, quelle qu'elle ait été.

M. Brewin: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Il me semble que cette question est plus qu'accessoire. En effet, si nous avons un gouvernement régi par des règlements, comme nous devons et comme nous sommes tenus d'avoir, il importe grandement à notre Comité que les résultats des règlements soient tenus secrets ou divulgués. Je me rejouis de ce que M. Morrison vient de dire, qu'il étudiera de nouveau la question et qu'il informera le Comité des résultats de l'examen. Je suis certain que M. McCleave et moi-même serons particulièrement intéressés à connaître le résultat de la revision.

Le président: Monsieur Brewin, je ne tentais pas de laisser croire que la question du secret ne nous intéresse pas grandement. Ce que je trouvais accessoire, c'était de savoir si oui ou non le gouvernement consentirait à faire connaître sa politique au sujet du secret. Je pense que les témoins ont saisi notre pensée. Nous ne les assignerons probablement pas, mais nous recevrons avec plaisir tout document écrit qu'ils voudront bien vous faire parvenir.

M. Beasley: Il me reste juste un autre commentaire à faire au sujet de la question qui nous préoccupe. Le document qui porte la cote de toutes les occupations est tenu comme étant confidentiel, mais il n'y a rien de secret en ce qui a trait à l'une des cotes en particulier. La garde-malade dont il a été question à titre d'exemple, apprend qu'elle n'obtient aucun point pour son occupation. Ainsi, à cet égard, il n'y a rien de confidentiel.

Il se présente ici réellement deux questions, à mon avis: le renseignement du candidat à l'immigration quant au nombre de points qui lui sont attribués pour sa profession, et la question pendante devant la Cour suprême du Canada, soit le droit de la Commission d'appel de l'immigration de reviser la cote attribuée par l'agent examinateur pour s'assurer si elle est juste.

Le président: Dans le premier cas, vous dites que le candidat à l'immigration apprend la cote qui lui est attribuée pour sa catégorie particulière?

M. Beasley: Oui.

M. McCleave: C'est assez juste, monsieur le président. Le candidat apprend quelle est sa cote, mais il se demande pourquoi le zéro pour certaines catégories. C'est précisément la difficulté qui s'est présentée dans ma cause. Le sujet travaillait sur les chalutiers et l'administration pensait qu'il y avait beaucoup de bras qui s'offraient pour ce travail. Néanmoins, les employeurs à qui j'ai parlé m'ont fait remarquer: «Nous avons besoin de travailleurs à qui nous pouvons faire confiance qu'en les embauchant ils se présenteront au travail». Voilà ce qui importait, mais le Ministère n'en a jamais tenu compte.

M. Brewin: Effectivement, voici comment les choses se passent, si vous permettez que j'ajoute ce renseignement au dossier. Le candidat indique sur sa formule l'occupation qu'il compte remplir. Or, il peut arriver qu'il fasse erreur en décrivant sa profession, ou qu'il ne sache pas comment la décrire correctement. Comme résultat, il reçoit zéro comme cote. Il ne peut s'enquérir de la raison de la mauvaise note, ni s'il existe au Canada une profession connexe qui correspond davantage à sa compétence. On remet au candidat une formule blanche et on répond à sa question: «Non, vous avez indiqué que vous êtes garde. Mais il peut arriver que la candidate soit garde d'enfants, par exemple, ce qui lui aurait valu peut-être douze points, alors qu'elle n'a récolté aucun point comme garde en général.

Elle ne remplit pas les conditions, parce qu'on n'attribue pas de points pour cette catégorie. Voilà comment le régime fonctionne, monsieur Beasley, et voilà ce qui me fait croire qu'une revision s'impose.

M. Beasley: Monsieur le président, sauf votre respect, outre la formule de demande écrite, il y a l'entrevue personnelle qu'accorde l'agent au candidat, comme vous le savez. Il arrive fort souvent, dans les cas de malentendus, que l'entrevue permet de rétablir les faits. Aussi, s'il arrive au candidat en remplissant sa formule de décrire erronément sa vraie profession, l'inexactitude est découverte et l'entrevue permet d'apporter le correctif qui s'impose. De cette façon, le candidat reçoit la cote prévue pour sa vraie profession.

M. Brewin: Je l'apprends avec plaisir, mais les choses ne se déroulent pas toujours ainsi.

M. McCleave: Non, et de plus, si je peux ajouter à ce que M. Beasley vient de dire, l'attribution des points se fait par appréciation, appuyée en grande partie sur un fait qui n'est jamais révélé ni au candidat à l'immigration, ni à son avocat. Ni l'un ni l'autre ne prend connaissance du document confidentiel ou du rapport économique sur les occupations; pas même, comme me le fait remarquer M. Brewin, au stade avancé de l'instruction de la cause devant la Commission d'appel de l'immigration. Voilà le nœud de la question.

Le président: M. Stafford a une question à poser. Avant de lui accorder la parole, récapitulons afin de ne pas nous méprendre quant aux faits.

Je pensais en premier lieu que le candidat n'était pas informé des points que lui valait sa catégorie. Maintenant, je comprends qu'il en est effectivement informé et que vous faites un grief du fait qu'il ne connaît pas les possibilités de rechange qui s'offriraient à lui, s'il décrivait différemment sa catégorie. Il n'a pas accès à l'ensemble des données relatives aux autres catégories.

M. McCleave: Au surplus, monsieur le président, je signale cet autre fait: je crois savoir que l'attribution d'une cote pour une catégorie quelconque, disons de zéro à quinze, se

• 1045

fonde en grande partie sur les ouvertures ou l'encombrement dans le domaine professionnel en cause. C'était précisément le motif de la plainte que j'ai portée devant la Commission d'appel de l'immigration. Il y avait une foule de gens aptes à prendre la mer, mais par paresse, ils ne se présentaient pas au travail. Par ailleurs, il y avait un homme dont la qualité dominante était de se présenter dix minutes avant l'heure chez quiconque l'embauchait ou lui demandait de monter une embarcation. Personne n'avait à se faire du souci avec lui, par crainte de prendre la mer à court de bras.

M. Morrison: Monsieur le président, permettez-moi une question pour élucider parfaitement la nature de la difficulté qu'exposent M. Brewin et M. McCleave. Il semble qu'il y ait entre vous une légère différence de vues sur la nature de la difficutlé.

A en juger par votre dernière remarque, monsieur McCleave, outre la question de la publication, ne laissez-vous pas entendre implicitement que dans le régime actuel, la cote de la demande sur le marché du travail est fausse, qu'elle ne devrait pas s'établir au niveau national, selon les données statistiques pour l'ensemble du pays, mais plutôt directement, du moins en ce qui intéresse les personnes déjà au pays en vertu d'un permis de visiteur, directement à la situation du travail dans le milieu immédiat, ou au consentement du candidat à prendre le travail, contrairement aux autres, ou quelque chose du genre, assez indépendemment de ce qui est ou n'est pas imprimé à l'intention du public?

M. McCleave: Je ne connais pas la nature du document; j'ignore s'il présente les données du travail selon la situation nationale, régionale ou locale.

M. Morrison: C'est la raison de mon intervention. L'appréciation de la situation de la demande sur le marché du travail tient compte de la situation nationale du moment. Elle peut effectivement ne pas correspondre à la situation qui règne dans un milieu particulier. Ce que je cherche à savoir le voici: jugez-vous que cette appréciation est également fausse, en plus du défaut de publication des données relatives à la demande sur le marché du travail?

M. McCleave: D'abord, je dirais les deux.

M. Brewin: Parlant en mon propre nom, monsieur Morrison, je dirais que les deux portent à faux. Il est mal d'en faire un secret et en deuxième lieu, s'il est manifestement clair qu'en un endroit il y a demande pour une catégorie de travailleurs, je suis d'avis que la Commission d'appel de l'immigration et un agent spécial, pour l'instruction de la cause, devraient être autorisés à enquêter, non pas être réduits à accepter tout simplement la déclaration du défaut d'ouverture.

M. Morrison: Parfait, monsieur Brewin; je voulais simplement tirer au clair si effectivement les deux...

M. Brewin: Les deux.

M. Morrison: ...objections étaient présentées.

M. McCleave: Et nous sommes tous deux d'accord pour dire les deux.

M. Morrison: Nombre d'autres personnes nous ont fait valoir à peu près le même point de vue.

Mais je vais vous poser une autre question. Est-ce que vous soutiendriez que cette compilation de la demande de main-d'œuvre à une échelle autre que nationale, ou fondée sur une situation locale, devrait s'appliquer également aux personnes qui ne sont pas encore arrivées au Canada et qu'on est à examiner à l'étranger, comme c'est le cas pour la grande majorité de nos immigrants, encore aujourd'hui? Elles sont en France, au Royaume-Uni, en Italie, ou ailleurs. La compilation se fait à l'échelle nationale d'abord parce que c'est là que sont examinés la majorité des immigrants.

Si on ne la fait pas à l'échelle nationale, pour autant que je puisse voir, on ouvrira peut-être la porte à un tas de gens qui viendront au Canada simplement grossir les rangs de travailleurs déjà en excédent dans certaines occupations, même si certains d'entre eux ne sont peut-être pas intéressés à déménager dans un endroit où il y a du travail pour eux. Je pose simplement la question: est-ce que vous appliqueriez cette demande en quelque sorte plus localisée à des gens qui ne sont pas physiquement dans le pays?

Le président: Monsieur Morrison et messieurs, je pense qu'avec cette question nous touchons davantage au contenu des règlements de l'immigration plutôt qu'au problème particulier qui nous préoccupe. Si un des membres du Comité a un vif désir de répondre à la question, je le permettrai, mais je pense qu'elle est...

M. Brewin: Je répondrai privément à M. Morrison, si vous voulez, pour lui donner une idée.

Le président: Très bien.

M. Morrison: Monsieur le président, je n'essaie pas d'étendre la discussion, mais je pense qu'il est important, pour l'examen que notre ministère fera de la question, que nous en précisions tous les paramètres, de manière que nous sachions ce que nous devrons réviser.

• 1050

Le président: Du point de vue du Comité, c'est surtout le fait que cette compilation soit gardée secrète qui nous préoccupe. Monsieur Stafford.

M. Stafford: L'autre jour, devant la Commission d'appel de l'immigration, j'ai remarqué que parfois, certaines de vos formules ne sont pas conformes à des dispositions précises du règlement.

M. Morrison: Certaines de nos quoi, monsieur?

M. Stafford: Certaines des formules que vous utilisez. Par exemple, d'après l'article 13(2) du Règlement sur l'immigration, lorsqu'un membre de l'équipage déserte un navire, le capitaine doit remettre au fonctionnaire à l'immigration une carte-fiche qui doit contenir certains détails. Je remarque également que l'article 16A.(1) du Règlement précise les détails que doit contenir cette carte-fiche. Par exemple:

> 16A. (1) Tout document que le maître d'un navire doit aux termes de l'article 12, remettre..

et ceci comprend, je suppose, la carte-fiche sur l'équipage,

> ...doit porter l'attestation du maître du navire, par laquelle ce dernier certifie qu'il l'a examiné et qu'il est vrai, exact et complet.

Je remarque que vos cartes-fiches sur l'équipage ne sont pas conformes à cette disposition. Elles ne mentionnent pas que le maître du navire les a examinées, qu'il les a jugées exactes. Si vous vous donnez le mal d'élaborer un règlement, n'êtes-vous pas intéressés à faire en sorte que vos formules se conforment aux exigences expresses de ce règlement?

Vous avez prescrit expressément ce qu'il faut faire. En d'autres termes, le maître du navire n'a pas d'autre choix que de rédiger la déclaration exactement comme le prescrit l'article 16A. Pourtant, je constate que vos formules ne s'y conforment même pas. On y lit: «J'atteste que les renseignements contenus dans cette carte-fiche sont vrais et exacts». Et c'est tout.

Pourquoi ne porteriez-vous pas un peu plus d'attention à cela si vous vous donnez la peine de faire des règles précises?

Le président: Monsieur Morrison.

M. Morrison: Peut-être M. Beasley pourrait-il répondre. Je ne suis pas très au courant de ce problème.

Le président: Monsieur Beasley.

M. Beasley: Monsieur le président, tout ce que je puis dire, c'est que j'ignorais que nos formules ne se sont pas conformes au règlement, et je m'engage à les réviser immédiatement.

M. Stafford: Je puis vous montrer une carte-fiche d'équipage sur-le-champ.

M. Beasley: Je ne conteste pas du tout le fait. Je dis simplement que je l'ignorais et j'assure au Comité que nous comblerons toutes les lacunes le plus tôt possible.

Le président: Cela ne vous aidera nécessairement à gagner votre cause, monsieur Stafford.

M. Stafford: Oh non, mais je voulais simplement...

Le président: Vous avez peut-être plus de chances si les formules ne sont pas conformés au règlement.

M. Stafford: C'est vrai. Je me le demande parfois. A propos, j'ai une question à poser au sujet de ces déserteurs de navires. Ils ne peuvent se prévaloir des normes d'évaluation des requérants indépendants telles qu'énoncées à l'annexe A du Règlement, n'est-ce pas? Leur seul recours serait d'en appeler pour des motifs de commisération. Est-ce exact?

• 1055

M. Beasley: Monsieur le président, l'article 34(1) du Règlement définit ceux qui sont requérants au Canada, et il dit qu'une personne décrite à l'alinéa J n'entre pas dans la définition d'un requérant au Canada. L'article 7 (J) de la loi mentionne les membres d'équipage qui sont entrés au Canada sans permission; donc ces personnes n'entrent pas dans la définition d'un requérant au Canada, et par conséquent elles ne peuvent demander de rester au Canada en permanence.

M. Stafford: Est-ce que ces principes s'appliquent à un déserteur de l'armée des États-Unis? Et pourquoi fait-on une distinction?

M. Beasley: Je pense que nous employons le mot déserteur dans deux contextes différents. Je pensais que nous parlions de...

M. Stafford: Non. Je demande s'ils s'appliquent. Je me rends compte que vous avez répondu à la question et maintenant, je demande si ces principes s'appliquent à un déserteur de l'armée américaine qui entrerait dans le pays illégalement.

M. Cross: Si le déserteur de l'armée américaine entrait dans le pays à bord d'un bateau comme membre de l'équipage, ces principes s'appliqueraient.

M. Stafford: Mais est-ce la seule exception mentionnée à l'alinéa (J)?

M. Beasley: L'alinéa (J) de la loi parle des membres de l'équipage qui sont entrés au Canada pour aller à terre en permission ou pour d'autres raisons. Par conséquent, un déserteur de l'armée qui entrerait comme membre de l'équipage serait dans la catégorie des déserteurs de navires.

M. Stafford: Une dernière question concernant la Commission d'appel de l'immigration. Il semble qu'elle n'est pas tenue de donner les motifs de ses décisions avant que quelqu'un, disons le requérant, ne lui en fasse la demande. Mais je suppose que pour rendre une décision, la Commission d'appel de l'immigration doit avoir des raisons. Pourquoi donc prend-t-elle tant de temps pour les mettre par écrit quand on les lui demande, si elle a effectivement abouti à une conclusion avant de rendre sa décision?

M. Morrison: Monsieur le président, avec tout le respect voulu, j'aimerais signaler que nous, au ministère, n'avons aucune responsabilité à l'égard de la Commission d'appel de l'immigration ni aucune autorité sur elle, et je ne pense pas que nous pourrions répondre à la question même si nous savions la réponse.

Le président: Comme nous n'avons pas encore entendu les représentants de la Division de la main-d'œuvre qui sont ici, je pourrais peut-être les inviter à faire les commentaires supplémentaires qu'ils veulent sur le processus d'élaboration des règlements du point de vue de la Division de la main-d'œuvre. Monsieur Drew.

M. J. Drew (directeur, Direction du développement des activités, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): Monsieur le président, je suis directeur du développement des activités de la Division de la main-d'œuvre et à ce titre mes responsabilités consistent à fournir des conseils et de l'aide aux fonctionnaires supérieurs du ministère et des bureaux régionaux. Aucun des règlements ne tombe sous ma responsabilité directe.

Le président: Merci. Monsieur Meyer.

M. J. Meyer (directeur suppléant des programmes, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): Monsieur le président, mes fonctions portent sur deux programmes: le Programme de formation professionnelle des adultes, et le Programme de mobilité de la main-d'œuvre. Je vais laisser le Programme de mobilité de la main-d'œuvre à M. Gerley.

Je pense que M. Williams a couvert le sujet, en ce qui concerne le mécanisme fondamental de réglementation du Programme de formation professionnelle des adultes. En fait, il en sait plus que moi sur ses origines, car il était là dès le début, et j'étais à l'époque du côté provincial. J'en sais plus long du point de vue provincial.

• 1100

Quant au mécanisme de modification, il est, je pense, plutôt élaboré, particulièrement en

ce qui concerne la participation des gouvernements provinciaux. Évidemment, comme les provinces sont de loin les plus grands pourvoyeurs de la formation que nous achetons pour nos clients, elle sont très intéressées à tout ce qui entoure ce programme. Par conséquent, un mécanisme de consultations assez élaboré a été institué, qui commence avec un comité de sous-ministres présidé par notre propre sous-ministre et réunissant les sous-ministres provinciaux du travail et de l'éducation. De ce comité relève un comité d'étude et d'évaluation qui réunit des fonctionnaires des deux paliers de gouvernement à un niveau inférieur: ce comité étudie les problèmes plus en détail et formule ses recommandations au comité des sous-ministres. Nous n'avons pas eu jusqu'à présent l'occasion d'aller jusqu'au bout du processus de modification des règlements, de sorte que je ne peux en dire plus, mais c'est là le mécanisme dont nous disposons actuellement.

Le président: Monsieur Gerley.

M. S. Gerley (Directeur adjoint, Programme de mobilité de la main-d'œuvre et de stabilité de l'emploi, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration): Ma principale fonction est d'administrer le Programme de mobilité de la main-d'œuvre. Au cours de l'an dernier, nous avons apporté trois modifications au programme, fondées sur un relevé permanent des résultats et de l'efficacité du programme fait auprès de ceux qui profitent du programme, et fondées aussi sur les données générales que nous fournit une évaluation du programme du point de vue de l'économie. Nous faisons également un examen des modifications proposées pour répondre aux besoins des bénéficiaires du programme et ces propositions sont ensuite envoyées au comité des hauts fonctionnaires de la gestion. Si elles sont approuvées, elles sont envoyées à la Division du contentieux. Nous lui donnons nos instructions et lui disons ce que nous aimerions voir dans les modifications. La Division du contentieux prend les choses en mains à partir de là. Toutes les modifications se font actuellement par décret du conseil et leur formulation doit être approuvée par la Division du contentieux et par le ministère de la Justice.

Le président: Puis-je demander à M. Meyer ou à M. Gerley d'où vient principalement le contenu des règlements? Est-ce de l'expérience de vos agents régionaux, de l'expérience des fonctionnaires provinciaux, ou sera-ce l'œuvre du nouveau comité consultatif?

M. Meyer: Bien entendu, je ne peux parler que des modifications apportées aux règlements.

Le président: Oui.

M. Meyer: M. Williams peut parler de leur conception première. Dans une bonne mesure, nous faisons appel à nos agents régionaux. Nous avons eu des groupes d'études assez élaborés qui ont amené quelques personnes de différents paliers de gestion à Ottawa nous exposer les problèmes de mise en œuvre qui rendent nécessaires des modifications en matière d'interprétation des règlements ou, en fait, des modifications aux règlements eux-mêmes.

Le président: S'agit-il d'un groupe d'étude interne, composé exclusivement de membres de votre division?

M. Meyer: Oui, c'est exact. Je pense que la même chose s'applique au Programme de mobilité de la main-d'œuvre.

Le président: Monsieur Morrison, pourriez-vous ajouter quelque chose sur la formulation première des règlements?

M. Morrison: Je crains de ne le pouvoir, monsieur le président, car je travaillais uniquement du côté de l'immigration lorsque le règlement sur la formation des adultes a été élaboré et mis en vigueur. M. Williams aura peut-être d'autres commentaires là-dessus.

M. Williams: Je n'ai vraiment pas grand chose à dire, monsieur le président. Je m'occupe de la préparation et de la rédaction des règlements. J'ai aidé à la préparation de la première version du règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre, qui fut rédigé principalement par un fonctionnaire du ministère de la Justice. Il compte parmi les règlements auxquels le Ministère attache une assez grande importance. Bien que j'aie aidé à la préparation des instructions de rédaction, et ainsi de suite, et que j'aie assisté à plusieurs réunions,

• 1105

(en fait j'ai assisté à toutes), je ne peux personnellement dire comment les fonctionnaires présents à l'époque ont élaboré les directives qu'ils m'ont données en vue de la préparation du règlement, mais je sais qu'ils se sont réunis plusieurs fois entre eux sans que j'y sois, en plus des réunions où ils m'ont donné leurs instructions.

Le président: Merci. Il y a un certain nombre de points concernant l'immigration que, je pense, on voudra soulever en développant davantage les questions déjà posées. Nous voulons également étudier les réponses à notre questionnaire. Mais y a-t-il d'autres questions sur la main-d'œuvre avant que nous retournions à l'immigration? Oui, monsieur Muir.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Oui, monsieur le président. Je voulais poser cette question à M. Gerley, mais après avoir entendu M. Williams, peut-être que je devrais plutôt la lui poser. Je suis préoccupé depuis quelque temps par le règlement concernant l'admissibilité aux prestations de mobilité de la main-d'œuvre, la façon dont ces règles ont été conçues et la raison pour laquelle on les a rédigées de cette façon. Il se peut que la raison en cause soit tout à fait valable. Cependant, j'ai un cas à vous soumettre à ce propos, et qui s'est répété plusieurs fois.

Par exemple, un homme de ma région est en chômage. Il se fatigue d'aller au bureau de la main-d'œuvre et ne peut trouver du travail dans son métier, il suggère donc qu'il y a peut-être une vacance à Toronto, à Hamilton ou à Windsor dans sa spécialité ou son métier. Après vérification, on lui répond qu'il n'y a pas de vacance dans ce domaine. Au lieu de se ronger les pouces et de pleurer sur les épaules des fonctionnaires de l'assurance-chômage, il décide de lui-même, de sa propre initiative, de corriger la situation. Je sais que la chose, effectivement, s'est produite plusieurs fois. Je me rappelle qu'une fois, un ouvrier a fait de l'auto-stop jusqu'à Toronto, a trouvé un emploi dans sa spécialité; mais quand, à plusieurs reprises, et même avec moi, il a fait des instances auprès des fonctionnaires du Ministère et du ministre pour obtenir des prestations pour le transport de son épouse, oubliant même son propre transport parce qu'il était maintenant installé dans la ville, il n'a pas eu de chance. Il n'est pas admissible.

A mon avis, à cause de la façon dont les règles sont formulées, vous faites payer à un ouvrier son initiative et le dynamisme dont il a fait preuve en se cherchant du travail. Il aurait pu simplement s'asseoir et attendre que ses prestations d'assurance-chômage soient épuisées, ce qui aurait coûté aux contribuables beaucoup plus que le transport à l'endroit où il a finalement trouvé du travail. Certains préféreront s'asseoir et attendre jusqu'à ce que quelqu'un les appelle et leur dise qu'il y a du travail dans leur région.

Je me demande, monsieur Williams, pourquoi on a conçu le règlement de cette façon. J'ai essayé de vous faire voir ce qui, à mon avis, est une doléance valable, que des gens doivent payer parce qu'ils ont assez d'ambition pour essayer de s'aider eux-mêmes. Pourriez-vous me dire pourquoi le règlement est conçu de cette façon?

M. Williams: Tout ce que je peux dire, c'est que le règlement est conçu de façon à être conforme à la politique du Ministère. Je ne voudrais pas commenter un cas particulier sans avoir eu l'occasion de l'étudier et de juger si les dispositions du règlement s'appliquent précisément à la personne en cause. Le cas que vous décrivez semble sérieux, mais cependant, à moins d'avoir pu étudier les circonstances entourant ce cas et d'avoir essayé de lui appliquer les dispositions du règlement, je ne voudrais pas le commenter.

M. Gerley peut décrire beaucoup mieux que moi les effets de la politique du Ministère à cet égard, et peut-être voudra-t-il le faire.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): J'espère que vous le voulez, monsieur Gerley.

M. Gerley: Monsieur le président, le règlement actuel prévoit une subvention de déplacement pour quelqu'un qui est dans ce cas, et selon des critères, disons, très très généraux; il faut qu'il soit en chômage dans la localité où il habite...

• 1110

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): C'est le cas.

M. Gerley: ...et qu'il ait trouvé un emploi ailleurs...

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): De sa propre initiative.

M. Gerley: ...peu importe comment il l'a trouvé, que ce soit par l'entremise du Centre de la main-d'œuvre du Canada ou par des amis, ou de sa propre initiative. L'autre critère auquel il doit satisfaire est que ses chances de trouver un emploi chez lui soient très minimes et qu'il soit, par conséquent, aux prises avec un chômage permanent là où il habite.

Le programme et le règlement ne visent pas à encourager ces déplacements de travailleurs; nous essayons d'évaluer les besoins de quelqu'un en fonction de son attente et de ses problèmes propres. Je pense que si la personne satisfait aux conditions principales d'admissibilité, rien ne l'empêche d'obtenir une subvention. Nous serons heureux d'étudier n'importe quand le cas dont vous parlez.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Eh bien, monsieur Gerley, ce n'est pas un cas isolé. C'est arrivé maintes fois. J'en ai parlé à des ministres et la réponse m'est parvenue, préparée sans nul doute par quelques-uns

d'entre vous, messieurs du ministère, pour que votre ministre y appose sa signature. Cette réponse disait qu'il n'était pas qualifié parce qu'il avait quitté notre région. Mais, comme vous l'avez dit vous-mêmes, les offres d'emploi dans ma région du Cap-Breton sont malheureusement très rares. Toutefois, l'injustice dans tout cela, ai-je toujours pensé, c'était le fait que quelqu'un était responsable d'une telle situation.

Je connais le cas d'un homme qui a fait de l'auto-stop jusqu'à Toronto, sans argent, mais il avait des amis dans cette ville. Il se trouva éventuellement un emploi conforme à son métier et à son expérience, même si les fonctionnaires du centre local de la Main-d'œuvre lui a avaient dit qu'il n'y avait pas d'emplois disponibles dans la région de Toronto. Je suis surpris de vous entendre dire qu'ils pourraient se qualifier maintenant. Je ne puis vous citer de cas concrets dans le moment, mais je pourrais vérifier mes dossiers et, bien entendu, on me dira alors que c'est arrivé il y a six ou dix mois, que malheureusement la famille est maintenant déménagée, qu'on ne peut lui donner aucun argent pour l'aider, ou quelque chose du genre. Mais vous avez dit: s'il est admissible. Que faut-il posséder pour être admissibles conformément aux règlements actuels?

M. Gerley: La qualification fondamentale, monsieur le président, c'est qu'il faut être sans emploi ou près de l'être, c'est-à-dire avoir reçu un avis précis qu'à tel moment on perdra son emploi. Ou on peut devenir un ouvrier à temps partiel. Ce serait là un cas où une personne ne travaille pas à plein rendement dans un métier conforme à sa formation, ou ne travaille plus à plein temps. La deuxième condition, bien entendu, c'est de savoir si une personne a des chances bonnes ou mauvaises ou nulles de se trouver un emploi convenable dans la ville ou la région où elle habite présentement.

L'autre point dont devra tenir compte le conseiller de la main-d'œuvre, c'est de savoir ce qu'il peut faire pour cet individu, indépendamment du déménagement ailleurs; est-ce que la mobilité est, oui ou non, la réponse à ses questions; est-ce que la formation professionnelle ne serait pas la solution? S'il en vient à conclure avec la personne intéressée que la mobilité est la solution, celle-ci peut recevoir une subvention d'exploration ou, si elle obtient un emploi, une subvention d'installation. Mais nous préférerons discuter avec cette personne de tous ses projets. Sans cela nous perdrions le contrôle de l'administration de la main-d'œuvre, si n'importe qui pouvait réclamer tout simplement que nous remboursions les dépenses de déménagement.

Il s'agit d'un programme général d'action. Il comporte beaucoup plus que donner des subventions de déménagement aux individus.

• 1115

Je crois que, dans la majorité des cas, nous avons pu étudier s'il existe de bonnes raisons de croire que les chances de tel ou tel de se trouver un emploi dans la nouvelle localité sont excellentes, et qu'il s'y établira, alors que sa famille demeure encore dans l'ancienne localité. Je puis dire d'expérience que, dans presque tous les cas, l'intéressé recevra une subvention. Mais nous aimons toujours parler avec les individus avant leur déménagement.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): J'accepte entièrement ce que vous venez de dire, bien entendu. Il faut absolument des consultations, c'est pour cela que nous avons des conseillers de la main-d'œuvre. Mais dans les cas qui m'intéressent, monsieur, les consultations n'ont pas manqué, au point que les individus intéressés en ont eu assez de se rendre au Bureau de la main-d'œuvre. On n'avait rien à leur offrir, et donc ils sont partis d'eux-mêmes, je vous le répète. Ils avaient rempli toutes les conditions que vous avez énumérées. Mais voilà qu'après avoir fait leurs démarches, après s'être installés dans une ville, je me souviens d'un tel qui s'était rendu à Sudbury, on leur a répondu (trop tard!) qu'ils avaient déménagé de leur propre initiative. Le Bureau de la main-d'œuvre de Toronto dira qu'il avait avisé celui de Sydney Mines, de North Sydney ou de Sydney qu'il n'y avait pas d'emploi disponible conforme à la profession ou aux aptitudes du candidat intéressé. Et donc il n'avait pas été dirigé vers telle région particulière par la Main-d'œuvre et il ne pouvait recevoir de subventions. Si d'autres cas se présentent à moi, Monsieur Gerley, je me ferai un plaisir de vous les communiquer.

M. Morrison: Monsieur le président, j'aimerais exprimer une couple de remarques générales. J'ai l'impression, par mon expérience du Programme de la mobilité de la main-d'œuvre et du nombre relativement minime de plaintes ou réclamations à son sujet, qu'il comporte un ensemble de règlements souples et généreux. En plus des facteurs mentionnés par Monsieur Gerley, il en existe deux autres qui produisent le genre de décision dont on a parlé et qui obligent à dire non. L'un de ces facteurs, c'est qu'une personne peut s'être rendue à Toronto de sa propre initiative et y

avoir déniché un emploi, alors même qu'au jugement du conseiller elle aurait pu trouver du travail beaucoup plus près de son domicile habituel; ou encore, l'emploi qu'elle a trouvé à Toronto n'a que peu de promesses d'être autre chose qu'un emploi temporaire. La mention de Sudbury me fait soulever ce point, car nous avons connu des cas pas trop chanceux, alors que nous avions accordé des subventions à des gens qui s'en allèrent dans cette région, mais n'y demeurèrent en vérité que très peu de temps.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Je sais bien, monsieur Morrison, qu'il peut y avoir des abus.

M. Morrison: Plus précisément, il arrive que les cas qui vous intéressent produisent presque inévitablement une ou des choses qui nous empêchent de dire oui, conformément au règlement, si généreux soit-il. Mais nous serions certainement heureux d'étudier les cas qui, à votre avis, auraient dû jouir d'une subvention. Car nous faisons des erreurs parfois.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Les membres du Parlement aussi.

M. Morrison: Nous avons changé certaines décisions au sujet des subventions de mobilité, après avoir étudié au siège social quelques cas où une erreur évidente avait eu lieu.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Eh bien, monsieur Morrison, éclairez-moi davantage au sujet du règlement. Si le bureau de Toronto ou d'Hamilton avertit celui de Sydney qu'on ne peut y aider un menuisier ou un soudeur, etc., est-ce que le bureau doit considérer cette réponse comme définitive? Doit-on tout effacer, tout oublier?

M. Morrison: Je crois que c'est bien cela, d'une manière générale, à moins que l'individu ait pu indiquer qu'il a réussi à se trouver lui-même un emploi, ce qui survient parfois par suite de démarches privées. Mais s'il s'agit tout simplement de quelqu'un de votre circonscription qui désire une subvention d'exploration à Toronto, alors que le bureau de Toronto sait très bien qu'il n'existe que 10 postes vacants en quête de menuisiers, et qu'il possède déjà une liste de 30 ou 40 candidats menuisiers, je crois qu'on emploierait très mal l'argent des contribuables en accordant une subvention d'exploration pour permettre à ce menuisier de chez-vous d'aller joindre à Toronto le groupe des 30 ou 40 menuisiers qui s'y trouvent déjà...

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Je suis complètement d'accord avec vous.

M. Morrison: ...à moins qu'il nous propose quelque chose de concret et de précis, que nous puissions vérifier. Nous pourrions peut-être alors l'aider à se rendre à Toronto.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): C'est très raisonnable.

M. Morrison: Nous savons qu'un voyage de simple exploration pour trouver un emploi particulier est très invraisemblablement productif et rémunérateur, parce que trop d'hommes du même métier se cherchent déjà du travail en ce lieu.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): L'autre côté du tableau, comme je l'ai dit il y a quelques instants, peut comporter des abus. J'ai connu des gens que la Main-d'œuvre a envoyés dans diverses régions, toutes dépenses payées, avec emploi par surcroît. La nature humaine étant ce qu'elle est, ils n'y sont demeurés qu'un mois ou à peu près.

Mais, dans les cas que j'ai mentionnés, il s'agissait de gens très anxieux de travailler, qui avaient fait quelque chose d'eux-mêmes pour y parvenir. Parce qu'ils se sont débrouillés d'eux-mêmes, ils n'ont pas obtenu les bénéfices qu'un autre reçoit pour paresser et en prendre à son aise. En tout cas, à l'avenir je serai heureux de soumettre de tels cas à votre attention.

Le président: Nous pourrions peut-être revenir maintenant à l'immigration. Je crois que la méthode la plus fructueuse d'aborder ce problème serait de parcourir les réponses au questionnaire. Dès le début je tiens à dire que l'un des problèmes principaux, que les membres du Comité voient sûrement, étant donné le genre de pouvoirs de réglementation qu'exerce le Ministère, c'est que beaucoup de choses dont s'occupe le règlement devraient, à notre avis, être adéquatement réglées selon les statuts, vu qu'il s'agit de choses peu sujettes à changement. Beaucoup de choses réglées par les directives du ministère devraient, croyons-nous, être solutionnées par le règlement. Il s'agit là d'un problème que nous aimerions soumettre à votre attention, alors que nous étudierons le questionnaire.

Permettez-moi d'aborder très brièvement vos deux ou trois premières réponses au questionnaire, ce qui nous mettra rapidement en face du problème. Notre première question s'intéressait aux divers genres de législation subordonnée qui dépendent de l'administra-

tion de votre ministère, et la sous-question (a) s'énonçait ainsi: «Est-ce que votre Ministère émet des règlements qui sont approuvés par le gouverneur en conseil, et en fonction de quelle autorité?» Votre réponse dit qu'il existe un pouvoir statutaire pour les règlements faits par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur l'immigration, de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, de la Loi des subsides, de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides et de la Loi sur la réintégration dans les emplois civils, et que seuls les règlements votés en 1968 dans toute cette catégorie ont été des amendements du règlement de la mobilité de la main-d'œuvre du 8 décembre 1968. Quant à votre réponse à la sous-question (b) au sujet des règlements ministériels, elle dit que le pouvoir de réglementation ministérielle existe en vertu de la Loi sur l'immigration, mais qu'aucun règlement ministériel n'a été adopté en 1968.

Je crois que nous pourrions nous arrêter ici pour vous demander s'il s'agit d'une année atypique sous ce rapport, ou si l'on ne se sert que rarement de règlements ministériels dans votre Ministère, comparativement aux décrets du conseil faits par le gouverneur en conseil? Est-ce qu'on ne se sert que rarement de règlements ministériels dans le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration? Monsieur Williams?

M. Williams: Je vais essayer de vous répondre, monsieur le président. Je me demande si je ne pourrais pas ajouter un point qui, ai-je découvert au moment de venir ici, a été omis. L'article 23 de la deuxième partie de la Loi sur l'assurance-chômage, autorise la création de règlements. Cette deuxième partie de la Loi a été transférée par la Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement à l'autorité du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et des règlements ont été faits en vertu de cet article. Ils ne l'ont jamais été pendant que l'administration de cette pièce législative était confiée au ministre. Mais ils existent cependant, et ils font partie du règlement de l'assurance-chômage. Rien de tout cela n'a été fait en 1968.

• 1125

Pour répondre à votre question, je dois dire qu'il y a deux sortes de règlements d'immigration: ceux du gouverneur en conseil auxquels se rapporte la question (a); et ceux du ministère, auxquels se rèfère la question (b). Les plus importants et les plus discutés sont, bien entendu, ceux qui doivent être adoptés par le gouverneur en conseil. Le règlements ministériels, conformément à l'article 62 de la Loi, n'ont rapport qu'à la conduite des enquêtes d'immigration, ce qui relève en général du ministère, et à la manière dont se comportent les fonctionnaires spécialement chargés des enquêtes. Le grand public les consulte à peine et c'est pourquoi, à mon avis, le parlement a délégué au ministre plutôt qu'au gouverneur en conseil le pouvoir de faire ces règlements. Cependant, comme on l'a souligné auparavant, les règlements eux-mêmes ont reçu l'approbation des fonctionnaires du Conseil privé quant à leur formulation. Ils les ont approuvés. Ces règlements ont été élaborés assez récemment, soit en 1967. Ils ont été révoqués, puis remis en vigueur, et le procureur général a certifié qu'ils sont conformes à la Déclaration canadienne des droits. Ils ne comprennent que 13 articles.

Le président: Monsieur Pépin?

M. Gilles Pépin (conseiller juridique): Une question seulement. Avez-vous dit que ces règlements doivent être approuvés par le Conseil privé?

M. Williams: Leur forme et leur rédaction ont été approuvées, mais non leur contenu administratif. Cependant, ils ont aussi été certifiés par le procureur général, conformément aux articles de la Loi sur la déclaration canadienne des droits qu'ils doivent respecter. Il en est ainsi pour toutes les pièces de législation subordonnée.

Le président: Monsieur Morden, avez-vous une question sur ce point, vous aussi?

M. Williams: Je devrais dire qu'ils sont traités de cette manière, monsieur Pépin, parce qu'ils sont assujettis à la Loi sur les règlements.

M. J. W. Modern (conseiller juridique adjoint): Puis-je conclure de votre dernière réponse que les règlements, que vous ne considérez pas assujettis à la Loi sur les règlements, n'ont pas à passer par le bureau du Conseil privé quant à leur forme et à leur rédaction?

M. Williams: C'est bien cela. Nous essayons de nous conformer aux mêmes normes de formulation qu'exige le ministère de la Justice quand on y rédige les textes de lois. Je suis moi-même un officier de justice. Je jouis en tout temps de l'aide des officiers de justice de la Direction de la législation que je consulte. Je fais tout pour m'assurer que les documents et autres choses semblables qui ressemblent, même humblement à des actes législatifs, soient conformes aux normes de rédaction et de forme appropriées et soient proprement autorisés en conformité avec les statuts. L'une de mes responsabilités consiste à prendre bien

soin qu'ils soient conformes au pouvoir accordé par les statuts, et qu'ils ne les outrepassent jamais.

M. Morden: Si je comprends bien la Loi sur les règlements, en particulier l'article 2 définissant ce qui est du ressort de la loi, il me semble qu'il vous revient de décider si, oui ou non, un règlement particulier fait par notre ministère ou tout autre ministère doit être préparé ou modifié selon la Loi sur les règlements, c'est-à-dire soumis au bureau du Conseil privé quant à sa forme et à sa rédaction, transmis au bureau du Conseil privé, enregistré, etc. Si vous décidez que tel ou tel règlement n'est pas de nature législative, par suite de l'exercice d'un pouvoir législatif, il naîtra et mourra au sein de votre ministère, n'est-ce pas?

M. Williams: J'interpréterais probablement ainsi cet article de la Loi sur les règlements, c'est entendu. Quand j'ai un doute à ce propos, je consulte occasionnellement mes supérieurs du ministère de la Justice.

M. Morden: Peut-être que j'aborde un tout autre domaine, mais j'aimerais demander...

Le président: Continuez.

M. Morden:... à Monsieur Williams s'il a rencontré beaucoup de difficultés, relativement aux règlements de son Ministère qu'on dépose sur son bureau, pour décider s'ils devraient être élaborés conformément à la Loi sur les règlements, ou tout simplement s'il pourrait les garder chez lui. En d'autres mots, pouvez-vous vous débrouiller au sein même de votre Ministère? Avez-vous beaucoup de difficultés à appliquer la Loi sur les règlements?

M. Williams: De façon générale, aucune difficulté, Monsieur Morden. Je n'ai pas rencontré de difficultés sérieuses dans l'interprétation de cet article. Vraiment, ma réponse à votre question est que je n'ai jamais eu de difficultés sérieuses.

• 1130

M. Morden: Vous avez dit qu'en cas de doute vous vous référez à...

M. Williams: En cas de doute, je consulte certainement mes supérieurs au sein du ministère de la justice. Il existe naturellement beaucoup de précédents en ce domaine. La plupart des genres de pouvoirs ont été délégués aux fonctionnaires conformément à d'autres statuts et lois. Peut-être qu'en suivant cette pratique nous avons tort, mais je ne connais aucun cas où ce soit évident. Mais tout ce qui relève de la Loi sur les règlements, nous le référons certainement au Conseil privé. Vous aimeriez voir comment j'interpréterais cette loi?

M. Morden: Oui, c'est un point important, car il s'agit de savoir ce qu'il advient du document qui vous est soumis, en autant que la publicité et autres choses sont concernées.

M. Williams: Je n'ai jamais eu de difficultés spéciales en ce domaine.

M. Morden: Je conclus de vos paroles que, selon votre expérience personnelle au sein du Ministère, vous ne croyez pas nécessaire d'améliorer le vocabulaire de la Loi sur les règlements décrivant ce qui devrait être traité en dépendance de cette loi.

M. Williams: La description est très générale, vous le constatez vous-même. Peut-être qu'on pourrait l'améliorer. Peut-être que, si on le croit souhaitable, on pourrait en élargir les cadres pour y inclure des choses que je ne considérerais pas comme telles. Je ne considère pas comme telle une délégation ministérielle d'autorité, et donc je ne l'enverrais pas au Conseil privé. Cependant, les règlements ministériels sont certainement compris dans les cadres, et cela exige qu'on étudie chaque cas d'un pouvoir exercé conformément à un statut, qu'on le compare avec le règlement, et qu'on détermine si, oui ou non, il tombe sous le coup de la loi. Si je crois que non, je ne l'enverrai pas en haut lieu, mais je n'ai pas rencontré de difficulté jusqu'à ce jour en prenant mes décisions, comme je vous l'ai dit déjà.

M. Morden: Très bien.

Le président: Peut-être qu'il serait instructif de connaître la durée de votre expérience au sein du Ministère, Monsieur Williams. Depuis combien de temps êtes-vous un conseiller juridique du ministère?

M. Williams: Je suis un conseiller juridique du ministère depuis huit ans.

Le président: C'est une période assez longue.

M. Williams: J'ai été au service du ministère de la Justice durant tout ce temps. Je suis un officier détaché du ministère de la Justice depuis neuf ans.

Le président: Merci. Vous avez mentionné plus tôt la délégation ministérielle. Vous avez dit que selon vous elle ne tombe pas sous le coup de la Loi sur les règlements. Qu'entendez-vous par une délégation ministérielle?

M. Williams: Tenez-vous à ce que je vous donne un exemple?

Le président: Oui.

M. Williams: Aux termes de l'article 71 de la Loi sur l'immigration, par exemple, le ministre est autorisé à déléguer n'importe lequel des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi au sous-ministre ou au directeur. En vertu de l'article 71, le ministre est autorisé à déléguer ses prérogatives comme il suit:

> ...le sous-ministre ou le directeur à remplir et exercer les devoirs, pouvoirs et fonctions qu'il est ou qu'il peut être tenu de remplir ou d'exercer aux termes de la présente loi ou des règlements...

Un document est rédigé au cours de cette opération et le ministre le signe. Le Ministère recueille et conserve tous les documents de ce genre qui se rapportent à un cas en particulier. Comme l'indiquent les réponses données à notre questionnaire, à mon avis, on peut citer ces documents pour établir que le ministre, en agissant de la sorte, exerçait de fait un pouvoir qui lui est conféré par la loi.

Le président: Cet article de la Loi permet donc au ministre de continuer à déléguer le pouvoir qu'il a d'établir des règlements ministériels?

M. Williams: Je ne pense pas car, en ce qui concerne les règlements ministériels, les conditions sont très précises. L'article 62 de la Loi qui autorise le ministre à établir des règlements ne concerne pas, à mon sens, sa capacité de déléguer ses pouvoirs. Quoi qu'il en soit, ils relèvent de cette disposition de la Loi sur les règlements qui concerne leur recueil et qui exige leur transmission.

Le président: Même s'ils sont rédigés par...

M. Williams: Même si quelqu'un d'autre les a rédigés.

Le président: D'accord, mais dans la pratique les règlements ministériels sont-ils signés par le ministre ou par un autre haut fonctionnaire du ministère?

M. Williams: Par le ministre, indubitablement.

Le président: Toujours par le ministre?

M. Williams: Tous les règlements adoptés en vertu de l'article 62 sont signés, sans exception, par le ministre lui-même.

• 1135

Le président: En effet, nonobstant les dispositions de l'article 71.

M. Williams: Nonobstant les dispositions de l'article 71.

Le président: En réponse à l'alinéa c), relativement aux règlements qui sont exemptés de toute publication dans la *Gazette du Canada*, en vertu même de la Loi concernant les règlements, on mentionne que votre Ministère ne possède aucuns règlements de cette nature. Votre réponse à la question secondaire (4), qui porte sur les directives ministérielles d'intérêt public, est très longue. Je crois qu'il importe de lui accorder notre attention car elle nous porte à nous demander si quelques-unes des questions qui font l'objet de directives ministérielles, lorsqu'elles concernant le public, telle est la prémisse de notre question, ne devraient pas plutôt être incluses dans les règlements, au lieu de faire partie d'une directive quelconque qui n'est pas publiée et, par conséquent, ignorée du public et non assujétie aux mêmes précautions et vérifications. Examinons quelques-unes d'entre elles de plus près. Cela nous aidera peut-être dans nos délibérations.

Dans votre première réponse à la question, vous dites que les termes de la Loi sur l'immigration ont donné lieu à un grand nombre de directives du genre qui furent émises cette année. Je crois qu'il serait inutile de repasser toutes leurs catégories. On les trouvera dans les documents remis à notre Comité. Toutefois, vous avez mentionné, par exemple, qu'en vertu de l'alinéa d) de l'article 5, des directives de cette nature ont été émises en rapport avec 187 cas au cours de 1968. Dois-je comprendre que quelques-unes de ces directives sont approuvées par le gouverneur en conseil? Quelles sont les dispositions contenues dans l'article en question?

M. Williams: Dans le cas qui vous intéresse, elles reçoivent assurément l'approbation du gouverneur en conseil. Il s'agit de certaines occasions où, si j'interprète bien la question, 187 cas se sont présentés où le Gouverneur en conseil a autorisé l'admission d'une personne qui, en d'autres circonstances, se trouverait incluse dans la catétorie que prohibe l'alinéa d) de l'article 5, et cela du fait que cette personne est visée par les exceptions mentionnées plus loin dans les paragraphes 1 et 2.

Le président: Par conséquent, dans le cas qui nous intéresse, bien que les directives ne soient pas rendues publiques, je présume, puisqu'elles ne relèvent pas de la Loi sur les règlements et ne sont pas dressées par le ministère, que c'est le gouverneur en conseil qui s'en occupe. A-t-on quelques exemples de

directives ministérielles qui intéressent le public et qui sont uniquement examinées par le ministère, sans être soumises au gouverneur en conseil?

M. Williams: Auriez-vous l'obligeance de préciser votre question?

Le président: L'alinéa d) de la Loi sur l'immigration stipule apparemment (je n'ai pas d'exemplaire de cette loi en main) que c'est le gouverneur en conseil qui doit émettre ces directives. Existe-t-il d'autres cas où le Ministère seul est autorisé à en émettre? Je m'intéresse particulièrement à toutes les questions qui visent le public.

Je comprends que, dans bien des cas, vos ordonnances sont de nature individuelles et ne concernent qu'une seule personne, ou parfois deux personnes mêlées à une même affaire. Quoi qu'il en soit, nous nous intéressons spécialement aux directives d'un caractère général, par exemple celles qui furent signalées aux membres du Parlement cet hiver durant la controverse portant sur les déserteurs américains. En fait, certaines directives ministérielles qui traitaient de cette question ne furent pas même distribuées parmi les membres du Parlement. Nous n'avons pu découvrir quelle était la teneur de ces directives autrement que par des moyens indirects. Et pourtant, elles ont exercé une forte influence sur la décision rendue par un agent d'immigration à la frontière. Ces directives ne furent pas rédigées pour publication. Elles n'ont été l'objet d'aucun examen en dehors du Ministère bien qu'elles aient eu un effet peut-être décisif par rapport à l'admission de certaines catégories de personnes, et non pas les déserteurs seulement. Ce fut toutefois dans ce contexte particulier que les directives en question furent soumises à l'attention des membres du Parlement.

M. Williams: Je crois que nous parlons de deux sujets différents, à tout le moins en ce qui concerne les réponses obtenues par votre questionnaire.

Votre question n° 19 demande que soit faite une énumération des pouvoirs accordés par statut ainsi que des règlements existants, lorsque ceux-ci intéressent le public sans relever de la Loi sur les règlements. La liste en question est longue. Il est facile de vous en donner le détail. Les exemples qui apparaissent dans notre réponse contiennent, entre autres choses, ce qui suit:

• 1140

l'approbation par le ministre de cours de formation académique, professionnelle et d'orientation pour les étudiants

en vertu de l'alinéa f) du paragraphe (1) de l'article 7.

«autres» directives concernant les employés saisonniers sans compter une longue liste de choses supplémentaires.

La seconde question que vous soulevez concerne les instructions données aux agents d'immigration mais qui ne sont pas rendues publiques. Je crois que notre réponse correspond à la question n° 10 de la partie supplémentaire de votre questionnaire. J'espère qu'elle vous renseignera sur la nature des instructions de ce genre. Elles sont nécessaires. Elles ne constituent pas une mise en pratique de l'autorité accordée au ministre en vertu d'un statut. Ce sont tout simplement, si vous voulez, des éclaircissements de la politique en vigueur, à l'usage des agents d'immigration durant l'exécution de leurs fonctions.

Comme le laisse entendre la réponse, il s'agit là de guides, de manuels divers dont les agents d'immigration et autres employés du ministère se servent pour remplir leur rôle habituel. Il faut évidemment, à l'occasion, expliquer la ligne de conduite à suivre ainsi que la manière dont ces agents doivent remplir leurs fonctions, afin que les directives soient appliquées de façon uniforme dans tout le pays, sans aucune différence dans cette application. A mon avis, c'est ce que laisse entendre la réponse. L'existence de ces manuels ne fait pas doute. Indubitablement, ils contiennent des mémoires qui, à l'occasion, sont confidentiels pour des raisons de bonne politique et ne sont pas révélés au public. La question des déserteurs américains se rattache directement à une directive officielle de ce genre, directive qui fut effectivement émise.

Le président: Je dois dire, à l'intention du compte rendu de nos délibérations, qu'au début de la séance de ce matin nous n'avions pas même votre réponse antérieure à la question n° 10. Je crois qu'elle compte parmi celles que le bureau du Conseil privé ne nous a pas encore transmises. Il me fait plaisir de constater que nous avons maintenant une réponse à cette question. Les données que vous nous avez fournies pour les questions 10 et 19 et les réponses à ces questions ne sont-elles pas également contenues en quelque sorte, et prises d'un point de vue différent, dans votre réponse à la question 1 d)?

M. Williams: Oui, en partie, mais je ne suis pas absolument certain que la question, telle qu'elle est rédigée, embrasse les deux catégories au point de les faire empiéter l'une sur l'autre. Je me suis efforcé cependant de préparer mes réponses de manière à répondre à la question.

Le président: Je vois, mais un article des règlements concernant l'immigration autorise le ministre ou le Ministère à élaborer des

directives du genre de celle qui visait les déserteurs. Pouvez-vous me citer cet article des règlements? Il peut s'agir simplement de la discrétion employée...

M. Williams: C'est bien ça.

Le président: ...relativement aux catégories de personnes qui doivent être exclues. L'agent d'immigration est muni d'un plein pouvoir discrétionnaire à cet égard...

M. Williams: C'est exact.

Le président: Même au-delà des 50 points.

M. Williams: Précisément. Une disposition contenue au paragraphe (4) de l'article 32 des règlements stipule que «Nonobstant le paragraphe (2)...», et si vous lisez le texte qui précède le paragraphe (2) vous constaterez qu'on y prévoit une appréciation faite en conformité des normes définies. L'article prescrit ce qui suit.

> Nonobstant le paragraphe (2), un fonctionnaire à l'immigration ou un préposé aux visas peut a) approuver l'admission d'un requérant indépendant qui ne satisfait pas aux normes indiquées à l'Annexe A, ou b) refuser l'admission d'un requérant indépendant qui satisfait aux normes indiquées à l'Annexe A si, à son avis, il existe des raisons valables pour lesquelles ces normes ne reflètent pas les chances de ce requérant particulier de réussir à s'établir lui-même au Canada et si ces raisons ont été soumises par écrit à un fonctionnaire du ministre qu'a désigné le ministre et ont reçu l'approbation de ce fonctionnaire.

Une disposition identique apparaît au paragraphe (5) de l'article 33, autrement dit la partie des règlements qui traite des parents désignés.

Le président: C'est exact, mais vous ne nous avez pas donné de renseignements en réponse à la question n° 1, par rapport à ces articles des règlements. Je me demande si vous pourriez, plus tard, rédiger et nous adresser certaines réponses qui nous donneraient une idée du nombre de directives émises en vertu de ces articles des règlements.

M. Williams: Ce serait dans ce cas des

• 1145

directives concernant l'application de la politique adoptée. Elles se rattacheraient à l'administration. Il ne s'agit pas d'ordonnances émises en vertu d'un statut. La seule loi afférente, qui autorise le ministre à en venir à une décision particulière, est celle que l'on trouve tout à la fin de l'article autorisant le ministre à désigner un fonctionnaire qui pourra recevoir par écrit et approuver un exposé de raisons permettant la mise à exécution des opinons émises par les appréciateurs.

Le président: Je suppose que c'est là la question que nous devons débattre avec vous. Ces décisions ont-elles ou non force de loi. Si elles décident eflectivement comment on doit traiter le public et, par conséquent, qui est autorisé à entrer au Canada et qui ne l'est pas, ne sont-elles pas d'un caractère législatif aussi marqué que n'importe quelle disposition contenue dans les règlements ou la loi? En se basant sur ces directives, les agents d'immigration décident qui doit entrer au pays. Par exemple, un immigrant peut obtenir 50 points, soit le chiffre requis pour être admis aux termes des règlements. Et pourtant, en usant de sa propre discrétion par rapport aux directives, il peut également décider de refuser l'entrée de quelqu'un au Canada. Il me semble qu'on peut affirmer que cela est d'un caractère législatif.

M. Morrison: Puis-je faire des commentaires sur ce point, monsieur le président?

Le président: Oui, monsieur Morrison.

M. Morrison: N'étant pas avocat, je tiens à dire que j'ai toujours été convaincu, et je crois que mes collègues du ministère le sont également, que tout document publié dans l'un ou l'autre de nos nombreux manuels constitue de fait une sorte de document administratif, sans être vraiment un document juridique car il ne pousse d'aucune façon notre personnel à exécuter des actes qui sont interdits soit par une loi appropriée du Parlement ou par des règlements afférents adoptés par le gouverneur en conseil en vertu de la loi.

En ce qui concerne le cas des déserteurs, auquel on a accordé tant de publicité, et nous pouvons peut-être l'utiliser comme exemple bien que bon nombre d'entre nous préféreraient l'oublier, j'ai toujours été d'avis, et une fois de plus je ne parle pas à titre d'avocat, que nos agents à l'extérieur n'ont jamais reçu autre chose que des conseils, si vous voulez, ou des instructions au sujet des conditions qui pourraient constituer les raisons valides dont il est simplement fait mention dans les dispositions de la loi. Dans le cas à l'étude, il s'agit des règlements. Si ces agents n'avaient reçu aucun conseil, ils auraient été absolument libres d'établir les raisons valides qu'ils jugeaient à propos, de quelque nature que ce soit, et ces raisons auraient eu la même force de loi. Si l'on avait suivi les méthodes prescrites pr les règlements, que toute décision prise par ces agents après avoir reçu des instructions relativement aux raisons valides prescrites par la politique ministérielle, et ainsi de suite.

A mon avis, cela n'a ni augmenté ni diminué leur autorité juridique, ni l'autorité prévue par les règlements eu égard à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Je sais que la question est discutable, de sorte que je puis tout au plus vous exprimer ma propre opinion, laquelle sera appuyée par mes collègues, j'imagine. Par ailleurs, il se peut qu'ils préfèrent se prononcer eux-mêmes. Je crois que la question en cause va au cœur même du problème qu'envisage le Comité. En fin de compte, est-ce seulement notre Ministère qui est mis de l'avant ou bien d'autres ministères du gouvernement, en émettant ce que nous, les fonctionnaires de l'État, avons toujours considéré être des documents purement administratifs; ont-ils à toutes fins pratiques émis des documents qui, du point de vue juridique, font en sorte que nos décisions dépassent ce qui est décrété soit par une loi parlementaire soit par une suite de règlements adoptés par arrêté en conseil? C'est là, à mon sens, la nature véritable de la question.

Le président: Je crois qu'en l'absence de directives, nous pourrions nous demander si les agents d'immigration postés à la frontière n'ont pas des pouvoirs discrétionnaires trop étendus. Vu la teneur des règlements, n'est-il pas un peu contraire à la réalité de laisser entendre que les agents considéreront ces règlements comme des guides inflexibles et qu'ils agiront en conséquence? Après

• 1150

avoir donné des directives, pouvez-vous réellement croire que les agents n'en tiendront pas compte et qu'ils régleront les choses à leur discrétion tout comme s'il n'existait aucun règlement? Je présume que lorsque vous émettez des règlements vous vous attendez à ce qu'ils soient observés?

M. Morrison: Je crois, monsieur le président, que nous ne devons pas hésiter à conclure que, lorsque nous émettons des critères ou des instructions, ou tout ce que vous voulez, à l'intention de nos agents, nous nous attendons à ce qu'ils en tiennent compte et s'en servent dans l'exercice de leurs fonctions. C'est pourquoi, comme vous l'avez mentionné, nous les émettons. Il n'est que juste d'affirmer également que si nous nous bornions à remettre à nos agents d'immigration ou à nos conseillers en main-d'œuvre un exemplaire de la loi parlementaire et des règlements afférents, et vu que nous employons en tout entre 7,000 et 8,000 personnes, nous aurions tout autant d'interprétations diverses de la part d'individus qui chercheraient à approfondir une documentation aussi aride. En principe, par conséquent, il faut leur donner des conseils, des instructions et des explications au sujet des procédures établies. Je tiens à dire aussi que la majorité des renseignements contenus dans nos manuels se rattachent à la façon de procéder et d'agir par rapport aux genres de cas qui viennent d'être mentionnés, ainsi qu'aux conditions requises, et ainsi de suite. S'il vous arrive de rencontrer un cas qui semble sortir de l'ordinaire, comment agirez-vous? Le mettez-vous à l'écart ou bien consultez-vous votre chef?

Je pense qu'il est assez rare que le genre de problème découlant du rapport entre les critères établis et le cas des déserteurs soit de nature à mettre en doute la nature juridique d'un document émis. Je suppose que chacun aura son opinion personnelle là-dessus. Quoi qu'il en soit, on n'a jamais eu l'intention—et nous n'y penserions jamais—de légiférer simplement en émettant des instructions. Notre but a toujours été de nous assurer que les instructions données à nos agents de l'extérieur au moyen de nos manuels soient clairement assujéties en-deça des limites et de l'autorité accordées par la loi ou par des règlements officiels. En cas de doute, comme M. Williams peut le certifier, nous nous adressons à lui afin d'être bien sûrs que nous n'outrepassons pas les pouvoirs que nous croyons posséder ou qui semblent nous avoir été conférés.

Le président: J'aimerais insister davantage sur ce point mais il se peut que d'autres membres du conseil tiennent aussi à faire connaître leur opinion. Monsieur Morden.

M. Morden: A ce sujet, est-il juste d'affirmer que le paragraphe (4) du règlement nº 32 reconnaît l'impossibilité de produire un document qui convienne à toutes les éventualités à venir? Cherche-t-on plutôt à accorder à l'agent d'immigration un certain pouvoir discrétionnaire dont il pourra se servir? Est-ce là le but principal du règlement?

M. Morrison: Monsieur le président, c'est exactement à cette fin que l'on a créé cette disposition. En effet, dans la version originale du règlement de l'immigration qui vise l'admissibilité on accordait à l'examinateur beaucoup de latitude et de pouvoir discrétionnaire. Les normes et critères dont il devait se servir pour juger de l'admissibilité d'un immigrant était très serrés. Ils se rattachaient principalement à son niveau d'instruction ou à sa compétence d'artisan. A part ces exigences, il n'y avait vraiment que peu de critères sauf quelques recommandations d'ordre général. Par exemple, l'examinateur était censé s'enquérir quant aux qualités personnelles de l'immigrant et aux motifs de sa demande d'entrée au Canada, et ainsi de suite. Nous avons dû subir, et nons sans raison je crois, de nombreuses critiques formulées par des membres du Parlement et par le grand public. Ces critiques venaient du fait que non seulement la plupart de ces renseignements

étaient alors inconnus du public mais aussi que personne ne savait sur quoi nous nous basions pour accepter ou rejeter les demandes; on jugeait de plus que tout cela dépendait beaucoup trop d'une décision subjective rendue par l'agent d'immigration.

Les nouveaux règlements avaient été établis dans un but bien particulier: chercher à prévoir tous les différents types de personnes qui doivent être examinées, et établir des critères objectifs plutôt que subjectifs; mais, en dernière analyse, je dois admettre que vous avez raison quand vous dites qu'il est impossible d'établir des règles rigoureuses qui s'appliqueront à chaque individu et, par conséquent, il fallait, dans des conditions contrôlées, une certaine latitude à l'examinateur lorsqu'il était en présence d'une personne dont le cas ne pouvait être réglé à l'aide de ces critères. C'est là le but précis des règlements.

• 1155

M. Morden: Peut-être M. Williams pourra-t-il répondre à ma question suivante. Après avoir pris connaissance de la Loi, je conclus que ce paragraphe (4) a été établi en conformité de l'article 61 de la Loi. Quelle disposition de la Loi confère le pouvoir de prendre une décision administrative subjective? Je ne dis pas qu'il n'y en a pas. Je voudrais simplement que vous me la signaliez.

M. Williams: Je n'affirmerais pas que l'alinéa *g*) y pourvoit. On en fait probablement un corrolaire de l'article 61 qui, dès les premiers mots, accorde au Gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements pour réaliser les fins et appliquer les dispositions de la Loi. Les dispositions qui suivent ne limitent en rien le caractère général de celle qui précède, et c'est probablement cette disposition générale qui a servi à la rédaction d'un article comme celui-là.

M. Morden: Eh bien, c'est une question de jurisprudence, je suppose. Je crois que c'est là une réponse très intéressante.

Le président: Pour revenir à la question précédente de M. Brewin, posée dans un contexte différent, pourquoi un tel secret dans ces directives? Pourquoi ne publieriez-vous pas toutes ces directives? Certains ministères publient des documents de ce genre. Pouvez-vous me donner une raison pour laquelle vous ne publiez pas toutes les directives ministérielles ou, du moins, vous ne les mettez pas à la disposition du public. Peut-être ne devraient-elles pas nécessairement être imprimées. Elles pourraient être polycopiées ou reproduites comme le sont les documents qui sont destinés aux dirigeants du ministère.

M. Morrison: Monsieur le président, votre question me met dans une situation embarrassante, parce que, vous ne le savez peut-être pas, mais on a posé la même question à mon ministre au Comité parlementaire du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration...

Le président: Non, je n'étais pas au courant.

M. Morrison: ...et c'est M. Brewin, je crois, ou M. Lewis qui a posé cette même question au sujet des directives à l'égard des déserteurs. Et, si ma mémoire est fidèle, il s'est dit d'avis que, traditionnellement, ce genre de documents dans les archives du ministère a toujours été considéré comme confidentiel et n'a jamais été déposé au Parlement. Voilà pourquoi je ne puis que répéter ce que mon ministre a déclaré quand il a exposé sa politique.

Le président: Je vous comprends, monsieur Morrison. Cependant, pourriez-vous nous dire pourquoi des dispositions comme celles que nous sommes à étudier, non pas toutes bien sûr, mais au moins celles qui ont une portée législative, ne devraient pas être incorporées dans les règlements et même dans les lois? Du reste, ce ne sont pas là des décisions que vous tenez à modifier du jour au lendemain.

M. Morrison: Monsieur le président, je crois que le point que vous venez de soulever constitue le nœud de la question, car les directives que contiennent nos manuels changent effectivement, et même assez souvent, parce que nous constatons que la procédure ne se déroule pas comme nous l'avions prévu, et nous sommes obligés de la modifier ou d'adopter des méthodes tout à fait différentes d'attendre notre but.

Le président: Je dois dire que je ne faisais pas allusion à la procédure. Je parlais des dispositions qui soulèvent un problème juridique. Malheureusement, comme ces dispositions sont des documents confidentiels, nous ne pouvons en divulguer la teneur, mais l'expression est devenue courante dans le cas des déserteurs, dont vos fonctionnaires avaient reçu l'ordre d'exclure ceux qui ne s'étaient pas acquittés de leurs obligations contractuelles, juridiques ou morales envers le pays qu'ils quittaient. Cela pose un problème juridique et c'est justment ce genre de choses que...

M. Morrison: Si votre question est de nature hypothétique et tend à déterminer si notre système de manuels devrait être modifié, afin que toute question qui, pour la

plupart des gens, est de nature juridique, soit réglée de façon différente, alors, je crois pouvoir dire qu'il devrait en être ainsi.

Le président: Mais vous n'y verriez aucune difficulté administrative?

M. Morrison: Je crains que les problèmes administratifs ne soient quelque chose de ce genre, c'est-à-dire que si vous tentez de les régler par un acte du Parlement, vous donnez naissance à des difficultés qui ne disparaîtront pas de sitôt. Un acte du Parlement est peut-être ce qu'il y a de plus immuable au monde. Si vous n'y prenez garde, il peut vous arriver de lier des gens et un ministère, ce qui pourrait donner des résultats tout à fait inattendus si vous insérez trop de détails dans une loi du Parlement.

Un règlement est susceptible de présenter les mêmes difficultés, mais à un degré moindre, parce qu'on peut y apporter des changements par des décrets du conseil si ces changement s'avèrent nécessaires, et cela peut se faire de façon beaucoup plus expéditive que pour une loi. Ce sont là les différents problèmes administratifs qu'il faut prévoir lorsqu'on cherche à donner de façon plus détaillée dans les manuels les instructions administratives du Ministère ayant le caractère rigoureusement juridique dont vous parlez. Mais, en principe, je ne m'oppose pas à ce qu'on en fasse un examen très minutieux. Il se peut fort bien qu'après de longues années d'expérience, et pour satisfaire aux conditions actuelles, des mesures que nous avions l'habitude de considérer comme strictement administratives ne doivent plus apparaître sous un tel jour. Nous devrions en aborder l'étude de façon différente, pourvu que nous admettions que ce serait tendre un piège aux administrateurs des lois si nous entravions leur discrétion à ce point qu'à la fin ils se sentiraient incapables de faire ce qu'à leurs yeux il faudrait faire sous prétexte que la loi le leur interdit.

Nous trouvons des exemples de ces faiblesses dans la Loi actuelle sur l'immigration en effet, cette Loi interdit l'entrée au Canada à certains immigrants, et nous aimerions les laisser entrer parce que les conditions qui avaient motivé leur probation n'existent plus. Un cas d'espèce est celui des épilectiques. Il est donc nécessaire de recourir à des expédients comme les permis émanant du ministre pour contourner la loi. Voilà ce qui arrive quand on surcharge les documents juridiques de détails inutiles.

Le président: Je suppose que la classification que nous employons pour les fins qui nous intéressent comprend les dispositions qui définissent la législation. Ces dispositions explicatives sont justement celles qui nous intéressent, et j'aimerais examiner plus à fond la question de savoir si ces dispositions sont vraiment administratives. J'ai l'impression que lorsque vous utilisez des expressions comme «obligation contractuelle, juridique et morale», vous employez un langage que connaissent bien les législateurs. Vous êtes alors dans la même tradition que celle qui consiste à légiférer et édicter des règlements, et vous devriez vous sentir beaucoup plus à l'aise si ces dispositions interprétatives étaient améliorées, mais seulement en ce qui concerne les règlements, et non pas pour les lois.

D'après vous, qu'est-ce qui donne à ces directives leur caractère administratif? Y a-t-il en elles quelque élément qui les rend administratives? Est-il vraiment nécessaire de les modifier fréquemment et rapidement?

M. Morrison: Ainsi que je vous l'ai dit, monsieur le président, la plupart des directives que l'on retrouve dans notre manuel ont un caractère administratif pour les profanes, parce que, pour la plupart ces documents portent sur les procédures en usage et autres informations semblables, mais ils ne servent pas à interpréter les règlements. On trouve aussi dans nos manuels, et cela pour des raisons d'administration, les textes des déclarations de politique que le ministre a faites aux Communes, ou d'autres renseignements que nous voulons faire connaître à tous nos fonctionnaires qui, autrement, n'en prendraient peut-être pas connaissance. C'est une méthode commode de les renseigner. Certaines de ces déclarations pourraient être considérées comme des exposés de la politique du Ministère, sur la raison d'être du Ministère, sur les fins et les objectifs que nous nous sommes fixés et sur les efforts que nous tentons pour les réaliser. Notre budget est d'environ $4.5 millions par année et il s'agit de savoir à quels programmes nous affectons cette somme. C'est là la politique que nous avons choisie, mais elle ne vise pas à faire des lois. Nous cherchons par ce moyen à expliquer les différents programmes que nous poursuivons et comment nous espérons les mettre en œuvre.

• 1205

Voilà pourquoi je considère nos manuels et leur contenu comme essentiellement administratifs et distincts des mesures législatives.

Il peut y avoir un petit nombre de documents qui, selon votre façon de voir, peuvent vous sembler appartenir à une catégorie ou à l'autre.

Le président: C'est précisément le groupe sur lequel je désirais appeler votre attention.

M. Morrison: Et, bien entendu, vous ne pouvez les identifier qu'en les soumettant à un sérieux examen, qui n'est peut-être pas la coutume aujourd'hui, à moins que l'auteur du document ait une question véritable à poser.

Le président: En effet, mais, malheureusement, à notre avis, nous n'avons pas accès aux dits documents et, en fait, personne, en dehors du ministère, n'a jamais eu l'occasion de les examiner. Sauf erreur, ce n'est pas là une question au sujet de laquelle vous aimeriez recevoir l'avis du ministère de la Justice, n'est-ce pas, monsieur Williams? D'ailleurs, n'est-ce pas là l'un des points au sujet desquels vous sollicitez parfois l'avis des conseillers juridiques des ministères?

M. Williams: Si l'on me demandait mon avis sur une telle question, et si cette question m'intéressait vraiment, je n'hésiterais pas à consulter le ministère de la Justice si la réponse déjà reçue ne me satisfaisait pas. Je n'hésiterais pas à demander conseil au ministère de la Justice.

Le président: Que pensez-vous d'expressions telles que «obligations contractuelles, juridiques, morales», qui ont une connotation juridique et dont les fonctionnaires à l'immigration se servent pour interpréter la Loi?

M. Williams: Je ne dis pas que ces documents et ces instructions indiquent aux fonctionnaires de l'immigration quelles décisions ils doivent prendre dans un cas donné. La directive en question offre au fonctionnaire plusieurs options pour rendre sa décision. Je crois que, dans ce sens, ces directives n'aboutissent pas à des décisions ayant une valeur législative, car elles ne lient pas irrémédiablement le fonctionnaire.

Dans les décisions qu'il rend, le fonctionnaire se laisse guider par son expérience et sa façon de voir, mais nous tâchons de nous assurer, et c'est là la raison d'être de la plupart de ces directives, que les choses se déroulent de façon uniforme dans tout le pays et que les abus qui ont été signalés dans quelques cas ne se répètent pas continuellement. Il est nécessaire de donner de telles instructions, qui ne consistent pas à montrer à un fonctionnaire comment prendre une décision. Ces instructions ont trait aux arguments, raisons et motifs qu'il peut prendre en considération avant de rendre sa décision. Et si un document de ce genre était porté à mon attention et que je ne sois pas sûr qu'il n'y avait pas violation de la loi, j'aurais donné mon avis à ce sujet. Dans le cas actuel, tout m'a paru en règle.

Le président: Si je comprends bien, la raison essentielle pour laquelle vous considérez ces directives comme administratives, c'est tout simplement parce qu'elles ne lient pas les fonctionnaires. Diriez-vous que ce sont des suggestions ou des indications à l'intention des fonctionnaires?

M. Williams: Elles visent à éclairer le fonctionnaire dans l'exécution de ses fonctions et à l'aider à appliquer la politique du ministère de façon uniforme dans tout le Canada.

Le président: La question complémentaire, qui j'ai d'ailleurs posée d'une façon un peu différente avant aujourd'hui, serait donc: Cette méthode est-elle réaliste? Étant donné des directives rédigées en propres termes juridiques et aussi précises que celles que vous donnez, est-il raisonnable de supposer que les fonctionnaires à l'immigration n'en tiendront pas compte comme si elles leur avaient déjà imposé une décision sans même leur permettre de se servir de leur jugement?

M. Williams: Ce peut être le cas, mais nous faisons tout ce que nous pouvons pour qu'il n'en soit pas ainsi. Cependant, dans les affaires humaines, il est impossible d'éviter cela dans tous les cas. Comme vous le savez, nous avons fait le nécessaire pour que la chose ne se répète pas dans le cas actuel.

Le président: Je n'ai rien à redire au sujet de votre politique dans ce cas particulier, c'est-à-dire au sujet de la politique elle-même, mais la façon de procéder laisse à désirer. Je note votre affirmation, à savoir que vous avez pris des dispositions pour remédier à cet état de choses. Or, à ce sujet, en général, s'agit-il de nouvelles instructions, soit verbales soit écrites, à l'intention des fonctionnaires à l'immigration, leur enjoignant de ne pas considérer ces directives comme définitives? Les cours de formation des fonctionnaires à l'immigration lui prescrivent-ils de considérer ces directives comme des règles pour sa gouverne générale, mais qui ne l'engagent aucunement, sachant qu'il conservera son pouvoir discrétionnaire de décider selon sa conscience nonobstant les directives?

M. Williams: Parmi les mesures que nous avons prises pour corriger la situation, il y a lieu de signaler celle qui consiste à nous assurer que notre politique est appliquée de la même façon partout. Nous avons ainsi réglé ce qui nous était apparu comme un problème dans ce domaine.

Le président: Je vais vous poser deux autres questions. Connaissez-vous le degré d'instruction des fonctionnaires à l'immigration qui sont chargés d'appliquer ces directives aux ports frontaliers? Quels titres ou diplômes exigez-vous? Exigez-vous un certificat d'études secondaires? C'est là probablement une autre question pour vous, monsieur Williams.

M. Williams: Je ne puis vous répondre sans aller aux renseignements.

M. Morrison: Monsieur le président, si je ne me trompe, le minimum de scolarité que l'on exige dans le cas des fonctionnaires à

l'immigration chargés de l'inspection à la frontière est un diplôme ou certificat d'études secondaires. Cette exigence varie d'un endroit à un autre. Tout dépend de l'importance du poste à pourvoir. La nouvelle recrue dans nos bureaux des postes de la frontière détiendrait en général un diplôme de la 12e supérieure.

Le président: Puis-je aussi m'enquérir du genre de formation que vous leur donnez? Quand j'ai posé ma question à M. Williams, je voulais savoir quel genre de formation vous leur donnez du point de vue de leur propre discrétion. Leur expliquez-vous clairement, lorsque vous leur donnez ces instructions, qu'elles ne doivent pas être leur unique règle de conduite?

M. Morrison: Pour pouvoir répondre à votre question, monsieur le président, je dois d'abord faire une distinction. Il y a certaines choses qu'un fonctionnaire de l'immigration fait ou qu'on lui demande de faire et qui, à la vérité, sont facultatives, comme la situation dont nous venons de parler. Dans ces cas, il est évident qu'on peut agir à sa discrétion dans les limites de la loi. Par conséquent, nous nous efforçons de bien faire comprendre à tous les intéressés que lesdites instructions, lesdits conseils ou documents ne leur sont donnés que pour leur servir de guides dans l'exercice de leur discrétion.

D'un autre côté, il y a certaines choses qui leur sont imposées, au sujet desquelles ils n'ont aucune latitude parce que la loi ne leur en accorde aucune. Nos instructions à ce sujet consistent à nous assurer que le fonctionnaire à l'immigration comprend parfaitement ce qu'on attend de lui et que rien n'est laissé à sa discrétion; que son unique rôle est d'établir certains faits. S'il y a concordance, il est tenu de faire telle ou telle chose, mais, s'il n'y a pas concordance, il doit faire autre chose. C'est ce qui complique nos fonctions, car ce dilemme pose toutes sortes de difficultés pour nos fonctionnaires et ce n'est qu'après un certain temps qu'ils viennent à bout de se débrouiller. Il leur faut du temps. C'est l'expérience qui compte, et, en dépit de la meilleure volonté du monde et quelque poussée que soit leur formation, il vous arrive de découvrir des fonctionnaires à l'immigration qui sont incapables de faire les distinctions essentielles et qui, après avoir lu les directives qui sont censées leur servir de guides, ne font pas ce qu'ils sont tenus de faire et agissent discrétionnairement lorsque leur règle de conduite est tout indiquée. Cela fait partie du problème humain.

Le président: D'accord, mais ça me paraît illusoire de penser que des diplômés du secondaire, à qui vous donnez des directives couchées en termes juridiques apparamment précis comme le sont certaines d'entre elles, et de s'attendre, dans une situation abstraite, à ce qu'ils considèrent lesdites directives comme des impératifs pour ce qui est des décisions à prendre.

M. Morrison: Je désire signaler, à ce sujet, monsieur le président, que les jeunes recrues dont vous parlez, qui, naturellement, manquent d'expérience, travaillent constamment sous une surveillance très étroite. On ne les abandonne pas à leur sort. Les surveillants sont censés surveiller tout ce qui sort du travail courant. De son côté, le fonctionnaire qui se trouve tout à coup en butte à un problème différent ou nouveau que son inexpérience ne lui permet pas de résoudre, est censé demander conseil à son surveillant, et généralement ce dernier se charge de régler le problème.

Donc, compte tenu des déficiences des hommes, le système est conçu de façon à éviter que ce genre de décisions discrétionnaires compliquées ne soient laissées à des gens sans expérience. Peut-être M. Beasley aurait-il quelque chose à ajouter sur ce sujet.

• 1215

Le président: Monsieur Beasley.

M. Beasley: Monsieur le président, je ne veux que formuler un dernier commentaire au sujet de la question que vous avez posée relativement à la formation de nos fonctionnaires. Lorsque les nouveaux règlements entrèrent en vigueur, nous avons élaboré un programme de formation très concentré, afin de bien faire comprendre à tous les nouveaux fonctionnaires à l'immigration le sens de ces nouveaux règlements, qui apportaient des changements profonds et dramatiques aux règlements auxquels ils avaient dû se conformer jusque là. M. Morrison, alors directeur des Services intérieurs, organisa une série de réunions à travers le pays, et M. Cross en fit autant. On mit sur pied une campagne de formation intensive tant au Canada qu'outremer, dans le but de bien expliquer à la population les dispositions des nouveaux règlements, les clauses qui sont obligatoires et celles qui sont discrétionnaires et comment les fonctionnaires doivent user de leur discrétion. L'honnêteté la plus élementaire nous oblige à dire qu'un effort sincère a été fait pour former les employés, dans la mesure du possible, non seulement à l'aide des directives, mais aussi par des rencontres personnelles et des consultations avec les intéressés.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Monsieur le président, relativement aux questions que vous avez posées à M. Morrison sur le *curriculum vitae* des fonctionnaires de l'immigration, puis-je demander à M. Morrison s'il admet qu'une formation académique ne prépare pas toujours un homme à utiliser au maximum son jugement et sa discrétion, aussi souvent que nécessaire, aux ports d'entrée frontaliers?

M. Morrison: Oui. On ne saurait contester sérieusement que le fait de posséder une formation scolaire est déjà une garantie de bon jugement ou de discrétion. Nous avons tendance à penser, et à juste titre, que, toutes choses étant égales, c'est là un bon départ; toutefois, il y a beaucoup plus à exiger qu'une certaine compétence.

Le président: Si l'on s'arrête à l'autre côté de la question que je vous ai posée, on voit que si les agents postés à la frontière croient réellement qu'ils ont un pouvoir discrétionnaire et exercent ce pouvoir, considérant ces directives comme un modèle sur lequel se guider, et non pas comme des lois à suivre; on se demande alors si les agents devraient jouir d'un tel pouvoir. Pouvez-vous citer une raison, dans le contexte d'une règle générale comme celles que vous avez formulées dans vos directives, en vertu de laquelle un agent doit recevoir d'autres pouvoirs discrétionnaires que celui d'interpréter le règlement lui-même? Pourquoi accorder une multitude de pouvoirs? Voilà une façon toute différente d'aborder la question. Pourquoi doit-il y avoir pouvoir discrétionnaire dans ces cas? Certes, il doit exister un pouvoir discrétionnaire quant à votre manière de juger une personne en particulier.

M. Morrison: Oui.

Le président: Pourquoi faut-il un pouvoir discrétionnaire quant à l'interprétation de la loi si celle-ci est énoncée d'une façon assez exacte?

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): Puis-je interrompre, monsieur le président, pour signaler que bon nombre de ces lois et règlements (les membres ici présents seront peut-être d'accord avec moi) ne sont pas des plus clairs; ils ne tranchent pas tout d'une manière catégorique. Il peut arriver qu'il faille user de jugement dans certains cas. Ai-je raison de supposer cette possibilité?

Le président: Peut-être pourrais-je apporter ici une précision. Les fonctionnaires à l'immigration ont le droit de refuser l'entrée à la personne qui obtient 50 points, seuil normal de l'admissibilité. Sauf erreur, vos directives donnent à l'agent des principes directeurs au sujet des cas où il songerait à refuser le droit d'entrée. Si cette liste est assez complète, comme je le crois, et si la formulation en est assez exacte sur le plan juridique, pourquoi ne pas la lui imposer? Pourquoi ne pas prévoir, tout au moins, une expression globale selon laquelle il jouirait de certains pouvoirs additionnels, sans lui accorder d'autres pouvoirs en ce qui a trait à l'interprétation des choses qui figurent sur cette liste?

M. Morrison: Monsieur le président, si je vous comprends bien, vous voulez dire que l'on devrait incorporer aux règlements les directives sur les sortes de raisons que nous considérons comme bonnes...

Le président: Oui.

• 1220

M. Morrison: ...à titre de complément ou de prolongement de ce qui existe déjà, de sorte que l'agent examinateur serait ensuite tenu de s'y conformer. La chose est certes possible; néanmoins, j'estime que, en faisant cela, il pourrait fort bien arriver d'autres cas, une semaine plus tard, où l'agent examinateur trouverait qu'il y a une excellente raison, soit pour refuser l'entrée au candidat soit pour la lui accorder, mais il n'aurait plus le droit de le faire, étant donné l'ensemble de règles auxquelles il doit se conformer. C'est exactement ce qui s'est produit pour diverses catégories de personnes interdites dont la Loi sur l'immigration fournit la liste; même si la loi est devenue désuète avec le temps, elle ne nous laisse toujours aucune possibilité de choix. Voilà, à mon avis, la difficulté; c'est cela, je pense, que vous avez à l'esprit. En principe, l'idée est attrayante et permet d'obvier à ces difficultés; toutefois, si l'on essaie de la mettre à exécution, comme je l'ai dit tout à l'heure, il est très difficile de dresser une liste, si complète soit-elle, qui réponde à tous les cas particuliers et satisfasse toutes les personnes auxquelles les agents à l'immigration ont affaire.

Le président: Ce qui vous inquiète, c'est la rigidité...

M. Morrison: C'est exact.

Le président: ...de toute règle qu'on établirait et qui ne serait d'ailleurs pas complète.

M. Morrison: C'est exact.

Le président: On pourrait remédier, au moins, à cette dernière lacune en rédigeant une disposition globale qui permettrait, mettons, au ministre ou au sous-ministre d'étudier lui-même les cas où le fonctionnaire à l'immigration posté à la frontière estime qu'il existe quelque raison supplémentaire pour refuser l'entrée à un candidat. Pour ce qui est de la rigidité, si ces dispositions étaient incorporées au règlement, plutôt qu'à la Loi, vu le nombre de règlements que l'on adopte chaque année, j'ai peine à croire que l'on ne pourrait rédiger un règlement dans un délai assez court pour permettre de régler le problème.

M. Morrison: Monsieur le président, au sujet du premier point, je vous signalerais que, selon moi, il serait bien malheureux que les ministres ou sous-ministres soient forcés à devenir les seuls juges de ce genre de cas. A la vérité, telle était la situation, à peu de chose près, il n'y a pas si longtemps; or, on en était arrivé au point où le sous-ministre de l'époque—avant la création de la Commission d'appel de l'Immigration et pour diverses autres raisons—au temps du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, pouvait rarement faire quoi que ce fût, si ce n'est étudier les dossiers. Lui-même ou le directeur de l'Immigration, vu l'interprétation qu'on faisait alors de la Loi, étaient les deux seuls personnages qui eussent le moindre pouvoir discrétionnaire. On connut alors un coup terrible pour l'administration. On a été injuste pour les particuliers qui attendaient une décision et on a abouti à une monstruosité...

Quant à la seconde partie de vos remarques au sujet de la souplesse des règlements et de la possibilité d'apporter les modifications nécessaires, je suis d'accord; il n'y a pas là d'obstacle insurmontable; néanmoins, je préférerais m'inquiéter de la difficulté que pose l'observation de ce principe, étant donné l'expérience malheureuse que nous avons eue en raison de mesures trop rigides et vu que, d'après nos connaissances, il n'y a pas deux cas d'immigrants qui soient identiques. Il existe toujours des différences, de sorte que si, faute de souplesse, les fonctionnaires ne peuvent pas porter des jugements raisonnables, encarcanés qu'ils sont dans les dispositions de la loi, on aboutit à une situation des plus confuses. On recevra des plaintes de toutes sortes provenant de tous côtés, et non pas du seul particulier qui se lassera et dont la famille se lassera aussi. Les députés recevraient alors des lettres encore plus nombreuses que maintenant. Je vous ai donné mon opinion personnelle, mais je crois vous avoir exposé assez justement les faits, comme mes collègues, je l'espère, en conviendront.

M. Beasley: Je suis certes d'accord; aussi, est-ce pour cette raison que le pouvoir discrétionnaire a été inséré dans les règlements. Ou bien on l'admet, ou bien on s'en tient à un ensemble parfaitement rigide de règlements, énoncés avec force détails et précisant tant les cas admissibles que les autres, règlements que nos agents seraient tenus de faire respecter à la lettre et servilement. Je ne peux qu'appuyer les dires de M. Morrison et convenir qu'il est très difficile de préciser, dans un règlement, tous les cas susceptibles de se produire où il ne serait ni raisonnable ni sensé d'appliquer la loi à la lettre. Prenons le cas d'une mère âgée de 59 ans et demi, qui a besoin d'un certain nombre de points. Il se

• 1225

trouve que toute sa famille est au Canada. Cette dame devient veuve et reste seule en pays étranger. Sa famille, établie au Canada, est toute disposée à s'en occuper, cette personne n'allant sûrement pas se présenter sur le marché du travail. Or, si l'on applique la loi à la lettre, elle n'a pas le droit de venir ici. Peut-être cet exemple est-il mal choisi; il illustre néanmoins d'autres cas dont on peut difficilement prévoir l'éventualité et qui, si on les traite d'après la lettre de la loi, causeront certainement des difficultés aux particuliers en cause.

Le président: Comment une telle personne peut-elle immigrer?

B. Beasley: Grâce à l'utilisation du pouvoir discrétionnaire.

Le président: Quel pouvoir? Est-ce le ministre qui l'exerce directement dans un cas pareil?

M. Beasley: En l'occurrence, le règlement prévoit la chose.

Le président: L'agent posté à la frontière a-t-il le pouvoir d'admettre un candidat qui n'obtient pas 50 points?

M. Morrison: Oui. Le pouvoir discrétionnaire joue des deux façons.

M. Beasley: Sous réserve des corrections que M. Cross peut apporter, je pense que nos statistiques démontrent qu'il joue beaucoup plus souvent en faveur des candidats inadmissibles qu'à leur désavantage. Peut-être M. Cross pourra-t-il...

M. Cross: Je pense que le rapport cité par le ministre au Comité du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration était de 10 contre 1 en faveur du requérant. En d'autres termes, le pouvoir discrétionnaire a permis d'accorder l'entrée à 10 immigrants qui ne satisfaisaient pas aux normes d'admissibilité; il n'a servi qu'une fois à refuser l'entrée à un requérant inadmissible.

Le président: Monsieur Muir, auriez-vous autre chose à demander?

M. Muir: C'est M. Morrison qui devrait faire les remarques que je vais formuler, mais je les formulerai tout de même. Si vous n'aviez pas ce pouvoir discrétionnaire, comme l'ont expliqué MM. Beasley, Cross et Morrison et comme je le comprends, et si vous disiez aux député, au sujet d'un cas comme celui qu'a cité M. Beasley, que la loi le veut

ainsi et que le requérant est inadmissible, ils s'en prendraient à M. Morrison, de sorte que vous éprouveriez de sérieuses difficultés. Je ne cite là qu'un exemple, évidemment, parmi de nombreux cas où le pouvoir discrétionnaire peut jouer.

M. Cross: Je citerai un autre exemple monsieur le président. Toutefois, ce sera peut-être un raisonnement par voie négative. Supposons un professionnel qui remplit toutes les conditions d'admissibilité; il obtient les 50 points exigés, mais il ne satisfait pas aux normes professionnelles imposées au Canada. Il n'est pas autorisé à pratiquer sa profession et il déclare à notre fonctionnaire en fonction outre-mer qu'il n'est pas disposé à exercer d'autre occupation. Dans un tel cas, je crois que l'agent décidera que cet homme n'offre pas les signes d'un immigrant capable de s'établir avec succès au Canada et il exercera son pouvoir discrétionnaire au désavantage de ce requérant.

M. Williams: Puis-je ajouter, monsieur le président, du simple point de vue de celui qui serait appelé à rédiger une mesure législative qui établirait une liste du genre de celle dont il a été question ici, il suffirait de poser une ou deux de ces restrictions pour concevoir une liste qui comporterait des exceptions à chacun des cas, sans plus de façons; si bien qu'il est presque impossible d'imaginer et de dresser une liste complète. Ceux d'entre nous qui s'y risqueraient se rendraient vite compte que c'est là un exercice d'une extrême rigidité. En vérité, si la Loi sur l'immigration et le Règlement pertinent étaient rédigés de cette manière, ils constitueraient un document aussi volumineux que l'annuaire téléphonique.

J'oserais dire qu'il est de beaucoup préférable, à mon humble avis, et la loi serait bien mieux et plus justement appliquée, si l'on maintenait le faible pouvoir discrétionnaire qui existe déjà. Comme on l'a fait remarquer, ce pouvoir a été réduit radicalement, puisqu'il était autrefois considérable, et l'on s'est sérieusement efforcé de le ramener à un niveau pratique. L'évaluation personnelle compte pour seulement 15 points; or c'est à ce point de vue que le pouvoir discrétionnaire s'exerce le plus. Presque toutes les autres normes d'évaluation s'en tiennent d'assez près aux faits, sans comporter de jugement discrétionnaire. L'étape définitive comporte comme vous l'avez souligné, un tel jugement, mais on s'est efforcé de ramener celui-ci à des proportions raisonnables. Vous observerez aussi que, dans les cas où l'on use d'un pouvoir dicrétionnaire en dernière étape, il faut l'approbation d'un agent supérieur désigné par le ministre. Cela dénote probablement, comme l'a démontré

• 1230

votre question principale, qu'on a reconnu l'existence du problème et qu'on a tenté de remédier à ses côtes injustes en modifiant les dispositions législatives.

Le président: Certes, vous dites vrai, d'une manière générale, en ce qui a trait à l'admission des immigrants; toutefois, pour ce qui est de la question qui nous intéresse le plus, soit les documents d'interprétation, je ne saurais accepter le fait que vous n'ayez pas de liste. Il existe bel et bien une liste; elle se trouve dans les directives. Cette liste peut facilement être modifiée et elle n'est pas à la disposition du public; seuls vos propres agents peuvent la consulter. Il y a donc une liste, mais elle est d'un genre plus commode, à votre point de vue. La question pour nous est de savoir si ce genre de liste assure au public une protection suffisante.

M. Williams: Je ne dirais pas que cette liste est exhaustive; les modifications qu'on y apporte résultent des réactions aux situations qui se présentent de temps à autre, c'est tout. En vérité, si nous tentions d'établir des mesures législatives suivant ce procédé, nous accuserions toujours un retard par rapport à la situation que nous voudrions redresser.

Le président: Mais s'il s'agit plutôt de règlement que de mesure législative, on n'aura pas nécessairement les mêmes difficultés. Monsieur Morden, monsieur Pépin, avez-vous des questions à poser?

M. Morden: Ma question a trait à l'adoption des mesures législatives. Dans le cas du paragraphe 4) de l'article 32—j'ignore si l'on a abordé ce point—a-t-on fait part au requérant auquel on refuse l'entrée, des raisons sur lesquelles le fonctionnaire à l'immigration doit se fonder et qui doivent être approuvées? Deuxièmement, sont-elles rendues publiques? Le public est-il mis au courant de quelque façon?

M. Morrison: Monsieur le président, si ma mémoire est fidèle, je pense que les raisons ne sont probablement pas communiquées au requérant; en tout cas, elles ne le sont sûrement pas s'il s'agit d'un refus signifié à un requérant d'outre-mer. La chose sera peut-être divulguée si le refus est signifié au Canada, et c'est alors le deuxième stade de l'enquête de l'immigration qui s'ouvrirait, si la personne refuse ou néglige de quitter le pays de son gré et doit comparaître devant un agent spécial d'enquête, qui déterminera s'il y a lieu légalement de la déporter. Si l'on accordait un pouvoir discrétionnaire qui joue en faveur du requérant et lui donne son admission, on ne mentionnerait aucune raison par-

ticulière; on lui accorderait son visa, et l'affaire serait close.

M. Morden: Mettons que l'immigrant est refusé à la frontière et qu'il y a enquête pour déterminer, je suppose, s'il y a lieu de le déporter. Je présume que les critères sur lesquels on se fonderait pour décider de la déporter reposent sur les raisons que l'agent de l'immigration peut invoquer pour déroger aux normes selon lesquelles le requérant doit présenter les signes d'un sujet qui s'établira avec succès au Canada, à condition que ces raisons soient approuvées. Celles-ci constitueraient matière à débat lors de l'audience, n'est-ce pas? Ne feraient-elles pas aussi l'objet d'un appel interjeté devant la Commission des appels de l'immigration?

M. Morrison: Elles le pourraient.

M. Morden: Elles constitueraient le seul motif sur lequel serait fondé le refus d'admission.

M. Morrison: Pas nécessairement. Tout dépend des circonstances. Supposons que le requérant se trouve au Canada et qu'il y soit venu comme visiteur; supposons qu'il vit à Toronto et présente une demande de séjour à titre d'immigrant, puis que cette demande soit rejetée. Supposons qu'on lui refuse l'admission parce qu'il n'a pas satisfait aux exigences de sélection, qui n'ont rien à voir avec l'état de santé, la nature du casier judiciaire ou autre aspect de ce genre.

M. Morden: Il est rejeté en vertu de l'alinéa b).

M. Morrison: Oui, parfait. L'agent spécial d'enquête doit alors déterminer si, de fait, le requérant a été jugé justement et convenablement, s'assurant que, dans cette évaluation, il n'a pas obtenu le nombre de points voulus et que l'agent examinateur a préféré ne pas exercer le pouvoir discrétionnaire. Tels sont les faits, et l'agent spécial d'enquête ne se soucie que d'établir les faits.

• 1235

M. Morden: Prenons le cas où le requérant a plus de 50 points.

M. Morrison: Et l'agent a décidé d'exercer son pouvoir discrétionnaire, mais lui a refusé l'admission.

M. Morden: Oui.

M. Morrison: Alors, l'agent spécial d'enquête—et je lève ici mon chapeau à mes collègues de compétence supérieure—s'attacherait à établir si l'agent examinateur a soumis à l'approbation de son chef les bonnes raisons qui ont été approuvées et qu'elles ont, de fait, servi de fondement au refus d'admission. Voilà le point légal que l'agent spécial d'enquête doit établir.

M. Morden: Il veut s'assurer que la loi a été respectée.

M. Morrison: C'est exact. Il ne se soucie que des aspects légaux; peu lui importe que le pouvoir discrétionnaire ait été exercé à bon ou à mauvais escient.

M. Morden: Oui, mais il lui faut savoir que des raisons ont été formulées, qu'elles ont été approuvées et il doit connaître ces raisons.

M. Morrison: C'est juste, mais celles-ci ne seront peut-être pas communiquées au requérant au cours de l'audience. Telle était, je pense, votre première question.

M. Morden: Oui, et ma question complémentaire avait trait à la divulgation de ces raisons.

M. Morrison: Voulez-vous répondre à cette question, monsieur Beasley?

M. Beasley: Je ne suis pas sûr de bien saisir la question. Si je la comprends bien, lorsque l'agent examinateur exerce son pouvoir discrétionnaire pour refuser l'admission à un requérant qui obtient les 50 points exigés, il doit présenter un rapport à l'agent spécial d'enquête, précisant qu'il a pris telle décision et exposant les raisons qui l'ont amené à décider que, même si le requérant avait obtenu les 50 points, ses chances d'établissement fructueux au Canada étaient minces. En d'autres termes, il doit donner au complet les raison sérieuses qui lui ont dicté sa décision, après quoi la question est soumise à la'gent spécial d'enquête, qui l'étudie.

M. Morden: D'après vos propos, je vois qu'il est d'usage que l'agent du ministère désigné par le ministre agisse à titre d'agent spécial d'enquête; il est désigné, en vertu du règlement, pour approuver les raisons.

M. Beasley: Non, cela n'est pas tout à fait exact, monsieur le président. L'agent examinateur, lorsqu'il décide d'exercer son pouvoir discrétionnaire et de refuser l'admission, doit obtenir l'approbation de son supérieur. Alors, et alors seulement, il exerce son pouvoir. Ensuite, on entame les formalités en vue de la tenue d'une enquête officielle devant un agent spécial d'enquête, qui peut entraîner un ordre de déportation et donner lieu à un appel interjeté devant la Commmission d'appel.

M. Morden: C'est ce que je comprends. Peut-on expliquer pourquoi les raisons, puisqu'elles aboutissent à règlementer les lignes de conduite relatives au requérant, ne sont pas rendues publiques d'une façon ou d'une autre pour que les futurs postulants connaissent le cas et que d'autres fonctionnaires à l'immigration au Canada soient mis au courant du cas ou d'une série de cas qui ont tous subi le même sort pour les mêmes raisons?

M. Morrison: Monsieur le président, on vient de soulever un point intéressant, mais en vertu de la loi actuelle, les enquêtes spéciales doivent être conduites séparément et privément, non pas parce que nous ne voulons pas qu'elles soient publiques, mais pour protéger l'intimité et les intérêts de l'individu. Que ce soit bon ou mauvais, c'est peut-être discutable. Nous avons entendu des arguments en faveur des deux façons de procéder. Certains voudraient que tout soit public et d'autres défendent le contraire avec autant de vigueur. Je ne crois pas que nous pourrions, vu la loi actuelle, et au sens ou vous l'entendez, rendre publics les renseignements au point où des individus pourraient être identifiés.

M. Morden: Ce pourrait être des décisions qui n'atteindront jamais l'étape de l'agent des enquêtes spéciales. Un homme se présente aux frontières; il est refusé, les raisons sont approuvées et il n'insiste pas. Il se peut qu'un ensemble de décisions soit fondé sur ces mêmes raisons. Je me demande à quel point sont rendues publiques ces politiques que l'on applique.

M. Morrison: En principe, les cas individuels ne sont pas rendus publics.

M. Williams: Pour répondre plus amplement à cette question, je pense que l'article 27 de la Loi sur l'immigration stipule que l'enquête doit être faite privément et énonce clairement que selon la loi, les renseignements recueillis lors des enquêtes ne doivent pas être révélés et que la loi veut aussi que les enquêtes se fassent privément.

• 1240

La Loi de la Commission d'appel de l'immigration offre un exemple d'une conception différente de la même question. Il est stipulé que l'audition d'un appel doit être publique à moins que l'appelant demande le contraire. Il peut demander une audience privée et la Commission y consent.

M. Morden: Je vois que peut-être dans certains cas il peut être avantageux pour la personne en cause d'avoir une audience privée. Mais je me demande pourquoi les faits fondamentaux, laissant de côté ceux qui ont trait à l'identité de la personne en cause, ne pourraient pas être rendus publics, et les lignes de conduites s'appliqueraient à ces faits.

M. Morrison: Monsieur le président, je ne veux pas débattre les mérites de l'une ou de l'autre position mais seulement faire remarquer que dans les limites de la loi existante je doute que nous puissions agir ainsi. Il faudrait modifier la loi. On m'a fait observer que la Commission d'appel de l'immigration qui agit en fonction d'une variante de la loi, publie ou est sur le point de publier quelques une de ses décisions et les raisons qui les ont motivées, comme partie de ses propres façons d'agir. Cependant la loi qui régit la Commission comme l'a fait remarquer M. Williams est un peu différente.

Le président: Messieurs je ne voudrais pas prendre plus de votre temps. Vous pourriez peut-être nous aider en nous fournissant par écrit plus de renseignements à ce sujet. En répondant à cette première question, et c'est compréhensible, vous n'avez pas mentionné les directives ministérielles qui donnent des interprétations générales de la loi étant donné que ce ne sont pas des documents juridiques. J'aimerais vous demander si vous ne compléteriez pas la connaissance que nous avons de votre Ministère et du problème que nous étudions en nous donnant, relativement aux directives ministérielles qui interprètent la loi de façon générale, des renseignements sur les deux sujets suivants: d'abord à quelles exigences de la loi ou des règlements répondent-elles et ensuite combien y aurait-il de directives présentant ce caractère?

M. Morrison: Ce sont des directives qui pourraient être considérées comme interprétatives de la loi plutôt qu'administratives au sens ordinaire, monsieur le président?

Le président: Oui, aussi nous aurons quelque idée des dimensions du problème qui nous inquiète un peu. Il se peut qu'il y ait peu de ces problèmes dans vos directives mais vu que nous n'en connaissons pas le contenu nous ne pouvons pas juger. Cela nous aiderait de savoir combien de directives de ce genre existent.

M. Williams: Si elles existent ou si elles ont été émises au cours d'une certaine période?

Le président: J'ai demandé combien. Ce serait utile si vous pouviez nous donner les chiffres pour 1968 comme pour les autres questions et nous indiquer peut-être aussi si

ce sont des chiffres plus ou moins réguliers pour une année. Peut-être ces directives ne sont-elles pas modifiées très fréquemment et il pourrait être utile de nous dire, que des 200 directives que possède votre ministère, une vingtaine auraient ce caractère.

M. Beasley: Monsieur le président, je voudrais savoir mais je pense que le Comité ne s'intéresse pas aux directives de procédure.

Le président: Cela n'est pas compris dans ma question à moins que quelqu'un veuille en poser une à ce sujet.

M. Morden: Si je comprends bien par procédure vous entendez les règlements d'organisation interne qui n'ont rien à voir...

M. Beasley: Lorsqu'un agent reçoit une demande à Owen Sound, qu'en fait-il? Combien de copies vont où? Où la fait-il parvenir et ainsi de suite?

Le président: Je ne crois pas que nous nous intéressions à ce genre de chose.

M. Beasley: Le gros de notre manuel de directives est de cette nature.

M. Morrison: Je crois, monsieur le président, que c'est à ce sujet que vous aimeriez obtenir des données, ce que nous considérons comme la proportion entre le genre de documents auxquels vous vous intéressez, comme nous le comprenons, et ceux que nous considérerions comme n'étant l'interprétation d'aucune loi?

Le président: Oui.

M. Morrison: Nous verrons ce que nous pouvons faire. Je ne sais pas ce que seront les résultats. Je crois que les chiffres que nous pourrons obtenir seront peu importants et sujets à certaines qualifications. Quoique nous puissions vous les fournir, nous douterions que ce soit ce qui vous intéresse, mais c'est dans le domaine qui peut être discuté.

Le président: Oui. De toute façon ce pourra être utile. Je pourrais lire dans les procès-verbaux d'autres de vos réponses, mais vu que la séance a déjà duré près de trois heures et quart, j'inviterais seulement ceux qui sont ici de poser leurs questions plutôt que d'essayer de poursuivre l'étude des réponses écrites que vous avez données à nos questions. Monsieur Muir? Monsieur Morden? Monsieur Pépin?

M. Pépin: Serait-il possible si nécessaire de consulter votre manuel de directives?

• 1245

M. Morrison: C'est une question, je pense bien, qui devrait être adressée par le président au ministre.

M. Pépin: C'est de ce manuel qu'il était question ce matin.

Le président: Messieurs, vu que nous aurons une séance d'à peu près égale longueur cet après-midi, qui commencera vers 15 heures et demie avec le Bureau du conseil privé je crois que nous devrions clore celle-ci et libérer les fonctionnaires de la Main-d'œuvre et de l'Immigration qui nous ont beaucoup aidés. Je crois que nous devons les remercier sincèrement et ajourner la séance.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1547

Le président: La séance est ouverte.

Nous sommes heureux d'accueillir l'honorable Donald Macdonald, président du Conseil privé et leader de la Chambre qui est accompagné de M. J. L. Cross du Conseil privé et Paul Beseau, conseiller juridique au Conseil privé. Je donne d'abord la parole à l'honorable Donald S. Macdonald.

L'hon. Donald S. Macdonald (président du Conseil privé): Monsieur le président, ma présence ici aujourd'hui se rattache plutôt à mes responsabilités au sein du Conseil privé plutôt qu'à celles de président de la Chambre et je suis ici surtout pour vous présenter M. Jack Cross qui est secrétaire adjoint du Conseil privé, aux décrets du conseil, et qui selon moi est l'homme qui a le plus d'expérience dans ce domaine très difficile que constitue l'élaboration de décrets du Conseil. Aussi le mieux serait-il de demander à M. Cross de présenter son exposé et de répondre à vos questions.

Le président: Je donne donc la parole à M. J. L. Cross, secrétaire adjoint du Conseil privé aux décrets du conseil.

M. J. L. Cross (secrétaire adjoint du Conseil privé aux décrets du conseil): Je vous remercie monsieur Macdonald et vous aussi, monsieur le président.

Au sujet des instruments statutaires, la principale fonction de mon bureau est d'assurer que l'on tient compte des exigences de la Loi sur les règlements, de la Loi canadienne sur les droits et du Règlement qui en découle. Voici quelques-unes des autres fonctions:

Aider les fonctionnaires des ministères à préparer les soumissions au gouverneur en conseil;

Préparer les projets de décrets du conseil en se fondant sur les recommandations qui ont été faites et conformément aux politiques et aux exigences juridiques;

Préparer l'ordre du jour pour la présentation des soumissions et des projets de décrets au gouverneur en conseil;

Tenir un dossier des soumissions et des décrets du conseil;

Rassembler des sommaires mensuels des décrets du conseil pour les déposer à la Chambre des communes.

Je reviendrai par la suite à quelques-unes des fonctions énumérées ci-dessus dans un document intitulé: «Élaboration des décrets du conseil». J'ai préparé pour vous des données sur les décrets du conseil et les instruments statutaires pour vous donner une idée du nombre de décrets du conseil qui ont été approuvés et des ordonnances ministérielles et des proclamations qui ont été publiées de 1963 à 1968 inclusivement. Chacun pourra obtenir un exemplaire de ce document. Peut-être par la suite voudrez-vous me poser quelques questions à ce sujet.

A cette étape de mes observations j'aimerais introduire ce que l'on pourrait considérer comme un exposé historique. J'ai ici une photocopie du premier règlement émis par le gouverneur général en conseil. Le décret du conseil qui établit le règlement est le décret C.P.28 du 1er août 1867. Les ministres présents à la séance étaient l'hon. Georges Cartier, l'hon. Alexander Galt, l'hon. William McDougall et l'hon. Hector Langevin. A mon humble opinion ce règlement est remarquable pour le fond et la forme. Quant à l'interprétation juridique je la laisse aux avocats. Il est intéressant aussi d'observer que l'autorité utilisée pour rédiger le premier règlement du Canada s'intitulait: «Loi modifiant les lois sur les taxes d'accise et changeant les droits qu'elles permettaient d'imposer sur les spiritueux». Les chiffres qui suivent peuvent ne rien prouver mais ils peuvent vous intéresser. Du 1er juillet 1867 au 31 décembre de la même année le gouverneur en conseil a émis deux règlements. Durant une même période, cent ans plus tard, soit de juillet à décembre 1967, le gouverneur en conseil a émis ou modifié 181 règlements.

M. McCleave: Je suppose que Sir John A. Macdonald n'assistait pas à la séance parce qu'il s'était absenté pour mousser ses affaires.

Des voix: Oh! oh!

M. Cross: Pour vous donner une idée assez précise du fonctionnement de mon bureau et pour ne pas prolonger mes observations, je vous soumets un document intitulé: «Recommandations au gouverneur en conseil». Ce document a été préparé pour aider les fonctionnaires des ministères à préparer les soumissions au conseil. L'utilisation de ce document a permis d'améliorer les soumissions.

J'ai un autre document intitulé: «Élaboration des décrets du conseil» que j'ai déjà mentionné et que je lirai pour qu'il paraisse aux procès-verbaux du Comité.

(1) Élaboration des décrets du conseil.

Chaque recommandation doit être soumise au gouverneur en conseil accompagnée de la signature du ministre responsable. Si la mesure recommandée s'étend à des domaines qui relèvent de la responsabilité d'autres ministres, la recommandation devra comporter la signature des ministres en cause pour indiquer leur participation.

La Section des décrets du conseil rédige les projets de décrets en se fondant sur les recommandations transmises par les ministères. La Section essaie d'assurer que chaque soumission soit accompagnée, pour le bénéfice du Conseil, d'une brève note qui indique clairement le sujet et les raisons de la recommandation. Chaque recommandation devrait aussi indiquer clairement l'autorité statutaire exacte, lorsque cela s'applique, et comporter une déclaration précise de la mesure envisagée, suivant d'aussi près que possible la phraséologie de la loi.

Les fonctionnaires devraient consulter le conseiller juridique du ministère pour la préparation de recommandations qu'ils soumettront à l'approbation de leur ministre. De plus la Section des décrets du conseil à la réception des recommandations les étudie avec soin, en consultation avec le conseiller juridique du Conseil privé et les fonctionnaires du ministère en cause, si nécessaire, surtout pour s'assurer que, d'une part, la mesure envisagée exige vraiment l'approbation du gouverneur en conseil et que, d'autre part, elle n'excède pas les pouvoirs du

gouverneur en conseil. L'on prend soin de s'assurer que les décrets du conseil ne puissent avoir d'effet rétroactif à moins que cela ne soit spécifiquement stipulé dans la loi.

Quant aux décrets du conseil qui établissent ou modifient des règlements, les exigences de la Loi sur les règlements et des règlements qui en découlent doivent être respectées. Les ministères soumettent au secrétaire du Conseil privé avant leur présentation au ministre, des copies des règlements proposés pour étude quant au fond et à la forme. Le conseiller juridique du conseil privé travaille en collaboration étroite avec les fonctionnaires des ministères pour assurer que les normes relatives au fond et à la forme sont respectées. Le rôle du conseiller juridique du conseil est interprété de façon large pour lui permettre le droit d'examen et assurer ainsi la conformité avec la loi. Ce n'est que lorsque l'on est parvenu à un texte satisfaisant que les règlements sont soumis au ministre pour recommandation au gouverneur en conseil. Lorsque le ministre formule ses recommandations des copies, pour leur mise en vigueur, sont présentées en français et en anglais.

A plusieurs reprises j'ai mentionné le conseiller juridique du Bureau du conseil privé. J'ai à ma droite le conseiller juridique du Conseil privé, M. Paul Beseau et si vous le

• 1555

voulez vous pourrez lui poser des questions lorsque j'aurai terminé mes observations.

Une autre exigence d'ordre juridique pour les décrets du conseil de nature régulatrice est exposée dans les règlements regissant l'étude de la déclaration canadienne des droits. Les règlements proposés doivent être soumis au ministre de la Justice qui les étudie pour déterminer si aucune disposition n'est pas en contradiction avec les buts ou les dispositions de la Déclaration canadienne des droits. (Cette étude est faite en détail par le conseiller juridique du Bureau du conseil privé lors de l'étude qu'il fait du fond et de la forme). Les projets de règlements qui ne sont pas incompatibles avec la Déclaration des droits sont homologués et signés par le sous-ministre de la Justice avant leur promulgation par le gouverneur en conseil.

Ainsi les exigences juridiques auxquelles il faut satisfaire avant que les décrets de réglementation puissent être présentés pour approbation par le gouverneur en conseil sont assez complexes et demandent du temps.

Les procès-verbaux du Conseil du Trésor qui exigent l'approbation du gouverneur en conseil sont dirigés vers la Section des décrets du conseil après chaque séance du Conseil du Trésor, habituellement une fois par semaine, peu après la séance régulière du Conseil. Ils sont approuvés à titre de décret du Conseil avec sous-désignation pour chaque procès-verbal.

Le quorum aux séances du gouverneur en conseil est de quatre.

Il peut-être intéressant de noter que le quorum de quatre a d'abord été établi par les procès-verbaux de la séance du conseil privé du 1er juillet 1867. Ce quorum de quatre a par la suite été établi par décret du conseil. Le même décret qui énonce les prérogatives du premier ministre.

Les décrets et règlements canadiens de temps de guerre et les décrets et règlements statutaires établis par décret du conseil. C.P.5355 du 30 décembre 1946 sont les précurseurs de la présente Loi sur les règlements. Le comité est au courant du regroupement des règlements auxquel on a procédé en 1947 et en 1955. Vous pouvez cependant vous demander pourquoi après 14 années, il n'y a pas eu d'autre regroupement. Après le regroupement de 1955 des décrets et règlements statutaires, on a décidé de regrouper les règlements sur une base spéciale et lorsque cela devenait nécessaire. Lorsqu'on m'a demandé de travailler avec le conseiller juridique du Bureau du conseil privé à titre de rédacteur afin d'établir un nouveau format pour les règlements et décrets statutaires et pour reviser l'index de façon à indiquer clairement la loi pour toute période de temps donné. Lors de cette revision nous avons aussi tenu compte des propositions que nous avions recues au sujet de l'amélioration de l'index. Les abonnés de la *Gazette du Canada*, Partie 11 ont trouvé notre présent index et surtout la Table des DRS qui ont paru dans ce numéro assez satisfaisants. Nous sommes heureux d'accueillir les propositions relatives à l'amélioration.

La coutume de reviser les règlements comme et quand il est requis a rencontré beaucoup de succès et a coûté moins cher aux contribuables et aux abonnés. Lorsqu'un règlement a été modifié plusieurs fois, ou que des modifications importantes sont à apporter il est souvent bon à la fois pour nous et pour les utilisateurs de procéder à un regroupement. Il est arrivé dans certains cas que le

regroupement n'a pas eu de succès et je pense par exemple au Règlement sur les pêcheries pour les provinces. En ce qui a trait au Règlement sur les pêcheries, il existe des problèmes uniques qui peuvent être très facilement expliqués par les représentants du ministère des Pêches et Forêts. Il n'est pas prévu de poursuivre notre programme actuel d'unification pour une période indéfinie.

Avant de conclure, j'aimerais apporter une correction à une déclaration erronée faite lors de la réunion du Comité le 22 avril. Au cours de la période de questions, le professeur Brown-John a déclaré, et je cite:

> D'après ma propre expérience, je ne connaissais vraiment rien de la rédaction des décrets du conseil. On m'a demandé d'en rédiger un, ce que j'ai fait et, sur-le-champ, j'ai été tenu pour expert ministériel des décrets du conseil. Le comité des

• 1600

> pouvoirs des ministres a fait remarquer la même chose, et a vivement critiqué le fait que presque tout le monde, jusqu'au concierge pour ainsi dire, pouvait rédiger un décret du conseil.

Le professeur Brown-John voulait parler des recommandations au gouverneur en conseil et non pas des décrets du conseil. J'ai le regret de dire que dans certains cas, les recommandations reçues à mon bureau et les premiers jets des décrets du conseil y afférents ne présentent que peu de ressemblances. Il s'agit évidemment d'une erreur de la part des fonctionnaires du ministère qui rédigent ces documents. S'ils prenaient le temps de lire notre brochure intitulée «Recommandations au gouverneur en conseil», ces dernières ne sembleraient pas écrites «par n'importe qui, y compris le concierge».

Avant de terminer, je devrais peut-être faire état de l'accroissement de responsabilités qui sont et qui seront assumées par mon bureau. Les lois déjà votées par le présent Parlement accordent beaucoup plus de pouvoirs au gouverneur en conseil. A elle seule, la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement délègue, dans plus de 40 sections distinctes, des pouvoirs au gouverneur en conseil. L'exercice de chacun de ces pouvoirs exige un décret du conseil qui, au cours de sa rédaction, peut être soumis à toute la machinerie dont j'ai déjà parlé.

Monsieur le président, j'ai limité mes observations au rôle joué par mon bureau dans le cadre de l'élaboration des instruments statutaires. J'espère que le Comité trouvera quelque utilité à ces remarques dans les décisions et les recommandations qu'il formulera.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Cross, de vos excellentes observations. Est-ce que M. Beseau désire ajouter quelque chose à ce point?

M. Paul Beseau (Conseiller juridique auprès du Bureau du Conseil privé): Monsieur le président, je n'ai rien à ajouter pour le moment à moins que les membres du Comité soient intéressés à la nature précise de mes fonctions en ce qui a trait à l'étude des règlements proposés par les ministères.

Le président: Je crois qu'ils aimeraient en être mis au courant et vous pourriez peut-être, en qualité de représentant du ministère de la Justice, nous expliquer la nature de vos rapports avec le Conseil privé du point de vue administratif, c'est-à-dire travaillez-vous dans leurs locaux, ainsi que le degré de collaboration avec le Bureau du conseil privé en ce qui a trait à votre travail.

M. Beseau: En ma qualité de conseiller juridique auprès du Conseil privé, je suis logé à l'édifice du ministère de la Justice et je suis principalement en rapport avec M. Cross au sujet de divers problèmes qui se présentent dans son bureau. Je reçois également des appels et des demandes qui m'engagent à donner mon opinion sur d'autres questions relatives à la bonne marche du Bureau du conseil privé. Mes fonctions primordiales concernent toutefois l'étude des projets de règlements en ce qui a trait au fond et à la forme, ainsi qu'à leur conformité à la Déclaration canadienne des droits de l'homme. Les projets de règlements sont soumis à M. Jack Cross ou à moi-même aux fins d'approbation de leur fond et de leur forme. A ce stade, je prends connaissance du premier jet, et m'efforce de l'étudier soigneusement afin de comprendre exactement l'objectif rechearché. Cela exige bien souvent de longues consultations avec les représentants du ministère qui formule le règlement. Pour chaque groupe de règlements, cela peut représenter trois, quatre ou parfois dix réunions avec ces fonctionnaires avant d'avoir compris les intentions exactes exprimées par les règlements. Dans d'autres cas, les rencontres sont moins nombreuses ou ne sont même pas nécessaires.

Lorsque l'avant-projet définitif a été rédigé, document dont je suis satisfait et que le ministère en cause a accepté, il est renvoyé à ce ministère, estampillé de manière à indiquer que j'en ai approuvé le fond et la forme. Cela englobe non seulement la forme dans laquelle les documents sont établis, mais également l'autorité juridique en vertu de laquelle ils sont ou seront mis en vigueur.

A ce stade, le ministère rédige sa soumission et l'adresse à M. Cross accompagnée de l'avant-projet définitif du règlement ou du projet de règlement tel qu'approuvé pour promulgation par le gouverneur en conseil. Cet ensemble de règlements m'est ensuite adressé par M. Cross aux fins de certification en vertu de la Déclaration canadienne des droits de l'homme.

Tout en étudiant les règlements afin d'en étudier le fond et la forme, je les examine également pour m'assurer qu'ils sont conformes à la Déclaration canadienne des droits de l'homme. En autant que notre «timbre magique» est apposé au dos de chaque page de l'avant-projet remis au ministère et qu'aucune modification n'est apportée au recto de cette feuille, la certification accordée en vertu de la déclaration des droits de l'homme est pratiquement automatique étant donné que j'ai déjà réglé la question lors de la présentation précédente. La lettre de déclaration est alors renvoyée à M. Cross, signée par le sous-ministre de la Justice, et le règlement ou projets de règlement est prêt à être promulgué.

Si quelqu'un a des questions à poser à ce sujet, j'y répondrai avec plaisir.

Le président: Je vous remercie. Vous agissez donc en deux étapes distinctes, soit avant la soumission officielle des documents et après leur présentation officielle alors que vous donnez votre approbation définitive. Êtes-vous également consulté par les ministères avant même que la soumission initiale soit faite?

M. Beseau: Je suis parfois consulté avant qu'une soumission initiale soit faite, car il

• 1605

arrive que le ministère ne sache pas comment rédiger le règlement ou à qui l'adresser. On fait alors appel à mes services; il arrive aussi parfois qu'on me pose des questions sur la manière d'élaborer les règlements.

M. Forest: On ne trouve que très peu de décrets du conseil publiés dans la seconde partie de la *Gazette*. Comment expliquez-vous cela?

M. Cross: Seuls les décrets du conseil exigés par la loi sont publiés dans la seconde partie de la *Gazette*, c'est-à-dire ceux qui doivent être publiés en vertu de la Loi sur les règlements. Ils sont stipulés dans cette loi comme étant des règlements et c'est la raison pour laquelle leur publication est exigée.

M. Forest: Est-ce qu'ils passent tous entre vos mains ou est-ce que certains d'entre eux sont publiés par les ministères?

M. Cross: Non; ils me sont tous présentés. S'il s'agit d'un décret ministériel, il doit être également soumis au Bureau du conseil privé et doit être certifié; auparavant, il est approuvé quant au fond et à la forme. Lorsque le document qui m'est présenté est un décret ministériel, il doit être soumis au conseiller juridique du Bureau du conseil privé aux fins de certification en vertu de la Déclaration canadienne des droits de l'homme. Il est ensuite envoyé à l'imprimerie pour être inséré dans la seconde partie de la *Gazette du Canada*.

Le président: La façon de procéder que vous venez de décrire, monsieur Beseau, s'applique aux décrets du conseil. Quel est le degré de similitude lorsqu'il s'agit de règlements ministériels?

M. Beseau: En ce qui concerne mes fonctions, le procédé est le même. On exige que les documents soient soumis pour approbation quant au fond et à la forme, et on exige également qu'ils soient certifiés en vertu de la Déclaration canadienne des droits de l'homme. Je procède donc d'une manière identique, mais le ministre promulgue le décret lui-même plutôt que par l'intermédiaire d'une soumission faite au gouverneur en conseil.

Le président: D'accord. Vous agissez encore en deux étapes, n'est-ce pas, soit lorsque la soumission initiale est présentée afin d'établir sa forme, puis lorsque la soumission définitive est faite?

M. Beseau: C'est exact.

[*Texte*]

• 1609

M. Marceau: Vous avez parlez de concordance avec la Déclaration des droits de l'homme. Avez-vous des critères précis sur lesquels vous vous basez ou si c'est tout simplement votre interprétation personnelle? En fait, à quoi vous reportez-vous, lorsque vous parlez de concordance avec la Déclaration des droits de l'homme?

[*Traduction*]

M. Beseau: Cela revient vraiment à une interprétation personnelle de la Déclaration des droits de l'homme. Ce document semble être rédigé très clairement. Les deux principaux aspects dont il faut que je tienne compte et qui sont souvent négligés, ce me semble, lorsqu'un projet de règlement m'est soumis sont, en premier lieu, celui qui exige qu'une personne soit entendue en toute justice lorsqu'elle va être dépossédée d'un droit, et deuxièmement la question de discrimination sous quelque forme que ce soit. Voilà les deux principaux délits, si j'ose dire, que je rencontre dans les projets de règlements.

Le président: Pouvez-vous me dire jusqu'à quel point cela présente un problème? En d'autres mots, quel est le degré d'utilité de cet examen lorsqu'il s'agit de déceler une application trop zélée ou trop rigoureuse des droits de réglementation d'un ministère?

M. Beseau: Je crois que cette fonction est très utile et nécessaire. Je ne dirais pas que les ministères deviennent trop zélés, mais je crois qu'ils oublient dans certains cas que certaines exigences doivent être respectées. J'ai rarement des difficultés avec les représentants de ministères lorsque je leur fais remarquer qu'un article, tel que rédigé, semble contraire à la Déclaration des droits de l'homme et qu'il ne recevra pas mon approbation sous cette forme. Ils réétudient immédiatement le cas et trouvent le moyen d'émettre un avis public et d'organiser une réunion ou autre initiative de ce genre.

Le président: Avez-vous des ennuis avec les ministères étant donné que vous êtes à la fois le conseiller préliminaire et celui qui prend les décisions définitives? Vous leur faites connaître ce que sera votre position ultérieure. Serait-il préférable qu'une autre personne soit également en cause?

M. McCleave: Oui, nous pouvons vous opposer la Déclaration des droits de l'homme.

M. Beseau: Parfois, lorsqu'un litige survient entre le conseiller juridique d'un ministère et moi-même, nous faisons alors toujours appel au sous-ministre de la Justice.

Le président: Je vois.

M. Beseau: Il est le procureur général adjoint et a l'autorité de prendre la décision définitive à cet égard.

Le président: Le conseiller juridique d'un ministère est également un fonctionnaire du ministère de la Justice n'est-ce pas? Dans ce cas, vous êtes tous deux sous l'autorité du même supérieur?

M. Beseau: A l'heure actuelle, cela est fondamentalement exact; il existe cependant dans certains ministères des conseillers juridiques qui ne sont pas englobés par le ministère de la Justice.

Le président: Préfereriez-vous qu'il existe une échelle plus précise, ou une série de normes sur lesquelles vous pourriez fonder votre jugement?

M. Beseau: Je ne suis pas sûr de bien comprendre la question.

Le président: Vous avez reconnu que la décision visant à établir si oui ou non les avant-projets enfreignent la Déclaration des droits de l'homme laissait énormément de champ à l'initiative personnelle; préféreriez-vous qu'il existe des directives plus précises, ou croyez-vous qu'elles sont adéquates?

M. Beseau: Je n'ai pas encore éprouvé de grandes difficultés à interpréter la Déclaration canadienne des droits de l'homme. Dans le doute, il ne s'agit que de consulter la jurisprudence, notamment celle qui s'applique à un domaine donné. Dans les autres cas, je pense que la plupart des gens peuvent lire la Déclaration canadienne des droits de l'homme et en arriver à une idée assez précise à son sujet.

Le président: Monsieur McCleave?

M. McCleave: A ce sujet, monsieur le président, je pense qu'il y a un certain nombre d'années le Comité des procédures a présenté un rapport sur cette question, établissant des directives qui, je crois, étaient analogues à celles en usage au Royaume-Uni et qui étaient peut-être légèrement différentes de celles en vigueur en Saskatchewan et au Manitoba. Avez-vous étudié ce rapport?

M. Beseau: Non monsieur.

Une voix: En quelle année était-ce, Robert?

M. McCleave: C'était en 1964. Des témoins entendus antérieurement ont également donné les résultats de l'application de ces directives dans ces deux provinces. Vous n'êtes pas au courant de cette étude?

M. Beseau: Je suis au courant de l'étude, mais je n'ai pas eu l'occasion d'en prendre connaissance. Je dois ajouter que je suis la seule personne à étudier les règlements de tous les ministères de l'État.

M. McCleave: Une journée ne compte que 24 heures.

M. Beseau: La lecture ne laisse que peu de temps.

M. McCleave: Je suis conscient de vos difficultés, monsieur, et il ne s'agissait pas d'une critique.

Monsieur Cross, si tous les règlements que nous avons réunis étaient mis ensemble, est-ce que les 30 pieds occupés par les *Great Books* sembleraient plutôt minuscules?

M. Cross: Je ne crois pas que l'unification de nos règlements actuels comprendrait beaucoup plus qu'un livre supplémentaire par rapport à la collection de 1955. Comme vous le savez, l'édition de 1955 se compose de trois tomes. Une unification à l'heure actuelle serait renfermée en quatre volumes étant donné que nous avons groupé les règlements tel qu'exigé et au moment opportun. Lorsque nous avons adopté ce programme, nous avions notamment l'intention de ne pas congestionner vos rayons avec des règlements et des modifications.

• 1615

J'espère ne dévoiler aucun secret en disant que nous étudions la possibilité d'imprimer les règlements sous un format analogue à celui des statuts, c'est-à-dire avec les versions anglaise et française côte à côte. J'en ai une épreuve, et je m'excuse de ne pas l'avoir apportée avec moi; nous avons en effet atteint ce stade. Il reste cependant à effectuer un travail considérable, et j'ai donc l'impression que notre prochaine unification sera semblable à celle des statuts étant donné que nous nous efforçons de donner au format de nos règlements statutaires celui des statuts.

M. McCleave: Je ne pense pas que personne s'oppose à cette façon de procéder, monsieur Cross. Dites-moi, est-ce que l'unification de 1955 découlait de la promulgation de la Loi sur les règlements, ou était-ce simplement une initiative interne prise sans directive spéciale ou autorité statutaire?

M. Cross: Je crois que le gouverneur en conseil a le droit, en vertu de la Loi sur les règlements, de procéder à ce groupement à son gré.

M. McCleave: Ma deuxième question, monsieur le président, concerne les moyens utilisés en Saskatchewan voici deux ou trois années passées—je ne suis pas sûr de la date mais elle est assez récente—afin de résoudre le problème des règlements et d'adopter leur propre loi sur les règlements. A la toute fin de ce texte de loi, il est stipulé que tous les décrets du conseil non représentés ou réapprouvés avant une certaine date seront abrogés. Je crois, monsieur le président, que j'interprète correctement la signification de cette loi de la Saskatchewan. Je suppose qu'il est possible que notre Comité en vienne à étudier quelque chose de ce genre avant de formuler nos recommandations à la Chambre. Cependant, nous avons affaire à un volume de règlement qui est environ dix fois supérieur à celui d'une province quelconque.

En premier lieu, est-ce que cela vous semble comme une initiative qui devrait être adoptée, ou est-ce que ce groupement dont vous avez fait état précédemment suit ce mode de procédure?

M. Cross: Je crois que notre programme actuel d'unification des règlements, appliqué tel qu'exigé et au moment opportun, suit ce mode de procédure.

M. McCleave: L'unification proprement dite est donc approuvée par Son Excellence?

M. Cross: Très certainement.

M. McCleave: De fait, tout ce qui est contenu dans ces trois ou quatre volumes représente les décrets du conseil qui sont en vigueur, et tout ce qui précède et dépassé, révoqué.

M. Cross: C'est exact. Les nouveaux règlements remplacent les anciens.

Le président: Monsieur Marceau?

[*Texte*]

M. Marceau: Monsieaur Beseau, je ne sais si c'est un lapsus ou si c'est la vérité mais vous avez dit que c'était le sous-ministre qui avait le dernier mot.

[*Traduction*]

M. Beseau: Je m'excuse, mais je ne comprends pas le français et l'interprétation ne me parvient pas.

[*Texte*]

M. Marceau: Vous avez dit tout à l'heure, je ne sais si c'est par erreur ou si c'est exact, que c'est le sous-ministre qui a le dernier mot. Je trouve cela assez anormal. Il me semble qu'il appartiendrait plutôt au ministre de prendre la décision finale concernant l'interprétation.

[*Traduction*]

M. Beseau: Oui, en effet, cela est évident. C'est le ministre ou, à la fin du compte, je suppose, les Chambres qui auraient le dernier mot mais, du point de vue pratique, lorsqu'il y a divergence d'opinion entre les deux fonctionnaires du ministère de la Justice travaillant sous les ordres du sous-ministre et du ministre, c'est le sous-ministre qui décide généralement de l'application pratique de la loi dans ce cas. Seule une question d'importance particulière serait soumise à la décision du ministre.

M. Macdonald (Rosedale): Est-ce que la formule correcte ne serait pas que les opinions divergentes des fonctionnaires soient soumises au ministre et que ce dernier accepte ou rejette celles-ci sous forme de décision définitive?

• 1620

M. Beseau: Oui, cela est exact. La plupart des directives requises par les ministères sont demandées par une lettre adressée au procureur général adjoint du Canada et en sa qualité, le sous-ministre de la Justice formule son opinion, sous forme de lettre expédiée au ministère en cause.

Le président: En autant que je m'en souvienne, le sous-ministre est chargé de cette responsabilité en vertu de la Déclaration canadienne des droits de l'homme; n'est-ce pas exact, monsieur Morden?

M. Morden: Je crois qu'en ce qui a trait aux règlements formulés en vertu de la Loi sur la Déclaration canadienne des droits de l'homme cela est stipulé, mais en ce qui concerne la Déclaration des droits de l'homme proprement dite, l'initiative est laissée au ministre.

Le président: Ah bon. Le Ministre a parlé de la Déclaration des droits de l'homme et le sous-ministre, des règlements, n'est-ce pas?

M. Beseau: Vous avez raison, je crois.

Le président: Monsieur Marceau.

[*Texte*]

M. Marceau: Monsieur Cross, vous avez surtout fait allusion à la Déclaration des droits de l'homme. Mais quels sont les autres critères sur lesquels vous vous basez pour la rédaction ou l'acceptation des soumissions pour les ordres en conseil, tel que vous l'avez donné?

[*Traduction*]

M. Cross: Je regrette, mais je ne saisis pas bien vos questions.

[*Texte*]

M. Marceau: Vous avez fait allusion à la Déclaration des droits de l'homme, mais y a-t-il autre chose qui entre en ligne de compte pour la rédaction des ordres en conseil?

[*Traduction*]

M. Macdonald (Rosedale): Tenez-vous compte d'autres critères outre la Déclaration canadienne des droits de l'homme lorsque vous décidez de rejeter un décret?

Le président: Vous voulez dire un projet de décret, j'imagine?

M. Macdonald (Rosedale): En effet.

M. Cross: Il y a bien des motifs pour lesquels on rejette et l'on renvoie des projets de règlements soumis au gouverneur en conseil. Si nous ne pouvons découvrir l'autorisation en vertu de laquelle le gouverneur en conseil pourrait statuer sur une requête, nous consultons les fonctionnaires et, si ces derniers ne peuvent citer d'autorité à cette fin, alors la requête est généralement retirée. Quoi qu'il en soit, la décision finale ne relève pas de moi. Si, à mon avis, les fonctionnaires du ministère ne peuvent me convaincre de l'existence de l'autorité nécessaire, et s'ils désirent quand même obtenir un décret du conseil, alors la décision finale relève du gouverneur en conseil. Je présente au gouverneur en conseil la requête, accompagnée des renseignements que j'ai en ma possession, ainsi que des renseignements que j'ai reçus de notre conseiller juridique, puis le conseil décide si un décret doit être adopté.

Le président: Monsieur Macdonald.

M. Macdonald (Rosedale): Sauf erreur, le critère principal, c'est l'existence d'une autorisation, limitée ou non, en vertu de la loi en question pour l'adoption du décret du conseil. Par conséquent, le premier critère que vous allez examiner c'est le statut même afin de déterminer s'il renferme le pouvoir d'adopter un décret.

M. Cross: C'est exact. C'est pourquoi nous demandons dans notre mémoire que l'autoristion exacte soit citée. Puis, nous examinons cette autorisation afin de nous assurer que le gouverneur en conseil n'outrepasse pas ses pouvoirs.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Pourrais-je poser une question complémentaire à la série de questions que j'ai posée au sujet de l'expérience en Saskatchewan? Il me semble maintenant que si le Comité recommande que les principes directeurs gritanniques—ou bien ceux du Manitoba ou de la Saskatchewan ou une combinaison de ces principes—soient consignés à la Loi sur les règlements et, bien entendu, dans les quatre ou cinq volumes de la codification, il faudrait les réexaminer, compte tenu de ces principes directeurs afin de déterminer si les décrets du conseil s'y conforment, n'est-ce pas?

M. Cross: Oui, je le crois.

M. McCleave: Pourriez-vous nous dire, monsieur Cross, si, d'après votre expérience, cela imposerait des dates-limites? Loin de nous l'idée, en formulant une telle recommandation, de vous accabler vous ou vos amis qui se trouvent des nôtres. Nous ne voulons pas imposer un fardeau trop onéreux au Bureau du Conseil privé.

M. Cross: Je crois que M. Beseau pourrait répondre mieux que moi à cette question. Il sait tout le travail que l'examen de ces règlements entraîne et si nous devions établir une codification, il faudrait que les ministères les réexaminent et les soumettent au Bureau du conseil privé. Si ma mémoire est fidèle, nous espérions terminer assez rapidement la dernière codification—et j'entends par là qu'elle n'exigerait qu'une couple d'années—mais il a

• 1625

fallu beaucoup plus de temps que cela, car nous avons éprouvé de la difficulté à obtenir que les ministères codifient tous leurs règlements, qu'ils s'assurent de n'en pas avoir oublié, puis que le conseiller juridique les examine tous.

M. McCleave: D'après cette réponse, je suppose qu'au début ce sont les ministères qui scrutent et examinent les décrets du conseil, compte tenu des principes directeurs, puis qui présentent les nouveaux décrets du conseil à votre propre bureau?

M. Cross: C'est exact.

M. McCleave: Par conséquent, compte tenu de cette hypothèse...

M. Cross: Il faudrait donner des instructions aux fonctionnaires des ministères pour

leur indiquer ce qu'il faudrait faire. Il nous faudrait établir une date-limite, puis ce serait à eux d'essayer de s'y conformer. Peut-être pourrions-nous, après avoir reçu tous les règlements pour la promulgation finale, estimer la période de temps qui serait nécessaire.

M. McCleave: Trois ans constitueraient-ils une période raisonnable?

M. Cross: Oui, à mon avis.

Le président: Monsieur Beseau, sauf erreur vous êtes au ministère de la Justice le seul fonctionnaire responsable des décrets du conseil. Cela signifie-t-il que tous les 3,582 décrets du conseil qui ont été approuvés en 1968 vous sont passés par les mains?

M. Beseau: En général, les seuls instruments ou propositions qui donnent lieu à l'adoption de décrets du conseil et que je verrais moi-même sont ceux qui, aux termes de la Loi sur les règlements, doivent être soumis pour approbation quant à la forme et à la rédaction. Les autres décrets du conseil ne passent pas par mon bureau.

Le président: Ah bon. Par conséquent, en tenant compte des chiffres présentés par M. Cross, il y en aurait au moins, pour l'année dernière, 364 plus 169, je suppose.

M. McCleave: Environ un par jour.

M. Beseau: Oui.

M. McCleave: Ainsi que les proclamations, je suppose.

M. Beseau: C'est le ministère de la Justice qui rédige les proclamations. Je ne les vois pas toutes moi-même, car c'est mon prédécesseur qui s'en occupe, ce qui allège un peu mon fardeau.

Le président: Par conséquent, vous étiez chargé, l'an dernier, de la publication de 364 décrets du conseil et 169 ordonnances ministérielles.

M. Beseau: A peu près.

Le président: Et en outre, on vous a consulté au sujet de décrets qui n'ont peut-être pas été émis l'an dernier.

M. Beseau: C'est juste. Certains décrets n'auraient pas été promulgués l'an dernier; en outre, une petite proportion des décrets qui avaient été soumis peuvent avoir été retirés pour un motif quelconque.

Le président: Même alors, j'imagine que 533 ordonnances constituent une tâche formidable. Il vous faut sans doute travailler de longues heures pour accomplir toute cette besogne?

M. Beseau: En effet.

Le président: Monsieur Cross, êtes-vous le seul membre du Bureau du conseil privé qui vous occupez des décrets du conseil? Ou bien y en a-t-il d'autres dans votre service?

M. Cross: J'ai deux adjoints qui m'aident à rédiger les décrets du conseil.

Le président: Monsieur Marceau.

M. Marceau: Monsieur Cross, avez-vous quelques propositions à faire au Comité afin d'améliorer le travail dans votre secteur?

M. Cross: Je crains de ne pouvoir saisir la question.

M. Marceau: Avez-vous quelques propositions à faire au Comité?

M. Cross: Afin d'améliorer la procédure du Bureau du conseil privé?

M. Marceau: Oui.

M. Cross: Indépendamment des fonctions du Conseil privé?

Une voix: Peut-être que le traitement pourrait être amélioré.

M. Cross: Le greffier du Conseil privé prête une oreille attentive aux propositions que je fais afin d'améliorer le fonctionnement de mon bureau. Quoi qu'il en soit, je m'occupe de la préparation des décrets du conseil et des instruments statutaires en conformité des lois en vigueur. Si vous, messieurs, à titre de conseillers, désirez modifier cet état de choses, je vais agir en conséquence, mais je suis très satisfait de la façon dont les choses se passent actuellement. Quoi qu'il en soit, j'estime que notre conseiller juridique est surmené.

• 1630

Le président: Qu'en est-il de vous-même?

M. McCleave: M. Beseau pourrait peut-être répondre à votre place.

M. Cross: Laissons à d'autres le soin d'en décider.

Le président: Notre avocat-conseil a-t-il des questions à poser?

[*Texte*]

M. Pepin (Avocat et conseiller juridique près le ministère de la Justice): J'aimerais poser une question à M. Cross. Je ne la pose pas à M. Beseau, parce que j'ignore s'il est à l'emploi du ministère de la Justice ou du Conseil privé; il semble avoir une double personnalité. Le Conseil privé revise-t-il les règlements, tant en ce qui a trait à la forme qu'à la substance des règlements qui seront adoptés par des autorités autres que le gouverneur-général en conseil?

[*Traduction*]

M. Cross: C'est le bureau de M. Beseau qui en serait chargé.

M. Beseau: Si j'ai bien compris la question, vous avez demandé si le Bureau du conseil privé revise les règlements de sa propre initiative?

M. Pepin: Revise-t-il des règlements qui doivent être adoptés par les autorités fédérales autres que le gouverneur en conseil?

M. Macdonald (Rosedale): Les règlements d'initiative ministérielle?

M. Beseau: Pas à moins qu'il ne s'agisse de règlements au sens de la Loi sur les règlements. Certains règlements établis par la Commission canadienne des transports passent par mon bureau, de même que ceux qui sont établis par la Commission de la Fonction publique et diverses autres commissions du même genre. Je ne les reçois pas tous. Certains d'entre eux ne sont pas des règlements au sens de la Loi sur les règlements.

M. Pepin: Lorsque vous faites ce genre de travail, vous ne travaillez pas pour le compte du Conseil privé mais pour le compte du ministère de la Justice, n'est-ce pas?

M. Beseau: Oui, en principe c'est juste, je crois. Il me faudrait y réfléchir quelques instants avant de l'affirmer.

M. Pepin: Décidez-vous parfois quels règlements doivent être publiés et quels règlements ne doivent pas l'être? Tranchez-vous parfois ce genre de question?

M. Beseau: Oui, parfois. Les règlements me viennent de M. Cross qui m'envoie un mémoire me demandant s'ils doivent être publiés. Si je n'en suis pas absolument sûr, je dis publions-les quand même, car ce n'est pas la mer à boire que de les publier, surtout s'il s'agit d'une brève ordonnance. Mais si les règlements comprennent une centaine de pages, alors j'approfondis la question pour voir s'ils doivent être publiés ou non. Je m'assure si la Loi sur les règlements exempte ces règlements de la publication. Quoi qu'il en soit, si un doute subsiste alors je dis: publions-les.

M. Morden (avocat-conseil adjoint du Comité): A cet égard, monsieur Beseau, si vous avez quelque doute, alors vous les publiez? Par conséquent, toutes les autres dispositions de la Loi sur les règlements concernant l'enregistrement, le dépôt devant le Parlement et ainsi de suite s'appliqueraient?

M. Beseau: C'est exact.

M. Morden: Toutes ces formalités concernant la publication des règlements sont-elles réellement nécessaires? Vous dites que vous vérifiez d'abord la forme et la rédaction des règlements, puis vous les renvoyez au ministère qui les transmet à M. Cross. Ce dernier vous les retransmet afin que vous déterminiez s'ils enfreignent ou non la Déclaration des droits de l'homme. Y a-t-il quelque raison pour laquelle vous ne pourriez pas remplir toutes ces formalités en une seule fois?

M. Beseau: Non, mais j'ai constaté qu'il vaut mieux m'assurer que les ministères n'ont pas modifié mon projet après que je le leur ai renvoyé; parfois, je constate que c'est ce qui se produit.

• 1635

M. Morden: Vous êtes, bien sûr, au courant de tous les rouages. Mais à mon avis si vous apposiez sur un exemplaire un timbre intitulé «approuvé pour la forme et la rédaction» et aussi, bien entendu, pour ce qui est de la Déclaration des droits...

M. Beseau: Mais même si l'exemplaire porte ce timbre, ils pourraient modifier les règlements avant qu'ils soient transmis au gouverneur en conseil. De la façon dont nous procédons, lorsqu'ils me parviennent pour la seconde fois, je puis m'assurer qu'ils n'ont pas modifié l'exemplaire que je leur ai transmis.

M. Morden: Mais aucune disposition statutaire ou réglementaire ne vous contraint à les parcourir deux fois.

M. Beseau: En effet.

M. Morden: Je constate que dans l'article 4 des règlements établis sous le régime de la Loi sur les règlements, vous êtes tenus de les

examiner pour vous assurer que la phraséologie est conforme aux normes établies. Je crois comprendre qu'il n'y a pas de phraséologie normale. Est-ce exact?

M. Beseau: Oui. Il s'agit généralement des normes qui visent la rédaction des mesures législatives de la Chambre. Je m'efforce d'appliquer ces normes dans la mesure du possible pendant le court intervalle de temps que j'ai à ma disposition afin de passer les règlements en revue.

M. Morden: A votre avis, cette phrase signifie-t-elle qu'il faut appliquer les normes relatives à la phraséologie législative en général?

M. Beseau: En général, oui, puis de s'assurer que nous sommes autorisés à édicter le règlement proposé.

M. Morden: M. Marceau a posé une question au sujet des autres critères applicables aux règlements or, j'ai constaté que dans vos recommandations au gouverneur en conseil vous refusez d'approuver un règlement ayant un effet rétroactif, à moins qu'un article particulier n'autorise cette pratique. S'agit-il d'une règle qui a été formulée par votre bureau et qui s'applique à tous les cas?

M. Beseau: Sauf erreur, cette règle a été formulée par les tribunaux, c'est-à-dire que vous ne pouvez donner un effet rétroactif à quoi que ce soit à moins que vous n'y soyez autorisé. Par conséquent, ce n'est pas une décision que j'ai prise de ma propre initiative.

M. Morden: En d'autres termes, vous jugeriez qu'il s'agit d'un règlement anticonstituonnel à moins qu'il ne soit spécialement autorisé.

M. Beseau: C'est exact.

M. Morden: Qu'en est-il des règlements qui sous-délèguent le pouvoir d'établir de nouveaux règlements? Que faites-vous dans un tel cas?

M. Beseau: A moins qu'il n'existe une autorité afin de sous-déléguer ces pouvoirs, il s'agirait d'une disposition anticonstitutionnelle.

M. Morden: Vous consultez la loi habilitante afin de voir si elle renforme une autorité à cette fin?

M. Beseau: C'est ce que je cherche toujours à faire.

M. Morden: Et si une telle autorité n'existe pas, vous renvoyez le règlement?

M. Beseau: C'est exact, ou bien je biffe cette disposition du règlement qu'on m'a soumise et j'envoie aux intéressés un projet révisé qui ne renferme pas une telle disposition.

M. Morden: Et en leur disant de s'y prendre d'une autre façon?

M. Beseau: Peut-être, ou bien en leur signalant qu'il ne semble pas y avoir d'autre façon, qu'il est loisible au ministre d'établir de tels règlements mais non pas à un directeur ni à quelqu'un d'autre.

M. Morden: Selon votre interprétation de l'article 2 de la Loi sur les règlements, mettons qu'une sous-délégation judicieuse soit faite en conformité d'une autorité expresse. Estimez-vous que l'exercice de ce pouvoir sous-délégué tombe sous le coup de la Loi sur les règlements? Êtes-vous d'avis que vous avez le droit de vérifier la forme et la rédaction de la mesure législative sous-déléguée? Doit-elle être soumise au Parlement?

M. Beseau: S'il s'agit d'un règlement au sens de la Loi sur les règlements, alors je réponds oui; il faudrait suivre la filière ordinaire.

M. Morden: Recevez-vous beaucoup de ces règlements établis en conformité des pouvoirs conférés par des règlements plus anciens?

M. Beseau: En fait, j'en reçois très peu. Je reçois, par exemple, certains règlements sur les pêches. Certains pouvoirs sont sous-délégués au ministre des pêcheries ou à une personne autorisée dans une province particulière. Certaines provinces envoient des ordonnances établies par leur propre ministre et traitant d'un certain sujet en demandant qu'elles soient approuvées en ce qui concerne la forme et la rédaction; mais ces ordonnances sont loin de nous être toutes transmises.

• 1640

M. Morden: En ce qui concerne certains autres critères, mettons que vous receviez un règlement fondé sur une loi habilitante qui confère une large mesure de pouvoirs discrétionnaires au fonctionnaire chargé de l'application du règlement. Estimez-vous qu'il y aurait lieu d'appeller l'attention du ministère à cet égard? De tels pouvoirs discrétionnaires vous sont-ils nécessaires, ou bien estimez-vous qu'il s'agit d'une question importante qui ne susciterait pas de commentaires?

M. Beseau: La démarcation entre la substance et la forme est parfois très subtile. Je pourrais bien soulever auprès du ministère, certains points qui auraient pu, à mon avis, avoir des suites graves dans le domaine de sa compétence, en lui demandant de les examiner de nouveau ou de les porter au moins à l'attention du ministre.

M. Morden: En ce qui concerne l'effet de la loi sur les règlements, quelles que soient les garanties qu'elle comporte, est-il exact de dire que, lorsque le ministère lui-même l'applique une première fois, ce sera lui qui déterminera si les règlements qu'il établit sont dépourvus d'un caractère législatif, et qu'alors vous ne les verrez jamais?

M. Beseau: C'est fort possible.

M. Morden: Le ministère a donc, en pratique, le dernier mot à dire sur l'applicabilité en l'occurrence des procédures prévues par la loi.

M. Beseau: S'il s'agit de règlements ou de décrets ministériels, je dirai que oui, mais dans les cas qui exigent l'agrément du gouverneur en conseil ou quand les décrets doivent être promulgués par celui-ci, j'aurai probablement l'occasion d'en prendre connaissance.

M. Morden: M. Cross vous les renverrait parce qu'on l'aurait recommandé à ses services?

M. Beseau: C'est exact.

Le président: Monsieur Beseau, depuis quand êtes vous conseiller juridique du bureau du Conseil privé?

M. Beseau: Je le suis depuis le 1er mai 1968.

Le président: Quelles ont été les dispositions prises en vue de votre apprentissage et qu'a-t-on prévu pour vous remplacer si vous êtes malade, par exemple?

M. Beseau: Je suis entré au ministère de la Justice en novembre 1966 et, à titre d'apprentissage, si vous voulez le désigner ainsi, j'ai passé beaucoup de temps à apprendre comment rédiger des règlements et des mesures législatives. Puis, le 1er mai 1968, j'ai assumé les fonctions de conseiller juridique, après avoir rédigé et réexaminé des règlements pendant toute une année et demie.

Le président: Que se passe-t-il quand vous allez en vacances ou si vous êtes malade?

M. Beseau: Je dois dire, à mon regret, qu'une grande partie de mon travail s'accumule jusqu'à mon retour. Ce n'est qu'en cas d'urgence que quelqu'un d'autre s'en occupe.

Le président: Ah, oui. Je vous demanderai, tous les deux, de me dire pourquoi on ne pourrait pas publier tous les décrets du conseil. Je veux dire, pourquoi ne pas publier tous les 3582 décrets et supprimer ainsi la nécessité de décider de ceux qui seront ou ne seront pas publiés?

M. Cross: Un résumé des décrets du conseil est, comme vous le savez, déposé à la Chambre des communes. Si l'on en juge d'après les demandes qui nous parviennent après le dépôt de cette liste, l'intérêt qu'éveillent les autres décrets du conseil n'est pas très marqué. Peut-être ce faible intérêt n'en justifie-t-il pas la publication. Toutefois, il me semble que je me mêle là de la politique à suivre, ce qui n'est pas de ma compétence.

M. Macdonald: Je suppose que le principal critère pour ne pas les publier tous est leur manque d'intérêt général. J'imagine que ces documents ont un caractère tellement local et particulier qu'on ne les juge pas intéressants pour le grand public. N'est-ce pas vrai?

M. Cross: Oui. Je ne sais si je l'ai déjà mentionné dans mes observations, mais nous ne considérons jamais les décrets du conseil

• 1645

comme étant autre chose que des documents d'intérêt public. Sinon le résumé, ou la liste, n'en serait pas déposé sur le bureau de la Chambre. Tout le monde peut en prendre connaissance et demander un exemplaire de tout décret du conseil. Nous tâchons de satisfaire à toutes les demandes bien fondées; mais si, par exemple, quelqu'un nous téléphonait pour nous demander la collection de tous les décrets du conseil adoptés en 1968, on ne trouverait pas cette demande raisonnable. La liste existe et chacun peut la consulter et demander tout exemplaire qu'il veut avoir. Je reçois volontiers les personnes en question dans mon bureau où elles peuvent prendre connaissance du décret du conseil qui les intéresse. Je ne vois donc pas que les documents non publiés aient un caractère secret; c'est simplement qu'ils manquent d'intérêt général.

Je regrette de ne pas en avoir la liste; vous pourriez alors jeter un coup d'œil sur le sommaire des décrets du conseil qui a été déposé et vous constaterez qu'un grand nombre de ces documents n'ont aucun intérêt général. Il s'agit peut-être d'une parcelle de terrain qui fait l'objet d'un transfert entre le gouvernement fédéral et une province. Il y en a beaucoup au sujet des réserves indiennes, qui établissent des parcs en réserves, ou concernent le droit de vote des Indiens et ainsi de suite. Vous voyez donc qu'ils ne sont pas d'un inté-

rêt général; mais tous ceux qui en font la demande peuvent se les procurer si leur demande est raisonnable.

Le président: Y a-t-il quelque décret, ou une catégorie quelconque de décret du conseil, qu'on ne saurait se procurer?

M. Cross: Non.

M. Forest: Il appartient au ministère, et non à vous, d'en faire part aux intéressés; vous n'effectuez aucun contrôle à ce sujet?

M. Cross: Aucun.

Le président: Pourquoi, monsieur Cross, avez-vous mentionné séparément, dans votre liste de décrets du conseil, les décisions du Conseil du Trésor approuvées par le gouverneur en conseil?

M. Cross: Dans mes observations, j'ai mentionné que les décisions du Conseil du Trésor faisaient l'objet d'un rapport hebdomadaire au gouverneur en conseil. Ce rapport est numéroté et chaque décision qui y figure reçoit également un numéro.

Si j'ai agi ainsi, c'est pour éviter les confusions avec d'autres rapports qu'on aurait pu publier et dont le comité aurait pu être saisi. On peut nous demander combien de décrets du conseil ont été promulgués au cours d'une certaine année. Si nous indiquons qu'il y en a eu tant, dont tant sont des décisions du Conseil du Trésor, c'est une réponse très nette. Toutefois, si nous en faisons connaître le total, les intéressés consulteront peut-être une autre liste, où le rédacteur a fait figurer chaque rapport du Conseil du Trésor comme un seul décret. Dans ce cas, il y a une contradiction apparente.

Le président: Oui.

M. Cross: Le professeur Brown-John vous a fourni des chiffres à ce sujet.

Le président: En effet.

M. Cross: Si vous y jetez un coup d'œil, vous constaterez un manque d'uniformité qui tient, je crois, à la confusion qui existe entre ce qui constitue d'une part les décisions du Conseil du Trésor, approuvées par le gouverneur en conseil, et, d'autre part, les décrets promulgués par ce dernier.

Le président: Parfaitement, je vois qu'en moyenne chaque décision du Conseil du Trésor renferme 3 décrets, du moins en était-ce à peu près ainsi l'année dernière. La proportion est-elle la même chaque année?

M. McCleave: Monsieur le président, il me semble que M. Forest a soulevé un point très utile lorsqu'il s'est enquis des avis donnés aux intéressés quand un décret n'est pas publié. Le Comité pourrait-il envoyer un questionnaire aux ministères pour connaître leur ligne de conduite à cet égard?

M. Cross: Est-ce que vous pensez à...

M. McCleave: Je regrette, monsieur Cross, mais ma question s'adressait, en réalité, au Président, parce que...

M. Cross: Je m'excuse

M. McCleave: ...il me semble que la décision relèverait du Comité. A mon avis, on ne devrait pas vous demander de faire ce travail. C'est une chose que nous devrions peut-être étudier nous-mêmes.

M. Macdonald: Il s'agit du procédé de notification des particuliers qui pourraient être concernés.

M. McCleave: Oui, dans chaque cas; mais nous pourrions nous servir de la même liste de destinataires qu'auparavant.

• 1650

Le président: Étant donné le temps qu'on a mis à répondre à nos questions précédentes, je ne suis pas sûr que nous obtiendrions une réponse à cette question avant d'en terminer l'étude. Monsieur le doyen Pépin?

Le doyen Pépin: Monsieur Cross, est-il exact de supposer qu'il y a deux catégories de décrets qui ne sont pas publiés, ceux qui relèvent du paragraphe (2) de l'article 9 de la Loi sur les règlements, c'est-à-dire:

> (2) Par règlement, le gouverneur en conseil peut soustraire tout règlement ou toute catégorie de règlements à l'application de l'article 3, etc...

et ceux que vous décidez de ne pas rendre public?

M. Cross: Ceux que nous décidons de ne pas publier sont ceux qu'on ne considère pas comme des règlements.

Le doyen Pépin: Ce ne sont pas des règlements...

M. Cross: Selon la définition de l'article 2 de la Loi sur les règlements.

Le doyen Pépin: Bon.

M. Cross: Il y a, en outre, les règlements exemptés par les règlements établis en vertu de la loi sur les règlements?

Le doyen Pépin: Oui. C'est le C.P. 1954—1787?

M. Cross: Parfaitement, oui.

Le président: Monsieur Morden?

M. Morden: Monsieur le président, en ce qui concerne les questions que vous avez posées au sujet de la publication, les règlements figurant à l'article 9 de la loi—il me semble qu'on y cite 8 lois—et les règlements rédigés aux termes de ces lois sont exemptés des dispositions des articles 3, 4(1), 6 et 7. Cela signifie-t-il selon vous, que ces règlements sont secrets? Je veux dire qu'on n'en a pas fait rapport parce qu'un manuel qui mentionne l'article 9 de la loi canadienne sur les règlements déclare que si le gouvernement souhaite qu'un de ces documents reste secret, il peut faire adopter un règlements aux termes de la loi en question.

M. Cross: Je dirais que non.

M. Morden: C'est bien ce que je croyais. En d'autres termes, si quelqu'un sait que le règlement existe, il peut s'adresser au bureau du Conseil privé ou au ministère et demander à le voir.

M. Cross: Bien sûr.

M. Morden: Autrement dit, il n'y a aucun document de nature législative qui soit secret.

M. Cross: C'est exact.

Le président: Irons-nous jusqu'à dire qu'il n'y a plus un seul décret du conseil qui soit secret au Canada?

M. Cross: Nous ne pouvons aller jusqu'à dire qu'il n'y en a jamais eu.

Le président: Non, c'est exact; mais selon la politique actuelle, il n'y a aucun décret du conseil que le public ne saurait se procurer pour examen.

M. Cross: Selon la politique actuelle, si vous vous présentiez à mon bureau pour vous procurer un des décrets du conseil, vous pourriez l'obtenir.

M. McCleave: Ils sont numérotés dans l'ordre de promulgation? C'est bien l'usage, monsieur Cross?

M. Cross: Dans cet ordre et par année. Nous commençons en 1969 par le numéro 1 pour continuer jusqu'en décembre et recommencer avec le numéro 1 en 1970.

Le président: C'est tellement important, monsieur Cross, que je voudrais revenir sur la question. Direz-vous que cela vaut aussi pour les règlements soustraits à l'application de la loi sur les règlements? C'est-à-dire que toute personne intéressée pourrait se les procurer?

M. Cross: Oui, s'ils figurent dans mes dossiers.

Le président: Et ils y sont versés?

M. Cross: Ils doivent y figurer.

Le président: Ils y sont alors. Est-ce qu'on examine ces...

M. Cross: Non, je modifie ma déclaration sur ce point. Ils figurent dans mes dossiers quand il s'agit de règlements approuvés par le gouverneur en conseil. Il peut y avoir quelque décret ministériel qui ne me parviendra jamais.

M. Macdonald (Rosedale): Tout document, qu'il soit déclaré exempt en vertu de l'article en question ou que vous le considériez comme étant d'intérêt purement local et privé, ou tous les règlements d'ordre général—soit tout document qui enregistre une décision du Conseil—est à la disposition du public pour examen, pour le moins à votre bureau.

M. Cross: C'est bien cela.

Le président: De quelle façon examine-t-on les règlements soustraits à l'application de la loi sur les règlements? Si le gouverneur en conseil les approuve, est-ce qu'ils reçoivent le même genre d'attention que les autres quant à la forme, à la rédaction et à leur conformité avec la Déclaration des droits de l'homme?

• 1655

M. Beseau: Je puis vous donner une réponse. Je ne vois que très rarement ce genre de règlements. Parfois on m'en fait tenir qui sont exemptés, afin d'obtenir mon concours pour la rédaction et l'analyse; mais le ministère en cause me les envoie de son plein gré, car il n'est aucunement tenu de le faire. C'est la seule façon dont je peux prendre connaissance de ces règlements particuliers.

M. McCleave: A-t-on jamais porté à votre attention le cas d'une personne, soudainement victime d'un règlement qu'on a omis de lui signaler comme il le fallait. Pareille plainte vous est-elle jamais parvenue?

M. Cross: Non, pas autant que je m'en souvienne. Mais Paul en a peut-être reçues.

M. Beseau: Non, je n'ai jamais reçu aucune plainte de particuliers. Mais j'ai appris que certains ministères avaient demandé la modification d'un règlement parce qu'ils trouvaient qu'il serait, sous sa forme actuelle, trop sévère dans certains cas particuliers.

Le président: Monsieur Morden.

M. Morden: J'ai une petite question de forme à poser. J'ai relevé, surtout dans les règlements plus récents, que, dans la formule qui précède le texte proprement dit, une disposition législative particulière qui autorise l'établissement du règlement est généralement mentionnée, mais pas dans certains avant-propos qui citent simplement la loi elle-même. En ce qui concerne la forme, est-il nécessaire d'incorporer une ou plusieurs dispositions législatives pertinentes dans la formule qui figure au début?

M. Beseau: Dans les neuf dixièmes des cas je ne vois jamais le mémoire adressé au gouverneur en conseil; je ne vois que les projets de règlement proprement dits. Si je reçois le mémoire, je repère, si possible, l'article ou le paragraphe qui confère l'autorisation nécessaire et je l'insère dans le texte. Dans certains cas ce n'est pas facile.

M. Morden: Non, en d'autres termes, la partie des règlements qui est publiée dans la *Gazette* dit tout au commencement: «...en conformité de tel et tel article de telle loi, recommande...». Vous ne voyez jamais cette partie-là?

M. Beseau: Très rarement. Certains ministères l'envoient en même temps que le règlement proposé, mais ils ne sont pas tenus de le faire, et, d'une façon générale, ils s'en abstiennent.

M. Morden: Croyez-vous qu'il serait opportun d'adopter pour ligne de conduite d'insérer à quelque endroit dans le titre d'un règlement qu'on publie, les articles précis de la loi qui l'autorisent?

M. Beseau: Quand on peut désigner un article, c'est fort souhaitable, à mon avis. On a ainsi une idée de la source qui autorise le règlement en question.

M. Morden: S'il est impossible de désigner un article à cette fin, on ne peut instituer le règlement.

M. Beseau: Une loi comporte parfois plusieurs articles en conformité desquels on établit des règlements. Il y a peut-être cinq ou six articles pertinents. Dans ces cas on dit simplement «en conformité de la loi».

M. Morden: On pourrait aussi mentionner tous les articles.

M. Beseau: Ce serait possible, en effet.

Le président: Nous avons fait tenir à divers ministères un questionnaire comportant un certain nombre de questions. Si je comprends bien, nous recevrons une réponse collective à ces questions par l'intermédiaire du bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement dans son ensemble, je suppose. Cela signifie, j'imagine, si je puis poser la question à M. MacDonald, que vous préféreriez ne pas débattre le sujet en ce moment. La réponse que vous nous donnerez sera-t-elle simplement le relevé de ce que disent les divers ministères, ou s'agira-t-il d'une étude sur leurs réactions, ou encore nous donnerez-vous une réponse unique et officielle au nom du gouvernement?

• 1700

M. Macdonald (Rosedale): Je n'en suis pas absolument certain, car les questions posées ne me viennent pas immédiatement à l'esprit. Je mentionnerai simplement que, si je me souviens bien, le problème consiste en ce que certaines questions, du moins, tendaient à obtenir du ministère une réponse au sujet de la période de temps qu'il lui faudrait pour prendre les dispositions voulues. Pour certains ministères, la réponse était chose facile. D'autres avaient quelques petites difficultés internes ou en rapport avec le bureau du Conseil privé, de sorte qu'ils hésitaient à exprimer une opinion qui les engagerait plus tard. Par l'intermédiaire du bureau du Conseil privé, nous avons tâché de coordonner tout cela et nous espérons que, d'ici le 29 juillet (c'est, je crois, la date que j'avais mentionnée), nous aurons enregistré tous les avis et serons en mesure de vous faire connaître le résultat d'ensemble. Je ne puis dire en ce moment si la réponse aura la forme collective ou s'il s'agira de déclarations distinctes. Nous essayerons de fournir autant de renseignements que possible.

Le président: Je vous remercie. Je dois admettre qu'il y a encore dans mon esprit une certaine confusion au sujet de la mesure dans laquelle les règlements ministériels et les autres qui sont exemptés font l'objet d'une étude. D'une façon générale, si j'ai bien compris, les règlements ministériels vous sont envoyés. Y a-t-il quelque exception à cette pratique, quand les règlements sont de nature législative?

M. Beseau: S'il y a, sur ce point, certaines exceptions, je les ignore. Il se peut qu'un ministère ne me les envoie pas, tout simplement. Dans ce cas, je n'ai aucun moyen de savoir si le service en question se conforme

ou non à la loi sur les règlements. En ce qui a trait aux règlements, il existe certains points d'exemption sur lesquels, j'aimerais—c'est peut-être égoïste de ma part—que le Comité formule certaines recommandations.

Le président: Quel genre de recommandation?

M. Beseau: J'étais présent quand les fonctionnaires du ministère des Transports sont venus ici la semaine dernière et j'ai noté qu'ils avaient indiqué certaines publications du ministère des Transports, notamment le *Canada Air Pilot,* le *Designated Air Space Handbook* et l'*Engineering and Inspection Manual:* Il semble qu'il s'agirait là en quelque sorte de règlements qui entrent dans le cadre de la Loi sur les règlements, mais je ne les revois pas. Il s'agit là de choses très techniques qui portent sur des domaines très spécialisés. Ces publications sont modifiées, selon leur dire, tous les 35 jours et elles sont portées à l'attention des intéressés. Je ne dispose d'aucun moyen présentement qui me permette de les revoir. La situation relative à ces trois documents m'inquiète parce que, à mon sens, ce sont des règlements et je ne vois pas pourquoi ils seraient assujettis à la Loi sur les règlements. L'industrie aérienne semble être bien satisfaite des méthodes employées par le ministère des Transports.

M. McCleave: Monsieur le président, j'ai rédigé quelque chose qui pourrait peut-être recevoir l'approbation du Comité, si nous décidons de recourir à un autre questionnaire. En somme, vu que le Comité estime qu'environ 10 p. 100 des décrets du conseil sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada,* après le paragraphe d'introduction, les membres du Comité aimeraient savoir comment on renseigne les intéressés sur les décrets du conseil non publiés dans la *Gazette.* Le Comité vous serait gré d'expédier un bref exposé aux ministères à ce sujet.

Cela ne les paralyserait pas pour autant. Le questionnaire leur serait expédié et nous recevrions les réponses vers la Noël, soit après la présentation de notre rapport, mais chaque ministère pourrait nous communiquer tout au moins quelques renseignements, ce qui nous permettrait alors de décider des points sur lesquels il faudrait s'enquérir davantage.

Le président: Cela me semble tout à fait juste. Le Conseil privé devrait-il s'en occuper ou devrions-nous nous-mêmes écrire aux ministères ou aux sociétés avec lesquels nous avons déjà communiqué?

M. Macdonald: Le Conseil privé pourrait, à votre gré, se charger de faire le résumé des réponses et, en temps utile, de les coordonner, comme il le fait, par exemple, pour les questions parlementaires, après avoir incité les ministères ou organismes pertinents à fournir les réponces

Le président: Oui. Voilà que le timbre annonce la tenue d'un vote, mais heureusement nous avons pour ainsi dire terminé notre interrogatoire. Comme M. Beseau sera encore des nôtres demain matin, cette fois à titre de représentant du ministère de la justice, nous pourrons alors l'interroger de nouveau au besoin.

Il va de soi que nous sommes très reconnaissants à MM. Beseau, Cross et Macdonald de leur présence cette après-midi et de leurs observations utiles. La séance est levée.

• 0916

Le vendredi 27 juin 1969

Le président: La séance est ouverte. Nous sommes tous heureux d'avoir avec nous, ce matin, le distingué ministre de la Justice du Canada et quatre hauts fonctionnaires de son ministère. Le ministre est accompagné du sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, M. D. S. Maxwell, c.r.; du sous-ministre associé de la Justice, M. D. S. Thorson; du directeur de la section juridique, M. J. W. Ryan et du conseiller juridique du ministère de la Justice auprès du Conseil privé, M. Paul D. Beseau, que nous avions aussi avec nous hier, en sa qualité de fonctionnaire détaché auprès du Conseil privé.

Le ministre de la Justice qui s'intéresse beaucoup aux travaux du Comité, est prêt à nous faire son exposé. Quand il aura terminé, nous pourrons lui poser des questions ou interroger les fonctionnaires qui l'accompagnent. Sans plus tarder, je demanderai à l'honorable ministre de la Justice et procureur général du Canada, M. John Turner, de prendre la parole.

L'honorable John N. Turner (ministre de la Justice et procureur général du Canada): Vous avez dit à juste titre, monsieur le président, qu'il m'était fort agréable d'être ici, accompagné des hauts fonctionnaires de mon ministère qui s'occupent surtout de l'établissement des règlements au ministère de la Justice, parce que, à mon avis, non seulement la fonction de revoir les règlements compris dans le pouvoir de les établir, mais aussi l'attribution de ce pouvoir lui-même appellent l'attention du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif à la fois. De nos jours, à mesure que l'État et le gouvernement étendent leur cadre et prennent de plus en plus de recul, tout comme c'est le cas d'ailleurs pour les autres institutions de notre société, et que le citoyen se sent de plus en plus séparé du processus décisoire, je crois que la délégation des pouvoirs qui fait que le Parlement confie à d'autres une fonction de quasi législateur constitue un aspect auquel le Parlement se doit d'accorder une étude attentive.

Je tiens à vous féliciter, monsieur le président, ainsi que les membres du Comité, pour la loyauté de l'enquête que vous avez conduite jusqu'ici. Nous avons lu les délibérations du Comité. Je crois que vous avez fait un choix heureux de témoins et les témoignages que vous avez reçus me plaisent. Nous suivrons de près les futures délibérations et en lirons les conclusions avec grand intérêt.

Tout d'abord, nous sommes heureux de cette enquête. Nous espérons que les recommandations que vous formulerez aideront grandement le ministère de la Justice en ce qui a trait à la délégation de pouvoirs législatifs et à la formulation de principes dont doit s'inspirer l'étude des demandes de délégation de pouvoirs législatifs de la part des autres ministères du gouvernement. Nous espérons également que ces principes, si vous choisissez de les formuler, nous aideront à exercer nos fonctions en matière d'établissement de règlements.

J'aimerais vous décrire brièvement les attributions du ministère de la Justice et le pouvoir qu'il a d'établir des règlements. Bien que tous les bills du gouvernement soient rédigés par le ministère interessé et cela en vertu d'une directive du cabinet qui remonte à 1951,—il en est ainsi de tous les bills du gouvernement—il n'y a qu'un nombre limité de règlements qui soient rédigés en premier lieu par notre ministère. La raison en est que le personnel d'expérience du ministère, dans cette sphère de travail, n'a jamais été en nombre suffisant pour permettre au ministère de la Justice de s'acquitter de cette grande responsabilité et que nous avons appris dans le passé que la rédaction des règlements, en

• 0920

particulier ceux qui portent sur les aspects techniques de l'administration, doit s'effectuer par des fonctionnaires œuvrant en étroite collaboration avec le ministère en cause et avec le département chargé de l'application proprement dite. Il s'ensuit que le ministère de la Justice remplit principalement une fonction de révision en ce qui a trait à la rédaction des règlements. Cette fonction nous est dévolue en vertu de deux lois, notamment la Loi sur les règlements et la Déclaration canadienne des droits.

Vous, monsieur le président, et les membres du Comité connaissez bien l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits. En vertu de cet article, le ministère de la Justice doit revoir tous les projets de règlement soumis au greffier du Conseil privé, en conformité de la Loi sur les règlements. Aux termes des règlements établis en vertu de cette Loi, tout règlement qui doit être publié dans la *Gazette du Canada* doit être examiné et approuvé, quant à la forme et à la phraséologie, par le greffier du Conseil privé en consultation avec le sous-ministre de la Justice.

Qui rédige les règlements? Ils le sont par le ministère comptable de l'application de la Loi autorisant l'établissement de règlements. Le règlement sur les pêches est rédigé par le ministère des Pêches; le règlement sur les aliments et les drogues est rédigé par la direction générale des aliments et drogues et ainsi de suite. Les fonctionnaires juridiques du ministère en cause préparent d'ordinaire ces projets de règlement et les soumettent au Conseil privé, i.e., au conseiller juridique du Conseil privé qui était ici hier.

Ce fonctionnaire est membre de la section juridique du ministère de la Justice. Il remplit des fonctions de liaison entre le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice. Très peu de fonctionnaires juridiques ministériels, i.e., d'agents juridiques des divers ministères du gouvernement, possèdent une grande formation et beaucoup d'expérience dans la phraséologie juridique.

Il en résulte que le conseiller juridique du Conseil privé doit, en vertu de la Loi sur les règlements, faire beaucoup de révision en ce qui a trait à la forme et à la phraséologie. Ce fonctionnaire revoit également les projets de règlement qui lui sont transmis, afin de s'assurer que le règlement ne va pas à l'encontre de la Déclaration canadienne des droits. Ce travail s'effectue au stade de la revue afin d'épargner du temps plus tard et d'éviter le chevauchement des efforts.

Ce n'est pas chose facile de dépister des fonctionnaires juridiques capables de s'acquitter de cette tâche. C'est un fait acquis qu'il est très difficile de trouver et de former des fonctionnaires pour la section de la législation—la section de rédaction des textes juridiques du ministère de la Justice—qui aient les aptitudes, le tempérament et le talent voulus. Je ne connais pas de secteur au sein du gouvernement où l'on soit plus affairé. C'est sûrement la section la plus affairée au ministère de la Justice. Elle élabore toutes les mesures législatives du gouvernement. Si vous réfléchissez à la quantité de règlements à revoir, règlements dont les projets ont été formulés par les autres ministères, vous verrez tout de suite la somme de travail à abattre.

En 1967, environ 517 projets de règlement ont été soumis pour examen au conseiller juridique auprès du Conseil privé qui est aussi, comme je l'ai mentionné, membre de la section de la législation du ministère de la justice; je dis bien 517 en 1967.

En 1968, environ 528 projets de règlement ont été présentés et, en 1969, 326 ont été présentés jusqu'ici. Par suite de l'examen qu'en avait fait le conseiller juridique, presque tous les projets soumis par les divers ministères out dû être révisés ou remis en question.

Le chiffre total des règlements révisés ne donne pas une idée complète du tableau. En écriture typographique, les projets de règlement peuvent comprendre tantôt un paragraphe, tantôt 50 à 100 pages d'un sujet technique fort complexe, et cela pour chacun des règlements. J'ai devant moi un certain nombre de projets, mais je n'ai pas l'intention de les déposer. Qu'il me suffise de vous indiquer celui-ci en guise de témoignage probant—Melvin Belli technique—de ce dont nous parlons.

Voici des règlements connexes aux règles uniformes de comptabilité en matière de conduite de gaz, et il y en a 145 pages. Il s'agit ici d'un seul règlement. Tiens! Voici 88 pages de règlements uniformes de comptabilité sur les conduites de pétrole; ici, 67 pages de règlements sur l'inspection du poisson. Il s'agit là de règlements dont la formule de rédaction est concise et qui ont trait à des aspects très techniques de l'administration gouvernementale.

Antérieurement à l'intégration des services juridiques du gouvernement, les fonctionnaires du ministère de la Justice n'avaient pas

• 0925

beaucoup à faire avec la rédaction des projets de règlement. Comme je l'ai mentionné, ce sont les fonctionnaires juridiques des divers ministères qui préparent les règlements.

Avant la présentation du rapport de la Commission Glasco, le ministère de la Justice n'avait aucun contrôle sur les fonctionnaires juridiques des divers ministères. Ils étaient comptables au sous-ministre du ministère en cause. Une des recommandations importantes de la Commission Glasco était d'intégrer les services juridiques du gouvernement fédéral et de les assujettir au ministère de la Justice. C'est ce qui s'est fait et, sauf pour un ou deux ministères, l'intégration est complète. Le programme prévoit que certains fonctionnaires juridiques, dans chaque ministère, seront comptables au premier fonctionnaire juridique du ministère qui est comptable à son tour à son sous-ministre et au sous-ministre de la Justice.

Vu que ces avocats de ministère font maintenant partie intégrante du ministère de la Justice, nos fonctionnaires juridiques dans les autres ministères abattent un plus fort volume de rédaction de projets, mais il appert que nous ne pouvons appliquer que les principes de base. Nous ne pouvons qu'essayer de réduite le volume de travail de révision qui incombe au conseiller juridique détaché auprès du Conseil privé et à la section juridique du ministère de la Justice. Nous pouvons nous acquitter de ce travail en donnant la formation de base en matière de principes et de techniques relatives à la phraséologie juridique aux fonctionnaires requis en vertu du programme d'intégration.

Les fonctionnaires de la section de la législation du ministère de la Justice ont présenté un programme à cette fin, programme qui comporte la tenue de séminaires de formation sur les exigences de la phraséologie des règlements. Je dois dire au Comité que, en raison du manque de personnel de cette section, le programme n'a pas débuté au printemps comme nous l'avions prévu. Il n'est pas encore en cours. Je suis en train de présenter des demandes appropriées visant à augmenter le personnel. J'ai l'intention d'élargir les cadres de cette section et de faire tout en mon pouvoir en vue de la tenue de séminaires. Voilà un point qui pourra faire l'objet d'étude par votre Comité.

Quand nous aurons réussi à assurer aux avocats du ministère de la Justice la formation dont ils ont besoin pour être en mesure de rédiger des règlements en conformité des normes établies quant à la forme et à la phraséologie et en conformité de la Déclaration canadienne des droits, toutes les directives générales découlant de l'application du mécanisme de révision parlementaire que pourra recommander votre Comité, monsieur le président, non seulement rendront le travail de révision au niveau du Conseil privé moins onéreux que par le passé, mais les règlements eux-mêmes, à mon sens, seront plus unifor-

mes et moins sujets à aller à l'encontre des bonnes pratiques en matière de phraséologie. Je crois aussi qu'on pourrait plus facilement que maintenant éviter l'emploi extraordinaire ou exceptionnel de pouvoirs délégués. Les fonctionnaires juridiques disposeraient également de plus de temps, à tous les paliers de la rédaction des règlements, pour étudier les questions de véritable importance que soulèvent les règlements proposés au lieu d'avoir à se limiter, en raison des délais impartis, à la forme et à la phraséologie.

Pour résumer, le rôle du ministère de la Justice dans la préparation des règlements a été dans le passé de les rendre conformes aux exigences de la Déclaration des droits et de la Loi sur les règlements et aucune de ces lois ne donnent au ministère un rôle bien dynamique ou positif dans le cadre de la rédaction. Nous n'avions que très peu à faire dans la préparation de règlements.

En effet, il y a deux ou trois mois, j'ai demandé aux fonctionnaires du ministère de revoir ce processus au complet afin que nous assumions des responsabilités plus directes en ce qui a trait à la teneur, à la forme et au fond des règlements, de ne pas considérer seulement ce qui touche l'exercice du pouvoir d'établir des règlements, mais aussi la délégation de ce pouvoir, ce dont je vous entretiendrai dans quelques instants.

Il faut espérer toutefois que nous pourrons dorénavant jouer un rôle plus positif par l'entremise de nos fonctionnaires, tant au niveau de la première rédaction qu'au niveau des directives générales, sous réserve, bien entendu, que le ministère puisse embaucher et garder à son emploi les fonctionnaires formés et expérimentés dont il a besoin pour jouer ce rôle. Puis-je ajouter en aparté qu'il y a ici des avocats qui peuvent être des avocats-conseils fort expérimentés. Il en a été question au Comité de la justice et des questions juridiques. Vous pouvez avoir un avocat-conseil très qualifié, mais il y a un océan de différence entre un avocat-conseil spécialisé et un rédacteur qualifié. Je crois que nous pouvons compter sur les dix doigts de la main le nombre de rédacteurs spécialisés. Le ministère de la Justice a eu la main heureuse en embauchant la majorité d'entre eux; ils sont virtuellement irremplaçables. Leur formation exige des années de travail et on n'acquiert pas facilement les aptitudes requises.

• 0930

Pouvoirs législatifs délégués

En ce qui a trait aux instruments statutaires, monsieur le président, que votre Comité doit étudier dans le cadre de ses attributions, j'aimerais souligner les points suivants:

1. Il devrait y avoir un mécanisme approprié, efficace et pratique visant à contrôler l'exercice de la délégation de pouvoirs législatifs.

2. Le mécanisme d'étude ne devrait pas cependant remplacer le pouvoir judiciaire établi en s'assurant que ce pouvoir est légalement exercé. En effet, le rôle de notre pouvoir judiciaire doit être renforcé dans ces secteurs, si nous voulons que le citoyen garde sa confiance dans nos régimes législatif et judiciaire.

3. Une révision de l'exercice du pouvoir législatif délégué peut ne pas s'avérer suffisante. Il devrait y avoir en premier lieu des directives générales qui permettent l'examen objectif des demandes adressées au Parlement en ce qui a trait à la délégation de pouvoirs législatifs.

Votre Comité, j'imagine bien, sera intéressé à établir une procédure de révision parlementaire. A mon avis, ce ne sera pas suffisant, si votre Comité n'élargit pas la signification de son mandat pour être en mesure d'accorder ce pouvoir en premier lieu. Nous saluerons toute directive générale que votre Comité jugera opportun d'établir.

Tous ces éléments posent des problèmes qui ne semblent pas avoir été réglés tout à fait par aucune administration. Peut-être qu'à titre de ministre de la Couronne, de parlementaire et d'avocat, je pourrai exprimer mes vues à ce sujet.

Il ne fait pas de doute, si l'on en juge par les témoignages déposés devant votre Comité, que chacun reconnaît la nécessité de déléguer de temps à autre des pouvoirs législatifs. Les raisons qu'on a invoquées dans le passé sont pertinentes et réalistes. Ces raisons se groupent d'ordinaire sous les thèmes suivants: situation d'urgence, pénurie de temps parlementaire, absence de connaissances parlementaires, sentiments politiques, besoin de soustraire les lignes de conduite à la politique et besoin d'expérimenter en matière de législation. Le parlement serait placé dans une position où il ne pourrait prévoir ce que sera vraiment la situation. Voyons les choses telles qu'elles sont, les précédents influent sur les solutions proposées par des rédacteurs de projets de loi débordés de travail. Je formulerai de brèves observations sur chacune de ces questions qui, sauf une, ont toutes été décrites dans le contexte anglais par Desmond J. Hewitt, dans le volume intitulé «The Control of Delegated Legislation.»

La raison qu'on invoque depuis longtemps pour motiver la délégation du pouvoir de légiférer tient au caractère urgent d'une situation. Sous la pression de l'urgence ou d'une crise nationale, au Canada et ailleurs, je pense à la guerre, aux épidémies, aux grèves, aux inondations, etc.; on permet bien des choses qu'on ne tolérerait pas en d'autres

circonstances. Dans ces heures difficiles, le Parlement reconnaît le besoin de passer de nouvelles lois en moins de temps qu'il lui est ordinairement loisible de le faire et délègue une grande partie de ses pouvoirs à d'autres organismes afin qu'ils puissent passer des lois relativement, par exemple, à l'abattage des bestiaux souffrant de fièvre aphteuse, au contrôle de produits mis sur le marché offrant un danger pour la santé, ou à d'autres questions d'intérêt national.

La deuxième raison prétexte un manque de temps du Parlement. Nous connaissons tous la multiplication des questions dont est saisi le Parlement et ceci est à la racine de toute la question des règles parlementaires présentement débattue à la Chambre des communes. Étant donné que le Parlement occupe une place de plus en plus importante dans la vie quotidienne des citoyens, dans l'activité industrielle et commerciale, la santé, le bien-être, les régimes de pension, les stimulants à l'industrie, la radiodiffusion, et actuellement les langues, etc., le temps à la disposition du Parlement pour l'étude des mille et un détails de la politique doit, dans bien des cas, être consacré aux considérations primordiales d'intérêt général face aux questions importantes. A mon sens, il n'en peut être autrement, mais s'il appartient au Parlement d'établir des cadres législatifs susceptibles de s'occuper des questions sociales de l'heure, il devra laisser à d'autres organismes le soin d'appliquer les directives établies par le truchement de la délégation de certains de ses pouvoirs législatifs à ces organismes. Beaucoup de vos témoins ont signalé ce phénomène du gouvernement moderne.

Il est également évident que si le Parlement peut, dans les limites de sa compétence, être omnipotent, il ne peut pas être omniscient. Il se peut que nous soyons tout-puissants dans les limites de la fonction législative, mais personne n'oserait prétendre que nous connaissons tout. Ainsi, on ne peut demander au Parlement de savoir quelles drogues virtuellement nuisibles seront mises sur le marché ou inventées l'an prochain. Pas plus qu'il ne peut connaître les conditions qui pourraient exister dans une industrie particulière que vise une mesure législative. Ainsi donc, la carence de connaissances au niveau parlementaire ou l'aveu du Parlement à l'effet qu'il ne peut pas prédire les diverses circonstances porte le Parlement à passer des lois générales susceptibles de s'adapter à toute une série de situations différentes et de conditions contemporaines visant à empêcher l'injustice. Il faut parfois déléguer ce pouvoir de légiférer afin de permettre d'adapter l'objet général d'une loi aux circonstances changeantes.

La délégation du pouvoir législatif peut se justifier en raison du sentiment politique, par exemple, lorsque le Parlement cherche à dépouiller quelque domaine de l'administration de l'apparence de considérations politiques. A mon avis, il s'agit alors d'une question contentieuse. Ceci a lieu lorsqu'on établit une commission ou tribunal, et que cette commission ou tribunal est nanti d'un mélange de pouvoirs administratifs, quasi judiciaires et législatifs. L'exercice de ces pouvoirs, en vertu de la politique générale établie par le Parlement, relève, par la suite, d'un tribunal ou organisme apolitique. On peut donner comme exemples de tels organismes l'Office national de l'énergie, la Commission nationale des transports, et la législation de fraîche date régissant la radiodiffusion.

On estime que là où les décisions administratives comportent une conjoncture politique évidente, le Parlement devrait s'assurer que ces décisions font abstraction de la politique. Je ne suis pas sûr que cette mesure tende à atteindre les objectifs visés, étant donné que chaque fois qu'un choix s'offre à un administrateur, ce choix est, de par son essence même, un choix politique. A mon avis, lorsqu'une commission ou un tribunal n'est pas comptable, par l'intermédiaire d'un ministre de la Couronne, à la Chambre des communes, le Parlement renonce, et dès lors le peuple lui-même, à son droit de regard sur ces commissions, sur l'administration du gouvernement. Et même si ces paroles semblent tomber de mes lèvres comme en passant et peuvent être interprétées comme s'adressant au Comité, j'estime, monsieur le président, qu'il s'agit ici d'un cas que le Parlement devra approfondir car, à mon avis, il est essentiel qu'un ministre assume la responsabilité de tout geste posé par l'Administration. Un ministre doit à cet égard être comptable à la Chambre des communes. Je n'ajouterai rien, mais je ne crois pas que les membres aient à faire des efforts d'imagination pour découvrir mon sentiment à cet égard.

Il se peut également qu'un correctif législatif doive être apporté à un mal public dans certains cas où le remède peut être précisé, mais il faut s'assurer de leur vertu en mettant le correctif statutaire à l'épreuve. Tel fut le cas de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. Vous vous souviendrez du pouvoir qui fut accordé de redéfinir et d'élargir le sens du mot «dépôt» en vertu de la Loi, car en dépit de tous les spécialistes en opérations bancaires dont a pu disposer le Comité de la banque et du commerce, il a été impossible de définir le sens précis du mot «dépôt», ou même ce qu'était la fonction bancaire, de sorte que nous avons dû laisser la signification de l'essence même du bill, à savoir les dépôts, assez vague pour permettre de le

modifier par règlement. Ceci touchait au cœur même de la loi et, pourtant, le Parlement fut impuissant, malgré le secours des experts, à définir convenablement et de façon précise le mot «dépôt».

Il est une autre raison pour laquelle on insère dans un bill une disposition qui prévoit la délégation de pouvoirs législatifs (c'est beaucoup plus une cause qu'une justification), et elle est bien connue des avocats qui ont déjà utilisé un précédent lors d'une demande de lettres patentes relatives à la constitution légale d'une société, ou lors de la rédaction d'un testament ou d'une hypothèque. Parfois, dans les moments de presse, vous êtes porté à ouvrir le tiroir de vos précédents et à les employer comme fondement d'un projet, avec l'espoir de l'adapter à la circonstance particulière. La même chose se produit au gouvernement. Si, dans une loi, il existe un précédent qui n'a pas été désapprouvé par le Parlement, il y a tendance à s'en servir dans d'autres lois qui n'ont rien de commun avec la première. Ainsi, il se peut qu'une disposition d'une loi sur l'hygiène se retrouve dans d'autres bills parce qu'elle est acceptable, adéquate et, à la connaissance des fonctionnaires ou du rédacteur de la loi, n'a jamais attiré la réprobation du parlement. Ce genre de succès engendre la forme de flatterie la plus authentique: l'imitation. Ceux d'entre nous qui ont siégé d'un côté ou de l'autre de la Chambre et qui ont eu à piloter un bill, savent que lorsqu'on insiste pour savoir où nous avons été chercher cet article, nous répliquous que c'est un article classique, et nous nous en tirons ainsi.

Dès que nous admettons que la législation déléguée est irréversible sous une forme ou sous une autre, notre souci devrait être d'abord de songer à la délégation des pouvoirs aux organismes subordonnés et, ensuite, au contrôle de l'exercice de ces mêmes pouvoirs une fois accordés.

Considérant, pour commencer, l'octroi de ces pouvoirs, je me rends compte, je l'ai déjà dit, que ce geste s'écarte peut-être du strict mandat du Comité, mais il me semble que si on se préoccupe du *contrôle* des pouvoirs délégués, on ne peut manquer de s'interroger au sujet du mandat en vertu duquel ces pouvoirs sont accordés.

Le contrôle judiciaire est important. Le contrôle parlementaire est important, et vous voudrez sans doute proposer au Parlement la façon de le faire. Ce sont là, toutefois, des moyens de redressement rétroactifs. Vous vous penchez sur un fait accompli, et une injustice a peut-être été commise. Vous ne pouvez examiner l'affaire sans examiner également la délégation de pouvoirs et la portée des pouvoirs délégués.

Un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité ont, je crois, porté leur attention sur cet aspect de la question. Ainsi, nous avons prêté une oreille attentive au témoignage de M. G. S. Rutherford, du Manitoba, qui a défini assez minutieusement les principes adoptés par le premier Comité permanent des règlements et ordonnances statutaires du corps législatif manitobain et devant servir de guide pour l'étude des règlements et ordonnances soumis à ce comité. Un examen attentif des principes qu'il soumit à votre Comité porte toutefois à penser qu'au moins quelques-uns d'entre eux concernent bien plus l'octroi de pouvoirs que leur exercice après le fait. Par exemple, le premier principe et probablement le principe cardinal qu'il soumit, et qui d'ailleurs fut adopté par le comité permanent du Manitoba, précise que «les règlements ne devraient pas contenir de mesures législatives formelles qui devraient être promulguées par le corps législatif, mais devraient se limiter aux affaires administratives». Ceci concerne l'octroi de pouvoirs. Ce principe, tout comme d'autres mentionnés par M. Rutherford, devrait certainement être présent à l'esprit du rédacteur lorsqu'il formule les termes d'une loi conférant le pouvoir d'édicter des textes d'application. Vous devrez sûrement étudier cette question.

Parlant en mon propre nom de même qu'au nom des fonctionnaires du ministère de la Justice, nous serions heureux de connaître l'opinion du Comité relativement aux principes qui devraient présider à l'octroi de ce genre de pouvoir. Étant donné la discordance des lignes de conduite quant à l'élaboration des projets de loi du gouvernement, ce serait pour moi et pour mon Ministère un précieux atout, pour notre gouverne autant que pour nos pourparlers avec d'autres ministères, si nous pouvions nous référer à des recommandations précises fortes de tout le poids et de toute l'autorité du Comité et probablement du Parlement, recommandations qui, j'en suis persuadé, seraient l'aboutissement d'un examen approfondi des principes et des considérations pratiques qui, dans l'opinion de votre Comité, sont pertinents. Je n'ajouterai rien à cette question de délégation de pouvoirs.

Abordons maintenant le contrôle de l'exercice des pouvoirs législatifs délégués. Je suppose que le Comité voudrait étudier de quelle façon certains mécanismes de révision pourraient être prévus dans les cas où l'intérêt

public exige davantage que les pouvoirs ordinaires, et dans quelle mesure il est pratique ou souhaitable de les prévoir dans tout cas spécial. Il y a actuellement dans nos lois quelques cas isolés où une proposition est exigée en vue de permettre l'exercice du pouvoir législatif. Il serait bon que le Comité examine la Loi sur les Nations-Unies, Statuts revisés du Canada, 1952, chapitre 275, article 4, la Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer, 1966-1967, chapitre 50, article 11.

Une ou deux juridictions ont incorporé dans leurs lois d'interprétation un acte récognitif de ce dispositif de renvoi, afin de permettre que ce dispositif soit facilement invoqué au moyen de mots *pro forma* incorporés aux lois là où il le faut. Un exemple de ce dispositif qui fut porté à mon attention est fondé sur le *Public General Acts of Northern Ireland*, 1954, chapitre 33, article 41, et tiré d'un bill rédigé à Trinidad et Tobago.

• 0945

Je ne vous le lirai pas, mais je vais en laisser un exemplaire au président et vous pourrez l'examiner, car il constitue un bon exemple de l'utilisation de la Loi sur l'interprétation pour se reporter à l'insertion *pro forma* et se dispenser de l'inscrire en toutes lettres dans chaque loi. Nul doute que vous voudrez examiner cet aspect de la délégation du pouvoir législatif. On a consacré beaucoup de temps à l'étude de la manière de contrôler l'exercice du pouvoir législatif délégué. Qu'il me soit permis, monsieur le président, de déclarer devant le Comité, de façon formelle, qu'une révision parlementaire qui se placerait au-dessus de toute partisannerie et qui refléterait l'avis de tous les partis représentés à la Chambre serait, à mon avis, fort souhaitable pour le plus grand bien du public. Nous préconisons un mécanisme de révision parlementaire.

L'examen après le fait peut être soit judiciaire soit parlementaire. L'examen judiciaire concernerait le pouvoir exercé et la manière dont il a été exercé; c'est-à-dire, le pouvoir a-t-il été exercé légalement et validement et a-t-il été exercé conformément à la justice et à la loi naturelles? C'est là la fonction judiciaire. Un jour ou l'autre, j'espère être en mesure de soumettre au Parlement un projet de loi qui renforcera notre régime judiciaire et élargira le concept de la révision judiciaire en regard du processus administratif. C'est un élément qui ne supplanterait pas ce régime mais qui compléterait la révision parlementaire, rien de plus, et ne pourrait vraiment fonctionner que si le pouvoir de délégation était revisé également.

Mises à part les questions de validité et de justice naturelles, qui se prêtent à un examen judiciaire, il y a la question de savoir si le pouvoir législatif délégué, même exercé légalement (échappant à un examen judiciaire parce qu'exercé légalement), a servi de façon inattendue, inhabituelle ou extraordinaire. J'estime que tout mécanisme de révision établi en tenant compte de cette pensée devrait, s'il est le moindrement pratique, fonctionner de façon à ne pas soulever de question de confiance entre le Parlement et le pouvoir exécutif lorsque survient un désaccord relatif à l'exercice du pouvoir délégué.

Le comité devrait fonctionner de manière à ne pas interpeller directement le gouvernement ou le pouvoir exécutif ou entraîner une question de confiance en ce qui a trait à la loi elle-même. Il faudrait procéder de telle façon que la révision n'a aucun caractère partisan, ne met pas en cause le pouvoir exécutif et n'entraîne pas de question de confiance. Je dis cela pour diverses raisons. L'une des plus évidentes c'est que cette formule permettrait de porter à la connaissance du gouvernement les transgressions du pouvoir législatif délégué.

Si l'on pouvait établir un tel mécanisme de révision, il se révélerait probablement, à mon avis, extrêmement utile pour guider les fonctionnaires à l'heure où l'on songe à l'établissement de pouvoirs législatifs délégués et il servirait également à réduire les occasions d'usage malhonnête de pouvoirs délégués.

Je tiens de nouveau à assurer le Comité (de ma part comme de celle de mes fonctionnaires) que nous verrions d'un très bon œil la mise en place d'un tel mécanisme parlementaire et que nous collaborerions sans réserve à son bon fonctionnement.

Puis-je ajouter que je serais heureux de toute occasion qui me serait offerte de témoigner de nouveau devant le Comité, et que mes fonctionnaires seraient également heureux d'aider le Comité du mieux qu'ils peuvent lorsque vos délibérations auront atteint le point où vous serez en mesure de faire des recommandations, et de préciser leur application concrète, à des organes gouvernementaux et parlementaires.

Nous sommes prêts à revenir, monsieur le président, si nous n'avons pas jeté trop de confusion dans votre esprit ce matin. Quand sera venue l'heure de tirer vos conclusions, si vous désirez nous interroger à leur égard, nous serons heureux de venir témoigner, et mes fonctionnaires viendront volontiers, car après tout c'est l'un des rôles du ministère de la Justice de collaborer à l'exécution des politiques établies par le Parlementaire ou le pouvoir exécutif, et cette tâche lui sera d'autant plus facile que ces politiques seront plus claires et plus conformes aux principes admis, et le Ministère le fera avec d'autant plus de plaisir que ces politiques s'accorderont avec le sens professionnel des exigences de la loi et du gouvernement et tout spécialement avec les droits et libertés des citoyens.

Tout ce que le Comité pourra faire dans le sens de la révision parlementaire, conjugué avec une expansion de ce que nous espérons accomplir dans le sens d'un élargissement de la révision parlementaire, conjugué également avec ce que nous pouvons faire pour renforcer les contrôles encore davantage et tout ce que vous pourrez faire pour ramener l'équilibre entre le citoyen et l'État méritera la reconnaissance du Parlement et, par ricochet, la reconnaissance de la nation canadienne.

• 0950

Le président: Le ministre de la Justice mérite sûrement nos remerciements pour un aussi complet, important et magistral énoncé. Je ne crois pas que le Comité ait jamais entendu un exposé qui, émaillé de détails, nous sera aussi utile que cette sanction de nos objectifs et de nos préoccupations.

Quelques voix: Bravo, bravo.

M. McCleave: Puis-je appuyer sur la proposition du Ministre qui, à mon avis, est très pratique. Il me semble que lorsque nos avocats prépareront notre rapport, à la suite des directives que nous leur avons données en août, il serait sage d'assurer la liaison entre eux et vous-même, si vous comptez être ici, pour la rédaction du rapport de concert avec le ministère de la Justice. Que surviennent alors des questions où le Ministère est évidemment en désaccord ou en désaccord très prononcé avec les directives que nous avons émises, celles-ci pourraient être renvoyées au Comité, mais autrement, comme solution pratique, j'estime que c'est la meilleure manière d'aborder la question.

Le président: Je m'en occuperai bien volontiers, monsieur McCleave. Le Ministre voudra bien me dire avec lequel de ses fonctionnaires il aimerait que nous nous mettions en rapport. Nous serons sûrement heureux de recourir à leurs bons services lorsque nous délibérerons de notre rapport.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, vous pouvez, selon votre bon plaisir, monsieur le président, vous mettre en rapport avec le sous-ministre, M. Maxwell, ou le sous-ministre adjoint, M. Thorson, et l'un et l'autre seront heureux de collaborer avec vous.

Le président: La question n'exige pas à mon avis de motion réglementaire, bien que nous soyons maintenant en nombre et que nous puissions recevoir toutes les propositions voulues. Je pourrais souligner qu'il semble y avoir eu consensus de pensée relativement à l'élargissement de notre mandat tel que nous l'a proposé le ministre de la Justice avec insistance, ce matin. M. McCleave en avait déjà parlé, ainsi que M. Hogarth, si je ne me trompe. J'y avais moi-même songé et le leader de la Chambre m'avait justement appelé pour me dire qu'il était prêt à proposer à la Chambre, aujourd'hui, s'il a l'appui des autres partis, d'étendre notre mandat dans le sens déjà mentionné. Si les membres du Comité sont d'accord là-dessus, je ne vois pas la nécessité d'une motion à cet effet, mais le leader de la Chambre viendra plus tard aujourd'hui et s'occupera de la question.

M. McCleave: Ceci correspond-il au document que nous avons fait circuler et que nous avons tous examiné?

Le président: Oui. Pendant que nous faisons une pause, j'aimerais demander au Comité s'il veut bien accepter que le sommaire statistique déposé hier par le Conseil privé et les recommandations présentées au gouverneur en conseil, également versées au dossier hier, soient annexés au compte rendu d'hier.

M. Gibson: Je le propose.

Des voix: D'accord.

Le président: Nous pouvons alors procéder à quelque débat fondé sur l'énoncé du Ministre ou sur d'autres questions que nous désirons soulever auprès du ministère de la Justice. Avez-vous levé la main, monsieur McCleave?

M. McCleave: Oui, mais je levais simplement ma cigarette. J'ai des questions à poser, mais je préfère attendre un instant.

Le président: Comme notre avocat-conseil a plusieurs questions à poser au Ministère en notre nom, je devrais peut-être commencer par cela. Monsieur le doyen Pépin.

Le doyen Gilles Pépin (avocat-conseil du Comité): Nous connaissons tous la définition du mot «règlement» dans la Loi sur les règlements. Elle comprend les règlements faits par le gouverneur général, par le ministre, par le Conseil du Trésor, par les sociétés de la Couronne, les conseils, les commissions et de nombreuses autorités administratives. Permettez-moi de lire la version anglaise, non pas la traduction anglaise, la version anglaise de l'article 4 des règlements faits en vertu de l'article 9 de la Loi sur les règlements, et je cite:

«Deux copies de chaque règlement éventuel...». et par règlements on entend les règlements mentionnés dans l'article 9 de la Loi sur les règlements, règlements faits par le gouverneur général, les ministres, les sociétés de la Couronne, les conseils et les commissions.

> Deux copies de chaque règlement éventuel devront, avant son établissement, être soumises sous forme de projet au greffier du Conseil privé, lequel, après consultation du sous-ministre de la Justice, l'examinera afin de s'assurer que la forme et la rédaction...

Le texte français se lit comme il suit «la rédaction du texte».

> ...la forme et la rédaction dudit règlement sont conformes aux exigences requises.

J'aimerais savoir ce que signifie l'expression «la forme et la rédaction». Est-ce que cette expression permet au Conseil privé d'accord avec le sous-ministre de la Justice de régir le but des règlements, la teneur des règlements, la légalité des règlements. Je répète que les règlements dont il est question dans l'article 4 sont les règlements faits par le gouverneur général, les ministres, les sociétés de la Couronne, les conseils et les commissions, et non seulement les règlements ministériels.

M. Beseau: La rédaction d'un règlement doit être approuvée en conformité des normes seulement s'il est visé par la définition du mot «règlement» dans la Loi sur les règlements. Certaines sociétés de la Couronne et agences gouvernementales ne sont pas tenues de faire approuver la rédaction de leurs règlements.

La définition a été interprétée comme comprenant non seulement la forme mais aussi la légalité des règlements proposés par les divers ministères. Il importe donc au plus haut point de s'assurer que les règlements relèvent des attributions déléguées par le Parlement. A ce titre, l'interprétation va plus loin que la rédaction et comprend les pouvoirs en vertu desquels les règlements sont proposés.

Le doyen Pépin: Non les principes directeurs?

M. Beseau: Je m'occupe rarement des principes directeurs. Parfois les deux se tiennent de très près, mais j'ai rarement à me prononcer sur les principes directeurs, dont s'inspirent les règlements.

Le doyen Pépin: J'ai ici un article de M. E. A. Dreadger. Permettez-moi d'en citer un paragraphe. L'article a paru dans la revue *Administration Law Review of the American Bar Association*, volume 19, page 132:

> La Loi sur les règlements prescrit que tout règlement établi par une autorité réglementante doit être soumis sous forme de projet au greffier du Conseil privé, lequel est tenu, d'accord avec le sous-ministre de la Justice, de l'examiner et de s'assurer que la rédaction est conforme aux normes. Ce travail est fait par les fonctionnaires compétents en l'espèce, et un fonctionnaire du ministère de la Justice est affecté au bureau du Conseil privé à cette fin et à d'autres. Le bureau du Conseil privé peut poser des questions sur les principes directeurs et le ministère de la Justice peut soulever des questions juridiques sur la rédaction et le fond.

N'en est-il pas ainsi?

M. Beseau: Vous dites sur la rédaction et le fond, or les questions que je soulèverais sur le fond ne porteraient pas directement sur les principes directeurs, mais sur la manière dont ils sont traduits dans les règlements. J'interviens à ce titre dans les questions de fond. Si le programme qu'on présente comporte des règlements qui contiennent de toute évidence des échappatoires, je m'intéresserai aux principes directeurs dans cette mesure, pour tâcher de les préciser pour ainsi dire.

• 1000

Le doyen Pépin: Mon autre question est longue et j'aimerais la poser en français, si vous permettez.

M. Beseau: Je vous en prie.

[*Texte*]

M. Pépin: On discute beaucoup au Canada afin de savoir si un règlement est une loi, un acte du Parlement. La jurisprudence n'est pas unanime sur le sujet. Dans la cause Leroy vs Signer, la Cour Suprême a dit, qu'aux fins de l'application du Code criminel, un règlement n'est pas une loi. Dans le cas du renvoi dans la cause des Japonais, le Comité judiciaire du Conseil privé a dit qu'un règlement, à toutes fins pratiques, est une loi.

Alors, il y a d'autres jugements contradictoires sur le sujet et ceci comporte des implications pratiques assez importantes et notamment, en ce qui a trait à la question ou problème de la connaissance judiciaire, *judicial notice*, en anglais, la connaissance judiciaire des règlements. Avant l'adoption de la Loi sur les règlements à l'article 8, ce problème était en quelque sorte régi par la Loi sur la preuve au Canada et la jurisprudence, pour la première fois, était contradictoire sur le sujet: est-ce que le juge est censé prendre connaissance judiciaire du règlement.

En 1950, le Parlement adopte la Loi sur les règlements, l'article 8 et je devrais le lire, ce serait pratique:

> 8. (1) Un règlement qui a été publié dans la *Gazette du Canada* doit être reconnu à toutes fins judiciaires.

Je crois qu'il est important de lire le paragraphe 2:

> (2) En sus de tout autre mode de justification, la preuve d'un règlement peut être fournie par production de la *Gazette du Canada* censée en contenir le texte.

Depuis l'adoption de la Loi sur les règlements, il y a eu au moins trois jugements et le dernier à ma connaissance, qui a été prononcé sur le sujet, a trait à la cause Regina vs Mahaffey qui est reportée à 1961, 36—WWR, *Western Weekly Report*, à la page 265, et je vous cite un passage de la décision du juge qui a dit ceci, je le lis en anglais:

[*Traduction*]

> A moins qu'il n'y ait pas eu publication dans la *Gazette du Canada* en conformité des alinéas a) et b) du paragraphe (3) de l'article 6, la preuve de publication est exigée en plus de la preuve d'un règlement...

[*Texte*]

Je ne veux pas m'éterniser sur le sujet, mais je voudrais poser la question suivante: on trouve dans des lois fédérales, des dispositions à l'effet que le juge est censé connaître les règlements, il y en a dans la Loi sur la faillite. La loi sur l'extradition. Dans le Code criminel également, il y a une disposition à 687 qui dit que le juge est censé connaître:

> les proclamations, ordonnances, règles, règlements et statuts administratifs.

Aux fins du Code criminel, il semble encore que le juge soit censé connaître les règlements. Or, si je lis l'article 8, et tout de même, le juge dans l'affaire Mahaffey l'a interprété de cette façon-là, le juge est censé prendre connaissance des règlements publiés et l'avocat est obligé de faire la preuve de la publication. Ce qui m'apparaît être une exception au principe selon lequel le juge est censé prendre connaissance judiciaire des règlements, je voudrais bien savoir ce que cela représente. Ma question est la suivante: qu'est-ce que cela veut dire pour le ministre de la Justice, quelle interprétation donne-t-il de l'article 8 de la Loi fédérale sur les règlements. Le juge est-il censé, oui ou non, prendre connaissance judiciaire des règlements? Afin de situer ma question dans le cadre de l'intervention du ministre de la Justice, le citoyen est censé les connaître, mais en est-il ainsi pour le juge? La jurisprudence est contradictoire à ce sujet et il ne semble pas que l'article 8 ait mis fin aux débats. Qu'est-ce que le ministre de la Justice en pense?

[*Traduction*]

M. D. S. Thorson, C. R. (sous-ministre adjoint de la Justice): Permettez-moi de faire préciser un point. Cherchez-vous à déterminer si le juge est censé connaître la teneur des règlements, ou s'il est tenu de par la loi de connaître d'office un règlement qui a été publié dans la *Gazette du Canada*?

Le doyen Pépin: Oui, monsieur.

M. Thorson: Voici, la dernière...

Le doyen Pépin: Il me semble qu'il doit les connaître d'office. L'article 8 semble dire que le juge est supposé connaître d'office tous les règlements qui sont régis par la Loi sur les règlements et qui sont publiés.

M. Thorson: Oui, monsieur.

Le doyen Pépin: Mais devez-vous prouver que le règlement a été publié?

M. Thorson: Oh, non, monsieur. La *Gazette du Canada* est la gazette officielle du Canada, et il faut tenir compte de ce fait.

Le doyen Pépin: Vous n'avez donc pas à établir la preuve de la publication du règle-

ment. Je cite donc de nouveau. Voici ce que le juge a dit dans cause de Mahaffey.

> A moins qu'il n'y ait pas eu publication dans la *Gazette du Canada* en conformité des alinéas a) et b) du paragraphe (3) de l'article 6, la preuve de publication est exigée en plus de la preuve d'un règlement . .

M. Thorson: Je crois comprendre maintenant où vous voulez en venir. En pratique, il me semble que vous devez établir que le règlement a de fait été publié dans la *Gazette du Canada* pour pouvoir invoquer le paragraphe (1) de l'article 8 de la Loi sur les règlements et établir les prémisses dont dépend la nécessité de connaître d'office un règlement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il ne s'agit que d'une admission d'office.

M. Thorson: Oui, monsieur.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il y aurait encore recours à d'autres méthodes de preuve, et ensuite il faut revenir à l'article 6 de la Loi sur les règlements et je cite:

> 6. (1) Tout règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* en anglais et en français, dans un délai de trente jours après qu'il a été établi.
>
> (2) Une autorité réglementante peut, par ordonnance, prolonger le délai pour la publication d'un règlement, et l'ordonnance doit être publiée avec le règlement.

C'est intéressant, n'est-ce pas?

> ...et l'ordonnance doit être publiée avec le règlement.

Voici le paragraphe à retenir.

> (3) Aucun règlement n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*...

Je m'en tiens à cela pour le moment. Le règlement n'est pas invalide du fait qu'il n'a pas été publié. Par conséquent, il n'a pas besoin d'être publié pour être admis, mais il ne peut pas être accepté comme étant connu d'office avant d'avoir été publié. Voilà le premier point.

Vous abordez ensuite la question des infractions criminelles:

> ...mais personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui n'a pas été publiée dans la *Gazette du Canada*...

Ce sont là vos deux exceptions. Par conséquent, dans une affaire criminelle, non seulement doit-il y avoir publication pour qu'il y ait connaissance d'office, mais il faut qu'il y ait publication pour qu'il y ait condamnation, parce que,—nous en venons à votre point—un règlement est-il une loi ou une loi est-elle un règlement? L'ignorance d'une loi n'est pas une excuse, mais l'ignorance d'un règlement est une excuse à moins qu'il n'ait été publié, dans une affaire criminelle.

Le doyen Pépin: Permettez-moi de lire l'article 687 du Code criminel.

Une voix: Allez-y.

Le doyen Pépin: J'ai la version française.

[*Texte*]

> Aucune ordonnance, condamnation ou autre procédure ne doit être annulée, ni écartée, et aucun défendeur ne doit être envoyé pour le seul motif qu'une preuve n'a pas été donnée
>
> *a*) d'une proclamation ou d'un arrêté du gouverneur en conseil ou du lieutenant-gouverneur en conseil:
>
> *b*) de règles, règlements ou statuts administratifs établis par le gouverneur en conseil d'après une loi du Parlement du Canada par le lieutenant-gouverneur en conseil aux termes d'une loi de la législature ou de la province ou
>
> *c*) de la publication dans la *Gazette officielle du Canada* ou la *Gazette* de la province, d'une proclamation ou règle, d'un arrêté, d'un règlement ou statut administratif.

La publication, ce n'est pas nécessaire.

> Les proclamations, ordonnances, règles, règlements et statuts administratifs mentionnés au paragraphe (1) et leur publication sont reconnus à toutes fins de droit.

Là également ce n'est pas clair. Il y a de l'ambiguïté. La question est celle-ci, c'est que dans certaines lois fédérales, on semble dire que le juge est censé prendre connaissance judiciaire des règlements, on ne se préoccupe pas du problème de savoir s'ils ont été publiés ou non, tandis que dans la Loi sur les règlements, le problème de la publication prend une importance considérable et, à partir du moment où il faut faire la preuve de la publication, la règle de la meilleure preuve va-t-elle s'appliquer ici? Il va falloir, je crois, produire la *Gazette du Canada*. Si on doit faire la preuve de la publication, est-ce qu'on ne fait pas en réalité la preuve du règlement? Car, en fait, prouver un règlement, c'est produire la *Gazette du Canada*; prouver la publication du règlement, c'est encore produire la *Gazette du Canada*.

• 1011

En d'autres termes, je me demande si, la jurisprudence sur toute cette question-là

étant ce qu'elle est, il n'y aurait pas lieu, à un moment donné, de demander de modifier la Loi sur les Règlements, de façon à décider, une fois pour toutes, que le juge est censé connaître les Règlements. Tout le monde est d'accord, je crois bien, pour dire que les Règlements sont aujourd'hui aussi importants que les Lois, sinon plus et je pense qu'il faudrait régler cette question une fois pour toutes, à savoir, si le juge est censé connaître ou non les Règlements. C'est un problème que je voulais quand même soulever ce matin.

[*Traduction*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous avons eu une discussion en d'autres lieux sur le conflit possible entre cet article du Code criminel et l'article 8 de la Loi sur les règlements; la jurisprudence en fait mention. Tout dépend, évidemment, de l'autorité en vertu de laquelle le règlement est fait pour savoir si c'est la Loi sur les règlements ou le Code criminel qui s'applique. Il se peut que nous examinions la question de nouveau pour voir si la situation est telle que vous la décrivez. Permettez-moi de vous dire cependant qu'un juge peut avoir une connaissance d'office d'un règlement sans que l'on puisse présumer qu'il le connaît.

M. Pépin: Non, monsieur.

M. Turner (Ottawa-Carleton): La connaissance d'office signifie que l'avocat peut le lui signaler sans preuve.

M. Pépin: Oui. J'ai une dernière question, si vous permettez. J'aimerais lire l'article 7 de la Loi sur les règlements:

> Tout règlement doit être soumis au Parlement dans les quinze jours qui suivent sa publication dans la *Gazette du Canada*, ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours après l'ouverture de la session suivante.

Ainsi, seulement les règlements qui sont publiés sont soumis au Parlement, non les autres. Il faut que le règlement ait été publié avant d'être soumis au Parlement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Estimez-vous que si nous ne le publions pas dans la *Gazette du Canada*, nous n'avons pas à la soumettre au Parlement? Nous sommes tenus en vertu de l'article 1 de le publier dans la *Gazette du Canada*.

M. Pépin: Oui, mais beaucoup de règlements ne sont pas publiés, comme vous le savez, et cela signifie que ces règlements n'ont pas besoin d'être soumis au Parlement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est juste. Vous estimez que nous devrions tenir compte de la disposition visant la soumission, qu'il ait été publié ou non.

M. Pépin: Oui monsieur, et j'aimerais connaître la procédure pour soumettre un règlement au Parlement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ferais mieux de me surveiller. Qui désire se prononcer sur cette question?

Le président: Nous avons l'avantage d'avoir ici M. Cross du Conseil privé et nous serions heureux qu'il réponde à cette question.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Permettez-moi de signaler en passant que personne plus que M. Cross n'aimerait à supprimer les dispositions des règlements.

M. J. L. Cross (greffier adjoint, bureau du Conseil privé): L'honorable Donald Macdonald dépose la *Gazette* comme le prescrit la Loi sur les règlements.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Qu'arrive-t-il, cependant?

Le président: Toute la *Gazette* est-elle déposée? Chaque numéro de la *Gazette* est-il déposé?

M. Cross: Chaque numéro de la *Gazette* et l'index une fois qu'ils sont publiés, dans la quinzaine, comme il est prescrit.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Comment un député peut-il savoir si tel numéro a été déposé?

M. Cross: Grâce aux *Procès-verbaux*.

M. McCleave: A la fin des *Procès-verbaux* il est fait mention des questions et des nouveaux sujets soulevés par les députés.

• 1015

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je désire que cela figure au compte rendu.

M. Cross: Cela figure dans les *Procès-verbaux*.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Alors, après qu'il l'a vu dans les *Procès-verbaux*, un député peut obtenir un exemplaire du règlement qui a été déposé par le greffier de la Chambre?

M. Cross: C'est exact.

M. McCleave: C'est la partie des *Procès-verbaux* que personne ne lit.

Le président: M. Gibson a une question.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cela apparaît-il dans la copie abrégée?

M. Gibson: Au risque de paraître extrêmement curieux, qu'arrive-t-il en fait de la copie déposée? Où va-t-elle? Est-elle placée dans un rayon de la bibliothèque ou à quel endroit est-elle acheminée?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Est-ce que vous les revoyez jamais, monsieur?

M. Gibson: Où peut-on la trouver dans la bibliothèque?

M. Cross: Un fonctionnaire de la Chambre des communes pourrait sans doute vous expliquer cela mieux que moi.

Le président: M. Beaudoin, conseiller parlementaire adjoint, est ici et il parlera de cette question.

M. G.-A. Beaudoin (conseiller parlementaire adjoint): Nous avons une section de la Chambre qu'on appelle les Rapports et documents parlementaires où vous pouvez obtenir ou consulter une copie en tout temps.

M. Gibson: Cela ne satisfait pas ma curiosité naïve. J'aimerais savoir où elle va, en fait.

Une voix: Dans le sous-sol de l'édifice du Parlement.

M. Beaudoin: Elle va en fait au bureau des Rapports et documents parlementaires qui est situé au rez-de-chaussée de la Chambre des communes. M. J.F. Cooke dirige cette section qui relève de la direction des journaux anglais.

M. Gibson: Je vous remercie, monsieur.

Le président: Pendant que nous avons encore le quorum, il y a une autre motion qui pourrait être faite et qui devrait être faite maintenant.

M. McCleave: Je crois que celle que m'a remise le secrétaire est celle à laquelle vous faites allusion, monsieur le président:

> Qu'une liste des documents déposés comme pièces justificatives, cette liste devant comprendre les réponses au questionnaire reçues à ce jour du ministère, soit publiée en appendice au compte rendu d'aujourd'hui.

Le président: Merci, monsieur McCleave. En faites-vous la proposition?

M. McCleave: Oui, monsieur.

La motion est adoptée.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur Turner, j'ai une question à poser au sujet de vos premières observations. Lorsque j'ai commencé à siéger au Comité, il m'a semblé qu'il devrait y avoir une division spéciale de votre ministère ou que votre division de la rédaction devrait être élargie afin que tous les règlements de tous les ministères y soient rédigés.

Vos observations nous laissent supposer qu'ils continueront d'être rédigés dans les ministères par des avocats qui sont associés de près à votre Ministère ou même qui en relèvent et, probablement, qu'ils feront d'autres choses également pour leurs ministères. Vous devez avoir songé à la première idée, soit de les réunir tous dans votre Ministère, au lieu de les disperser dans les divers ministères du gouvernement. Je me demande ce qui vous a amené à cette décision de principe d'agir de la façon que vous avez proposée.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le contrôle administratif et technique fait par des spécialistes est probablement plus important que les aspects juridiques. Il est donc certainement plus pratique et probablement plus efficace de le faire dans chaque ministère.

Cela n'infirme en rien ma proposition et je crois qu'au début les avocats de ministère qui relèvent de nous présentement doivent obtenir des directives sur la rédaction, y compris la forme et le contenu, des règlements afin que la révision soit moins onéreuse et moins rétroactive—je veux dire par cela attendre qu'une chose soit faite pour y remédier. De plus, il me semble qu'il serait utile que le ministère de la Justice reçoive des directives, puisqu'il est intégré au pouvoir exécutif, sur ce que devraient être les principes directeurs dans la rédaction des lois qui confèrent ou accordent des pouvoirs. Une fois qu'ils comprendront mieux le processus de la délégation des pouvoirs et qu'ils seront mieux préparés à en faire la rédaction afin que son exercice soit établi dans les limites appropriées, les avocats de ministère pourront alors, me semble-t-il, s'occuper plus sûrement de la rédaction à cause des nombreux conseils en matières administratives et techniques dont ils ont besoin pour rédiger ces règlements.

En somme, les règlements se rapportent de fait plus aux principes directeurs qu'à la loi et c'est à cause de cette forte teneur en principes directeurs que cette méthode nous semble la meilleure. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Thorson?

• 1020

M. Thorson: Je pourrais simplement ajouter, monsieur Turner, qu'une partie du problème est due naturellement au fait que plusieurs de ces règlements,—prenons, par exemple, les règlements que proposent à peu près chaque jour des ministères comme celui des Transports,—sont extrêmement techniques. Nous pensons depuis longtemps qu'il y aurait quelque bon sens à insister pour que la rédaction de base de ces règlements hautement techniques se fasse dans les services du ministère des Transports et,—pour faire suite à l'exemple donnée précédemment,—avec l'aide des avocats travaillant en étroite collaboration avec les gens chargés de leur application. Cela nous semble une façon plus efficace de réaliser cet objectif et préférable à l'adoption, comme nous le faisons présentement, d'un bill au nom du gouvernement.

M. Hogarth: Voilà une bonne réponse à ma question. La prochaine question que j'ai à poser concerne ce que vous avez dit au sujet des principes directeurs que devrait obtenir le Ministère. Je suppose que vous proposez que des modifications soient apportées à la Loi sur les règlements où figurent les principes généraux d'ensemble applicables à toute règle à rédiger.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ne propose pas l'établissement d'un code de procédures administratives ou de tout autre document à être intégré à la Loi sur les règlements. J'estime qu'il existe beaucoup de confusion au sein de la profession et parmi les théoriciens de la profession lorsqu'il s'agit de décider si un code des procédures administratives serait le meilleur moyen de le faire. Je suppose que le Comité voudra peut-être énoncer des principes directeurs généraux concernant ce que le Parlement croit être une limite appropriée à l'octroi d'un pouvoir et à l'exercice de ce pouvoir. Fort de ces principes, le ministère de la Justice et le ministre de la Justice auraient en leur possession des moyens d'action beaucoup plus considérables qu'ils n'en ont eu dans le passé au sein du pouvoir exécutif.

M. McCleave: Puis-je poser une question complémentaire à celle de M. Hogarth? C'est là le point que j'allais soulever. Monsieur Turner, est-ce que vous voulez dire que ces principes directeurs ne devraient pas conférer de pouvoirs? Quelles sont les techniques que vous suggérez au Comité d'utiliser; serait-ce simplement pour faire une recommandation dans le compte rendu mais non pas pour que ce soit énoncé dans les statuts? Est-ce bien cela?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. Je crois qu'en raison de la variété infinie des règlements, de la variété infinie de circonstances dans lesquelles les règlements sont appliqués, de la variété infinie des lois auxquelles ils se rapportent, la solution de caractère statutaire n'est peut-être pas la meilleure à ce moment-ci. Voilà ce que je pense. Nous sommes à étudier au ministère de la Justice la question d'un code de procédures administratives et nous nous demandons si cela est souhaitable. Il y a cependant des éléments qui sont plutôt rigides et je ne suis pas convaincu quant à moi que ce soit la bonne solution.

M. McCleave: Hier, le témoin du Conseil privé a déclaré qu'il croyait pouvoir dire qu'il existait des domaines,—je pense que le ministère des Transports lui a servi d'exemple,—où, à son avis, il y avait des règlements qui lui paraissaient être adoptés continuellement pour ce manuel de 31 jours ou encore qu'il s'agissait d'un manuel qui paraissait à tous les 31 jours sur la sécurité de la circulation aérienne. Il me semble cependant que le ministère de la Justice, ou son avocat au Conseil privé, n'a pas la chance de mettre la main sur ce document. Je crois que cela nous poserait un problème.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact. C'est aussi la difficulté qui se présente dans un contrôle interne. Ce sera la difficulté qui se posera dans le contrôle parlementaire et certainement une difficulté dans le contrôle judiciaire. Nous sommes toujours à la recherche des faits et voilà pourquoi nous suggérons qu'il y ait des principes directeurs au stade de l'octroi dans le cadre du champ d'application des statuts du Parlement, qui devrait être limité. Il devrait y avoir aussi des principes directeurs dans le cadre desquels devrait s'exercer le pouvoir. Nous pourrions ainsi attaquer certains de ces problèmes avant même qu'ils se posent.

M. Hogarth: Est-ce que cela ne pourrait pas se faire dans votre propre Ministère? Voici où je veux en venir, et je ne fais qu'énoncer cette idée pour qu'elle fasse l'objet d'une discussion. Est-ce que nous ne pourrions pas prévoir dans la Loi sur les règlements que tous les règlements doivent être approuvés par le ministre de la Justice et que vous soyez chargé d'énoncer les principes directeurs? Il est évidemment impossible de les mettre au point d'une façon très général.e

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ce qui arrive en patique à l'heure actuelle, c'est qu'il se trouve au sein de tout pouvoir exécutif de chaque gouvernement, je suppose, le désir d'être efficace et en contre-partie le sentiment

• 1025

de préserver les droits civils et les droits d'appel du citoyen, et le reste. Il est tout à fait naturel pour le sous-ministre d'un ministère d'exécution de vouloir étendre l'autorité administratice de son ministère aussi largement que possible. Il y a aussi,—et c'est ce que nous devons combattre,—autour de toute table où siègent des ministres, je suppose

dans tout type de gouvernement, ceux qui favorisent l'efficacite et qui seraient en faveur d'une délégation de pouvoir assez importante et ceux qui s'inquiètent de l'étendue de cette délégation de pouvoir en raison des effets qui d'exercent sur le citoyen ordinaire.

Selon le gouvernement, selon le moment et selon les alliances changeantes au sein du gouvernement, il arrive souvent qu'un ministre en appuiera un autre sur un aspect particulier d'une discussion parce qu'il sait qu'il a des pouvoirs plus étendus et qu'il va tenter de tout faire en deux semaines. Je me borne donc à proposer au Comité qu'il serait utile au Ministre et au ministère de la Justice de pouvoir compter sur l'appui du Parlement.

M. Hogarth: En même temps, il me semble que pour résoudre le problème adéquatement il lui faudrait également posséder le droit de veto.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, est-ce qu'un ministre de la Justice doit avoir le droit de veto? Je suis membre du pouvoir exécutif. Je ne compte que pour l'un de ses membres. Je pourrais dire qu'il y a eu, au cours de ces derniers mois, plus d'affrontement au sujet de cette question particulière qu'il n'y en a eu dans le passé parce que j'ai l'intention d'exercer mes responsabilités, dans ce domaine qui concerne les statuts et dans le cadre des règlements, d'une façon beaucoup plus positive que celle qui semble être de tradition au ministère de la Justice.

M. McCleave: Puis-je continuer la discussion sur ce point parce que je crois que notre ami...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Mais je ne gagne pas toutes les batailles.

M. Hogarth: Vous n'en avez pas encore perdu une seule contre moi.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur Hogarth, je veux dire qu'après la présente session je porterai des marques et des cicatrices pour le reste de ma vie.

M. McCleave: J'estime cependant que M. Beseau a bien fait valoir son point. Il soupçonnait que ce manuel se composait de règlements mais on lui a fait la réponse qu'il ne s'agissait pas de règlements. Ainsi, on pourrait peut-être ne pas accorder le droit de veto comme l'a suggéré M. Hogarth mais au moins le pouvoir d'exiger qu'un exemplaire soit acquis pour qu'on puisse l'étudier et dire: «Non, bien sûr, vous travaillez dans le domaine des règlements puisque vous publiez ce manuel tous les 31 jours et il faut qu'il soit conforme aux procédures prévues dans la Loi sur les règlements et dans la déclaration canadienne des droits et c'est tout ce qu'il y a à faire à ce sujet». Je crois que c'est là que notre témoin a mis le doigt sur un point mal défini où, si nous devons faire notre travail, je crois, nous devons suggérer que le ministre de la Justice ait des pouvoirs plus grands pour se convaincre lui-même que ces textes sont ou non des règlements et que le soin d'en décider ne peut être laissé aux ministères eux-mêmes.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je crois qu'il vaudrait la peine que le Comité étudie cette affaire.

M. Hogarth: Vous avez dit que vous alliez nous aider davantage. Est-ce que vous voudriez rédiger des recommandations à l'intention du Comité pour définir ce que devraient être ces grands principes directeurs dans le cas de votre Ministère?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Comme je l'ai déclaré dans mon exposé d'ouverture, nous serions bien intéressés à voir ce que le Comité propose comme recommandation. Je n'ai pas osé violer la prérogative de droit que possède le pouvoir législatif du gouvernement.

M. Hogarth: C'est une nouvelle façon de voir les choses mais j'estime qu'il nous serait d'une grande aide, à la lumière des expériences que vous venez juste de mentionner, si nous pouvions faire déposer devant nous une série de recommandations. Je ne dis pas que nous les accepterions ou les refuserions mais nous pourrions les étudier attentivement parce qu'elles traduiraient d'une façon directe les problèmes qui se sont posés à vous dans la pratique.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Est-ce que nous pourrions réfléchir à cela?

M. Hogarth: Je veux tout simplement poursuivre cette idée un moment parce que vous avez dit être plutôt désireux de voir un système de contrôle parlementaire à l'abri de tout soupçon de parti, ou serait-ce là l'une de vos suggestions. Franchement, si cela vient à se produire au Parlement du Canada, ce sera

• 1030

une situation nouvelle. Je ne peux pas voir comment vous pouvez obtenir un contrôle parlementaire dépouvu de sectarisme politique. Vous feriez aussi bien d'instituer un contrôle judiciaire direct parce que l'un des partis pourrait vouloir restreindre la mise en œuvre de la politique et prendrait ainsi un point de vue restrictif au sujet de certains règlements adoptés tandis qu'un autre parti voudrait peut-être étendre ce règlement en adoptant un point de vue plus large. Cela équivaudrait encore une fois à remettre la politique dans la politique où, peut-être, elle doit se trouver.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je suis tout à fait en faveur de cela, soit de remettre la politique dans sa juste perspective parce que, je l'ai dit, toute décision comporte un choix politique. Lorsque cela est possible, ce choix politique doit être fait par quelqu'un qui peut être mis sur la sellette et qui est à la disposition du Parlement du Canada et responsable devant lui. Ce que j'ai voulu dire en parlant d'un contrôle exercé sans esprit de parti aurait peut-être été mieux exprimé par l'expression «contrôle par l'ensemble des partis», mais ce que je voulais éviter, et j'incitais le Comité à en faire autant, c'était toute situation où ce contrôle parlementaire d'un règlement mettrait en cause la loi dont s'inspire le règlement, ou le règlement lui-même, et n'aboutisse à une question de confiance à la Chambre. Je crois que ce serait bien peu sage de la part d'un comité de contrôle parlementaire de se placer dans une position où il mettrait au défi, sous la forme d'une question de confiance, le gouvernement en exercice.

M. Hogarth: Je comprends.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous voulons essayer d'obtenir des résultats, mais si le comité parlementaire de contrôle était en mesure de poser la question de confiance le gouvernement chercherait à contester les conclusions de ce comité de contrôle. M. Thorson me fait remarquer que le gouvernement sera placé sur la défensive. Je voudrais voir le gouvernement collaborer. Voilà pourquoi j'estime que les conclusions d'un comité de contrôle devraient se placer au-dessus de la question de confiance.

M. Hogarth: Je voudrais poser une dernière question. Est-ce que j'ai bien compris, d'après vos observations, que votre ministère n'est pas satisfait des procédures actuelles accessibles au public pour attaquer les règlements au moyen d'ordonnances de prérogatives, de jugements déclaratoires?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si c'est exact, nous ne sommes pas satisfaits.

M. Hogarth: Je crois comprendre que vous verriez d'un bon œil une recommandation portant que certaines procédures soient étendues, si possible, afin que des moyens plus nombreux soient mis à la disposition du public pour attaquer ces règlements?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, nous verrions cela d'un bon œil. Je crois, et le ministère est d'accord avec moi, ce qui arrive assez souvent, et ce qui n'est pas inévitable,...

M. Hogarth: Il arrive que cela se fasse dans le sens contraire.

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...que le citoyen devrait avoir à sa disposition trois moyens d'attaquer l'administration. D'abord, il devrait y avoir une amélioration des méthodes, de la rapidité et du champ d'application du contrôle judiciaire par l'intermédiaire des tribunaux contre les tribunaux administratifs et les commissions quasi-judiciaires. Deuxièmement, il devrait y avoir une amélioration des mécanismes de contrôle parlementaire de façon à ce que ce contrôle entre dans les attributions du Comité, ou il faudrait étendre son mandat. Troisièmement, il devrait y avoir une amélioration des mécanismes administratifs eux-mêmes dans l'octroi au niveau statutaire et dans l'exercice au niveau des règlements relatifs à la délégation administrative elle-même. J'estime que tous les trois sont nécessaires. Je crois que les deux premiers sont d'un caractère *ex post facto* puis qu'il s'agirait de griefs. Ils concernent des choses qui sont arrivées. C'est ainsi qu'il est essentiel au stade de la rédaction, c'est-à-dire au stade de la préparation, d'améliorer nos mécanismes et nos principes directeurs pour l'établissement des statuts fédéraux et pour l'application des règlements qui en découlent. Je crois que c'est une attaque sur trois fronts, et tout ce que le Comité peut faire dans le cadre de ce que vous croyez être votre mandat pour que progressent ces éléments sera bien accueilli de notre part.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Le Ministre a fait des commentaires sur le premier des principes directeurs, mais il y en a d'autres, soit les principes directeurs mis en œuvre en Saskatchewan, au Manitoba, au Royaume-Uni et dans d'autres domaines de compétence législative. Est-ce que le Ministre ou le Ministère estime que ceux que nous avons étudiés sont pratiques ou bien que certains d'entre eux ne sont pas pratiques ou sont inutiles? Est-ce que vous avez quelque idée précise sur ceux-là?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. Repassons-les tous. J'ai ici les principes directeurs énoncés par M. Rutherford, tels qu'ils sont appliqués par le comité permanent au Manitoba. En premier lieu, les règlements ne doivent pas contenir des éléments législatifs de fond.

M. McCleave: Vous avez déjà traité de cette question.

• 1035

M. Turner (Ottawa-Carleton): En effet, mais nous voulons faire certaines réserves.

M. Thorson: Comme dans tous les cas de principes généraux, il doit toujours y avoir des réserves. Si vous avez maintenant à l'esprit un ensemble de mesures législatives de fond, vous vous rendrez compte qu'il y a, aux termes de plusieurs de nos lois, des domaines très importants qui sont régis par voie de règlements. Par exemple, je mentionnerai les règlements

d'application de la Loi sur l'aéronautique qui s'inspirent de presque toutes les lois concernant la navigation aérienne au Canada. Je mentionnerai également, à titre d'exemple, les règlements d'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, ceux qui traitent des dégrèvements relatifs aux coûts en capital qui font présentement l'objet du budget du ministère des Finances. Ce sont là des questions très importantes et elles sont traitées dans des règlements. Je ne suis pas certain qu'il existe un principe général qui puisse être juste et applicable d'une façon uniforme à tous les cas sans exception. Voilà le point que nous voulions soulever.

M. McCleave: Oui, mais je suppose que dans ces cas-là, monsieur Thorson, le Parlement a abordé ces questions en connaissance de cause et qu'il a pris bien soin de rédiger un mandat comportant des pouvoirs très larges en raison de la nature hautement technique de ces deux domaines.

M. Thorson: Oui, je crois que cela est vrai. Dans le cas de la Loi sur l'aéronautique, par exemple, qui remonte à l'époque qui a suivi le moment où le Conseil privé a décidé que seul le Parlement pouvait légiférer en matière d'aéronautique. C'était un très nouveau domaine à cette époque-là. Le Parlement avait très peu d'expérience dans la navigation aérienne, dont la question de fond relève de nos lois organiques, et, par suite de cet état de faits, je crois que le Parlement de cette époque, au début des années trente, je crois, lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aéronautique, a décidé que le seul moyen pratique de faire face avec bon sens aux questions qui allaient se poser était de prévoir un champ d'application très large pour l'établissement de règles particulières par le Ministre, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous n'étudions pas cette question par le menu, monsieur McCleave. Je crois que nous sommes d'accord en général avec les énoncés faits ici par M. Rutherford. Comme M. Thorson l'a déclaré, il y aura des exceptions. A cause de certaines lignes de conduite, tel ou tel règlement pourra ne pas satisfaire complètement aux critères qui sont énoncés ici. Mais alors il incombera au Ministre de tutelle d'expliquer pourquoi on s'est écarté des principes. Certains de ces règlements ont quelque chose du caractère maternel.

M. McCleave: Et quelque chose qui empêche de perdre le nord.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. D'une façon générale, je suis d'accord avec lui. Lorsqu'une loi ne satisfait pas à ces principes, le Ministre en cause devrait s'expliquer devant un comité.

M. McCleave: Merci.

Le président: Monsieur Morden.

M. J. W. Morden (conseiller juridique adjoint): Monsieur le président, je voudrais traiter de la préparation des lois d'habilitation au ministère de la Justice et de certains critères, s'il en est, que l'on applique. Quels sont les points qui sont pris en considération pour l'établissement de textes d'application? Par exemple, pourquoi s'adresser au gouverneur en conseil, et non au Ministre, ou à une commission gouvernementale, par exemple, qui pourrait exercer son activité dans ces domaines? J'estime qu'un examen des lois indique qu'on s'adresse surtout au gouverneur en conseil. Sur quoi se fonde la décision?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je préférerais voir M. Thorson répondre à cette question.

Le président: Monsieur Thorson.

M. Thorson: Je crois que le réponse la plus simple que je puisse donner est qu'il s'agit d'une question de jugement dans chaque cas particulier. Je crois que vous avez encore raison de dire que dans la plupart des lois le pouvoir d'adopter un texte d'application est conféré au gouverneur en conseil étant donné que c'est l'organisme responsable qui peut le plus raisonnablement exercer cette fonction. Cela sera particulièrement vrai dans les cas où, par exemple, le fond du règlement comporte des éléments importants de politique.

• 1040

D'autre part, si nous parlons de règlements purement techniques—et je songe aux ordonnances sur la navigation aérienne, ordonnances qui interdisent l'usage de l'espace aérien durant des périodes de temps limitées, dans le cas de manœuvres de l'aviation militaire, par exemple—normalement nous estimerions qu'ils ne devraient pas être édictés par le gouverneur en conseil mais plutôt faire l'objet d'ordonnances de la part du Ministre. On comprendra qu'il y a souvent un équilibre des pouvoirs en cause ici, qu'il est un peu plus difficile d'obtenir rapidement et facilement, lorsque cela est nécessaire, des règlements du gouverneur en conseil. Il est peut-être plus pratique, dans les cas où la question a trait à ce genre de choses, de prévoir que le Ministre peut établir le règlement en question.

Vous avez mentionné la question des commissions et des tribunaux de divers genres en fonction du pouvoir législatif qu'ils assument. Cela nous amène à un sujet tout à fait différent. Je suis certain que vous vous rendez compte. De fait, il s'agit de savoir dans quelle mesure la responsabilité principale ne devrait pas être assumée par un organisme ou un individu responsable sur le plan politique, tel que le gouverneur en conseil ou un ministre, mais bien par un tribunal ou une commission établi à cet effet. Naturellement, cela soulève à nouveau la question que le ministre a traitée auparavant dans ses remarques concernant la transmission des sujets délicats au point de vue politique à des commissions telles que la Commission de l'énergie, la Commission canadienne des transports, la Commission de la radiodiffusion et autres.

M. Morden: A votre avis, serait-il préférable que ce soit les ministres qui édictent directement les règlements qui n'énoncent aucune politique importante du gouvernement?

M. Thorson: Plutôt que les hauts fonctionnaires?

M. Morden: Non, plutôt que le gouverneur en conseil.

M. Thorson: Oui. En général je ne crois pas qu'il convienne d'obliger le gouverneur en conseil à édicter ce que je pourrais appeler des ordonnances d'ordre purement technique qui n'ont rien à voir avec la politique.

M. Morden: Je dois avouer que je n'ai pas lu ces règlements, mais dans l'exemple tiré de DORS 1969, n° 1, la table des matières indique que le gouverneur en conseil a édicté des règlements concernant le classement des carcasses de porcs. Simplement en y jetant un coup d'œil sans avoir lu les règlements, j'ai l'impression que ces derniers sont certainement importants pour les gens de la région, mais qu'ils ne revêtent pas une importance générale...

M. Thorson: Je crois devoir défendre la manière de procéder actuelle, à savoir qu'un tel règlement devrait certes être établi par le principal organe de direction en question. Je concède facilement que cela n'offre pas grand intérêt aux yeux du simple citadin. Mais je déclare que c'est extrêmement important pour une grande industrie du Canada. Dans ce cas, je crois que le gouverneur en conseil lui-même devrait en assumer la responsabilité.

M. Morden: En ce qui concerne d'autres questions relatives aux lois habilitantes, avez-vous des critères généraux de travail? Supposons qu'on vous demande de rédiger un projet de loi comprenant des règlements qui modifieraient une autre loi ou définiraient des termes de la loi actuelle ou permettraient de sous-déléguer le pouvoir d'établir des règlements ou le pouvoir d'édicter des règlements rétrospectifs. Avez-vous certaines règles stipulant que vous ne pouvez pas permettre cela à moins d'une nécessité absolue?

M. Thorson: Bien sûr, monsieur. Tous ces points font l'objet d'une étude approfondie. Vous avez apporté plusieurs exemples, mais prenons seulement le dernier où on se demande si la loi devrait toujours conférer le pouvoir d'établir des règlements rétroactifs. Vous admettrez, je crois, que vous devriez parcourir une bonne partie des statuts du Canada pour trouver un tel pouvoir.

J'admets volontiers que peu de lois du Parlement confèrent le pouvoir d'édicter des textes d'application; je pense, en particulier, à la Loi de l'impôt sur le revenu qui, en effet, confère le pouvoir d'établir un règlement qui, une fois publié, peut entrer en vigueur un

• 1045

jour avant la date de publication. Cela provient certes du fait que cette loi doit établir des règlements particuliers qui s'appliquent à des années entières d'imposition. Ainsi un règlement qu'on pourrait établir, par exemple, en janvier ou en février devrait avoir un effet rétroactif pour s'appliquer à une année entière d'imposition. Mais c'est là un pouvoir tout à fait exceptionnel qu'on ne consigne pas à la légère dans un projet de loi.

M. Morden: Que pensez-vous de ce pouvoir que vous voyez de temps en temps exprimé en ces termes: «le gouverneur en conseil ou le ministre peut établir des règlements qu'il estime nécessaires pour la réalisation de «suit l'objet de la politique en question. Un débat doit-il précéder la décision finale d'incorporer le règlement à un statut? Doit-on justifier la limitation subjective au lieu de formuler objectivement la portée du règlement?

M. Thorson: On voit rarement cette formule, monsieur Morden, non accompagnée d'une énumération des sujets dont le texte d'application fera l'objet. Je voudrais attirer votre attention sur une distinction très importante relative au pouvoir conféré, entre une loi qui stipule que le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant—suit

l'énumération—a, b, c, d, puis qui termine par une disposition récapitulative visant à la réalisation des objets et des dispositions de la loi actuelle.

Je crois que les tribunaux ont interprété ce dernier pouvoir comme très limité de fait.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Lorsque vous exposez des détails auxquels on peut appliquer la règle générale, alors vous pourrez avoir cette phrase couvrant tous les cas non autrement prévus.

M. Thorson: Lorsqu'il suit une énumération de pouvoirs précis, ce pouvoir est très limité, et les tribunaux ont été de cet avis. Mais s'il s'agissait simplement d'une déclaration suivant laquelle le gouverneur en conseil peut établir les règlements qu'il estime nécessaires pour la réalisation des objets et des dispositions de la loi actuelle, point final, vous obtenez alors un effet juridique plutôt différent. En effet, la portée du pouvoir réglementaire se trouve délimitée par les termes des lois.

M. Morden: Oui, je pensais à ce genre de loi où on lit: comme il estime nécessaire, puis suit l'énumération des sujets. Mais je crois que si on établit un règlement conformément à ce pouvoir, il est virtuellement exempt de contrôle judiciaire, car un tribunal ne se fera pas juge des actes que le ministre ou le gouverneur en conseil estime nécessaires. C'est à son avantage, et je crois que l'exemption de contrôle judiciaire, malgré la liste des objets, indique la vaste portée du pouvoir concédé. Me suis-je exprimé clairement?

M. Thorson: C'est une question très complexe. Je ne crois pas que nous puissions essayer de vous donner une réponse définitive, car il y a certains cas qui traitent directement de l'interprétation d'un pouvoir ainsi exposé, ainsi conféré. Je pense à l'affaire *Nozema Chemical* des années 40 et à plusieurs autres. Je pense aussi aux décisions de la Cour suprême du Canada concernant les pouvoirs que la Loi sur les mesures de guerre conférait au gouverneur en conseil et je pense à la répugnance des tribunaux à réviser la détermination du gouverneur en conseil qui déclarait l'état d'urgence. Mais lorsqu'il s'agit de l'exercice d'un tel pouvoir en temps de paix, je ne crois pas que j'irais aussi loin que vous pour dire qu'un tribunal ne peut absolument pas attaquer ce pouvoir. Je ne suis pas certain que c'est exact.

M. Morden: Oui.

M. Thorson: Il faut quand même que l'exercice du pouvoir s'inspire directement de la loi.

Le président: Puis-je demander, monsieur Thorson, comment on pourrait justifier une concession subjective de pouvoir par l'expression «qu'il estime juste» ou «qu'il estime nécessaire»?

M. Thorson: Il y a plusieurs exemples, monsieur, où on confère un pouvoir pour prendre les mesures que le gouverneur en conseil ou le ministre estime nécessaires pour la réalisation d'un objet précis et la manière ordinaire de contrôler l'étendue du pouvoir est de restreindre cet objet.

Supposons que la loi stipule que le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à la réalisation d'un objet énoncé. Il s'agit là d'une autre formule. Naturellement, le règlement est exposé aux attaques contre la validité de son usage, si de fait le tribunal jugeait que le règlement ainsi établi n'était pas nécessaire.

Le président: C'est exact.

M. Thorson: D'autre part, s'il est stipulé que le gouverneur en conseil peut établir les règlements qu'il estime nécessaires pour la réalisation de cet objet, alors on peut supposer, aussi longtemps que l'objet est défini avec soin et que l'exercice du pouvoir n'est pas évidemment déraisonnable ou injuste dans son application, qu'ils ne seront pas exposés aux critiques uniquement à cause de cette stipulation ou de sa nécessité.

Le président: Voilà la distinction sur laquelle je voulais attirer votre attention. Mais pourquoi ce pouvoir ne serait-il pas sujet à la révision du tribunal? Quelle raison de politique invoquerez-vous pour qu'il ne soit pas sujet à l'attaque du tribunal?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Parce qu'il s'agit d'une question de politique. Le gouvernement doit assumer la responsabilité de la politique et ce jugement ne doit pas être rendu par un tribunal. En voilà la raison.

M. Thorson: Il y a des cas où on adopte vis-à-vis de la loi la politique de poursuivre le résultat escompté sans permettre qu'une attaque dans les tribunaux mette en danger la validité de la réalisation. Voilà peut-être la réponse la plus simple et la plus hardie que je puisse vous donner.

Le président: Merci. Monsieur Muir.

M. Muir (Cap-Breton): Monsieur le président, je n'ai qu'une courte observation à for-

muler au sujet de la déclaration de M. le ministre. La droiture et la franchise qu'il a manifestées ce matin nous ont procuré un grand réconfort et je me hâte d'ajouter que ce n'est pas exceptionnel chez M. Turner, car ceux d'entre-nous qui sommes ici depuis quelque temps ont appris à l'aimer beaucoup et à le respecter pour sa franchise et sa droiture.

J'ai porté un vif intérêt à ses commentaires sur un contrôle parlementaire à l'abri de tout soupçon de parti. Je crois que les travaux du Comité sous la présidence compétente de M. Mark MacGuigan ont offert un exemple qui démontre que les comités peuvent œuvrer sans entacher leurs questions de partisannerie en des matières qui me semblent vitales au simple citoyen. Je crois que le ministre a mentionné le citoyen et je suis d'accord avec lui sur ce point, car à mon avis, le Comité et ses conclusions apporteront, je l'espère, à celui que nous appelons le simple citoyen des avantages, pour utiliser un vieux cliché, telle la protection contre les bureaucrates des tours d'ivoire d'Ottawa. Je ne veux offenser personne, mais il y a des moments où, à cause de malentendus et autres les gens ne sont pas traités avec justice. Voilà une des conclusions du Comité qui me semblent les plus importantes.

J'aimerais que le ministre nous dise davantage ce qu'il pense d'un comité de contrôle parlementaire dépourvu de sectarisme politique; peut-être que certains d'entre nous ont mûri avec les années, je ne sais pas, mais j'aime en tout temps engager une bonne lutte politique.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous nous amollissons peut-être, Bob.

M. Muir (Cape-Breton-The Sydneys): Peut-être, John, mais vous savez que les nouveaux venus parmi nous croient qu'on ne peut rien diriger ni exécuter sans esprit de parti. A mon avis c'est folie, car à maintes reprises au cours des années nous avons discuté une foule de sujets dans nos réunions avec tous les partis et ces réunions ont produit de bons résultats. Je voudrais que le ministre nous communique davantage son opinion sur ce sujet.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, M. Muir m'a invité à faire indirectement ce que M. Hogarth m'a demandé d'accomplir directement, à savoir que je propose au comité parlementaire les principes qui présideront au contrôle. J'hésite ici à empiéter sur ce que j'estime être la fonction légitime d'un comité parlementaire, mais j'ai dit dans ma déclaration que lorsque vous, messieurs, vous exprimez davantage votre opinion, non seulement les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice vous aideraient à la faire mousser, comme on dit familièrement, mais je serais prêt moi aussi à revenir. Puisque deux membres m'ont invité, je serais prêt à revenir traiter d'une manière plus précise la question des directives. J'ai hésité à le faire jusqu'ici, car je croyais que ce serait dépasser mes prérogatives.

M. McCleave: A mon avis, c'est une question importante. J'ai proposé que lorsque nous aurons commencé à rédiger le rapport le bureau du ministre collabore avec notre avocat-conseil, mais il serait aussi important, je crois, que le ministre et peut-être certains autres se joignent à nous. Nous nous trouvons dans un domaine très technique, avouons-le, et il n'y a aucune raison d'employer des méthodes de travail complètement inconnues aux ministères, surtout le Conseil privé et le ministère de la Justice. A mon avis, monsieur le président, nous pouvons utiliser les deux méthodes suivantes. D'abord se tenir en relations avec le ministre et le Conseil privé, lors de la rédaction du rapport, puis discuter celui-ci avec eux.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Permettez-moi, monsieur le président, de dire que si par courtoisie pour le Comité je dois formuler des recommandations précises, elles devraient naturellement être coiffées de l'autorisation du gouvernement et je devrais consulter mes collègues du cabinet. Cela m'empêcherait de présenter mon exposé aussi librement qu'aujourd'hui, mais si je recevais des directives ou plutôt une requête du Comité d'exposer les projets du gouvernement, alors je consulterais mes collègues.

Le président: Au moins, nous pourrons plus tard discuter la question d'une façon non officielle. Je crois que ce sera notre dernière audience publique et peut-être une flambée d'œcuménisme entre les partis et aussi entre les pouvoirs législatif et exécutif. Le moment est bien choisi, car la cloche qui indique le commencement de la séance de la Chambre marque aussi la fin de notre réunion, et nous remercions le ministre de la Justice de son splendide exposé.

Des voix: Très bien, très bien!

M. Turner (Ottawa-Carleton): Puis-je ajouter seulement que je suis d'accord avec Bob Muir; je ne crois pas que durant cette session aucun comité parlementaire ait accompli une œuvre plus importante que la vôtre, non seulement au point de vue de la procédure parlementaire, mais encore au point de vue des droits de l'individu et du citoyen.

M. Muir (Cape Breton-The Sydneys): C'est très important.

Le président: La séance est levée.

Appendice G

NOMBRE DE DÉCRETS ET D'INSTRUMENTS STATUTAIRES

Voici le nombre de décrets rendus, et le nombre de décrets, d'ordonnances et de proclamations publiés dans la *Gazette du Canada* au cours des années 1963 à 1968 inclusivement:

	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Nombre total de décrets	3,757	3,994	4,574	4,827	4,056	3,582
			dont			
	1,836	1,951	2,238	2,364	1,654	1,230
	étaient des décisions du Conseil du Trésor approuvées par le gouverneur en conseil.					
Nombre de décrets publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*	273	298	339	382	380	364
Pourcentage des décrets publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*	7.26	7.46	7.41	7.91	9.37	10.16
Nombre d'ordonnances publiées dans la Partie II de la *Gazette du Canada*	173	186	182	169	186	169
Nombre de proclamations publiées dans la Partie II de la *Gazette du Canada*	28	22	44	24	55	38

APPENDICE H

Recommandations soumises à l'approbation du Gouverneur en conseil

Présentation des recommandations

1. Toute recommandation soumise à l'approbation du Gouverneur en conseil doit porter la signature du ministre compétent. Si la recommandation porte sur plusieurs domaines de compétence, les ministres intéressés doivent, par leur signature, signifier leur unanimité d'opinion.

2. La présentation habituelle des recommandations soumises à l'approbation du Gouverneur en conseil figure à l'Appendice «A». Elles devraient comprendre, de façon aussi brève que possible (mais sans que cela nuise à la clarté du texte), un exposé portant sur le fond de la recommandation, et les raisons qui la motivent. Dans le dernier paragraphe (ou paragraphe d'exécution), il convient de citer les *références statutaires* exactes (nom de la loi, article, paragraphe) et de faire une *déclaration complète sur le but envisagé*, en suivant d'aussi près que possible le vocabulaire et le style de la loi pertinente.

3. Il arrive parfois que notre bureau reçoive des recommandations dans lesquelles le but envisagé et les moyens de l'atteindre figurent de façon sommaire dans la partie explicative et où il est simplement déclaré dans le paragraphe d'exécution: «Le soussigné a l'honneur de recommander ce qui précède.» Dans ces cas, le personnel du Bureau du Conseil privé (qui, de toute évidence, n'est pas un expert en la matière) doit transposer, de la partie explicative au paragraphe d'exécution, les éléments nécessaires à un décret en bonne et due forme. Par cette ligne de conduite, on risque de provoquer des erreurs ou des omissions.

4. S'il est possible d'exposer clairement et entièrement le but de la recommandation dans le paragraphe d'exécution, il n'est pas nécessaire de rédiger des paragraphes d'introduction et d'explication. La plupart des recommandations visant des règlements ou leur modification appartiennent à cette catégorie et on peut les rédiger de la façon qui est exposée aux Appendices «B» et «C». Dans ces cas-là, bien qu'il ne soit pas nécessaire d'incorporer des renseignements ou des explications au décret définitif, il faut que le Conseil comprenne entièrement le but de la décision qu'on lui demande de ratifier. Par conséquent, les ministères devraient accompagner une recommandation de cette nature d'une courte notice explicative. Dans cette notice, il faudrait exposer et expliquer clairement quel changement la recommandation apporterait à la situation qui prévalait, jusque là (par exemple, une hausse du nombre des membres siégeant à un organisme gouvernemental à la suite de changements apportés à la loi; une majoration ou une baisse des droits concernant les permis et les raisons qui la motivent).

5. Au cas où les ministères éprouveraient des doutes quant à la meilleure façon de présenter leurs recommandations, la Section des décrets de notre bureau se ferait un plaisir de leur communiquer ses suggestions.

Annexes et pièces jointes

6. Dans la mesure du possible, lorsqu'il faut incorporer un texte assez long au paragraphe d'exécution d'un décret, il est préférable de le présenter sous forme d'annexe de la recommandation. On peut ensuite utiliser cette annexe en tant que pièce jointe du décret définitif. (Si un texte de ce genre fait partie intégrante de la recommandation, il faut le retranscrire dans le décret définitif, ce qui signifie qu'il faut le taper à la machine et en faire la correction d'épreuve: autant d'étapes que l'on pourrait éviter et qui permettent aux erreurs de se glisser dans le texte). Cela s'applique surtout aux descriptions détaillées de terrains qui, d'ordinaire, sont longues, et qui, les ministères sont les premiers à l'admettre, doivent être exactes jusque dans leur moindre détail.

7. Les ministères devraient s'assurer que toutes les pièces jointes dont il est fait mention dans l'exposé l'accompagnent effectivement. (Il arrive que, dans un exposé, on se réfère à une description, qui accompagne le document, mais dans la description, on trouvera une déclaration voulant qu'un autre document accompagne le texte, que parfois l'on recherche en vain).

8. Dans certains cas, en vue de respecter le caractère juridique de certains textes, il faut que certains documents, comme des plans, des descriptions ou des accords fassent partie intégrante d'un décret. De façon générale, toutefois, le Bureau du Conseil privé tente de garder au minimum le nombre de pièces jointes qui doivent faire partie d'un décret. La raison est d'ordre pratique: les copies de décrets doivent être présentées dans leur forme intégrale, et la reproductive de nombreuses pièces jointes est onéreuse et difficile. Une bonne façon d'éviter les textes d'accompagnement élaborés est d'indiquer dans la recommandation, toutes les fois que la chose est possible, que les documents auxquels on a fait mention figurent aux dossiers du ministère.

L'utilisation des précédents dans la rédaction des recommandations

9. La plupart des recommandations que l'on adresse au Gouverneur en conseil reviennent

très souvent et suivent un modèle qui a été utilisé maintes fois. Nous conseillons donc aux fonctionnaires du ministère, avant de rédiger leur recommandation, de consulter non seulement la *recommandation* précédente de nature semblable, mais aussi le *décret* auquel elle a donné lieu. Il arrive assez souvent que, en consultation avec le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, on modifie le vocabulaire et le style de la recommandation émanant du ministère en préparant le décret. Si les ministères ne prennent pas connaissance du décret qui en résulte avant de rédiger une autre recommandation de genre semblable, les divergences entre la recommandation et le décret définitif se perpétuent, et le Bureau du Conseil privé doit procéder à des vérifications inutiles chaque fois qu'une recommandation lui parvient.

Recommandations de nature semblable

10. Il est souvent possible de combiner plusieurs recommandations de genre semblable et rendues conformément au même article de loi (par exemple, certaines locations à bail, nominations ou concessions de terres) en un seul décret. Les ministères devraient alors tenter d'en faire une seule recommandation afin de réduire le nombre de documents qui doivent porter la signature du ministre et être communiqués au Bureau du Conseil privé.

Les prévisions budgétaires en tant que justification

11. Il est parfois nécessaire que les ministres invoquent un crédit des prévisions budgétaires afin de justifier une recommandation. Mais étant donné qu'une prévision budgétaire ne saurait justifier une décision avant que le Parlement approuve le crédit sous la forme d'une loi des subsides, on a mis au point une formule pour indiquer l'existence, en tant que justification d'un décret, de crédits provisoires qui précèdent l'approbation, par le Parlement, des prévisions budgétaires. Cette formule, à quelques différences près se présente sous l'aspect suivant:

> «...en vertu de toute loi du Parlement du Canada en vue de défrayer le coût des diverses charges et dépenses de la Fonction publique à compter du 1er jour d'avril...et après cette date, qui prévoit des versements à l'égard de ...(affectation du crédit)...»

Lorsque les ministères rédigent leurs recommandations, nous les prions de bien vouloir utiliser cette formule en ce qui concerne les crédits des prévisions budgétaires qui n'ont été approuvés qu'en partie par le Parlement sous forme de crédits provisoires.

Examen du conseiller juridique

12. Les fonctionnaires qui rédigent des recommandations à l'intention du Gouverneur en conseil devraient consulter le conseiller juridique de leur ministère afin de s'assurer que leurs recommandations satisfont aux exigences de la Loi.

Relations avec le Bureau du Conseil privé

13. Dans la mesure du possible, chaque ministère devrait désigner un fonctionnaire qui aurait pour tâche de canaliser les recommandations à l'intention du Gouverneur en conseil. En adoptant des dispositions de ce genre, on épargne beaucoup de temps aux fonctionnaires tant du Bureau du Conseil privé que du ministère qui est à la source de la recommandation chaque fois que le premier doit traiter avec le dernier de problèmes relatifs à la rédaction des décrets.

Les exigences de la Loi sur les règlements et de la Déclaration canadienne des droits

14. Certains décrets doivent être publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, conformément à la Loi sur les règlements et au Règlement édicté en vertu de ladite Loi. En ce qui concerne la préparation de recommandations de nature réglementaire, nous rappelons aux ministères que l'article 4 du Règlement édicté en vertu de l'article 9 de la Loi sur les règlements se lit comme suit:

> «4. Deux copies de chaque règlement éventuel devront, avant son établissement, être soumises sous forme de projet au greffier du Conseil privé, lequel, après consultation du sous-ministre de la Justice, l'examinera afin de s'assurer que la forme et la rédaction dudit règlement sont conformes aux exigences requises.»

N.B.: Les décrets pris en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public sont assimilés aux Règlements; les propositions soumises en vertu de cette Loi sont donc régies par les normes de cette catégorie d'instruments.

15. On ne devra pas présenter les propositions relevant de cette catégorie à la signature du ministre avant que leur forme et leur rédaction n'aient reçu l'approbation du conseiller juridique du Bureau du Conseil privé.

16. Après approbation de leur forme et de leur rédaction, on devra présenter les propositions relevant de cette catégorie à la signature du ministre. Après approbation par le ministre, on devra les transmettre au Bureau du Conseil privé, avec *cinq* exemplaires du texte anglais et *deux* du texte français des règlements ou modifications de règlements proposés par le ministre. (Antérieurement, on était tenu de transmettre *cinq* exemplaires du texte anglais et *un* du texte français.) Ces

exemplaires du texte serviront à la préparation du décret en vue de sa publication dans les éditions anglaise et française de la *Gazette du Canada Partie II.*

17. De plus, la prise des décrets de caractère réglementaire obéit aux normes du Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits:

«*Examen des propositions de règlements*

4. Un exemplaire de toute proposition de règlement soumise, sous forme d'avant-projet, au greffier du Conseil privé doit, conformément à la Loi sur les règlements et avant que soit établi le règlement proposé, être transmis au sous-ministre de la Justice par le greffier du Conseil privé.

5. Dès réception du texte d'une proposition de règlement transmise par le greffier du Conseil privé conformément à l'article 4, le Ministre doit

a) examiner la proposition de règlement en vue de constater si l'une quelconque de ses dispositions est incompatible avec les fins et les dispositions de la Déclaration canadienne des droits, et

b) voir à ce que soit attaché à l'exemplaire de ladite proposition de règlement ainsi transmise par le greffier du Conseil privé un certificat en la forme approuvée par le Ministre et portant la signature du sous-ministre de la Justice, affirmant que la proposition de règlement a été examinée ainsi que l'exige la Déclaration canadienne des droits;

et l'exemplaire portant un tel certificat est dès lors transmis au greffier du Conseil privé.»

18. Les exigences auxquelles la loi oblige à se conformer dans la préparation des décrets de caractère réglementaire, avant leur soumission à l'approbation du Gouverneur général en conseil, sont donc assez complexes; le respec tde ces exigences impose des délais. Les ministères qui envisagent de soumettre des propositions relevant de cette catégorie devront tenir compte de cet état de choses.

Délais nécessaires au Bureau du Conseil privé

19. Toutes les propositions soumises au Gouverneur général en conseil font de nouveau l'objet d'un examen attentif au Bureau du Conseil privé, afin de s'assurer que leur effet soit conforme à ceux que leur assigne la loi-mère. Cet examen oblige quelque fois à recourir au conseiller juridique du Bureau. Les ministères devront donc prendre soin de faire parvenir leurs propositions au Bureau dans un délai suffisant pour en permettre l'étude avant leur soumission au Conseil.

20. Les séances du Cabinet sont habituellement fixées au jeudi matin à dix heures trente. Le Comité spécial du Conseil se réunit ordinairement à neuf heures trente le mardi matin, pour examiner les propositions soumises au Gouverneur général en conseil qui, par leur nature, relèvent de la routine administrative et n'impliquent pas de décisions de caractère politique. Les propositions qui, selon la Déclaration canadienne des droits, n'ont pas à recevoir une certification avant leur présentation au Gouverneur général en conseil, devront parvenir au Bureau du Conseil privé *au moins 24 heures* avant une réunion du Comité spécial, pour pouvoir y faire l'objet d'un examen. Lorsque la certification de ces propositions est nécessaire, elles devront parvenir au Bureau du Conseil privé *au moins 48 heures* avant une réunion du Comité spécial.

Rétroactivité

21. Sauf lorsque la loi le prévoit expressément, *le Gouverneur général en conseil ne peut édicter d'instruments ayant un effet rétroactif.* Cet état de choses donne lieu à quelques difficultés dans la préparation de décrets, portant notamment réglementation ou nomination, dont la proposition recommande la mise en vigueur à une date antérieure à celle de la présentation au Conseil. Pour contourner cet obstacle, les ministères devront faire en sorte que leurs propositions parviennent au Bureau du Conseil privé assez longtemps avant la date d'entrée en vigueur qu'elles comportent.

Précision dans les recommandations à la nomination

22. Pour écarter toute possibilité d'incertitude ou d'erreur, les recommandations à la nomination devront comporter l'énoncé précis de noms, y compris les prénons, des personnes recommandées, ainsi que leur ville ou autre lieu de résidence.

Procédure consécutive à l'approbation des décrets

23. Après approbation par le Conseil, les décrets sont soumis à l'approbation du Gouverneur général. Ils sont habituellement renvoyés au Bureau du Conseil privé tôt dans l'après-midi du lendemain d'une séance du Conseil. Le Bureau du Conseil privé ne peut confirmer aux ministères l'approbation de leurs décrets avant cette date, puisqu'il est impossible de présumer de l'approbation du Gouverneur général avant le retour des décrets de l'Hôtel du Gouvernement.

24. Les ministères devront donc se rappeler que *les décisions du gouvernement prises par décret ne peuvent être divulguées avant que ne soit acquise l'approbation du Gouverneur général.*

25. Des exemplaires des décrets adoptés lors de la séance du jeudi sont expédiés aux ministères le lundi suivant. Ils sont adressés au ministre qui en a proposé la prise, à son bureau à la Chambre des Communes lorsque celle-ci est en session, et à son bureau au ministère durant le reste de l'année. En cas d'urgence, les ministères peuvent faire prendre des exemplaires des décrets au bureau 138 de l'édifice de l'Est.

26. *Les décrets étant des documents à caractère public,* le Bureau du Conseil privé doit faire droit à toute demande raisonnable d'exemplaires des décrets ou de renseignements à leur sujet, qui lui est adressée par le public. Lorsqu'une demande de ce genre pourrait, de l'avis du Bureau du Conseil privé, présenter un intérêt particulier pour un ministre, on tentera de l'en informer, ainsi que des suites qui y ont été données.

Format du papier

27. Toutes les propositions d'instruments et leur texte devront être soumises au Gouverneur général en conseil sur papier de format régulier (8½" × 11").

Section des décrets,
Bureau du Conseil privé.

APPENDICE A

(DATE)

A Son Excellence le Gouverneur général en conseil:

Le soussigné a l'honneur de représenter:

Que.....
Que.....
Que.....

En conséquence, le soussigné propose que, en vertu de l'article ....de la Loi sur....., il plaise à Votre Excellence en conseil de.....

Respectueusement soumis
Le Ministre de.....

APPENDICE B

(DATE)

A Son Excellence le Gouverneur général en conseil:

Le soussigné a l'honneur de proposer que, en vertu du paragraphe..... de l'article..... de la Loi sur....., il plaise à Votre Excellence en conseil de révoquer le Règlement sur....., établi par le décret C.P.....du (date), dans sa forme modifiée, et d'édicter en remplacement le Règlement sur....., ci-après.

Respectueusement soumis
Le Ministre de.....

APPENDICE C

(DATE)

A Son Excellence le Gouverneur général en conseil:

Le soussigné a l'honneur de proposer que, en vertu du paragraphe.....de l'article.....de la Loi sur....., il plaise à Votre Excellence en conseil d'apporter les nouvelles modifications ci-après au Règlement sur ....., établi par le décret C.P.....du (date), dans sa forme modifiée.

Respectueusement soumis
Le Ministre de.....

APPENDICE I

PIÈCES CONSIGNÉES AUX DOSSIERS DU COMITÉ

A.—«Parliamentary Supervision of Delegated Legislation» (Contrôle parlementaire de la législation déléguée)—par John E. Kersell.

B.—RAPPORT DONOUGHMORE

C.—SOMMAIRE STATISTIQUE—C. L. Brown-John
SOR/51-197
SOR/53-35
SOR/53-111

D.—Projet de Comité des instruments statutaires; contrôle parlementaire de la législation déléguée au Canada—C. L. Brown-John.

E.—*Growth of Discretions—Decline of Accountability*, par Eric Hehener.

F.—Loi intitulée «Act to provide for Central Filing and Publication of Regulations», Status Revisés du Manitoba, ch. 224.

G.—Loi intitulée «Act to provide for Central Filing and Publication of Regulations», Statuts Revisés de la Saskatchewan, ch. 420, 1965.

H.—Article de Sir Cecil Carr.

I.—Compte rendu des délibérations du Comité de la législation déléguée (Royaume-Uni), 1953.

J.—Mémorandum adressé au Comité d'examen du Manitoba—Rutherford.

K.—Projet de lettre de M. Jacques Fortier, ministère des Transports, à M. Gordon MacLaren, C.R., au sujet de; *The Legality of Taxation by the Federal Government on Aviation Fuel and Oil*—G. F. Maclaren, C.R.

L.—*Delegated Legislation in Canada: Recent Changes in Machinery*, J. R. Mallory; Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. XIX, n° 4, nov. 1953.

M.—*The Use of Legislative Committees*, J. R. Mallory; Journal of the Institution of Public Administration of Canada, mars 1963, vol. VI, n° 1.

N.—Lettre et exemplaire (échantillon) du rapport du Comité d'examen de la législature du Manitoba.

O.—*A Preliminary Survey of the Canadian Statutes—FIRST REPORT*—Texte de la Direction des recherches, Bibliothèque du Parlement.

P.—*A Preliminary Survey of the Canadian Statutes—SECOND REPORT*—Texte de Mme Immarigeon, Direction des recherches, Bibliothèque du Parlement.

Q.—*Administrative Procedure Act* des États-Unis.

R.—*Public Information Act* des États-Unis, 80 Stat. 250 (1966)—Loi modifiant l'*Administrative Procedure Act*.

S.—Exposé de M. John H. MacDonald, Q.C.

T.—*Control of Delegated Legislation*, 1958, par G. S. Rutherford.

U.—*Delegation and Discretionary Powers*—Bill S-9—Loi modifiant la Loi d'interprétation, par G. F. MacLaren. (Revue du Barreau, déc. 1966)

V.—Documents relatifs à la législation déléguée de la Nouvelle-Zélande.

W.—Documents fournis par Jerre S. Williams, président de l'*Administrative Conference* des États-Unis, y compris l'historique, certains rapports spéciaux, et des textes sur les problèmes et les projets courants de l'*Administrative Conference*.

X.—Delegated Legislation—préparé par la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, le 2 novembre 1966 (sont inclus ces ouvrages dont la liste apparaît à la dernière page du document):
Un extrait de *Delegated Legislation—Recent changes in Machinery*. Article publié dans Canadian Public Administration—J. E. Hodgetts et D. C. Corbett (The MacMillan Co.—1960)—pages 504-514.
De Baldur Kristjanson. *Some Thoughts on Planning at the Federal Level. CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION*. Vol. 8, No. 2, 1965, pages 146-151.
E. A. Driedger. *THE COMPOSITION OF LEGISLATION*. Ottawa, L'Imprimeur de la Reine, 1957. Pages 146-151, chap. XVII, Delegated Legislation.

REGULATIONS ACT 1950.

Y.—Subordinate Legislation—Conférence donnée aux étudiants en droit de l'Université Queen's de Kingston, le 26 octobre 1959 par Elmer A. Driedger, C.R., B.A., LL.B., sous-ministre adjoint de la Justice à Ottawa et professeur de droit législatif

et administratif à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Z.—Ouvrages à lire—2 octobre 1968.

AA.—Ouvrages à lire—3 octobre 1968.

BB.—Legislative Review of Delegated Legislation—Mark MacGuigan.

CC.—Delegated Legislation in the USA—préparé par la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, 9 janvier 1969.

DD.—Copie d'une lettre que M. G. S. Rutherford, Revising Officer, Legislative Building, Winnipeg, Manitoba, a fait parvenir à M. Mark MacGuigan, député, le 8 janvier 1969, et

Copie de la lettre que M. MacGuigan a fait parvenir à M. Rutherford, le 16 janvier 1969.

EE.—Loi d'interprétation (Sanctionnée le 7 juillet 1967)—ainsi que Loi sur la radiodiffusion (Sanctionnée le 7 mars 1968)

FF.—*The Enactment and Publication of Canadian Administrative Regulations*—Elmer A. Driedger.

GG.—*Answers to Questionnaire on the Reform of Parliamentary Procedure through the System of Committees—Association of Secretaries General of Parliaments.*

HH.—*Projet*—Chapitre sur la *Législation Subordonnée* du Rapport de la COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME.

II.—*Renseignement pour des Compagnies de Transport,* publié par le ministère de la main-d'œuvre et de l'Immigration.

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la vingt-huitième législature

1968-1969

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

Instruments statutaires

Président: M. MARK MacGUIGAN

PROCÈS-VERBAUX

N° 10

LE MARDI 16 SEPTEMBRE 1969

LE MERCREDI 17 SEPTEMBRE 1969

LE JEUDI 18 SEPTEMBRE 1969

et

LE MARDI 7 OCTOBRE 1969

Concernant

Les procédures de revision, par la Chambre des communes, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

20576—1

COMITÉ SPÉCIAL

SUR LES

INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et Messieurs

Baldwin,	Hogarth,	Murphy,
Brewin,	McCleave,	Stafford,
Forest,	Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),	Tétrault—(12).
Gibson,		

(Quorum 7)

Greffier du Comité,
Edouard Thomas.

NOTA: *Le troisième rapport du Comité à la Chambre a été publié séparément le 22 octobre 1969.*

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAUX

Le MARDI 16 septembre 1969
(15)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit aujourd'hui à 3h20, à huis clos, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*)—(8).

Aussi présents: M. Gilles Pépin, conseiller du Comité; M. J. W. Morden, conseiller adjoint.

Le Comité discute son projet de rapport.

A 5h30, le Comité lève la séance jusqu'à huit heures du soir.

SÉANCE DU SOIR
(16)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à 8h05, à huis clos, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave—(7).

Aussi présents: Les mêmes qu'à la séance de cet après-midi.

Le Comité discute son projet de rapport.

A 10 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à 10h le lendemain matin.

Le MERCREDI 17 septembre 1969
(17)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à 10h15, du matin, à huis clos, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy—(9).

Aussi présents: Les mêmes que la veille.

Le Comité discute son projet de rapport.

Sur une motion de M. Marceau,

Il est convenu,—que des frais raisonnables de séjour et de déplacement soient payés à M. Pépin, à compter du 15 septembre 1969.

A 12h55, le Comité lève la séance jusqu'à 3h aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(18)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à huis clos, aujourd'hui à 3h25, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy—(9).

Aussi présents: Les mêmes qu'à la séance du matin.

Le Comité discute son projet de rapport.

A 10h05, le Comité s'ajourne à 10h le lendemain.

Le JEUDI 18 septembre 1969.
(19)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à huis clos, à 10h du matin, sous la présidence de M. Mark MacGuigan président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, Marceau, McCleave—(7).

Aussi présents: Les mêmes que la veille.

Le Comité discute son projet de rapport.

A 12h45, le Comité lève la séance jusqu'à 3h aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(20)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à huis clos, à 3h05, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, MacGuigan, McCleave—(6).

Aussi présents: Les mêmes que la veille.

Le Comité discute son projet de rapport.

A 3h50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le MARDI 7 octobre 1969.
(21)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à huis clos, à 10h26 du matin, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, MacGuigan, Marceau, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy—(7).

Aussi présents: M. Gilles Pépin, conseiller du Comité; M. J. W. Morden, conseiller adjoint.

Le Comité discute son projet de rapport.

A 12h15, le Comité lève la séance jusqu'à 2h aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(22)

Le Comité spécial sur les instruments statutaires se réunit à huis clos, à 2h08, sous la présidence de M. Mark MacGuigan, président.

Députés présents: MM. Baldwin, Brewin, Forest, MacGuigan, Marceau, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy—(7).

Aussi présents: M. Gilles Pépin, conseiller du Comité; M. J. W. Morden, conseiller adjoint.

Le Comité discute son projet de rapport.

Sur une motion de M. Murphy,

Il est convenu—que la lettre du président du Conseil privé datée du 30 septembre 1969 et son annexe soient imprimées en appendice au compte rendu des délibérations de ce jour. (*Voir Appendice J*).

Sur la motion de M. Marceau,

Il est convenu—que le président dépose à la Chambre le troisième rapport du Comité sous sa forme modifiée.

Sur une motion de M. Forest,

Il est convenu—que le troisième rapport du Comité soit imprimé sous forme de brochure en mille exemplaires contenant le texte anglais et le texte français.

Le Comité s'ajourne à 6h.

Le greffier du Comité,
Édouard Thomas.

APPENDICE «J»

Ottawa, le 30 septembre 1969

Monsieur Mark MacGuigan, député,
Président du Comité spécial de
la Chambre des communes sur
les instruments statutaires
Ottawa 4 (Ont.)

Mon cher Mark,

Je vous transmets, en votre qualité de président du Comité spécial de la Chambre des communes sur les instruments statutaires, les réponses du Gouvernement aux questions 13, 16, 17, 18, 21, 22 et 23 du questionnaire portant sur les instruments statutaires que le Comité spécial a fait circuler au début de cette année. Ces questions, de pair avec les réponses du gouvernement ont été agencées sous forme d'appendice qui porte la première lettre de l'alphabet, afin que les membres du comité puissent s'y référer plus facilement.

Ci-joint est annexé un autre document, l'appendice B, intitulé «Analyse de l'octroi du pouvoir d'édicter des règlements». A la page 7 de l'appendice A, il est question de ce document qui porte sur l'analyse et la classification des principales formes d'octroi du pouvoir de réglementation.

J'espère que ces documents aideront les membres du comité spécial à formuler leur point de vue et leurs conclusions.

Avec mes sincères salutations.

Don MacDonald

p.j.

APPENDICE «A»

Réponses aux questions 13, 16, 17, 18, 21, 22 et 23

Question n° 13: Qui exactement, au sein de votre ministère ou de votre agence, formule la politique que contient vos règlements?

Réponse: C'est le ministre ou une autre autorité réglementante qui formule la la politique exposée dans les règlements et qui apporte le concours ou les conseils qui s'imposent.

Question n° 17: Y a-t-il quelque raison pour ne pas pouvoir publier les règlements dans les quinze jours qui suivent leur établissement?

Réponse: Les règlements pourraient être publiés dans les quinze jours, pourvu que l'on dispose de tout le personnel et de toutes les installations nécessaires.

Cela entraînerait d'énormes dépenses supplémentaires tant pour les ministères et les organismes intéressés que pour les agences centrales. Dans ce cas, les obstacles sont purement d'ordre administratif.

Question n° 16: Dans quelles circonstances, selon vous, faudrait-il prolonger le délai prévu pour la publication d'un règlement aux termes de l'article 6(2) de la *Loi sur les règlements*, S.R.C. 1952, chap. 235?

Question n° 18: Quelles circonstances, à votre avis, justifieraient qu'un règlement soit exempté de la publication?

Réponse: La prolongation du délai est normalement accordée pour la publication d'un règlement aux termes de l'article 6(1) de la *Loi sur les règlements*, S.R.C. 1952, chap. 235, et l'exemption de la publication d'un règlement peuvent de temps à autre se justifier dans les circonstances suivantes:

a) lorsqu'une notification ou une autre forme de communication serait plus indiquée;

b) lorsque la sûreté et la sécurité du pays ou d'une région du pays risquent d'être en jeu;

c) lorsque des renseignements risquent d'être divulgués et de compromettre les relations extérieures du Canada;

d) lorsque le règlement implique la divulgation de renseignements qui pourraient nuire aux relations des provinces entre elles;

e) lorsque les règlements sont d'une portée restreinte et comportent l'octroi de privilèges ou l'assouplissement de règles;

f) lorsque d'autres conditions nécessitent de temps à autre qu'un règlement soit exempté de toute publication ou que sa publication soit retardée, pourvu que les dispositions de la *Loi sur les règlements* soient respectées;

g) la prolongation du délai normal pour la publication d'un règlement peut s'imposer s'il s'agit d'une affaire urgente.

Question n° 21: Comment une personne, tant de l'intérieur que de l'extérieur de votre ministère ou agence pourrait-elle s'assurer de l'authenticité d'un règlement non transmis, enregistré et publié ou déposé à la Chambre, en conformité de la *Loi sur les règlements* précitée?

Question n° 22: Comment prouveriez-vous l'authenticité d'un tel règlement dans une cour de justice, si cela s'imposait?

Réponse: On pourrait se prévaloir de l'article 21 de la *Loi sur la preuve* qui prescrit la production de copies certifiées pour prouver une proclamation, un décret ou une ordonnance, un règlement ou un acte de nomination émanant du gouverneur en conseil ou d'un ministre ou du chef du ministère.

Question n° 23: Veuillez énoncer toute suggestion ou proposition que vous auriez à faire sur la façon d'améliorer la méthode ou les moyens employés pour conférer le pouvoir d'édicter des règlements, de les établir ou de les mettre en vigueur.

Réponse: Plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte en ce qui concerne la formulation, la promulgation et la révision des instruments statutaires.

Premièrement, le Parlement devrait adopter certains principes directeurs lorsqu'il édicte des lois habilitantes. Il est entendu que les deux Chambres ne

doivent pas priver à tort et à travers quiconque de ses droits et de sa liberté. Par conséquent, lorsqu'on confère le pouvoir de réglementation à une personne ou à une autorité réglementante, il faut bien veiller à ce que la législation délégatrice ne soit pas libellée en des termes trop généraux; en particulier, il est certains droits qu'il convient de déléguer avec circonspection, soit:

a) le pouvoir d'une loi ou du règlement qui s'y rapporte de supplanter la juridiction des tribunaux judiciaires;

b) le pouvoir de se servir d'un règlement pour modifier ou pour compléter la loi habilitante ou d'autres lois;

c) le pouvoir d'établir des règlements ayant un effet rétroactif;

d) le pouvoir de sous-déléguer l'autorité d'établir des règlements;

e) le pouvoir de se prévaloir des règlements pour grever les deniers publics ou le public, la rétribution des services mise à part;

f) le pouvoir d'établir des règlements qui pourraient priver indûment autrui de ses droits et de sa liberté;

g) le droit d'établir des règlements impliquant des questions majeures en fait de politique ou de principe.

Lors de l'examen de la loi habilitante, les deux chambres devraient déterminer avec circonspection si la délégation du pouvoir de réglementation constitue la meilleure formule à adopter.

Deuxièmement, il semblerait souhaitable qu'il y ait une forme de vérification à titre permanent qu'il conviendrait de confier à un comité. La meilleure formule dans ce cas consisterait à constituer un comité mixte réunissant des députés et des sénateurs et qui serait habilité à siéger durant l'intersession. Ce comité aurait pour mandat d'examiner et de contrôler tous les règlements déposés à la Chambre des communes et au Sénat.

Le Comité mixte d'examen de la législation délégatrice devrait pouvoir être en mesure d'exiger du ministère ou de l'organisme qui propose des règlements des explications orales et écrites sur la teneur desdits règlements. Il devrait pouvoir renvoyer les règlements au ministère ou à l'organisme qui les a établis; ce pouvoir de renvoi ne modifiant en rien l'objet du règlement qui aurait toujours force de loi, mais cela traduirait sous une forme officielle le désaccord ou le point de vue du comité. Ce comité devrait aussi pouvoir faire rapport aux deux chambres: on envisage des rapports périodiques qu'il ferait au moment qu'il jugerait opportun. On aimerait aussi qu'il établisse des rapports spéciaux pour signaler des règlements particuliers à l'attention des députés et des sénateurs: il est entendu que le comité exercerait ce pouvoir dans les limites de son mandat.

Il importerait que le comité dispose d'un personnel qualifié.

Il faudrait que le comité ne soit pas limité quant au champ de l'examen qu'il est habilité à exercer, en fonction néanmoins des questions suivantes:

1. Le règlement tend-il à supplanter la juridiction des tribunaux judiciaires?

2. Le règlement prescrit-il un usage inhabituel des pouvoirs que confère la loi habilitante?
3. Y a-t-il eu un délai injustifiable à un stade donné de l'établissement du règlement?
4. Le règlement a-t-il un effet rétroactif?
5. Le règlement prive-t-il indûment autrui de ses droits et de sa liberté?
6. Le règlement est-il explicite?
7. Le règlement grève-t-il les deniers publics ou le public, la rétribution des services mise à part?
8. Le règlement est-il légal aux termes de la loi habilitante et peut-on le prouver adéquatement sur le plan juridique?
9. Le Parlement doit-il à tout prix accorder une attention particulière au règlement?

La Chambre des communes et le Sénat pourraient peut-être mettre de côté pendant un certain temps l'examen régulier des rapports du comité. Il y aurait alors dépôt des rapports ad hoc et des rapports périodiques du comité suivi des délibérations qui s'imposent. La date et la durée de ces délibérations seraient fonction de la fréquence des rapports du comité et des préférences des représentants des deux chambres.

Troisièmement, les demandes d'octroi d'amples pouvoirs législatifs subordonnés devraient s'accompagner d'un contrôle adéquat au préalable ou par la suite. Bien qu'il n'y ait pas de formule mathématique ou scientifique pour déterminer avec précision les pouvoirs à assujettir à un contrôle antérieur ou postérieur, il apert qu'on peut, et qu'en fait on devrait, faire plus souvent appel que dans le passé aux mécanismes de contrôle que stipulent les paragraphes 3 et 5 de l'article 5 de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région atlantique* et l'article 24 de la *Loi sur la mise en tutelle des syndicats des transports maritimes.*

Dans cette optique, l'analyse et la classification de l'octroi des pouvoirs législatifs peuvent se présenter sous trois formes ou catégories—voir Appendice B.

Quatrièmement, il faudrait modifier la *Loi sur les règlements* ou le Règlement qui y affère, afin que le sous-ministre de la Justice soit habilité à examiner la législation délégatrice à l'état de projet en fonction des divers critères et des garanties qui viennent d'être cités; et il conviendrait peut-être que le sous-ministre de la Justice puisse soumettre un rapport au greffier du Conseil privé lorsqu'il estime qu'un projet de règlement n'est pas conforme à ces critères ou garanties.

APPENDICE «B»

Analyse de l'octroi du pouvoir d'édicter des règlements

Ici, le terme «règlements» est global et correspond en fait à la définition qu'en donne la Loi sur les règlements.

Par autorité réglementante (forme abrégée a.r.), on entend toute autorité autre que le Parlement.

1. *Formes d'autorité*

Trois principales formes d'autorité existent:

(1) le pouvoir d'établir un règlement particulier défini dans la loi;

(2) le pouvoir d'établir des règlements en vue d'un but précis;

(3) le pouvoir d'établir des règlements relativement à une question particulière.

Les deux dernières formes sont reconnues (sous une désignation différente) dans le cas Nolan (C.P.). La première forme a été ajoutée pour compléter le tableau.

On peut aussi combiner et fusionner ces trois différentes formes.

2. *Règlement particulier*

Il s'agit du pouvoir d'établir un règlement dont la nature et la teneur sont données en détail par le Parlement lui-même. Ainsi, un règlement interdisant «l'importation d'automobiles d'occasion» ne laisse pratiquement aucune latitude. L'autorité de réglementation seule peut le faire et rien de plus.

Caractéristiquement, cette forme de pouvoir, dans les cas ordinaires, est strictement limitée, les termes du règlement sont prévus à l'avance et donnent rarement lieu à des surprises.

La Loi sur la pension de la fonction publique est un bon exemple des pouvoirs de cette catégorie.

3. *Buts précis*

Ici, le pouvoir conféré est d'établir des règlements en vue d'atteindre certains objectifs ou buts. Il est beaucoup plus large que celui de la première forme. Son étendue dépend de la description des objets visés.

Ceux-ci peuvent être régis par «l'intention de la loi». Ainsi, le pouvoir peut être d'établir des règlements destinés «à mettre à exécution les fins et dispositions de cette loi», ou viser certains buts clairement secondaires ou soubordonnés à l'intention de la loi, et précisés dans d'autres dispositions de la loi. Dans ces deux cas, il existe un certain degré de contrôle législatif, que peuvent exercer les tribunaux. Ces derniers peuvent confirmer «l'intention du Parlement» d'après les termes de la loi dans son ensemble et déterminer si le règlement répond bien au but proposé. En outre, si les fins de la loi en général l'emportent, la nature et le genre de règlements susceptibles d'être établis peuvent être prévus.

Les buts, cependant, peuvent être exposés indépendamment, en dehors de la loi dans son ensemble. Ainsi, une loi d'un seul article peut permettre à une autorité de réglementation d'établir des règlements «favorisant le bien-être économique du Canada». Ou, dans une loi dont les buts sont assez vagues (des pouvoirs d'urgence, par exemple) une déclaration des buts peut ne se retrouver dans aucune autre disposition de la loi. Les pouvoirs de cette nature sont extrêmement larges, et plus les buts sont étendus, plus le pouvoir est grand. Quand les buts ont une grande portée, il est très difficile de dire qu'un règlement outrepasse les fins de la loi et de savoir quel genre de règlement pourrait être établi. De là le contrôle législatif ou judiciaire moins puissant.

4. *Question particulière*

Le pouvoir d'établir des règlements peut prendre la forme d'un pouvoir d'établir des règlements relativement à une question déterminée. C'est là la forme la plus large, étant donné qu'une relation à une question d'ordre général peut facilement se fabriquer. A noter que les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont de cette forme.

Caractéristiquement, cette forme n'est assujettie à virtuellement aucune restriction d'après les termes (buts, intention) de la loi elle-même; seuls les

termes dans lesquels le pouvoir est conféré peuvent limiter ce pouvoir. Comme les «rapports» peuvent revêtir une multitude de formes, il est également difficile de prédire avec précision la portée des règlements. Ici aussi, plus le sujet est étendu, plus le pouvoir est grand.

Les cours ont un certain contrôle sur cette forme, vu qu'elles peuvent dire qu'un règlement particulier ne se rapporte pas au sujet posé, mais plus le sujet sera large, plus les mots décrivant ce sujet seront généraux, plus il leur sera difficile de rejeter un règlement.

Deux lois démontrent à quel point ces deux formes, celles qui reposent sur un but et sur une question particulière, peuvent être puissantes; ce sont la Loi sur les mesures de guerre (buts) et la Loi sur les pêcheries (sujet).

5. *Contrôle judiciaire*

Les cours jouissent d'un certain degré de contrôle ultime sur les trois formes d'autorité. Elles peuvent dire qu'un règlement

(1) n'est pas du genre décrit—classe 1

(2) ne répond pas aux buts décrits—classe 2

(3) n'est pas en rapport avec le sujet décrit—classe 3.

Ce pouvoir peut être sérieusement diminué et même annulé par la phrase bien connue: «s'il le juge nécessaire, souhaitable, opportun, etc.» Ainsi, quand un pouvoir est conféré d'établir des règlements

(1) «prévoyant les frais qu'il juge nécessaire» (classe 1)

(2) «qu'il juge nécessaire pour les besoins de» (classe 2) ou

(3) «qu'il juge en rapport avec» (classe 3),

les cours n'ont ni plus ni moins qu'un pouvoir théorique d'annuler ces règlements. (Par exemple, la Loi sur les mesures de guerre—produits chimiques). Le test selon lequel on détermine si le règlement tombe sous le coup de la loi n'est donc plus objectif mais subjectif.

6. *Deuxième délégation*

La possibilité pour une autorité de réglementation de déléguer ses pouvoirs est largement une question d'interprétation. Rien ne s'oppose probablement à une deuxième délégation dans les formes 2 et 3. On peut dire que le règlement répond aux besoins ou est en rapport à un sujet précisé dans la loi.

7. *Autorité de réglementation*

La plupart du temps, le pouvoir d'établir des règlements relève des lois fédérales et est conféré au gouverneur en conseil. Cette façon de procéder a certains avantages et certains inconvénients.

Certains inconvénients, parce qu'il est presque impossible pour le gouverneur en conseil (qui équivaut au Cabinet, au Canada) d'étudier même superficiellement les règlements proposés et pourtant, en vertu de nos théories sur la solidarité du Cabinet et du parti, le Cabinet et le parti au pouvoir doivent les défendre.

Si les règlements sont établis par les *ministres*, la situation n'est pas toujours la même. La plupart du temps, le ministre établit lui-même les règlements (avec l'avis et l'aide de son personnel et du ministère de la Justice) et en prend la responsabilité. Il a intérêt, bien entendu, à consulter ses collègues ou le Cabinet sur d'importantes questions de politique, mais c'est à lui que revient la responsabilité ultime et non au gouvernement en général.

Certains conseils, commissions, etc., ont aussi l'autorité d'établir des règlements. Ils peuvent établir des règlements de procédure et d'administration de

leur propre autorité, mais le pouvoir d'imposer des frais ou des peines ne devrait pas être conféré sans un certain moyen de contrôle.

8. *Contrôle*

Il s'agit de déterminer si les formes d'autorité d'établir des règlements doivent être assujetties à un certain contrôle.

Aucune formule mathématique ni scientifique ne permet de déterminer les classes d'autorité qui devraient être assujetties au contrôle du Parlement. C'est surtout une question de degré et de jugement et nous nous contenterons de proposer quelques principes ou procédés d'ordre général.

Certains cas sont passablement clairs.

En premier lieu, la formule «semble nécessaire» pourrait être éliminée dans la plupart des cas; le test de la validité, de subjectif deviendrait alors objectif, ce qui permet immédiatement un contrôle judiciaire.

En deuxième lieu, les pouvoirs de la classe 1 ne devraient pas poser beaucoup de difficulté. Dans la plupart des cas, le contrôle législatif est complet; le règlement qui peut être établi est décrit en détail, et l'on pourrait presque dire que le Parlement l'a établi lui-même, sauf pour quelques détails secondaires. Il faut se rappeler, cependant, que les pouvoirs de la classe 1 peuvent aussi être étendus et puissants. Ainsi, l'autorité d'établir un règlement «interdisant l'importation ou l'exportation ou le mouvement interprovincial de tout article» est un pouvoir étendu de par sa nature vague et générale. Il y aurait lieu dans ce cas d'étudier la chose de près. Dans les cas ordinaires, cependant, les pouvoirs de la classe 1 portent sur des questions d'administration ou de procédure, sont d'importance secondaire ou auxiliaire, et ne présentent aucune difficulté.

Les pouvoirs de la classe 2, qui se fondent sur les buts, peuvent être mis en question ou non, selon les termes de la loi et les termes du pouvoir. Il s'agit de déterminer si les buts sont exprimés, régis ou limités ou même confirmés par les dispositions de la loi autres que l'article en vertu duquel ledit pouvoir est conféré.

Ainsi, le pouvoir d'établir des règlements pour «l'exécution des buts et dispositions de la présente loi» peut être mis en question. De même, une loi qui est complète ou détaillée, dont l'intention ou le but général est certain, l'emporte sur l'article du règlement.

Les lois dont il faut se méfier sont celles qui sont en somme des «esquisses» et qui renferment peu d'autres dispositions outre la délégation du pouvoir législatif, celles dont la définition des pouvoirs ne peut être restreinte ni contrôlée par les dispositions de la loi en général. Mais ces pouvoirs ne peuvent être automatiquement refusés; il faut examiner les modalités du pouvoir lui-même pour déterminer si le degré de contrôle législatif n'est pas suffisant. Ainsi, le pouvoir d'établir des règlements concernant la pêche côtière et intérieure est trop vaste, mais le pouvoir d'établir des règlements concernant le maintien et l'exploitation des bacs interprovinciaux ou internationaux ne l'est pas. C'est une question de jugement et de degré.

Les pouvoirs de la classe 3, qui se fondent sur des questions particulières, ne se relient pas aussi facilement aux buts de la loi. Les termes dont on se sert pour conférer le pouvoir peuvent tirer leur signification de la loi dans son ensemble, mais il n'est pas aussi facile de rattacher des questions à des buts que des buts à des buts. Dans une loi longue et détaillée, les questions particulières peuvent facilement se glisser dans l'article relatif au pouvoir et n'avoir aucun rapport évident avec les autres articles de la loi. Il faut donc étudier avec circonspection les pouvoirs de la classe 3. Dans bien des cas, le seul con-

trôle législatif est l'article qui confère le pouvoir et il s'agit ici encore d'une question de jugement et de degré. Le pouvoir d'établir des règlements concernant la délivrance des licences aux bacs interprovinciaux peut être mis en question, mais non un pouvoir de faire des règlements sur la navigation et sur le transport maritime.

En ce qui concerne les pouvoirs de la classe 2 et 3, il faut tout d'abord déterminer la portée de la définition des buts ou du sujet et ensuite déterminer ce qui est acceptable pour le Parlement et pour le pays.

9. *Détermination du besoin de contrôle*

Deux moyens permettent de déterminer s'il y a lieu de contrôler un certain pouvoir. Ces moyens ne s'excluent pas l'un l'autre et dans certains cas ont le même effet.

En premier lieu, les règlements qui peuvent être établis peuvent-ils être prévus avec suffisamment de précision? Le public sait-il à quoi s'attendre?

Les pouvoirs de la classe 1 ne posent presque pas de difficulté. Ceux de la classe 2, si les buts sont explicites dans la loi elle-même et ne se limitent pas à l'article conférant le pouvoir, sont probablement justifiés. Mais si les buts ne sont décrits qu'à l'article conférant le pouvoir, et que ces buts soient tellement étendus que le public ne puisse prévoir ce qui en résultera, il convient d'inclure des clauses protectrices ou de préciser les termes de la définition.

En ce qui concerne les pouvoirs de la classe 3, nous devons nous fier aux termes du pouvoir seulement, qui ne doivent pas être vagues et généraux. Le sujet doit être défini avec précision pour que nous sachions à quoi nous attendre. On pourrait aussi inclure une déclaration d'ordre général, décrivant les buts pour lesquels les règlements peuvent être établis. La Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux en est un exemple.

On peut combiner les pouvoirs de la classe 2 et de la classe 3 et il faudra alors effectuer un double test. Ainsi, le gouverneur en conseil peut, *pour les besoins de,* etc. établir des règlements *concernant.* Cette formule donne une meilleure idée de ce qu'il faut et plus de latitude pour limiter le pouvoir en interprétant toute la loi. Le public sait mieux à quoi s'attendre.

On peut aussi chercher à déterminer le contrôle législatif qui existe déjà et sa convenance. Le Parlement a-t-il dit, de façon expresse ou implicite, les sortes de règlements qui peuvent être faits ou ce que ceux-ci doivent être? Les pouvoirs des classes 2 et 3 doivent être considérés avec prudence et s'il sont trop étendus, des mesures peuvent être prises pour les limiter. Si la loi est détaillée et complète, on peut relier le pouvoir aux buts de la loi. Si la loi n'est qu'une «esquisse», les pouvoirs doivent être décrits de façon particulière plutôt que générale. Et comme on le mentionne plus haut, les buts et questions particulières peuvent être réunis pour limiter les pouvoirs trop étendus.

10. *Revue parlementaire*

La meilleure façon de vérifier l'exercice du pouvoir d'établir des règlements est d'examiner de près le pouvoir lui-même lorsque le Parlement étudie le Bill qui le confère.

En deuxième lieu, les députés doivent lire les règlements et protester contre tous ceux qu'ils n'aiment pas. Les règlements sont publiés et déposés. On devrait faire plus grand usage des moyens politiques. Le contrôle véritable doit nécessairement être politique avant de relever de la procédure. La publicité et la critique, dans cette analyse, sont les véritables garanties.

Pour être efficace, une revue parlementaire doit répondre à deux exigences:

(1) les députés doivent lire les règlements; et

(2) ils doivent avoir le temps de discuter des règlements une fois que ceux-ci ont été déposés.

La création d'un comité d'étude de la Chambre serait peut-être un bon instrument d'examen et de critique publics. Les principales fonctions d'un tel comité seraient d'exposer les règlements aux feux de la publicité et d'attirer l'attention du gouvernement et du public sur tout détail qu'il ne jugerait pas acceptable.

11. *Revue judiciaire*

Il ne fait virtuellement pas de doute que le moyen de contrôle par excellence que possèdent les tribunaux est de déclarer que les règlements sont au-delà de la juridiction d'une telle loi.

Tout tribunal, que ce soit un juge de paix ou la Cour suprême du Canada, peut déclarer qu'un règlement est au-delà de la compétence d'une loi. Tout dépend, bien entendu, de la nature du pouvoir. Si le contrôle législatif, tel qu'il est décrit plus haut, est suffisant, on possède une importante garantie contre tout abus de pouvoir.

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1969

CHAMBRE DES COMMUNES

CANADA

TROISIÈME RAPPORT

du

COMITÉ SPÉCIAL

sur les

INSTRUMENTS STATUTAIRES

MARK MacGUIGAN

Président

SESSION 1968-69

CHAMBRE DES COMMUNES

CANADA

TROISIÈME RAPPORT

du

COMITÉ SPÉCIAL

sur les

INSTRUMENTS STATUTAIRES

MARK MacGUIGAN

Président

SESSION 1968-69

20899—1

Imprimeur de la Reine pour le Canada
Ottawa, 1969

Le Comité spécial

sur

les instruments statutaires

a l'honneur

de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

20899—1½

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES INSTRUMENTS STATUTAIRES

Président: M. Mark MacGuigan

Vice-président: M. Gilles Marceau

et MM.

Baldwin,	Hogarth,	Murphy,
Brewin,	McCleave,	Stafford,
Forest,	Muir (*Cape Breton-The Sydneys*),	Tétrault—(12).
Gibson,		

Le greffier du Comité,
Édouard Thomas.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE		PAGE
	Préface	vii
1	Introduction	1
	1. Mandat et programme	1
	2. Nécessité de la législation déléguée	2
2	L'établissement de règlements	7
	1. Les exigences juridiques	7
	2. La valeur légale des règlements	9
	3. Définition actuelle du mot «règlement»	12
	4. Cas exemptés de la loi sur les règlements, expressément ou implicitement	18
	5. Essai de définition de «règlement»	28
	6. Critère pour les lois habilitantes	31
3	Consultation préalable	45
4	La rédaction des règlements	51
5	Entrée en vigueur des règlements	57
6	Publication des règlements	60
	1. Faut-il publier	60
	2. Effet de la publication au début de l'application des règlements	62
	3. Délai de publication des règlements	65
	4. Codification et index	65
7	Dépôt des règlements au Parlement	67
8	Examen des règlements	70
	1. Généralités	70
	2. Historique de l'examen des règlements par le Parlement	70
	3. Fonctions d'un comité d'examen	75
	4. Un nouveau comité des règlements	76
	5. Examen de la politique	84
9	Intervention du Parlement touchant les règlements	85
10	Résumé des recommandations	94

ERRATA

Page 1 — A la fin de la ligne 12, *ajouter* M. McCleave remplace M. McIntosh le 21 avril 1969.

Page 2 — A la fin du troisième paragraphe, *ajouter* à la liste des témoins le nom de monsieur le professeur John E. Kersell.

Page 37 — A la 7e ligne du bas de la page, *ajouter* après les mots «. . . mais soumis . . .» les mots suivants: «. . . dans 17 d'entre elles . . .»

Pages 41 à 43 — Les italiques que l'on retrouve dans les citations à compter du paragraphe i) sont du Comité.

Page 42 — *Reporter* le texte qui suit à la page 44 immédiatement à la suite du troisième paragraphe de cette page:

«j) Les tribunaux judiciaires ou les tribunaux administratifs, habilités à rendre des décisions fondées sur des raisons de politique ne devraient pas être établis en vertu de règlements.

Il est évident que l'établissement des tribunaux de ce genre est d'une telle importance qu'il doit faire l'objet d'une loi.»

Page 55 — Les italiques dans la citation sont du Comité.

Page 95 — *Enlever* le chiffre 42 à la fin de la recommendation 7, j); remplacer par le chiffre 44.

PRÉFACE

Ce rapport suppose que tout contrôle de la délégation de pouvoirs législatifs exige que le public soit informé des activités du gouvernement. La démocratie parlementaire est un régime de gouvernement où l'exécutif doit être comptable à l'assemblée législative et l'un et l'autre responsables devant le peuple. Or, de telles responsabilités ne sauraient s'exercer quand on ignore ce qui se fait. En politique, la connaissance est le commencement du pouvoir; l'ignorance, c'est l'impuissance.

Au sein de l'exécutif et de l'administration, le secret revêt bien des formes. Il s'applique à bien des choses: l'accès aux documents officiels, pour fins d'étude ou en cas de litige, l'examen de certaines personnes pour fins de sécurité, le caractère confidentiel donné aux documents et l'accès, en général, aux renseignements sur les programmes et les activités du gouvernement. Selon le Comité, M. D. C. Rowat a raison: l'usage fort répandu du secret administratif s'appuie sur un ancien régime de monarchie britannique dont ne saurait s'accommoder une démocratie moderne, où le peuple doit être mis complètement au courant des activités de son gouvernement. («How Much Administrative Secrecy?» (1965) *Canadian Journal of Economics and Political Science,* vol. 31, pp. 479-480). D'autres organismes ont étudié ou étudient maints aspects de cette question, mais le Comité veut s'en tenir ici au problème de la législation déléguée. Il estime donc que le public devrait, règle générale, connaître le processus de la législation déléguée avant, pendant et après la création des règlements et que le gouvernement doit justifier toute dérogation à cette règle.

Cinq raisons motivent l'attitude du Comité. D'abord, le peuple ne peut exercer de contrôle sur son gouvernement sans connaître ses activités et le Parlement ne peut jouer le rôle qui lui incombe à l'égard de la loi sans connaître exactement l'usage que l'on fait des pouvoirs législatifs qu'il a délégués. En second lieu, le gouvernement qui recourt au secret risque fort de prêter le flanc aux soupçons, fondés ou non. Troisièmement, de nos jours, l'autorité n'est plus acceptée d'emblée mais sans cesse remise en question.

Tout régime de gouvernement qui refuse de prendre au sérieux cette nouvelle attitude s'expose à perdre rapidement la confiance du public. D'où la nécessité, pour faire valoir le bien-fondé du système, de mettre au grand jour les procédés et les résultats de la délégation de pouvoirs législatifs. Quatrièmement, le Comité n'a pu trouver de raison, théorique ou pratique, sauf la tradition, pour ne pas rendre public l'établissement de règlements. Les gouvernements canadiens semblent n'avoir pas grand'chose à cacher, donc, à perdre, en se montrant ouvert, si ce n'est la valeur psychologique qu'ils attachent aux pratiques existantes. La publicité peut même avoir l'avantage d'aider les administrateurs à corriger les faiblesses de leur méthode d'action. Cinquièmement, comme les règlements ont force de loi, il faudrait autant que possible que leur établissement suive un processus aussi ouvert que celui des lois proprement dites.

Tout comme la publicité a une valeur curative dans la mesure où elle permet d'exposer par la critique les erreurs et les stupidités, le Comité juge donc d'une grande utilité, même en l'absence de sanctions, le fait de publier certaines critiques de parlementaires à l'égard de règlements précis ou de pratiques gouvernementales en matière de législation déléguée. Bernard Crick dépasse sans doute la mesure quand il soutient que le contrôle parlementaire de l'exécutif doit se traduire par «*influence,* non pouvoir direct; *conseil,* non commandement; *critique,* non obstruction; *examen,* non initiative; *publicité,* non secret.» (*The Reform of Parliament* (1964), p. 77). Le Parlement doit conserver, en dernier ressort, un contrôle direct sur l'exécutif, sinon il perd toute son autorité. Mais le Comité en est quand même arrivé à la conclusion que le contrôle parlementaire de la législation déléguée ne devrait pas forcément mettre le gouvernement en péril chaque fois qu'un règlement est mis en question, mais plutôt le sensibiliser aux vues des députés et au sentiment de l'opinion publique. Bref, le Comité a préféré insister sur le principe de la responsabilité de l'exécutif envers le Parlement tant à l'égard des règlements que des lois.

Dans ses propositions en vue d'appliquer le principe d'un «gouvernement ouvert», le Comité exhortera les autorités intéressées à consulter pleinement le public et les comités parlementaires permanents *avant* l'établissement des règlements, à élargir le cadre actuel de la révision interne par le bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice *pendant* leur établissement; et le Comité proposera aussi la publication complète des règlements quand ils auront été établis, de même que, selon la principale recommandation du Comité sur le plan institutionnel, la création d'un nouveau comité permanent des règlements, qui en fera un premier examen avant leur renvoi pour plus ample étude, aux comités permanents appropriés. Le Comité voudrait que le compte rendu des délibérations et les rapports du nouveau comité soient rendus publics.

Le Comité propose, en outre, l'établissement de principes directeurs qui présideront à la préparation des lois qui délèguent à l'exécutif le pouvoir d'adopter des règlements.

Les propositions du Comité destinées à permettre une application plus

complète du principe de la responsabilité gouvernementale recommanderont que le gouvernement assume l'entière responsabilité des organismes indépendants habilités à adopter des règlements et surtout qu'il incombe au gouvernement de justifier auprès du Parlement toute dérogation aux règles qui président d'ordinaire au bon établissement des règlements.

En demandant qu'on s'attache davantage aux principes d'un gouvernement ouvert et responsable, le Comité n'envisage pas une modification radicale du caractère de notre démocratie parlementaire, mais plutôt la mise en valeur des possibilités de notre système actuel qu'on ne peut plus laisser à l'état latent. Le Comité propose, en somme, une réforme vraiment nécessaire, et non pas l'abandon de notre mode de gouvernement. Il espère que ses recommandations apporteront une nouvelle dimension à notre processus législatif.

Chapitre 1

Introduction

1. *Mandat et programme*

Le Comité spécial sur les instruments statutaires a été créé le 30 septembre 1968 en vertu d'un ordre de la Chambre des communes qui lui attribuait le mandat suivant:

> *Il est résolu*—Qu'un comité spécial formé de douze députés, qui seront désignés à une date ultérieure, soit établi pour examiner et, à l'occasion, pour faire rapport sur les procédures de revision, par la Chambre, des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada.

Le 8 novembre 1968, la Chambre ordonnait en outre:

> Que le Comité spécial sur les instruments statutaires, établi le 30 septembre 1968, se compose des membres suivants: MM. Baldwin, Brewin, Forest, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McIntosh, Muir (*Cape Breton-The Sydneys*), Murphy, Stafford et Tétrault.

A la première réunion du comité, le 13 novembre 1968, M. Mark MacGuigan et M. Gilles Marceau furent élus président et vice-président respectivement.

Le 10 juillet 1969 la Chambre adoptait également l'ordre suivant:

> Qu'aux pouvoirs du comité spécial sur les instruments statutaires, institué en conformité d'un ordre de la Chambre le 30 septembre 1968, soient ajoutés les pouvoirs suivants:
> Examiner et, à l'occasion, faire rapport sur l'efficacité de l'autorité législative actuelle pour l'établissement et la publication des instruments statutaires, et sur l'efficacité des procédures actuelles de rédaction, d'examen et de révision opérationnelle desdits instruments, et faire des recommandations y relatives.

En étendant les attributions du comité, la Chambre reconnaissait qu'on ne pouvait évaluer les procédures de revision des règlements sans étudier les dispositions législatives qui autorisent leur adoption; le Comité partage tout à fait ce point de vue.

Me Gilles Pépin, à l'époque doyen de la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, et Me John W. Morden, avocat torontois, ont été nommés avocat-conseil et avocat-conseil adjoint respectivement, le 13 février 1969 (à compter

20899—2½

du 17 février 1969, alors que la Chambre a adopté le deuxième rapport du comité). Le Comité a également recouru aux services de Mme Henriette Immarigeon du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement. Le Comité tient à dire à quel point il est redevable à Me Pépin, à Me Morden et à Mme Immarigeon de leurs services loyaux et éclairés.

Le Comité a effectué ses enquêtes et ses recherches de quatre principales façons: en interrogeant des témoins lors de ses audiences; en sollicitant des renseignements et des avis au moyen d'un questionnaire distribué à tous les ministères et à tous les organismes du gouvernement (Cf. *Procès-verbaux et témoignages,* pp. 46-47); en dépouillant les nombreux ouvrages et articles qui traitent de la législation déléguée; et en établissant une liste de toutes les dispositions habilitantes dans toutes les lois canadiennes.

Le Comité est aussi reconnaissant envers ceux qui lui ont apporté leurs témoignages: le professeur H. W. Arthurs; le professeur C. L. Brown-John; le professeur J. R. Mallory; le professeur A. S. Abel; M. G. S. Rutherford; M. C. B. Koester; le professeur D. J. Baum; et les fonctionnaires du ministère des Transports, du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, du bureau du Conseil privé et du ministère de la Justice, sans oublier l'hon. Donald S. Macdonald, président du Conseil privé, et l'hon. John Turner, ministre de la Justice.

Un grand nombre de professeurs et d'autres personnes qui s'intéressent à la question de la délégation de pouvoirs législatifs ont rédigé une foule d'écrits, examinant à fond et utilement, les problèmes mêmes qui font l'objet de notre étude. Le Comité reconnaît s'être largement inspiré de leurs œuvres pour rédiger ce rapport.

Le Comité a de plus tiré profit, comme il en avait l'intention, de l'expérience des autres pays, ceux du Commonwealth en particulier, au cours de son étude, mais il n'a pas cru bon d'en faire état dans son rapport, sauf là où la mention pouvait être utile à la solution d'un cas particulier.

Même si l'expression «instruments statutaires» figure dans le titre du comité, celui-ci a préféré employer ici le terme plus ordinaire de «règlements» pour désigner le sujet à l'étude. Le Comité donne au mot «règlements» le sens général de tout exercice d'un pouvoir législatif établi sous l'empire d'une loi; il en donne d'ailleurs une définition plus précise au deuxième chapitre.

2. *Nécessité de la législation déléguée*

L'administration fédérale—une expression aujourd'hui employée comme synonyme de l'Exécutif—se compose de nombreuses autorités plus ou moins indépendantes du Parlement: le gouverneur en conseil, les ministres, les sociétés de la Couronne, différents offices et commissions souvent dénommés «tribunaux administratifs» et les fonctionnaires *persona designata* auxquels la loi assigne parfois certaines fonctions précises. Une des principales attributions de l'administration consiste à légiférer. Les autorités administratives et leur personnel jouent un rôle de premier plan dans la préparation des projets de loi que le Parlement adopte, puisque la grande majorité d'entre

eux émanent de l'administration. C'est toutefois chose commune maintenant de voir l'administration édicter elle-même des règles de droit, sans avoir à se plier aux règles complexes de la procédure parlementaire qui assurent une certaine protection, car le Parlement lui délègue fréquemment son propre pouvoir législatif, c'est-à-dire le pouvoir d'établir des normes générales de conduite, qui confèrent aux citoyens des droits légalement reconnus et leur imposent des obligations elles aussi juridiquement reconnues.

Ainsi, l'article 22 (3) modifié de la *Loi sur les douanes,* S.R.C. 1952, ch. 58, autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements:

> Le gouverneur en conseil peut établir des règlements prescrivant
> *a*) les conditions auxquelles des effets peuvent être entrés au Canada sans que l'importateur soit tenu, lors de l'entrée, de payer ou de faire ainsi payer tous les droits visant les effets ainsi déclarés à l'entrée; et
> *b*) les modalités de tout cautionnement, billet ou autre document présenté à l'entrée de ces effets à l'égard des droits y applicables.

D'autre part, la *Loi sur la bibliothèque nationale,* S.R.C. 1952, ch. 330, à l'article 11 (4), confère à un ministre (le secrétaire d'État) le pouvoir d'édicter des règlements:

> Le Ministre peut établir des règlements
> *a*) concernant la qualité des exemplaires, qu'il faut remettre au bibliothécaire national, de tout livre dont les exemplaires ne sont pas qualité uniforme;
> *b*) prescrivant d'une façon générale, les catégories ou genres de livres dont il suffit de remettre un exemplaire au bibliothécaire national, et
> *c*) prescrivant les catégories ou genres de livres pour lesquels on n'est tenu de remettre des exemplaires au bibliothécaire national que sur sa demande spéciale.

La *Loi sur la radiodiffusion,* S.R.C. 1967-1968, ch. 25, article 16 (1), autorise le Conseil de la radio-télévision canadienne, organisme indépendant du cabinet, à:

> *a*) prescrire les classes de licences de radiodiffusion;
> *b*) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et
> (i) concernant les normes des émissions et l'attribution du temps d'émission afin de donner effet à l'alinéa *d*) de l'article 2;
> (ii) concernant la nature de la publicité et le temps qui peut y être consacré;
> (iii) concernant la proportion du temps pouvant être consacré à la radiodiffusion d'émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti, et l'affectation, sur une base équitable, de ce temps entre les partis politiques et les candidats; . . .
> (vi) prescrivant les conditions de l'exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu'éléments d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux;
> (vii) fixant, avec l'approbation du conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant leur paiement;
> (viii) astreignant les titulaires de licences à fournir au Conseil les renseignements que peuvent spécifier les règlements en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou qui ont quelque autre rapport avec l'expédition et la direction de leurs affaires, et
> (ix) concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets . . .

Le Parlement du Canada peut déléguer ses pouvoirs législatifs aux autorités administratives fédérales (*Hodge v. The Queen,* (1883-1884) 9 A.C. 117; *Liquidators of Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick,* (1892) A.C. 437), mais il ne peut les déléguer aux Assemblées législatives provinciales (*Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada,* (1951) S.C.R. 31), bien que cette règle n'interdise pas au Parlement de déléguer des pouvoirs à des autorités administratives provinciales, comme dans le cas d'un organisme composé de personnes désignées par la province et contrôlé par elle (*P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis,* (1952) 2 S.C.R. 392; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board,* (1968) 68 D.L.R. (2d) 384).

Le Parlement peut déléguer ses pouvoirs législatifs. Il ne peut y renoncer (*Re Gray,* (1918) 57 S.C.R. 150), mais, à toutes fins utiles, il n'y aura aucune différence entre les deux expressions tant que le Parlement pourra révoquer en tout temps un pouvoir précis qu'il aura délégué et rendre nulle toute mesure prise en vertu de ce pouvoir. Comme l'a signalé un juge:

> Il est à tel point inconcevable que le Parlement puisse renoncer à ses fonctions législatives qu'il ne vaut même pas la peine d'étudier la constitutionnalité de toute tentative en ce sens. (Anglin J., dans *Re Gray,* (1918) 57 S.C.R. 150, p. 176.)

Pour ce qui est de la délégation de pouvoirs toutefois, aucune difficulté ne se présente:

> Si c'est le corps législatif qui passe la loi autorisant la délégation de pouvoirs et si c'est elle qui le veut, la question de la renonciation à ces pouvoirs n'est-elle pas alors une question politique à soumettre aux électeurs plutôt qu'une question constitutionnelle à porter devant les tribunaux? (B. Laskin, *Canadian Constitutional Law* (3e éd., 1968) p. 45.)

Des 601 lois étudiées par le comité (la presque totalité des lois en vigueur) 420 délèguent le droit de légiférer. De plus, la grande majorité des réponses données à la deuxième question du questionnaire du comité mentionnaient que les pouvoirs statutaires d'édicter des règlements ont été très amplement utilisés. Les statistiques que voici corroborent ce qui précède: entre le 1er janvier 1956 et le 31 décembre 1968, 6,892 règlements s'étendant sur 19,972 pages ont été publiés dans la *Gazette du Canada,* soit en moyenne 530 règlements par année. Ce nombre ne comprend pas les règlements expressément exemptés de la publication ni certains documents qui ont peut-être un caractère législatif mais qui ne sont pas considérés officiellement comme des documents législatifs par les autorités qui les édictent.

Voici les raisons invoquées d'ordinaire pour justifier la délégation par le Parlement du pouvoir de légiférer: le manque de temps au Parlement; le manque de connaissances techniques chez les parlementaires; la nécessité de prendre des décisions rapides en cas d'urgence; le besoin d'expérimenter certaines mesures législatives, surtout dans de nouvelles sphères; le besoin de souplesse dans l'application des lois; les imprévus qui peuvent surgir lors de l'introduction de nouvelles lois complexes. Il semble aussi que la force des précédents y soit pour quelque chose; les rédacteurs des textes législatifs ont maintenant tendance à considérer comme une clause standard une disposition portant délégation des pouvoirs législatifs.

C'est à la fin du XIXe siècle qu'on commença à s'inquiéter en Angleterre de l'ampleur que prenait la législation déléguée, juste au moment où l'on commençait à en faire un usage fréquent. L'inquiétude s'accrut au fur et à mesure que les règlements se multipliaient. Ce fut donc l'une des questions renvoyées au comité du Royaume-Uni sur les pouvoirs des ministres, dont le rapport fut publié en 1932 (Cmd. 4060). Le comité américain de la procédure administrative étudia aussi la question dans son rapport publié en 1941. Depuis lors, même si l'importance et le nombre des règlements n'ont cessé de s'accroître en Grande-Bretagne, au Canada, aux États-Unis et ailleurs, la question n'a pas fait l'objet d'une telle controverse. Aux États-Unis, les tribunaux ont accepté cette pratique, même si la constitution américaine stipule expressément que «tout pouvoir législatif conféré par elle appartiendra au Congrès» (Article 1). C'est probablement M. A. Beuvan qui a résumé l'opinion contemporaine à ce sujet en 1953, devant le comité spécial britannique sur la législation déléguée: «On s'entend généralement aujourd'hui sur la nécessité de la législation déléguée: la question est de déterminer comment concilier cette législation avec les processus démocratiques de consultation, de révision et de contrôle».

Il semble en être de même aujourd'hui aux États-Unis, nonobstant l'article précité de la Constitution. «Le Congrès ne peut déléguer aucun de ses pouvoirs législatifs, sauf dans les limites d'une norme établie», disait la Cour suprême des États-Unis en 1935; la loi délégatrice, en d'autres termes, doit bien circonscrire l'objet de l'action administrative. Mais, selon le professeur Schwartz:

> On ne peut nier ... que l'attitude de la Cour des États-Unis quant à la délégation des pouvoirs a beaucoup évolué ... Mais si des standards comme ceux que prévoient les lois sur la renégociation et les communications (faire ce qui est dans l'intérêt public ou ce qui est nécessaire) sont jugés suffisants, il devient dès lors évident que leur nécessité n'est plus que pour la forme. Pourvu que le Congrès ne renonce pas à ses fonctions ... la loi habilitante sera jugée valide, même si le seul standard que le tribunal ait pu relever est si général qu'il devienne presque illusoire. (*An Introduction to American Administrative Law* (2e éd.), 1962, p. 42.)

Ainsi, aujourd'hui, les critiques de l'activité réglementaire ne cherchent pas à en nier la nécessité sous une forme quelconque; leurs protestations visent plutôt le volume et le caractère de la législation déléguée que la pratique elle-même. (Rapport du comité des pouvoirs des ministres, 1932, p. 53.) Les plus fondamentales des critiques formulées peuvent se résumer comme il suit: tendance chez les parlementaires à tracer une simple ébauche de lois, les règlements devant pourvoir ensuite aux «détails», règlements qui très souvent renferment les dispositions les plus importantes pour le citoyen; incertitude dans les lois délégatrices quant à l'étendue du champ d'application des règlements; emploi dans les lois d'autorisation de termes trop généraux ou subjectifs qui excluent le contrôle judiciaire des règlements édictés sous leur empire; absence de débat public et insuffisance des consultations avec toutes les parties intéressées avant l'établissement des règlements; manque de précision dans la forme et la teneur des règlements; insuffisance de la publicité

faite aux règlements après leur adoption; contrôle parlementaire insuffisant; et danger que les fonctionnaires ne deviennent nos maîtres.

Ces éléments de blâme sont importants, mais ils ne détruisent pas pour autant la valeur de la législation déléguée. Le comité Donoughmore a su les situer dans la perspective voulue:

> Leur sens véritable est plutôt que la pratique présente des dangers; qu'elle ouvre la porte aux abus; et que des sauvegardes s'imposent...
> Le problème que posent les critiques est essentiellement celui de meilleures sauvegardes. (Rapport du Comité des pouvoirs des ministres, 1932, p. 54.)

C'est aussi le point de vue de Louis L. Jaffe dans son ouvrage intitulé *Judicial Control of Administrative Action* (1965), aux pages 85 et 86:

> Un moyen efficace de parer aux dangers de la délégation est de mettre au point les nombreux dispositifs de sauvegarde et d'amélioration de sa pratique. Nous en avons déjà examiné quelques-uns: la définition par voie législative du principe directeur, surtout lorsqu'il s'agit de questions de politique légitimement controversées; l'examen par les législateurs de l'action des administrateurs en vue d'une revision; l'insistance sur l'adoption de règles plus précises que n'en peut comporter la législation de base. Au-delà se trouve le vaste domaine de la procédure qui est à la fois la condition de l'exercice du pouvoir et le garde-fou de son rôle légitime.

Le Comité n'accepte pas une analyse abstraite du principe de la séparation des pouvoirs selon laquelle l'établissement des règlements serait une fonction propre du secteur législatif du gouvernement, cédée à contre-cœur à l'exécutif à cause des lacunes humaines des législateurs. Le Comité croit plutôt que l'exécutif, de droit et en pratique, a pour fonction d'établir des mesures législatives subordonnées. Cependant, il croit aussi que, puisqu'il s'agit d'un pouvoir délégué, celui qui le délègue, c'est-à-dire le Parlement, demeure responsable de l'exercice rationnel de ce pouvoir dans l'intérêt public.

C'est dans cet esprit que le Comité a examiné le fonctionnement du système canadien de la législation déléguée et propose la correction de certaines déficiences.

Ce processus de correction, qui doit être constant, exige un contrôle ultérieur; en conséquence, le Comité fait siennes les vues de Griffith et Street sur l'importance des contrôles:

> En réalité, il ne s'agit pas de décider si l'exécutif, par exemple, exerce des pouvoirs législatifs ou judiciaires qui appartiennent de droit au Parlement ou aux tribunaux (car aucun genre de pouvoir n'appartient à quelque autorité particulière), mais plutôt de s'assurer si le pouvoir est exercé par l'autorité la plus apte à le faire et si l'exercice est suffisamment contrôlé politiquement et juridiquement. *Principles of Administrative Law* (2e éd., 1963, p. 16.)

Le Comité estime que les contrôles qu'il recommande assureront les sauvegardes requises pour limiter le pouvoir exécutif de légiférer sans en entraver indûment l'exercice.

Chapitre 2

L'Établissement de règlements

1. *Les exigences juridiques*

Le Parlement a adopté la Loi sur les règlements en 1950 (S.C. 1950, c. 50, maintenant S.R.C. 1952, c. 235) sans un débat très long; il s'agissait surtout d'établir un système pour la publication des règlements, comme on peut en juger par le titre officiel de cette loi: *Loi pourvoyant à la publication des règlements statutaires,* et par la déclaration faite à l'époque par le premier ministre, le très hon. M. St-Laurent:

> Le bill tend surtout à assurer que tous les décrets, ordonnances, règlements et proclamations, faits ou émis en vertu de pouvoirs législatifs délégués par le Parlement soient publiés et déposés d'une manière systématique et uniforme. Aucune des dispositions de la mesure ne tend à accroître les pouvoirs de faire des ordonnances ou des règlements. Le bill vise uniquement l'exercice de pouvoirs qui existent déjà en vertu d'une loi antérieure. Il prévoit que ces ordonnances seront déposées et publiées d'une manière uniforme. La publication et le dépôt de ces documents seront obligatoires . . . Il nous semble que nous puissions aujourd'hui soumettre au Parlement une mesure pratique qu'il n'y aura pas lieu de modifier trop souvent ni trop tôt. La présente mesure prévoit, de façon non équivoque, la publication et le dépôt obligatoire de toutes les dispositions arrêtées en vertu de pouvoirs législatifs délégués. Voilà le seul objet de la mesure. Bien qu'il se fonde surtout sur le décret de 1947 relatif aux ordonnances et règlements statutaires, le bill précisera davantage la méthode à employer et en étendra l'application de manière à assurer qu'elle vise tout le domaine de la législation déléguée. (*Débats de la Chambre des communes,* 1950, pp. 3136 et 3137.)

Nous aborderons plus loin dans ce rapport la question de la publication qui n'est pas seule en cause dans la *Loi sur les règlements* ni dans les règlements édictés sous son empire (*«Règlements faits en vertu de l'article 9 de la Loi sur les règlements,* C.P. 1954-1787»). Dans une large mesure, les sauvegardes statutaires effectivement prévues roulent sur la question de savoir si le règlement est «visé» par les dispositions de la *Loi sur les règlements.* Tout règlement ainsi visé est soumis aux prescriptions suivantes:

(1) En conformité des exigences de l'article 4 des *règlements faits en vertu de la Loi sur les règlements*:

> Deux copies de chaque règlement éventuel devront, avant son établissement, être soumises sous forme de projet au greffier du Conseil privé, lequel, après consultation du sous-ministre de la Justice, l'examinera afin de s'assurer que la forme et la rédaction dudit règlement sont conformes aux exigences requises.

(2) En conformité de la *Déclaration canadienne des droits,* S.C. 1960, c. 44, art. 3:

> Le ministre de la Justice doit, en conformité de règlements prescrits par le gouverneur en conseil, examiner toute proposition de règlement soumise, sous forme d'avant-projet, au greffier du Conseil privé, selon la *Loi sur les règlements,* comme tout projet ou proposition de loi soumis ou présenté à la Chambre des communes, en vue de constater si l'une quelconque de ses dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la présente Partie, et il doit signaler toute semblable incompatibilité à la Chambre des communes dès qu'il en a l'occasion.

Et du *Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits,* articles 4 à 7, DORS/61-16:

> 4. Un exemplaire de toute proposition de règlement soumise, sous forme d'avant-projet, au greffier du Conseil privé, doit, conformément à la Loi sur les règlements et avant que soit établi le règlement proposé, être transmis au sous-ministre de la Justice par le greffier du Conseil privé.
>
> 5. Dès réception du texte d'une proposition de règlement transmise par le greffier du Conseil privé conformément à l'article 4, le Ministre doit
>
> *a*) examiner la proposition de règlement en vue de constater si l'une quelconque de ses dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la déclaration canadienne des droits, et
>
> *b*) voir à ce que soit attaché à l'exemplaire de ladite proposition de règlement ainsi transmise par le greffier du Conseil privé un certificat en la forme approuvée par le Ministre et portant la signature du sous-ministre de la Justice, affirmant que la proposition de règlement a été examinée ainsi que l'exige la Déclaration canadienne des droits;
>
> et l'exemplaires portant un tel certificat est dès lors transmis au greffier du Conseil privé.
>
> 6. Si l'une quelconque des dispositions... de toute proposition de règlement examinée par lui en vertu de l'article 5 est, de l'avis du Ministre, incompatible avec les fins et dispositions de la Déclaration canadienne des droits, le Ministre doit préparer un rapport par écrit au sujet de cette incompatibilité et voir à ce que, conformément à l'article 40 du Règlement de la Chambre des communes, ce rapport soit déposé, dès que l'occasion s'en présente, auprès du greffier de la Chambre des communes.
>
> 7. Un exemplaire de tout rapport préparé par le Ministre... doit, si ce rapport à trait à une proposition de règlement, être transmis au greffier du Conseil privé dès qu'il a été préparé.

(3) En conformité de l'article 3 (1) de la *Loi sur les règlements:*

> Dans un délai de sept jours après qu'elle a établi un règlement, l'autorité réglementante doit en transmettre des copies, en anglais et en français, au greffier du Conseil privé.

(4) En conformité de l'article 3(2) de la *Loi sur les règlements* et de l'article 5 des *Règlements faits en vertu de la Loi sur les règlements:*

> Une copie d'un règlement transmise au greffier du Conseil privé selon le paragrape (1), autre qu'un règlement établi par le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, doit être certifiée conforme par l'autorité réglementante. Conformément à l'article 3 de la loi, il devra être transmis au greffier du Conseil privé trois copies en anglais et une copie en français de tout règlement, et une des copies devra être certifiée.

(5) En conformité de l'article 4 de la *Loi sur les règlements:*

> Le greffier du Conseil privé tient un registre dans lequel il doit inscrire les règlements qui lui sont transmis... et tout règlement enregistré en vertu du présent article doit porter un numéro que lui assigne le greffier du Conseil privé...

(6) En conformité de l'article 6(1) de la *Loi sur les règlements:*

Tout règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada,* en français et en anglais, dans un délai de trente jours après qu'il a été établi.

(7) En conformité de l'article 7 de la *Loi sur les règlements:*

Tout règlement doit être soumis au Parlement dans les quinze jours qui suivent sa publication dans la *Gazette du Canada* ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours après l'ouverture de la session suivante.

Si un règlement n'est pas un «règlement» selon la définition de la *Loi sur les règlements,* il n'est alors, du moins en vertu de cette loi, assujetti à aucune de ces formalités. La portée de la loi est ainsi déterminée par la définition du mot «règlement» énoncée dans l'article 2 de cette loi et par le pouvoir donné au gouverneur en conseil, en vertu de l'article 9(2), de soustraire certains règlements à l'application des principales dispositions de la *Loi sur les règlements* et, par voie de conséquence, à l'application de la disposition d'examen de la *Déclaration canadienne des droits.*

2. *La valeur légale des règlements*

Collectivement, les règlements faits par l'administration sont désignés sous le nom de législation par délégation ou subordonnée.

L'expression «législation par délégation» indique qu'une autorité administrative ne peut faire un règlement que lorsque le Parlement lui en a délégué le pouvoir:

> . . . chaque décret du conseil, règlement, règle, ordonnance, émanant directement de Son Excellence le gouverneur général en conseil ou d'un organisme subordonné tire sa puissance juridique uniquement . . . d'une loi du Parlement. Tous les instruments de cette nature tirent leur autorité de la loi qui crée le pouvoir et non de l'organisme exécutif qui les établit. (Le juge Duff, *Chemicals Reference,* (1943) S.C.R. pp. 1 à 13).

Ce principe ne comporte qu'une seule exception; la prérogative royale peut aussi autoriser le gouverneur général à faire des règlements, bien que ce pouvoir ne soit ordinairement employé qu'à des fins non législatives. La Chambre des communes s'est préoccupée de cette prérogative en 1967 (Débats, pp. 592-599 et 827-829) et le ministre de la Justice de l'époque, l'hon. P.-E. Trudeau a expliqué celle-ci de la façon suivante:

> On m'a demandé de citer des cas où un règlement, dans ce sens général, pourrait être édicté en vertu de l'autorité du gouverneur en conseil et non aux termes d'une loi. J'ai répondu, sans entrer dans les détails, qu'il y aura bien des cas du même genre où le gouverneur en conseil agit en vertu de la prérogative royale, qui est naturellement l'exemple plus manifeste.
>
> Le député m'a demandé de lui fournir d'autres exemples. J'en donnerai quelques-uns aujourd'hui, dans l'espoir de faciliter la discussion. Par exemple, monsieur l'Orateur, quand un ambassadeur est nommé en vertu du Grand Sceau, la nomination est faite par le gouverneur en conseil, mais non aux termes d'une loi quelconque. Elle se fait en vertu d'une prérogative qui, d'après un usage immémorial, appartient au roi ou à la reine, dans le cadre de notre régime de gouvernement, et qui a été léguée, à titre de prérogative, au gouverneur en conseil exerçant le pouvoir exécutif. Voilà un exemple de prérogative en vertu de laquelle une initiative est prise sans recourir à l'autorité d'une loi particulière.
>
> Autre exemple: le gouverneur en conseil confère à quelqu'un le titre de conseiller de la reine ou tout autre titre honorifique. Ces initiatives ne sont pas gouvernées

20899—3½

par des lois particulières. Il s'agit d'une prérogative royale telle qu'on l'envisage dans notre pays...

Je voudrais donner un autre exemple d'une mesure prise ou de règlements élaborés en vertu de l'autorité du gouverneur en conseil, mais non autorisés en vertu d'une loi du Parlement, celui d'une proclamation en vertu de laquelle une journée sera observée en totalité ou en partie comme étant un congé public. Je ne connais aucune loi qui autorise le gouverneur en conseil à prendre pareille décision. En qualité d'employeur, le gouvernement peut le faire. Le gouvernement peut, par une règle, un règlement ou une ordonnance, quelle que soit l'expression utilisée dans cette définition, stipuler qu'aujourd'hui les employés auront congé à compter de trois heures de l'après-midi. Cette initiative n'est pas prise en vertu d'une loi du Parlement... (ibid., p. 828.)

Le C.P. 1954-2029, Régime des justes salaires, concernant les contrats conclus par le gouvernement du Canada, semble constituer le seul exemple courant de ce qu'on pourrait appeler l'emploi à une fin législative de la prérogative au Canada. La promulgation du 28 janvier 1965, proclamant le drapeau national du Canada (DORS/65-62), est analogue. Elle a toutefois suivi une résolution des deux Chambres du Parlement.

Les règlements édictés en vertu de la prérogative de la Couronne ne constituent pas une législation par délégation ou subordonnée, mais une législation originale. Il convient de se rappeler, cependant, que le Parlement a l'autorité souveraine d'abolir tous les pouvoirs octroyés en vertu de prérogatives (voir l'article 12 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) ou de les incorporer dans les statuts. Si la prérogative de la Couronne est une source de pouvoirs législatifs, c'est que le Parlement, par son silence, entérine la situation. On pourrait peut-être alléguer que les pouvoirs législatifs accordés par la prérogative au gouverneur général sont effectivement délégués par le Parlement, mais d'une façon négative. En Nouvelle-Zélande, la *Regulations Act* de 1936, article 2(1) *c*), s'applique expressément aux règlements édictés en vertu de la prérogative. Le Comité estime qu'il devrait également en être ainsi au Canada.

Le Comité recommande donc que les règlements édictés sous l'autorité de la prérogative du gouverneur en conseil, s'ils sont de caractère législatif, soient assujettis aux mêmes procédures et aux mêmes exigences que les autres règlements ayant ce caractère législatif.

La valeur générale des règlements en tant que textes légaux n'est cependant pas tout à fait claire. On reconnaît généralement que la législation subordonnée constitue une loi et que les règlements ont force de loi. La déclaration qui suit, faite récemment par la cour d'appel de l'Ontario, constitue une définition exacte du statut général des règlements: «Ces règlements (édictés sous l'empire de la *Loi sur les pénitenciers*) ayant été faits en vertu de l'autorité conférée par la loi au gouverneur en conseil... ont force de loi, tout comme les dispositions de la loi elle-même.» (*Regina contre Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud,* (1969) 1 O.R. 373, p. 380.)

Existe-t-il cependant une différence entre un règlement et une loi? Dans la cause *La Reine contre Walker,* le juge Lush a déclaré «une ordonnance édictée en vertu d'un pouvoir conféré par une loi a le même pouvoir légal

qu'une loi qui imposerait ou interdirait ce que l'ordonnance impose ou interdit» ((1875) L.R. 10 Q.B. 355), tandis que, dans la cause *Le Roi contre Singer,* la Cour suprême du Canada a décidé que, aux fins de l'application du Code criminel, un règlement n'était pas une loi du Parlement (1941 S.C.R. 111). Dans *Japanese Reference,* quelques années plus tard, le comité judiciaire du Conseil privé a affirmé que les règlements en cause étaient des lois édictées par le Parlement: «L'activité législative du Parlement joue encore quand les ordonnances sont établies, et ces ordonnances ont force de loi. De l'avis de Leurs Honneurs, elles constituent des lois édictées par le Parlement à la date de leur promulgation.» ((1947) A.C. 87, p. 107).

La nouvelle *Loi d'interprétation* (S.C. 1967-1968, c. 7) stipule qu'un «texte législatif» signifie «une loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement» (article 2(1)(*c*)). Puisque de nombreux articles subséquents de la *Loi d'interprétation* portent sur les «textes législatifs», il semble que, à de nombreuses fins, les règlements soient considérés comme étant sur le même plan que les lois. On peut se reporter à l'article 27(2) qui entre en jeu dans la distinction établie par la Cour suprême dans la cause *Le Roi contre Singer*:

> 27.(2) Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du Code criminel relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.

En conséquence, les dispositions appropriées du *Code criminel* s'appliquent à une poursuite pour contravention à un règlement tout comme elles s'appliquent à une poursuite pour contravention à une loi. S'il n'existe aucune différence entre une loi et un règlement, si les règlements sont «des lois faites par le Parlement à la date de leur promulgation», pourquoi ne sont-ils pas publiés comme des lois et pourquoi a-t-on adopté une disposition précise pour indiquer qu'un règlement qui a été publié doit être admis d'office par les tribunaux, etc.? L'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique,* qui exige que les lois du Parlement et de l'Assemblée législative du Québec soient publiées en anglais et en français, s'applique-t-il aussi aux règlements?

Il est indéniable que, dans un État fédéral, les règlements et les lois ont un autre trait commun; les premiers sont subordonnés à la loi dont ils découlent, les dernières, à la constitution. Néanmoins, le Parlement peut légiférer en vertu d'un pouvoir qui lui appartient en propre (*Hodge contre la Reine, Liquidators of Maritime Bank contre The Receiver General of New Brunswick*); une autorité administrative n'a le pouvoir de faire des règlements que si le Parlement lui délègue un tel pouvoir et cela tant qu'il ne décide pas de le lui retirer. Une nette différence existe entre une loi et un règlement, même s'ils ont tous les deux la même valeur.

Cette règle joue aussi même pour les règlements faits en vertu de l'autorité conférée par la prérogative de la Couronne, car le Parlement a le pouvoir d'abolir cette prérogative. Affirmer que «les règlements sont des lois édictées par le Parlement à la date de leur promulgation» n'est pas exact; le comité

judiciaire a cependant été obligé, sur le plan politique, d'affirmer cela parce que les rédacteurs du Statut de Westminster de 1931 ont oublié de mentionner explicitement que, non seulement les lois adoptées par le Parlement, mais aussi et *a fortiori* les règlements et autres décisions pris par les autorités administratives pourraient être incompatibles avec la *Loi de 1865 relative à la validité des lois coloniales.*

Il faudrait en fin de compte mentionner l'article 26(4) de la *Loi d'interprétation*:

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

Ainsi le pouvoir d'abroger un règlement accompagne celui de l'édicter.

3. *Définition actuelle du mot «règlement»*

La question de la validité d'un règlement se pose d'ordinaire au cours d'une procédure portant sur sa mise en vigueur, s'il est prohibitif, ou au cours d'un procès où un particulier réclame des droits que le règlement lui confère. On doit se rappeler qu'un parlement souverain peut toujours adopter une loi pour révoquer ou modifier un règlement valide, ou pour rendre valide, ce qui est, en pratique, plus important, un règlement illégal ou peut-être illégal. (Voir, à titre d'exemple, la *Loi concernant un décret de Son Excellence le gouverneur en conseil intitulé: «Décret relatif à une surtaxe sur des importations», S.C. 1963, ch. 18.*)

Mais qu'entend-on exactement par le mot «règlement»? Plus précisément, qu'est-ce qu'un règlement au sens de la *Loi sur les règlements?*

Les lois actuelles comportent diverses définitions du mot «règlement»:

> «règlement» signifie une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté . . . (*Loi sur les règlements,* article 2 *a*).)
> «règlement» comprend une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution. . . (*Loi d'interprétation,* S.C. 1967-1968, ch. 7, article 2, alinéa 1 *e*).)

On retrouve nombre de ces substantifs dans un contexte différent:

> «Jugement» lorsque l'expression se rapporte à la cour dont appel est interjeté, comprend tout jugement, règle, ordre, ordonnance, décision, décret, arrêt ou sentence de cette cour. . . (*Loi sur la Cour suprême,* S.R.C. 1952, ch. 259, article 2 *d*).)

Il n'est pas très rare de trouver dans la loi le pouvoir d'édicter à la fois des «décrets» ou des «ordonnances», des «règles» et des «règlements» sans qu'on précise la différence entre ces termes. La confusion des noms ne tient pas seulement à l'emploi de nombreux mots différents pour décrire la même chose. Elle est aggravée par l'emploi du même mot pour décrire différentes choses. Le mot anglais «order» (décret, ordonnance, ordre) est employé dans le cas d'un acte administratif, d'un acte judiciaire, d'un acte législatif et d'un acte de prérogative. Notre Comité s'appelle «Comité spécial sur les instruments statutaires» et son mandat comporte les expressions «instruments

édictés en vertu d'une loi du Parlement du Canada» et «instruments statutaires». On ne trouve dans aucune loi canadienne, semble-t-il, l'expression «instruments statutaires». De fait, les instruments édictés en vertu d'un pouvoir conféré par la loi ne peuvent pas tous être considérés comme des règlements. Une loi peut conférer le pouvoir de prendre des décisions d'ordre législatif, judiciaire, quasi-judiciaire, administratif et ministériel.

L'expression «instruments statutaires» est d'usage courant au Royaume-Uni où elle signifie, d'ordinaire, règlement, mais uniquement parce que le *Statutory Instrument Act* de 1946 le veut ainsi:

> Lorsque la présente loi ou toute loi adoptée après l'entrée en vigueur de la présente loi confère à Sa Majesté en conseil ou à un ministre de la Couronne le pouvoir d'édicter, de confirmer ou d'approuver des ordonnances, règles, règlements ou autres lois subordonnées, s'il s'agit d'un pouvoir dont on peut user
> *a*) par voie de décret du conseil, dans le cas d'un pouvoir conféré à Sa Majesté,
> *b*) par voie d'un instrument statutaire, dans le cas d'un pouvoir conféré à un ministre de la Couronne,
> tout document par l'entremise duquel ce pouvoir est exercé est appelé «instrument statutaire» et les dispositions de la présente loi s'y appliquent en conséquence. (Article 1.)

Nous sommes d'avis que nombre des «instructions», «directives», «guides», «manuels», etc. publiés par les ministères sont peut-être essentiellement des règlements, et nous examinerons plus amplement ce point plus loin dans le présent rapport.

On a soutenu que le terme «règlement» s'applique à des énoncés législatifs d'application générale, le terme «ordonnance» à une directive particulière visant un cas spécial; «règle», à une loi de procédure; et «règlement administratif», à un règlement édicté par une société publique pour sa gestion interne. Il ne fait pas de doute que l'expression «décret du conseil» a été sanctionnée par une longue tradition et qu'elle ajoute peut-être une nouvelle difficulté du fait que c'est une autre expression employée pour désigner le pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil.

A notre avis, le Parlement n'accorde pas suffisamment d'attention à l'importance d'une terminologie claire et logique. Bien entendu, il faut admettre qu'il n'est pas toujours facile de distinguer entre ce qui constitue une matière législative d'application générale et une directive particulière visant un cas spécial. La commission McRuer s'est heurtée à une difficulté semblable:

> Nous nous sommes donné du mal à démontrer qu'il n'existe des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif aucune définition précise qui exclue les autres, de façon à dissiper l'idée que l'on peut établir une distinction nette lorsqu'on cherche à résoudre les problèmes soumis à la Commission. L'absence de distinctions nettes pose des problèmes de terminologie. Il n'y a probablement aucun autre domaine du droit ou des sciences politiques où les problèmes découlant de la terminologie soient si considérables. (*Commission royale d'enquête sur les droits civils,* 1968, p. 31.)

La législation par délégation est donc désignée par un certain nombre d'expressions, et il faut examiner le contenu d'une décision pour voir s'il s'agit d'un règlement:

> Pour trouver le caractère essentiel d'un pouvoir statutaire, il faut examiner la décision que son détenteur est autorisé à prendre... Mais la question importante

n'est pas de savoir qui le fait ou de quelle façon il le fait, mais bien qu'est-ce que l'organisme a été autorisé à faire. (J. A. Corry, «Statutory Powers», dans *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon,* 127, à la page 133.)

La principale difficulté, en pratique, est de distinguer entre un acte législatif (règlement) et un acte administratif. Les énoncés qui suivent montrent ce qu'on entend généralement par le terme «législatif» mais également combien il est difficile de lui donner un sens définitif:

> La distinction entre un acte législatif et un acte administratif est généralement exprimée comme une distinction entre le général et le particulier. Un acte législatif est la création et la promulgation d'une règle générale de conduite, sans référence à des cas particuliers; un acte administratif est l'élaboration et la publication d'une directive précise, ou l'application d'une règle générale à un cas particulier conformément aux exigences d'un politique . . . Puisque le général se fond dans le particulier, il peut se révéler particulièrement difficile de faire la distinction entre le législatif et l'administratif en se reportant à ces critères, et il n'est pas étonnant que les opinions des juges quant à ce qui caractérise expressément une fonction statutaire diffèrent souvent. Si un ministre a le pouvoir de réquisitionner les maisons et de déléguer son pouvoir, et qu'il délègue son pouvoir à un greffier municipal, il n'y a aucun doute que cette délégation constitue un acte administratif; mais s'il délègue son pouvoir à tous les greffiers municipaux, l'instrument de cette délégation est-il une ordonnance législative ou administrative? Heureusement, les décisions des tribunaux portent rarement sur une question de ce genre seulement; et lorsqu'elle se pose, elle est telle qu'il est facile de la passer sous silence. (S. A. de Smith, *Judical Review of Administrative Action,* (2e edition, 1968), pp. 56-57.)
>
> Le sens des termes «législatif» et «exécutif» peut être donné par rapport à la nature de l'acte. D'après ce critère, le pouvoir d'édicter des règles d'application générale est un pouvoir législatif et la règle une règle législative. Le pouvoir de donner des ordres dans des «cas» précis est, d'après le même critère, un pouvoir exécutif et l'ordre est un ordre d'exécution. De même, le pouvoir de poser un geste précis est un pouvoir d'exécution et l'acte est un acte d'exécution. Le problème ici est de distinguer entre ce qui est «général» et ce qui est «particulier». Ces mots, bien qu'ils revêtent des acceptions extrêmes et facilement reconnaissables, n'aident pas à régler les cas douteux. La question est en définitive laissée à l'arbitraire. Il n'y a pas de réponse, si ce n'est une réponse arbitraire, à la bonne vieille devinette du même genre: «Combien faut-il de moutons pour faire un troupeau?» (J. A. G. Griffith et H. Street, *Principles of Administrative Law,* (3e éd., 1963) p. 51.)
>
> On dit souvent que le pouvoir législatif est l'autorité de formuler des règles générales pour l'avenir. La formulation de telles règles est la principale activité de nos corps législatifs les mieux connus et nous avons tendance à la considérer comme l'indice du pouvoir législatif. Cependant, nous admettons qu'une loi privée du Parlement qui ne touche pas au domaine du général et qui établit des règles pour une ou quelques personnes ou situations bien précises n'en est pas moins une loi. De même, une loi rétroactive est encore l'exercice d'un pouvoir législatif déterminant rétrospectivement l'effet légal à donner à des actions déjà faites. (J.A. Corry, «Statutory Powers», dans *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon,* pp. 134-135.)
>
> L'une des définitions les plus utiles de l'acte de réglementer est celle du professeur Fuchs; selon lui, l'acte de réglementer se définit comme «l'émission de règlements ou la formulation de directives qui s'adressent à des personnes ou à des situations indiquées mais non nommées ni précisées». (K. C. Davis, *Administrative Law Treatise,* (1958), p. 286.)

Le comité croit qu'il serait utile d'employer la description suivante: un règlement est une règle de conduite, décrétée par une autorité réglementante conformément à une loi du Parlement, qui a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes; il importe peu que cette règle de conduite soit appelée un ordre, un décret, une ordonnance, une règle ou un règlement.

Le Comité doit présumer que le Parlement était du même avis lorsqu'il a stipulé dans la *Loi sur les règlements* qu'un règlement est «une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement» (Article 2 (a)). L'expression «établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif», ou une expression pratiquement similaire, se retrouve dans les «lois sur les règlements» de nombre d'entités politiques (Ontario, Manitoba, Alberta, Saskatchewan, Colombie-Britannique, Royaume-Uni—ou dans les règlements édictés sous l'empire des lois adoptées avant 1947—et Australie). D'autre part, la Loi sur les règlements (Regulations Act) de la Nouvelle-Zélande (1936) esquive le problème (et de ce fait place à n'en pas douter toutes sortes de documents sous l'empire de cette loi) en posant la définition suivante:

> 2. Interprétation—(1) Dans la présente loi, le terme «règlement» signifie et comprend:
> *a*) les règles, règlements ou règles administratives édictées sous l'empire d'une loi par le gouverneur général en conseil ou par un ministre de la Couronne, ou par toute autorité ayant ce pouvoir en leur nom;
> *b*) les décrets du conseil, proclamations, avis, mandats et instruments d'autorité adoptés sous l'empire de toute loi, qui amplifient ou varient la portée ou les dispositions de toute loi;
> *c*) les règlements adoptés sous l'empire de toute loi impériale ou des droits-prérogatives de la Couronne, et qui sont en vigueur en Nouvelle-Zélande,
> mais ne comprend pas les règlements adoptés par une autorité locale ou par une autorité ou des personnes ayant une compétence limitée à un district ou à une localité.

Le fait de conclure qu'un document est le résultat de l'exercice d'un pouvoir législatif et qu'il constitue un règlement entraîne des conséquences juridiques très importantes. Il doit être soumis à la procédure de la *Loi sur les règlements,* à moins d'en être expressément exempté. En outre, selon l'article 8 (1) de la *Loi sur les règlements,* un règlement qui a été publié dans la *Gazette du Canada* doit être reconnu à toutes fins judiciaires. De plus, les règles de procédure de la justice naturelle que l'on trouve en droit coutumier ne s'appliquent pas à l'exercice de la législation subordonnée. Enfin, on ne peut tenir un règlement pour invalide parce qu'on le trouve déraisonnable. Partant, des conséquences juridiques importantes découlent d'un caractère qu'il est parfois très difficile d'établir.

Examinons maintenant la définition adoptée par le Parlement dans sa *Loi sur les règlements*:

> 2. Dans la présente loi, l'expression
> *a*) «règlement» signifie une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté
> (i) établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement, par le gouverneur en conseil, le conseil du Trésor, un ministre de la Couronne, ou un office, une commission, une corporation ou autre organisme ou personne qui est mandataire ou préposé de Sa Majesté du chef du Canada, ou
> (ii) pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,
> mais ne comprend pas

(iii) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest,
(iv) un ordre ou une décision d'un tribunal judiciaire,
(v) une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou procédure dans toute instance devant un tribunal judiciaire, ni
(vi) une règle, une ordonnance, un règlement ou un arrêté d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, à moins que la règle, l'ordonnance, le règlement ou l'arrêté ne tombe sous le sous-alinéa (ii) . . . .

Pour l'instant, nous ne nous arrêterons pas au problème de l'exemption.

Une décision n'est pas un règlement, selon la *Loi sur les règlements,* à moins (A) qu'elle remplisse quatre conditions ou bien (B) qu'elle remplisse deux conditions:

(A) (1) Il faut que ce soit «une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté» (article 2 *a*)). Ceci peut être établi de façon satisfaisante si la loi d'où procède la décision permet expressément d'établir «une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté» sous son empire, et que le document est dit «une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté».

Selon la *Loi d'interprétation* (S.C. 1967-1968, ch. 7, article 2), le mot «règlement» comprend les expressions susmentionnées mais aussi:

une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi
(i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou
(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité.

De toute évidence, nombre de ces documents, par exemple, les lettres patentes et les commissions concernant la nomination de personnes, ne sont pas, en fait, des règlements. La définition donnée dans la *Loi d'interprétation* correspond à un besoin particulier, comme l'a signalé le ministre de la Justice (l'hon. P.-E. Trudeau) en 1967, au moment de l'adoption de cette loi:

> Il s'agit, dans le cas qui nous occupe, d'une loi d'interprétation tendant à donner des définitions générales qui pourront s'appliquer au plus grand nombre possible de lois. Au moment opportun, lorsque la Chambre revisera les autres lois, j'imagine que le Parlement, . . . , parviendra à accomplir le dessein fort louable qu'est l'uniformité dans la définition. Il est toutefois évident que l'on ne peut accomplir cela à l'aide d'une quelconque loi d'interprétation. Tout ce que la présente loi d'interprétation nous permet de faire, c'est de nous efforcer de trouver une définition applicable à autant de lois que possible.
>
> Certaines lois précises exigeront toujours une définition particulière à chacune. Je ne crois pas que le bill à l'étude soit censé—et le Parlement ne le souhaite sans doute pas—supprimer désormais les articles d'interprétation, qui se trouvent au début de chaque texte de loi et qui en définissent le sens.
>
> Il s'agit ici d'un texte de portée générale. En fait, j'espère que, lorsque nous examinerons les diverses autres lois, nous tenterons d'en venir à une définition générale, mais je répète que nous ne pouvons le faire au moyen de cette loi d'interprétation . . . L'article 2 de la loi d'interprétation nous apprend que «texte législatif» comprend un règlement. Ainsi, chaque fois que les mots «texte législatif» ou «édicter» se trouvent dans un article, le mot «règlement» y est compris. En ce sens, donc, même si «règlement» ne revient pas tellement souvent, il est effectivement englobé dans le mot «édicter» qui, lui, revient souvent. C'est pourquoi on a jugé utile à l'article 2 (1) *e*) de définir «règlement» d'une façon générale qui s'appliquera à tous les articles de la loi.

> Soit dit en passant, en relisant ce que j'ai dit l'autre soir, je me suis rendu compte que puisque j'avais indiqué que la loi définit le mot «règlement», cette définition tendrait à s'appliquer à tous les autres statuts. Évidemment, ce n'est pas nécessairement le cas. L'article 2 (1) *e*) définit le mot «règlement». Quand il se trouvera dans d'autres lois, il aura le sens particulier qui lui sera attribué dans le contexte ou dans la définition qu'en donnera cette loi particulière... Si on écrit une ordonnance de ce genre, accordant un congé d'un jour ou de quelques heures ou désignant un conseiller de la reine, il serait peut-être utile de savoir quand elle entrera en vigueur. La loi d'interprétation nous permettra de dire, si un jour est mentionné, que le congé commencera ce jour-là ou si une heure est mentionnée, qu'il commencera à cette heure-là. La loi d'interprétation nous dira s'il s'agit d'heure normale ou d'autre chose.
>
> Ce sont là quelques exemples. Je pourrais en citer d'autres encore si nous continuions ce débat, mais je ne désire pas le prolonger outre mesure. Je crois avoir donné suffisamment d'exemples montrant que cette loi d'interprétation ne donne pas à proprement parler au gouvernement de plus grands pouvoirs de réglementation. Le bill a pour but de préciser la signification des termes de la loi et la manière de les interpréter dans le cas où le gouvernement dispose déjà des pouvoirs.
>
> Mais, monsieur l'Orateur, lorsqu'il ne dispose pas de tels pouvoirs, en vertu d'une loi ou de certaines prérogatives, la loi d'interprétation ne lui confère pas ces pouvoirs. Je le répète, si ces pouvoirs existent en vertu d'une loi ou de prérogatives, la loi d'interprétation précise le sens à donner aux termes de cette loi ou de ces règlements. (*Débats de la Chambre des communes,* 1967, pp. 597, 828.)

(2) Elle doit être prise «dans l'exercice d'un pouvoir législatif». Comme nous l'avons vu déjà, c'est le critère le plus difficile et le plus décisif (article 2 *a*) (i)).

(3) Le pouvoir législatif doit être «conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement» article 2 *a*) (ii). Les règles de prérogative sont donc exclues. Il est peut-être facile de décider si un pouvoir est conféré *en vertu* d'une loi du Parlement, mais il n'est peut-être pas aussi facile de le faire dans le cas des pouvoirs conférés *sous l'autorité* d'une loi du Parlement. En quoi ces derniers diffèrent-ils de ceux qui sont conférés *en vertu* d'une loi? L'expression «*sous l'autorité* d'une loi du Parlement» pourrait-elle s'appliquer aux règlements établis en vertu d'un *pouvoir sous-délégué*? Il est difficile de répondre. De fait, certains règlements adoptés par sous-délégation ont été *numérotés* et publiés, semble-t-il, aux termes de la *Loi sur les règlements.* Voir, par exemple, le D.O.R.S./53-111 adopté en vertu d'un règlement établi aux termes d'un pouvoir conféré par la *Loi des pêcheries,* 1932. Voir également tous les règlements établis en vertu de ce que l'on peut considérer comme des pouvoirs sous-délégués découlant de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. De toutes façons, on devrait établir hors de tout doute si la Loi sur les règlements atteint les règlements faits en vertu de pouvoirs sous-délégués.*

La nécessité d'un examen interne, de l'inscription, de la publication, de la déposition, etc., s'applique *a fortiori* aux règlements adoptés par une autorité autre que celle qui est désignée dans la loi permettant la réglementation.

(4) Elle doit être prise «par le gouverneur en conseil, le conseil du Trésor, un ministre de la Couronne, ou un office, une commission, une corporation ou autre organisme ou personne qui est mandataire ou préposé de Sa Majesté du chef du Canada» (article 2 *a*) (i)). Il est clair que l'«autre organisme

ou personne» doit être un mandataire ou un proposé de Sa Majesté. Cette qualité s'applique-t-elle également à «un office, une commission (ou) une corporation»? Il y a lieu d'éclaircir ce point.

(B) (1) Il faut que ce soit une «règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté». Sur ce point, voir ci-dessus.

(2) Il faut que ce soit une règle, un décret, etc. «pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement». Selon l'alinéa (vi) de l'article 2 *a*), le mot règlement ne comprend pas «une règle, une ordonnance, un règlement ou un arrêté d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, à moins que la règle, l'ordonnance, le règlement ou l'arrêté ne tombe sous le sous-alinéa (ii)». Il sera utile de citer ici l'extrait suivant des *Débats de la Chambre des communes,* 1950 (p. 3609):

> *M. Browne* (Saint-Jean-Ouest): Le premier ministre peut-il m'expliquer un peu plus clairement pourquoi on a employé la conjunction «ou» à la fin de l'alinéa (i) du paragraphe (*a*) de l'article 2, et non pas «et»?
>
> *Le très hon. M. St-Laurent*: Parce que nous désirons assujétir aux dispositions de cette loi des ordonnances qui n'ont pas été rendues par des organismes de l'État comme, par exemple, celles qui sont établies par les administrateurs d'une compagnie de chemin de fer relativement à la conduite des voyageurs sur les convois. Supposons qu'il s'agisse de règlements dont l'infraction est passible d'amende ou d'emprisonnement en vertu d'un article de la loi des chemins de fer. Nous désirons les inclure et si nous nous servions du mot «et», ces ordonnances ne seraient pas comprises à moins qu'il ne s'agisse d'ordonnances rendues par le genre d'organisme d'État décrit à l'un des paragraphes.
>
> *M. Browne* (Saint-Jean-Ouest): C'est ce qui m'a intrigué. N'appelleriez-vous pas «corporation» une société ferroviaire?
>
> *M. Knowles:* Pas le chemin de fer Pacifique-Canadien.
>
> *M. Browne* (Saint-Jean-Ouest): Oh, je comprends.
>
> *Le très hon. M. St-Laurent:* Ce n'est pas une corporation représentant le Gouvernement.
>
> *M. Browne* (Saint-Jean-Ouest): Je comprends maintenant. Je vous remercie.

Normalement, il s'agit des règlements sanctionnés par une peine et remplissant toutes les conditions citées en (A), bien que les propos tenus par M. St-Laurent au moment de l'adoption de la loi, en 1950, semblent indiquer que ces conditions visaient à atteindre les règlements de nature purement administrative qui prévoient des peines. (*Débats,* 1950, pp. 3136-3137). L'article 2 *a*) (ii) atteindrait également les règlements établis par des personnes autres que celles qui sont nommées à l'article 2 *a*) (ii).

4. *Cas exemptés de la Loi sur les règlements, expressément ou implicitement*

En 1950, au moment de l'adoption de la *Loi sur les règlements,* le premier ministre, M. St-Laurent, déclara que sa portée serait «considérable» et qu'il valait mieux permettre des exemptions précises concernant son application que d'en restreindre la portée:

> Il n'a pas été possible d'établir une définition des règlements qui exclurait les cas que nous ne voulons pas viser (dans ce bill). Par exemple, il se peut qu'un ordre donné d'une tour de contrôle à un avion soit un règlement. Il le serait dans cette circonstance.

> Le projet de loi prescrit que la règle générale consistera à tout publier, mais que le gouverneur en conseil peut excepter certaines catégories. Cependant, en ce cas, il faudra publier et déposer cette catégorie ou ces catégories, afin que les membres du Parlement sachent ce qui doit être excepté. Ils pourront alors formuler les observations qu'ils croiront justifiées au sujet de l'exception qui sera apportée . . .
>
> Pour ce qui est de cette définition, je répète que nous avons jugé qu'il ne serait ni possible ni prudent de prévoir des exemptions statutaires en ce qui concerne l'application de cette mesure. Nous voulions qu'il englobe tout et qu'il nous oblige à signaler toute mesure qu'il ne viserait pas. Nous avons donc décidé de lui donner une portée aussi vaste que possible, afin qu'il vise tous les genres d'ordonnances ayant force de loi et édictées en vertu de pouvoirs conférés par le Parlement. Ainsi, avant de soustraire une mesure quelconque à l'application de cette loi dont la portée est très vaste et très étendue, nous serions tenus de le signaler, afin que les honorables députés et le public fussent au courant advenant toute controverse au sujet de l'opportunité d'assujétir ladite mesure aux dispositions de la présente loi. Voilà qui s'appliquerait à bon nombre de mesures si nous ne prescrivions pas d'exceptions. Par exemple, tous les ordres émis, de temps à autre, des tours de contrôle de nos champs d'aviation seraient visés. Bien entendu, personne ne réclame qu'ils soient publiés dans un document de nature permanente puisque, une fois appliqué, leur utilité passe. Bon nombre de règlements n'ont, comme ceux-là, qu'une valeur immédiate; ils échapperont donc à l'application de la loi. (*Débats de la Chambre des communes,* 1950, pp. 3137 et 3608).

Ainsi on voulait que la loi ait une application générale, sauf le pouvoir du gouverneur général d'exempter certains règlements ou certaines catégories de règlements. Ce pouvoir d'exemption se trouve au paragraphe (2) de l'article 9 de la *Loi sur les règlements.* Or il existe effectivement d'autres exemptions explicites ou implicites, et nous nous proposons de les examiner individuellement.

(A) *Le pouvoir du gouverneur en conseil d'exempter tout règlement ou toute catégorie de règlements*

Le paragraphe (2) de l'article 9 de la *Loi sur les règlements* stipule ce qui suit:

> Par règlement, le gouverneur en conseil peut soustraire tout règlement ou toute catégorie de règlements à l'application de l'article 3, de l'article 4, du paragraphe (1) de l'article 6 et de l'article 7; mais tout règlement établi en vertu du présent paragraphe doit être publié dans la *Gazette du Canada,* en anglais et en français, dans les trente jours qui en suivent l'établissement, et doit être soumis au Parlement dans les quinze jours qui suivent sa publication dans la *Gazette du Canada* ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours après l'ouverture de la session suivante.

Les dispositions à l'application desquelles des règlements peuvent être soustraits sont celles qui portent sur la transmission et la certification des règlements au Conseil privé, leur inscription et leur numérotage par le greffier du Conseil privé, leur publication dans la *Gazette du Canada,* et leur dépôt au Parlement. Comme il est mentionné plus loin, soustraire un règlement à l'application de l'article 3 signifie en pratique, selon les renseignements fournis au comité, le soustraire à l'examen du bureau du Conseil privé quant à sa forme et son libellé, et donc à l'examen en vertu de la *Déclaration des droits du Canada.* Une certaine forme de publicité est donnée aux

exemptions faites en vertu du paragraphe (2) de l'article 9. Voici ce que M. St-Laurent a dit à ce sujet lors du débat sur la loi:

> Nous avons eu tout un débat sur la nécessité de publier même le décret d'exemption, pour des motifs de sécurité; toutefois, nous avons décidé de fournir les renseignements les plus complets possible. C'est un risque qu'il nous faut courir.
>
> Si une mesure législative ne devrait pas être publiée, il nous faudrait prendre le risque de l'appeler un décret d'exception et il nous faudrait rendre public le décret afin de permettre à tous les membres du Parlement de se prononcer sur l'à-propos d'une telle mesure. Nous n'avons pas voulu attirer l'attention sur tout ce qui ne relèverait pas des dispositions générales de la loi.
>
> *M. Knowles:* Il est donc clair qu'il ne saurait y avoir de règlements absolument secrets. Les règlements eux-mêmes peuvent être secrets, mais seulement en vertu d'un décret du conseil rendu aux termes du paragraphe qui soustrait les règlements à la publication.
>
> *Le très hon. M. St-Laurent:* Oui. Et il faudra rendre publique l'exemption. Dans certains cas, il peut arriver que nous ayons à employer des termes tout à fait anodins, afin d'attirer le moins possible l'attention sur des sujets dont, à notre avis, il n'y a pas lieu de parler; néanmoins, le texte en sera déposé sur le bureau de la Chambre et les honorables députés auront la faculté d'en parler s'ils jugent à propos de le faire. (*Débats de la Chambre des communes,* 1950, pp. 3610-3611.)

Il ne faut pas oublier que la *Loi sur les règlements* s'applique à ces règlements d'exemption; ainsi, par exemple, le gouverneur en conseil «peut, par ordonnance, prolonger le délai pour la publication d'un règlement, et l'ordonnance doit être publiée avec le règlement» (article 6, paragraphe (2)).

Le pouvoir accordé au gouverneur en conseil par le paragraphe (2) de l'article 9 n'a été invoqué qu'une fois, en 1954, alors qu'ont été faits les *Règlements en vertu de l'article 9 de la Loi sur les règlements* (C.P. 1954-1787):

> 9. Conformément à l'article 9 de la Loi, les règlements ou catégories de règlements suivants sont par les présentes soustraits à l'application de l'article 3, de l'article 4, du paragraphe (1)) de l'article 6, et de l'article 7 de la Loi:
>
> (1) *Loi sur l'aéronautique*—Les ordonnances de la Commission des transports aériens qui ne s'appliquent pas à tous les transporteurs ni à une catégorie de transporteurs.
>
> (2) *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*—Les ordonnances rendues par la Commission de contrôle de l'énergie atomique sous l'autorité des Règlements du Canada sur l'énergie atomique.
>
> (3) *Loi sur les grains du Canada*—Les ordonnances rendues en vertu de l'article 11 et les ordonnances définies à l'article 16.
>
> (4) *Loi sur la Commission canadienne du blé*—Les ordonnances rendues par la Commission canadienne du blé et spécifiées ci-dessous:
>
> *a*) Les ordonnances intitulées «Instructions aux commerçants»;
>
> *b*) Les ordonnances adressées à des personnes ou corporations particulières seulement, leur enjoignant de faire ou de s'abstenir de faire des choses spécifiées;
>
> *c*) Les ordonnances ajustant les contingentements d'emmagasinage du grain aux points de livraison d'après la disponibilité périodique de l'aire d'emmagasinage, et
>
> *d*) Les ordonnances prévoyant l'allocation de wagons de chemin de fer pour l'expédition du grain aux points de livraison.
>
> (5) *Loi sur l'administration financière*—Les règlements qui portent exclusivement sur des questions de pratique et de procédure internes au sein du service public, qui n'imposent pas d'amendes ni de peines, et qui sont restreintes dans leur application aux personnes dans le service public.

(6) *Loi sur les Indiens*—Le règlement et les ordonnances pour le contrôle et l'administration des réserves d'Indiens, de leurs biens, de leurs pensionnats et externats, de la procédure aux réunions de bandes et de conseils de bandes, et généralement en ce qui concerne toutes les questions de nature locale ou privée dans les réserves.

(7) *Loi sur la défense nationale*—Les renseignements relatifs à l'organisation, à l'entraînement, à la discipline, à l'efficacité, à la régie et à la bonne administration des forces canadiennes et dont l'application ne vise que les militaires desdites forces ou les personnes y affectées.

(8) *Loi sur les pénitenciers*—Les règlements établis en vertu de l'article 7.

(9) *Loi sur les prisons et les maisons de correction*—Tous les règlements établis en vertu de la Loi.

(10) *Loi sur les postes*—Les ordonnances rendues par le ministre des Postes pour la gouverne des fonctionnaires et employés du service postal.

(11) *Loi sur les chemins de fer*—Les statuts, règles et règlements établis par les Chemins de fer nationaux du Canada en vertu des articles 290 à 300.

(12) *Loi sur les chemins de fer et autres lois connexes*—Les règles, ordonnances et règlements de la Commission des transports du Canada, établis et rendus dans l'exercice de tout pouvoir conféré à la Commission par la Loi des chemins de fer ou quelque autre loi.

(13) *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*—Les ordonnances et règlements relatifs à l'organisation, à la discipline, à la régie et à la bonne administration de la Gendarmerie royale du Canada et dont l'application ne vise que les membres de la Gendarmerie royale du Canada ou les personnes y affectées.

Au cours de la session de 1952-1953 de la Chambre des communes, une mesure d'initiative parlementaire (M. Knowles) a été présentée en vue de modifier la *Loi sur les règlements*. Le bill avait pour but d'abolir le droit du gouvernement en vertu du paragraphe (2) de l'article 9 «d'adopter des décrets secrets du conseil» (Débats de la Chambre des communes, 1952-1953). En répondant à la motion tendant à la deuxième lecture, le ministre de la Justice n'avait pas eu le temps d'examiner au fond les arguments invoqués par le motionnaire avant la suspension de la séance à six heures. Toutefois, selon le greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil), *tous* les décrets du conseil sont maintenant à la portée du public (Procès-verbaux et témoignages, p. 222).

Le Comité estime que, en matière de sécurité nationale, il ne devrait pas y avoir d'exemptions générales des exigences de la *Loi sur les règlements*. De l'avis du comité, il importe que chaque règlement qui tombe sous les dispositions de la loi soit intégré, conformément aux procédures de la loi, en un système organisé de lois subordonnées. Toutefois, le Comité indiquera plus loin des raisons pour soustraire le texte de certains règlements à la simple exigence de la publication.

En pratique, cette exigence serait sans doute moins onéreuse pour le gouvernement qu'il ne le semblerait, car de l'avis du comité, bon nombre des domaines visés par les treize catégories ci-dessus n'ont absolument aucun caractère législatif et, partant, ne relèvent en aucun cas des dispositions de la *Loi sur les règlements* (à moins qu'elles ne comportent des sanctions). En l'occurrence, les dispositions actuelles d'exemption n'ont pour effet que de rendre explicite ce qui était déjà contenu implicitement dans l'article des définitions de la loi.

Par conséquent, le Comité recommande que, sauf dans l'intérêt de la sécurité nationale, il ne devrait pas y avoir d'exemptions aux exigences de la Loi sur les règlements, sauf pour ce qui est de la publication.

(B) *Les règlements exemptés en vertu des alinéas (ii)-(vi) du paragraphe a) de l'article 2 de la Loi sur les règlements.*

Le paragraphe *a*) de l'article 2 de la *Loi sur les règlements* stipule que «règlement» ne comprend pas:

> (iii) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest,
> (iv) un ordre ou une décision d'un tribunal judiciaire,
> (v) une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou procédure dans toute instance devant un tribunal judiciaire, ni
> (vi) une règle, une ordonnance, un règlement ou un arrêté d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, à moins que la règle, l'ordonnance, le règlement ou l'arrêté ne tombe sous le sous-alinéa (ii) . . .

Voici ce qu'a dit M. St-Laurent au sujet du sous-alinéa (v):

> (Ces règles de procédure) doivent être publiées autrement. On peut se les procurer de l'Imprimeur du roi, réunies en une brochure distincte. C'est pourquoi ces règles de procédure sont édictées par la Cour suprême, la Cour de l'Échiquier, la Commission des transports et la Commission d'appel en matière d'impôt sur le revenu. Elles sont particulièrement utiles à ceux qui plaident devant ces tribunaux, qui peuvent les obtenir séparément. On a cru qu'elles intéresseraient peu le public en général, mais seulement ceux qui ont l'occasion de plaider devant ces tribunaux. (*Débats de la Chambre des communes,* 1950, p. 3608.)

On notera que la Commission des transports et la Commission d'appel de l'impôt sur le revenu étaient considérées comme des «tribunaux judiciaires». Toutefois, les règlements de ces deux organismes sont néanmoins publiés dans la *Gazette du Canada* (voir respectivement DORS Codification, 1955, vol. 3, p. 2925 et vol. 2, p. 2042) comme le sont les règlements de la Commission des relations ouvrières du Canada (DORS Codification, 1955, vol. 2, p. 2162, modifiés), de la Commission d'appel de l'immigration (DORS 67-559), et de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (DORS 67-155, modifiés). En tout cas, le Comité estime que la *Loi sur les règlements* devrait être modifiée de façon que les questions mentionnées dans le sous-alinéa (v) tombent sous son application.

Le Comité recommande donc que les règles qui régissent la pratique ou la procédure dans les poursuites judiciaires ne devraient pas être soustraites aux exigences de la Loi sur les règlements.

Le sous-alinéa (iv) exclut de l'application de la *Loi sur les règlements* les jugements des tribunaux judiciaires.

Le sous-alinéa (vi), lu en regard de l'alinéa *i*), n'est pas facile à comprendre. Les sociétés privées constituées en corporation par une loi ou en vertu d'une loi du Parlement ne relèvent évidemment pas de la *Loi sur les règlements,* à moins que leurs règlements ne soient visés par le sous-alinéa (ii). Dans les *Débats* de 1950, M. St-Laurent a donné comme exemple les règlements du Canadien-Pacifique qui n'était pas «une corporation repré-

sentant le gouvernement» (p. 3609). Il est difficile de comprendre ce que voulait signifier le Parlement en 1950 lorsque les article 2 *a*)(i) et 2 *a*)(vi) ont été adoptés. L'inclusion dans la *Loi sur les règlements* de l'expression «mandataire ou préposé de Sa Majesté» soulève une question difficile si l'on se souvient qu'une corporation est un mandataire de Sa Majesté non seulement lorsqu'une loi du Parlement le stipule mais, en outre, lorsque les tribunaux le décrètent. (Pour une revue des principaux critères, voir *La Reine contre Labour Relations Board of Ontario, ex parte Ontario Food Terminal Board* (1963) 38 D.L.R. (2d) 530).

(C) *Les règlements faits en vertu de la prérogative de la Couronne.*

La législation en vertu d'une prérogative, dont il a été question ci-dessus, est exclue par la définition dans l'article 2 *a*)(i). Il y a lieu de noter que les règlements en vertu d'une prérogative seraient visés par l'article 2 *a*)(ii) s'ils imposaient des sanctions.

(D) *Directives et principes directeurs ministériels*

Le questionnaire du comité contenait trois questions relatives à la démarcation entre le pouvoir législatif, d'une part, et le pouvoir administratif ou exécutif, d'autre part. Elles sont ainsi conçues:

> 1. Au sujet de la législation subordonnée qui tombe sous la juridiction de votre ministère ou de votre agence . . .
> *d*) Votre ministère édicte-t-il d'autres règlements, ordres ou instructions non prévus dans les dispositions de la *Loi sur les règlements,* et qui touchent le public? Dans l'affirmative, combien, y compris leurs modifications, ont été édictés en 1968?
> *e*) Votre ministère édicte-t-il d'autres règlements, ordres ou instructions non prévus dans les dispositions de la *Loi sur les règlements,* et qui ne concernent que votre propre ministère? Dans l'affirmative, environ combien, y compris leurs modifications, ont été édictés en 1968?
>
> 10. Votre ministère (ou votre agence) publie-t-il (elle) des documents qui renferment, par exemple, des déclarations de principe ou des prises de position utilisées pour donner suite à la politique établie en vertu de la loi qu'il (elle) applique? Dans l'affirmative, prière de préciser. Dans ce cas, quelles mesures prend-on pour faire connaître ces documents aux personnes intéressées ou touchées?

En général, les réponses indiquaient que les ministères et agences ont publié un nombre considérable de documents visés par chacune de ces trois questions. Il semble que la raison générale pour laquelle ces documents n'étaient pas considérés comme relevant des dispositions de la *Loi sur les règlements* est qu'ils n'étaient pas désignés comme «règlements» et aussi, qu'on les estimaient être de caractère exécutif ou administratif et donc exclus par l'article 2 *a*)(i) de la loi.

Comme on l'a signalé ci-dessus, il est très difficile en certains cas de faire la différence entre une mesure législative et une mesure administrative ou exécutive. Selon le professeur S.A. de Smith,

> On trouve dans le langage ordinaire d'autres critères pour distinguer les mesures législatives des mesures administratives. D'abord, chaque mesure dûment édictée par le Parlement est considérée comme une loi. Ainsi, si une parcelle de terrain est acquise d'office au moyen d'une loi privée du Parlement ou d'une loi de

confirmation d'une ordonnance provisoire, l'acquisition est censée être une mesure législative; mais si l'acquisition est effectuée grâce à une ordonnance d'achat obligatoire rendue en vertu d'une loi d'autorisation, elle sera ordinairement considérée comme une mesure administrative. En second lieu, les instruments ou annonces ministériels qui, même s'ils s'appliquent d'une façon générale, ne confèrent de droits exécutoires de par la loi ni n'imposent d'obligations exécutoires de par la loi sont ordinairement désignées comme des mesures «administratives». En ce sens, la décision de permettre à certaines catégories d'étrangers d'être entendus par un magistrat métropolitain sur une question d'expulsion était d'ordre administratif. De même, la circulaire n° 9/58, par laquelle le ministère de l'Habitation et du Gouvernement local invitait les autorités locales à fournir plus de précisions sur les causes et appels dont elles devaient disposer aux protestataires et aux appelants visés par des enquêtes sur l'achat obligatoire et les ordonnances d'évacuation et annonçait également l'intention du ministre de faire plusieurs concessions importantes à la lumière des recommandations faites par le comité Franks des tribunaux et enquêtes d'administration, n'était pas un instrument législatif, parce qu'elle n'était pas émise en vertu d'une autorité statutaire et la négligence à se conformer à ses dispositions n'offrait pas un remède de droit à aucun membre du public; les gens ne pouvaient recourir à la justice que lorsque les termes de la circulaire ont été insérés dans des lois et des instruments statutaires. Il n'en aurait pas été autrement si le ministère ou le ministre avaient donné des instructions obligatoires aux autorités locales dans une pareille circulaire. Tout comme la Couronne est incapable de modifier la loi générale du pays en vertu d'une prérogative, ainsi ses serviteurs et les autres autorités publiques n'ont aucune qualité inhérente pour imposer des devoirs ou servitudes légales ou pour conférer des droits, privilèges ou immunités d'origine législative exécutoires sur le sujet. Dès lors, les concessions extrastatutaires accordées aux contribuables à l'occasion par les autorités du revenu intérieur ne sauraient être invoquées devant un tribunal, même si elles ont été qualifiés de quasi-mesures administratives? Il ne faudrait cependant pas supposer que les communications ministérielles publiées sous forme de circulaires, de directives ou de lettres aux autorités régionales et locales, ou les avis dans les journaux, sont nécessairement sans effet juridique. Si elles sont émises en vertu de pouvoirs statutaires qui autorisent le ministre à conférer des droits, directement ou indirectement, à des membres du public, et si le ministre se propose de conférer de tels droits (comme lorsqu'un ministre investi du pouvoir d'imposer des restrictions sur ses propres pouvoirs ou ceux des autorités locales dans certaines transaction avec des membres du public impose des restrictions dans une lettre circulaire ou dans un autre document), les dispositions pertinentes seront reconnues et appliquées par les tribunaux; et à ce titre, ces instruments sans caractère officiel peuvent être considérés comme ayant un effet législatif. (*Judicial Review of Administrative Action,* 2e édition, 1968, pp. 58-59.)

Il ressort des témoignages recueillis par le comité que de telles décisions sont prises par les auteurs mêmes des règlements. Dans son témoignage devant le comité, le conseiller juridique du bureau du Conseil privé a déclaré, en ce qui concerne les règlements ministériels (la même remarque pourrait s'appliquer sans doute aux règlements édictés par les offices, les commissions et les corporations):

> Il se peut qu'un ministère ne me les envoie pas, tout simplement. Dans ce cas, je n'ai aucun moyen de savoir si le service en question se conforme ou non à la Loi sur les règlements. (*Procès-verbaux et témoignages,* pp. 223-224.)

Il faudrait signaler ici le paragraphe (1) de l'article 5 de la *Loi sur les règlements:*

> Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été transmis au greffier du Conseil privé, ou qu'il n'a pas été certifié ou enregistré ainsi que l'exige la présente loi.

Sous réserve de ce que nous dirons plus tard au sujet de la publication (voir le paragraphe (3) de l'article 6 de la *Loi sur les règlements*), le fonctionnement du régime actuel de sauvegardes dépend des décisions rendues par l'autorité même chargée d'édicter des règlements. On doit décider d'abord s'il faut ou non *appeler* le document en cause un «règlement» et l'établir comme tel; et décider ensuite si oui ou non le document ainsi rédigé est fait en vertu d'un pouvoir législatif.

Les témoignages recueillis pourraient porter à croire que si une autorité chargée de faire un règlement décide qu'un document particulier n'a aucun caractère législatif, c'est parfois un moyen utilisé pour soustraire les règlements à l'application de la *Loi sur les règlements;* cela pourrait peut-être expliquer pourquoi les *Règlements édictés en vertu du paragraphe (2) de l'article 9 de la Loi sur les règlements* n'ont pas été modifiés depuis 1954. En répondant à la question 1(e), le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a expliqué:

> Il est presque impossible en certains cas de distinguer entre une instruction émise dans l'accomplissement des travaux courants et une instruction qui pourrait être considérée comme une législation complémentaire. Il est encore plus difficile, à la réflexion, de distinguer entre des instructions qui peuvent viser le public et celles qui ne visent pas le public, mais seulement le ministère.

On pourrait faire mention ici des témoignages présentés devant le comité ainsi que des réponses aux questions susmentionnées du questionnaire.

Le conseiller juridique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a soutenu, lorsqu'il a été question des directives inédites aux agents d'immigration, que:

> Elles ne constituent pas une mise en pratique de l'autorité accordée au ministre en vertu d'un statut. Ce sont tout simplement, si vous voulez, des éclaircissements de la politique en vigueur, à l'usage des agents d'immigration durant l'exécution de leurs fonctions.
>
> Comme le laisse entendre la réponse, il s'agit là de guides, de manuels divers dont les agents d'immigration et autres employés du ministère se servent pour remplir leur rôle habituel. Il faut évidemment, à l'occasion, expliquer la ligne de conduite à suivre ainsi que la manière dont ces agents doivent remplir leurs fonctions, afin que les directives soient appliquées de façon uniforme dans tout le pays, sans aucune différence dans cette application. A mon avis, c'est ce que laisse entendre la réponse. L'existence de ces manuels ne fait pas doute. Indubitablement, ils contiennent des mémoires qui, à l'occasion, sont confidentiels pour des raisons de bonne politique et ne sont pas révélés au public. La question des déserteurs américains se rattache directement à une directive officielle de ce genre, directive qui fut effectivement émise. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 197.)

On admet donc qu'une «politique» touchant les droits d'une personne est expliquée aux fonctionnaires du ministère mais qu'elle est confidentielle et n'est pas publiée.

En ce qui concerne le paragraphe (4) de l'article 32 du *Règlement* édicté en vertu de la *Loi sur l'immigration* (S.R.C. 1952, ch. 325, modifiés) qui permet à un agent d'immigration de refuser d'admettre un requérant indépendant qui satisfait aux normes indiquées à l'Annexe A «si, à son avis, il existe des raisons valables pour lesquelles ces normes ne reflètent pas les chances de ce requérant particulier de réussir à s'établir lui-même au Canada

. . . ,» un autre témoin du ministère a déclaré en ce qui concerne les directives de politique du ministère:

> . . . nos agents à l'extérieur n'ont jamais reçu autre chose que des conseils, si vous voulez, ou des instructions au sujet des conditions qui pourraient constituter les raisons valides dont il est simplement fait mention dans les dispositions de la loi. Dans le cas à l'étude, il s'agit des règlements . . . A mon avis, cela n'a ni augmenté ni diminué leur autorité juridique, ni l'autorité prévue par les règlements eu égard à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. (*Procès-verbaux et témoignages,* pp. 198-199.)

On ne semble pas mettre en doute l'«autorité» de l'agent d'immigration qui a reçu une directive de politique. Toutefois, il ressort clairement de tous les témoignages que la *manière* dont s'est exercée l'autorité, ce qui est le point crucial, a directement été influencée par les directives.

En ce qui concerne la nature confidentielle de ces directives, on a déclaré:

> Et, si ma mémoire est fidèle, il (le ministre) s'est dit d'avis que, traditionnellement, ce genre de documents dans les archives du ministère a toujours été considéré comme confidentiel et n'a jamais été déposé au Parlement. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 200.)
>
> Il se peut fort bien qu'après de longues années d'expérience, et pour satisfaire aux conditions actuelles, des mesures que nous avions l'habitude de considérer comme strictement administratives ne doivent plus apparaître sous un tel jour. Nous devrions en aborder l'étude de façon différente, pourvu que nous admettions que ce serait tendre un piège aux administrateurs des lois si nous entravions leur discrétion à ce point qu'à la fin ils se sentiraient incapables de faire ce qu'à leurs yeux il faudrait faire sous prétexte que la loi le leur interdit. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 201.)

Voici ce que le conseiller juridique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration avait à dire du caractère des directives de politique:

> Je ne dis pas que ces documents et ces instructions indiquent aux fonctionnaires de l'immigration quelles décisions ils doivent prendre dans un cas donné. La directive en question offre au fonctionnaire plusieurs options pour rendre sa décision. Je crois que, dans ce sens, ces directives n'aboutissent pas à des décisions ayant une valeur législative, car elles ne lient pas irrémédiablement le fonctionnaire.
>
> Dans les décisions qu'il rend, le fonctionnaire se laisse guider par son expérience et sa façon de voir, mais nous tâchons de nous assurer, et c'est là la raison d'être de la plupart de ces directives, que les choses se déroulent de façon uniforme dans tout le pays et que les abus qui ont été signalés dans quelques cas ne se répètent pas continuellement. Il est nécessaire de donner de telles instructions, qui ne consistent pas à montrer à un fonctionnaire comment prendre une décision. Ces instructions ont trait aux arguments, raisons et motifs qu'il peut prendre en considération avant de rendre sa décision. Et si un document de ce genre était porté à mon attention et que je ne sois pas sûr qu'il n'y avait pas violation de la loi, j'aurais donné mon avis à ce sujet. Dans le cas en question, tout m'a paru en règle. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 202.)

Voici quelques autres réponses à notre questionnaire:

Le ministère de l'Agriculture, question 1 *d*):

> Oui. Ce sont en grande partie des directives au personnel sur place et des changements aux manuels d'inspection. Vu les nombreuses marchandises en cause, il y en aurait quelques douzaines par année. . .
>
> Aux termes de l'article 7 de la *Loi sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes,* le ministre peut restreindre le déplacement de toute plante, etc., dans

certaines circonstances et on avise les gens visés et le personnel d'une telle restriction. Quatre de ces avis ont été envoyés en 1968.

La Société du crédit agricole, question 1 *d*):

La Société donne parfois à son personnel des directives quant *à l'interprétation et à l'application des dispositions de la loi* dont elle est chargée et quant aux principes et pratiques à suivre pour le versement de prêts. *Ces directives touchent ceux que les demandes ou le versement de prêts intéressent.* Toutefois, ce ne sont pas des règlements; elles relèveraient plutôt de la question 10 du questionnaire où il en est fait mention. (L'italique est de nous.)

La Société du crédit agricole, question 10:

Oui. La Société distribue un manuel sur la politique de prêt quant à l'interprétation et à l'application des dispositions de la *Loi sur le crédit agricole* et de la *Loi sur le crédit accordé aux syndicats de machines agricoles. Le manuel vise à donner aux cultivateurs de tout le pays une interprétation et une application juste des dispositions des lois.*

Des brochures renseignent le public agricole sur la nature générale des facilités de crédit offertes en vertu des lois. Ceux qui aimeraient obtenir du crédit aux termes de l'une ou l'autre loi discutent avec des agents de crédit de la Société des aspects du manuel sur la politique de prêt qui s'appliquent à leur cas. (L'italique est de nous.)

Voici une partie de la réponse du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration à la question 1 *d*):

On remet des manuels d'immigration aux agents pour les guider dans l'exercice de leurs fonctions. Les 490 modifications apportées en 1968 entreraient toutes dans le cadre de la présente question.

Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, question 10:

...Des manuels relatifs à l'immigration ou à la main-d'œuvre servent de guides aux employés du ministère et les aident à remplir leurs fonctions ... de manière uniforme dans tout le pays et à l'étranger...

En outre, les déclarations sur des questions de politique doivent être modifiées et complétées à la lumière des nouvelles situations et avec le temps. Par conséquent, une série de mémoires de service paraissent de temps à autre sous la même classification que les manuels, pour y être insérés, en vue d'éclairer davantage les employés et les agents... En plus de ces documents, le manuel explicite les règlements au besoin pour en assurer la bonne application.

La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, question 10:

Oui. Peu après sa création, la Commission a publié des documents appelés exposés de politique. La note introductive du premier de ces exposés en donne le but en ces termes:

> ... De toute évidence, on ne peut maintenant établir de règle stricte sur certaines des questions qui feront l'objet des exposés de politique. Les membres de la Commission estiment que leur position actuelle sur certaines questions devrait être présentée aux organisations d'employés et à l'employeur pour guider les parties dans la présentation de leur cause à la Commission...

Les exposés ont porté sur les sujets suivants: la date où une demande d'accréditation est censée être déposée; la preuve d'affiliation à une organisation syndicale; la nature de la preuve exigée pour montrer que la formation d'un conseil d'organisations syndicales est régulière et que les éléments constituents du conseil ont remis l'autorité au conseil dans les règles; ... les exposés de politique ne paraissent pas dans la *Gazette du Canada.*

La Direction des règlements de la marine, ministère des Transports, question 10:

> Oui. Nous avons établi un code des concentrés pour aider les gardiens de port à établir ce qu'est la pratique approuvée aux termes de l'article 624(4) et un document intitulé Recommandations sur les systèmes centralisés et automatisés de contrôle des navires pour aider les inspecteurs de navires à vapeur à établir quels systèmes recevraient l'approbation du Bureau d'inspection des navires à vapeur. *Nous espérons qu'en fin de compte, après avoir acquis plus d'expérience, nous pourrons en faire des règlements.* En général, nous consultons l'industrie avant de donner aux documents leur forme définitive et nous en offrons des exemplaires gratuits. (L'italique est de nous.)

Si ces derniers documents peuvent, presque tels quels, devenir règlements, et que l'autorité statutaire pour le faire existe, ils auraient donc un caractère législatif.

La Direction des services du bien-être des anciens combattants, ministère des Affaires des anciens combattants, question 10:

> Dans quelques cas, des ordonnances ministérielles visent normalement à délimiter les aspects discrétionnaires de la loi. Dans de tels cas, les personnes qui demandent des prestations sont conseillées là-dessus comme si les ordonnances faisaient partie de la loi.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, question 1 *d*):

> Le ministère émet des directives que ne prévoit pas la *Loi sur les règlements* et qui touchent le public, notamment des directives et règles qui définissent la bonne utilisation des services des parcs nationaux. En 1968, avant la saison touristique, on a affiché nombre de nouvelles directives, par exemple, sur les façons de se conduire dans les parcs nationaux, d'utiliser les terrains de camping et les autres services, qui en rendent la fréquentation agréable au public, etc.

On peut se demander pourquoi ces directives n'ont pas la forme de règlements dûment publiés.

Le ministère des Finances, question 10:

> Pour l'application de la *Loi sur les subventions aux municipalités,* un manuel d'évaluation a été préparé pour aider les agents des services d'exécution à vérifier la valeur des biens de la Couronne... De temps à autre, on communique des renseignements sur l'interprétation de la *Loi sur les corporations de la Couronne* (Taxes et droits provinciaux) dans des circulaires aux présidents des sociétés de la Couronne et aux fonctionnaires provinciaux intéressés...

Après ces témoignages oraux et écrits sur l'ampleur et la portée des directives au sein des ministères, le Comité déplore que certaines, peut-être beaucoup, n'aient pas un caractère législatif. A ce sujet, le Comité n'a rien pu vérifier, car ces directives et lignes de conduite des ministères sont des documents secrets auxquels le Comité ni même le Parlement n'ont accès. Le Comité croit qu'il faudrait publier et soumettre à l'examen du Parlement les directives qui concernent le public.

5. *Essai de définition de «règlement»*

Le Comité recommande de modifier la Loi sur les règlements pour y inclure une définition plus étendue du mot «règlement». L'article 9 (2)

autoriserait toujours le gouverneur en conseil à prévoir des exemptions restreintes. Nous proposons de remplacer l'article 2 *a*) par ce qui suit:

2. Dans la présente loi, l'expression
a) règlement signifie
(i) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,
(ii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité des droits privilégiés de la Couronne et ayant force de loi,
(iii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif tombant sous les sous-alinéas (i) et (ii) qui a été subdélégué,
(iv) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,
mais ne comprend pas une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, ou un arrêté de caractère législatif d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, qui n'est pas une société de la Couronne, à moins que la règle, le décret ou l'ordonnance, le règlement, l'arrêté ou le document ne tombe sous le sous-alinéa (iv).

Cette définition couvre tout ce qui est raisonnablement possible. *Tous* les cas d'exercice du *pouvoir législatif* subordonné (sauf ceux des sociétés privées) sont inclus et pour ne laisser aucun doute, le sont aussi tous les règlements, etc., pour l'infraction desquels des peines sont prescrites. En dehors des sociétés privées, l'identité de l'autorité règlementante ne devrait pas être nécessaire, étant donné que nous cherchons à les soumettre toutes.

Aux fins de prévoir la garantie fondamentale d'une vaste application au départ, le comité estime qu'il faudrait donner la définition dans ces termes généraux. Il reconnaît que les dispositions de la loi relatives à la publication pourraient ne pas convenir ni rendre service dans certaines circonstances. Ces cas ne peuvent être prévus dans le libellé d'une loi générale. Une décision *ad hoc* devrait relever du gouverneur en conseil qui jugera ce qui est juste et raisonnable.

Il faut se rappeler cependant que les décisions du gouverneur en conseil de soustraire des règlements ou une catégorie de règlements doivent se faire par le truchement des règlements (établis en vertu de l'article 9 (2) de la loi) qui seront soumis à l'examen parlementaire général que le comité recommande plus loin dans le présent rapport. Par conséquent, le comité croit avoir prévu une garantie complète comme il se doit mais, néanmoins souple.

Au Royaume-Uni, si l'on doute qu'un règlement établi en vertu de lois antérieures à la loi de 1946 sur les instruments statutaires y est soumis, la question est tranchée par un comité consultatif nommé par le Grand Chancelier et l'Orateur de la Chambre des communes: *Statutory Instruments Act,* 1946, article 8(1) *e*) (iv); S.I. 1948, nº 1, Reg. II. Les lois des provinces

canadiennes sur les règlements contiennent des dispositions semblables. L'article 6 de la *Loi sur les règlements* de l'Ontario prévoit ce qui suit:

> 6. Le ministre peut
> *a*) établir si un règlement, une règle, un décret ou une ordonnance, ou un arrêté est un règlement aux termes de la présente loi et sa décision est sans appel . . .

La *Loi sur les règlements* du Manitoba stipule:

> 6 (1) Sous réserve des paragraphes (2), (3) et (4), le registraire peut décider si un règlement, une règle, un décret ou une ordonnance, ou un arrêté qui lui est remis pour fins d'enregistrement est un règlement aux termes de la présente loi.

D'autres paragraphes prévoient une procédure pour en appeler de la décision du registraire auprès du lieutenant-gouverneur en conseil. Signalons que la compétence du registraire ne vise que les documents qui lui sont remis pour enregistrement. Il n'a pas à prendre de décision au sujet des documents d'un caractère législatif qui ne sortent jamais des ministères.

L'article 10 de la *Loi sur les règlements* de la Saskatchewan renferme des dispositions presque identiques.

La *Loi sur les règlements* du Canada ne prévoit aucune procédure pour déterminer si un document est un règlement aux termes de la loi. Les règlements établis par le gouverneur en conseil ne posent probablement pas de problème à cet égard. Ils doivent être soumis au bureau du Conseil privé où les fonctionnaires auraient l'occasion de décider s'il y a lieu d'y appliquer les dispositions de la loi. Le problème a rapport aux règlements établis par les ministres et par les conseils, organismes et commissions. Comme nous l'avons dit, la décision de soumettre un document aux dispositions de la loi semble se prendre au niveau où ce document est établi, que ce soit par le ministre, ou par un conseil, un organisme ou une commission.

Le Comité croit que la *Loi sur les règlements* devrait imposer une procédure semblable à celle que prévoit les autres autorités citées, afin d'établir si un document douteux est un règlement. De l'avis du comité, la procédure devrait reconnaître le ministre de la Justice comme dernière autorité. Le but principal de cette procédure serait d'uniformiser, autant que possible, sous l'autorité du conseiller juridique suprême, *toutes* les décisions gouvernementales de soumettre ou non un document à la *Loi sur les règlements*. Ces décisions ne devraient pas se prendre isolément dans chaque ministère.

Le Comité avoue trouver une faiblesse évidente dans la procédure recommandée. Elle a trait à la classification d'un document comme «douteux». Le document qu'un ministère trouverait douteux serait selon toute vraisemblance acheminé selon la procédure imposée pour que le doute soit résolu. Toutefois, un ministère pourrait considérer comme purement d'ordre exécutif ou administratif des documents douteux, ou même des documents d'un caractère clairement législatif. Ces derniers ne subiraient jamais la procédure visant à éliminer le doute. Mais d'après le comité, ce défaut inévitable n'est pas une raison suffisante pour s'abstenir de l'instituer.

Le Comité signale également que la procédure recommandée ne vise aucunement à déposséder les tribunaux de leur pouvoir de décider, de façon défi-

nitive et irrévocable, quand cela sera pertinent au jugement d'une affaire, si un document relève ou non de la loi. Le Comité n'entend pas non plus restreindre le pouvoir de revision du comité parlementaire d'examen dont il proposera la formation.

Le Comité recommande donc que le ministre de la Justice soit chargé de décider pour toutes les autorités règlementantes des documents qui devraient être qualifiés de règlements.

Le Comité compte que cette recommandation ferait classer de nombreuses directives et lignes de conduite des ministères comme règlements. Que ce soit ou non le résultat, le Comité croit qu'elles devraient être publiées et examinées par les députés. **Le Comité recommande donc que toutes les directives et lignes de conduite des ministères, relatives à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire aux termes d'une loi ou d'un règlement, devraient être publiées et soumises à l'examen du Parlement, lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de cette discrétion.** Les directives d'interprétation qui instruisent les agents examinateurs sur la façon d'exercer leur vaste discrétion dans l'acceptation de personnes comme immigrants reçus au Canada en sont un bon exemple.

6. *Critères pour les lois habilitantes*

«Si, en général, la délégation du pouvoir législatif est nocive, le tort se fait sans doute surtout lors de l'adoption du projet de loi qui confère le pouvoir.» (Sir Cecil T. Carr, au Comité spécial de la législation par délégation, 1953.)

Les lois du Parlement sont la source principale de règlements. D'ordinaire sur la recommandation d'un ministre, c'est le Parlement qui décide pour chaque loi habilitante: a) si le pouvoir de passer les lois subordonnées sera délégué; b) à qui le pouvoir sera délégué; c) la portée du pouvoir; d) la façon dont il sera exercé. Le Comité tient à signaler l'importance de rédiger avec soin une position habilitante devant être promulguée.

Un peu plus loin, le Comité établit neuf critères fondamentaux qui, à son avis, devraient régir la forme et la teneur des dispositions habilitantes. Avant cela, cependant, le Comité aimerait traiter certains aspects très généraux qui devraient être pris en considération quand il s'agit de rédiger toute disposition de cette nature.

A) *La formulation du pouvoir d'établir des règlements*

Il est intéressant de noter les variations dans les formules de language statutaire qui confèrent le pouvoir d'édicter des règlements. La formule verbale courante se retrouve dans la *Loi sur les règlements*:

> 9 (1) Le gouverneur en conseil peut *établir des règlements* . . .

Il n'y a pas d'équivoque sur la nature du pouvoir conféré par cette disposition.

Dans certaines lois, cependant, le pouvoir d'établir des règlements n'est

pas conféré expressément, il n'est que sous-entendu. L'article 3 (2) de la *Loi sur les stations agronomiques* dit:

> (2) Ces stations sont sous la direction et sous la surveillance du Ministre, *sous réserve des règlements établis par le gouverneur en conseil.*

La formule est tellement vague qu'elle laisse planer le doute sur la nature et la portée des règlements que le gouverneur en conseil doit établir. De même, l'article 5 (2) de la *Loi sur les explosifs* et l'article 2 (1) de la *Loi sur la prophylaxie et l'extirpation de la fièvre aphteuse* prévoient des pouvoirs implicites.

Pour être juste, il faut ajouter que le pouvoir d'établir des lois devrait être conféré expressément, ce qui est possible si la formule statutaire emploie le verbe approprié à la forme active.

Dans plusieurs cas, le pouvoir d'établir des règlements est plus que sous-entendu, mais les mots «établir des règlements» ne paraissent pas. Par exemple, voir l'article 4 (1) de la *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles:* « . . . le Ministre, . . . peut prescrire . . .»; l'article 2 (1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles:* «Le gouverneur en conseil peut, par arrêté, autoriser tout office ou organisme . . .»; l'article 5 de la *Loi sur le transport par véhicule moteur:* «Le gouverneur en conseil peut exempter toute personne ou la totalité ou une quelque partie d'une entreprise extra-provinciale, ou tout transport extra-provincial, de l'ensemble ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi.» Voir aussi les articles 137 (1) et 495 (1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada.*

De l'avis du comité, pour l'application de la *Loi sur les règlements* et pour d'autres raisons évidentes, il est important que, lorsqu'on entend qu'un pouvoir soit exercé en vertu d'un règlement (il s'agit généralement d'un pouvoir législatif), le mot «règlement» soit utilisé dans la formule statutaire. On éviterait beaucoup d'incertitudes possibles en faisant cela.

B) *Importance de détails apparemment mineurs dans le language utilisé.*

Les courtes phrases et les prépositions employés dans les articles habilitants ont une grande signification. Dans son ouvrage intitulé *The Composition of Legislation* (1957), Driedger dit aux pages 149 et 150:

> Le pouvoir d'établir des règlements peut être conféré, en décrivant le règlement spécifique qui peut être établi, en délimitant un sujet à l'égard duquel des règlements peuvent être établis, ou en définissant une fin à laquelle des règlements peuvent s'appliquer.
>
> Le ministre peut établir des règlements interdisant l'exportation de céréales.
>
> Un article en ces termes autorise le ministre à édicter un règlement qui dit, comme le prévoit la loi.
>
> Personne n'exportera de céréales.
>
> Rien n'autorise à dire quoi que ce soit d'autre et aucun règlement connexe n'est permis.
>
> Le ministre peut édicter des règlements concernant l'exportation de céréales.
>
> Il s'agit là d'un mandat beaucoup plus étendu. Les règlements en question ne sont pas décrits, mais le ministre est autorisé à établir des règlements sur un sujet spécifique. Des règlements connexes, y compris même une ordonnance autorisant un

fonctionnaire subalterne à passer un ordre prohibitif, ne dépasserait pas l'autorité conférée.

Le ministre peut édicter des règlements afin d'interdire l'exportation de céréales. Ici encore, l'autorité conférée est étendue. Pourvu qu'il passe l'épreuve—est-ce pour les fins prescrites?—n'importe quel règlement peut être établi. S'il tombe en dehors des fins statutaires, il serait *ultra vires,* si non, il serait *infra vires* . . .»

Dans l'ordre, voici des exemples d'articles habilitants des trois genres discutés ci-dessus: la *Loi sur les normes de produits agricoles du Canada,* article 5(1); la *Loi sur l'aéronautique,* article 4(1); et la *Loi sur les épizooties,* article 3.

Le Comité estime que l'analyse utile de M. Driedger sur des éléments de sémantique insignifiants en apparence devrait être prise en considération par les députés lorsqu'ils étudient les dispositions habilitantes des bills. Il est extrêmement important de déterminer l'étendue d'un pouvoir statutaire.

(C) *Attribuer des pouvoirs pour passer des règlements «pour la réalisation des fins et l'exécution des dispositions de la présente loi»*

On trouve des dispositions identiques ou comparables dans la plupart des lois canadiennes. Dans son ouvrage: *The Composition of Legislation,* voici ce que M. Driedger écrit au sujet de ce genre de pouvoirs (p. 148): «Sans causer de torts ni susciter de disputes, on peut donner de ce genre de pouvoir une interprétation assez libérale si on ne fait que des règlements administratifs. Mais un pouvoir général devrait être défini *stricto sensu* (lors de la rédaction des lois ou des règlements) s'il permet d'édicter des règlements pénaux. Si c'est par règlements qu'on entend punir le public ou lui enlever ses droits, ne vaudrait-il pas mieux attribuer spécifiquement ce pouvoir?» Dans son témoignage, le professeur H. W. Arthurs déclare qu'on estime généralement que de tels pouvoirs permettent uniquement de faire des règlements de procédure assez ordinaires (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 25). Comme référence, il est possible de citer *Frobisher Limited contre Oak, Canadian Pipelines* (1956-57), 20 W.W.R. (N.S.) 345 (Sask.) où on rapporte que les termes généraux employés dans ce cas ne pouvaient s'appliquer à un règlement conférant un droit légal positif; par contraste, on peut citer encore *Blackwood contre Bank of Australia* (1874), 30 L.T. 45(p. 47) où une disposition générale habilitante avait reçu une interprétation beaucoup plus large.

L'article 61 de la *Loi sur l'immigration* contient une variation sur le thème usuel:

61. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de la présente loi et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements concernant. . . (sept sujets sont spécifiés).

D'après la déposition du conseiller juridique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, ces dispositions générales gouvernaient l'article 32(4) du règlement d'application—la plus étendue de toutes les dispositions dans les règlements (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 200). En résumé, ce règlement autorise un fonctionnaire à l'immigration à adopter une opinion

subjective qui lui permettrait de refuser l'admission d'une personne au Canada. Le Comité a mentionné ce point un peu plus haut.

Voici d'autres exemples de variations sur ce genre de dispositions habilitantes:

La *Loi sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes,* article 4 *j*):

> en général, toutes autres mesures jugées nécessaires à l'exécution de la présente loi, que ces autres prescriptions soient ou ne soient pas de la même nature que celles qui sont énumérées au présent article.

La *Loi d'urgence sur l'aide à l'exploitation des mines d'or* article 7(1)*j*):

> en général, visant toute question survenue au cours de l'application de la présente loi, pour réaliser les objets de cette loi ainsi que l'intention, le sens et l'esprit véritables de ses dispositions.

La *Loi sur les justes salaires et les heures de travail,* article 6 *k*):

> d'une manière générale, l'application pertinente des dispositions de la loi et des règlements.

La *Loi sur l'aéronautique,* article 13 *o*):

> pourvoyant à l'application efficace des dispositions de la présente Partie.

La *Loi sur l'amélioration du fromage et des fromageries,* article 7 *f*):

> toutes autres manières jugées nécessaires à l'application efficace de la présente loi.

La *Loi sur l'assurance du service civil,* article 18 *i*):

> concernant tout autre objet pour lequel il est jugé à propos d'établir des règlements en vue de l'application de la présente loi.

En préparant chaque statut, il faudrait se demander a) s'il est nécessaire d'y avoir une clause générale habilitante et dans l'affirmative, b) si la clause modifierait la formule habituelle «pour la réalisation des fins et l'exécution des dispositions de la présente loi.»

Le Comité énonce ci-dessous dix principes fondamentaux qui devraient, croit-il, être pris en considération lorsqu'on rédige des dispositions statutaires permettant d'adopter des règlements. A son avis, ces principes expriment des principes constitutionnels et légaux souhaitables. Pour certaines lois, ce qui serait souhaitable n'est pas possible. C'est pourquoi les principes sont donnés à titre de présomptions et non pas comme des règles rigides d'application universelle. Il peut être nécessaire au besoin de s'écarter de l'un ou de plusieurs d'entre eux. Dans ces cas-là, néanmoins, ce serait au gouvernement de justifier devant le Parlement la nécessité de s'écarter de la norme usuelle.

Le Comité recommande que toutes les lois portant délégation de pouvoirs règlementaires devraient s'inspirer des principes suivants:

a) Les limites précises du pouvoir législatif que le Parlement entend conférer devraient être définies en termes clairs.

En vertu de ce principe, le Comité signale l'importance qu'il y a à définir avec précision les limites périphériques ou marginales du pouvoir de législation ainsi conféré. Cette précision réduit les difficultés en déterminant ce qui appartient à ce pouvoir ou ce qui le dépasse. En toute logique, cette déter-

mination devrait précéder l'évaluation d'une disposition habilitante par rapport à d'autres principes appropriés. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait que des dispositions habilitantes énoncées clairement permettent d'éviter les points litigieux au sujet de la validité des règlements.

b) On ne devrait pas accorder le pouvoir d'édicter des règlements ayant un effet rétroactif.

Tout texte législatif—loi ou règlement—à effet rétroactif n'est généralement pas vu d'un bon oeil, car il permet de modifier les règles une fois la partie commencée. L'article 117(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un exemple d'une disposition habilitante qui permet d'établir un règlement à effet rétroactif:

> Aucun règlement établi aux termes de la présente loi n'entre en vigueur avant d'avoir été publié dans la *Gazette du Canada,* mais, une fois publié, le règlement, s'il en dispose ainsi, s'applique à une période antérieure à sa publication.

Il pourrait être utile ici de se reporter à une partie des témoignages qui traitent de cette disposition dans la *Loi de l'impôt sur le revenu,* ainsi qu'à d'autres principes au sujet de la rédaction de lois habilitantes. On a demandé la question suivante au sous-ministre associé de la Justice:

> En ce qui concerne d'autres questions relatives aux lois habilitantes, avez-vous des critères généraux de travail? Supposons qu'on vous demande de rédiger un projet de loi comprenant des règlements qui modifieraient une autre loi ou définiraient des termes de la loi actuelle ou permettraient de sous-déléguer le pouvoir d'établir des règlements ou le pouvoir d'édicter des règlements rétrospectifs. Avez-vous certaines règles stipulant que vous ne pouvez pas permettre cela à moins d'une nécessité absolue?

Il a répondu:

> Bien sûr, monsieur. Tous ces points font l'objet d'une étude approfondie. Vous avez apporté plusieurs exemples, mais prenons seulement le dernier où on se demande si la loi devrait toujours conférer le pouvoir d'établir des règlements rétroactifs. Vous admettrez, je crois, que vous devriez parcourir une bonne partie des statuts du Canada pour trouver un tel pouvoir... Je pense en particulier à la Loi de l'impôt sur le revenu qui, en effet, confère le pouvoir d'établir un règlement qui, une fois publié, peut entrer en vigueur un jour avant la date de publication. Cela provient certes du fait que cette loi doit établir des règlements particuliers qui s'appliquent à des années entières d'imposition. Ainsi un règlement qu'on pourrait établir, par exemple, en janvier ou en février devrait avoir un effet rétroactif pour s'appliquer à une année entière d'imposition. Mais c'est là un pouvoir tout à fait exceptionnel qu'on ne consigne pas à la légère dans un projet de loi. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 241.)

L'exception dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* semble donc justifiée; elle renforce toutefois notre conviction qu'il devrait y avoir une règle générale et que ce serait au gouvernement à en justifier les exceptions.

c) Les lois ne devraient pas exempter les règlements de toute révision judiciaire.

Un règlement non autorisé par une loi est nul; c'est là un principe fondamental. Cependant, certaines dispositions statutaires visent à gouverner, d'une façon ou d'une autre, l'application de ce principe.

La *Loi sur l'accise* stipule (article 127):

> Tous les règlements établis sous l'autorité de la présente loi ont force de loi, ...

La *Loi de l'arrangement commercial avec la France, 1921* stipule (article 3(2)):

> Tout arrêté en conseil ou règlement décrété par l'application de la présente loi est exécutoire comme s'il était édicté en la présente loi, mais il peut être modifié ou révoqué par un arrêté ou règlement subséquent et doit être déposé devant les deux Chambres du Parlement le plus tôt possible après qu'il est décrété.

Le droit jurisprudentiel semble indiquer que ce genre d'expédient saurait transformer un règlement non autorisé en un règlement autorisé. Voir Wade, *Administrative Law,* (2e édition, 1967), page 306 et Griffith & Street, *Principles of Administrative Law,* (3e édition 1963), page 118. Cependant, de telles dispositions peuvent être dangereuses et, de toute façon, elles ne semblent pas servir à des fins utiles. A ce sujet, voir *The Composition of Legislation* (Driedger), page 148.

La *loi sur la privation du droit électoral,* à l'article 11(2), contient une disposition tout à fait exceptionnelle.

Voici ce texte:

> Les règles et ordonnances ainsi établies (par les juges de chaque cour constituée aux fins de la loi) et non incompatibles avec la présente loi sont censées être dans les limites des pouvoirs que confère cette même loi et ont la même vigueur que si elles étaient édictées par cette dernière.

De toute évidence, il y a une marge considérable entre ce qui, d'une part, est non incompatible avec un statut et ce qui, d'autre part, n'est pas autorisé par ce statut. La même disposition se retrouve dans la *Loi sur les élections fédérales contestées* (article 83[2]). Il faut remarquer aussi que les pouvoirs d'édicter des règlements qui peuvent être exercés d'après des normes subjectives (voir sous-alinéa [i] ci-dessous) sont souvent soustraits à un examen judiciaire effectif. Toute disposition statutaire qui traduit l'intention de rendre valide une disposition qui autrement ne le serait pas dénote une regrettable indifférence du Parlement envers le processus législatif, attitude qui va à l'encontre du principe constitutionnel fondamental.

d) Les règlements édictés par des organismes indépendants, et qui n'exigent pas une approbation gouvernementale avant d'entrer en vigueur, devraient pouvoir être désavoués par le gouverneur en conseil ou par un ministre.

Alors que l'indépendance est la marque distinctive du pouvoir judiciaire, elle devrait être absolument étrangère à l'exécutif. Le gouvernement au pouvoir devrait être entièrement comptable au Parlement, donc au peuple, de tous les textes d'application qui sont rédigés, que la politique dont ils s'inspirent ait pris ou non naissance à l'intérieur des structures gouvernementales existantes. A ce sujet, résumons quelques remarques contenues dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les droits civils:

> Le pouvoir législatif subordonné est un pouvoir législatif exercé par des personnes ou des organismes soumis au Parlement. Il permet d'édicter des règlements ayant force de loi à la suite d'une ou de plusieurs décisions d'ordre administratif. Conformément aux principes constitutionnels examinés plus haut, on devrait soumettre au contrôle politique le pouvoir qu'ont des personnes ou organismes autres que le Parlement de prendre des décisions administratives qui affectent les droits des individus. Comme dans le cas des pouvoirs administratifs proprement dits, le

contrôle politique du pouvoir législatif subordonné devrait être maintenu en conférant le pouvoir voulu soit aux ministres—individuellement ou collectivement—qui sont comptables au Parlement, soit à des personnes sujettes à la surveillance et au contrôle des ministres.

Au cours de son témoignage devant le comité le ministre de la Justice a déclaré à ce sujet:

> La délégation du pouvoir législatif s'inspire parfois de motifs politiques, par exemple, lorsque le Parlement cherche à dépolitiser le fonctionnement d'un secteur administratif. A mon avis, c'est un problème litigieux. On établit une commission ou un tribunal, et cette commission ou ce tribunal sont nantis d'un mélange de pouvoirs administratifs, quasi judiciaires et législatifs. L'exercice de ces pouvoirs, en vertu des principes généraux arrêtés par le Parlement, relève, par la suite, d'un tribunal ou d'un organisme apolitique. On peut donner comme exemples de tels organismes l'Office national de l'énergie, la Commission nationale des transports, et la législation récente régissant la radiodiffusion.
>
> Certains estiment que là où les décisions administratives sont hautement politisées, le Parlement devrait les dépolitiser. Je ne suis pas sûr que cette formule donne les résultats souhaités, car tout choix s'offrant à un administrateur est, de par son essence même, un choix politique. A mon avis, lorsqu'une commission ou un tribunal n'est pas comptable, par l'intermédiaire d'un ministre de la Couronne, à la Chambre des communes, le Parlement, et dès lors le peuple lui-même, renonce à son droit de regard sur ces commissions, sur l'administration du gouvernement... A mon avis, il est essentiel qu'un ministre assume la responsabilité de tout geste accompli par le gouvernement fédéral. (*Procès-verbaux et témoignages*, p. 228.)

Certaines lois exigent déjà que les autorités habilitées à passer des règlements demandent l'approbation du gouverneur en conseil ou d'un ministre. Par exemple, la *Loi sur les Commissions de port* (S.C. 1964-65, ch. 32) prévoit à l'article 13(1) que la Commission «peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des statuts administratifs concernant sa régie intérieure, les attributions de ses fonctionnaires et employés, de même que la gestion et la direction du port ainsi que des ouvrages et biens qui y sont sous sa juridiction, . . .»

Là où il n'y a pas de limite aussi catégorique, nous croyons qu'il devrait normalement exister un pouvoir de désaveu subséquent.

e) Seul le gouverneur en conseil devrait être habilité à faire des règlements qui comportent des éléments importants de politique gouvernementale.

Sur 601 lois examinées par le Comité, 420 prévoient la délégation des pouvoirs législatifs. Dans 225 de ces lois ou dispositions statutaires, le gouverneur en conseil est l'autorité qui a le pouvoir d'édicter des règlements. Dans 93 lois, plusieurs autorités ont le pouvoir de passer des règlements, mais dans 74 d'entre elles, le gouverneur en conseil compte parmi les autorités qui ont ce pouvoir. Dans 36 des lois prévoyant la délégation des pouvoirs de législation, ce pouvoir est conféré à un conseil ou une commission, mais soumis à l'approbation du gouverneur en conseil. Dans 24 autres lois, le ministre du Revenu national est l'autorité qui détient le pouvoir; dans 8, le pouvoir est accordé à des juges; dans 7, au ministre de l'Agriculture; dans 2, au Registraire général; dans 2, au Secrétaire d'État; dans un, au ministre du Travail; dans un autre, au ministre de la Défense nationale;

dans un autre encore au ministre des Postes; dans une loi, au ministre des Affaires des anciens combattants, dans une autre loi, aux deux présidents des chambres et, dans une dernière loi, aux chambres elles-mêmes.

Ces chiffres indiquent clairement que c'est le gouverneur en conseil qui, au Canada, est l'autorité principale habilitée à édicter des règlements. C'est un fait que le sous-ministre associé de la Justice a aussi admis devant le comité:

> Je crois que vous avez encore raison de dire que dans la plupart des lois le pouvoir d'adopter un texte d'application est conféré au gouverneur en conseil étant donné que c'est l'organisme responsable qui peut le plus raisonnablement exercer cette fonction. Cela sera particulièrement vrai dans le cas où, par exemple, le fond du règlement comporte des éléments importants de politique. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 240.)

Ces chiffres confirment aussi que le Canada se sert beaucoup moins des règlements ministériels que l'Angleterre et que le pouvoir d'adopter des règlements est confié à des conseils et des commissions peut-être un peu plus souvent qu'on ne l'aurait cru.

D'après le sous-ministre associé de la Justice, le choix de la personne à qui l'on confère le pouvoir de passer des règlements est «une question de jugement dans chaque cas particulier» (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 240). Néanmoins, le Comité tient à souligner que la première protection contre la délégation du pouvoir de législation est qu'il devrait être donné à une autorité responsable. C'est pourquoi le Comité recommande vivement que seul le gouverneur en conseil ait l'autorité d'édicter des règlements qui comportent des éléments importants de politique gouvernementale.

Ce principe reflète la même politique que celle qui est énoncée en *d*) ci-dessus. Il semble aussi être en accord avec la pratique courante suivie par le ministère de la Justice.

On avait posé la question suivante au sous-ministre associé de la Justice:

> Quels sont les facteurs pris en considération en ce qui concerne l'organisme législatif subordonné? Qu'est-ce qui pousse à choisir le gouverneur en conseil plutôt qu'un ministre, ou qu'un conseil ou une commission du gouvernement qui pourrait exercer son activité dans ces domaines? Un examen des lois me semble indiquer que c'est le gouverneur en conseil qui est désigné le plus souvent. Sur quoi se fonde la décision?

Il a répondu:

> Je crois que la réponse la plus simple que je puisse donner est qu'il s'agit d'une question de jugement dans chaque cas particulier. Je crois que vous avez également raison de dire que dans la plupart des lois le pouvoir d'adopter un texte d'application est conféré au gouverneur en conseil, étant donné que c'est l'organisme responsable qui peut le plus raisonnablement exercer cette fonction. Cela est particulièrement vrai dans les cas où, par exemple, le fond du règlement comporte des éléments importants de politique gouvernementale.
>
> D'autre part, si nous parlons de règlements purement techniques—et je songe aux ordonnances sur la navigation aérienne, ordonnances qui interdisent l'usage de l'espace aérien durant des périodes de temps limitées, dans le cas de manœuvres de l'aviation militaire, par exemple—normalement nous estimerions qu'ils ne devraient pas être édictés par le gouverneur en conseil, mais plutôt par le ministre. Il est évident qu'on doive souvent tenir compte d'un équilibre des facteurs purement pratiques, du fait qu'il est un peu plus compliqué d'obtenir rapidement et facilement, lorsque cela est nécessaire, des règlements du gouverneur en conseil. Il est

peut-être plus pratique, dans les cas du genre, de prévoir que le ministre peut établir le règlement en question.

La réponse du gouvernement à la question nº 23 du questionnaire a jeté un peu plus de lumière sur ce sujet. Le Comité demandait des suggestions quant à la façon d'améliorer la méthode de la formule de la délégation du pouvoir réglementaire. Le gouvernement a répondu ceci:

> Le plus souvent, en vertu des lois fédérales, le pouvoir réglementaire est conféré au gouverneur en conseil. Cela présente des avantages et des inconvénients.
> Cela présente des inconvénients, parce qu'il est presque impossible au gouverneur en conseil (qui, au Canada, doit être mis sur le même pied que le cabinet), d'examiner, même superficiellement, les règlements proposés; néanmoins, en conformité avec nos théories touchant le cabinet et la solidarité de parti, le cabinet tout entier et le parti au pouvoir doivent, au besoin, défendre ces règlements.
>
> Si des règlements sont édictés par des *ministres,* les mêmes considérations ne s'appliquent pas nécessairement. Un ministre préparerait lui-même la majeure partie de ses règlements (avec les conseils et l'aide de son personnel et du ministère de la Justice) et il en assumerait la responsabilité. Évidemment, il serait bien avisé de consulter ses collègues ou le Cabinet au sujet des éléments importants de la politique gouvernementale, mais ce serait lui, non pas le gouvernement pris collectivement, qui aurait à en répondre en fin de compte.

Le Comité est d'avis que le gouverneur en conseil devrait conserver la responsabilité des règlements qui ont des implications importantes sur la politique gouvernementale. Cependant, le Comité reconnaît aussi que le gouverneur en conseil édicte un trop grand nombre de règlements. Bon nombre de témoins ont dit au comité qu'on pourrait faire plus souvent usage de règlements ministériels pour des questions purement techniques. Selon quelques-uns d'entre eux, l'étude des règlements techniques par le Cabinet semble être une formalité qui prend beaucoup de temps. Le Comité est donc d'avis que le pouvoir d'édicter des règlements techniques devrait être délégué plus souvent aux ministres. A ce sujet, nous partageons l'opinion du sous-ministre associé de la Justice:

> En général, je ne crois pas qu'il convienne d'obliger le gouverneur en conseil à édicter ce que je pourrais appeler des ordonnances d'ordre purement technique qui n'ont rien à voir avec la politique. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 241.)

f) On ne devrait pas être autorisé à modifier des lois par règlements.

Le mot «modifier» a un sens très large. A ses propres fins, le Comité entend inclure les lois mentionnées ci-dessous. A remarquer que le Comité donne des exemples existant pour chaque genre de lois:

1. Le pouvoir de définir les mots dans la loi cadre: la *Loi concernant la formation professionnelle des adultes,* article 12.

2. Le pouvoir de modifier des dispositions ou d'ajouter aux dispositions de la loi cadre: la *Loi sur les stupéfiants,* article 14, et la *Loi concernant les forces hydrauliques du Canada,* article 12 (le pouvoir d'édicter des règlements pour régler «tous les cas qui se présentent et au sujet desquels aucune disposition n'est formulée dans la présente loi»). Cela peut parfois correspondre à un pouvoir illimité d'ajouter ou de retrancher quelque chose dans une annexe à une loi.

3. Proclamation et abrogation de lois: *Loi sur les dommages causés au tiers par des aéronefs étrangers,* art. 5.

4. Prolongation de la durée d'une loi: *Loi sur la mise en tutelle des syndicats des transports maritimes,* art. 24(1).

5. Application d'une loi à une affaire non autrement visée: *Loi sur les grains du Canada,* art. 57(3).

6. Exemption d'une chose qui serait autrement visée par une loi: *Loi sur la marine marchande du Canada,* art. 12(2). (Cette loi compte une foule de dispositions de ce genre.)

7. Modification des dispositions d'une loi: *Loi sur la marine marchande du Canada,* art. 94(7).

Le raisonnement sur lequel se fonde le principe recommandé par votre Comité est énoncé dans le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les droits civiques,* page 348:

> Une telle délégation du pouvoir législatif porte à croire que l'Assemblée législative se demandait qu'elle en était la signification et, pour ne pas avoir à prendre une décision, elle a délégué son pouvoir de décision à un autre organisme... Des pouvoirs de définition ou de modification ne devraient pas être conférés à moins que des mesures urgentes et immédiates ne s'imposent ... Il devrait être de règle de suivre le processus constitutionnel normal et de modifier la loi cadre, afin que le changement fasse l'objet d'un débat public à l'Assemblée législative.

g) On ne devrait pouvoir établir, en vertu d'un règlement, un impôt quelconque (à l'exclusion de l'établissement d'un droit pour un permis ou autre chose semblable). Lorsque le pouvoir d'imposer des droits fait l'objet d'une délégation de pouvoir réglementaire, il faudrait clairement préciser le but pour lequel ces droits seront réclamés.

Ce principe, dans la mesure où il influe sur l'imposition découlant de règlements, est conforme à des principes constitutionnels bien établis. Votre Comité reconnaît que de nombreux aspects de régimes fiscaux sont assujettis à des règlements et il ne trouve rien à redire à cette façon d'agir. Ce à quoi votre Comité s'oppose c'est que l'imposition de base découle de mesures législatives subordonnées. Votre Comité est d'avis que l'article 7(1) *r*) de la *Loi sur les parcs nationaux* enfreint ce principe.

Il se lit ainsi:

> 7. Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, selon qu'il le juge opportun, établir des règlements visant... (1) *r*) la perception d'impôts sur l'intérêt que possède une personne dans une terre située dans un parc, afin de défrayer, en tout ou en partie, l'établissement, l'exploitation, l'entretien et l'administration de travaux publics, d'améliorations ou de services d'utilité mentionnés à l'alinéa *j*) et la prescription que ces impôts peuvent être perçus à l'égard de toutes les terres suivantes...

Quant à la réclamation de droits (ce qui ressemble quelque peu au prélèvement d'impôts), il importe qu'elle soit restreinte à la fin prévue dans la loi et que, partant, cette fin soit clairement exposée.

h) La sanction pour violation d'un règlement prohibitif devrait être déterminée, ou au moins limitée par la loi autorisant le règlement.

Ce pricipe qui, de l'avis de votre Comité, découle manifestement du prin-

cipe de la responsabilité parlementaire dans le domaine des libertés civiles est généralement admis dans les lois adoptées par le Parlement canadien. Voir, par exemple, l'article 13 *n*) de la *Loi sur l'aéronautique*:

> 13. . . .la Commission peut édicter des règlements:
> *n*) imposant des peines, applicables sur déclaration sommaire de culpabilité, pour
> (i) infraction ou défaut de se conformer à la présente Partie ou aux règlements édictés. . .
> ces peines ne devant pas excéder une amende de $5,000 ou un emprisonnement de six mois, ou à la fois cette amende et cet emprisonnement.

Dans son ouvrage intitulé *Composition of Legislation,* M. Driedger, aux pages 147-148, explique de façon convaincante les raisons pour lesquelles le pouvoir d'imposer des sanctions en vertu de règlements plutôt que de lois est souvent nécessaire:

> L'établissement de la peine dans la loi entraîne une autre difficulté. Une seule peine doit être établie pour tous les cas. Toutefois, certains délits sont insignifiants, tandis que d'autres sont graves. On sera donc porté à choisir une sanction trop sévère pour de nombreux délits.

La seule disposition législative qui, à notre avis, déroge à notre principe concernant les peines, mais renferme des garanties qui ne sont pas normales est l'article 1(2) de la *Loi sur le traité de paix avec l'Autriche,* qui se lit ainsi:

> (2) Tout arrêté en conseil décrété sous le régime de la présente loi peut statuer sur l'imposition par voie sommaire ou d'autres façon des peines qui se rattachent aux infractions aux dispositions dudit traité et doit être déposé devant le Parlement le plus tôt que faire se peut après qu'il est décrété, et avoir effet comme s'il était édicté en la présente loi, mais peut être changé ou révoqué par un arrêté en conseil subséquent.

i) Le pouvoir d'établir des règlements ne devrait pas être accordé en termes subjectifs.

Le pouvoir d'établir des règlements peut être accordé en termes objectifs ou subjectifs. Dans les deux exemples suivants l'ampleur du pouvoir conféré diffère sensiblement:

> Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qui peuvent être nécessaires pour l'exécution des objets de la loi.
> Le gouverneur en conseil peut établir les règlements *qu'il juge nécessaires* (souhaitables, opportuns) pour l'exécution des objets de la loi.

Il existe de nombreux exemples typiques de la façon dont le pouvoir de légiférer peut être exercé subjectivement.

L'article 8 de la *loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles* se lit ainsi:

> Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre des mesures à l'égard de toute question *concernant laquelle il estime que des règlements sont nécessaires ou opportuns* pour la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions.

La *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles* prévoit:

> 4(1) Le ministre peut. . . prescrire. . . *c*) toute autre matière *jugée nécessaire* à l'application efficace de la présente loi.

20899—7½

L'article 4 de la *Loi sur un accord entre le Canada et l'Australie en matière d'impôt sur le revenu* se lit ainsi:

> Le ministre du Revenu national peut établir les arrêtés et *règlements qu'il juge nécessaires* pour exécuter l'accord ou donner effet à l'une quelconque des dispositions de celui-ci.

La délégation subjective la plus étendue de pouvoirs législatifs se trouve incontestablement dans la *Loi sur les mesures de guerre,* S.R. 1952, ch. 288:

> 3. (1) Le gouverneur en conseil a le pouvoir de faire et autoriser tels actes et choses et d'édicter à l'occasion les arrêtés et règlements *qu'il peut,* en raison de l'existence réelle ou appréhendée de l'état de guerre, d'invasion ou d'instruction, juger nécessaires ou opportuns pour la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada; et pour plus de certitude mais non pas de façon à restreindre la généralité des termes qui précèdent, il est par la présente loi déclaré que les pouvoirs du gouverneur en conseil s'étendent à toutes les matières tombant dans la catégorie des sujets ci-après énumérés, savoir:
>
> *a*) la censure, le contrôle et la suppression de publications, écrits, cartes, plans, photographies, communications et moyens de communications;
> *b*) l'arrestation, la détention, l'exclusion et l'expulsion;
> *c*) le contrôle des havres, ports et eaux territoriales du Canada et des mouvements des navires;
> *d*) les transports par terre, par air ou par eau et le contrôle du transport des personnes et des choses;
> *e*) le commerce, l'exportation, l'importation, la production et la fabrication;
> *f*) la prise de possession, le contrôle, la confiscation et la disposition de biens et de leur usage.

Toutefois, les pouvoirs les plus étendus se trouvent peut-être dans l'article 4(1) de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*:

> Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qui sont jugés convenables pour protéger les oiseaux migrateurs considérés comme gibier . . . qui vivent au Canada durant la totalité ou une partie de l'année.

Le mot «convenable» a une portée plus étendue que le mot «nécessaire».

Il est intéressant de constater que depuis 1962, en principe on n'utilise plus en Nouvelle-Zélande des expressions telles que «il juge nécessaire ou convenable.»

> Toute restriction imposée antérieurement au pouvoir du tribunal de faire enquête en la matière est supprimée . . . Il est évident que la nature «subordonnée» des règlements édictés en vertu (de l'article) est préservée et que le droit que possèdent les particuliers de contester la validité des règlements de ce genre devant un tribunal est parfaitement protégé. (*Report of the Delegated Legislation Committee,* Nouvelle-Zélande, 1962, p. 8.)

j) Les tribunaux judiciaires ou les tribunaux administratifs, habilités à rendre des décisions fondées sur des raisons de politique ne devraient pas être établis en vertu de règlements.

Il est évident que l'établissement des tribunaux de ce genre est d'une telle importance qu'il doit faire l'objet d'une loi.

La critique communément formulée au sujet de ces dispositions subjectives est qu'elles permettent aux règlements de devenir effectivement indiscutables devant les tribunaux, sauf en ce qui concerne leur constitutionnalité. Le contrôle des tribunaux canadiens sur la légalité des règlements n'est pas aussi étendu en principe que celui qui est exercé par les tribunaux améri-

cains. En vertu de la doctrine américaine, il incombe aux tribunaux de déterminer s'il existe une relation rationnelle entre la législation par délégation et la loi essentielle; un examen judiciaire du caractère raisonnable de la mesure législative est possible aux États-Unis, mais non pas en général au Canada et en Grande-Bretagne. Voilà pourquoi un examen judiciaire de la législation par délégation est presque impossible lorsque le pouvoir est accordé en termes subjectifs. Driedger explique fort bien ce point:

> Une autorité encore plus étendue peut être conférée sous prétexte que le ministre peut formuler les règlements qu'il juge nécessaires en vue d'interdire l'exportation de céréales.
>
> En l'occurrence, le ministre est le seul juge de la fin et au point de vue pratique, il est impossible de mettre en doute la validité du règlement. Ainsi la *Loi des mesures de guerre au Canada* prévoit que le gouverneur en conseil a le pouvoir de faire et autoriser tels actes et choses et d'édicter à l'occasion les arrêtés et règlements *qu'il peut* en raison de l'existence réelle ou appréhendée de l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, *juger nécessaire ou opportuns* pour la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada. L'autorité pour légiférer en vertu de la loi susmentionnée est presque illimitée et il n'est possible qu'en principe qu'une ordonnance ou un règlement déterminé soit jugé antistatutaire. (*The Composition of Legislation* (1957) pages 149-150.)

Le contrôle parlementaire et judiciaire est rendu encore plus difficile par ce que le pouvoir de réglementer est accordé subjectivement. Il serait effectivement difficile de mettre en doute le pouvoir discrétionnaire ministériel si la seule norme de jugement est la conception que se fait le ministre des exigences de la situation. L'examen parlementaire des règlements ne pourrait pas être institué avec succès en pratique si toutes les dispositions habilitantes étaient formulées en termes subjectifs, et tant qu'il existerait des dispositions de ce genre, l'examen parlementaire serait affaibli.

Le sous-ministre associé de la Justice a avoué au comité que le but de l'habilitation subjective était d'empêcher l'examen «judiciaire»:

> Il y a plusieurs exemples ... où on confère un pouvoir pour prendre les mesures que le gouverneur en conseil ou le ministre estime nécessaires pour la réalisation d'un objet précis et la manière ordinaire de contrôler l'étendue du pouvoir est de restreindre cet objet.
>
> Supposons que la loi stipule que le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à la réalisation d'un objet énoncé. Il s'agit là d'une autre formule. Naturellement, le règlement est exposé aux attaques contre la validité de son usage, si de fait le tribunal jugeait que le règlement ainsi établi n'était pas nécessaire ...
>
> D'autre part, s'il est stipulé que le gouverneur en conseil peut établir les règlements qu'il estime nécessaires pour la réalisation de cet objet, alors on peut supposer aussi longtemps que l'objet est défini avec soin et que l'exercice du pouvoir n'est pas évidemment déraisonnable ou injuste dans son application, qu'ils ne seront pas exposés aux critiques uniquement à cause de cette stipulation ou de sa nécessité. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 242.)

A la question suivante: «Quelle raison de politique invoquerez-vous pour qu'il ne soit pas sujet à l'attaque du tribunal?», le ministre de la Justice a répondu:

> Parce qu'il s'agit d'une question de politique. Le gouvernement doit assumer la responsabilité de la politique et ce jugement ne doit pas être rendu par un tribunal. En voilà la raison. (Ibid., p. 242.)

Et le sous-ministre associé a ajouté:

> Il y a des cas où on adopte vis-à-vis la loi la politique de poursuivre le résultat escompté sans permettre qu'une attaque dans les tribunaux mette en danger la validité de la réalisation. Voilà peut-être la réponse la plus simple et la plus hardie que je puisse vous donner. (Ibid., p. 242.)

La Commission royale d'enquête McRuer recommande que «des pouvoirs sous réserve de restrictions subjectives ne soient pas conférés, sauf dans une mesure législative de nature urgente» (*Royal Commission—Inquiry Into Civil Rights* (1968), (p. 343)). Dans sa longue réponse à notre question 23 demandant des recommandations «concernant l'amélioration de la façon de conférer le pouvoir de faire des règlements», le gouvernement a admis que la formule «qu'il juge nécessaire» pourrait être éliminée, sauf dans quelques cas discutables.» Dans sa réponse le gouvernement expose quelques considérations plus détaillées au sujet des diverses façons dont le pouvoir est conféré.

Le Comité a décidé de recommander qu'en général l'autorité de faire des règlements ne devrait pas être accordée en termes subjectifs. L'adoption de cette règle permettrait au gouvernement de justifier les termes utilisés lors qu'il estimerait que des termes subjectifs s'imposent.

Nous ne voulons pas rendre plus rigide le processus en usage pour la préparation et l'adoption des bills par le Parlement et nous ne recommanderions donc pas aucune procédure obligatoire à suivre concernant l'examen des dispositions habilitantes. Toutefois, **le Comité recommande que le ministre de la Justice défère, lorsqu'il le jugera bon, les dispositions habilitantes de toute mesure ministérielle au comité permanent des règlements dont l'établissement est proposé lorsqu'il enverra ce projet de loi au comité permanent approprié, pour examen.**

Comme le ministre de la Justice s'est montré maintes fois réticent au sujet du renvoi des dispositions de ce genre au comité, son attitude pourrait faire l'objet d'un débat sur les bills à la Chambre.

Afin d'éviter la même rigidité, nous avons décidé de ne pas recommander l'application d'autres principes tels que *a*) on ne doit pas déléguer le pouvoir de faire des règlements relatifs à des questions de politique ou de principe ou *b*) qui enfreignent indûment les droits ou les libertés personnelles. Inutile de dire que nous espérons que des lois habilitantes ne permettront pas aux autorités qui font les règlements d'empiéter sur les droits personels des citoyens, mais nous sommes d'avis que ce danger peut être évité si l'on s'en tient à nos dix critères pour les lois habilitantes. En outre, un examen de ce genre est déjà prévu dans la *Déclaration canadienne des droits*. Nous hésitons également à inclure un principe aussi général que l'opposition à la réglementation du pouvoir sur les questions de politique et de principe, car cela pourrait nuire au fonctionnement de l'administration. Encore, nous estimons que nos critères précis sont suffisants.

Chapitre 3

Consultation préalable

Une critique communément formulée au sujet de la législation subordonnée est que, contrairement à la législation parlementaire, elle est dit-on, élaborée privément sans bénéficier de l'avis et des critiques publiques. Nous proposons l'examen de la loi et de l'usage à ce sujet au Canada et ailleurs.

Deux lois canadiennes prévoient une consultation officielle ou audience avant la mise au point des règlements. La *Loi sur la radiodiffusion,* S.C. 1967-1968, ch. 25, art. 16 (2), prévoit:

> (2) Une copie de chaque règlement ou modification du règlement que le Conseil se propose d'établir en vertu du présent règlement doit être publiée dans la *Gazette du Canada* et on doit fournir aux titulaires de licences et autres personnes intéressées la possibilité de soumettre leurs observations à cet égard.

La *Loi sur les marchés de grain à terme,* S.R.C. 1952, ch. 140, article 5 (2), prévoit:

> Avant l'établissement d'un semblable règlement, avis doit être donné à la Bourse des grains de Winnipeg, de même qu'à l'association dite *The Winnipeg Grain and Produce Exchange Clearing Association Limited,* et chacune desdites associations ou l'un de ses membres doit avoir l'occasion d'être entendu à cet égard.

Il n'y a que deux exigences officielles dans la législation canadienne concernant les consultations ou les audiences avant l'élaboration des règlements. Quant à ce qui concerne les consultations préliminaires en l'absence d'exigences juridiques, le comité a posé aux ministères et aux agences les questions suivantes:

> 11. Votre ministère ou agence consulte-t-il les intéressés avant de préparer les règlements, afin d'obtenir leur opinion au sujet de la portée et de la teneur des règlements? Si oui, quelles sont les procédures, officielles ou autres, utilisées pour obtenir ou donner suite à cette consultation?
>
> 12. Les comités parlementaires sont-ils consultés lors de l'élaboration des règlements?

Les réponses à la question 11 montrent que la plupart du temps les ministères et les agences consultent les personnes intéressées et touchées ainsi que les groupes représentatifs de diverses façons: réunions, correspondance, appels téléphoniques et même audiences officielles. Dans certains cas,

les règlements proposés sont publiés sous forme d'ébauche, afin d'obtenir les observations et les critiques de ceux qui sont touchés. Cette méthode particulière d'obtenir de l'aide révèle peut-être une particularité de l'élaboration des lois sous forme de règlements, méthode qui offre un avantage par rapport à celle des lois, étant donné qu'il n'est pas d'usage de faire circuler les avants-projets de loi avant leur première lecture à la Chambre.

Les réponses à la question 12 indiquent en général que les comités parlementaires ne sont pas consultés au sujet de la rédaction des règlements. Toutefois, plusieurs ministères et agences nous ont fait savoir que le comité parlementaire approprié avait examiné fructueusement les règlements existants. Lors de la présentation de son témoignage au comité, le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration nous a fait savoir que les propositions faites par le Comité parlementaire mixte de l'immigration qui a examiné de Livre blanc sur l'immigration en 1967 «ont été en grande partie incluses dans le règlement édicté le 1er octobre, 1967.» même si ce Comité n'a pas publié de rapport. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 178). Trois agences gouvernementales nous ont dit qu'elles avaient consulté des comités consultatifs statutaires qui, dans certains cas, représentent des intéressés avant d'élaborer des règlements: la Société du crédit agricole, l'Office canadien des grains de provende et la Commission de l'assurance-chômage.

Les diverses observations faites par des fonctionnaires du ministère des Transports au cours des audiences de ce Comité sont fort intéressantes en ce qui concerne l'application et l'utilité des divers règlements:

> L'expérience nous a prouvé, je pense, que les intéressés réagissent beaucoup mieux aux consultations officieuses qu'aux audiences publiques. Telle est mon impression. Je pense que les règlements ont deux extrêmes; certains sont très compliqués et très techniques et touchent relativement peu de gens. A l'autre extrême se trouvent ces règlements affectant beaucoup de gens, comme ceux qui ont trait à la sécurité. S'il était obligatoire de consulter ce grand nombre de personnes, je crois que leur contribution aiderait grandement à l'élaboration pratique de règles de sécurité et je crois que, du même coup, on attirerait l'attention du public sur l'existence et la nécessité de ces règlements. Je ne serais peut-être pas prêt à admettre qu'il soit nécessaire de consulter au sujet de tous les règlements, mais au sujet de certains règlements spéciaux et simples qui touchent nombre de personnes, je pense que cela serait profitable. Il existe divers types de règlements, de directives administratives et de ce qui peut se faire dans le genre mais là où je ne vois pas qu'on puisse avoir recours commodément à la consultation préalable, ce serait quand il s'agit de fixer les tarifs et les droits, car personne n'aime voir augmenter les tarifs. L'hiver dernier, nous avons décidé une augmentation des tarifs et des droits exigés pour l'utilisation des quais de l'État, augmentation approuvée vers le début de décembre et devant prendre effet le 1er avril. Nous avons prévenu l'industrie longtemps à l'avance et les industriels étaient donc au courant, mais il n'y a eu aucune audience ni aucune réunion publiques à laquelle nous ayons dit: «Cela vous gêne-t-il que nous fassions passer ce tarif de 40 à 50 cents?» (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 172 à 173.)

Aux États-Unis, l'*Administrative Procedure Act* de 1946 prévoit que les organismes fédéraux doivent observer un minimum de formalités avant de faire des lois. Voici entre autre ce que dit à ce sujet l'article 4:

> Art. 4. Sauf dans la mesure où il est question 1) d'une fonction militaire, navale ou des affaires étrangères des États-Unis ou bien 2) de tout ce qui se rapporte à

la direction des organismes ou du personnel gouvernementaux, aux biens, prêts, subventions et prestations publics ou aux contrats,

a) Préavis—Un préavis général portant sur le règlement envisagé devra être publié au registre fédéral (à moins que toutes les personnes visées aient été désignées soit en en étant personnellement notifiées soit en en étant effectivement averties conformément à la loi) et devra comporter 1) une indication relative à la date et au lieu d'élaboration du règlement public ainsi qu'à la nature de celui-ci; 2) la mention de l'autorité en vertu de laquelle le règlement est proposé et 3) soit les modalités soit la teneur du règlement envisagé, soit une description des sujets et des questions en cause. Sauf lorsque la loi exige un préavis ou des audiences préliminaires, le présent paragraphe ne s'appliquera pas aux règlements d'interprétation, aux déclarations de politique générale, aux règlements prévoyant l'organisation, le règlement intérieur ou le fonctionnement d'un organisme, non plus qu'à toute situation où l'organisme a de bonnes raisons de trouver (en faisant figurer sa conclusion avec un bref exposé des raisons qui la motivent dans le règlement publié) qu'il est irréalisable, inutile ou contraire à l'intérêt public de donner préavis et d'avertir le public à ce sujet.

b) Marche à suivre—Après préavis donné conformément au présent article, *l'organisme devra permettre aux intéressés de participer à l'élaboration des règlements en présentant des données, des opinions ou des arguments par écrit, avec ou sans la possibilité de les présenter de vive voix d'une manière quelconque;* et après examen de toutes les questions ainsi présentées, l'organisme devra faire figurer dans tout règlement adopté un exposé général précis de son fondement et de son objet. Lorsque de par la loi un règlement doit être enregistré après qu'un organisme a eu la possibilité d'en débattre, les conditions requises par les articles 7 et 8 devront être appliquées en lieu et place des dispositions du présent paragraphe. (C'est nous qui soulignons.)

A notre avis, les exceptions à ce minimum d'exigences ont autant d'importance que les exigences elles-mêmes.

Le professeur Abel, de la faculté de droit de l'Université de Toronto, qui a une très grande expérience, tant universitaire que pratique, du droit administratif américain, a exposé au comité quatre méthodes différentes permettant d'assurer la participation préalable en ce qui concerne aux États-Unis la législation subordonnée, méthodes fondées essentiellement sur l'analyse décrite dans *Procedure and Administrative Rule-making* du professeur Ralph F. Fuchs paru dans la *Harvard Law Review,* n° 259 (1938). Le professeur Abel dit ceci:

> Je ne crois pas qu'on puisse à cet égard s'en tenir de façon rigide à des catégories de concepts mais il (Fuchs) en indique quatre grands types: un, enquête; deux, consultation; trois, conférences et quatre, contestation.
>
> Le premier, l'enquête, ce sont les questions posées par correspondance, lorsqu'on envisage un règlement, à des personnes qui, croit-on, pourraient s'y intéresser. Un ministère peut envoyer des demandes de renseignements aux ministères et hauts fonctionnaires qui, selon lui, sont à même de lui procurer des informations utiles. Le deuxième, la consultation, insiste en fait sur l'existence de commissions consultatives qui, sans aucun doute, sont des instruments utiles auxquels on peut avoir recours. S'il n'existe pas officiellement de commission consultative, les associations commerciales, les syndicats et autres groupements fonctionnant régulièrement dans ce domaine (et susceptibles d'avoir des idées sur la question) sont interrogés et leurs opinions sont utilisées à l'avance dans la préparation du projet de loi.
>
> La méthode de la conférence comporte la réunion d'un groupe à une date et en un lieu fixés, ou à des dates et en des lieux fixés, pour y examiner la teneur éventuelle d'un règlement dans un domaine donné.

Quant à la contestation, comme son nom l'indique, elle implique une sorte de procès officiel ou une audition de témoins avec documents à l'appui. Cette énumération va par ordre ascendant quant aux formalités et au formalisme.

On propose, et, à mon avis, la suggestion est certainement valable, que l'utilité de l'une ou l'autre de ces méthodes, ou de variantes possibles, dépend d'un certain nombre de facteurs. Il ne convient pas de procéder de la même façon pour élaborer des règlements divers. Des questions telles que le caractère des parties en cause, la nature du règlement, la nature de l'organisme ou du ministère lui-même et de son personnel orienteront à l'occasion, le choix de l'une ou l'autre de ces méthodes. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 67.)

Il a proposé ensuite des exemples qui, selon lui, montraient que des consultations préalables ne sont pas toujours indiquées:

Il existe sans aucun doute des genres de règlements pour lesquels il ne serait ni nécessaire ni utile d'avoir recours à des consultations préalables ou à des initiatives officielles en dehors du ministère lui-même. Je songe, par exemple, à des questions qu'on voit publiées tout au long de l'année dans la *Gazette du Canada* et qui, à juste titre, prescrivent l'ouverture des saisons de pêche et les restrictions concernant les prises dans les différentes eaux canadiennes. C'est ainsi qu'elles doivent être traitées mais uniquement lorsqu'il s'agit d'un sujet qui revient de façon périodique et pour lequel il ne semble pas qu'il faille aller chercher des renseignements à l'extérieur.

Prenons un autre genre de situation peut-être comparable. Je sais que le gouvernement de l'Ontario a maintenant pour politique, et peut-être est-ce celle aussi du gouvernement canadien à en juger d'après une brève étude des lois, de ne plus essayer de fixer de temps à autre par des lois un barème des droits ou des sommes requis, mais de permettre qu'ils le soient par décret en conseil. On tient ainsi compte des variations de valeur de l'argent et des circonstances qui, au cours des ans, indiquent une certaine tendance à l'inflation. Il n'y a certainement pas lieu, lorsqu'on essaie de rajuster de temps en temps un barème de droits, de tenir des audiences à ce sujet. C'est un genre de choses qui ne s'y prête pas.

Il y a d'autres genres de questions qu'on peut reconnaître, bien qu'étant certainement exceptionnels, lorsqu'une urgence brusque et grave se produit. On n'aurait guère le temps ici de se livrer à aucune sorte de consultation préliminaire. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 67.)

Dans les pages 265 et 266 de l'article déjà mentionné, le professeur Fuchs étudie les variations possibles qui peuvent survenir dans les facteurs appropriés. Il en donne des exemples, montrant quand il importe de procéder à des consultations et à des débats préalables de façon officielle:

L'élaboration des règlements d'ordre administratif exige nécessairement une adaptation aux différentes circonstances dans lesquelles des règlements généraux sont prescrits par des mesures administratives. Ainsi un règlement qui s'applique aux chemins de fer des États-Unis, permet, ou même exige une procédure préalable, dont l'audition complète des parties en cause, tandis qu'un règlement du Bureau of Marine Inspection and Navigation s'appliquant à des milliers de propriétaires inconnus de petites embarcations peut difficilement être précédé d'une enquête de même nature. De plus, c'est une chose d'établir un règlement simple régissant un aspect particulier de l'utilisation des rues par les conducteurs de véhicules motorisés, mais tout à fait autre chose de prescrire une méthode de comptabilité détaillée d'un vaste groupe d'entreprises d'utilité publique, portant sur des questions d'une grande difficulté technique touchant la réclamation de montants considérables. Une distinction tout aussi importante est à faire entre les règlements destinés uniquement à permettre le fonctionnement régulier d'un service public et le code hautement discrétionnaire des contrôles financiers au moyen desquels on cherche à diriger, en partie, l'exploitation d'une économie de crédit.

En outre, un seul haut fonctionnaire, qui n'a peut-être que des intermittents avec le problème à résoudre, peut s'y prendre d'une façon toute différente pour parvenir

à établir un règlement qu'une commission d'experts ou revêtue d'un caractère représentatif risque de le faire pour résoudre le problème du pouvoir de réglementation. Enfin, un règlement qui, si on l'enfreint, n'entraîne que la perte d'un privilège mineur diffère totalement d'un règlement dont la violation peut entraîner une peine de prison.

Entre les extrêmes que représentent ces exemples on peut trouver toutes sortes de nuances différentes. On peut toutefois, pour établir de grandes catégories procédurales, grouper sous les rubriques suivantes les divers aspects de l'élaboration de règlements: 1) le caractère des parties en cause; 2) la nature des problèmes à traiter; 3) le caractère de la décision administrative; 4) la nature des organismes administratifs munis de pouvoirs réglementaires et 5) le caractère exécutoire qui s'attache aux règlements établis.

Au Royaume-Uni, le *Rules of Publication Act* de 1893 prévoyait qu'un préavis public devait être donné touchant les projets de règlements statutaires et que les ministères intéressés devaient examiner les représentations ou les suggestions faites par les parties en cause qui étaient informées par un avis public des règlements proposés. Cette disposition a été abrogée en 1946. Voici ce qu'a dit M. Kersell de cet usage antérieur à 1946:

> Toutes les parties intéressées et concernées étaient invariablement consultées bien avant qu'il soit devenu nécessaire de le faire en vertu . . . du *Rules of Publication Act* de 1893. C'était donc perte de temps que d'en publier ensuite la notification et d'attendre pendant les quarante jours requis. (*Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* (1960), p. 8.)

Actuellement au Royaume-Uni, on n'est nullement tenu de donner un préavis avant d'adopter un règlement d'application, mais habituellement, des consultations officieuses et officielles de diverses sortes ont lieu. On a recours dans bien des cas à des comités consultatifs statutaires qui doivent être consultés avant l'établissement d'un règlement. L'usage général peut apparaître dans le témoignage suivant recueilli par la Commission sur les pouvoirs des ministres:

> Aucun ministre jouissant de tout son bon sens, avec la crainte du Parlement à l'esprit, ne songerait jamais à faire des règlements sans offrir (quand cela est possible) à ceux qui seront touchés par ces derniers (ou à leurs représentants) l'occasion de dire ce qu'ils pensent du projet. (Voir les Procès-verbaux et témoignages, pages 35 et 36(4). (Citation se trouvant pages 127 et 128 de *Principles of Administrative Law* de Griffith & Street (3e éd., 1963).)

Dans son *Administrative Law* (2e éd., 1967) à la page 317, le professeur H. W. R. Wade résume la position britannique et présente son propre point de vue sur la consultation obligatoire.

> Bien qu'elle ne soit ordinairement pas exigée par la loi, la consultation préalable à l'établissement d'un règlement est en fait l'une des grandes industries du gouvernement. Ceci étant, il est douteux qu'on puisse gagner beaucoup à imposer des obligations juridiques plus générales et des procédures en due forme. De toute façon, aucune réforme de ce genre n'a été demandée.

Il est à remarquer que le récent Rapport de la Commission royale—Enquête sur les droits civils (février 1968)—a conclu que la publication de règlements avant qu'ils ne soient établis n'est pas exigée dans l'Ontario comme garantie indispensable des droits des particuliers qui peuvent en être touchés. La publication de ces règlements et les consultations préalables

obligatoires entraîneraient des délais inutiles et ne feraient que doubler le temps déjà passé en consultations officieuses.» (page 364).

Les avantages de la consultation préalable sont évidents et **le Comité propose en conséquence que, avant qu'un règlement ne soit établi, les autorités qui en sont chargées entreprennent les consultations les plus larges possibles, non seulement avec les personnes les plus directement visées mais aussi avec le grand public, lorsqu'il y a lieu. Lorsqu'on envisage l'établissement d'un ensemble de nouveaux règlements, le gouvernement devrait envisager de soumettre un livre blanc** (comme dans le cas du Livre blanc sur l'immigration dont il a été question plus haut) **exposant ses idées sur le fond des règlements au comité permanent approprié** qui pourrait tenir des audiences à cet égard. Il est indispensable de tenir compte de tous les faits et points de vue en rapport avec la question avant d'établir définitivement ces règlements.

Cela dit, nous pensons qu'il ne servirait à rien de fixer dans des lois générales les procédures minimales touchant les consultations ou les débats préalables et qui vaudraient pour la rédaction de tous les règlements. Toutefois, **le Comité recommande que, lorsqu'on établit des dispositions et des lois habilitantes, on s'attache à prévoir un genre de procédure officielle pour la tenue d'audiences ou de consultations, lorsqu'il y a lieu,** c'est-à-dire lorsqu'on peut identifier facilement toutes les parties concernées et que les questions devant faire l'objet du règlement se prêtent à ce type de procédure. Il devrait appartenir à chaque article habilitant, lorsque c'est possible, de prévoir le mode approprié de consultation.

CHAPITRE 4

La rédaction des règlements

Il est difficile de surestimer l'importance d'une bonne rédaction lorsqu'on procède à l'établissement d'un règlement. Il importe que les règlements soient rédigés avec le même soin et la même attention que les lois. A ce sujet, nous nous reportons aux observations suivantes:

> Un administrateur qui ne perd pas de vue l'intelligibilité de ses règlements trouve son travail facilité de trois manières. Premièrement, il est beaucoup plus facile de faire appliquer une mesure par des gens qui la comprennent. Deuxièmement, toute matière à controverse est définie par la suppression de tout ce qui découle de l'incompréhension ou d'une fausse présentation des faits.
>
> Troisième point, mais non le moins important, ce n'est qu'en appliquant les termes de la loi au cas précis de John Smith que l'administrateur peut dire s'il a bien traité le sujet. Les omissions apparaissent, les anomalies sont mises en lumière et, tout en y gagnant en souplesse, l'ensemble acquiert également de la précision; il est plus complet et de meilleure qualité. (Lettre au *Times* (Londres), 22 février 1935, citée dans *Cases on Administrative Law* de Frankfurter & Davison (2e éd. 1935) pp. 211 et 212.)
>
> On ne peut trop insister sur l'importance d'une bonne rédaction et plus le Parlement a recours à la législation par délégation, plus il est indispensable que la rédaction des règlements soit uniformément bonne. . . Il vaut mieux prévenir que guérir et c'est moins coûteux. Si dix cas de règlements illégaux se produisent aujourd'hui et qu'on ait pu en éviter neuf en améliorant le qualité de la rédaction, il est évident que le public en retirerait un gros avantage, et cela s'applique particulièrement à l'objet de notre étude. A supposer que dans deux ou trois cas sur les dix des procédures juridiques s'ensuivent, l'économie réalisée directement entraînerait en soi une économie pour le public. Mais la valeur d'une bonne rédaction ne consiste pas simplement à éviter les illégalités. Dans la vie ordinaire d'une collectivité, ce qui importe avant tout, c'est que la législation, qu'elle soit déléguée ou originale, soit exprimée dans un langage clair. *Report of Committee on Minister's Powers,* 1932, 4060, p. 50.)
>
> Enfin, je reviens sur un point que j'ai déjà mentionné: les règlements doivent être intelligibles pour la personne visée. . . Surtout lorsqu'on a affaire à des profanes, rien n'est plus important que de se faire comprendre. (Professeur H. W. Arthurs, Procès-verbaux et Témoignages, p. 14-15.)

Avant de passer aux recommandations touchant l'amélioration de la rédaction des règlements, il est bon de revoir quelles sont les dispositions contenues à ce sujet dans les lois existantes.

Le décret du conseil C.P. 1054-1787, édicté en vertu de la *Loi sur les règlements,* prévoit ce qui suit à l'article 4:

> Deux copies de chaque règlement éventuel devront avant son établissement, être soumises sous forme de projet au greffier du Conseil privé, lequel, après consultation du sous-ministre de la Justice, l'examinera afin de s'assurer que la forme et la rédaction dudit règlement sont conformes aux exigences requises.

La Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44, art. 3, prévoit:

> 3. Le ministre de la Justice doit, en conformité de règlements prescrits par le gouverneur en conseil, examiner toute proposition de règlement soumise, sous forme d'avant-projet, au greffier du Conseil privé, selon la Loi sur les règlements . . ., en vue de constater si l'une quelconque de ses dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la présente Partie, et il doit signaler toute semblable incompatibilité à la Chambre des communes dès qu'il en a l'occasion.

Les articles 4 et 5 du D.O.R.S. 61-16, établi en vertu de la *Déclaration canadienne des droits,* prévoient ce qui suit:

> 4. Un exemplaire de toute proposition de règlement soumise, sous forme d'avant-projet, au greffier du Conseil privé doit, conformément à la *Loi sur les règlements* et avant que soit établi le règlement proposé, être transmis au sous-ministre de la Justice par le greffier du Conseil privé.
>
> 5. Dès réception du texte d'une proposition de règlement transmise par le greffier du Conseil privé conformément à l'article 4, le Ministre doit
>
> *a*) examiner la proposition de règlement en vue de constater si l'une quelconque de ses dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la *Déclaration canadienne des droits,* et
>
> *b*) voir à ce que soit attaché à l'exemplaire de ladite proposition de règlement ainsi transmise par le greffier du Conseil privé un certificat en la forme approuvée par le Ministre et portant la signature du sous-ministre de la Justice, affirmant que la proposition de règlement a été examinée ainsi que l'exige la *Déclaration canadienne des droits;*
>
> et l'exemplaire portant un tel certificat est dès lors transmis au greffier du Conseil privé.
>
> 6. Si l'une quelconque des dispositions de tout projet ou proposition de loi examiné par le Ministre en vertu de l'article 3 ou l'une quelconque des dispositions de toute proposition de règlement examinée par lui en vertu de l'article 5 est, de l'avis du Ministre, incompatible avec les fins et dispositions de la *Déclaration canadienne des droits,* le Ministre doit préparer un rapport par écrit au sujet de cette incompatibilité et voir à ce que, conformément à l'article 40 du Règlement de la Chambre des communes, ce rapport soit déposé, dès que l'occasion s'en présente, auprès du greffier de la Chambre des communes.

Il semblerait, d'après les témoignages du conseiller juridique du bureau du Conseil privé, que l'examen des règlements, conformément à la *Loi sur les règlements,* porte essentiellement sur la validité juridique, la forme et l'efficacité. Voici ce qu'il a dit à ce propos:

> Les projets de règlements sont soumis au [Greffier adjoint du Conseil privé, (décrets)] ou à moi-même aux fins d'approbation de leur fond et de leur forme. A ce stade, je prends connaissance du premier jet, et m'efforce de l'étudier soigneusement afin de comprendre exactement l'objectif recherché. Cela exige bien souvent de longues consultations avec les représentants du ministère qui formule le règlement. Pour chaque groupe de règlements, cela peut représenter trois, quatre ou parfois dix réunions avec ces fonctionnaires avant d'avoir compris les intentions exactes exprimées par les règlements. Dans d'autres cas, les rencontres sont moins nombreuses ou ne sont même pas nécessaires. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 212.)

Pour ce qui est des «exigences prévues» dont il est question dans l'article 4 du Règlement édicté en vertu de la *Loi sur les règlements,* on nous a dit que cette expression signifiait «les normes élevées de rédaction applicables aux mesures législatives en général». (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 219.) (La traduction française est inexacte, la transcription anglaise étant fautive). Des normes ne sont expressément établies nulle part.

En ce qui concerne l'examen de la *Déclaration canadienne des droits,* on nous a dit ceci:

> Cela revient vraiment à une interprétation personnelle de la *Déclaration des droits de l'homme.* Ce document semble être rédigé clairement. Les deux principaux aspects dont il faut que je tienne compte et qui sont souvent négligés, ce me semble, lorsqu'un projet de règlement m'est soumis sont, en premier lieu, celui qui exige qu'une personne soit entendue en toute justice lorsqu'elle va être dépossédée d'un droit, et deuxièmement la question de discrimination sous quelque forme que ce soit. Voilà les deux principaux délits, si j'ose dire, que je rencontre dans les projets de règlements. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 213.)

On peut faire deux observations à ce sujet. Tout d'abord, il est juste de remarquer que tous les avocats et les parlementaires auraient des avis partagés sur la facilité d'application de la *Déclaration canadienne des droits.* Ensuite, on s'aperçoit que l'usage n'est pas de signaler au Parlement toute incompatibilité avec les buts et les dispositions de la *Déclaration canadienne des droits,* comme il est prévu dans la loi et les règlements qui en découlent, mais de continuer à établir des avant-projets successifs jusqu'à ce qu'on ait réussi à supprimer l'incompatibilité. Nous ne trouvons rien à redire à cette technique, mais la tâche qu'elle impose au ministère de la Justice est considérable.

On nous a appris qu'en 1968 quelque 528 avant-projets de règlement ont été présentés au greffier du Conseil privé et examinés par le conseiller juridique. Presque tous demandaient à être revisés ou à être réétudiés à la suite de cet examen. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 226.) On se rend d'autant mieux compte de la tâche imposée au conseiller juridique, qui actuellement travaille sans aide directe, lorsqu'on sait que les règlements peuvent varier entre une page et 150 et que, à ce que l'on nous a dit, certains avant-projets demandent jusqu'à dix réunions avec de hauts fonctionnaires du Ministère.

D'une manière générale, il semblerait que l'examen des règlements sous sa forme actuelle, en ce qui concerne purement la rédaction du point de vue juridique, est très utile et qu'il permet d'obtenir des règlements d'une bien meilleure qualité. En réponse à l'une des questions posées aux ministères et organismes dans le questionnaire établi par le comité, nous avons appris qu'à une phase donnée de la rédaction d'un règlement (pas au début en général), le conseiller juridique du ministère en question, qui, dans la majorité des cas, est un fonctionnaire du ministère de la Justice, prépare ou revise lui-même ce règlement.

Le ministre de la Justice nous a informé que «le ministère de la Justice remplit principalement une fonction de revision en ce qui a trait à la rédaction des règlements. Cette fonction nous est dévolue en vertu de deux

lois, la *Loi sur les règlements* et la *Déclaration canadienne des droits. . .* Aucune de ces lois ne donne au ministère un rôle bien dynamique ou positif dans le cadre de la rédaction . . . Nous (n'avons) que très peu à faire dans la préparation des règlements». (*Procès-verbaux et témoignages,* pp. 225 et 227.)

Le ministre nous a aussi mis au courant de son intention d'instaurer une série de séminaires en vue de former les légistes qui entreront au service du ministère. On fait des efforts pour élargir la section de la législation du ministère de la Justice et pour lancer les séminaires. (*Procès-verbaux des délibérations et témoignages,* p. 226.)

En guise de réponse à une autre question posée dans le questionnaire du comité, nous avons appris que la majorité des règlements est d'abord rédigée en anglais, mais une fois que ceux-ci ont été approuvés par le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, ils sont traduits en français. Dans certains cas, pour accélérer le travail, la traduction porte sur les premières moutures des textes. La plupart des ministères ont signalé que le retard occasionné par la traduction d'un règlement était négligeable, mais d'après certains autres, la nécessité de traduire les règlements causerait un retard considérable—jusqu'à six semaines, dans certains cas. Sauf erreur, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme présenterait un rapport détaillé sur la traduction des règlements en français ou en anglais, selon le cas. La seule observation que nous puissions faire en ce moment va de soi; si les traducteurs compétents ne sont pas assez nombreux, causant ainsi un retard considérable dans l'établissement et l'application des règlements, cela crée une situation qui exige un personnel plus nombreux et mieux formé.

Le Comité recommande en ce qui concerne la rédaction des règlements que le gouvernement prenne toutes les dispositions nécessaires pour faciliter l'expansion de la section de la législation du ministère de la Justice et pour dispenser une formation complète aux légistes du Ministère, y compris ceux qui sont détachés auprès d'autres ministères. A l'heure actuelle, le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé porte un fardeau bien trop lourd, qu'il faudrait répartir entre les ministères et organismes responsables de l'élaboration des règlements soumis à l'examen de ce Bureau. On ne pourra accomplir cette tâche autrement qu'en améliorant la qualité de la rédaction au niveau ministériel, rédaction confiée aux légistes du ministère de la Justice.

Quant à la forme et à la rédaction nous sommes d'avis que la méthode actuelle de vérification devrait demeurer inchangée. C'est un moyen utile qui permet au gouvernement de s'assurer, dans une certaine mesure, de normes uniformément élevées dans l'élaboration des lois. L'examen législatif ultérieur que nous recommandons plus loin dans le présent rapport ne devrait en aucune manière dégager l'exécutif de la responsabilité de rédiger des lois conformes aux plus hautes normes de rédaction.

En ce qui concerne les pratiques existantes, il est intéressant de se reporter à un document préparé par le Bureau du Conseil privé et intitulé:

Recommandations au Gouverneur en conseil ayant trait à la façon de procéder établie par ce Bureau et à laquelle les ministères doivent se conformer lorsqu'on prépare les recommandations qui entraîneront la publication de décrets du conseil de tous genres—exécutifs, administratifs et législatifs. Ce document a un certain effet sur la rédaction des règlements. En voici certains passages:

> 2. Le texte habituel des recommandations destinées au gouverneur en conseil . . . devraient renfermer, sous une forme aussi concise mais aussi claire que possible, un énoncé de la genèse de la recommandation et des motifs à l'appui. Dans le dernier alinéa, qui est le texte d'application, il convient de citer avec précision l'*autorité statutaire* exacte (nom de la loi, l'article, le paragraphe) et de faire *un énoncé complet de l'initiative envisagée,* en reproduisant aussi fidèlement que possible les termes de la loi en cause.
>
> 4. . . . Il est nécessaire que le conseil comprenne parfaitement l'objet de l'action qu'on lui demande d'approuver. Donc, les ministères devraient joindre à la recommandation un mémoire explicatif très concis. Ce mémoire devrait exposer et expliquer clairement les motifs du changement envisagé, (par exemple, une augmentation du nombre des membres d'une commission gouvernementale résultant de modifications apportées à la loi; une hausse ou une baisse des droits de permis et la raison pertinente).
>
> 12. Les fonctionnaires ministériels qui préparent les recommandations destinées au gouverneur en conseil devraient consulter le conseiller juridique de leur ministère afin de s'assurer que les recommandations sont conformes aux exigences de la loi.
>
> 15. Les recommandations de cette catégorie ne devraient être soumises au ministre pour la signature qu'après avoir été approuvées par le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé quant à la forme et à la rédaction.
>
> 16. Une fois la soumission approuvée quant à la forme et quant à la rédaction, elle devrait alors être présentée au ministre pour sa signature. Après avoir reçu l'approbation du ministre, elle devrait être transmise au Bureau du Conseil privé avec *cinq* exemplaires en anglais et *deux* en français des règlements ou des modifications aux règlements. (Jusqu'ici, on exigeait *cinq* exemplaires en anglais et *un* en français.) Ces exemplaires sont nécessaires pour préparer la publication du décret du Conseil dans les éditions en français et en anglais de la Partie II de la *Gazette du Canada.* (*Compte rendu des délibérations et témoignages,* pages 246, 247, 248.)

Nous remarquons avec intérêt l'instruction que renferme la recommandation nº 2 visant à citer de façon précise l'autorité statutaire dont relève l'initiative envisagée. A notre avis, ce n'est pas que pour la forme que cela s'impose; le règlement lui-même devrait rappeler l'article ou le paragraphe statutaires, selon le cas, autorisant la rédaction du règlement en cause. On n'observe pas toujours cet usage: voir le *Compte rendu des délibérations et témoignages,* p. 223.

Il y aurait lieu de mentionner deux autres points ayant trait aux principaux aspects de la rédaction. D'abord, les rédacteurs de règlements s'attachant aux lois existantes devraient étudier avec soin les critères relatifs à la rédaction des dispositions habilitantes, critères dont nous avons parlé dans le deuxième chapitre de ce rapport. Même si certaines de ces dispositions sont imparfaites au regard des critères que nous avons recommandés, cela ne doit pas servir d'excuse pour rédiger des règlements imparfaits (selon notre point de vue). Deuxièmement, les critères que nous avons recommandés à propos du travail du futur comité permanent des Règlements devraient aussi, cela va

sans dire, servir de guide aux rédacteurs des règlements. Moins nous aurons de problèmes à régler avec ce comité, mieux fonctionnera le régime que nous proposons.

Le Comité recommande donc que le principe de l'examen des règlements par le Bureau du Conseil privé quant à la forme et à la rédaction, et par le ministère de la Justice quant à la conformité avec la Déclaration canadienne des droits, soit maintenu et que dans son examen, le ministère de la Justice devrait aussi tenir compte des autres critères proposés dans le présent rapport.

Chapitre 5

Entrée en vigueur des règlements

La *Loi sur les règlements* ne contient aucune disposition sur l'entrée en vigueur des règlements. Il faut se reporter à la *Loi d'interprétation,* Statuts du Canada 1967-1968, Ch. 7, article 6, paragraphe 2 qui stipule:

> (2) Un texte législatif dont il n'est pas dit qu'il entre en vigueur un jour particulier s'interprète comme entrant en vigueur à l'expiration du jour précédant immédiatement le jour où il a été édicté.

En vertu de l'article 2, paragraphe (1) de la *Loi d'interprétation,* «texte législatif» signifie une loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement, et «édicter» a, entre autres, le sens de lancer, de *faire* ou d'établir (c'est nous qui soulignons). En conséquence, il est évident, à moins que la loi habilitante ou le règlement lui-même stipule que le règlement doit entrer en vigueur un jour donné, il entrera en vigueur à minuit précédant le jour où il a été édicté.

Sauf pour les règlements établis sous forme de décrets du conseil qui exigent la signature du gouverneur général, il n'y a en règle générale guère ou pas de formalités associées à la rédaction et l'entrée en vigueur d'un règlement. Les règlements prennent force de loi exécutoire une fois promulgués par l'autorité douée du pouvoir réglementaire et sans autre formalité. Ce peu de formalité s'accorde mal avec le degré de participation qui devrait être associé selon nous à l'élaboration des lois, d'autant plus que dans certains cas il peut y avoir absence totale de publicité antérieure quant aux règlements projetés. On peut faire ressortir le contraste entre la publicité accordée à l'adoption des bills par le Parlement et la sanction royale, acte officiel qui doit marquer la date d'entrée en vigueur de la loi si aucune autre date d'entrée en vigueur n'y est prévue. (*Loi d'interprétation,* article 5(1)).

De plus, dans le domaine de la législation subordonnée, cette absence de formalité peut être contrastée avec les procédures applicables dans certaines provinces du Canada, sinon toutes, et au Royaume-Uni. La *Regulations Act* du Manitoba (R.S.M. 1954, ch. 224, article 3) stipule:

> 3. (1) Tout règlement ou une copie authentique doit être déposée en double au greffe.

(2) A moins qu'il n'en soit stipulé autrement, un règlement entre en vigueur le jour où il est déposé au greffe et *ne peut jamais entrer en vigueur avant le jour de son dépôt.*

(3) A moins qu'il n'en soit expressément stipulé autrement dans une autre loi, *un règlement qui n'aura pas été déposé comme il est stipulé ici sera nul et non avenu* . . . (C'est nous qui soulignons.)

Voir également l'article 5 de la *Regulations Act* de la Saskatchewan (R.S.S. 1965, ch. 420) et les articles 3 et 4 de la *Regulations Act* de Ontario (R.S.O. 1960, ch. 439); les deux lois renferment des dispositions semblables, mais plus souples quant à l'entrée en vigueur d'un règlement.

Au Royaume-Uni, la *Statutory Instruments Act,* 1946, stipule:

4.—(1) Lorsque par cette loi ou toute loi adoptée après l'entrée en vigueur de la présente loi, un instrument statutaire une fois établi doit être déposé au Parlement, un exemplaire dudit instrument doit être déposé devant chaque chambre du Parlement et, conformément à la disposition ci-dessous, *doit être ainsi déposé avant que l'instrument entre en vigueur:*

S'il est essentiel que tout instrument de ce genre doive entrer en vigueur avant que des exemplaires aient été déposés suivant les dispositions ci-dessus, cet instrument peut être rédigé de façon à entrer en vigueur avant qu'il ait été déposé; et lorsqu'un instrument statutaire entre en vigueur avant qu'il ait été déposé au Parlement, avis doit en être envoyé sur-le-champ au Grand Chancelier et à l'Orateur de la Chambre des communes en leur signalant que des copies de l'instrument n'ont pas encore été déposées au Parlement et en expliquant pourquoi ces copies n'ont pas été ainsi déposées avant que l'instrument soit entré en vigueur. (C'est nous qui soulignons.)

Au Canada, il y a un mécanisme législatif concernant la procédure une fois les règlements établis. La *Loi sur les règlements* stipule:

3. (1) Dans un délai de sept jours après qu'elle a établi un règlement, l'autorité réglementante doit en transmettre des copies, en anglais et en français, au greffier du Conseil privé.

(2) Une copie d'un règlement transmise au greffier du Conseil privé selon le paragraphe (1), autre qu'un règlement établi par le Gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, doit être certifiée conforme par l'autorité réglementante.

(4). (1) Le greffier du Conseil privé tient un registre dans lequel il doit inscrire les règlements qui lui sont transmis aux termes de l'article 3 et les règlements établis par le Gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor.

(2) Tout règlement enregistré en vertu du présent article doit porter un numéro que lui assigne le greffier du Conseil privé; mais toutes copies du règlement, en anglais ou en français, doivent porter le même numéro.

5. (1) Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été transmis au greffier du Conseil privé, ou qu'il n'a pas été certifié ou enregistré ainsi que l'exige la présente loi . . .

La décision du Conseil privé nº 1954-1787 (S.O.R. Codification 1955, p. 2676) prise aux termes de la *Loi sur les règlements,* prévoit:

5. Conformément à l'article 3 de la loi, il devra être transmis au greffier du Conseil privé trois copies en anglais et une copie en français de tout règlement, et une des copies devra être certifiée.

6. Une fois reçus et enregistrés conformément aux articles 3 et 4 de la loi, le greffier du Conseil privé devra apposer aux règlements la désignation «DORS», suivie d'un numéro approprié.

Le Comité estime que la Loi sur les règlements devrait prévoir, comme règle générale, qu'un règlement n'entrera pas en vigueur avant la date de sa transmission au greffier du Conseil privé. (Dans le Chapitre 6, nous

allons examiner la disposition visant à arrêter, dans certains cas, une date ultérieure pour l'entrée en vigueur des règlements). Cela ne semble pas imposer à l'Administration un trop lourd fardeau comme, dans la plupart des cas, un règlement pourrait être aussi transmis dès qu'il aura été établi. Cela améliorerait la loi existante du fait qu'un règlement deviendrait un document public et pourrait être intégré à un recueil méthodique de législation de délégation, dès le moment de son entrée en vigueur.

Dans certains cas, en raison des distances géographiques ou d'autres facteurs, il pourrait être impossible de transmettre immédiatement au greffier du conseil privé un règlement ayant trait, disons, à une situation urgente. Dans ces cas, si le règlement le prévoyait, il devrait entrer en vigueur au moment de son établissement et serait ensuite transmis au greffier «aussitôt que possible».

Le Comité recommande donc qu'en cas d'urgence, un règlement puisse entrer en vigueur au moment où il est établi. Comme précédent pour ce type de disposition, on peut utilement se reporter à l'article 4 (1) de la *Loi sur les instruments statutaires,* 1946, énoncé ci-dessus.

Chapitre 6

Publication des règlements

1. *Faut-il les publier?*

L'importance que revêt la publication des règlements est évidente. Si, en général l'objet des lois est d'infléchir les actes humains suivant certaines normes, alors, il y a lieu d'accorder une publicité suffisante aux lois de toutes sortes avant qu'on puisse s'attendre à les faire observer raisonnablement.

Nous avons déjà signalé au Chapitre 2 les moyens par lesquels un règlement peut éviter d'être «visé» par la *Loi sur les règlements,* et partant d'être publié. Nous avons parlé de *Loi sur les règlements* et nous avons cité l'article 9(2) et l'article 9 du *Règlement* établi ci-dessous qui prévoit l'exemption de publication; nous avons également cité d'autres exigences de la *Loi sur les règlements,* de règlements établis aux termes de treize lois particulières. Comme on l'aura noté, nous croyons savoir que d'après le Bureau du conseil privé, tout règlement évoqué dans l'article 9 de la *Loi sur les règlements* est aussi exempté de l'examen de la forme et de la rédaction exigé en vertu de l'article 3 du *Règlement.* Selon le langage rigoureux de l'article 9 du *Règlement,* il n'en est pas nécessairement ainsi. Cette façon qu'a le Bureau du conseil privé d'aborder la question a aussi pour effet de permettre aux règlements exemptés de passer outre l'examen de la *Déclaration des Droits.*

Le gouvernement nous a présenté une réponse combinée aux questions 16 et 18 de notre questionnaire. Voici la question nº 16: «Dans quelles circonstances, d'après vous, faudrait-il prolonger le délai prévu pour la publication d'un règlement aux termes de l'article 6(2) de la *Loi sur les règlements?*» Et la question nº 18 se lit ainsi: «Quelles circonstances, à votre avis, justifieraient qu'un règlement soit exempté de la publication?».

Voici la réponse du gouvernement:

> La prolongation du délai normalement accordé pour la publication d'un règlement aux termes de l'article 6(1) de la *Loi sur les règlements,* S.R.C. 1952, chapitre 235 et l'exemption de la publication d'un règlement peuvent de temps à autre se justifier dans les circonstances suivantes:
>
> *a*) lorsqu'une notification ou une autre forme de communication serait plus indiquée;
>
> *b*) lorsque la sûreté et la sécurité du pays ou d'une région du pays pourraient être en danger;

c) lorsque risqueraient d'être diffusés des renseignements pouvant avoir une influence néfaste sur les relations étrangères du Canada;
d) lorsque le règlement comporte la divulgation de renseignements qui pourraient nuire aux relations avec les provinces entre elles;
e) lorsque les règlements sont d'une portée restreinte et comportent l'octroi de privilèges ou l'assouplissement de règles;
f) lorsque d'autres conditions nécessitent de temps à autre qu'un règlement soit exempté de toute publication ou que sa publication soit retardée, pourvu que les dispositions de la *Loi sur les règlements* soient respectées;
g) une prolongation du délai normal pour la publication d'un règlement peut être nécessitée lorsqu'il s'agit d'une affaire urgente.

Nous sommes prêts à accepter la validité de toutes ces circonstances, mais nous croyons dans ces cas, comme nous l'avons signalé au chapitre 2, qu'on ne devrait pas permettre une exemption correspondante des autres exigences de la *Loi sur les règlements.*

Autrement dit, **le Comité recommande que l'article 9 de la Loi sur les règlements, qui permet des exemptions à l'application de la loi, devrait être modifié en vue de prévoir uniquement les exemptions portant sur la publication et le moment de la publication.** En conséquence, toutes les autres dispositions de la *Loi sur les règlements,* et les règlements établis en vertu de cette loi, continueraient à s'appliquer: l'examen quant à la forme et à la rédaction (y compris l'examen aux termes de la *Déclaration des droits*), la transmission, la certification, l'enregistrement, le numérotage et le dépôt.

Seuls les règlements expressément exemptés de la publication devraient être décrits dans les *Procès-verbaux* des Communes tel qu'il est indiqué au chapitre 7, après leur dépôt à la Chambre. Les renseignements, sur de tels règlements, dont nous recommandons la publication dans les *Procès-verbaux* devraient aussi paraître dans la *Gazette du Canada.* Il serait possible de se renseigner sur ces règlements même s'ils n'étaient pas publiés.

Nous le répétons, le greffier adjoint du Conseil privé (Décrets du conseil) nous a assuré qu'il n'existe pas en ce qui concerne son bureau, de décrets du conseil qui soient confidentiels, même s'ils ne sont pas publiés. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 222). Il doit en être ainsi, et ce devrait aussi être le cas de tous les règlements, d'où qu'ils émanent. Il y a lieu de se reporter à l'article 9 de la *Loi sur les règlements* de la Saskatchewan (S.R.S. 1965, c. 420), qui dit:

> 9. (1) Durant les heures régulières de travail du registraire et moyennant paiement des droits prescrits, toute personne doit avoir accès à n'importe quel règlement déposé chez le registraire et avoir le droit de l'examiner.
>
> (2) Personne n'est tenu, comme condition de son droit d'examen en vertu du paragraphe (1), de divulguer le nom de la personne pour le compte ou à l'égard de laquelle un tel accès ou un tel examen est sollicité.
>
> (3) Le registraire doit, sur demande accompagnée du versement des droits prescrits, produire pour l'examen ou fournir une copie ou une copie certifiée, selon le cas, de tout règlement déposé chez lui.
>
> (4) Les droits exigés pour les services fournis en vertu de cet article doivent être ceux que prescrit le lieutenant-gouverneur en conseil.

A notre avis, une disposition semblable devrait figurer dans la *Loi sur les règlements,* sauf qu'il ne faudrait pas exiger un droit pour l'examen d'un

règlement. Un prix convenable devrait cependant couvrir le coût d'une copie. Vu que la plupart des règlements paraîtront dans la *Gazette du Canada,* on n'aura guère recours, croyons-nous, aux droits conférés par une telle disposition. Néanmoins, selon nous, le droit d'examiner les règlements devrait faire l'objet d'une garantie statutaire avec le moins de réserves possibles. Une note au début de la Partie II de chaque numéro de la *Gazette du Canada* devrait annonçer que même les règlements non publiés peuvent être examinés et que des copies peuvent en être obtenues du Bureau du greffier du Conseil privé.

Le Comité recommande donc que tous les règlements, quelle que soit l'autorité qui les adopte, soient accessibles au public.

2. *Effet de la publication au début de l'application des règlements*

Selon la loi actuelle, de façon générale, les règlements entrent en vigueur sitôt établis (*voir chapitre 5 ci-dessus*). L'article 6 (1) de la *Loi sur les règlements* exige que tout règlement paraisse dans la *Gazette du Canada,* en anglais et en français, dans un délai de trente jours après son établissement. Encore une fois, c'est là une règle générale. Bien des lois particulières exigent la publication des règlements en moins de 30 jours. Voici des exemples: *Loi sur le fonds de bienfaisance de l'armée,* l'article 12 («une fois établis»); *Loi sur la radiodiffusion,* article 27(2) («immédiatement»); *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement,* article 11 (4) («dès son entrée en vigueur»); *Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation,* article 12(2) («dès son entrée en vigueur»); *Loi sur l'extradition,* article 7 («le plus tôt possible»). Certaines lois précisent qu'un règlement n'entrera en vigueur qu'après sa publication: *Loi sur les forces canadiennes,* article 195(2); *Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès,* article 52(2) et *Loi de l'impôt sur le revenu,* article 117(2) (bien que ces deux lois prévoient l'application rétroactive des règlements); *Loi sur les commissaire du havre de Hamilton,* article 20(2); *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration,* article 8(2); *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique,* article 19(2). En général, les règlements entrent donc en vigueur jusqu'à trente jours avant d'être publiés, sauf lorsque des lois ou des règlements particuliers prévoient autre chose. L'article 6(3) de la *Loi sur les règlements* renferme une autre exception:

> (3) Aucun règlement n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*; mais personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada,* sauf
>
> *a*) si le règlement était exempté, suivant l'article 9, de l'application du paragraphe (1), ou si le règlement déclare expressément qu'il produira son effet d'après ses propres termes, avant publication dans la *Gazette du Canada;* et
>
> *b*) s'il est prouvé qu'à la date de la violation alléguée, des dispositions raisonnables ont été prises pour porter la teneur du règlement à la connaissance du public, ou des personnes susceptibles d'être touchées par ce règlement, ou de la personne accusée.

Compte tenu des recommandations que nous ferons à propos des principes qui portent sur le rapport qu'il y a entre la publication et l'application,

nous estimons que ce paragraphe prévoit une protection suffisante. Nous croyons cependant que le paragraphe y gagnerait si l'on modifiait l'alinéa *b*) en y substituant les mots «des dispositions raisonnables ont été prises pour porter les conditions de la disposition pertinente du règlement à la connaissance du public» aux mots «des dispositions raisonnables ont été prises pour porter la teneur du règlement à la connaissance du public.»

La protection prévue par l'article 6(3) serait renforcée si un plus grand nombre de dispositions habilitantes assuraient que les règlements qui en découleraient n'entreraient pas en vigueur avant leur publication ou tant de temps après. En outre, même en l'absence d'une telle disposition dans la loi habilitante, les règlements eux-mêmes devraient, si possible, prévoir qu'ils ne s'appliqueront pas avant la publication ou avant telle date ultérieure.

Le Comité a posé la question suivante aux ministères et aux organismes du gouvernement:

> 3. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence est en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle aucun règlement édicté en vertu des lois appliquées par votre ministère ou agence ne deviendrait loi
> *a*) avant d'être publié dans la *Gazette du Canada,* ou
> *b*) dans les trente jours suivant sa publication dans la *Gazette du Canada.*

Les réponses révèlent manifestement que l'effet de telles exigences dépend entièrement de la nature du règlement. Certains règlements ne sont prévus qu'aux fins de conférer des avantages. Les personnes visées ne peuvent qu'en bénéficier. D'après les réponses, il ne servirait à rien d'attendre qu'ils aient été publiés pour appliquer de tels règlements. En d'autres cas, la santé ou la sécurité publique exige des règlements dans le moindre délai. Insister pour que de tels règlements soient publiés avant qu'ils puissent entrer en vigueur pourrait bien rendre inutile la délégation du pouvoir de les établir. De par leur nature, certains règlements doivent entrer en vigueur sitôt établis. A titre d'exemple, la réponse du ministère des Finances à la question 3 vaut la peine d'être citée:

> Dans certains cas, comme lorsqu'il s'agit de questions de procédure aux terme de la loi sur les prêts garantis, le seul inconvénient d'une condition statutaire stipulant qu'un règlement ne peut avoir force de loi avant d'avoir été publié, ou quelque temps après, serait probablement de prolonger davantage le délai qu'impose déjà la mise en application d'une mesure législative subsidiaire. Il existe, par contre, certains secteurs où de tels retards pourraient causer des ennuis. Voici quelques exemples:
> (i) Étant donné la nature des marchés de capitaux et les décisions de dernière minute qu'exige l'adaptation du programme d'emprunts du gouvernement aux conditions du marché, il serait impossible pour l'administration d'attendre que les décrets du conseil pris aux termes de la partie IV de la loi sur l'administration financière et autorisant les emprunts aient été publiés dans la *Gazette du Canada.* Un jour ou deux après la prise de tels décrets, les modalité et les conditions des nouvelles émissions d'obligations sont publiés. Il importe alors de procéder avec célérité à l'émission et il ne saurait être question d'en changer les modalités et les conditions.
> (ii) D'après la *Loi sur les prêts garantis,* les taux d'intérêt sont établis par des règlements. Il semble essentiel d'appliquer un taux d'intérêt dès qu'il est

établi. Autrement, les sociétés de crédit, conscientes de l'imminence d'une augmentation, cesseraient de prêter jusqu'à ce que le nouveau taux entre en vigueur.

(iii) Un autre exemple a trait à l'imposition ou à l'abolition de la surtaxe en vertu de l'article 7 du tarif douanier. Il ne conviendrait certes pas de publier à l'avance aucun de ces changements. La même difficulté surgit à l'égard de tout règlement modifiant les taux d'accise, les taux tarifaires ou autres.

(iv) Pour certaines responsabilités du ministère, l'élément temps peut présenter un risque là où des règlements visent à résoudre des problèmes spéciaux. Par exemple, une ordonnance qui exempterait des marchandises ou des catégories de marchandises de l'application du droit antidumping afin de faire face aux éventualités ou qui exempterait de l'application d'une surtaxe d'urgence lorsqu'il s'agit d'importations nocives.

(v) Les commentaires précités s'appliquent aussi aux relations financières du gouvernement avec les sociétés de la Couronne.

De l'avis du Comité, il faudrait laisser les lois particulières, comme cela se fait actuellement, préciser si un règlement doit entrer en vigueur seulement une fois publié ou un certain temps après. Toutefois, **le Comité recommande que, dans les lois, on stipule plus souvent qu'actuellement que les règlements qui en découlent, ou établis en vertu d'articles déterminés, n'entrent en vigueur qu'une fois publiés ou après un certain délai.** Même si dans certains cas il est jugé qu'une telle chose ne peut être décidée lorsque la loi est en voie d'élaboration, il faudrait y songer sérieusement en rédigeant les règlements et faire en sorte qu'autant que possible ils renferment une disposition stipulant qu'ils n'entrent en vigueur qu'une fois publiés ou un certain temps après. C'est ce qui se fait présentement au sujet de certains règlements. La Direction des règlements de la marine du ministère des Transports nous informe, dans une partie de sa réponse à la question 3, que:

> Nos 20 autres règlements portent sur des questions qui n'intéressent pas la sécurité, telles la pollution, l'enregistrement, les licences et l'imposition de droits pour des services rendus par le Ministère. Il ne se poserait aucune difficulté particulière d'administration si l'on retardait leur date d'entrée en vigueur jusqu'à leur publication dans la *Gazette du Canada* ou même 30 jours après. Même à l'heure actuelle, on fait souvent entrer en vigueur ces règlements quelques semaines ou quelques mois après leur établissement.

Les Règles sur les brevets qui portent sur l'organisation du Bureau des brevets et sur les modalités touchant les demandes de brevet, et le reste, constituent un bel exemple du genre de règlement qui ne devrait entrer en vigueur que quelque temps après leur publication. Ces règles ont été modifiées par le décret du conseil C.P. 1969-1319, du vendredi 27 juin 1969, qui est entré en vigueur ce jour-là. Les modifications ont apporté des changements appréciables à la loi. On nous a prévenu que, au début de l'application de ces modifications, les personnes qu'elles visaient ne pouvaient pas en recevoir de copies. Un fonctionnaire du Bureau des brevets a avisé certaines personnes qu'aucune copie ne serait disponible avant la publication des modifications dans la *Gazette du Canada,* c'est-à-dire deux ou trois semaines plus tard. Mis au courant de la situation, le commissaire des brevets s'est immédiatement chargé de faire miméographier des copies et de les distribuer d'urgence aux agents de brevet. Ces modifications ont paru finalement dans la *Gazette du Canada* du 23 juillet 1969.

La date d'entrée en vigueur d'un règlement devrait figurer parmi les questions à soumettre à l'étude du comité permanent des règlements, qu'il est proposé d'établir. Chaque ministère devrait avoir des raisons valables pour expliquer pourquoi un règlement ne renferme pas de disposition prévoyant que celui-ci ne doit pas entrer en vigueur avant sa publication ou un certain temps après.

3. *Délai de publication des règlements*

On peut se demander si le délai de trente jours prévu à l'article 6(1) de la loi sur les règlements n'est pas trop long. En ce qui concerne le processus de publication d'un règlement, on nous apprend qu'un règlement doit être soumis à l'Imprimeur de la Reine au moins le deuxième vendredi précédant le mercredi de la publication, c'est-à-dire 12 jours avant la date de publication. Dans des cas exceptionnels, un règlement peut être accepté pour l'impression dans la *Gazette du Canada* s'il est remis à l'Imprimeur de la Reine le matin du deuxième lundi précédant la date de publication. La *Gazette du Canada* paraît les deuxième et quatrième mercredis de chaque mois (Voir article 3(1) du *Règlement établi en vertu de la loi sur les règlements*). Le plus court délai dans lequel un règlement puisse être publié est de 12 jours, semble-t-il, et qu'il reste possible qu'un règlement ne soit pas publié que 25 jours après qu'on l'a établi, même s'il est remis à l'Imprimeur de la Reine le jour même. Les seules solutions apparentes au problème de la réduction du délai pour sa publication semblent celles-ci: *a*) réduction de la période de 12 jours requise par l'Imprimeur de la Reine et *b*) requête sollicitant que la *Gazette du Canada,* ou du moins sa Partie II, soit publiée toutes les semaines—ou même plus souvent.

Dans certains cas, des éditions spéciales de la *Gazette du Canada* ont été publiées. Ainsi, il y a eu la livraison du vendredi 10 janvier 1969, qui énonce les règlements pris en vertu de la *Loi antidumping.* Il faudrait encourager cette pratique dans les cas appropriés.

La réponse du gouvernement à la question 17 de notre questionnaire («Y a-t-il quelque raison pour ne pas pouvoir publier les règlements dans les quinze jours qui suivent leur établissement?») se lisait ainsi:

> Les règlements pourraient être publiés dans les quinze jours pourvu que l'on dispose de tout le personnel et de toutes les installations nécessaires. Cela entraînerait d'énormes dépenses supplémentaires, tant pour les ministères et les organismes intéressés que pour les organismes de direction. Les éléments qui empêchent actuellement cette publication sont purement d'ordre administratif.

Si les frais ne sont pas exorbitants, nous encouragerions la publication des règlements à une date antérieure.

4. *Codification et index*

L'article 9(1) de la *Loi sur les règlements* prévoit que le gouverneur en conseil peut établir des règlements prévoyant, entre autres, la publication des codifications et du répertoire des règlements.

L'article 7 du règlement établi sous cette disposition stipule:

> Aux époques que le gouverneur en conseil déterminera, il sera publié une codification de tous les règlements alors en vigueur.

Conformément à ce pouvoir, apparemment, le décret du Conseil C.P. 1955-539, D.O.R.S./55-138 avait été adopté et stipulait que soit publiée une codification de tous les règlements en vigueur le 1er janvier 1955, ladite codification devant s'intituler «Décrets, ordonnances et règlements statutaires, Codification 1955». Les règlements n'ont pas été codifiés depuis. Le Comité a été avisé que les règlements présentement en vigueur seront de nouveau codifiés ainsi après l'établissement des nouveaux Statuts revisés du Canada. Ce projet est présentement en voie d'exécution.

Le Comité recommande la codification des règlements (ce qui comporte forcément la revision de chaque règlement afin que toutes ses modifications qu'on y a apportées depuis son entrée en vigueur initiale soient incorporées dans le texte) **beaucoup plus régulièrement et fréquemment que par le passé, et au moins une fois tous les cinq ans.** La codification permet de trouver plus facilement la loi.

Nous allons aussi nous reporter à l'article 19 de la *Loi sur les grains du Canada* qui stipule:

> La Commission doit, au cours du mois d'août de chaque année, publier dans la *Gazette du Canada,* sous forme de codification, tous les règlements établis par elle selon la présente loi et en vigueur le premier jour dudit mois.

C'est là un précédent utile auquel on pourrait recourir dans d'autres lois prévoyant l'établissement de règlements fréquemment modifiés. Nous recommandons, le cas échéant, un recours plus fréquent à de telles dispositions dans les lois, c'est-à-dire lorsqu'un règlement est sujet à de fréquentes modifications.

L'article 8 du Règlement établi en vertu de la *Loi sur les règlements* prévoit:

> 8. Le greffier du Conseil privé doit voir à ce que soient publiés tous les trimestres un répertoire et un tableau codifiés de tous les règlements et modifications, révocations ou autres modifications faites depuis la codification précédente.

L'index et le tableau codifiés des ordonnances et des règlements statutaires que l'on publie tous les trimestres en conformité de ce règlement s'avèrent des documents des plus utiles. Les règlements y sont énumérés par ordre alphabétique d'après leur titre, leur sujet ou le titre de la loi sous laquelle ils sont établis. En outre, cette publication renferme un tableau des ordonnances et des règlements statutaires conformément aux lois habilitantes sous lesquelles ils ont été édictés. Un tel tableau permet de consulter la loi afin de s'assurer des titres et des numéros de tous les règlements adoptés sous une loi quelconque (qui ne sont pas exemptés de la *Loi sur les règlements*) jusqu'à la date indiquée dans le tableau.

Conformément à nos recommandations antérieures, **le Comité recommande que les présents répertoire et tableau mis à jour trimestriellement, des ordonnances et des règlements statutaires fassent mention de tous les règlements qui ont été exemptés de la publication, d'après leur titre (qui devrait être aussi descriptif que possible), la loi sous laquelle ils ont été établis, la date de leur parution et la date de leur présentation.**

Chapitre 7

Dépôt des règlements au Parlement

L'article 7 de la *Loi sur les règlements* prévoit que:

> 7. Tout règlement doit être soumis au Parlement dans les quinze jours qui suivent sa publication dans la *Gazette du Canada* ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours après l'ouverture de la session suivante.

Cette disposition s'applique à tous les règlements visés par la *Loi sur les règlements*. Toutefois, on notera qu'environ vingt-cinq autres statuts du Dominion du Canada renferment des dispositions qui concernent le dépôt au Parlement de règlements rendus sous cette autorité. Certains prévoient que les règlements rendus sous cette autorité seront déposés «le plus tôt possible une fois rendus», «sur-le-champ», «quinze jours après qu'ils auront été rendus», «aussitôt que possible», ou «à la prochaine session».

Dans une certaine mesure, le dépôt des règlements au Parlement doit aller de pair avec leur vérification, les décisions pertinentes du Parlement et leur publication. Toutes ces questions se trouvent étudiées dans d'autres chapitres du présent rapport. M. E. A. Driedger a dit que l'article 7 de la *Loi sur les règlements* a un double objet:

> Faire connaître la loi au public et lui fournir l'occasion de dire ce qu'il en pense. La publicité et la liberté d'expression sont sans doute les meilleures garanties contre les abus de pouvoir. (*«The Enactment and Publication of Canadian Administrative Regulations», 19 Administrative Law Review 129, p. 134.*)

Pour déterminer la valeur pratique de la procédure actuelle concernant le dépôt des règlements suivant l'article 7, il n'est pas inutile d'indiquer en quoi consiste le dépôt d'un règlement.

Un règlement est officiellement déposé quand un membre du Conseil privé dépose à la Chambre la Partie II de la *Gazette du Canada*. On peut se reporter à cet égard à l'article 41(1) du *Règlement* de la Chambre des communes, conçu en ces termes:

> (1) Tout état, rapport ou autre document à déposer devant la Chambre en conformité de quelque loi du Parlement, ou suivant une résolution ou un article du Règlement de cette Chambre, doit être déposé auprès du greffier n'importe quel jour de séance. Un tel état, rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été présenté ou déposé à la Chambre.

Alors, les députés peuvent consulter ou obtenir un exemplaire au bureau des Rapports et documents parlementaires. (*Procès-verbaux et témoignages,* pp. 235-236.) L'article 41(3) du Règlement prévoit qu'une mention de tout document ainsi déposé «doit être consignée aux *Procès-verbaux* du même jour». On croira peut-être que les *Procès-verbaux* portent les règlements à l'attention des députés. Il n'en est rien. Exemple typique, les *Procès-verbaux* du 29 mai 1969, page 1085, où figure le texte suivant:

> *États et rapports déposés auprès du Greffier de la Chambre*
> Les documents suivants, remis au Greffier de la Chambre, sont déposés sur le Bureau, suivant l'article 41(1) du Règlement, savoir: . . .
>
> Par M. Macdonald, membre du Conseil privé de la reine,—Exemplaires des Décrets, ordonnances et règlements statutaires publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada,* mercredi 28 mai 1969, conformément à l'article 7 de la Loi sur les Règlements, chapitre 235, S.R.C., 1952. (Textes français et anglais).

Évidemment, cette déclaration n'informe aucunement les députés de la nature des règlements déposés.

Du point de vue juridique, d'autres raisons expliquent que cette procédure semble inutile pour signaler les règlements aux députés. Les dispositions du décret C.P. 1954-1787, *Règlements en vertu de la loi sur les règlements,* prévoient, à l'article 3(2), que

> (2) Des exemplaires de la Partie II [de la *Gazette du Canada*] et de toutes les codifications de règlements seront distribués aux personnes pouvant avoir droit de recevoir des exemplaires des Statuts du Canada, et pourront être vendus au grand public aux conditions qui seront déterminées à l'occasion par l'Imprimerie de la Reine.

Suivant l'article 10(3) de la *Loi sur la publication des lois,* S.R.C., 1952, c. 230, les membres des deux Chambres du Parlement sont censés recevoir des exemplaires des lois. L'Imprimeur de la Reine a adopté pour règle de distribuer les lois et la Partie II de la *Gazette du Canada* «sur demande écrite seulement», selon les directives d'un manuel à l'usage de l'organisme. Cette exigence, en ce qui concerne les députés, ne figure pas dans la *Loi sur la publication des lois,* ni dans le décret C.P.1953-609 (27 avril 1953), modifié par le décret C.P. 1953-1661 (28 octobre 1953); ceux-ci suivant le manuel, contiennent «des règlements sur la libre distribution aux catégories autorisées». Elle ne figure pas non plus dans le décret C.P. 1955-538, qui modifie à son tour le décret C.P. 1953-609, mais n'est pas mentionné dans le manuel.

Les députés devraient recevoir automatiquement la Partie II de la *Gazette du Canada,* comme il est prévu à l'article 3(2) du décret C.P. 1954-1787. La réception étant posée en principe, il semble que la procédure de dépôt prévue à l'article 7 de la *Loi sur les règlements* ne serait pas nécesaire (si l'on trouvait dans les *Procès-verbaux* plus de détails sur les règlements énoncés) pour informer les députés de l'existence des règlements. En outre, il est manifeste que la procédure actuelle de dépôt n'entoure aucunement d'une plus grande publicité les règlements ou leur existence, compte tenu de la publicité dont ils font déjà l'objet dans la *Gazette du Canada.*

En ce qui concerne l'effet juridique du dépôt, il faut remarquer, par con-

traste, l'attitude généralement adoptée au Royaume-Uni, où les règlements doivent être déposés avant d'entrer en vigueur. Voir l'article 4(1) de la *Statutory Instruments Act,* 1946, cité au chapitre 5.

Il est juste de dire que la procédure actuelle de dépôt prévue à l'article 7 de la *Loi sur les règlements* est une formalité vide de sens. A notre avis, notifier formellement le Parlement des lois édictées en vertu des pouvoirs qu'il délègue à l'exécutif et à l'administration a une valeur constitutionnelle. Si ce n'est la commodité de pouvoir déposer les règlements sous la forme qu'ils revêtent dans la *Gazette du Canada,* rien ne semble justifier l'intervalle éventuel d'un total de 45 jours (30 jours pour la publication et 15 jours supplémentaires) avant le dépôt du règlement au Parlement. **Le Comité recommande que tous les règlements soient présentés au Parlement dès qu'ils ont été transmis au greffier du Conseil privé et enregistrés et numérotés par lui.** Tout retard dans le dépôt d'un règlement aux termes de cette disposition devrait faire l'objet d'un examen du comité permanent des Règlements dont la création est proposée et, s'il y a lieu, d'un rapport à la Chambre. **Le Comité recommande que les Procès-verbaux fournissent, sous la rubrique «États et rapports déposés auprès du Greffier de la Chambre», le titre (aussi descriptif que possible) et tout règlement, la loi en vertu de laquelle il est édicté, sa date d'adoption et celle à laquelle il a été transmis.**

Lorsque le Parlement ne siège pas parce que les Chambres ont été dissoutes, prorogées ou ajournées, le règlement doit être immédiatement déposé lors de la reprise de la session. Par ailleurs, en cas de prorogation ou d'ajournement, on pourrait établir que le dépôt d'un règlement auprès du greffier de la Chambre un jour quelconque (et non pas simplement un jour de séance) serait, à toutes fins, jugé dépôt du règlement auprès de la Chambre. La disposition exigerait une modification de l'article 41(1) du Règlement.

A notre avis, il serait souhaitable de modifier la *Loi sur les règlements* afin d'accorder expressément à chaque Chambre le pouvoir de déterminer par elle-même ce qui constitue un «dépôt». La modification, en conséquence, entérinerait la pratique actuelle. Citons la loi du Royaume-Uni intitulée *Laying of Documents before Parliament* (*Interpretation*) *Act,* 1948, ch. 59, qui comporte une disposition semblable à l'égard des Chambres du Parlement au Royaume-Uni et qui a été promulguée «pour supprimer les doutes».

Chapitre 8

Examen des règlements

1. *Généralités*

Il nous semble évident, en principe, que le Parlement doit s'inquiéter de la nature et de la qualité des lois édictées en vertu des pouvoirs qu'il accorde au gouverneur en conseil, aux ministres, ou à d'autres personnes ou organismes. «Accorder des pouvoirs généraux, si justifiés soient-il, suppose pour le législateur le devoir de surveiller de près la marche de l'administration.» (Louis L. Jaffe, *Judicial Control of Administration Action* (1965), page 41). Le Parlement, en sa qualité d'institution, ne peut revoir directement et de façon satisfaisante toute la législation subordonnée.

Il serait utile d'examiner le mécanisme prévu par les Parlements dans d'autres pays pour revoir ce genre de législation. Ici, il convient de dire que le problème central que pose l'examen, par le Parlement, de la législation qui provient de l'exécutif ou de l'administration, c'est la mesure où le Parlement doit tenter d'influencer et de contrôler la marche de l'administration. S'il va trop loin et s'engage trop à fond dans l'administration quotidienne, il va à l'encontre des raisons profondes qui l'ont poussé tout d'abord à cette délégation de pouvoirs législatifs: manque de temps; manque de connaissances des questions techniques; nécessité de décider rapidement en cas d'urgence, etc. Voir le chapitre 1. Ce'st dans cette perspective qu'il convient d'étudier brièvement l'expérience acquise ailleurs.

2. *Historique de l'examen des règlements par le Parlement*

En Angleterre, en 1925, inquiète de la façon plutôt routinière dont elle avait l'habitude d'approuver, lorsque la loi l'exigeait, les lois subordonnées, la Chambre des lords a établi un comité spécial des ordonnances chargé d'examiner les règlements qui exigeaient, avant d'entrer en vigueur, une décision positive et un rapport pertinent à la Chambre. Comme M. Kersell l'a indiqué, le comité prend en considération les quatre points suivants:

(1) si les dispositions mettent en jeu des politiques ou des principes importants;
(2) dans quelle mesure l'ordonnance particulière repose sur un précédent;

(3) si l'instrument peut être adopté par la Chambre sans qu'elle y prête une attention particulière ou si on doit poursuivre davantage l'enquête spéciale avant que la Chambre prenne une décision, et, dans l'affirmative, quelle forme l'enquête pourrait revêtir;

(4) si le Comité doute tant soit peu que l'instrument soit constitutionnel, il doit faire rapport à la Chambre en conséquence. (*Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* (1960), p. 29)

En 1931, le Sénat du Commonwealth d'Australie instituait un comité permanent des règlements et ordonnances chargé d'examiner les règlements et d'établir:

(1) qu'ils étaient conformes aux lois;

(2) qu'ils ne violaient pas indûment les droits et les libertés de la personne;

(3) qu'ils ne subordonnaient pas les droits et les libertés des citoyens aux décisions administratives plutôt qu'aux décisions judiciaires;

(4) qu'ils visaient le détail administratif et non pas des questions de fond qui devraient relever du législateur.

Il faudrait peut-être souligner que les membres du Sénat d'Australie ne sont pas désignés mais élus.

Au Royaume-Uni, en 1932, le comité Donoughmore chargé d'étudier les pouvoirs des ministres a accordé peu d'attention au comité déjà existant de la Chambre des lords et a fait les recommandations suivantes à propos de l'examen rigoureux des règlements par les deux Chambres:

XIV. Les Règlements des deux Chambres devraient exiger que soit institué dans chaque Chambre du Parlement, au début de chaque session, un petit comité permanent qui . . . étudierait chaque règlement ou chaque règle édicté dans l'exercice du pouvoir législatif délégué et déposé auprès de la Chambre suivant les exigences de la loi, et en ferait rapport . . .

Chaque règlement ou chaque règle édicté par le ministre dans l'exercice du pouvoir législatif délégué et déposé auprès de la Chambre conformément aux exigences de la loi, serait déféré au comité. Le comité étudierait le règlement ou la règle sur-le-champ et en ferait rapport à la Chambre dans un intervalle de quatorze jours entiers à compter du jour du dépôt du règlement ou de la règle.

Le comité ne se prononcerait pas sur la valeur du règlement ou de la règle, mais indiquerait:

(1) si une question de principe était en jeu;

(2) si le règlement ou la règle entraînait un impôt;

(3) si le règlement ou la règle était
a) de manière permanente, récusable; ou
b) jamais récusable, c'est-à-dire, incontestable dès le début; ou
c) récusable pour une période déterminée et subséquemment irrécusable et, en pareil cas, la durée de la période déterminée;

(4) s'il y avait, en tout ou en partie, consolidation;

(5) s'il y avait un caractère spécial du règlement ou de la règle qui méritait l'attention de la Chambre;

(6) si des circonstances entourant la préparation du règlement ou de la règle méritaient une attention semblable;

(7) si le règlement ou la règle devait être marqué d'un astérisque, du fait de son caractère exceptionnel, et assujéti à la procédure indiquée ci-dessous. (Rapport, p. 67-69).

Ces recommandations n'ont rien donné immédiatement. Toutefois, en 1944, la Chambre des communes britannique a établi un comité spécial

des règlements et ordonnances statutaires. Il devait examiner la législation subordonnée «pour déterminer si on devait la signaler tout particulièrement à la Chambre pour l'un des motifs suivants:

i) elle grève les revenus publics ou renferme des dispositions qui exigent des paiements à l'Échiquier ou à un ministère de l'État ou à quelque autorité locale ou publique en retour de tout permis ou consentement ou service accordé, ou fixe la somme des frais ou des versements;
ii) elle découle d'une loi portant des dispositions particulières écartant une contestation devant les tribunaux, en tout temps ou à l'expiration d'une période déterminée;
iii) elle semble faire un usage inhabituel ou inattendu de certains pouvoirs conférés par la loi dont elle découle;
iv) elle prétend avoir un effet rétroactif alors que la loi dont elle découle ne confère aucune autorisation expresse à cette fin;
v) il semble y avoir eu un retard injustifiable dans sa publication ou dans son dépôt auprès du Parlement;
vi) il semble y avoir eu un retard injustifiable dans l'avis donné à l'Orateur suivant la clause conditionnelle du paragraphe 1 de l'article 4 de la *Statutory Instruments Act,* 1946, à propos de l'instrument qui entre en vigueur avant son dépôt auprès du Parlement;
vii) pour une raison particulière, sa forme ou son objet demande des éclaircissements;
viii) la rédaction du projet semble fautive;

En Afrique du Sud, en 1949, un comité spécial de la Chambre d'Assemblée du Parlement de l'Union sud-africaine a recommandé la nomination d'un «fonctionnaire» qui examinerait les règlements et ferait un rapport pertinent à la Chambre, à l'égard de l'un ou de l'autre des points suivants:

a) Ils semblent faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi dont ils découlent.
b) Ils tendent à une usurpation du contrôle de la Chambre sur les dépenses et les impôts.
c) Ils tendent à exclure l'autorité des tribunaux juridiques sans l'appui d'une loi explicite.
d) Pour une raison quelconque, leur forme ou leur objet exige des éclaircissements ou une attention spéciale.

En Inde, en 1953, la Chambre du peuple a établi un comité sur la législation subordonnée. Le comité devait vérifier «si les pouvoirs de réglementation, et le reste, conférés par la constitution ou délégués par le Parlement, étaient exercés à bon droit dans la mesure de la délégation», et faire rapport à la Chambre. En examinant les règlements, le comité devait vérifier:

(1) Si l'ordonnance était conforme à l'objet général de la Constitution, ou de la loi dont elle découlait;

(2) si elle traitait de sujets qui, de l'avis du comité, relèveraient plutôt d'une loi du Parlement;

(3) si elle entraînait des impôts;

(4) si, directement ou indirectement, elle excluait la compétence des tribunaux;

(5) si elle rendait rétroactive l'une ou l'autre des dispositions à l'égard desquelles la Constitution ou la loi ne donnait pas expressément un pouvoir semblable;

(6) si elle grevait de dépenses le Fonds consolidé de l'Inde ou la trésorerie publique;

(7) si elle semblait faire quelque usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la Constitution ou la loi dont elle émanait;

(8) s'il semblait y avoir eu un retard injustifiable dans sa publication ou dans son dépôt auprès du Parlement;

(9) si, pour une raison quelconque, sa forme et son objet exigeaient des éclaircissements.

En Nouvelle-Zélande, l'article 360 du Règlement de la Chambre des représentants est rédigé en ces termes:

360. Comité de revision des lois—Au début de chaque session, il sera institué un comité de revision des lois qui examinera tous les projets de loi renfermant des dispositions d'un caractère technique et juridique qui lui seront déférés, et qui examinera tout règlement établi ou publié en conformité ou en vertu de la *Regulations Act* 1936 dont il sera saisi, pour déterminer s'il conviendrait de le signaler tout particulièrement à la Chambre pour l'un des motifs suivants:

a) il transgresse indûment les droits et les libertés personnelles;

b) il semble faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi dont il émane;

c) pour une raison spéciale, sa forme ou son objet exige des éclaircissements.

Le comité est autorisé à siéger pendant toute période d'ajournement ou de congé; à exiger de tout ministère intéressé de l'État qu'il soumette un mémoire ou délègue un témoin pour expliquer tout règlement qu'il sera en voie d'examiner; à faire rapport à la Chambre ou au gouvernement de temps à autre.

Au Manitoba, un comité permanent des ordres et règlements statutaires a été établi en 1960 pour étudier les règlements qui lui sont déférés en vertu de la loi. Ce comité applique les principes suivants dans l'étude des règlements:

a) Les règlements ne doivent contenir aucune mesure législative de fond qui devrait être décrétée par l'Assemblée législative, mais doivent se borner aux questions administratives.

b) Les règlements doivent strictement s'accorder avec la loi dont ils découlent et, à moins d'y être autorisés par la loi, ne doivent pas avoir d'effet rétroactif.

c) Les Règlements ne doivent pas exclure la juridiction des tribunaux.

d) Les Règlements ne doivent pas imposer d'amende, de peine d'emprisonnement ou autre, ou encore laisser à la personne accusée d'un délit le soin de prouver son innocence.

e) Un règlement ayant trait aux libertés de la personne doit se borner strictement aux choses autorisées par la loi.

En 1963, la province de la Saskatchewan établissait un régime en vertu duquel l'Assemblée législative nomme au début de chaque session un comité spécial des règlements. Celui-ci s'inspire des critères suivants dans son examen des règlements:

a) Qu'ils imposent une dépense de deniers publics ou prescrivent un versement à une autorité publique autre que celles que prévoit expressément la loi;

b) Qu'ils ne relèvent pas de la juridiction des tribunaux;

c) Qu'ils font un usage extraordinaire ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi;

d) Qu'ils prétendent avoir un effet rétroactif alors que la loi dont ils découlent ne leur en confère pas l'autorité expresse;

e) Qu'ils ont été insuffisamment promulgués;

f) Que leur signification n'est pas claire.

Il est intéressant de passer en revue les points saillants de l'histoire parlementaire canadienne en ce qui a trait à l'étude législative des règlements. En 1943, lors du débat sur l'Adresse, l'honorable Brooke Claxton déclarait (*Débats,* 1943, vol. I, p. 299) ce qui suit:

... la coutume qui consiste à déposer les décrets est, pour toutes fins pratiques,

vide de sens. Je propose que les décrets soient référés à un comité pour étude, je ne dis pas tous les décrets, mais du moins ceux qui ont l'effet d'une législation d'un caractère général. Même lorsqu'ils seront référés au comité, tous les décrets de cette nature ne seraient pas étudiés; mais si le comité est d'avis qu'une question particulière doit être étudiée, il pourra discuter ce décret, se le faire expliquer par les hauts fonctionnaires du ministère et soumettre son rapport à la Chambre. Cela pourrait s'accomplir très rapidement. De cette façon, il serait possible d'améliorer la rédaction de ces décrets qui laissent parfois fort à désirer. On pourrait ainsi exercer un contrôle sur l'exécutif, avoir la chance d'exprimer des griefs et enfin faire observer le très important principe de la suprématie du Parlement.

En 1950, lors de l'adoption de la *Loi sur les règlements* actuelle, le premier ministre faisait les observations suivantes (*Débats,* 1950, vol. III, p. 3137):

Nous ne sommes pas d'avis qu'il y a lieu de recommander la création d'un comité de cette nature en ce moment, car la plupart des règlements statutaires doivent être établis par le gouverneur en conseil, et ceci nous donne beaucoup de temps pour en prendre connaissance, tandis qu'au Royaume-Uni ce sont surtout des commissions ou d'autres organismes de la couronne qui prennent ces initiatives. Aucune personne comptable au Parlement ou au public n'entend parler de ces règlements avant qu'ils deviennent lois. Les attributions du comité du Royaume-Uni comportent de grandes restrictions qui ne s'adapteraient probablement pas à notre situation. Ce comité doit faire rapport afin d'indiquer si l'ordonnance enfreint sept principes énoncés. S'il n'en est rien, le comité ne s'en occupe pas. Si elle les enfreint, il signale la chose. Nous ne croyons pas que cette façon de procéder constitue un remède approprié à notre situation.

Cela veut dire que, de l'avis du gouvernement de l'époque, l'examen du corps législatif et celui du corps exécutif rempliraient, de fait, la même fonction de base.

En 1964, le Comité spécial de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes publiait son quinzième rapport (alinéas 10 et 12 déposés à la Chambre le 14 décembre 1964) dont voici un passage:

12. Votre Comité recommande l'institution des six comités permanents suivants, appelés, aux fins du présent rapport, les autres comités permanents, et dont les fonctions sont ci-après décrites:

e) *Comité permanent de la délégation du pouvoir législatif*

Ce comité surveillerait l'usage que fait l'exécutif des pouvoirs que lui confèrent les statuts, avec mission de signaler au Parlement toute propension de la part de l'exécutif à outrepasser son autorité. L'appréciation des mérites de la délégation du pouvoir législatif ou de la politique qui inspire cette délégation devrait être soustraite à ses attributions; ou devrait s'attendre, par contre, à le voir attirer l'attention du Parlement sur tous règlements ou instruments qui impliquent un engagement de deniers publics, qui confèrent le privilège de ne pas être jugé par les tribunaux, qui ont un effet rétroactif injustifié, qui relèvent un usage inhabituel ou inattendu d'un pouvoir accordé par statut, ou qui excèdent d'autre façon la délégation d'autorité par le statut organique.

Dans son rapport la *Ontario Royal Commission—Inquiry into Civil Rights,* 1968, recommande à la page 378 l'établissement d'un comité législatif chargé d'examiner à fond les règlements ayant trait à ces principes:

a) Ils ne doivent pas contenir de dispositions énonçant une nouvelle politique, mais se borner à des détails visant à donner effet à une politique établie par la loi.

b) Ils doivent s'accorder strictement avec le statut leur conférant des pouvoirs, surtout en ce qui a trait aux libertés de la personne.

c) Ils doivent être exprimés en termes précis et dépourvus d'ambiguité.
d) Ils ne doivent avoir aucun effet rétroactif à moins d'y être autorisés clairement par la loi.
e) Ils ne doivent pas exclure la juridiction des tribunaux.
f) Ils ne doivent pas imposer d'amende, de peine d'emprisonnement ou autre.
g) Ils ne doivent pas laisser à la personne accusée d'un délit le soin de prouver son innocence.
h) Ils ne doivent imposer aucun impôt (mais peuvent fixer le montant des droits d'une licence ou autre).
i) Ils ne doivent pas faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs délégués.
j) Des pouvoirs généraux ne doivent pas être exercés pour établir un tribunal judiciaire ou administratif.

A la page 377 du rapport, on soulignait ceci:

> Le mandat du comité doit exclure l'examen de considérations sur la politique de la loi habilitante ou sur le bien-fondé des règlements.
>
> La politique de la loi, ayant été établie par le corps législatif après débat et discussion, ne devrait pas être remise en délibération au comité. Le bien-fondé des règlements, c'est-à-dire une évaluation de leur nécessité et de leur efficacité dans le cadre de la politique approuvée et prévue par la loi, sont autant de questions dont le gouvernement est responsable devant le corps législatif. Le comité n'est pas censé devoir surveiller le fonctionnement des ministères du gouvernement. Si le comité n'a pas à examiner la politique ou le bien-fondé des règlements, il devrait pouvoir accomplir sa tâche sans esprit de parti comme cela s'est fait au Royaume-Uni et au Manitoba.

Donnant suite à cette recommandation, le gouvernement de l'Ontario a présenté le bill 125 à l'Assemblée législative. A l'heure qu'il est, le bill a subi deux lectures, le 17 avril 1969 et le 2 mai 1969. En voici un extrait:

S.R.O. 1969, c. 349, modifié — 1. La *Loi sur les règlements* est modifiée par l'addition de l'article suivant:

Comité spécial des règlements — 12. — (1) Au début de chaque législature, un comité spécial de l'Assemblée législative sera nommé pour la durée de la législature, lequel sera appelé le *comité spécial des règlements et autorisé à siéger pendant toutes les sessions de l'Assemblée législative.*

Règlements déférés — (2) Chaque règlement est par les présentes déféré de façon permanente au comité spécial sur des règlements aux fins du paragraphe 3.

Mandat — (3) Le comité spécial des règlements examinera les règlements surtout en ce qui a trait à la portée et aux modalités de l'exercice des pouvoirs législatifs délégués, sans toutefois tenir compte du bien-fondé de la politique ou des objectifs devant être réalisés par les règlements ou les lois habilitantes, et s'occupera des questions qui lui seront déférées de temps à autre par l'Assemblée législative.

Autorisation de convoquer des personnes — (4) Le comité spécial des règlements peut interroger n'importe quel membre du conseil exécutif ou autre fonctionnaire désigné par lui au sujet de n'importe quel règlement établi aux termes d'une loi qui entre dans le cadre de son administration.

Rapport — (5) Le comité spécial des règlements doit, de temps à autre, faire rapport à l'Assemblée législative de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations.

3. *Fonctions d'un comité d'examen*

Les fonctions du Comité d'examen de la Chambre des communes du Royaume-Uni sont décrites par un de ses présidents en ces termes:

> Si les députés étaient tous parfaits et capables d'accomplir une somme inestimable

de travail, ils devraient lire eux-mêmes tous les instruments statutaires et, s'ils le désiraient, ils pourraient prendre note de ceux qu'ils n'approuvent pas, mais pour leur éviter de le faire, notre Comité a été constitué. Nous avons pour fonction de les étudier et de présenter un rapport à la Chambre qui se chargera d'y donner suite si, à notre avis, il s'y trouve quelque chose d'inattendu ou s'il y a un délai injustifiable ou un point à tirer au clair.» (*Minutes of Proceeding for Third Report of Select Committee on Procedure,* H.C., 189-1 de 1946, alinéa 4704, Sir Charles MacAndrew). Cité à la page 93 de Griffith & Street, *Principles of Administrative Law* (3e édition, 1963).

Tous les comités d'examen ont en commun les caractéristiques suivantes: ce sont des comités relativement restreints. Ils se fient beaucoup aux examens préliminaires et aux rapports de leur conseiller juridique; ils se soucient davantage de la forme, du libellé et de l'application des règlements que du fond; ils sont objectifs et dépourvus d'esprit de parti; et ils font rapport des résultats de leurs examens au corps législatif. Les mesures que celui-ci pourra prendre à l'égard d'un règlement dépendront du libellé des lois et règlements applicables.

La documentation dont on dispose a trait surtout au Comité de la Chambre des communes britannique. Nous citons les observations suivantes au sujet de ses travaux:

> En résumé: la somme de travail, en grande partie des besognes fastidieuses, accomplie par le comité avec l'aide du conseiller de l'Orateur est considérable. La valeur et l'importance de ce travail sont indéniables. L'existence même du comité doit empêcher qu'il y ait plus de lacunes que le comité n'en découvre; il n'y a pour ainsi dire plus de retard dans la publication et les dépôts au Parlement; les instruments statutaires sont devenus beaucoup plus intelligibles. (Griffith & Street, *Principles of Administrative Law,* (3e édition 1963) à la page 99).
>
> Depuis 1944, le Comité spécial des instruments statutaires existe de façon continue et accomplit un travail précieux, contrairement à l'avis de nombreux spécialistes et hauts fonctionnaires, selon lesquels ses tâches étaient irréalisables, peu souhaitables, et ainsi de suite. (H.W.R. Wawe, *Administrative Law* (2e édition, 1967) à la page 319.)
>
> Bien que son mandat fût rigoureusement limité, le Comité spécial des instruments statutaires a réussi dans une large mesure à susciter des mesures législatives qui ont précisé le processus de la délégation, réduit de beaucoup ses usages répréhensibles, éveillé une opinion publique bien informée, et même enrayé la verbosité des rédacteurs de mesures législatives par délégation. Les ministères rédigent avec plus de soin la nouvelle législation par délégation après avoir été réprimandés par le Comité . . . Les fonctionnaires le craignent et le cabinet le respecte. (J.A. Corry, *The Prospects for the Rule of Law,* Hodgetts and Corbett ed. *Canadian Public Administration,* (MacMillan Company, 1960) pages 547 et 548.)
>
> En outre, le comité a de lui-même amélioré sensiblement le travail des ministères en ce qui touche à la lucidité du libellé et à l'usage des pouvoirs. Son existence même a eu un effet salutaire sur ces questions importantes. Les retards dans la publication, les avis et les dépôts ont pour ainsi dire disparu depuis six ans. Aucun autre abus grave n'a vraiment eu à retenir l'attention de la Chambre. (John E. Kersell, *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* (1960) à la page 60.)

4. *Un nouveau comité permanent des règlements*

Il conviendrait ici de parler de l'efficacité de l'examen actuel de la forme et du libellé par le bureau du Conseil privé, tel qu'il est décrit au chapitre 4. Dans le cadre de ses objectifs précis, cet examen remplit un rôle utile et nous n'avons pas hésité à en recommander le maintien. Ce qui est significatif, c'est qu'il s'agit d'une revue par l'exécutif de ses propres lois.

Comme tel, à notre avis, il ne saurait remplacer un examen par le corps législatif des lois de l'exécutif.

D'après les témoignages entendus et les mémoires étudiés, nous sommes convaincus que *a*) le Parlement a un rôle particulier à jouer dans l'examen de certains aspects du processus par lequel les règlements sont établis et *b*) ce rôle exige un comité comme instrument dont la fonction principale serait de signaler à la Chambre les questions ayant trait aux règlements selon les critères que nous donnons plus loin dans le présent chapitre.

Le Comité recommande donc qu'un nouveau comité sur les règlements (ci-après dénommé le comité d'examen) **soit institué,** doté des caractéristiques suivantes:

(1) Ce comité devrait être un comité permanent de la Chambre des communes.

Comme nous l'avons vu, le premier comité d'examen établi au Commonwealth fut le Comité des ordres spéciaux de la Chambre des Lords, institué en 1925; son pendant pour la Chambre des communes, le Comité spécial des règlements et ordres statutaires ne fut créé qu'en 1944. En novembre 1952, le vicomte Stansgate proposait la création d'un comité mixte des deux Chambres chargé d'examiner la législation par délégation. Cependant, du fait que la limite de la compétence a toujours été différente dans les deux Chambres, il semble que sa proposition ait été inacceptable sur le plan politique.

Sir Cecil Carr donne une autre raison en faveur de deux comités:

> Pourquoi, demandera-t-on, les deux Chambres ne pourraient-elles créer un comité mixte au lieu d'avoir deux comités séparés, indépendants l'un de l'autre? Et bien, il ne faut pas s'attendre que les institutions britanniques fonctionnent selon des principes rigoureusement logiques. Dans le passé, la Chambre des communes n'a eu guère d'enthousiasme pour les comités conjoints; de toute façon la première et la deuxième Chambres aborderaient la question différemment. En 1950, une résolution approuvant un projet de décret du Conseil qui accordait des immunités et privilèges à l'Union universelle des postiers fut approuvée sans difficulté par les Communes, pour ensuite être bloquée à la Chambre des Lords; le gouvernement la retira alors, les Communes devant, par la suite, humblement rescinder leur approbation. Peut-être les deuxièmes chambres sont-elles en meilleure posture pour faire des examens minutieux et préparer des rapports: les représentants de notre Chambre des Lords sont nombreux à avoir une expérience de l'exécutif; les pairs sont «moins gênés par les distractions pressantes du travail quotidien» et sont «moins esclaves des allégeances de parti»; leurs services peuvent assurer un élément de continuité. Deux cribles sont forcément supérieurs à un seul. («Parliamentary Control of Delegated Legislation», *Public Law,* 1956, p. 200 aux pages 210 et 211.)

En Australie, le seul comité d'examen, le Comité permanent des règlements et ordonnances, fut créé par le Sénat en 1931. M. Kersell analyse les avantages de l'examen de la Chambre haute en ces termes:

> Il semblerait . . . d'après une comparaison du comité du Sénat australien et du comité de la Chambre des communes britannique que, même si le comité de la Chambre est utile, un comité de la Chambre haute comparé à un comité mixte, jouisse d'un certain nombre d'avantages importants qui le rendent plus efficace. Le plus important de ces avantages, à n'en pas douter, c'est que ses actes et déclarations ne menacent pas la stabilité du gouvernement. Ainsi, le comité est libre

d'examiner les instruments d'une façon générale au départ, peut-être, selon ses désirs, sans que les questions de fond soient exclues. Ses rapports, même lorsqu'ils critiquent sévèrement le fond des mesure législatives par délégation, seront vraisemblablement étudiés à leurs mérites plutôt que d'après la politique des partis.

Le gouvernement d'Australie a trouvé le moyen, en quatre occasions importantes au moins, de donner suite aux critiques du Comité du Sénat en faisant les concessions appropriées plutôt qu'en se rebiffant pendant un temps avant d'apporter discrètement les changements nécessaires.

En outre, une deuxième chambre et ses comités, sont moins pressés par l'horloge ou le calendrier que ne le sont la Chambre basse et ses comités. Ils sont moins distraits par les exigences des problèmes politiques et gouvernementaux. On trouve dans leurs rangs, du moins en Grande-Bretagne, en Australie et au Canada, une proportion élevée d'hommes capables, dont certains ont une longue expérience de l'exécutif et de l'administration. Surtout en Grande-Bretagne et au Canada, et en Australie dans une mesure appréciable, on trouve au sein des comités de la deuxième chambre cet élément précieux de continuité qu'il est souvent difficile de maintenir dans la composition des comités de la Chambre . . .

Une question se pose maintenant: un comité du Sénat au Canada sera-t-il aussi efficace qu'en Australie, où les membres du Sénat sont élus alors qu'au Canada ils sont nommés? On comprend que le Sénat canadien soit une chambre beaucoup plus réservée que ne l'est le Sénat australien, mais cela ne veut pas dire forcément que les rapports d'un comité d'examen composé de sénateurs canadiens n'auraient aucune valeur. Beaucoup dépendrait de la qualité des rapports qui, à son tour, dépendrait de la qualité des sénateurs nommés au comité et de la compétence du conseiller ou des conseillers du comité. Le Sénat canadien a, dans le passé, institué des comités de grande valeur, et rien n'indique qu'il ne saurait le faire dans l'avenir. Si un comité d'examen du Sénat pouvait produire des rapports d'une qualité comparable à celle de ceux d'autres comités du Sénat canadien et de ceux du Comité des règlements d'Australie, ces rapports seraient très convaincants. Ils pourraient peut-être l'être encore davantage s'ils étaient faciles d'accès, non seulement pour les sénateurs, mais aussi pour les députés... (*Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* (1960), pp. 76-79.)

En Inde, le Comité d'examen est un comité de la Chambre basse, ce qui est forcément le cas en Nouvelle-Zélande, qui n'a qu'une Chambre. Les recommandations de la Commission McRuer visent un Parlement composé d'une seule chambre et ne sont donc pas utiles sur ce point.

Les avis au comité étaient partagé sur la question de l'opportunité d'avoir un comité mixte des deux Chambres plutôt qu'un comité permanent de la seule Chambre des communes, certains de ces membres estimant que le caractère non électif et non représentatif du Sénat le rendait inapte à ce rôle; mais à la lumière de notre mandat, selon lequel le comité était chargé de «faire rapport sur les procédures de revision, *par la Chambre,* des actes établis en vertu d'une loi quelconque du Parlement du Canada» (l'italique est du Comité), nous avons décidé devoir de toute façon nous en tenir à recommander la création d'un comité de la Chambre des communes. Nous recommandons donc l'institution d'un nouveau comité permanent de la Chambre des communes chargé de l'examen des règlements.

Il faut ajouter que nous avons songé sérieusement à faire examiner les règlements par les comités permanents actuels de la Chambre—chaque comité étant chargé d'étudier les règlements dans son domaine de compétence particulier. Bien entendu, ces comités seraient mieux préparés pour examiner les règlements du point de vue de la politique du gouvernement que ne le serait un comité spécial chargé surtout des modalités ayant trait à

l'exercice des pouvoirs législatifs délégués. Nous avons cependant conclu qu'un examen continu et soutenu des règlements exigeait la création d'un nouveau comité permanent des règlements. Nous traiterons plus tard du rôle important qu'à notre avis les comités permanents devraient jouer quant à l'essence même des règlements.

(2) Tous les règlements devraient lui être déférés en permanence.

La *Loi sur les règlements* devrait prévoir que tous les règlements, tels que définis par la loi, y compris les règlements existants, devraient être déférés en permanence au comité d'examen. C'est le principe de base en Australie, en Saskatchewan et au Manitoba, et il est à noter que le bill 125 de l'Ontario prévoit la même chose. Plus précisément, chaque règlement doit être déféré d'office au comité d'examen dès qu'il est transmis au greffier du Conseil privé. Grâce à cette règle, le comité peut examiner le même règlement plus d'une fois s'il le désire. Il est à noter qu'aux termes de la définition du mot «règlement», le travail du comité portera sur un domaine étendu: les directives des ministères, les décrets du Conseil qui ajoutent aux annexes aux lois ou en suppriment des passages, les décrets du Conseil sur les prérogatives, les règlements des organismes indépendants, les règlements qui n'ont pas à être publiés, ainsi que les cas ordinaires de pouvoirs de réglementation, à condition toujours qu'ils représentent l'exercice de pouvoirs législatifs.

(3) Il devrait s'efforcer d'être objectif et dépourvu d'esprit de parti dans l'exercice de ses fonctions.

Le comité d'examen devrait aborder son travail aussi objectivement, impartialement que possible. Cela semblerait être l'un des aspects les plus significatifs des comités d'examen des autres gouvernements; nous entrerons dans les détails plus loin dans le rapport.

(4) Il devrait compter un petit nombre de membres afin d'être efficace.

Le comité d'examen devrait être composé d'au moins sept membres et d'au plus douze. Il est à noter qu'au Royaume-Uni le Comité d'examen de la Chambre des communes, laquelle compte beaucoup plus de membres que la Chambre canadienne, est composé de onze membres. Le comité lui-même devrait être autorisé à fixer son propre quorum. L'article 65(6) du Règlement prévoit actuellement qu'une majorité des membres du comité en constituera le quorum. Le comité anglais a un quorum de trois. Il importe que l'absence de quorum ne nuise pas au travail du comité.

(5) Pour prouver l'objectivité du comité, des membres de divers partis devraient se succéder comme président.

L'objectivité du comité devrait être évidente à cause du choix de son président.

Au Royaume-Uni, le comité de la Chambre des communes a pour tradition de nommer comme président un membre de l'opposition. Dans la plupart des autres juridictions, il semble qu'un membre du gouvernement soit le président.

En Inde, le président du Comité d'examen est désigné par l'Orateur mais l'Orateur adjoint, s'il est un député, devient d'office président. Il est arrivé une fois au moins que le président soit un membre de l'opposition. Voir M. P. Jain «Parliamentary Control of Delegated Legislation in India» (1964) *Public Law* 3 et 152, pp. 172-175.

On a suggéré que la pratique britannique admet le principe, qu'étant donné que le comité examine le travail des ministères du gouvernement, «un député du parti au pouvoir puisse se sentir embarrassé à la présidence en raison d'un conflit entre ses sentiments de loyauté» (Jain, *supra,* p. 172).

D'autre part, M. Kersell donne le témoignage suivant, favorable au fait d'avoir un membre du gouvernement comme président:

> . . . l'avantage d'avoir comme président un membre important du propre parti du gouvernement serait, je pense, comme me l'a dit le sénateur Wood dans ces termes mêmes, qu'il aurait beaucoup plus facilement accès auprès d'un ministre quelconque ou du ministre auquel incombe principalement la responsabilité de promouvoir un décret du Conseil dans le Cabinet. S'il y avait des restrictions à apporter à un document, il lui serait plus facile de le faire de façon officieuse. Je suis persuadé qu'il vaut mieux faire les choses de façon officieuse, lorsque c'est possible, plutôt que d'engager une lutte à outrance en public. (*Procès-verbaux et témoignages,* p. 90.)

Cette suggestion notons-le, a été faite dans le contexte d'une proposition visant à ce que la majorité des membres du comité appartienne à l'opposition.

Nous n'estimons pas qu'une règle obligatoire doive être imposée sur ce point, mais nous espérons voir s'établir une tradition permettant qu'on puisse en quelque sorte alterner la présidence entre le gouvernement et les membres de l'opposition.

(6) Normalement, ses séances devraient être publiques.

Le comité d'examen devrait normalement tenir ses réunions en public mais avoir le droit de siéger à huis clos au besoin. Les réunions du Comité britannique ne sont pas publiques mais il ressort de renseignements fournis à l'un de nos membres que certains membres du comité britannique actuel estiment qu'il pourrait être utile d'avoir quelques réunions publiques. Dans le Manitoba et la Saskatchewan, la règle générale veut que les réunions du Comité d'examen soient publiques. Nous estimons que si les réunions publiques peuvent dans certains cas, s'opposer à l'objectivité du comité, l'intérêt primordial de la question réside dans l'accessibilité de la procédure législative. Ne l'oublions pas, le comité d'examen traite de règlement qui, devenus lois, appartiennent au domaine public.

(7) Il devrait être autorisé à siéger en dehors des sessions du Parlement.

Le comité d'examen devrait avoir le droit de siéger pendant les vacances et, si possible, quand la Chambre est prorogée. Le cas est prévu en Saskatchewan et au Manitoba mais non en Angleterre. Le travail des autorités réglementantes se poursuit tout au long de l'année et le travail du comité d'examen serait sérieusement compromis s'il n'avait le droit de siéger quand la Chambre est prorogée.

Beauchesne déclare que les comités ne peuvent être autorisés à siéger

après la prorogation (*Précis de Procédure parlementaire,* 4e édition, 1958, page 249). Nous ne sommes pas trop sûrs du bien-fondé de cette règle parlementaire et nous aimerions traiter ce point plus à fond dans un rapport ultérieur.

(8) Il devrait avoir un personnel approprié.

Le comité d'examen devrait être assisté d'un personnel approprié qui comprendrait, en particulier, un légiste possédant une expérience législative pertinente. D'autres parlements qui possèdent des comités d'examen, soulignent à l'envi l'importance du rôle de ce légiste. Il devrait examiner tous les règlements dont le comité est saisi, lui préparer des rapports à ce sujet, s'aboucher au nom du comité avec les divers ministères et organismes gouvernementaux et aider le comité à préparer son programme. Pour souligner son objectivité ou celle du comité suivant le cas, il devrait être désigné par M. l'Orateur, après consultation avec le comité, et non point par le gouvernement.

(9) Il devrait examiner les règlements en fonction de six critères.

En ce qui concerne les fonctions du comité d'examen la question à la fois la plus simple et la plus importante est de savoir s'il faut ou non l'autoriser à examiner les questions de politique gouvernementale et faire rapport à ce sujet. S'il faut s'en tenir à la position officielle dans d'autres juridictions où l'on trouve des comités d'examen, ceux-ci n'envisagent pas la politique administrative ou les mérites d'un règlement—mais seulement certains aspects qu'on pourrait, en gros, assimiler à des questions de forme relatives à l'*application* des mesures. On prétend qu'éviter tout examen des principes dont les règlements s'inspirent aboutit à une étude plus objective et plus pratique de ceux-ci et permet au comité d'établir dans un délai raisonnable tous les règlements qui lui sont soumis; si les comités devaient examiner et la forme *et* les principes directeurs, ils s'enliseraient sans espoir.

Après réflexion, nous avons conclu à la validité de ces remarques et nous recommandons que les travaux du comité d'examen portent surtout sur certains critères qui soustrairaient à tout examen direct les principes généraux. Sans doute est-il difficile de définir les termes «principes généraux», mais nous y voyons, d'une manière générale, quelque chose qui se rattache directement aux solutions de fond incorporées dans les règlements et découlant du contenu de l'objet des lois habilitantes. Il n'y a certes pas lieu de débattre au sein d'un comité d'examen les principes directeurs d'un règlement inspiré au premier chef par les directives tracées dans la loi habilitante, car cela équivaudrait à réexaminer la loi même. D'autre part, comme l'un des motifs principaux de l'octroi du pouvoir réglementaire est de permettre à l'Administration—qui est censée posséder une certaine expérience de première main—de trouver des solutions aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent, le fait de donner au comité d'examen droit général de regard sur les initiatives de l'Administration serait aller à l'encontre même de ce motif.

Telle est notre conclusion générale au sujet des principes directeurs, mais

nous ne prétendons pas pour autant qu'il n'y a aucun champ valable pour une révision parlementaire du contenu administratif des règlements. Il est évident que ce champ existe. A notre avis, pour les raisons précitées et aussi, chose plus importante, parce que l'expérience nécessaire sur le fond ferait défaut au comité d'examen, celui-ci ne serait pas à la hauteur d'une révision de ce genre. Celle-ci devrait être entreprise par des comités permanents de la Chambre et le comité d'examen devrait être autorisé à leur déférer les questions de politique administrative découlant des règlements. Nous pensons, nous espérons que le comité d'examen acquerra peu à peu une certaine connaissance pratique qui lui permettra de traiter avec célérité des questions administratives qui dépassent le cadre de ses attributions.

Afin de déterminer les critères d'examen adéquats, nous avons passé en revue les divers critères utilisés dans d'autres juridictions. On remarquera que les critères que nous recommandons sont moins nombreux que ceux de certaines autres juridictions. Les membres du comité d'examen devraient selon nous envisager avec bon sens les normes à appliquer, dans le cadre général d'une attitude évitant tout examen sur le fond et il n'y aurait aucun avantage, semble-t-il, à multiplier les sujets d'examen comme ce fut le cas dans d'autres juridictions où cela a conduit à une imbrication de critères (nous admettons volontiers qu'il existe un certain chevauchement dans la liste que nous proposons). Disons également que beaucoup de points envisagés dans d'autres juridictions semblent être des questions relatives au mandat qu'a l'autorité statutaire de faire tel ou tel règlement.

Le comité permanent des Règlements devrait donc examiner les règlements qui lui sont soumis en songeant à déterminer s'il convient de les signaler spécialement à la Chambre pour une des raisons suivantes lesquelles devraient être indiquées dans le Règlement:

a) S'ils sont autorisés en vertu des termes de la loi délégatrice.

Nous reconnaissons que les tribunaux ont, en dernier ressort, le pouvoir de décider de la validité juridique des règlements et que ce critère ne peut en aucune manière intervenir en matière de révision judiciaire. Cependant, il y a des raisons logiques qui militent pour que dès la naissance d'un règlement, le Parlement soit tenu de l'examiner afin de s'assurer qu'il reste dans les limites du pouvoir accordé. Les requérants à titre privé ne devraient pas être les seuls à mettre en cause des règlements non autorisés.

b) S'ils font un usage inusité ou imprévu des pouvoirs conférés par la loi habilitante.

Ce critère autoriserait évidemment, dans une certaine mesure, l'examen des principes généraux dont un règlement s'inspire. Il implique que tout en demeurant, du point de vue strictement théorique, dans les limites établies par la lettre de la disposition habilitante, un règlement peut néanmoins, sous l'angle pratique, traduire des principes qui semblent bien, en général, ne pas avoir été envisagés au moment de l'adoption de la loi habilitante.

On peut noter que c'est là le critère le plus couramment utilisé au Royaume-Uni. Voir John E. Kersell, *Parliamentary Supervision of Delegated*

Legislation (1960), page 170. Voir aussi M.P. Jain «Parliamentary Control of Delegated Legislation in India,» 1964 *Public Law* 152, page 152:

> En vertu de cette disposition (l'utilisation inusitée ou imprévue du pouvoir réglementaire) cependant, le comité touche de près à la considération et à l'examen des principes directeurs et du mérite des règlements et on estime que c'est la meilleure manière d'étudier le fond. Cette formule ingénieuse s'est révélée très utile en Angleterre; elle a été utilisée pour viser les cas ultra vires, ceux de redélégation, ou encore les fautes d'un ministère commises par action ou par omission, fautes qui, commises dans un bill, auraient été décelées immédiatement grâce au bon sens des parlementaires.»

c) S'ils enfreignent indûment les droits et les libertés de l'individu.

Ce critère s'inspire de l'idée que si l'on doit empiéter sur les droits et les libertés de l'individu, il serait préférable que ce soit en vertu d'une loi et non de règlements d'application. Ce critère devrait être envisagé concurremment avec (*b*) ci-dessus, car il se peut que la loi habilitante permette expressément de faire des règlements qui empiéteront ou pourront empiéter indûment sur les droits et les libertés de l'individu. C'est là, toutefois, un problème dont il importe surtout de tenir compte au moment de l'élaboration d'une loi et au sujet duquel il faudrait se reporter au chapitre 2 du présent rapport.

d) S'ils respectent les dispositions de la Loi sur les règlements, touchant la transmission, la certification, l'enregistrement, le numérotage, la publication ou le dépôt au Parlement.

Il peut être intéressant de noter que de l'avis général la non-observation de ces dispositions de la loi sur les règlements n'invalide pas un règlement. Nous avons recommandé que la mise en œuvre d'un règlement dépende de l'observation des règles touchant la transmission ou la publication selon la nature du règlement. Il nous semblerait futile de considérer un règlement comme inopérant sous prétexte que la loi n'aurait pas été observée. Les cas de non-observation seraient réduits au minimum s'ils faisaient l'objet d'examens et de rapports.

e) Si i) ils représentent un abus du pouvoir prévoyant qu'ils seront mis en vigueur avant d'être transmis au greffier du Conseil privé ou ii) s'ils négligent sans raison de prévoir qu'ils n'entreront pas en vigueur avant d'avoir été publiés ou plus tard.

On trouvera l'explication de ce critère aux chapitres 4 et 6 du présent rapport.

f) Si pour une raison particulière leur forme ou leur teneur exige des éclaircissements.

Voilà encore un critère d'ordre général qui serait particulièrement indiqué dans les cas où le comité se trouve dans l'impossibilité d'obtenir du ministère en cause une explication satisfaisante d'un règlement donné.

(10) Il devrait avoir les pouvoirs d'enquête habituels d'un comité permanent.

Le comité devrait avoir les pouvoirs habituels, accordés aux comités permanents, de convoquer des personnes, de réclamer des documents et des

dossiers. Il devrait, de plus, avoir le droit de demander aux autorités chargées d'établir les règlements des mémoires appuyant, expliquant ou précisant les règlements.

(11) Il devrait avoir le même pouvoir que les autres comités permanents de faire rapport à la Chambre.

Le comité d'examen devrait avoir, tout comme les autres comités, le pouvoir de faire rapport à la Chambre. Ses rapports devraient viser non seulement les règlements individuels examinés, mais également, de temps en temps, la méthode générale d'établir les règlements en insistant sur une critique constructive. Ce type de rapport a été un instrument utile du comité d'examen de la Chambre des communes anglaise. Voir John E. Kersell *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* (1960), pages 56-58. Nous proposons que les rapports de ce comité d'examen sur les règlements qu'il a examinés signalent ceux-ci, au besoin, à l'attention de la Chambre, en exprimant une opinion à leur sujet. Il appartient au comité de décider, au moment opportun, de la nature du rapport, mais celle-ci sera évidemment limitée par les pouvoirs de la Chambre elle-même, que nous aborderons dans le chapitre suivant.

A notre avis, aucun rapport hostile à un règlement ne devrait être présenté à la Chambre sans que l'attention de l'autorité chargée d'élaborer le règlement ait été attirée sur les critiques du comité et que ladite autorité ait eu l'occasion, suivant le cas, d'expliquer, de modifier ou de retirer ce règlement.

5. *Examen de la politique*

Nous avons exprimé l'avis que l'examen de la politique relevait davantage des comités permanents existants que du comité d'examen. **Le Comité recommande donc que le comité d'examen ait le pouvoir discrétionnaire de déférer les règlements à d'autres comités permanents où ils devraient alors être considérés comme référés en permanence pour examen.** Cela exigerait une modification du Règlement. Cette disposition ne devrait pas constituer un obstable à l'emploi d'autres moyens grâce auxquels les comités permanents pourraient examiner le contenu des règlements quant à la politique. Le Comité estime que la révision par les comités permanents d'importantes mesures subordonnées est un des meilleurs moyens qui permettent au Parlement d'exercer son droit d'examen et de contrôle. Cette révision est faite par les comités appropriés dont les membres sont censés avoir acquis une connaissance spécialisée de l'objet de la mesure en cause.

Chapitre 9

Intervention du Parlement touchant les règlements

La question des diverses méthodes de contrôle que le Parlement peut s'attribuer à l'égard des règlements est intimement liée aux questions concernant les procédures de dépôt et, ce qui est plus important encore, les procédures et institutions établies par le Parlement pour l'examen des règlements. Nous avons examiné les unes et les autres.

Dans la loi canadienne actuelle, il y a relativement peu de dispositions statutaires autorisant le Parlement à toucher, par voie d'annulation ou de résolution affirmative, à l'application d'un règlement. Nous allons nous y reporter. Au Royaume-Uni, le Parlement s'est réservé beaucoup plus de droits sur la législation subordonnée. Il a adopté les diverses formes de contrôle législatif suivantes: Il exige que le règlement soit déposé devant le Parlement et puisse être annulé dans les 40 jours; il exige que le règlement soit déposé et fasse l'objet d'une résolution affirmative avant d'entrer en vigueur; il requiert que le règlement soit déposé sous forme de projet et fasse l'objet d'une résolution affirmative qui le mette en vigueur; il requiert que le règlement soit déposé sous forme de projet et fasse l'objet d'une annulation dans les 40 jours; et il requiert simplement que le règlement soit déposé avant de prendre effet. La procédure de résolution négative est la plus courante.

Dans la province de la Saskatchewan la *Loi sur les règlements* SRS 1965 ch. 420, art. 17 prévoit:

> 17. Quand, en vertu du Règlement de l'Assemblée législative ou conformément à la procédure autrement prescrite par l'Assemblée législative, un membre du Conseil exécutif ou une autre autorité chargée d'élaborer un règlement, ou, dans le cas d'un règlement édicté par décret du conseil, le membre du Conseil exécutif le recommandant reçoit du greffier de l'Assemblée législative un exemplaire d'une résolution de l'Assemblée montrant que l'Assemblée désapprouve le règlement ou une partie de celui-ci, ou requiert qu'il soit modifié, le membre du Conseil exécutif ou une autre autorité ou le lieutenant-gouverneur en conseil, suivant le cas, révoquera la résolution en entier ou en partie ou la modifiera, comme le réclame la résolution.

On peut trouver une disposition virtuellement identique à l'article 12 de la *Loi sur les règlemnets* du Manitoba SRM 1954 ch. 224.

On notera que ces lois provinciales soumettent tous les règlements sans distinction à une révocation ou à une modification, suivant le cas. Il est intéressant de remarquer que le bill 125 de l'Ontario (première lecture, le 17 avril 1969, deuxième lecture, le 2 mai 1969) qui prévoit une disposition pour l'établissement d'un comité spécial des règlements chargé d'examiner les règlements qui lui sont déférés, ne prévoit absolument aucune intervention législative concernant l'application d'un règlement.

Nous reportant à la loi du Parlement du Canada au sujet de l'intervention possible du Parlement touchant les règlements, nous jugeons utile de citer textuellement des dispositions de onze lois qui décrivent les diverses techniques restrictives que le Parlement a estimé opportun de prévoir de temps à autre. Parmi les comparaisons et contrastes que l'on pourrait établir au sujet de ces dispositions, il est intéressant de noter celles qui requièrent une action des deux Chambres du Parlement et celles qui requièrent l'action d'une seule de ces Chambres, et de souligner aussi celles qui garantissent un débat sur une motion pour annuler un règlement.

La *Loi sur l'amirauté,* S.R.C. 1952, ch. 1, art. 31(4):

> Des copies de toutes les règles et ordonnances établies aux termes du présent article doivent être présentées aux deux Chambres du Parlement dans les dix jours de l'ouverture de la session qui suit leur établissement et, à tout moment, dans les trente jours de leur présentation au Parlement, ces règles ou ordonnance, ou l'une d'entre elles, peuvent être suspendues ou abrogées, par une résolution conjointe des deux Chambres du Parlement, auquel cas, durant cette suspension ou après cette abrogation, aucune règle ou ordonnance suspendue ou abrogée n'a de vigueur ni d'effet.

La *Loi sur la Production de défense,* S.R.C. 1952, ch. 62, art. 41(2):

> Lorsqu'un règlement a été présenté au Parlement d'après le paragraphe (1), un avis de motion par l'une ou l'autre Chambre, signé par dix de ses membres et donné en conformité des règles de ladite Chambre dans un délai de sept jours à compter du jour où le règlement a été présenté à ladite Chambre, demandant la révocation ou modification du règlement, doit être mis en discussion devant ladite Chambre à la première occasion commode dans les quatre jours de séance qui suivent le jour où la motion a été faite en ladite Chambre.

La *Loi sur la Cour de l'Échiquier,* S.R.C. 1952, ch. 98, art. 88(3):

> Ces règles et ordonnances et chacune de leurs parties qui ne sont pas contraires aux dispositions formelles d'une loi, sont et continuent d'être en vigueur comme si elles étaient édictées par la présente loi, à moins que, durant ladite session, il ne soit adopté une adresse du Sénat ou de la Chambre des communes pour les abroger en totalité ou en partie, auquel cas ces règles et ordonnances ou partie de celles-ci sont abrogées; toutefois, le gouverneur en conseil peut, par proclamation publiée dans la *Gazette du Canada,* ou l'une ou l'autre Chambre du Parlement peut, au moyen d'une résolution adoptée dans les trente jours qui suivent la présentation de ces règles et ordonnances au Parlement, suspendre l'application de toute règle ou ordonnance établie sous l'autorité de la présente loi; après quoi, cette règle ou ordonnance cesse d'être en vigueur jusqu'à la fin de la session suivante du Parlement.

La *Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer,* S.C. 1966-1967, ch. 50, art. 11:

> (1) Un règlement établissant une commission d'arbitrage en vertu de l'article 10 doit être déposé à la Chambre des communes au plus tard cinq jours après celui

où le règlement est établi ou, si la Chambre ne siège pas à ce moment-là, dans les cinq premiers jours où elle siège par la suite et le règlement prend effet à compter du dixième jour de session du Parlement qui suit le jour où le règlement est déposé à la Chambre des communes à moins que le règlement ne soit annulé avant cette date en vertu du paragraphe (2).

(2) Lorsqu'un règlement établissant une commission d'arbitrage en vertu de l'article 10 a été déposé à la Chambre des communes, un avis de motion à la Chambre demandant l'annulation du règlement, signé par dix députés et établi en conformité des règles de la Chambre dans les cinq jours à compter du dépôt en Chambre dudit règlement, doit être débattu en Chambre à la première occasion convenable dans les trois jours de séance qui suivent la présentation de la motion en Chambre; et si la Chambre décide l'annulation du règlement, le règlement est dès lors annulé et n'a ni force ni effet.

La *Loi sur la mise en tutelle des syndicats des transports maritimes,* S.C. 1963, ch. 17, art. 24:

(1) La présente loi expirera le 31 décembre 1966 sauf si, avant cette date, son maintien en vigueur est prolongé jusqu'à une date ultérieure que le gouverneur en conseil peut fixer par proclamation.

(2) Une proclamation prévue par le paragraphe (1) doit être présentée au Parlement quinze jours au plus tard après sa publication ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze premiers jours où il siège par la suite.

(3) Si une proclamation a été présentée au Parlement en vertu du paragraphe (2), un avis de motion dans l'une ou l'autre Chambre, signé par dix membres de cette Chambre et soumis, conformément aux règles de cette Chambre, dans les dix jours qui suivent la date où la proclamation a été présentée au Parlement, demandant la révocation de la proclamation, doit être débattu dans cette Chambre à la première occasion au cours des quatre jours de séance qui suivent la date où cette Chambre a été saisie de la motion.

(4) Si les deux Chambres du Parlement décident que la proclamation doit être révoquée, celle-ci cesse d'avoir effet et la présente loi cesse d'être en vigueur, sous toutes réserves, cependant, de l'application antérieure de la présente loi ou de tout ce qui a été régulièrement accompli ou subi sous son régime, ou de toute infraction commise ou de toute peine encourue.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie,* S.C. 1959, ch. 46, art. 87 (4):

Une proclamation lancée en vertu du présent article doit être déposée devant les deux Chambres du Parlement le plus tôt possible après qu'elle est lancée, et un avis de motion dans l'une ou l'autre Chambre, signé par dix de ses membres et donné en conformité des règles de ladite Chambre dans un délai de sept jours à compter de la date où la proclamation a été présentée à la Chambre dont il s'agit, demandant la révocation de la proclamation, doit être mis en débat devant ladite Chambre à la première occasion commode dans les quatre jours de séance qui suivent la date où la motion y a été faite. Si les deux Chambres du Parlement adoptent une résolution portant révocation de la proclamation, elle cessera d'être exécutoire, et les dispositions de la présente Partie cesseront alors d'être applicables au pétrole.

La *Loi sur les Nations Unies,* S.R.C. 1952, ch. 275, art. 4:

Toute ordonnance ou règlement établi sous l'autorité de la présente loi doit être déposé devant le Parlement immédiatement après que l'ordonnance ou le règlement a été établi, si le Parlement est alors en session, sinon, immédiatement après l'ouverture de la session suivante; et si le Sénat et la Chambre des Communes, dans un délai de quarante jours à compter de la date où pareille ordonnance ou règlement a été déposé au Parlement, déduction faite des jours couvrant la dissolution ou prorogation du Parlement ou couvrant un ajournement simultané de plus de quatre jours du Sénat et de la Chambre des Communes, résolvent qu'il soit annulé, il cessera d'être efficace, sans toutefois préjudicier à son opération

antérieure ni à ce qui aura été régulièrement fait ou subi sous son autorité, ni à une violation commise, ni à une amende ou peine encourue.

La *Loi sur les exportations,* S.R.C. 1952, ch. 103, art. 5:

(2) Tout règlement doit être soumis aux deux Chambres du Parlement dans les quinze premiers jours de la session qui suit sa date, et ce règlement reste en vigueur jusqu'au jour qui suit immédiatement la date de la prorogation de cette session du Parlement, et pas plus longtemps à moins que, durant cette session, il ne soit approuvé par résolution des deux Chambres du Parlement.

La *Loi sur le Tarif des douanes,* S.R.C. 1952, ch. 60, art. 4 (4):

(4) Si un décret est établi après l'entrée en vigueur du présent paragraphe sous l'autorité de l'alinéa *b*), *d*) ou *f*) du paragraphe (1), le décret doit, sous réserve des dispositions de la présente loi, cesser d'avoir quelque vigueur ou effet relativement à toute période postérieure au cent quatre-vingtième jour qui suit la date de son établissement, sauf si, au plus tard le cent quatre-vingtième jour qui suit la date de son établissement, le décret est approuvé par le Parlement; . . .

La *Loi sur les mesures de guerre,* S.R.C. 1952, ch. 288. art. 6:

(1) Les articles 3, 4 et 5 n'entreront en vigueur que sur la publication d'une proclamation du gouverneur en conseil, déclarant qu'il existe une guerre, invasion ou insurrection, réelle ou appréhendée.

(2) Une proclamation déclarant qu'il existe une guerre, invasion ou insurrection, réelle ou appréhendée, doit être présentée au Parlement immédiatement après sa publication ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze premiers jours où le Parlement siège par la suite.

(3) Lorsqu'une proclamation a été présentée au Parlement selon le paragraphe (2), un avis de motion dans l'une ou l'autre Chambre, signé par dix de ses membres et effectué en conformité des règles de ladite Chambre dans un délai de dix jours à compter de la date où la proclamation a été présentée au Parlement, demandant la révocation de la proclamation, doit être soumis aux délibérations de ladite Chambre aussitôt que possible dans les quatre jours de séance qui suivent la date de la présentation de cette motion en ladite Chambre.

(4) Si les deux Chambres du Parlement adoptent une résolution révoquant la proclamation, elle cessera d'être exécutoire, et les articles 3, 4 et 5 cesseront d'avoir effet jusqu'à ce qu'ils soient remis en vigueur par une nouvelle proclamation, mais sans préjudice de l'application antérieure desdits articles ou d'une chose régulièrement accomplie ou subie sous leur régime, d'une infraction commise ou de quelque peine, confiscation ou punition encourue . . .

La *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique,* S.C. 1968-1969, ch. 52, art. 5 (4) et (5):

Lorsqu'une ordonnance a été présentée au Parlement conformément au paragraphe (3), un avis de motion donné dans l'une ou l'autre des deux Chambres, signé par dix membres de cette Chambre et présenté en conformité des règles de cette Chambre dans les quinze jours de la date où l'ordonnance a été présentée au Parlement, et demandant que l'ordonnance soit annulée, doit faire l'objet d'un débat dans cette Chambre à la première occasion convenable au cours des dix jours de séance qui suivent celui où la motion a été présentée dans cette Chambre.

(5) Si l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement décide d'annuler l'ordonnance, celle-ci est annulée et inopérante.

Les dispositions qui précèdent sont le prototype de toutes celles des lois fédérales que nous avons pu trouver concernant l'autorité du Parlement vis-à-vis l'application d'un règlement. Fait à signaler: seules la *Loi sur les exportations* et la *Loi sur le Tarif des Douanes* exigent des résolutions affirmatives de la part du Parlement, tandis que les autres lois prévoient des résolutions négatives.

Dans le questionnaire du comité, adressé aux ministères et organismes du gouvernement, on relevait les questions suivantes:

> 4. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence soit en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle aucun règlement édicté en vertu des lois appliquées par votre ministère ou agence ne deviendrait loi avant d'être approuvé par une résolution affirmative de la Chambre des communes dans les trente jours qui suivent son dépôt à la Chambre—en supposant, aux fins de votre réponse, que le règlement ait été déposé dans les quinze jours qui suivent la publication?
>
> 5. Quel serait l'effet sur l'administration ou sur les règlements (ou quelles difficultés, de quelque nature que ce soit, pouvez-vous prévoir pour autant que le travail de votre ministère ou de votre agence soit en cause) d'une exigence statutaire selon laquelle les règlements édictés en vertu des lois appliquées par votre ministère ou votre agence deviendraient loi au moment de leur établissement, mais seraient sujets à être abolis par une résolution de la Chambre des communes dans les quarante jours qui suivent leur dépôt à la Chambre—en supposant qu'ils aient été déposés dans les quinze jours qui suivent leur établissement?

La formule des résolutions affirmatives, prévue dans la question n° 4, a été rejetée dans la plupart des réponses comme non satisfaisante, étant donné qu'elle retarderait l'application de lois portant sur d'utiles politiques. D'aucuns ont signalé dans leur réponse que si la Chambre ne siégeait pas au moment du dépôt du règlement, l'application de ce dernier s'en trouverait retardée davantage; selon d'autres, un règlement risquerait de devenir périmé si la Chambre ne trouvait pas le temps voulu pour adopter la résolution affirmative exigée. On condamnait, dans la plupart des cas, la formule d'annulation prévue à la question n° 5—du fait surtout de l'incertitude intolérable qui en découlerait quant à la situation de la loi. D'aucuns signalaient qu'à toute fin pratique, un règlement resterait inopérant jusqu'à écoulement complet de la période d'annulation prévue.

A tout prendre, un certain droit de regard exercé par le Parlement vis-à-vis de la législation subordonnée aurait, selon nous, son importance. Les remarques suivantes représentent l'évidence même, à nos yeux:

> Si le Parlement est considéré comme la seule autorité législative et qu'il doive, en raison des circonstances, déléguer une partie de cette autorité, il va sans dire que le public s'attendra à autre chose qu'une surveillance théorique de sa part, vis-à-vis de ceux à qui ont été délégués des pouvoirs législatifs. (*Report of the Delegated Legislation Committee,* Nouvelle-Zélande (1962), page 6.)
>
> Entre autres fonctions primordiales, une Assemblée législative a celle d'établir des lois et elle endosse la responsabilité de toutes les lois qu'elle promulgue ou dont elle autorise l'établissement. Ne pas savoir, par le truchement de son programme législatif, exercer la surveillance voulue sur la législation subordonnée, c'est, à nos yeux, faillir à son devoir et manquer à la protection qu'elle doit aux droits fondamentaux de la personne humaine. (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur les droits civils,* 1968, page 370.)

Pour ce qui est du «contrôle», nous sommes d'accord avec M. Bernard Crick lorsqu'il écrit, à la page 76 de son ouvrage *Reform of Parliament* (1964):

> Ainsi l'expression «contrôle parlementaire» et les on-dit au sujet de la «diminution du contrôle parlementaire» ne devraient pas nous abuser au point de souhaiter que les gouvernements en arrivent à voir leurs lois modifiées ou rejetées ou leur mandat prendre fin.

Un distingué savant américain, très versé en science gouvernementale, feu le doyen J. M. Landis, a dit ce qui suit des avantages, dans l'ensemble, des modes de contrôle parlementaire du Royaume-Uni vis-à-vis de la législation subordonnée:

> Ces méthodes comportent bien des avantages, entre autres, celui de garder constamment le pouvoir législatif en étroit contact avec le pouvoir administratif. Les divers membres d'une Assemblée législative peuvent formuler facilement et ouvertement leurs objections à l'endroit de certaines mesures régulatrices. Chez nous (aux États-Unis), les législateurs qui s'opposent à tel ou tel règlement administratif formulent leurs objections auprès du pouvoir administratif . . . En accordant au pouvoir législatif un rôle bien défini dans l'exercice du pouvoir régulateur du secteur administratif, on assure au pouvoir administratif une bien plus grande responsabilité vis-à-vis du corps législatif.
>
> En outre, la méthode anglaise permet au pouvoir administratif de mettre la législature en demeure d'endosser une partie des responsabilités inhérentes aux modes d'action. Le pouvoir législatif peut ainsi lui aider à surmonter l'hésitation à assumer une responsabilité vis-à-vis des moyens d'action, qui fait parfois stagner le processus administratif . . . Il serait peu sage, naturellement, d'exiger l'adoption des méthodes anglaises dans tous les cas. Mais dès qu'un mode d'action administratif revêt une importance considérable, il serait grandement utile d'y recourir . . . (*The Administrative Process,* (1938) pages 77-79.)

Nous pouvons bénéficier, selon nous, des avantages du régime anglais dont, comme on l'indiquait plus haut, on s'est rarement servi au Canada, sans trop recourir aux dispositions qui confèrent au Parlement le contrôle absolu quant à l'application d'un règlement. Nous citons à ce sujet les observations suivantes de spécialistes et autres observateurs sérieux du processus parlementaire:

> En fait, les instruments ne sont jamais annulés, car le ministre peut compter sur la majorité ministérielle. Lors même que le gouvernement serait «pris en défaut», le ministre pourrait toujours présenter un autre instrument en des termes identiques. Le processus par voie de résolutions négatives a été rarement employé avant 1943. On en a contesté l'utilité, mais il a suscité ces dernières années d'intéressants et importants débats. L'instrument ne saurait en aucun cas être modifié, bien que le ministre puisse le retirer s'il suscite des critiques et en soumettre un autre sous une forme nouvelle. On pourrait procéder d'une meilleure façon en autorisant des motions portant qu'un instrument statutaire soit renvoyé au gouvernement pour fins d'examen. (O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (4e édition, 1967) pages 579-580).
>
> Toutes ces façons de procéder ont un trait en commun, c'est que ni l'une ni l'autre Chambre n'a le pouvoir de modifier l'instrument statutaire. Une telle initiative, même si d'aucuns l'estiment possible, pourrait conduire la Chambre à un examen trop minutieux de questions que le Parlement a déjà décidé de confier à un ministre; des complications et retards pourraient s'ensuivre si chacune des Chambres présentait des amendements différents les uns des autres. Dans le cas où l'une des Chambres juge un instrument insatisfaisant, il semble préférable que le ministre puisse le retirer et en présenter un nouveau. (Wade and Phillips, *Constitutional Law* (7e édition, 1965) page 618). (Cette observation s'applique, en partie, à la méthode en vigueur au Manitoba et en Saskatchewan, où l'Assemblée législative (il n'y a pas de Chambre haute) est autorisée à exiger la modification de règlements).
>
> Les motions aux fins d'examen semblent a priori un moyen pratique d'acquérir une certaine influence parlementaire vis-à-vis la législation subordonnée. Les supplications en vue d'une abrogation, en Grande-Bretagne, et les motions proposées en Australie en vue d'un rejet semblent, à première vue, accorder au Parlement des modes plus efficaces de contrôle mais, comme on a pu le voir, des motions de ce genre ne sauraient avoir beaucoup plus de chance de succès qu'en Nouvelle-

> Zélande—la motion aux fins d'examen... En Nouvelle-Zélande, les députés peuvent exposer à leur gré au ministre, d'une manière tout aussi énergique et efficace, leurs points de vue et objections au sujet des lois secondaires et, par l'entremise du ministre, aux fonctionnaires qui, en fait, appliquent et modifient naturellement la législation subordonnée. (John E. Kersell, *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* (1960) page 110.)

Entre la date de publication de son ouvrage et ses dépositions devant notre comité, M. Kersell n'avait pas changé d'opinion. Voici ce qu'il conseillait:

> Je ne suis pas du tout en faveur de la formule d'annulation. Ce serait plus raisonnable et plus pratique, je pense, de recourir à une procédure en vertu de laquelle les instruments seraient renvoyés au gouvernement pour étude, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande. Vous ne dites pas au gouvernement qu'il ne peut promulguer tel ou tel règlement. Cela attirerait l'attention des whips et le gouvernement l'obtiendrait de toute façon. L'expérience l'a prouvé. (*Procès-verbaux et témoignages,* page 96.)

L'honorable James C. McRuer est du même avis dans le passage suivant:

> S'il fallait que tous les règlements soient déposés en vue de leur approbation à l'Assemblée législative de l'Ontario, avant d'entrer en vigueur, ou dépendent d'un projet de résolution de l'Assemblée législative, qui pourrait les désapprouver postérieurement à leur entrée en vigueur, l'exercice du pouvoir législatif secondaire serait, à toutes fins pratiques, détruit. On compte souvent six mois ou plus d'intervalle entre les sessions de l'Assemblée législative. Ou les règlements adoptés entre les sessions de l'Assemblée n'auraient aucun effet, tant qu'ils ne seraient pas ratifiés, ou ils seraient provisoirement efficaces mais sujets à désapprobation. Dans le premier cas, il serait impossible d'agir promptement en vertu des règlements et, dans le second, les risques d'une désapprobation entacheraient tout mode d'action exercé en vertu des règlements. (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur les droits civils,* février 1968, page 367.)

Après mûre réflexion, **le Comité recommande que le Parlement exerce normalement son pouvoir de révision au moyen d'une résolution portant qu'un règlement discutable soit renvoyé à l'examen du gouvernement.** Nous aimerions examiner plus avant la nature de la modification au Règlement que nous recommandons, quant au genre de débat relatif à un tel projet de résolution à l'étape du rapport du comité. Nous aimerions également faire une plus ample étude de la question de savoir si le Règlement devrait inclure une disposition autorisant tout groupe d'au moins dix membres à exiger un bref débat sur tel ou tel règlement, pourvu que cela ne nuise pas aux travaux de la Chambre. L'utilité d'une résolution, portant qu'une question soit renvoyée au gouvernement pour un nouvel examen, comme du débat sur la motion qui l'a précédée, doit surtout résider dans leur force de persuasion vis-à-vis du gouvernement.

Le Comité recommande également que le Parlement prévoie, comme par le passé, lorsque la chose est opportune, dans des lois particulières, une procédure prévoyant l'adoption d'une résolution affirmative ou négative, mais il ne saurait définir au moyen de principes directeurs précis «le moment opportun» pour le Parlement d'exiger des contrôles restrictifs de ce genre. On pourrait toutefois se reporter aux précédents qui ont pu être établis grâce aux dix dispositions canadiennes citées intégralement au début de ce chapitre. On pourrait dire, de façon générale, qu'il faudrait recourir aux moyens de contrôle plus rigoureux lorsque le Parlement autorise, dans

de nouveaux domaines, l'établissement de lois subordonnées à répercussions considérables sur la population. Il ressort, semble-t-il, de la plupart des commentaires sur le régime en vigueur au Royaume-Uni, qu'il n'y a aucune orientation systématique ou bien précise quant au genre de contrôle choisi relativement aux divers genres de lois subordonnées. Il serait utile, à ce sujet, de lire le point de vue d'un conseiller parlementaire du Royaume-Uni—figurant à la page 84 de l'ouvrage de M. Kersell, et que voici:

> D'après le mémoire soumis par sir Alan Ellis, alors premier conseiller parlementaire au Trésor, au *Select Committee on Delegated Legislation,* la question de savoir si l'exercice d'un pouvoir particulier de délégation de pouvoirs législatifs doit dépendre d'une résolution affirmative ou négative ou d'un dépôt sans autres dispositions, trouve sa réponse dans la rédaction d'un projet de loi habilitant tout comme dans le cas d'autres questions de politique, savoir «sous réserve de la responsabilité du ministre . . . des moyens ordinaires de consultation avec ses collègues. Le niveau d'organisation du gouvernement auquel la question est tranchée, quant à tel ou tel projet de loi, varie, comme dans le cas des autres questions de politique; on pourrait cependant affirmer, quant à cette question, que le rédacteur reçoit régulièrement des instructions bien précises du ministère ou demande qu'on les lui donne dans le cas contraire.» Sir Alan ajoutait qu'il était juste, selon lui, qu'il n'y ait aucune règle précise de prévue pour trancher cette question du contrôle parlementaire à assurer dans des cas particuliers. «Des règlements de nature à régler des questions de ce genre, qui se posent nécessairement dans des circonstances variables à l'infini, sont tout au plus un embarras et une entrave lorsqu'il s'agit de trouver une juste solution dans tel ou tel cas. Néanmoins, on tranche le plus souvent la question en recourant à un précédent».

Il est également intéressant de connaître l'avis de M. Kersell sur la situation des lois anglaises à ce sujet. Voici ce qu'il dit à la page 85:

> Il est assez juste de dire que la coutume contemporaine consiste à prévoir des modes de contrôle d'après la formule suivante:
> Dans le cas d'instruments statutaires législatifs, à effet général—
>
> La formule affirmative, si les instruments
> 1. modifient l'effet de la loi habilitante;
> 2. prévoient des dispositions d'ordre financier;
> 3. donnent de la consistance à une loi à peine ébauchée;
> 4. peuvent nuire à des personnes ou catégories de personnes ou revêtent, pour toute autre raison, une importance spéciale.
>
> La formule négative dans tous les autres cas. Dans le cas d'instruments statutaires législatifs, à effet régional—
>
> La formule affirmative, si les instruments
> 1. donnent de la consistance à une loi à peine ébauchée;
> 2. peuvent nuire à des personnes ou catégories de personnes ou sont, pour toute autre raison, d'importance spéciale.
>
> La formule négative dans presque tous les autres cas.
>
> Dans le cas d'instruments administratifs, à effet général—
>
> La formule affirmative, s'ils peuvent nuire à des personnes ou catégories de personnes ou revêtent une importance spéciale pour toute autre raison. La formule négative ou la «formule informatrice» (exigeant le dépôt seulement) dans la plupart des autres cas.
>
> Dans le cas d'instruments administratifs, à effet régional—
>
> «La formule informatrice» dans des cas importants, mais on n'exige généralement pas de dépôt, la seule garantie consistant dans les exigences quant à la publicité.»

Il paraît difficile d'implanter une formule aussi complexe au Canada, mais après avoir acquis quelque expérience, le nouveau comité d'examen pour-

ra peut-être faire des recommandations à ce sujet. **Le Comité recommande donc que le comité d'examen soit autorisé à faire rapport n'importe quand sur les questions d'ordre général touchant les lois ou les pratiques relatives aux règlements.**

Le Comité recommande en outre qu'on le reconstitue au cours de la prochaine session, afin de pouvoir étudier plus à fond certaines questions signalées dans le présent rapport.

Chapitre 10

Résumé des recommandations

Voici un résumé des recommandations du comité:

1. Les règlements édictés sous l'autorité de la prérogative royale du gouverneur en conseil, s'ils sont de caractère législatif, devraient être assujettis aux mêmes procédures et aux mêmes exigences que les autres règlements ayant ce caractère législatif. (Page 10.)
2. Sauf dans l'intérêt de la sécurité nationale, il ne devrait pas y avoir d'exemption aux exigences de la *Loi sur les règlements,* sauf pour ce qui est de la publication. (Page 22.)
3. Les règles qui régissent la pratique ou la procédure dans les poursuites judiciaires ne devraient pas être soustraites aux exigences de la *Loi sur les règlements.* (Page 22.)
4. La Loi sur les Règlements devrait être modifiée de façon à inclure une définition plus étendue du mot «règlement». (Page 28.)
5. Le ministre de la Justice devrait être chargé de décider, pour toutes les autorités réglementantes, des documents qui devraient être qualifiés de règlements. (Page 31.)
6. Toutes les directives et lignes de conduite des ministères, relatives à l'exercice d'une discrétion aux termes d'une loi ou d'un règlement, devraient être publiées et soumises à l'examen du Parlement, lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de cette discrétion. (Page 31.)
7. Toutes les lois portant délégation de pouvoirs réglementaires devraient s'inspirer des principes suivants. (Page 34.)
   (*a*) Les limites précises du pouvoir législatif que le Parlement entend conférer devraient être définies en termes clairs. (Page 34.)
   b) On ne devrait pas accorder le pouvoir d'édicter des règlements ayant un effet rétroactif. (Page 35.)
   c) Les loi ne devraient pas exempter les règlements de toute revision judiciaire. (Page 35.)

d) Les règlements édictés par des organismes indépendants, et qui n'exigent pas une approbation gouvernementale avant d'entrer en vigueur, devraient pouvoir être désavoués par le gouverneur en conseil ou par un ministre. (Page 36.)

e) Seul le gouverneur en conseil devrait être habilité à faire des règlements qui comportent des éléments importants de politique gouvernementale. (Page 37.)

f) On ne devrait pas être autorisé à modifier des lois par règlements. (Page 39.)

g) On ne devrait pouvoir établir, en vertu d'un règlement, un impôt quelconque (à l'exclusion de l'établissement d'un droit pour un permis ou autre chose semblable). Lorsque le pouvoir d'imposer des droits fait l'objet d'une délégation de pouvoir réglementaire, il faudrait clairement préciser le but pour lequel ces droits seront réclamés. (Page 40.)

h) La sanction pour violation d'un règlement prohibitif devrait être déterminée, ou du moins limitée par la loi autorisant le règlement. (Page 40.)

i) Le pouvoir d'établir des règlements ne devrait pas être accordé en termes subjectifs. (Page 41.)

j) Les tribunaux judiciaires ou les tribunaux administratifs habilités à rendre des décisions fondées sur des raisons de politique ne devraient pas être établis en vertu de règlements. (Page 42.)

8. Lorsqu'il le jugera bon, le ministre de la Justice devrait déférer les dispositions habilitantes de tout projet de loi présenté par le gouvernement, au comité permanent des règlements dont l'établissement est proposé, lorsque ce projet de loi est déféré au comité permanent approprié pour examen. (Page 44.)

9. Avant qu'un règlement soit établi, les autorités qui en sont chargées devraient entreprendre les consultations les plus larges possibles, non seulement avec les personnes le plus directement visées, mais aussi avec le grand public, lorsqu'il y a lieu. Lorsqu'on envisage l'établissement d'un ensemble de nouveaux règlements, le gouvernement devrait envisager de soumettre un livre blanc exposant ses idées sur le fonds des règlements au comité permanent approprié. Lorsqu'on établit des dispositions et des lois habilitantes, on devrait songer à organiser un genre de procédure officielle pour la tenue d'audiences ou de consultations, lorsqu'il y a lieu. (Page 50.)

10. En ce qui concerne la rédaction des règlements, le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'expansion de la section de la législation du ministère de la Justice et pour dispenser une formation complète aux légistes du ministère, y compris ceux qui sont détachés auprès d'autres ministères. (Page 54.)

11. Le principe de l'examen des règlements par le Bureau du Conseil privé quant à la forme et à la rédaction, et par le ministère de la Justice quant à la conformité à la *Déclaration canadienne des droits* devrait être maintenu et, dans son examen, le ministère de la Justice devrait aussi tenir compte des autres critères proposés dans le présent rapport. (Page 56.)

12. La *Loi sur les Règlements* devrait prévoir, comme règle générale, qu'un règlement n'entrera pas en vigueur avant la date de sa transmission au greffier du Conseil privé. En cas d'urgence, un règlement pourrait entrer en vigueur au moment de son adoption. (Page 58.)

13. L'article 9 de la *Loi sur les Règlements* qui permet des exemptions à l'application de la loi, devrait être modifié en vue de prévoir uniquement des exemptions portant sur la publication et le moment de la publication. (Page 61.)

14. Tous les règlements, quelle que soit l'autorité qui les adopte, devraient être accessibles au public. (Page 62.)

15. Dans les lois, ou devrait stipuler plus souvent qu'actuellement que les règlements qui en découlent ou établis en vertu d'articles déterminés, n'entrent en vigueur qu'une fois publiés ou après un certain délai. (Page 64.)

16. Les règlements devraient être codifiés beaucoup plus souvent et plus régulièrement que par le passé et au moins une fois tous les cinq ans. (Page 66.)

17. Les présents répertoire et tableau, mis à jour trimestriellement, des ordonnances et règlements statutaires devraient faire mention de tous les règlements qui ont été exemptés de la publication. (Page 66.)

18. Tous les règlements devraient être soumis au Parlement immédiatement après avoir été transmis au greffier du Conseil privé qui les aura enregistrés et numérotés. Dans les *Procès-verbaux* de la Chambre des communes, sous la rubrique «États et Rapports déposés auprès du greffier de la Chambre» devraient figurer le titre de chaque règlement (qui devrait être aussi descriptif que possible), la loi en vertu de laquelle il est édicté, sa date d'adoption et celle à laquelle il a été transmis. (Page 66.)

19. On devrait instituer un nouveau comité sur les règlements, doté des caractéristiques suivantes: (Page 77.)
    (1) le comité devrait être un comité permanent de la Chambre des communes. (Page 77.)
    (2) Tous les règlements devraient lui être déférés en permanence. (Page 79.)
    (3) Il devrait s'efforcer d'être objectif et dépourvu d'esprit de parti dans l'exercice de ses fonctions. (Page 79.)

(4) Il devrait compter un petit nombre de membres afin d'être efficace. (Page 79.)
(5) Pour prouver l'objectivité du comité, des membres de divers partis devraient se succéder comme président. (Page 79.)
(6) Normalement, les séances devraient être publiques. (Page 80.)
(7) Il devrait être autorisé à siéger en dehors des sessions du Parlement. (Page 80.)
(8) Il devrait avoir un personnel approprié. (Page 81.)
(9) Il devrait examiner les règlements en fonction de six critères en se demandant: (Page 81.)
a) S'ils sont autorisés en vertu des termes de la loi délégatrice. (Page 82).
b) S'ils font un usage inusité ou imprévu des pouvoirs conférés par la loi habilitante. (Page 82.)
c) S'ils enfreignent indûment les droits et les libertés de l'individu. (Page 83.)
d) S'ils respectent les dispositions de la *Loi sur les règlements* touchant la transmission, la certification, l'enregistrement, le numérotage, la publication ou le dépôt au Parlement. (Page 83.)
e) S'ils
(i) représentent un abus du pouvoir prévoyant qu'ils seront mis en vigueur avant d'être transmis au greffier du Conseil privé ou
(ii) négligent sans raison de prévoir qu'ils n'entreront pas en vigueur avant d'avoir été publiés ou plus tard (Page 83.)
f) Si pour une raison particulière leur forme ou leur teneur exige des éclaircissements. (Page 83.)
(10) Il devrait avoir les pouvoirs d'enquête habituels d'un comité permanent. (Page 83.)
(11) Il devrait avoir le même pouvoir que les autres comités permanents de faire rapport à la Chambre. (Page 84.)

20. Le comité d'examen devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de déférer les règlements à d'autres comités permanents où ils devraient alors être considérés comme référés en permanence pour examen. (Page 84.)

21. Normalement, le Parlement devrait exercer son pouvoir de révision au moyen d'une résolution portant qu'un règlement discutable soit renvoyé au gouvernement pour examen, mais le Parlement devrait prévoir comme par le passé, lorsque la chose est opportune, dans des lois particulières, une procédure prévoyant l'adoption d'une résolution négative ou affirmative. (Page 91.)

22. Le comité permanent devrait être autorisé à faire rapport n'importe quand sur les questions d'ordre général touchant les lois ou les pratiques relatives aux règlements. (Page 93.)

23. Le comité devrait être reconstitué au cours de la prochaine session afin de pouvoir étudier plus à fond certaines questions signalées dans le présent rapport. (Page 93.)

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* (nos 1 à 10 inclusivement) est déposé.

Respectueusement soumis,
le président,
MARK MACGUIGAN,

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Comité spécial sur les Instruments statutaires
1ère Session 28ème Législature 1968/69

INDEX

Préparé par le Service de la Référence
Bibliothèque du Parlement

	Page
ABEL, PROFESSEUR A.S., FACULTÉ DE DROIT, UNIVERSITÉ DE TORONTO	
Exposé, instruments statutaires	65-68
ARTHURS, M. H.W., DOYEN ASSOCIÉ, OSGOODE HALL, TORONTO	
"Crainte de Dieu", théorie	22
Exposé sur règlements	9-15
AUSTRALIE	
Règlements, procédure	76,82,86,87, 89-94,97,100, 102
BAUM, M. D.J., PROFESSEUR INVITÉ, FACULTÉ DES ÉTUDES D'ADMINISTRATION JURIDIQUE ET DES ÉTUDES DES MILIEUX, UNIVERSITÉ YORK, TORONTO	
Exposé, instruments statutaires	127-131
Notes explicatives sur mémoire	150-151
BEASLEY, M. E.P., DIRECTEUR, SERVICES INTÉRIEURS, MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION	
Règlements, rédaction	178
BEAUDOIN, M. G.A., CONSEILLER PARLEMENTAIRE ADJOINT	
Comité décisions réglementaires, rôle, personnel juridique	62

Page

BERNIER, RAPPORT
Voir
Commission royale d'enquête sur le pilotage

BESEAU, M. PAUL, CONSEILLER JURIDIQUE AUPRÈS DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
Règlements, étude 212-213

BROWN-JOHN, M. C.L., PROFESSEUR ADJOINT, DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE, UNIVERSITÉ DE WINDSOR, ONTARIO
Comité souhaitable, attributions, pouvoirs 33-35,37,38-45
Définition
"Décisions réglementaires" 33-34,44
Instruments statutaires 27-28
Exposé, instruments statutaires 27-35

CAVEY, M. J.H.W., CHEF, DIVISION DES PORTS ET DES BIENS, MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Règlements, rédaction 154-155

"CHEMICALS REFERENCE JUDGMENT", 1943
Subdélégation, pouvoirs législatifs 43

CLAXTON, HON. BROOKE
Déclaration, décrets du Conseil 51,53,54

COMITÉ SPÉCIAL DE LA PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION
Rapport, 15e, extrait 151-152

"COMMITTEE ON MINISTERS' POWERS"
Rapport, comité britannique (1-8),3-4

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME
Langue des règlements, rapport Me C.A. Sheppard 4

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE
Pouvoir réglementaire 162-163

	Page
CONSEIL PRIVÉ, BUREAU DU	
Décrets du Conseil	210-213,216, 217-220
"Recommandations au Gouverneur en conseil"	246-249
Règlements, examen	6,50,139,161, 163,164,194, 195,212-215, 218,222-224
CROSS, M. J.L., SECRÉTAIRE ADJOINT, CONSEIL PRIVÉ	
Exposé, instruments statutaires	209-212
CROSS, M. J.S., DIRECTEUR SUPPLÉANT, DIRECTION DES PROGRAMMES ET PROCÉDURES (IMMIGRATION), MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION	
Règlements, rédaction	177
DÉCLARATION CANADIENNE DES DROITS	
Décrets du Conseil, règlements, concordance	211,213-216
Justice, ministère, responsabilité règlements	225-227
DÉCRETS DU CONSEIL	
Accès au public	222
Claxton, hon. Brooke, suggestion, 1943	51,52,54
Comité d'examen décisions réglementaires	51-58
Conseil du Trésor, décisions, explications	221
Conseil privé, Bureau du	210-213,216, 217,220
Déclaration canadienne des droits, observation	211
Délégation d'autorité, Parlement	29-32,36
Élaboration	210-212,216-217
Nombre, table	217,245
Numérotage	222
Promulgation par Cabinet, avis au public	141
Publication	213,220-222

Page

DECRÉTS DU CONSEIL (suite)
Usage abusif 31,32
Voir aussi
Règlements, Instruments statutaires

"DELEGATED LEGISLATION"
Document préparé par Service de recherche, Bibliothèque du Parlement 6

DONOUGHMORE, COMITÉ
Voir
Grande-Bretagne, Comité des pouvoirs des ministres

DROIT ADMINISTRATIF
Définition 36

EASTEN, M. G.E., DIVISION DES CANAUX, MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Règlements, rédaction 157

ELLIOTT, M. W.F., CHEF SUPPLÉANT, DIVISION DES AIDES À LA NAVIGATION, MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Règlements, rédaction 155,156

ÉTATS-UNIS
"Administrative Procedure Act" 131,141,144-146
Comité des crédits 133
Comités, tribunaux spéciaux, organismes 127-131
"Federal Trade Commission" 128,129,132-133
Organismes
Contrôle du Congrès 133,134
Étude des programmes 142
Pouvoir de réglementation 141-143
Président, pouvoirs statutaires 140,141
Règlements
Publication 146
Pouvoir d'adopter 24,141

	Page
ÉTATS-UNIS (suite)	
Règlements	
Procédure	65,67,69,70, 76,85,147-148
Révision	140
FORTIER, M. JACQUES, DIRECTEUR DU CONTENTIEUX, AVOCAT-CONSEIL, MINISTÈRE DES TRANSPORTS	
Exposé, instruments statutaires	153
GERLEY, M. S., DIRECTEUR ADJOINT, PROGRAMME DE MAIN-D'OEUVRE ET MOBILITÉ ET STABILITÉ DE L'EMPLOI, MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION	
Règlements, rédaction	190
GLOBE PRINTING	
Cause type, problèmes interprétation des lois	18-19
GRANDE-BRETAGNE	
Arrêtés-en-conseil, procédure	50-52,54-56
Comité, pouvoirs des ministres, mandat	50-51,54
Comité d'examen instruments statutaires, mandat	42,50-51,54-55,60-61
Rapport Donoughmore, 1932	50-51
Règlements, procédure	65-66,75,82, 85,88-91,94, 97-100,102, 103,107,110
GRAVES, CAPITAINE G.W.R., DIRECTION DES RÈGLEMENTS DE LA MARINE, MINISTÈRE DES TRANSPORTS	
Règlements, rédaction	154
HARRISON, CAPITAINE W.E., DIRECTION DES RÈGLEMENTS DE LA MARINE, MINISTÈRE DES TRANSPORTS	
Règlements, rédaction	155

	Page
HEENEY, M. ARNOLD	
Conseil privé, article sur décisions réglementaires	61
IMMARIGEON, Me HENRIETTE, DIRECTEUR ADJOINT, SERVICE DE RECHERCHES, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT	
Services au Comité	(1-8),3
INSTRUMENTS LÉGISLATIFS	
Voir Règlements	
INSTRUMENTS STATUTAIRES	
Comités, législatures provinciales	56
Définition	62-63
Délégation d'autorité, Parlement	227-230
Nombre, table	245
Portée, limite	14
Procédure, résolution affirmative	88,89,95-97
Voir aussi Décrets du Conseil, Règlements	
INSTRUMENTS STATUTAIRES, COMITÉ SPÉCIAL SUR LES	
"Article échappatoire"	96
Comité proposé par Professeur Brown-John	32-35,37-39, 42,43
Comités provinciaux	56
Documents distribués aux membres	6,48
Exposé	
Abel, Professeur A.S.	65-68
Arthurs, Professeur H.W.	9-15
Baum, Professeur D.J.	127-131
Brown-John, Professeur C.L.	27-29
Cross, M. J.L.	209-212
Fortier, M. Jacques	153
Koester, M. C.B.	115-117
Mallory, Professeur J.R.	49-53
Rutherford, M. G.S.	105-107
Turner, hon. J.N.	225-231
Immarigeon, Me H., services de	(1-8),3

	Page
INSTRUMENTS STATUTAIRES, COMITÉ SPÉCIAL SUR LES (suite)	
Nominations, Conseiller juridique et adjoint	(1-7—1-8)2,3
Pièces aux dossiers, liste	250-251
Procès-verbaux	(1-5—1-8)
Programme des travaux	1,2,4,6,7,9
Questionnaire	3,9,46-47
Rapports à la Chambre	
Premier	(1-4)
Second	(1-4)
Sous-comité, programme et procédure (1er)	(1-6—1-7), 1,2
Préparation	243
JUSTICE, MINISTÈRE DE LA	
Règlements	
Attributions, pouvoirs	225-227,236-238,240
Déclaration des droits, responsabilité	225-227
Fonction de révision	225-227
KENNEDY, M. C.K., AVOCAT-CONSEIL ADJOINT, MINISTÈRE DES TRANSPORTS	
Règlements, rédaction	153-154
KERSELL, DR J.E., PROFESSEUR ASSOCIÉ, DÉPARTEMENT DES SCIENCES POLITIQUES, UNIVERSITÉ DE WATERLOO	
Exposé, instruments statutaires	77-80
"Parliamentary Supervision of Delegated Legislation"	36
KOESTER, M. C.B., GREFFIER DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, PROVINCE DE LA SASKATCHEWAN	
Exposé, instruments statutaires	115-117
LOI SUR LES RÈGLEMENTS	
Abel, Professeur, suggestions relatives à	72-73
Définitions statutaires imprécises	31-32,44
Exemptions, raisons	1,7

	Page
LOI SUR LES RÈGLEMENTS (suite)	
Faiblesse de la	28
Justice, ministère, responsabilité, règlements	225-227
Origine	211
Rapport à la Chambre, 1950, termes de la	51-52
Réunion nécessaire	31-32,37-38, 195
Stipulations	51-52,69,195, 232-235
MacVICAR, M. A.G., DIVISION DE LA MÉTÉOROLOGIE, MINISTÈRE DES TRANSPORTS	
Règlements, rédaction	157-158
MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION, MINISTÈRE DE LA	
Règlements	
Autorité ministérielle	194,196,197
Caractère search	182-189
Immigration	194,196-209
Mobilité de main-d'oeuvre	191-193
Rédaction, vérification	175-182,189-191,194
MALLORY, M. LE PROFESSEUR J.B., DÉPARTEMENT D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES POLITIQUES, UNIVERSITÉ McGILL, MONTRÉAL	
Comité, décisions réglementaires conseiller, spécialistes	54,55,62
Curriculum vitae	53
Exposé, instruments statutaires	49-53
MANITOBA, PROVINCE DU	
Comité permanent, règlements et ordonnances statutaires	106-115,118, 119,122-125
Loi sur Règlements	105-107,112, 114,124
Règlements	
Directeur de l'enregistrement	108
Nombre	108

Page

MEYER, M. J., DIRECTEUR SUPPLÉANT DES PROGRAMMES, MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION
Règlements, modifications 189-190

MORDEN, Me JOHN, CONSEILLER JURIDIQUE DU COMITÉ
Conseiller juridique adjoint (1-7--1-8),2,3
Règlements, comparaison, droits et pays 24-25

MORRISON, M. J.C., DIRECTEUR GÉNÉRAL DES OPÉRATIONS, MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION
Règlements, observation 177-180

NOUVELLE-ZÉLANDE
Règlements, procédure 98,102,103

O'MALLEY, M. W.P., DIRECTEUR, CHENAL MARITIME DU ST-LAURENT, MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Règlements, rédaction 157

OMBUDSMAN
Création poste d' 41,60,63, 102,103

"PARLIAMENTARY SUPERVISION OF DELEGATED LEGISLATION"
Ouvrage de John E. Kersell (1-8),3-4,36

PEPIN, Me GILLES, DOYEN, FACULTÉ DE DROIT CIVIL, UNIVERSITÉ D'OTTAWA
Conseiller juridique, Comité (1-7),2
Instruments statutaires, délégation pouvoir législatif 62-63

PROGRAMME ET DE LA PROCÉDURE, SOUS-COMITÉ DU
Questionnaire, établissement d'un 3

	Page
RAPPORTS À LA CHAMBRE	
Premier	(1-4)
Deuxième	(1-4)
Troisième (Annexe)	(v-ix),1-98
Rédaction	243
"RECOMMANDATIONS DU GOUVERNEUR EN CONSEIL"	
Document, Bureau Conseil privé	246-249
REGISTRAIRE DES RÈGLEMENTS	
Fonctions	19-20,54
RÈGLEMENTS	
Abrogation, modification, révocation	19,20,24
Adoption	
Autorité	7,10-12
Interprétation, problèmes	7,18-19
Parlement	7,10,28
Annexes, procédure	20-21
Appels, méthodes	38,41,42
Auteurs	12-13
Codification	7,14,15
Comité	
Fonctionnement éventuel	7,16-18,33-35, 37,38-42
Spécial	21-23,51-57, 60,61
Comparaison, divers droits et pays	7,24,50-51, 54-55
Conseil privé, Bureau	6,50,139,161, 163-164,194-195,212-215, 218,219,222
Contestation due à révision, abrogation	23,24
Déclaration des droits, observation	213-216,225-227
Définition	232,233
Entrée en vigueur	14,20,23,241
États-Unis, pouvoir d'adoption	24
Examen	
Comité de révision, forme	57-59,60,61
Parlementaire	53,54-56,58-59,60

	Page
RÈGLEMENTS (suite)	
Examen	
par comités permanents ou spéciaux, sous-comités	7,14,16,21,25, 27,39-40,41, 58,60,61-62, 63,71,72,93,101
Par Conseil privé	6,50,139,161, 163,164,212-215,222-224
Par spécialistes	52,53
Par tribunaux, clause de la loi	23-24
Exemptions, raison	1,7
Griefs, méthode d'introduction	102
Importance	10,11,60
Intelligibilité	10-11,14-15,20, 26,59,60
Jurisprudence, controverse	233-235
Justice, ministère, rôle	225-227,236
Lois confèrent autorité	25,240-242
Nature	1
Ombudsman, régime d'	102-104
Organismes, fonctionnement	149
Parlement	
Délégation de pouvoirs du	6,10,28-32,36, 41,43,44,49,73-75,78-85,92,93, 227-230
Pouvoir d'annulation	75,76,89,96,97, 147
Responsabilité du	28,32,43
Subdélégation d'autorité	28,83,84,85,98, 219
Pouvoir de réglementer législation, subdélégation	1, 1,6,43
Publication, notification	7,14-15,51,85-88,164-169,182-189,218,221-222, 233-235
Récupération par ordinateur	15
Rédaction	
Justice, ministère, rôle	225-227,236-238, 240
Langue	1,6,37,42,59

	Page
RÈGLEMENTS (suite)	
Rédaction	
Main-d'oeuvre et Immigration, ministère	176-182,189-191, 194
Transports, ministère	153-174
Participation des administrés	12,15,17,72
Procédure	6,10-11,12,18-19,22,26,37,42,52,59,219,225-227
Responsabilité	6,10,12,22,50,71,225-227
Spécialistes, avis	11,236,237
Termes larges	10-12
Réduction, nombre	41
Registraire, création poste	12,19,47,54
Révision, discussion de politique	13,14,16,23,25,26-27,38,137-140,230-231,237-239,243
Soumission au Parlement, dépôt	235-236
Subdélégations, pouvoirs législatifs	43-44,45
Surveillance législative	7
Statuts, stipulations	26,83
Transports, ministère, établissement	153
Unification, format analogue aux statuts	215
Utilisation	59-60
Voir aussi Décrets du Conseil, Instruments statutaires	
RÈGLEMENTS, LOI SUR LES	
Voir Loi sur les Règlements	
RUTHERFORD, M. G.S., MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL, PROVINCE DU MANITOBA	
Exposé, instruments statutaires	105-107

Page

SAINT-LAURENT, TRÈS HON. LOUIS S.
Déclaration, création comité sur règlements statutaires 52

SASKATCHEWAN, PROVINCE DE LA
Comité spécial des Règlements 116-121
Loi sur règlements 115-117,119,121, 124
Règlements, nombre 117,121
Révision législation déléguée 115-116

SÉNAT DU CANADA
Rôle, régime politique constitutionnel 37

SHEPPARD, Me CLAUDE-ARMAND
Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, rapport, langue des règlements 4

STATUTS
Caractère permanent 12
Clause, interdiction à tribunal de juger validité règlements 24
Pouvoir législatif, rôle 146-147
Règlements permettant dispositions 26,83-84

TRANSPORTS, MINISTÈRE DES
Règlements
Établissement, examen 153-174
Pilotage, Rapport Bernier 162-163
Pollution 159-161
Publication 164-169

TURNER, HON. J.N., MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Exposé, instruments statutaires 225-231

WALKER, M. P.S., CHEF, DIRECTEUR DU RÈGLEMENT DE L'AIR ET DES LICENCES, MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Règlements, rédaction 154

Page

WILLIAMS, M. R.E., CONSEILLER JURIDIQUE, MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION
Exposé, instruments statutaires 175-176

YOST, M. N.L., DIRECTION DE L'EXPLOITATION DES AÉROPORTS, MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Règlements, rédaction 158

APPENDICES
A- Documents distribués aux membres du Comité (1ère liste) 6
B- Programme des travaux 6-7
C- Questionnaire à l'intention du Comité 46
D- Documents distribués aux membres du Comité (2e liste) 48
E- Notes explicatives, Mémoire Professeur D.J. Baum 150
F- Extrait 15e Rapport, Comité spécial Procédure et Organisation 151-152
G- Nombre décrets et instruments statutaires 245
H- Recommandations au Gouverneur en conseil 246-249
I- Pièces consignées aux dossiers du comité 250-251
J- Lettre et annexe du Président Conseil privé 253-261

TÉMOINS
Abel, Professeur A.S., Faculté de Droit, Université de Toronto 65-68
Arthurs, M. H.W., Doyen associé, Professeur, Osgoode Hall Law School, Toronto 9-15
Baum, M. D.J., Professeur invité, Faculté des études d'Administration juridique et études du milieu, Université York, Toronto 127-131
Beaudoin, M. G., Conseiller parlementaire adjoint 62

Page

TÉMOINS (suite)

Beasley, M. E.P., Directeur des services intérieurs (Immigration), Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration 178

Beseau, M. Paul, Conseiller juridique, Bureau du Conseil privé 212-213

Brown-John, M. C.L., Assistant professeur de sciences politiques, Université de Windsor, Ontario 27-29

Cavey, M. J.H.W., Chef, Division des ports et des biens, Ministère des Transports 154-155

Cross, M. J.L., Secrétaire adjoint, Conseil privé (décrets du Conseil) 209-212

Cross, M. J.S., Directeur suppléant, Direction des programmes et procédures (Immigration), Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration 177

Easton, M. G.E., Division des canaux, Ministère des Transports 157

Elliott, M. W.F., Chef intérimaire, Division des aides à la navigation, Ministère des Transports 155,156

Fortier, M. Jacques, Directeur du contentieux et avocat-conseil, Ministère des Transports 153

Gerley, M. S., Directeur adjoint, Programme de mobilité de la main-d'oeuvre et de stabilité de l'emploi, Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration 190

Graves, Capitaine G.W.R., Direction des règlements de la marine, Ministère des Transports 154

Harrison, M. W.E., Direction des règlements sur la marine, Ministère des Transports 155

Kennedy, M. C.K., avocat-conseil adjoint, Ministère des Transports 153-154

Kersell, Professeur J.E., Département de science politique, Université de Waterloo, Waterloo 77-80

Page

TÉMOINS (suite)

Koester, M. C.B., Greffier de l'Assemblée législative, Province de la Saskatchewan 115-117

MacVicar, M. A.G., Division de la météorologie, Ministère des Transports 157-158

Mallory, M. J.R., Professeur, Département des sciences économique et politique, Université McGill, Montréal 49-53

Meyer, M. J., Directeur suppléant des programmes des activités (Main-d'oeuvre), Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration 189-190

Morrison, M. J.C., Directeur général des opérations, Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration 177-180

O'Malley, M. M.P., Direction du chenal maritime du Saint-Laurent, Ministère des Transports 157

Rutherford, M. G.S., Agent reviseur, Ministère du Procureur général, Province du Manitoba 105-107

Walker, M. P.S., Chef, Direction des règlements de l'Air et des licences, Ministère des Transports 154

Williams, M. G.B., sous-ministre adjoint principal, Ministère des Travaux publics

Williams, M. R.E., Conseiller juridique, Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration 175-176

Yost, M. N.L., Division des services et des liens des aéroports, Ministère des Transports 158