



**RAPPORT AU PARLEMENT  
TEXTES RÉGLEMENTAIRES N° 10**

---

**QUATRIÈME RAPPORT**  
**de la première session**  
**de la trente-deuxième législature**  
**du**  
**COMITÉ MIXTE PERMANENT**  
**DU**  
**SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**  
**SUR LES**  
**RÈGLEMENTS ET**  
**AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES**

*Coprésidents*

SÉNATEUR JOHN M. GODFREY, C.R.

L'HON. PERRIN BEATTY, DÉPUTÉ

---





**RAPPORT AU PARLEMENT  
TEXTES RÉGLEMENTAIRES N° 10**

---

**QUATRIÈME RAPPORT**

**de la première session**

**de la trente-deuxième législature**

**du**

**COMITÉ MIXTE PERMANENT**

**DU**

**SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

**SUR LES**

**RÈGLEMENTS ET  
AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES**

*Coprésidents*

**SÉNATEUR JOHN M. GODFREY, C.R.**

**L'HON. PERRIN BEATTY, DÉPUTÉ**

---

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents*

Sénateur John M. Godfrey, c.r.

L'hon. Perrin Beatty, député

*Vice-président*

M. W. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat*

Les sénateurs: Doody, Godfrey, Hicks, Lafond, Lewis, Neiman, Nurgitz

*Représentant la Chambre des communes*

Messieurs: Baker (Nepean-Carleton), Beatty, Bloomfield, Chénier, Dubois, Henderson, Hnatyshyn, Joyal,  
Kempling, Robinson (Etobicoke-Lakeshore), Robinson (Burnaby)

*Le cogreffier du Comité*

Denis Bouffard

Publié en conformité de l'autorité du  
Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes  
par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition  
Approvisionnement et Services Canada  
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue YC3-321/1-01  
ISBN 0-660-50648-3

Canada: \$3.50  
Autres pays: \$4.20

Quatrième rapport, première session, trente-deuxième législature  
Textes réglementaires n° 10

SECTION	TABLE DES MATIÈRES SUJET	PARAGRAPHE
INTRODUCTION		1-5
A	LA LIBERTÉ, ET LE BIEN-FONDÉ ET LA VALEUR DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE	6-18
B	CONTRÔLE DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE ET DU POUVOIR LÉGISLATIF	19-35
C	PROCÉDURE D'AVIS ET DE CONSULTATION	36-55
D	UNE NOUVELLE LOI SUR LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE	56-65
E	RÉDACTION DES POUVOIRS HABILITANTS ET DES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES	66-74
F	LES PROCÉDURES PROPRES AU COMITÉ	75-81
G	UN DUR TRAVAIL POUR TOUS	82
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS		
NOTES EXPLICATIVES		
ANNEXE I	LÉGISLATION SUBORDONNÉE, DÉCRETS DU CONSEIL, «ORDONNANCES MINISTÉRIELLES», RÉGLEMENTS, TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET DOCUMENTS OFFICIELS	
ANNEXE II	CRITÈRES POUR L'EXAMEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	
ANNEXE III	MOYENS DONT DISPOSE LE PARLEMENT POUR CONTRÔLER L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF DÉLÉGUÉ, AU ROYAUME-UNI ET EN AUSTRALIE	
ANNEXE IV	ANALYSE DE L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR	
ANNEXE V	G. WALTER MILLER, L'ARTICLE 553, «ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT»	
ANNEXE VI	DISPOSITION DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÉGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES DE LA SESSION 1976-1977	



Les rapports de fond du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires ont été numérotés en série et s'échelonnent sur plusieurs sessions et législatures depuis 1977. Jusqu'à présent les rapports suivants ont été présentés aux deux Chambres.

Texte réglementaire N° 1—Rapport général (1977), Deuxième rapport de la deuxième session de la trentième législature

Texte réglementaire N° 2—Augmentation des tarifs de port pour les lettres (1977)  
DORS/76-552, Règlement sur les envois postaux de première classe, DORS/76-553, Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification, et TR/76-101, Décret autorisant le Ministre des Postes à prescrire des frais, Troisième rapport de la deuxième session de la trentième législature

Texte réglementaire N° 3—Augmentation des tarifs de port pour les lettres (1978)  
DORS/78-297, Règlement sur les envois postaux de première classe, DORS/78-298, Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification, et TR/78-60, Décret autorisant le Ministre des Postes à prescrire des frais, Quatrième rapport de la troisième session de la trentième législature

Texte réglementaire N° 4—Destruction de la végétation naturelle sur les terrains contigus aux aéroports (1978) DORS/76-311, DORS/76-312, DORS/76-350, DORS/76-474, DORS/77-414, DORS/77-470, DORS/77-724, DORS/77-796, DORS/77-797, DORS/77-798, DORS/77-806, DORS/77-807, DORS/77-808, DORS/77-809, DORS/77-810, DORS/77-868, DORS/78-657, DORS/78-771,  
Troisième rapport de la quatrième session de la trentième législature

Texte réglementaire N° 5—L'absence de toute règle juridique régissant les contingentements d'importations des chaussures et autres articles (1979)  
DORS/77-1058, Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modification, DORS/77-1059, Licence générale d'importation n° 57, Quatrième rapport de la quatrième session de la trentième législature

Texte réglementaire N° 6—Ordre de renvoi spécial (1979),  
Cinquième rapport de la quatrième session de la trentième législature

Texte réglementaire N° 7—Augmentation des tarifs de port pour les lettres (1979),  
DORS/79-159, Règlement sur les envois postaux de première classe—Modification, DORS/79-161, Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification, et TR/79-20, Décret autorisant le Ministre des Postes à prescrire des frais, Sixième rapport de la quatrième session de la trentième législature.

Texte réglementaire N° 8—Critères et ordre de renvoi spécial (1979), Premier rapport de la première session de la trente et unième législature

Texte réglementaire N° 9—Renouvellement des critères et de l'ordre de renvoi spécial reconduit(1980)  
Premier rapport de la première session de la trente-deuxième législature

Texte réglementaire N° 10—Rapport sur l'ordre de renvoi spécial (1980), Quatrième rapport de la première session de la trente-deuxième législature

Texte réglementaire N° 11—Annulation des permis de vente de timbres-poste (1980),  
DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste, l'article  
14, Cinquième rapport de la première session de la trente-deuxième  
législature



## RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

### QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 17 juillet 1980

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

#### QUATRIÈME RAPPORT (Textes réglementaires n° 10)

1. Votre Comité a l'honneur de présenter un rapport conformément à l'Ordre de renvoi cité dans son premier rapport (Textes réglementaires n° 9) et approuvé par les deux Chambres le 4 juin 1980. Cet Ordre de renvoi est le suivant:

«Votre comité fait également rapport que, conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, il a été autorisé au cours de la quatrième session de la trentième législature et de la première session de la trente et unième législature «d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:

1. des principes et usages à observer dans

a) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements;

b) l'adoption des textes réglementaires;

c) l'utilisation de la réglementation administrative, notamment des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;

et la façon dont le Parlement devrait contrôler ces fonctions.

2. des rôles, fonctions et pouvoirs du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.»

Votre comité n'a pas été en mesure de compléter son étude et recommande par conséquent que lui soit soumis le même Ordre de renvoi, ainsi que les témoignages y afférents produits au cours des deux dernières législatures.

D'autres rapports pourront être soumis aux Chambres selon les circonstances.

2. Le rapport que le prédécesseur de votre comité a présenté, c'est-à-dire le deuxième rapport de la session de 1976-1977, contenait les extraits suivants qu'il est important de citer:

3. La fonction primordiale du comité est d'examiner les mesures législatives subordonnées établies par les délégués du Parlement. Faute de temps et de spécialistes techniques et scientifiques le parlement de l'ère moderne s'est vu forcé de confier à des subordonnés l'établissement de règles et de règlements détaillés pour se consacrer de plus en plus à jeter

les bases des grandes structures d'intervention législative dans la société. Le Parlement n'en reste pas moins responsable des lois du pays et, dans la mesure où les règles et les règlements en question ne sont pas soumis à la vérification du Parlement celui-ci abdique son droit réel d'édicter des lois auxquelles doivent se soumettre les citoyens. La vérification, par le Parlement, de toutes les mesures législatives subordonnées est maintenant acceptée comme partie intégrante de la tradition parlementaire au sein du Commonwealth.

14. A l'exception des textes réglementaires établis en vertu de la prérogative royale, lesquels constituent une mesure législative principale ou fondamentale au même titre que les lois, tous les textes réglementaires qui peuvent faire l'objet d'une vérification par le Comité font partie de la catégorie des mesures législatives dites subordonnées, ou déléguées. Le Comité désire faire remarquer au départ que la mesure législative subordonnée est effectivement subsidiaire et qu'elle doit être considérée à ce titre, à défaut de quoi le Parlement perdrait sa suprématie. Le Comité ne saurait établir ce point plus clairement que l'a fait le *Committee on Ministers' Powers* (Comité Donoughmore), en 1932:

«Le pouvoir de légiférer délégué par le Parlement diffère du pouvoir même que détient celui-ci aux mêmes fins. Le Parlement représentant l'échelon le plus élevé, son pouvoir législatif est par conséquent illimité. Il peut agir sur tous les plans, quelle que soit leur ampleur. Il peut adopter des lois générales... tout comme il peut établir certaines exceptions pour servir les intérêts de quelques particuliers. Il peut pourvoir... au versement de pensions de retraite à toutes les personnes répondant aux conditions établies dans la loi à ce sujet; il peut également ordonner, ce qu'il a d'ailleurs déjà fait, que le cuisinier de l'évêque de Rochester soit plongé dans l'eau bouillante jusqu'à ce que mort s'ensuive. Mais tout pouvoir délégué par le Parlement est un pouvoir subordonné, limité aux termes mêmes du texte législatif par lequel il est octroyé.»

Le maintien de la suprématie et de la démocratie parlementaires est essentiel. L'impossibilité pour le Parlement d'étudier ou d'édicter toutes les lois devant régir un État moderne ne devrait pas conduire à une atténuation de l'équité, de la participation et des garanties en matière de procédures qui caractérisent actuellement le processus d'adoption de lois, mais non l'établissement de mesures législatives subordonnées par des délégués du Parlement.

Le fait que le pouvoir d'édicter des règlements soit délégué par le Parlement à la Couronne et à ses subalternes, qu'il s'agisse de ministre ou de fonctionnaires, ne dispense pas ces derniers de faire rapport au Parlement sur leurs activités dans ce domaine. La délégation du pouvoir législatif est une pratique trop répandue pour qu'elle se fasse sans participation démocratique, sans garantie en matière de procédures et sans responsabilité à l'égard du Parlement. Pourtant, nous agissons actuellement comme si nous étions persuadés que la législation déléguée constitue un phénomène anormal et qu'elle ne devrait porter que sur des questions de détails. Il ne fait aucun doute que la délégation du pouvoir législatif constitue actuellement la façon ordinaire et indispensable d'élaborer le droit écrit au Canada. A n'en pas douter, la législation subordonnée ne porte pas seulement sur des détails et plus souvent qu'autrement, elle comporte et dicte l'application de politiques. L'établissement et le contrôle des mesures législatives subordonnées doivent donc être régularisés et harmonisés avec notre ordre constitutionnel.

3. On a beaucoup parlé ces derniers temps de réforme du processus réglementaire et de l'impact de la réglementation sur le secteur public. Le débat apporté sur le contenu, la portée et le coût de la réglementation plutôt que sur la légalité ou le bien-fondé de certaines méthodes de réglementation. Certains estiment que le principe et le coût de la réglementation devraient être examinés par des personnes extérieures au gouvernement. Pour éviter toute confusion sur le sujet de ce rapport, il est important d'établir certaines distinctions préalables. Le processus de réglementation, tel qu'il a été commenté, ne se limite pas à l'établissement de mesures législatives subordonnées par des délégués du Parlement. La réglementation d'une activité ou d'un secteur de l'économie peut se faire par l'adoption d'une loi du Parlement, par décrets ou décisions d'un organisme de réglementation comme la Commission canadienne des transports, par l'application de politique établies, qu'elles soient rendues publiques ou non, par des modifications des politiques fiscales ou par l'octroi d'encouragements et de subventions à certaines conditions, par la prise en charge du secteur par le gouvernement et par l'établissement de mesures législatives subordonnées, communément appelées règlements, par un délégué du Parlement, habituellement le gouverneur en conseil, mais parfois un ministre ou un organisme. Compte tenu de son Ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires—(1), votre Comité entretient certaines inquiétudes quant à la façon dont des délégués du Parlement édictent des mesures législatives subordonnées. En matière de réglementation, des organismes comme le Conseil économique du Canada sont préoccupés par la portée beaucoup plus générale de la réglementation de la population, de l'industrie, du commerce et de secteurs entiers de l'économie. Votre Comité se réjouit qu'on examine la valeur, l'efficacité et les coûts du mécanisme de réglementation par le gouvernement et y voit un complément de ses travaux qui ne portent que sur les mesures législatives subordonnées, la protection des droits et libertés et la réaffirmation de la souveraineté parlementaire.

4. Votre Comité souligne et déplore la confusion terminologique déroutante qui complique toute référence aux mesures législatives subordonnées ou déléguées. Cette confusion est encore aggravée par la complexité des définitions de «texte réglementaire» et de «règlement» de la Loi sur les textes réglementaires et par la pratique qui consiste à incorporer presque toutes les lois administratives dans des décrets en conseil. Pour simplifier les choses, l'annexe I traitant de terminologie est jointe au présent rapport. Il convient de noter que les mesures législatives subordonnées ne sont pas toutes comprises dans la définition de «texte réglementaire» adoptée par la Couronne. Néanmoins, votre Comité s'intéresse dans ce rapport à toutes les mesures législatives subordonnées ou déléguées, quelle que soit leur appellation.

5. L'Ordre de renvoi du Comité lui demande de faire rapport sur son rôle et ses fonctions et on trouvera dans le présent rapport différentes recommandations relatives à ce mandat. Il conviendrait en outre de faire certaines observations générales à propos du Comité qui, après six ans et demi d'efforts, est encore mal connu. Ses travaux sont suivis par un petit groupe de fonctionnaires qui sont pour la plupart à l'emploi du ministère de la Justice. Il influence certains milieux mais il n'a pas l'impact de ses contreparties à l'étranger qui ont inspiré certaines recommandations du Comité MagGuigan.—(2) Plusieurs raisons expliquent cette situation. Elle découle en partie du besoin d'oeuvrer dans un milieu où les mesures législatives subordonnées ne sont connues qu'après leur établissement et où le Parlement ne peut imposer de sanctions si une mesure législative est désapprouvée. Il existe certainement dans la Loi sur les textes réglementaires des limites que n'avait pas prévues le Comité MacGuigan, notamment en ce qui concerne la nature des textes assujettis au contrôle parlementaire. La Fonction publique a également une tradition, surtout dans le domaine de la rédaction des lois et des mesures législatives subordonnées, qui tend plus à réduire les formalités administratives qu'à favoriser l'imputabilité et l'observance de la loi. L'absence de principes clairement établis dictant le respect des libertés et de la propriété dans les activités du pouvoir exécutif au Canada constitue un problème très grave. Les expériences qu'a connues votre Comité lui ont également fait prendre conscience du besoin de resserrer sa procédure et il s'efforce de le faire. Mais il est plus important encore que les changements majeurs proposés dans ce rapport soient effectués.

#### A—LA LIBERTÉ, ET LE BIEN-FONDÉ ET LA VALEUR DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

6. La législation déléguée est un mode de gouvernement qui a été accepté depuis longtemps. En effet il est vain de prétendre maintenant que cette pratique n'est pas indiquée ou encore, qu'il ne faudrait y recourir que de temps en temps pour de simples questions de détails. Ce qui est essentiel, c'est d'entourer la législation déléguée de mesures de sauvegarde et

de contrôle procédurier pour que les droits et les libertés individuels, que la Constitution doit au demeurant, protéger tout en conservant un système de gouvernement valable, soit garantis, que ce soit grâce à cette législation ou en vertu d'une loi du Parlement. La législation déléguée ne doit pas devenir un instrument, qui même involontairement, contribue à supprimer des droits et des libertés ou à mettre en cause la suprématie législative du Parlement. Les pouvoirs de la Couronne n'ont jamais été aussi forts que maintenant et les risques d'abus n'ont jamais été plus grands.

7. Certes, il n'est pas possible d'échapper à la législation déléguée et à la mise en oeuvre, par son intermédiaire de politiques qui parfois n'ont jamais fait l'objet de débats parlementaires, mais ce n'est pas une raison pour qu'elle soit établie sans le contrôle voulu, sans aucun élément démocratique, et sans qu'elle incorpore des dispositions choisies par les délégués du Parlement. Il existe encore des questions qui ne sauraient faire l'objet d'une délégation de pouvoir et qui doivent être étudiées attentivement par lui. Il n'est pas possible de contourner la législation déléguée dans sa propre sphère ni d'en régulariser l'utilisation si le Parlement continue de conférer des pouvoirs législatifs de plus en plus vagues et de plus en plus vastes à l'exécutif au moyen de lois squelettiques dont la plupart pèchent par manque de concision. Des pouvoirs aussi généraux que ceux qui sont contenus dans certaines lois comme la Loi sur l'administration du pétrole, la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et la Loi sur les pêcheries n'existaient pratiquement pas du temps des Tudor qui appréciaient beaucoup les commodités administratives, mais tenaient jalousement à contrôler l'appareil de l'État. Il est pour le moins bizarre qu'à une époque prétendument démocratique, le gouvernement se soucie autant de sa propre convenance, du contrôle qu'il peut exercer sur le gouvernement et de son monopole sur l'information. Quel avenir peuvent encore avoir la liberté individuelle, les droits des minorités et les traditions de participation démocratiques si l'objectif ultime du gouvernement est de satisfaire sa propre commodité, d'exercer des pouvoirs sans rendre de comptes? La nécessité de respecter des règles de procédure, l'obstruction, le carcan de la règle du droit, le contrôle de l'arbitraire, s'il s'agit d'actes bien intentionnés, tout cela peut gêner l'exercice du gouvernement. Mais les droits et les libertés des citoyens exigent que le gouvernement soit libre de toute entrave. La liberté est généralement épineuse et souvent brouillonne et asymétrique. Il lui manque, comme l'a fait observer M. Hugh Trevor-Roper, cette beauté de l'ordre mathématique qu'aiment tellement ceux qui respectent le pouvoir et ce qu'il permet de réaliser.

8. En recommandant au Parlement d'être plus vigilant, surtout en ce qui concerne les pouvoirs habilitants accordés pour l'élaboration de mesures législatives subordonnées, votre Comité ne perd pas de vue les exigences du calendrier ou de l'emploi du temps du parlement. Néanmoins, il est possible d'attirer directement l'attention du Parlement sur les pouvoirs de faire de la législation déléguée dans les projets de loi après la deuxième lecture, en les soumettant à l'examen attentif d'un Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaire,

qui remplacerait l'actuel Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Les carences, que le Comité et ses prédécesseurs ont relevées dans les lois actuelles pourraient être corrigées, en amendant les projets de loi présentés au Sénat, sur recommandation du Comité d'examen des textes réglementaires et sous réserve de l'accord de tous les partis.

9. En reconnaissant que les politiques élaborées par voie de législation déléguée suscitent certaines craintes, votre Comité ne perd pas de vue le besoin de réglementer les moyens utilisés à l'heure actuelle pour mettre au point des politiques. Les politiques sont élaborées dans l'intérêt national ou à l'intention de certaines catégories ou groupes particuliers. En l'état, les buts poursuivis sont souhaitables en soi, et souvent les défenseurs de l'ordre anciens manifestent une impatience compréhensible aux administrateurs qui essaient de trouver les moyens les plus efficaces et les plus directs de mettre les politiques en oeuvre. Il est trop facile de tenir pour acquis que les moyens utilisés sont sans conséquence et ne sont que de simples expédients administratifs. C'est là une critique que l'on peut adresser, non seulement à tous les serviteurs pressés et bien intentionnés de la Couronne, mais aussi aux journalistes et aux experts politiques et scientifiques, pour qui les objectifs de la législation déléguée revêtent un caractère fascinant alors que les moyens utilisés à ces fins ne sont pas importants. Les droits et libertés acquis péniblement au cours des siècles de conflits constitutionnels doivent faire l'objet d'une vigilance constante pour prévenir le recours aux moyens illégaux et illégitimes. C'est pourquoi l'étude des législations déléguées par les comités parlementaires ont surtout porté sur les moyens de mettre en oeuvre des politiques et non pas sur les objectifs visés.

10. Votre Comité veille sans relâche à ce que les moyens utilisés soient légitimes, en ce sens qu'ils ne tirent pas leur légalité d'une interprétation, large ou étroite, des pouvoirs habilitants, et qu'ils soient, en outre, légitimes, en considération des principes et des normes de l'ordre constitutionnel du Canada. Même à court terme, les moyens sont aussi importants que les objectifs et, à la longue, les moyens utilisés pour atteindre les objectifs du gouvernement sont plus importants que les objectifs eux-mêmes. Il n'est pas exagéré de dire que l'évolution de notre système constitutionnel depuis la Grande Charte a consisté en une série de controverses et de conflits au sujet des moyens. Il est très facile à ceux qui sont responsables de la politique des pêches ou de la protection de la faune, de la mobilité de la main-d'oeuvre, du contrôle du travail illégal des immigrants, à ceux qui essaient de diminuer le déficit des postes ou de protéger les industries canadiennes de la concurrence d'outremer, de considérer les objectifs de leur politique comme de toute première importance et les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs comme secondaires voire sans importance. Bien que l'efficacité puisse être l'objectif principal du processus administratif, pour la collectivité dans son ensemble il ne s'agit que d'un seul élément qui d'ailleurs ne revêt pas nécessairement une grande importance si on l'envisage d'un point de vue historique. Les moyens employés influent sur

l'individu et comme ils sont d'une importance primordiale, il convient de les surveiller de près. Dans un régime constitutionnel comme le nôtre, la liberté, l'ordre, l'harmonie et l'équilibre constitutionnel exigent que ces moyens soient légitimement fondés sur les normes et les principes dont ce régime s'inspire.

11. La démocratie parlementaire exige également que les moyens soient soumis à l'examen et au contrôle du Parlement. Il faut aussi que les objectifs visés pour des mesures législatives subordonnées soient portés à l'attention du public et que le gouvernement en réponde devant le Parlement. La législation déléguée ne doit pas, en toute justice, être stricte et oppressive et elle doit être exercée à l'aide de règles justes, libérales et bien adaptées aux personnes auxquelles elles s'appliquent, pour le meilleur ou pour le pire. Si tous les citoyens ont démocratiquement le droit de se préoccuper des politiques appliquées grâce aux mesures législatives subordonnées, la protection des droits et libertés individuels et pourtant, notre régime constitutionnel, sont également en cause lorsqu'il y a délégitimation du pouvoir législatif. Peu sont touchés par certains objectifs visés, mais tous ont intérêt à ce que les lois soient adaptées à leur fin et à ce que le processus législatif se déroule dans la légalité.

12. Nombreux sont ceux qui croient que l'examen des lois par le Parlement ne représente pas grand chose s'il ne s'attaque au principe de la législation déléguée ainsi qu'à sa légalité comme nous l'avons expliqué. Votre Comité est d'avis que le Parlement devrait examiner la teneur ou la valeur de chaque mesure législative subordonnée surtout lorsqu'il n'en a jamais débattu ou si les mesures en cause ont été promulguées en vertu d'une loi dont la teneur ne le justifiait en rien. En conséquence, l'examen au fond des règlements sur les pêcheries, pour ne prendre qu'un seul exemple, constituerait une tentative très utile. L'élaboration de nombreux textes législatifs subordonnés sur des questions importantes comme *Via Rail Canada Inc.*, en vertu de crédits se trouvant dans les différentes lois de finances, ont donné lieu à des lois et à des mesures qui n'ont jamais été discutées au Parlement. Le prédécesseur de votre Comité a demandé qu'on mette un point final à cette pratique qui respecte peu la souveraineté parlementaire. Elle doit axer et il faut que toutes les mesures législatives subordonnées en vigueur, adoptées en vertu de crédits, puissent faire l'objet d'un examen quant à leur validité, par les comités parlementaires permanents appropriés.

13. On s'est demandé si votre Comité devait se préoccuper des milliers de mesures législatives subordonnées qui sont déposées chaque année. Bien que cette tâche lui conférerait certain prestige et le tirerait peut-être de l'obscurité dans laquelle ses prédécesseurs ont languï, elle dépasserait ses possibilités, même si une bonne partie des textes législatifs subordonnés adoptés chaque année ne sont que des modifications relativement peu compliquées à d'autres mesures législatives subordonnées en vigueur. Votre Comité sait pertinemment que le mandat qu'il détient en vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires n'exclut pas l'étude de la valeur de toute mesure législative subordonnée si les deux Chambres en conviennent. Néanmoins, votre Comité estime qu'il est préférable

que ce soit les Comités permanents appropriés des deux Chambres qui étudient le bien-fondé de la législation déléguée comme nous le soulignons d'ailleurs à l'alinéa 16 ci-dessous. Le Comité d'examen des textes réglementaires devrait continuer d'étudier les critères du genre de ceux qu'utilise actuellement votre Comité et qui sont énoncés à l'Appendice II.

14. Votre Comité estime qu'il convient d'étudier le caractère politique et la valeur de la législation déléguée bien avant qu'elle ne soit rédigée. Votre Comité croit également que ce qui est encore plus efficace qu'un projet quelconque d'étude parlementaire d'une législation déléguée c'est de rendre obligatoire la publication d'une telle législation, de donner les raisons qui la sous-tendent et de recevoir l'opinion du public, qu'elle émane de groupes ou de particuliers. Par conséquent, l'adoption d'une procédure rendant obligatoire la publication d'un avis préalable invitant l'opinion du public sur toute mesure législative subordonnée est discutée en détail ailleurs dans ce rapport. Il conviendrait en outre de procéder à une évaluation de l'efficacité d'une mesure législative subordonnée en vigueur pendant une période de temps raisonnable. A cet égard, les comités parlementaires permanents pourraient jouer un rôle utile devenant une sorte de tribune publique au sein de laquelle le maintien d'une politique donnée et l'efficacité de la législation déléguée seraient examinés.

15. Votre Comité recommande également dans les alinéas 24-30 ci-dessous que la révocation d'une mesure législative subordonnée déjà établie et la ratification d'un projet de législation déléguée (communément intitulée procédures d'approbation ou de rejet) deviennent des éléments réguliers et invariables du système canadien de législation déléguée. Le débat sur une résolution visant à confirmer une mesure législative subordonnée et la procédure de révocation telle que recommandée par votre Comité devraient fournir aux parlementaires intéressés le moyen de faire valoir le principe de la législation déléguée et de la politique qui la sous-tend. Votre Comité a pris note de l'échec d'un Comité spécial sur le bien-fondé de la législation subordonnée à Westminster où la législation déléguée n'est pas renvoyée à des comités permanents appropriés. Votre Comité a également pris note du fait que même si la révocation de mesures législatives subordonnées est souvent proposée et adoptée au Sénat du Commonwealth de l'Australie pour des raisons d'illégalité et d'erreur, elle a très rarement été invoquée pour des questions de bien-fondé. Par conséquent, votre Comité estime ne pas pouvoir recommander l'établissement de nouveaux comités pour étudier le bien-fondé de mesures législatives subordonnées. Il ne peut que recommander le renvoi au Comité permanent approprié et proposé l'établissement d'un système permettant au public d'exprimer son point de vue sur les mesures législatives proposées avant leur adoption, et aux deux Chambres de les confirmer ou de les révoquer. Dès lors, il appartiendra aux membres des deux Chambres utilisant ces procédures d'établir le bien-fondé de leurs plaintes selon lesquelles les politiques qu'ils désapprouvent sont de toute façon mises en oeuvre au moyen de règlements établis par la bureaucratie.

16. Il a été proposé à quelques reprises que toute mesure législative subordonnée soit renvoyée au comité permanent compétent pour qu'il en étudie l'opportunité et la politique qui la sous-tend. Votre Comité est d'accord avec cette façon de procéder. Il serait également souhaitable que les politiques soient examinées périodiquement pour évaluer leur efficacité et l'opportunité de leur maintien. Votre Comité ne saurait toutefois prétendre être optimiste quant à l'efficacité du renvoi à un comité permanent tant que le nombre de membres des comités de la Chambre continuera d'être aussi considérable, que le roulement y sera élevé, et que les comités eux-mêmes continueront à manquer de l'aide technique appropriée. Quoi qu'il en soit, il semble que ce serait une tâche herculéenne que d'étudier l'opportunité de tous les textes réglementaires et de tenir des audiences à cette fin, même en se limitant aux nouveaux règlements. Peut-être pourrions-nous raisonnablement souhaiter, du moins, que des comités permanents du Parlement étudient le bien-fondé de certaines mesures législatives subordonnées ainsi que la politique qui les sous-tend. Le Règlement de la Chambre devrait être modifié de manière à prévoir l'étude des textes réglementaires par les comités permanents, de leur propre chef ou à la suite d'un renvoi du Comité mixte permanent sur la législation déléguée. Les comités chargés d'effectuer ces études devront tous veiller à ne pas trop subir l'influence de leurs conseillers, ces derniers pouvant chercher à substituer leur jugement personnel à celui des serviteurs de la Couronne à qui le Parlement avait originellement délégué le pouvoir de promulguer des mesures législatives subordonnées.

17. Mieux vaut prévenir que guérir et votre Comité incite les deux Chambres à effectuer un examen et une étude beaucoup plus approfondis des pouvoirs habilitants inclus dans les projets de loi et à insister pour que des exposés de principe clairs et précis figurent dans les lois. L'étude des projets de loi par les deux Chambres serait facilitée si, au moment de chercher à obtenir des pouvoirs habilitants, les projets de mesures législatives subordonnées placés sous leur régime étaient soumis à l'étude des comités permanents compétents au moment où ceux-ci se penchent sur les projets de loi. La procédure obligatoire d'avis et de commentaires que votre Comité recommande ultérieurement devrait contribuer à réduire considérablement le nombre de cas où les règlements n'ont pas encore été rédigés alors que les projets de loi sont étudiés en comité.

18. En plus d'une étude parlementaire, il conviendrait qu'aucune mesure législative subordonnée, sauf exception, ne soit établie avant que le public n'ait eu l'occasion de se prononcer sur les projets de loi. Le public peut avoir une influence sur les projets de loi par l'intermédiaire de ses représentants élus et en faisant des représentations à l'étape de l'étude en comité. Des procédures semblables devraient être adoptées à l'égard des mesures législatives subordonnées. La procédure est la servante de la liberté et votre Comité ne s'excuse pas d'y prêter autant d'attention dans ce qui suit.

## B. CONTRÔLE DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE ET DU POUVOIR LÉGISLATIF

19. Quiconque lirait à l'improviste la Loi sur les textes réglementaires pourrait être impressionné par les mesures de

sécurité qu'elle semble contenir et par le fait que la plupart des mesures législatives subordonnées sont établies au Canada, non pas par les divers ministres, mais par le gouverneur en conseil. En réalité, la situation n'est pas du tout rassurante. La Loi sur les textes réglementaires prévoit l'examen des «projets de règlement», sous-classe des «règlements statutaires» qui est loin de comprendre toute la législation déléguée, par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui sont en fait des fonctionnaires du ministère de la Justice, tout comme les juristes qui rédigent les règlements des ministères et de bon nombre d'organismes. Les conseillers juridiques ont sans aucun doute réussi à extirper des règlements de nombreuses dispositions offensantes ou antistatutaire. Votre Comité se flatte peut-être de ce que son travail leur a facilité la tâche. Il convient toutefois de souligner qu'ils ne peuvent empêcher la promulgation d'un règlement si tel est le désir du ministère qui en est l'initiateur. De l'avis du Comité, cela se produit rarement. L'efficacité de l'examen interne auquel se livrent les conseillers juridiques se ressent grandement de ce qu'eux-mêmes et les juristes des ministères doivent respecter des règles traditionnelles de rédaction et reçoivent du ministère de la Justice des avis juridiques qui, selon votre Comité, sont parmi les principales causes de l'impropriété de certaines dispositions des règlements—(3). Votre Comité, tout comme ses prédécesseurs d'ailleurs, s'est opposé, après examen, à un beaucoup plus grand nombre de règlements que ses homologues du Royaume-Uni, de l'Australie et de l'Ontario. Il ne peut donc qu'en venir à la conclusion que les règles actuelles de vérification et de contrôle de la législation déléguée au Canada quant à sa légalité et à son à-propos, même si elles se sont grandement améliorées depuis la promulgation de la Loi sur les textes réglementaires, pourraient l'être encore davantage. Comme beaucoup le savent maintenant, il n'y a pas de vérification ou de contrôle quant au bien-fondé ou à la mesure elle-même.

20. Au Canada, la plupart des règlements, et donc des mesures législatives subordonnées sont établis par décret du gouverneur en conseil. C'est pourquoi on dit couramment que les règlements sont établis par le Cabinet. Votre Comité estime qu'il importe de faire savoir publiquement que tel n'est pas vraiment le cas. Puisque le gouverneur général ne préside pas son Conseil, il ne promulgue un décret que lorsqu'il a été approuvé préalablement par les membres du Cabinet. Très rares sont les projets de règlement qui sont véritablement étudiés par le Cabinet en tant qu'organe délibératif. Certains d'entre eux sont d'abord étudiés par des sous-comités du Cabinet. Dans la grande majorité des cas, le règlement est recommandé à la probation de Son Excellence par le Comité spécial du conseil, qui se compose de dix ministres et doit observer un quorum de 4 membres. L'étendue du contrôle qu'exerce le Comité spécial sur les projets de règlement quant à leur orientation politique, à leur légalité et à leur opportunité dépend des ministres dont il se compose. C'est au ministre qui a proposé le règlement de décider, en fonction de l'importance qu'il lui accorde et de ses conséquences, s'il doit être étudié par un comité du Cabinet ou directement par le Cabinet. Il arrive que le Cabinet ordonne lui-même qu'on lui soumette un règlement particulier dès qu'il sera rédigé. Votre Comité consigne ces informations à la seule fin, le cas échéant, de détromper les

Chambres et le public, qui pourraient croire que tous les membres du Cabinet examinent ensemble chacun des milliers de règlements promulgués chaque année. Le fait que ceux-ci sont établis en vertu d'un décret ne suffit pas à détruire la conviction qu'il est plus prudent de déléguer au gouverneur en conseil plutôt qu'au ministre en particulier le pouvoir d'établir la législation déléguée. En outre, il ne répond nullement au besoin de contrôle de la part du public, et particulièrement du Parlement, sur les mesures législatives subordonnées telles qu'elles sont proposées et établies.

21. En vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, votre Comité n'a reçu ni le pouvoir ni le mandat de faire quoi que ce soit en rapport avec les textes réglementaires dont la nature et la définition ne sont pas claires. Le Comité passe au peigne fin les règlements, les autres textes réglementaires publiés ainsi que tout autre texte réglementaire dont il peut prendre connaissance après leur promulgation, et, à l'occasion, attire l'attention des Chambres sur certains d'entre eux que ce soit sous forme d'un rapport spécial ou général.

22. Le Parlement ne dispose pas de pouvoirs plus étendus que ceux dont jouit le Comité. Jusqu'à la fin de la session 1976-1977, les Statuts du Canada ne prévoient que vingt-et-un cas dans lesquels le Parlement peut révoquer un texte réglementaire ou en empêcher la mise en application ou son maintien en refusant de l'affirmer—(4). Aucun mécanisme en place en vertu des Statuts ou dans les règlements du Sénat ou de la Chambre des communes ne rend obligatoire la tenue d'un débat sur une motion visant à révoquer un texte réglementaire, dans les cas où c'est permis, ou n'oblige les Chambres à voter sur la motion.

23. Bien que les efforts déployés par votre Comité en vue d'apporter des modifications à des textes réglementaires précis et aux principes généraux utilisés dans la rédaction et la publication des règlements n'aient pas été tout à fait inutiles, la seule sanction qu'il peut prendre consiste à faire rapport à la Chambre. Cette formalité n'est pas nécessaire dans les cas des ministères et organismes qui collaborent avec le comité et elle importe peu pour les ministères et organismes qui ignorent habituellement les principes et requêtes du Comité ou qui tardent à s'acquitter de leurs engagements à modifier les règlements ou à proposer les modifications nécessaires. Le mode de fonctionnement du comité, tel qu'il est décrit dans son deuxième rapport de la session 1976-1977 n'est nécessairement pas axé sur la coercition ou sur le contrôle de la législation déléguée, mais plutôt sur la persuasion morale, la rééducation et la vérification. Ces derniers rôles ne doivent pas être méprisés et à long terme, le rôle de rééducation peut être le plus rentable des trois; cependant, ces trois rôles ne suffisent pas. Il devrait exister des moyens permettant au Parlement de contrôler le pouvoir exécutif dans l'exercice de la fonction de promulgation de règlements que lui a déléguée le Parlement.

24. Le Comité a étudié les procédures en vigueur au Royaume-Uni et en Australie. Elles sont résumées à l'annexe III du présent rapport. A notre avis, le pouvoir accordé aux Chambres de révoquer des mesures législatives subordonnées, s'il est utilisé à bon escient, est essentiel au Canada et le Parlement devrait être appelé plus souvent que ce n'est actuel-

lement le cas à ratifier des mesures législatives subordonnées pour qu'elles puissent avoir force de loi. Le Comité recommande que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire—(5) puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation. Le Comité recommande en outre que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposée et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance.

25. Selon le Comité, la révocation constitue une mesure curative et le recours à des mesures préventives est très souhaitable. Il ne sera pas possible d'empêcher l'adoption de textes réglementaires *ultra vires*, inappropriés ou inadmissibles s'il est impossible de les étudier à fond avant qu'ils ne soient établis. Le Comité sait que l'examen des textes réglementaires préalable à leur établissement n'est pas possible ni même souhaitable dans tous les cas. De fait, le Comité recommande, au paragraphe 34 ci-dessous, que la Loi sur les pêcheries soit assortie de mesures législatives subordonnées qui, de par leur nature même, ne pourraient être examinées par un organisme parlementaire avant d'être rédigées. Le Comité n'en est pas moins convaincu que la publication de projets de mesures législatives subordonnées n'est pas seulement possible mais très souhaitable dans de nombreux cas et avance d'importantes recommandations à cette effet à la partie C de ce document. Une telle pratique permettrait à des personnes ou à des groupes intéressés de présenter des doléances et des objections au sujet de certaines mesures législatives qui les touchent de plus près que les lois sur lesquelles ils peuvent souvent donner leur avis avant qu'elles ne soient adoptées. Il y a plus important encore du point de vue du Parlement; en effet, la publication sous forme de projet permettrait à ce dernier d'être consulté puisque un projet de mesures législatives subordonnées devrait être accepté par les deux Chambres avant qu'elles ne puissent avoir force de loi et parce qu'une telle mesure pourrait être rejetée avant d'entrer en vigueur, comme c'est le cas en vertu de la règle dite des «21 jours» en vigueur au Royaume-Uni, dont l'annexe III fait état. Bon nombre de textes réglementaires ne donnent évidemment lieu à aucune controverse ni à aucune objection et leur ratification ne ferait l'objet d'aucune difficulté. Néanmoins, le Parlement serait ainsi en mesure d'exercer ses pouvoirs souverains. Il importe également de noter que, bien que le Comité, selon la tradition propre aux organismes du même genre, ne critique pas les mesures prises, la ratification et, de fait, le rejet pourraient être utilisés par un membre de l'une ou l'autre Chambre afin de débattre le principe d'un texte réglementaire. Les comités permanents de l'une ou l'autre Chambre qui ont compétence pourraient étudier le bien-fondé d'un projet de mesures législatives subordonnées et leur président pourrait en proposer le rejet ou se prononcer contre leur ratification. A cet égard, le Comité désire réaffirmer que de nombreux règlements sont adoptés à la seule fin de donner force de loi à des politiques qui ne sont pas incorporés dans des lois et que le Parlement n'a jamais étudiées ni même eu la possibilité d'examiner. Au

Canada, le recours aux lois et aux crédits prévus dans les lois d'affectation de crédits, à la seule fin de doter l'Exécutif de certains pouvoirs, est trop fréquent.

26. Il n'est pas possible de préciser tous les cas où la ratification serait possible et souhaitable, bien que l'utilité d'un tel recours dans les cas de mesures législatives subordonnées adoptées en vertu de lois schématiques est évidente. La ratification serait également très souhaitable dans les cas où le recours aux pouvoirs habilitants

- a) se répercuterait sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;
- b) imposerait ou augmenterait des impôts, des tarifs ou des frais;
- c) mettrait en oeuvre une mesure qui ne précise pas clairement la loi habilitante ou donnerait une nouvelle orientation à la mesure; ou
- d) comporterait des considérations d'importance toute particulière.

Dans une certaine mesure, la décision d'incorporer ou non à un projet de loi une disposition prévoyant la ratification de mesures législatives subordonnées devrait être laissée à la bonne foi du gouvernement en place et aux légistes parlementaires. Le Comité recommande néanmoins que le gouvernement s'engage à avoir recours, au besoin, à la procédure de ratification et à suivre la règle des «21 jours», dans la mesure du possible, même lorsque les dispositions prévoyant une période réservée aux avis et aux commentaires que le Comité propose ne sont pas appliqués. Le Comité recommande que lorsque des projets de règlement sont publiés, il ait compétence pour les examiner quant à leur constitutionnalité et à leur opportunité, pour en faire rapport aux deux Chambres et pour avancer des recommandations aux ministères et organismes qui ont présenté le projet. Le Comité permanent qui a compétence devrait pouvoir examiner ces textes, en faire rapport, et formuler des recommandations quant à leur bien-fondé.

27. Un gouvernement doit normalement s'attendre à ce qu'une résolution portant ratification d'un projet de mesures législatives subordonnées donne lieu à un vote. A une seule exception près, le Comité ne recommande pour l'instant aucune procédure spéciale d'examen de telles résolutions dans l'une ou l'autre Chambre, en dehors de celles que renferme déjà l'article 28.1 de la Loi d'interprétation—(6). Le règlement des Chambres devrait être modifié en vue de faciliter cette procédure. Le Comité note que la procédure prévue dans la Loi d'interprétation n'a pas été utilisée dans le cas de la Loi anti-inflation, qui prévoyait une autre procédure—(7). La prolifération de procédures spéciales d'adoption de mesures législatives subordonnées doit absolument être évitée. La procédure actuelle que renferme la Loi d'interprétation devrait être complétée d'une règle stipulant qu'aucun débat de motion visant à ratifier un texte réglementaire ne peut avoir lieu jusqu'à ce que le Comité d'examen des textes réglementaires ait eu l'occasion d'en faire rapport dans un délai précis et jusqu'à ce que le Comité compétent en ait analysé le bien-fondé, on ait exprimé la volonté de ne pas le faire ou que le

délai fixé ait expiré. Le règlement des deux Chambres devrait préciser les délais de dépôts des rapports.

28. Le Parlement du Canada ne dispose donc d'aucun moyen d'étudier à fond un projet de texte réglementaire en vue de le ratifier. De fait, seule l'article 18 de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement (S.R.C. 1970, 2e Supplément, c. 14) et le paragraphe 4(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage (S.C. 1970-1971-1972, c. 48) stipuleraient que les décrets déposés au Parlement ne peuvent entrer en vigueur que s'ils ont été ratifiés. Le Comité recommande que ce type de procédure soit adopté au Canada. Il ne souscrit pas au type de ratification utilisé à quatre reprises dans des lois canadienne où un texte réglementaire a force de loi pendant une certaine période (pouvant aller jusqu'à 180 jours) au terme de laquelle il perd tout effet juridique à moins d'être ratifié. Ce procédé se prête aux abus puisqu'une disposition peut, et cela c'est déjà vu, être abrogée un jour ou deux avant la date d'expiration du délai et remplacée par une autre; de ce fait, la substance même de la disposition peut être maintenue indéfiniment, peu importe les mesures prises par le Parlement. Les projets de mesures législatives subordonnées qui doivent être ratifiés devraient être renvoyés au comité d'examen des textes réglementaires afin d'être étudiés en profondeur et qu'un rapport en soit fait avant que n'ait lieu le débat et le vote sur la motion portant ratification.

29. Le type de disposition de révocation présenté au Parlement canadien et la procédure concomitante détermineront la valeur et l'utilité du principe. Les dispositions de l'article 28.1 de la *Loi d'interprétation* sont incomplètes, en ce qui touche la révocation. Le Comité insiste beaucoup sur la procédure, dans ses recommandations. La révocation par l'une des deux Chambres, devrait être prévue dans une nouvelle loi sur la législation déléguée, qui devrait comporter six caractéristiques essentielles:

1. Les mesures législatives subordonnées sont nulles et non avenues, si elles ne sont pas présentées dans chaque Chambre dans les 15 jours de séance suivant leur rédaction.
2. Les avis de motion de révocation de l'une ou l'autre Chambre doivent être déposés dans les 15 jours de séance suivant le dépôt d'une mesure législative subordonnée dans cette Chambre.
3. Un avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doit faire l'objet d'une décision dans les 20 jours de séance, à défaut de quoi cette mesure législative est considérée comme étant révoquée.
4. Le débat sur une motion de révocation d'une mesure législative subordonnée ne doit pas commencer avant la fin du délai de réception du rapport du Comité d'examen des textes réglementaires sur la légalité et le bien-fondé de cette mesure législative, ou du rapport du Comité permanent intéressé.
5. Si un avis de motion de révocation meurt au feuillet du Sénat ou de la Chambre des communes à la fin d'une session ou à la dissolution de la Chambre, la mesure législative subordonnée qui fait l'objet de la motion est

considérée comme étant présentée à la Chambre intéressée au début de la prochaine session.

6. Une mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne peut pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation réelle ou supposée, sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation. (Cette dernière caractéristique est spécialement importante dans le cas d'une révocation où l'avis et la procédure de commentaire recommandé par le Comité ont été ignorés sans raison apparente).

Le Comité est d'avis qu'une motion de révocation déposée dans l'une ou l'autre des deux Chambres doit être signée par au moins cinq membres.

30. Ce type de révocation entraînera la reprise de la pratique du dépôt à la Chambre des mesures législatives subordonnées, pratique qui fut abandonnée malgré la recommandation contraire du Comité MacGuigan. Cette révocation entraînera finalement le report de la teneur de l'article 28.1(2) actuel de la Loi d'interprétation afin que, lorsqu'une mesure législative subordonnée a été révoquée ou qu'elle est considérée l'être, les lois abrogées ou modifiées par cette mesure législative soient considérées comme étant remises en vigueur à la date de révocation.

31. Les Chambres devront, bien sûr, adopter des règlements qui faciliteront les procédures statutaires de ratification et de révocation et, plus spécialement, le renvoi des mesures législatives subordonnées aux comités permanents.

32. De l'avis du Comité, la procédure de révocation qui sera adoptée ne sera pas utilisée souvent et, en règle générale, on s'en prévaudra lorsque le Comité permanent mixte d'examen des textes réglementaires déposera son rapport sur la légalité et le bien-fondé. Cependant, les comités permanents pourront présenter des rapports sur la teneur et la valeur des mesures législatives et les membres de ces comités pourront déposer une motion de révocation. En outre, cinq membres de l'une ou l'autre des deux Chambres pourront entamer un débat et demander le vote, tenant ainsi l'Exécutif responsable devant le public.

33. Le Comité ne s'attend, ni à une avalanche de motions de révocation, ni à ce que le nombre de motions résolues accapare le temps des parlementaires. Si, en Grande-Bretagne, la Chambre des communes a trouvé en 1975-1976, le temps de débattre 92 motions de révocation à la Chambre, il n'y a pas de raison pour lesquelles le règlement des chambres du Canada ne permettraient pas d'étudier un nombre équivalent de motions, si elles étaient déposées. Il semble qu'il y ait suffisamment de temps au Sénat et de jours réservés à l'Opposition. Pour apaiser les esprits, le Comité désire faire savoir que, ni ses membres actuels, ni les précédents, auraient cherché à faire révoquer 92 mesures législatives subordonnées au cours d'une même session. En outre, le Comité est d'avis que, devant la double possibilité d'une motion de révocation et d'un débat à la Chambre, la majorité des ministères et des organismes accepteraient rapidement d'enlever de leurs mesures législatives

subordonnées toute irrégularité qui aurait passé outre à l'avis et à la procédure de commentaire recommandée par le Comité.

34. Le Comité a constaté, en étudiant les règlements établis en vertu de la Loi sur les pêcheries, que ces règlements présentaient de graves lacunes qui ne pouvaient être corrigées, sans apporter des modifications à la Loi sur les textes réglementaires et à la Loi sur les pêcheries. Le ministère des Pêches et des Océans estime qu'il est impossible de rédiger les textes réglementaires détaillés régissant les ressources péripatétiques du domaine des pêches dans les délais prescrits aux termes de la Loi sur les textes réglementaires. Le Ministère rédige donc ses règlements de façon à conférer à ses agents les pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour autoriser ou interdire la délivrance de permis. Les règlements n'énoncent aucun critère liant les agents dans l'exercice de leurs fonctions, d'où l'application de la loi relève de l'agent lui-même. Le Comité s'oppose à ce procédé parce que, selon lui, il s'agit d'une sous-délégation de pouvoirs de réglementation, mesure qui n'est pas prévue aux termes de la Loi sur les pêcheries et qui revient ni plus ni moins à l'exercice arbitraire de pouvoirs qu'on ne peut vérifier, parce que les règlements appliqués par les agents ne se trouvent dans aucun texte juridique. En fait, une bonne part des activités des agents sont prescrites par des instructions et des lignes directrices ministérielles qui, elles, renferment un bon nombre de règlements en vigueur, sans pour autant être assujetties à l'examen du Comité et sans avoir non plus force de loi. Le Comité recommande que la Loi sur les pêcheries soit modifiée pour permettre au ministre et à ses agents désignés d'édicter des règlements par voie de sous-délégation. Ces textes réglementaires établis par sous-délégation seraient exemptés des exigences en matière d'avis et de commentaires et de l'examen obligatoire par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé. Ils entreraient en vigueur dès qu'ils seraient rendus publics dans la localité où ils doivent s'appliquer. Ils seraient toutefois assujettis à l'étude rétroactive du Comité, vers lequel ils seraient tenus d'être acheminés. C'est le seul moyen, selon votre Comité, qui permette au ministère des Pêches d'instituer rapidement une loi comme il se doit de le faire parfois, et qui assure au Parlement que les règles concernant le contrôle et la conservation des ressources seront insérées dans des règlements qui auront effectivement force de loi, auxquels seront liés les pêcheurs et la Couronne et qui demeureront sujets à l'examen du Parlement. Votre Comité surveillerait évidemment de près ces textes réglementaires établis par voie de sous-délégation, pour veiller à ce qu'ils ne soient pas utilisés comme moyen d'échapper aux observations et à l'examen publics ainsi qu'à l'étude préalable qui doit être effectuée par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

35. Votre Comité remarque l'importante contribution apportée à l'amélioration des pratiques administratives par l'*Administrative Conference* des États-Unis, organisme créé par une loi en 1964, qui se compose de fonctionnaires du gouvernement et des organismes publics, d'avocats, d'universitaires et d'experts en procédure administrative. Le *Council on Tribunals* du Royaume-Uni exerce lui aussi un contrôle remarquable sur certains aspects du droit administratif au Royaume-Uni. Il



serait très souhaitable que l'on crée au Canada un organisme indépendant qui serait chargé d'étudier l'activité réglementaire au Canada, et d'en faire rapport. Votre Comité recommande donc la création d'un Conseil de réglementation composé de représentants des organismes de réglementation, des ministères, de groupes d'intérêt public, de l'industrie et des travailleurs. Ce conseil suivrait de près le processus de réglementation et serait notamment chargé d'établir et d'étudier des projets de règlements et les moyens d'éviter toute réglementation inutile. Il assurerait l'efficacité de la procédure d'avis et de consultation que votre Comité recommande et rédigerait des rapports proposant des modifications de procédures et d'autres moyens de faire connaître les projets de règlement. Il étudierait également le domaine parallèle que touche la publication des déclarations de principes, des textes d'interprétation, des directives et des manuels qui doivent être appliqués par les administrateurs.

### C. PROCÉDURE D'AVIS ET DE CONSULTATION

36. Après l'avoir réexaminée, votre Comité a jugé que la procédure qui donne naissance à une mesure législative subordonnée laissait à désirer. C'est véritablement la chasse gardée de la Couronne. Mais depuis quelques années, on tend à publier les projets de règlement et à vouloir consulter le public à ce sujet. Cette procédure, appuyée par le Conseil économique du Canada—(8), n'est toutefois pas nouvelle. Elle est largement utilisée aux États-Unis, où elle est, de façon générale, jugée fructueuse. En Ontario, elle a été examinée puis rejetée par la Commission des droits civils McRuer. Au Royaume-Uni, elle a été abandonnée en 1946, au profit de la consultation à l'étape de la formulation des projets de loi, parce que les ministères avaient tendance à abuser des exceptions à la procédure d'avis et de consultation sur le projet de règlement sous prétexte de circonstances urgentes. En Australie, elle a été supprimée en 1916. Le Comité MacGuigan, qui l'a étudiée, a recommandé d'en stipuler l'utilisation dans certaines nouvelles lois, mais non d'en faire une règle générale applicable à tout règlement établi par voie de sous-délégation.

37. Quand le Comité MacGuigan a déposé son rapport, seulement deux lois du Canada exigeaient qu'on publie un avis, du projet de règlement et qu'on offre aux personnes concernées la possibilité de donner leur avis, possibilité dont le grand public ne pouvait cependant se prévaloir. Dans plusieurs autres lois prévoyant la publication d'un avis, l'invitation à présenter des observations pourrait probablement être sous-entendue. En général, les témoignages produits devant le Comité étaient clairement en faveur de vastes consultations, tenues de façon libérale avec les personnes particulièrement touchées par le projet de règlement, mais ils étaient contre une stricte procédure exigeant qu'on publie un avis et qu'on invite le grand public à se faire entendre. Néanmoins, les années suivantes, nous avons fait un grand pas en ce sens. Un certain nombre de lois prévoient maintenant la publication d'un avis de projet de règlement ou de directives dans les soixante jours avant l'établissement du règlement lui-même et la possibilité pour le

public de présenter ses observations. Habituellement, ces lois concernent l'imposition de normes techniques à l'industrie et stipulent qu'un projet de règlement qui a été modifié pour tenir compte d'observations faites n'a pas à être publié de nouveau.

En 1978, le Conseil du trésor a introduit une procédure d'avis et de consultation pour les règlements importants sur la «santé, la sécurité et l'équité» ne présentant aucune urgence qui sont établis aux termes de lois précises et répondent à certains critères quant aux coûts sociaux directs ou indirects. Les définitions de tous ces termes se trouvent au chapitre 490 du Manuel de la politique administrative du Conseil du trésor—(9). Tous ces projets de règlement doivent être publiés au moins soixante jours avant leur établissement et être accompagnés d'une «analyse d'impact socio-économique» ainsi que d'un énoncé du pouvoir habilitant et des fins du règlement. Il est trop tôt pour dire jusqu'à quel point ces analyses et énoncés seront révélateurs et s'ils permettront de présenter de façon satisfaisante le fond et les raisons du projet de règlement. De même est-il actuellement impossible de dire si le nombre de projets de règlement assujettis à cette procédure, qui pourrait être supprimée par le Conseil du trésor n'importe quand, sera appréciable. A ce jour, deux seulement ont été publiés—(10). La procédure ne s'applique pas aux «directives» ou aux actes administratifs. Une de ses caractéristiques digne de mention est le fait que chaque ministère ou organisme à l'origine du règlement doit répondre aux observations des organismes non gouvernementaux, Le Comité présume qu'«organismes» s'entend aussi des particuliers.

Votre Comité sait également qu'une évolution parallèle a eu lieu du fait que, depuis quelques années, la Commission canadienne des transports et la Commission de radio-télévision canadienne tiennent des audiences pour les aider à assurer leurs fonctions de réglementation, ce qui oblige à soumettre la mesure en cause et les projets de règlements à un examen approfondi.

38. Plus récemment, le Conseil économique du Canada a recommandé une procédure d'avis (soixante jours) et de consultation pour tout nouveau règlement ayant des répercussions appréciables en matière de coûts ou une incidence sur la répartition du revenu, et pouvant faire l'objet d'analyses coûts-avantages. Le Conseil semble utiliser le mot «règlement» au sens générique du terme, pour désigner toute la législation déléguée. Ce dont votre Comité est certain, c'est que les procédures d'avis et de consultation ne doivent pas, dans le cas de la législation déléguée, se limiter à des règlements qui répondent à des critères économiques et monétaires ou qui peuvent faire l'objet d'analyses coûts-avantages. L'important, c'est de permettre que la substance et les raisons de toute mesure législative subordonnée soient soumises à l'examen public.

39. Le Conseil économique a déterminé les sept lacunes suivantes dans l'actuel système de réglementation:

Les personnes concernées ne sont pas avisées en temps utile des nouvelles initiatives en matière de réglementation (lois, modifications et actes législatifs subsidiaires);

Les personnes concernées ne sont pas suffisamment consultées lorsque sont formulées les propositions en vue de nouveaux règlements;

On omet d'évaluer les coûts et les avantages de la nouvelle réglementation pour l'ensemble de la société;

On omet d'évaluer de façon périodique la masse des règlements existants;

Il existe un manque de coordination centrale de l'activité de réglementation;

Le public n'a pas suffisamment accès à l'information touchant les activités de réglementation du gouvernement;

Ceux qui sont concernés n'ont pas tous également la chance de participer aux décisions touchant la nouvelle réglementation et les programmes existants de réglementation.

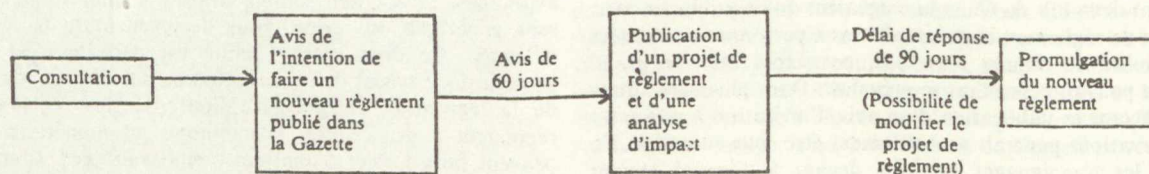
Votre Comité appuie les conclusions formulées par le Conseil économique dans la mesure où l'expression «personnes concernées» ne se limite pas à ceux qui, comme dans une industrie, s'intéressent particulièrement aux programmes de réglementation. Non seulement l'industrie, mais aussi les groupes d'intérêt public et le public en général doivent pouvoir présenter leurs points de vue. C'est l'intérêt public qui doit primer et non celui des «personnes concernées». Votre Comité écarte toute tentative visant à favoriser les grandes sociétés dans la réforme réglementaire ou toute hypothèse voulant que les préoccupations d'une industrie qui est assujettie au contrôle d'une mesure législative subordonnée passent en premier lieu. Votre Comité ne fait toutefois aucune réserve quant aux propositions fondamentales suivantes sur lesquelles sont fondées les recommandations du Conseil:

1. Les gouvernements devraient donner avis préalable de leur intention de proposer de nouvelles mesures importantes de réglementation (législation subsidiaire) et permettre qu'il y ait consultation;
2. Les gouvernements, avant d'imposer de nouvelles mesures importantes de réglementation, devraient en évaluer les coûts et les avantages;

3. Les gouvernements devraient procéder à une évaluation périodique et planifiée des programmes et des organismes de réglementation existants.»

La deuxième et la troisième proposition portent sur des considérations auxquelles le présent rapport ne s'attache pas essentiellement. Quant à la première, elle soulève la question de savoir pourquoi il devrait y avoir participation au processus d'établissement de la législation déléguée. Premièrement, ceux qui proposent cette législation et ceux qui la rédigent ne peuvent tout savoir ni penser à tout. Ils n'ont pas nécessairement la maîtrise de toutes les informations pertinentes. Deuxièmement, il est possible que les conséquences et les problèmes susceptibles de découler de cette législation n'aient pas été prévus. Troisièmement, la participation de personnes extérieures au gouvernement peut permettre de supprimer les partis pris ou les points obscurs qui se sont glissés dans la rédaction du projet. Quatrièmement, une autre solution satisfaisante n'exigeant pas l'adoption d'un texte de loi peut être proposée. Cinquièmement, et c'est le point le plus important, la participation sert jusqu'à un certain point à légitimer la politique de la législation déléguée qui se dégage éventuellement.

40. Le Conseil a proposé une nouvelle procédure qui commencerait, conformément à ses critères, par la publication d'un avis préalable de l'intention de proposer un nouveau règlement au moins 60 jours avant la prise de toute autre mesure. Puis le projet de règlement ferait l'objet d'une analyse d'impact. Le projet de règlement et un résumé de l'analyse seraient ensuite publiés et les «personnes et groupes concernés» auraient la possibilité de présenter leurs points de vue pendant au moins 90 jours avant l'adoption du texte. Les seuls règlements assujettis à ce système seraient ceux ayant des répercussions appréciables en matière de coût ou de répartition du revenu. Des seuils seraient établis qui pourraient être relevés ou abaissés selon le nombre de règlements à englober. Différents seuils seraient établis pour ce qui est de l'avis et de l'évaluation préalables. En cas d'urgence, une procédure spéciale permettrait d'éviter tout ce processus. Voici le diagramme du processus proposé par le Conseil:



Tant qu'il fonctionne, votre Comité est d'accord avec le système. Toutefois, puisqu'il est limité à ce qui pourrait être un type très restreint de nouveaux règlements «importants» d'une grande portée économique, il ne pourra à lui seul servir les objectifs du Comité. Par conséquent, votre Comité a été

contraint de recommander un système obligatoire plus fondamental et moins complexe pour régir toute nouvelle mesure de législation subordonnée, laquelle sera assortie d'un échéancier de la réglementation et donnera lieu à autant de consultations préalables possibles, lors des étapes de l'établissement de ladite

réglementation. Les procédures simples en plus d'avoir une meilleure chance d'être acceptées par ceux qui doivent les mettre en application promettent des résultats plus rapides.

41. Même si le comité MacGuigan a hésité à recommander l'établissement d'une période réservée aux avis et aux commentaires, votre Comité est d'avis qu'un tel système devrait maintenant être instauré au Canada. Les consultations officieuses ont sans aucun doute une grande valeur, mais elles se déroulent au hasard et donnent parfois l'impression d'avoir été réglementées.

«Ces propositions sur la consultation démontrent la faiblesse fondamentale d'un système de consultations officieuses, puisque trop souvent seuls les intérêts en place peuvent à l'avance influencer l'élaboration d'une politique. Il est dangereusement facile de demander: «Y aura-t-il consultation?» Les vraies questions à poser sont: «Qui participera à la consultation?» «A quelle étape de l'élaboration de la politique cette consultation aura-t-elle lieu?» et «Quelles seront les répercussions de cette consultation?» De plus, sans au moins un certain degré de forme ou de structure, il existe le danger très réel, dans une consultation qui se déroule dans une atmosphère intime, que les intérêts des sociétés dictent leur volonté. Ceci est particulièrement important pour la réglementation du secteur des transports, parce que, comme John Langford l'a fait remarquer, «l'élaboration de politiques en matière de transport à l'échelle fédérale a toujours été caractérisée par des liens très étroits entre l'industrie du transport et ses groupes d'intérêts et l'administration des divers organismes impliqués dans l'élaboration des politiques». Somme toute, il paraît peu souhaitable que la consultation et la participation à l'élaboration des politiques soient de nature purement officieuse»—(11).

42. Votre Comité mis sur pied par le Parlement précédent s'est rendu, à l'exception d'un de ses membres, à Washington pour étudier la mise en oeuvre de l'article 553 de l'*Administrative Procedures Act*—(12) américain, en vigueur depuis 1946. Votre Comité a conclu qu'il était d'application pratique. Cette opinion coïncide avec celle des commentateurs et de l'*Administrative Conference* des États-Unis. Ce Comité est d'avis qu'en adaptant l'*Administrative Procedures Act* au système canadien on pourrait y apporter certaines améliorations. Dans *Administrative Law of the Seventies*, K.C. Davis se montre tout aussi persuadé de l'opportunité de cette procédure qu'il juge simple et extrêmement efficace. Votre Comité estime encore que les récentes modifications volontaires apportées au sein du gouvernement canadien et de ses organismes de réglementation ont établi un exemple qu'il faudrait suivre vigoureusement. Votre Comité est d'avis que le fait qu'au Canada les législations déléguées sont beaucoup plus souvent faites par le gouverneur en conseil et par les ministres que par des organismes de réglementation indépendants ou quasi-indépendants, n'influe en rien sur le caractère souhaitable et praticable d'une procédure d'avis et de commentaires. Votre Comité est également convaincu que cette façon de procéder n'est en aucune façon contraire au principe d'un gouvernement responsable. Cette procédure est en application depuis un demi-siècle au Royaume-Uni et n'a jamais été jugée contraire aux principes fondamentaux de la constitution.

43. Les tribunaux américains démontrent une tendance marquée à imposer un contrôle judiciaire sur la procédure de réglementation afin d'assurer une certaine «équité», par exemple, en insistant sur le droit de contre-interroger les responsables de la réglementation et autres qui présentent des observations sur les projets de loi. Votre Comité est d'avis que le développement d'un tel contrôle judiciaire au Canada, fondé sur les principes de la *common law* est fort peu probable. De plus, il n'est pas certain que cette mesure soit souhaitable. Ce type de contrôles n'interviennent en aucune façon directement ou indirectement dans l'application au Canada d'une procédure semblable à celle de l'article 553 de l'*Administrative Procedures Act*. Une mesure législative subordonnée faite au mépris de la procédure et comme condition préalable à la réglementation serait invalide, mais le simple droit d'être informé, de présenter des observations et de recevoir une réponse donne très peu de chances de faire preuve de créativité judiciaire.

44. Votre Comité reconnaît que tout nouveau système d'avis et de commentaires dans l'établissement de mesures législatives subordonnées, entraînera une augmentation des frais administratifs. Cela s'applique également aux États-Unis, mais cependant les commentateurs et les responsables de réglementation de ce pays apprécient ce système et un des aspects de l'amélioration apportée—le caractère légitime des règlements établis—ne peut être évalué. Pratiquement des économies seront réalisées à l'avenir si de meilleures lois sont élaborées dès le départ. A ce propos, la *U.S. Commission on Federal Paperwork* déclarait ce qui suit:

«Les charges administratives qu'entraînerait obligatoirement une plus grande participation à l'établissement de la réglementation ne sont que temporaires. Ils sont supprimés lorsqu'un règlement est appliqué. Par contre, les problèmes administratifs que suscite un règlement mal rédigé dont on a permis l'application peuvent être sans limite.»—(13)

Le Conseil du Trésor et le Conseil économique semblent tous deux avoir admis que les coûts d'une procédure d'avis et de commentaires, d'une importance encore non établie, sont supportables. M. Mullan ajoute:

«La charge de travail additionnelle que cette façon de procéder a imposée à de nombreux organismes de réglementation et ministères semble avoir été bien acceptée en raison de l'information utile que fournit la procédure d'avis et de commentaires et aussi parce que l'occasion de participer à l'établissement de règles au stade initial fait taire les critiques et rend ces règles plus acceptables au plan politique.»—(14)

45. Les procédures de l'*Administrative Procedures Act* concernant le processus de la réglementation sont généralement mal comprises.—(15) Les commentateurs parlent d'audience relatives au processus de la réglementation. Mais en fait, l'article 553 ne prévoit pas d'audiences au sens de séance d'un tribunal dûment constitué. L'avis de réglementation est publié au Registre fédéral trente jours avant l'entrée en vigueur du règlement et la réception des commentaires y afférents. L'avis présente la teneur du règlement proposé et une description des sujets et des questions qu'il traite. Le projet de règlement n'est pas nécessairement inclus dans l'avis, qui donne cependant l'adresse et les caractéristiques de l'administration à contacter.

A bien des reprises, le Congrès a imposé des conditions plus strictes que celles que prévoit l'article 553 à l'égard de certains règlements et de certaines administrations. C'est ainsi qu'une audience véritable est parfois exigée. La formulation des règlements au cours d'une telle audience et en présence des représentants de l'administration ne se fait pas fréquemment et de nombreux commentateurs et spécialistes du droit administratif la rejettent. La «période réservée aux avis et commentaires» donne aux parties véritablement intéressées et à tout membre du public une bonne possibilité de se faire entendre. C'est cette possibilité et l'énoncé de politique ainsi que des principes proposés qui revêtent une importance considérable. Peu de représentants du grand public utilisent peut-être cette possibilité, mais là n'est pas la question. Personne n'est tenu de participer aux activités de son gouvernement. On ne peut qu'offrir ce genre de possibilité. Votre Comité souhaite consigner les conclusions de M. Mullan quant au fonctionnement de la procédure prévue par l'*Administrative Procedures Act*:

«D'après mes recherches, il est indéniable que la «période réservée aux avis et commentaires», prévue par l'article 4 (actuellement 553) de l'*Administrative Procedure Act* de 1946 fait maintenant intégralement partie des rouages administratifs du gouvernement fédéral. La validité de ces procédures, aux États-Unis, quant à la réglementation fédérale, semble être universellement reconnue. Il faut peut-être admettre que la loi n'est pas parfaite, du moins maintenant, quelque trente-deux ans après son adoption. Les exceptions peuvent être trop nombreuses. Il est inacceptable de tenir une véritable audience de type judiciaire lorsqu'un règlement doit être enregistré. Néanmoins, une grande part des critiques actuelles quant au processus de réglementation semble tenir non pas tant à la loi qu'aux excès de procédure prévues par certaines mesures législatives isolées et au fait que les rédacteurs de lois doivent mieux établir, dans certaines situations, la distinction entre la disposition ordinaire qui prévoit la «période réservée aux avis et commentaires» et les audiences officielles de type judiciaire. On craint aussi, dans certains cas du moins, que les possibilités de publier les avis et de solliciter des observations ne se présentent trop tard, de sorte qu'un certain nombre d'intéressés ont recommandé que le public ait la possibilité de faire connaître son point de vue avant et pendant la rédaction des mesures législatives.

Cependant, pour un observateur extérieur à la scène américaine, malgré ces recommandations en vue d'une réforme d'ensemble et de détail, l'une des caractéristiques de la disposition de l'*APA*, qui prévoit une «période réservée aux avis et commentaires», et peut-être l'une des explications de son succès apparent, est la modestie de ses objectifs. Elle ne vise même pas une majorité des organismes fédéraux de réglementation aux États-Unis; elle ne définit pas de procédures très élaborées; de plus, elle ne fait rien pour, dans certains cas, imposer une réglementation mais s'en remet plutôt à la discrétion du juge. Cependant, si elle avait tenté d'atteindre l'un de ces objectifs, du moins à l'origine, elle aurait peut-être été voué à l'échec. Au contraire, en raison de la modestie de ses objectifs et du travail relativement limité qu'elle impose aux organismes administratifs, elle a bien été acceptée, et même considérée comme une aide extrêmement précieuse des rouages administratifs. C'est

peut-être aussi pour cette raison que nombre des propositions actuelles de réforme semblent être accueillies avec sérénité, même de la part des organismes».—(16)

46. Votre Comité estime que le défaut du système canadien actuel tient à ce que rien n'indique quelle politique vise les législations déléguées, et à ce qu'il ne présente aucune possibilité de faire des observations à leur sujet, ou d'y contribuer. De plus, il ne prévoit aucun avis préalable quant aux moyens à employer, et là non plus, les possibilités de faire valoir son point de vue ne sont pas bien grandes. Par conséquent, votre Comité recommande que l'avis de publication d'un projet de législation déléguée soit accompagné d'un exposé précis des justifications du règlement et de la politique qu'il mettra en oeuvre, ainsi que de l'analyse de l'impact socio-économique, lorsque celle-ci aura été effectuée, conformément à la politique du Conseil du trésor, sur les règlements concernant la santé, la sécurité et l'équité, politique qui a été adoptée sur recommandation du Conseil économique. Selon cet organisme, l'avis doit être publié 60 et non 30 jours avant comme aux États-Unis. Votre Comité appuie donc le principe de la publication de l'analyse de l'impact économique pour les projets de législations déléguées, exigence qui impose l'établissement des coûts et des autres méthodes possibles pour atteindre des objectifs de la politique en cause. Par conséquent, il voudrait que l'analyse de l'impact socio-économique s'étende à autant de nouveaux règlements que possible. En raison des coûts qu'entraînerait ce système, et qu'il n'a pas pu évaluer, votre Comité ne propose pas que la publication de cette analyse soit rendue obligatoire, à l'exception des cas visés par la politique actuelle du Conseil du trésor et les recommandations du Conseil économique du Canada. Cependant, votre Comité recommande que toutes les opinions pertinentes des organismes et conseils consultatifs soient déposées au Parlement en même temps que les nouvelles législations déléguées afin d'éclairer tout député qui souhaiterait débattre de la substance de ces mesures.

47. L'avis concernant un projet de législation déléguée doit être publié dans la Gazette du Canada. Ce journal n'étant pas beaucoup lu, il serait évidemment souhaitable, dans bien des cas, que cet avis paraisse ailleurs, dans des revues commerciales, des journaux, etc. Il n'est pas possible ici de préciser davantage. Les ministères devraient être encouragés à largement diffuser leurs projets de législations déléguées et le Conseil de réglementation devrait être habilité à étudier les cas particuliers et à recommander d'autres moyens et d'autres supports de publication.

48. Votre Comité tient à souligner que la période réservée aux avis et commentaires doit être accessible au grand public, voire le viser directement. L'intérêt général ne sera pas entièrement protégé si la possibilité de faire des observations n'est offerte qu'à ceux qui sont directement visés par une législation déléguée ou si le gouvernement et l'industrie entretiennent des liens trop étroits. Par conséquent, votre Comité recommande que le document justificatif de la décision de présenter une nouvelle législation déléguée et les commentaires y afférent soient accessibles au public, et que toute nouvelle loi sur la liberté d'information le stipule. Cette exigence est particulièrement importante lorsque de nouvelles normes technologiques sont proposées. Les spécialistes ont souvent des opinions extrêmement partagées à ce sujet et bien souvent, telle ou telle

industrie a intérêt à essayer de retarder l'adoption de normes plus poussées. Votre Comité recommande aussi qu'il soit donné suite aux observations présentées. Si un projet de législation déléguée est sensiblement modifié pour en tenir compte, il faudrait le republier et offrir aux intéressés une nouvelle possibilité de faire connaître leur point de vue. Dans ce cas, un délai de 30 jours serait suffisant.

49. Très souvent, une politique se fige après l'élaboration du projet de règlement, et toute tentative visant à la modifier ou à l'abandonner se heurte en général à une certaine résistance. Par conséquent, votre Comité recommande que, dans la mesure du possible, l'avis concernant un projet de règlement paraisse avant l'élaboration et la publication de sa première version. Il doit indiquer la politique visée et l'objectif à atteindre et inviter les intéressés à présenter des observations quant à cette politique et aux moyens à utiliser. Il est toujours possible que ces commentaires indiquent un moyen d'atteindre l'objectif visé sans recourir à une nouvelle mesure législative. Votre Comité constate qu'aux États-Unis une tendance se dessine en vue de renforcer les procédures minimales prévues à l'article 553 de l'*Administrative Procedures Act*. Parfois d'autres conditions, comme la publication d'un «calendrier des règlements», sont exigés par une loi mais très souvent ils sont adoptés volontairement.

50. La nécessité de donner un préavis de 60 jours au sujet des règlements proposés obligera les ministères et les organismes à planifier leurs activités de réglementation longtemps à l'avance et à se conformer à un échéancier pour l'adoption des mesures législatives déléguées. Par conséquent, cela devrait être une question relativement simple pour les ministères et les organismes de contribuer à un échéancier de la réglementation. Un tel budget, publié pour une période de 12 mois, donnerait avis de façon claire et nette de toutes les lois déléguées non urgentes prévues, ce qui augmenterait encore les chances de faire valoir son point de vue et d'apporter sa participation. Votre Comité recommande qu'un échéancier soit établi, mis à jour et présenté à chaque trimestre. Cet échéancier devrait être publié, également à chaque trimestre, dans la Gazette du Canada. On devrait aussi envisager d'autres moyens de diffusion.

51. Votre Comité sait que de nombreuses mesures législatives déléguées sont adoptées dans des circonstances d'urgence; il est pratiquement impossible—et ce ne serait pas judicieux—de les soumettre à un délai de 60 jours ni même à la période réservée au préavis et aux commentaires. Certaines mesures déléguées apportent de légères modifications à des textes existants, d'autres sont de nature administrative et portent sur des questions intéressant la Fonction publique, d'autres ne s'appliquent qu'à une seule personne ou à un groupe restreint, tandis que d'autres enfin concernent la défense et la sécurité nationale. Il se peut que des exemptions précises soient faites, au moyen d'une loi, dès l'adoption du nouveau système. Ainsi, une exception devrait être faite pour les règlements sur les pêches mentionnés au paragraphe 32 du présent rapport. Les Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces canadiennes et des Ordonnances administratives du chef d'état-major de la Défense constituent également d'autres exemples d'exemption. Exception faite de l'exemption pour motifs décrite plus loin, votre Comité s'oppose à toute exemp-

tion formulée de façon générale. Certaines de ces exemptions dans la *Administrative Procedures Act* aux États-Unis, ont fait l'objet de beaucoup de critiques et on a eu tendance à les supprimer volontairement. Toutes les exemptions américaines sont rédigées en termes vagues et généraux et prêteraient à des abus aussi bien qu'à des discussions d'interprétation, comme c'est le cas pour la définition actuelle de «texte réglementaire». Aux États-Unis, elles semblent avoir donné la possibilité d'éviter la période réservée au préavis et aux commentaires; elles ont été critiquées par l'*Administrative Conference of the United States*. Votre Comité s'oppose encore davantage à ce qu'on accorde des exemptions au moyen de règlements du gouverneur en conseil. Les exemptions actuelles, aux termes du Règlement sur les textes réglementaires sont un exemple à cet égard. Le règlement stipule que celui qui présente une mesure législative déléguée devrait être en mesure de faire adopter ce texte sans le préavis de 60 jours ni aucune autre période de préavis et sans recevoir de commentaires, lorsque les conditions suivantes sont respectées:

(i) dès qu'un projet est rédigé, il est envoyé au Comité mixte permanent de la réforme de la réglementation et on y joint une déclaration expliquant pourquoi la mesure législative subordonnée ou son équivalent n'a pas à être soumis à un préavis de soixante jours. Les motifs doivent être cités pendant que le Comité siège. Si une mesure législative subordonnée ou l'équivalent est adoptée après la dissolution du Comité, les motifs doivent être énoncés dès que le Comité est reconstitué;

(ii) si le Comité juge que la raison n'a pas été établie, il en fera immédiatement rapport aux Chambres et recommandera le désaveu du Règlement si celui-ci a déjà été adopté, ou sa non-ratification dans le cas contraire.

Votre Comité est d'avis que ces conditions rigoureuses sont nécessaires. L'échec du système adopté par le Royaume-Uni jusqu'en 1946 provient du fait que les ministères plaident toujours l'urgence de la conjoncture et l'opportunité, à ce motif, d'obtenir une exemption. Or, même si la «raison» invoquée s'appliquera à des circonstances autres que les cas d'urgence, son interprétation sera laissée à la discrétion des parlementaires.

Votre Comité reconnaît que les centaines de mesures législatives subordonnées adoptées chaque année, il est inutile d'alourdir le système administratif en exigeant un préavis et des commentaires. On ignore généralement qu'un grand nombre de règlements édictés chaque année n'apportent que des modifications mineures à des règlements déjà existants. Il est toutefois impossible de prévoir une exemption portant sur des détails mineurs, des mesures urgentes et des modifications anodines mais excluant les mesures importantes et celles qui peuvent faire l'objet de litiges. Par conséquent, votre Comité recommande que les exceptions à la procédure générale de préavis et de commentaires pour toutes les mesures législatives subordonnées prennent la forme d'exceptions réglementaires précises et d'exceptions acceptées par le Comité de la réforme de la réglementation pour des raisons valables. Votre Comité expliquera dans un rapport ultérieur ce que constituent des raisons valables.

52. Votre Comité préconise une procédure simple, d'application générale, et recommande par conséquent que le Conseil de

réglementation étudiée à intervalles réguliers l'opportunité du système de préavis et de commentaires afin de déterminer si un processus différent ou plus strict s'impose pour certaines mesures législatives déléguées ou à l'égard de certains organismes ou ministères gouvernementaux.

53. Le Conseil économique du Canada, dans son rapport provisoire intitulé «Rationalisation de la réglementation publique», déclarait que le fait de prévoir une période réservée aux préavis et aux commentaires devrait relever de la compétence des organismes administratifs et non de celle des autorités judiciaires et faisait la recommandation suivante:

«S'ils opéraient les réformes procédurales envisagées, les gouvernements devraient prendre les précautions voulues pour empêcher ou minimiser toute possibilité qu'un examen judiciaire soit mené.»

Votre Comité ne saurait souscrire à cette recommandation, étant donné l'importance qu'il attache à la procédure en tant que sauvegarde de la liberté. Toute législation déléguée qui est assujettie à une condition suspensive devrait être nulle et sans effet, comme c'est le cas aux termes de la présente loi, si nouvelle que cette condition suspensive puisse être. L'inobservation de la condition suspensive relative aux préavis et aux commentaires ou la non-communication, au Comité d'examen des textes réglementaires du motif invoqué devrait entraîner l'invalidité de la mesure législative déléguée.

54. Il existe au Canada une habitude acquise consistant à adopter des règlements plutôt qu'à rendre des jugements dans des cas particuliers. Il est possible cependant que, confronté à la procédure de préavis et de commentaires et au resserrement du contrôle parlementaire de la législation déléguée, préconisé ailleurs dans le présent rapport, un gouvernement préfère élaborer des politiques non exprimées dans les mesures déléguées et prendre des décisions portant sur des cas particuliers en tenant compte de ces politiques, des directives et des énoncés d'interprétation diffusés pour les expliquer. Étant donné qu'il est pratiquement impossible de distinguer les implications de règles d'interprétation, de directives et d'énoncés de politique de celles de mesures législatives subordonnées et pour que le public puisse participer à leur établissement, leur formulation devrait être assujettie à la même procédure de préavis et de commentaires que celle qui est recommandé dans le présent rapport pour les mesures législatives subordonnées, et les mêmes exemptions devraient s'y appliquer. Le Conseil de réglementation devrait maintenir étroite surveillance dans le domaine de la législation déléguée.

55. Après que les mesures législatives déléguées ont été adoptées et ont été examinées par le Parlement, on ne doit pas les maintenir en vigueur sans plus aucun autre examen de la part du Parlement. Votre Comité appuie la demande du Conseil économique quant à l'évaluation périodique des règlements existants et des conséquences qui en découlent, selon un cycle régulier. Bien qu'en général, les ministères et organismes gouvernementaux doivent, par la force des choses, se charger de ces évaluations, votre Comité recommande, comme le fait le Conseil économique, qu'elles soient renvoyées pour examen aux Comités permanents appropriés des deux Chambres. Votre Comité a remarqué qu'on pouvait faire bon usage des lois dites

à durée d'application limitée dans le domaine de la législation déléguée.

#### D. UNE NOUVELLE LOI SUR LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

56. L'urgence d'une refonte complète de la Loi sur les textes réglementaires est peut-être tout aussi indispensable au contrôle des textes législatifs subordonnés que la prépublication des règlements envisagés et l'établissement de procédures régissant l'adoption des résolutions portant ratification ou révocation des textes réglementaires. Cette question a été abordée en détail dans le second rapport du Comité de la session 1976-1977. Vu qu'il n'existe aucune tradition au Canada, comme c'est le cas au Royaume-Uni et dans le Commonwealth d'Australie en vertu de laquelle le gouvernement doit répondre de façon détaillée aux rapports des comités parlementaires, rien n'indique que les recommandations du Comité précédent ont été prises au sérieux. Ce qui fait ressortir le besoin d'établir un système permettant au ministre intéressé de présenter un rapport au Parlement, ou au gouvernement de publier un Livre blanc énonçant les mesures qu'il entend prendre relativement à la législation déléguée et au processus législatif, dans les trois mois suivant le dépôt d'un rapport d'un comité de la Chambre du Parlement à cet égard. Chaque Chambre devrait tenir un registre des dates du dépôt des rapports pertinents du Comité et de la présentation à la Chambre de toute déclaration du gouvernement à cet égard ou de la date de publication de tout Livre blanc préparé en réponse au rapport.

57. La définition de l'expression «texte réglementaire» est obscure et l'interprétation qu'en donne le ministère de la Justice, en autant qu'elle soit connue de votre Comité, est artificielle, et donne des résultats ridicules. La distinction entre un texte réglementaire et un règlement est également difficile à saisir sous certains rapports, surtout pour ce qui est du sens de l'expression «établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif», et est tout aussi artificielle et donne des résultats tous aussi ridicules. Votre Comité recommande de nouveau qu'il n'y est qu'une seule catégorie de mesures législatives subordonnées et que celles-ci, quelle que soit la façon qu'on les désigne, devraient être définies généralement dans les termes proposés par le Comité MacGuigan en 1969—(17) Mais il ne devrait faire aucun doute que votre Comité rejette toute définition qui assujettit le contrôle parlementaire et la procédure d'avis et de vérification à l'inclusion, par le rédacteur de la loi, de certaines expressions comme «par ordre» dans les pouvoirs habilitants d'un projet de loi. Telle est la situation actuelle qui laisse nettement à désirer. Votre Comité ignore les principes qui président à l'inclusion ou à l'exclusion de ces formules magiques dans les dispositions relatives aux pouvoirs habilitants. Le ministère de la Justice a refusé de déclarer s'il existe des directives concernant le travail des rédacteurs et où elles se trouvent, le cas échéant. S'il n'en tient maintenant qu'à la discrétion des ministères parrains, c'est que la situation n'est pas ce qu'elle devrait être.

58. Votre Comité comprend difficilement pourquoi la recommandation judicieuse et incontestable du rapport MacGuigan relativement à la définition de l'expression «règlement» n'a pas été mise à exécution dans la Loi sur les textes

réglementaires. Votre Comité estime que les recommandations des comités parlementaires méritent le plus grand respect de la part du gouvernement. Si ce dernier, quel qu'il soit, veut s'écarter de l'esprit d'une recommandation d'un comité parlementaire ou la rejeter, il devrait avoir pour cela de très bonnes raisons qu'il lui faudrait alors expliquer en détail. Dans le cas présent, vu l'absence apparemment de toute raison ou de justification valables, votre Comité ne voit pas du tout ce qui a conduit aux définitions des expressions «texte réglementaire» et «règlement», et il ne saisit pas davantage les distinctions qui ont été établies entre eux non plus que la tentative délibérée visant à exclure certains textes législatifs subordonnés de la définition d'un texte réglementaire en recourant à des formules artificielles.

59. Le Comité MacGuigan a fait d'autres recommandations particulières qui n'ont pas été mises à exécution et auxquelles votre Comité souscrit. Elles sont énoncées encore une fois pour en souligner l'importance.

1. Les répertoires et tableaux, mis à jour trimestriellement, des ordonnances et textes réglementaires devraient faire mention de tous les règlements qui ont été exemptés de la publication de leur titre (qui devrait être aussi descriptif que possible), de la loi et de l'article ou des articles en vertu desquels ils ont été édictés, de leur date d'adoption et de celle de leur enregistrement.
2. Toute mesure législative subordonnée devrait être déposée et présentée au Parlement immédiatement après son enregistrement. Dans les procès-verbaux de la Chambre des communes et du Sénat devraient figurer sous la rubrique intitulée «États et rapports déposés auprès du greffier», le titre de chaque texte législatif subordonné, la loi ou bien l'article ou les articles en vertu desquels il est édicté, ainsi que sa date d'enregistrement.

Votre Comité ajoute qu'il ne s'opposerait aucunement à la publication d'un document spécial énonçant les mesures législatives subordonnées déposées sur le bureau de la Chambre. Peu importe la méthode utilisée, il faut toujours indiquer la date du dernier jour où un avis de motion d'annulation peut être donné.

3. Toutes les directives et lignes de conduite des ministères relatives à l'exercice d'un pouvoir de discrétion aux termes d'une loi ou d'une mesure législative subordonnée devraient être publiées et soumises à l'examen du Parlement lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de ce pouvoir.
4. Dans les lois, on 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.

L'annexe VI énonce la disposition des recommandations du second rapport du Comité pour la session 1976-1977.

60. Bien que, à l'heure actuelle tous les «textes réglementaires», à l'exclusion de certaines catégories, sont renvoyés systématiquement à votre Comité conformément à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, il n'y a aucune loi ni aucun mécanisme en place obligeant les auteurs de textes réglementaires à les transmettre au Comité. Les textes réglementaires qui sont effectivement des règlements ou qui sont publiés apparaissent à la partie II de la Gazette du Canada et c'est

ainsi que le Comité, qui y est abonné, peut en prendre connaissance. Le Comité ne dispose d'aucun moyen d'obtenir ou de recevoir tous les autres textes réglementaires qui ne paraissent pas dans la Gazette. En fait, il semble n'exister aucun mécanisme qui permette au gouvernement de tenir un registre ou un répertoire de tous ces textes.

Il est indispensable que le gouvernement, qui dispose des ressources voulues, fasse une étude des lois et des mesures législatives subordonnées pour déterminer ce qui constitue la législation déléguée. Toutes les mesures législatives subordonnées, les énoncés de politique et d'interprétation et les directives qui ont à peu près les mêmes répercussions, devraient être assujetti aux procédures recommandées dans le présent rapport. Les autres textes qui n'appartiennent pas aux catégories susmentionnées devraient être renvoyés au Comité de la réforme de la réglementation, mais ne devraient être assujettis ni aux procédures concernant les avis et les commentaires ni au droit général d'annulation. Il est impératif que la loi précise que tous les textes doivent être transmis au Comité pour qu'il détermine ce qui est de nature législative. Ainsi, les textes législatifs subordonnés doivent parvenir au Parlement ou à un comité d'examen indépendant, et non pas au ministère de la Justice.

61. L'actuelle Loi sur les textes réglementaires devra subir une refonte complète de manière à refléter les changements apportés aux définitions et à établir les procédures concernant les avis et les commentaires. La marche à suivre en matière de ratification ou de révocation devrait être retirée de la Loi d'interprétation et inscrite dans une nouvelle loi qui s'intitulera simplement «Loi sur la législation déléguée». Celle-ci décréterait que toutes les mesures législatives subordonnées et tous les autres textes réglementaires doivent être transmis systématiquement au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires, ce qui établirait l'existence du comité de façon permanente.

62. Le Comité recommande que les critères de vérification soient également inscrits dans la loi.

63. Les deux Chambres devraient ratifier tout pouvoir habitant de la Loi sur la législation déléguée prévoyant l'adoption d'un règlement qui soustrairait une loi subordonnée à toute disposition de cette loi.

64. En plus des modalités en matière de procédure et des autres exigences recommandées dans ce rapport, la Loi sur la législation déléguée devrait prévoir une disposition énonçant trois règles ou présomptions fondamentales qui seraient nécessaires pour procéder à une étude et une vérification efficaces de l'élaboration de mesures législatives déléguées. Il s'agit de la présomption d'invalidité de la sous-délégation d'une autorité législative, de la présomption contre la rétroactivité des lois subordonnées et de la règle selon laquelle l'incorporation, par renvoi, d'une autre norme dans une mesure législative subordonnée, n'est valide que s'il s'agit d'une norme fixe et invariable, sauf dans le cas d'une loi ou d'une autre mesure législative subordonnée.

65. L'article 11 de la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifié de façon à obliger la Couronne à prouver que la mesure législative subordonnée a été publiée dans la Gazette du Canada au moment où cette mesure aurait été

violée ou que des mesures pertinentes ont été prises pour signaler cette mesure à l'attention du présumé contrevenant.

#### E. RÉDACTION DES POUVOIRS HABILITANTS ET DES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES

66. Au Canada, certaines pratiques de rédaction ont évolué au point où elles font obstacle au développement du genre de législation déléguée qui tient compte des critères du comité en matière de vérification. A long terme, le succès du Comité dépendra de l'abandon de certaines de ces pratiques, de la modification des autres et de la mise au point de nouveaux principes qui indiqueront une limitation volontaire, de la part du gouvernement et du Parlement, pour ce qui est de conférer des pouvoirs à l'exécutif.

67. Dans le Commonwealth, le Canada jouit d'une réputation méritée pour la clarté de la rédaction de ses textes parlementaires et de sa position d'avant-garde dans l'art ou le talent de la rédaction. Cette réputation est attribuable dans une grande mesure, aux travaux du professeur Elmer Driedger, qui a créé le premier cours régulier du Commonwealth en ce qui concerne la rédaction, dans le cadre d'un programme d'études universitaires supérieures à l'Université d'Ottawa. Néanmoins, il est évident pour votre Comité que cette clarté de la rédaction et la facilité relative avec laquelle on peut lire une loi canadienne n'ont pas été réalisées sans que l'on ne doive en payer le prix. Un trop grand nombre de lois ne contiennent que peu ou pas d'indications en matière de politiques législatives et sont des documents neutres qui visent simplement à conférer des pouvoirs à l'Exécutif, pour qu'il agisse dans certains domaines vaguement définis. En outre, les pouvoirs sont accordés en termes très vagues, de sorte qu'il n'est fourni que peu ou pas de détails quant à la teneur ou au type de législation déléguée pouvant être établie. Il est trop facile de rejeter ce type de loi comme étant «squelettique»; le problème est beaucoup plus sérieux. Même une loi squelettique peut être très précise sur certains pouvoirs qu'elle accorde et sur ce qui peut être réalisé en vertu de ces pouvoirs. Trop de lois canadiennes manquent de précision à cet égard.

68. Le problème est aggravé par suite de certaines traditions au ministère de la Justice au sujet des répercussions de diverses phrases utilisées en général pour conférer les pouvoirs d'adopter une mesure législative déléguée. Votre Comité est convaincu qu'il n'existe pas de fondement juridique pour justifier les conséquences attribuées aux phrases qui ont été remises en question. En particulier, le Comité ne peut pas convenir de ce qu'un pouvoir d'adopter des mesures législatives déléguées «concernant» ou «relativement à» un domaine donné autorise l'autorité déléguée à faire des lois qui touchent ce domaine ou y sont reliées, directement, indirectement, ou même de loin, alors que le Parlement pourrait le faire lui-même, ou bien permet à l'autorité déléguée de sous-déléguer son pouvoir de réglementation à quelqu'un d'autre, soit complètement soit partiellement, ou d'accorder à des particuliers des dispenses aux lois qu'il édicte. Rien ne peut remplacer l'énumération des pouvoirs réels de réglementation qu'on veut accorder. Le Parlement ne devrait jamais être saisi d'une demande d'accorder à un délégué, en des termes subjectifs, le pouvoir d'établir les mesures législatives subordonnées qu'il juge nécessaire.

69. Votre Comité est préoccupé par le manque de précision des pouvoirs habilitants qui sont ordinairement accordés dans les lois. Si l'on souhaite d'autoriser un délégué à sous-déléguer, la loi doit le préciser. Si l'on considère qu'on aura besoin de dispenses aux lois subordonnées, dans certains cas individuels, la loi habilitante doit le prévoir. Si l'on pense qu'une certaine activité doit être interdite en totalité ou en partie, les pouvoirs habilitants doivent être rédigés de façon à conférer ce pouvoir. Si un régime de permis doit être mis en place, la loi habilitante doit prévoir ce régime, la législation subordonnée; il n'appartient pas aux fonctionnaires chargés de délivrer les permis d'en fixer les conditions. Si un ministère souhaite établir des règlements qui touchent une question attenante au domaine du pouvoir habilitant, il doit être demandé au Parlement de donner ce pouvoir. Si l'on veut imposer des frais, le Parlement doit accorder les pouvoirs voulus. Il s'agit là de principes qui sont d'ordinaire observés dans la rédaction, au Royaume-Uni et dans le Commonwealth d'Australie. Le Comité considère qu'ils devraient être immédiatement adoptés ici. La tentation est beaucoup trop grande pour les ministères et les ministres d'accorder des pouvoirs habilitants généraux, en espérant que, dans l'exercice de ces pouvoirs, on respectera la lettre et l'esprit de la loi. Il est certain, et le Comité parle d'après l'expérience de ses prédécesseurs, qu'ils seront utilisés et probablement mal utilisés au nom de la commodité administrative pour adopter des mesures législatives subordonnées qui n'ont jamais été prévues par les parlementaires au moment de l'adoption des bills. Votre Comité est convaincu que les prétendus principes utilisés par le ministère de la Justice pour justifier l'ampleur désordonnée des pouvoirs sont délégués après leur adoption, sont simplement des rationalisations de pratiques très commodes pour les administrateurs mais qui sont contraires à la suprématie législative du Parlement. La pratique et le principe véritable sont simplement ce qui suit: les intentions du Parlement en matière de délégation de pouvoirs et l'étendue de cette délégation ne devraient laisser aucun doute et devraient être clairement limitées.

70. On n'accorde pas suffisamment d'attention aux articles habilitants des projets de loi dont le Parlement est saisi. Ces projets de loi devraient être l'objet d'un examen approfondi durant l'étape en comité. Le comité d'examen des textes réglementaires est bien placé pour entreprendre une telle vérification, étant donné qu'il voit semaine après semaine les conséquences des pouvoirs qui ont été accordés si facilement par le Parlement dans le passé. Votre Comité recommande donc de confier au comité d'examen des textes réglementaires la tâche et la responsabilité d'examiner et de rendre compte de tous les pouvoirs dans les projets de loi visant l'établissement de mesures législatives subordonnées ou d'autres textes réglementaires. Les rapports devraient être adressés au Comité permanent de la Chambre procédant à l'étude des dits projets de loi.

71. Les pouvoirs habilitants prévus dans certaines lois causent de graves inquiétudes à votre Comité—particulièrement lorsqu'il constate les abus dont ils sont l'objet. En particulier, votre Comité estime qu'il est nécessaire d'attirer l'attention des deux Chambres sur l'article 34 de la Loi sur les pêcheries qui appelle une réforme en profondeur. Le ministère des Pêches et des Océans persiste à vouloir établir des règlements qui, selon



l'avis de votre Comité, dépasse les pouvoirs prévus à l'article 34, constituant une sous-délégation aux fonctionnaires du pouvoir législatif du gouverneur en conseil. Beaucoup plus de règlements ont été établis aux termes de cet article que de toute autre des dix pouvoirs habilitants des statuts du Canada. La nécessité d'une certaine délégation de pouvoirs pour établir des règlements relatifs aux pêcheries est évidente et on devrait demander au Parlement d'étudier et de proposer un projet de loi à cette fin. Votre Comité recommande d'aviser le Comité permanent des pêcheries d'entreprendre immédiatement une étude détaillée de tous les aspects de la Loi sur les pêcheries et des politiques qui en découlent et d'accorder à votre Comité le pouvoir de faire rapport sur toutes les lois relatives à la délégation de pouvoirs contenues dans la loi actuelle. Votre Comité recommande aussi qu'une nouvelle loi sur la législation déléguée autorise le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires de faire rapport aux Chambres sur les pouvoirs habilitants qui font l'objet de son étude de la législation déléguée.

72. Ce n'est pas seulement dans l'octroi de pouvoirs subordonnés dans les projets de loi que votre Comité considère que les habitudes en matière de rédaction doivent être modifiées. Il existe de graves lacunes dans les méthodes et formules traditionnellement utilisées dans la rédaction des mesures législatives subordonnées mêmes. Au cours de la présente législature, on a consacré beaucoup d'efforts à étudier les divers aspects de la rédaction des mesures législatives subordonnées qui, prises individuellement, peuvent sembler sans importance, mais qui, dans l'ensemble, constituent des abus du pouvoir administratif ainsi que l'établissement de pouvoirs discrétionnaires d'une portée telle qu'elle équivaut à un état de quasi anarchie institutionnalisée.

Il faut beaucoup de temps pour faire comprendre aux divers niveaux de fonctionnaires chargés de la rédaction des mesures législatives subordonnées la non-validité et l'illégitimité d'une sous-délégation du pouvoir de réglementation non-autorisé. Il faut aussi beaucoup de temps pour que l'on se rende compte jusqu'à quel point les mesures législatives actuelles accordent des pouvoirs discrétionnaires ne faisant pas l'objet de vérification. Votre Comité doit attacher une attention particulière à ce genre de pouvoirs discrétionnaires, vue l'absence au Canada d'un système général d'examen des questions administratives et d'un examen judiciaire de la plupart des mesures administratives. Votre Comité recommande aux deux Chambres, à la presse et au gouvernement, d'étudier sérieusement le genre de tribunal d'examen administratif établi récemment dans le Commonwealth de l'Australie.

73. Votre Comité condamne particulièrement certains moyens et pratiques qui sont communément employés dans la rédaction des mesures législatives subordonnées:

(i) l'utilisation de critères suggestifs plutôt qu'objectifs, dans l'octroi du pouvoir de déterminer si un règlement s'applique à un ensemble de circonstances particulières; la simple opinion d'un fonctionnaire ne devrait pas constituer un critère justifiant une action. Le seul but de l'utilisation d'expressions telles que «de l'avis de» ou «lorsque le ministre est convaincu» ne sert qu'à empêcher un examen judiciaire. Avec l'utilisation de critères objectifs, les administrateurs devraient encore faire preuve de connaissances profession-

nelles et de jugement pour déterminer si ce règlement s'applique;

(ii) la coutume d'utiliser un pouvoir de réglementation dans le but d'accorder un pouvoir administratif discrétionnaire permettant de traiter chaque cas séparément, plutôt que d'établir des règles d'application générale;

(iii) l'octroi de pouvoirs discrétionnaires affranchis de tout critère ou condition régissant leur exercice;

(iv) l'interdiction d'une activité doublée d'une discrétion réglementaire non réglementée de permettre l'exercice de cette même activité dans des cas individuels. Afin de prouver qu'un pouvoir de réglementation discrétionnaire est possible par une rédaction faite soigneusement, votre Comité rappelle à la Chambre le paragraphe 95(1) de la Loi sur les maladies et protection des animaux dans le DORS/79-295;

(v) refuser d'imposer à un ministre ou à un fonctionnaire l'obligation d'agir d'une certaine façon et lui conférer plutôt un pouvoir d'action discrétionnaire;

(vi) le défaut d'établir des critères objectifs et d'exiger le respect de normes minimales de justice naturelle, lorsqu'une décision défavorable à une personne est prise, par exemple, lorsqu'un permis ou une autorisation est suspendue ou annulée. Quels que soient les droits de la personne de contester la décision, on devrait justifier la décision et accorder à la personne l'occasion de démontrer la fausseté de cette justification ou l'impossibilité de l'appliquer;

(vii) l'annulation d'un permis pour une soi-disant infraction au règlement malgré qu'il y ait eu acquittement d'une accusation d'une telle infraction au règlement ou l'absence d'accusation. Votre Comité recommande à l'attention de tous les rédacteurs des mesures législatives subordonnées, l'article 8 du Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux établi par le DORS/80-51;

(viii) le défaut de préciser dans quelles circonstances une autorisation ou un permis sera suspendu, plutôt qu'annulé;

(ix) le défaut d'être suffisamment précis dans l'énonciation des renseignements que doivent donner aux fonctionnaires les personnes assujetties aux règlements;

(x) le défaut d'obliger les inspecteurs à produire leur autorisation et à s'identifier;

(xi) l'octroi de pouvoirs, plus précisément dans les cas de perquisition et saisie, à des fonctionnaires, dans les mêmes termes figurant dans les lois habituellement très anciennes, adoptées par le Parlement;

(xii) le défaut de préciser les pouvoirs que les fonctionnaires peuvent exercer sur les sujets;

(xiii) le défaut d'annoncer que l'on se sert d'un texte réglementaire pour établir des règles, afin de mettre à exécution l'essence ou la teneur générale d'une convention internationale;

(xiv) l'imposition de droits ou de frais en invoquant des critères imprécis, par exemple, «suivant un accord» ou en invoquant des taux qui varient dans les secteurs privé et public;

(xv) l'imposition de droits ou de frais sans autorisation expresse en vertu du pouvoir habilitant de la loi;

(xvi) l'utilisation du paragraphe 13b) de la Loi sur l'administration financière pour établir des droits ou des frais, lorsque ces droits et ces frais ont déjà été établis par règlement. Votre Comité recommande que le libellé de

l'article 13b) soit modifié de façon à préciser la véritable intention établissant que le gouverneur en conseil est autorisé par la loi à établir des droits ou des frais et qu'il peut accorder une sous-délégation de ce pouvoir à un ministre; (xvii) le recours à l'imposition du respect de «règles», énoncé dans des documents qui ne sont ni des règlements, ni des textes réglementaires;

(xviii) la rédaction de règlements importants en vertu de pouvoirs habilitants ancillaires ou procéduraux qui suivent ou qui précèdent une énumération de pouvoirs habilitants précis;

(xix) l'exploitation maximale des pouvoirs habilitants conçue par le ministère de la Justice conformément à ses coutumes. Cette absence de modération empêche la révision des pouvoirs habilitants pour les adapter aux conditions modernes.

74. Votre Comité étudiera plus à fond les questions de rédaction dans son prochain rapport général qui, espère-t-il, sera utile au Procureur général pour la publication de circulaires d'instructions à tous les rédacteurs des mesures législatives subordonnées sous la surveillance des conseillers juridiques du Conseil privé. Votre Comité désire signaler aux Chambres un paragraphe tiré d'un récent rapport du Comité mixte du Royaume-Uni des textes réglementaires—(18), que votre Comité appuie sans réserve.

«Le Comité reconnaît pleinement que la délégation de pouvoirs législatifs se justifie, car elle permet de supprimer les détails de procédure ou simplement accessoires du recueil des lois et d'accorder à l'exécutif la souplesse et les pouvoirs voulus pour modifier des dispositions complexes selon les circonstances, sans qu'il soit chaque fois nécessaire de légiférer. Comme corollaire, toutefois, la législation déléguée elle-même doit être détaillée, précise, claire et ne doit pas dépendre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'exécutif ou des ministres à moins qu'une disposition à cet égard ne soit expressément contenue dans la loi habilitante. Les bulletins d'information qui expliquent ou exposent plus en détail le contenu d'une loi du Parlement ou de mesures déléguées peuvent être très utiles au grand public et aux administrateurs. Néanmoins, le Comité espère que le Parlement condamnera toute législation subordonnée effectuée au moyen de bulletins d'information ministériels lorsque le Parlement lui-même a adopté une loi principale qui exige qu'une telle législation soit contenue dans un texte réglementaire.»

## F. LES PROCÉDURES PROPRES AU COMITÉ

75. Dans ses années de formation, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a dû être relativement circonspect dans ses relations avec les ministères et les organismes du gouvernement. Lancé dans une entreprise entièrement nouvelle au sein du Parlement canadien, il devait d'abord tâter le terrain. Il a été très difficile de mettre en place un mécanisme appropriée pour traiter les critiques du Comité au sujet des textes réglementaires. Il a été encore plus difficile d'en arriver à pouvoir faire modifier promptement les textes contestables ou présenter un rapport aux Chambres. Un grand nombre des ministères avaient tendance à atermoyer parce que le Comité lui-même était loin d'être impitoyable dans ses

démarches pour obtenir des engagements fermes et des correctifs. Certes, ce problème s'est aggravé ces trois dernières années marquées par de longues périodes de dissolution des Chambres, ou d'attente d'une dissolution imminente. Ces difficultés devraient maintenant être chose du passé. Votre Comité adoptera un échéancier rigide pour l'étude des textes réglementaires: explications des ministères, engagements en vue de modifier ou d'abroger les textes réglementaires et rapport aux Chambres sur les textes réglementaires. Cette rigidité est souhaitable en elle-même et sera nécessaire pour donner au Comité le temps d'étudier les affaires nouvelles qui découleront des recommandations contenues dans son rapport.

76. Le Comité, à l'avenir, fera rapport aux Chambres d'un plus grand nombre de textes réglementaires, non pas simplement comme une mesure de dernier recours mais également pour souligner les dispositions indésirables et attirer l'attention sur celles qui sont louables. Dorénavant, il signalera les cas où des ministres, des ministères ou des organismes du gouvernement du Canada n'ont pas honoré dans un délai raisonnable leur engagement de modifier ou d'abroger des textes réglementaires ou de prendre d'autres mesures pour corriger certaines lacunes relevées dans un pouvoir habilitant. Le Comité attirera également l'attention des Chambres sur des pouvoirs habilitants particuliers contestables ou inadéquats, que contient la législation existante. Cette activité est, bien sûr, un complément essentiel de celle qui est recommandée au paragraphe 70 ci-dessus. Si les procédures d'annulation et de ratification sont instaurées, votre Comité fera plus fréquemment rapport de ces procédures.

77. Votre Comité sera moins tolérant que ses prédécesseurs au sujet des promesses formulées par les ministères et les organismes quant à leur comportement futur. Ces promesses ne changent rien à l'application des lois subordonnées contestables ou défectueuses, à moins que celles-ci soient expirées ou sur le point d'expirer. Il est également extrêmement difficile d'assurer le suivi. Même si le Comité affectait des employés à cette tâche, ce serait un gaspillage injustifié de main-d'oeuvre. Il semble également que les ministères et organismes qui ont formulé de telles promesses dans le passé ont eu de la difficulté à se les rappeler et à les honorer.

78. Désormais, lorsque le Comité critiquera un texte réglementaire et ne sera pas satisfait de l'explication ou de la promesse de correctif donnée par l'agent de liaison chargé de textes réglementaires du ministère ou l'organisme en cause, le Comité communiquera immédiatement son objection au ministre et exigera une mesure rectificative appropriée. Le ministre aura la possibilité de communiquer avec le Comité ou de comparaître devant ce dernier avant qu'un rapport ne soit présenté aux Chambres. Si le ministre ne répond pas dans un bref délai ou si le Comité n'est pas satisfait de l'explication donnée par le ministre ou des mesures qu'il propose, la question sera renvoyée immédiatement aux Chambres, accompagnée d'une recommandation d'annulation ou de refus de ratification, si les procédures recommandées dans le présent rapport sont retenues.

79. Dans son examen des mesures législatives subordonnées, votre Comité doit souvent soupeser la question de légalité, c'est-à-dire se demander si une loi se situe dans ou au-delà de la limite des pouvoirs habilitants accordés par le Parlement.

Très souvent, par le passé, on disait aux comités que, de l'avis du ministère de la Justice, un texte réglementaire était constitutionnel. Parfois, on affirme qu'il existe un avis des légistes de la Couronne dans ce sens. Votre Comité fait observer qu'il n'existe qu'un seul légiste de la Couronne au Canada, soit le Procureur général, et qu'il l'est d'office. Les prédécesseurs du Comité se sont gardés de demander copie de l'avis juridique fourni par un des avocats au service du ministère de la Justice. Toutefois, le Comité ne peut concevoir pourquoi, en principe, des copies de tels avis ont suivi de fondement aux décisions d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire. Il est certain que lorsqu'un avis est donné par le seul légiste de la Couronne au niveau national, le Procureur général, ou son représentant, sur un aspect quelconque d'une mesure législative subordonnée et qu'il sert de justification à une mesure gouvernementale, le Comité estime qu'il devrait lui être communiqué, comme l'a recommandé le prédécesseur de votre Comité dans son rapport de 1977 sur la session portant sur la liberté d'information:

«des documents dont la divulgation permettrait de connaître... b) des opinions ou conseils juridiques à l'usage du gouvernement, à moins qu'un ministre ou un autre haut fonctionnaire du gouvernement fasse référence à une opinion juridique pour justifier une mesure gouvernementale, auquel cas l'opinion juridique ne serait pas protégée.»

En Australie, le Comité sénatorial des règlements et des ordonnances reçoit les opinions que les légistes donnent à propos de la validité ou des implications de mesures législatives subordonnées.

Le Comité désire réaffirmer que la simple déclaration qu'une démarche particulière ou une omission est appuyée par l'opinion d'un avocat du ministère de la Justice, ou du Procureur général lui-même, constitue un affront aux deux Chambres. Il faudrait au moins qu'une argumentation raisonnée soit toujours présentée à la fois au Comité et aux deux Chambres. Votre Comité ne voit aucune raison pour que des avis juridiques sur lesquels on se fonde expressément, ne lui soient pas transmis, surtout lorsque le point de vue juridique exprimé par le Comité est diffusé au public et communiqué en détail aux ministères et organismes du gouvernement du Canada.

80. Les textes réglementaires publiés dans la partie II de la Gazette du Canada ou achetés séparément auprès du bureau du Conseil privé, sont maintenant accompagnés de notes explicatives. Chaque note expose en termes simples le contenu du texte, souvent sous forme synoptique. Ce grand progrès est le fruit de plusieurs années de pressions exercées par le Comité au cours de la 30<sup>e</sup> Législature. Dès sa création, le Comité a cherché à obtenir pour chaque texte réglementaire, un mémoire explicatif qui exposerait la raison d'être du texte et en expliquerait les dispositions. Ce genre de mémoire est automatiquement fourni par le Comité des textes réglementaires de Westminster. A Canberra, on fournit en fait au Comité des règlements et ordonnances une copie du mémoire adressé au gouverneur général ou ne sont supprimés que le titre et l'allocution. Une demande en vue d'obtenir un mémoire distinct de chaque texte ou une «copie» de l'explication accompagnant le mémoire au gouverneur en conseil a été rejetée. Ce dernier document a été déclaré secret. Votre Comité sait qu'il ne peut pas s'attendre à recevoir des documents préparés expressément pour les délibérations du cabinet ou d'un comité

du cabinet, ou relativement à celles-ci, sauf si ces documents ne contiennent principalement que des données factuelles ou statistiques.

Dernièrement, des exemples d'explications accompagnant certains mémoires adressés au Conseil ou aux ministres pour des textes réglementaires ont été présentés dans un nouveau manuel très bien conçu et intitulé «Guide pour l'étude des décrets en conseil et autres textes réglementaires», publié par le ministère du Revenu national (douanes et accises). Certains des textes réglementaires concernés ont été examinés par les prédécesseurs de votre Comité. Si le fond de ces explications avait été facilement accessible à ces comités, cela aurait évité les échanges de correspondance qui ont dû nécessiter beaucoup de travail et d'efforts tant aux douanes qu'au Comité. Très souvent, les demandes d'explications sur un texte et certaines de ses dispositions se font par écrit. S'il est possible de fournir des mémoires explicatifs à Westminster et à Canberra, votre Comité devrait également pouvoir en recevoir. Étant donné les limites de temps qui accompagneront les procédures recommandées de rejet et de confirmation, votre Comité devrait pouvoir étudier toute mesure de législation subordonnée, ou projet de mesure, dès qu'il la reçoit. Il sera indispensable de joindre un mémoire explicatif pour exposer en détail le but, les antécédents et le pouvoir habilitant de la loi. En particulier, le Comité devra être informé de façon détaillée lorsque

- a) de nouveaux pouvoirs vont être exercés;
- b) il est apporté des modifications notables à la loi existante;
- c) les pouvoirs exercés sont reliés à une autre loi, à une convention ou à un traité auquel ne renvoie pas la nouvelle législation subordonnée ou les notes explicatives qui l'accompagnent, en particulier lorsque ce lien législatif ou ce traité sont récents;
- d) il est difficile de suivre les pouvoirs habilitants et qu'une note ou une explication aiderait à les comprendre; ou
- e) une mesure de législation subordonnée doit être modifiée, alors qu'elle a été elle-même soumise à des amendements antérieurs, de sorte qu'il est difficile de suivre ce qui est proposé.

81. Les efforts de votre Comité pour étudier la législation subordonnée n'auront aucun effet si le gouvernement ne s'engage pas lui-même à respecter les critères du comité pour cette étude. Ces critères couvrent la question de la légalité de la législation subordonnée—la question de son caractère *ultra vires*—et quatorze exemples d'impropriétés qui n'entraînent pas nécessairement l'illégalité. Dans la réaction des porte-parole du gouvernement à l'égard des rapports des prédécesseurs de votre Comité, qui ont été déposés aux Chambres, et dans la correspondance échangée avec ces comités, il est manifeste qu'il y a une tendance marquée à ignorer ces quatorze autres critères et à insister sur la légalité de ce genre de législation. Si le Comité indique qu'une mesure de législation subordonnée est *ultra vires*, on déclare qu'il ne peut se prononcer puisque ce n'est pas un tribunal et que l'opinion juridique du gouvernement veut que la mesure soit valide. Si le Comité indique qu'une mesure de législation subordonnée viole un ou plusieurs des quatorze autres critères, on dit que puisqu'elle n'est pas refusée être que la *ultra vires*, il faut la conserver. L'efficacité de votre Comité sera gravement gênée si on continue d'ignorer ainsi ses critères d'impropriété.

## G. UN DUR TRAVAIL POUR TOUS

82. Votre Comité sait parfaitement que les recommandations contenues dans le présent rapport entraîneront une charge considérable pour ses membres. Elles entraîneront aussi non seulement beaucoup de travail pour les ministères et organismes du gouvernement, mais aussi l'abandon de nombreuses pratiques et attitudes observées depuis longtemps. Ni le Parlement, ni l'Exécutif ne serviront le public en éludant une réforme urgente et importante ou en esquivant les difficultés. M. Burke a déclaré que «les difficultés» sont une expérience dure mais, comme le pense votre Comité, indispensable. Ce conflit avec les difficultés nous oblige à connaître intimement notre objectif et nous force à l'examiner sous tous ses aspects. Il ne nous suffira pas d'être superficiels. C'est le manque de compréhension d'une telle tâche, la tendance à prendre des raccourcis, et quelques avantages fallacieux qui ont créé dans de si nombreuses parties du monde des gouvernements aux pouvoirs arbitraires . . . ».

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

### NOUVELLE «LOI SUR LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE»

1. Qu'une nouvelle loi intitulée «Loi sur la législation déléguée» remplace l'actuelle Loi sur les textes réglementaires et les articles pertinents de la Loi d'interprétation.—paragraphe 61.
2. Que la nouvelle Loi sur la législation déléguée contienne une définition de la législation déléguée telle que le proposait le Comité MacGuigan en 1969.—paragraphe 57, 61.
3. Que la nouvelle loi prévoit expressément le rôle du Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires, ce qui établirait l'existence du Comité de façon permanente.—paragraphe 61.
4. Que la Loi décrète que toutes les mesures législatives subordonnées et tous les autres textes réglementaires doivent être transmis systématiquement au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires.—paragraphe 61.
5. Que les critères de vérification du Comité soient inclus dans la nouvelle Loi.—paragraphe 62.
6. Que la Loi sur la législation déléguée comprenne trois règles ou présomptions fondamentales:
  - a) la présomption d'invalidité de la sous-délégation d'une autorité législative;
  - b) la présomption contre la rétroactivité des lois subordonnées;
  - c) la règle selon laquelle l'incorporation, par renvoi, d'une autre norme dans une mesure législative subordonnée, n'est valide que s'il s'agit d'une norme fixe et invariable.—paragraphe 64.
7. Que l'actuel article 11 de la Loi sur les textes réglementaires soit modifiée de façon à obliger la Couronne à prouver que la mesure législative subordonnée a été publiée dans la Gazette du Canada au moment où cette mesure aurait été violée.—paragraphe 65.
8. Que la marche à suivre en matière de ratification ou de révocation, décrétée en conformité des recommandations qui suivent, soit incluse dans la nouvelle «Loi sur la législation déléguée».—paragraphe 61.

9. Que la nouvelle Loi prévoit l'adoption de procédures concernant les avis et les commentaires, recommandées par le Comité.—paragraphe 61.

10. Que toutes les mesures législatives subordonnées, les énoncés de politique et d'interprétation et les directives soient renvoyés systématiquement au Comité.—paragraphe 60.

11. Que le gouvernement fasse une étude des lois et des mesures législatives subordonnées pour déterminer ce qui constitue la législation déléguée.—paragraphe 59.

### ARTICLES HABILITANTS

12. Que les carences que le Comité et ses prédécesseurs ont relevées dans les lois actuelles soient corrigées en amendant les projets de loi présentés au Sénat, sur recommandation du Comité d'examen des textes réglementaires et sous réserve de l'accord de tous les partis.—paragraphe 8.

13. Que soient confiées au Comité d'examen des textes réglementaires la tâche et la responsabilité d'examiner et de rendre compte de tous les pouvoirs dans les projets de loi visant l'établissement de mesures législatives subordonnées ou d'autres textes réglementaires.—paragraphe 70.

14. Que les articles habilitants des projets de loi soient rédigés de façon plus précise comme il est proposé au paragraphe 69.

15. Que, au moment de chercher à obtenir des pouvoirs habilitants, les projets de mesures législatives subordonnées placés sur leur régime soient soumis à l'étude des comités permanents compétents au moment où ceux-ci se penchent sur les projets de loi.—paragraphe 17.

16. Que soit établi un système permettant au ministre intéressé de présenter un rapport au Parlement, ou au gouvernement de publier un Livre blanc énonçant les mesures qu'il entend prendre relativement à la législation déléguée et au processus législatif, dans les trois mois suivant le dépôt d'un rapport d'un comité de la Chambre du Parlement à cet égard. Chaque Chambre devrait tenir un registre des dates du dépôt des rapports pertinents du Comité et de la présentation à la Chambre de toute déclaration du gouvernement à cet égard ou de la date de publication de tout Livre blanc préparé en réponse au rapport.—paragraphe 56.

17. Que toute mesure législative subordonnée soit déposée et présentée au Parlement immédiatement après son enregistrement. Dans les Procès-verbaux de la Chambre des communes et du Sénat devrait figurer sous la rubrique intitulée «États et rapports déposés auprès du greffier», le titre de chaque texte législatif subordonné, la loi ou bien l'article ou les articles en vertu desquels il édicte, ainsi que sa date d'enregistrement et la date du dernier jour où un avis de motion de révocation peut être donné.—paragraphe 59.

18. Que le Règlement de la Chambre et celui du Sénat soient modifiés de manière à prévoir l'étude des mesures législatives subordonnées par les comités permanents, de leur propre chef ou à la suite d'un renvoi du Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires.—paragraphe 16.

19. Que le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires ait compétence pour examiner les projets de règlement quant à leur constitutionnalité et à leur opportunité, pour en faire rapport aux deux Chambres et pour

avancer des recommandations aux ministères et organismes qui ont présenté le projet.—paragraphe 26.

## PROCÉDURES DE RÉVOCATION OU DE RATIFICATION

20. Que la révocation d'une mesure législative subordonnée déjà établie et la ratification d'un projet de législation déléguée (communément intitulée procédures d'approbation ou de rejet) deviennent des éléments réguliers et invariables du système canadien de la législation déléguée.—paragraphe 15.

21. Que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation.—paragraphe 24.

22. Que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposé et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance.—paragraphe 24.

23. Qu'on ait recours à la procédure de ratification lorsque l'exercice des pouvoirs habilitants peut:

a) se répercuter sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;

b) imposer ou augmenter des impôts, des tarifs ou des frais;

c) mettre en oeuvre une mesure que ne précise pas clairement à la loi habilitante ou donner une nouvelle orientation à la mesure;

d) comporter des considérations d'importance toute particulière.—paragraphe 26.

24. Que le gouvernement s'engage à avoir recours, au besoin, à la procédure de ratification et à suivre la règle de «21 jours» dans la mesure du possible même lorsque les dispositions prévoyant une période réservée aux avis et commentaires ne sont pas appliquées.—paragraphe 26.

25. Que la procédure de résolution portant ratification dans l'une ou l'autre Chambre soit celle énoncée à l'article 28.1 de la Loi d'interprétation.—paragraphe 26.

26. Que le Règlement de la Chambre et celui du Sénat soient modifiés de façon à faciliter la procédure de ratification.—paragraphe 27.

27. Que la Loi d'interprétation stipule: qu'aucun débat de motion visant à ratifier un texte réglementaire ne peut avoir lieu jusqu'à ce que le Comité d'examen des textes réglementaires ait eu l'occasion d'en faire rapport dans un délai précis et jusqu'à ce que le comité compétent en ait analysé le bien-fondé, ou ait exprimé la volonté de ne pas le faire ou que le débat fixé ait expiré.—paragraphe 27.

28. Que la procédure de ratification prévue à l'article 18 de la Loi sur l'organisation du gouvernement (S.R.C. 1970, deuxième supplément, C. 14) et au paragraphe 4(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage (S.C. 1970-1971-1972, C. 48) soit adoptée au Canada puisqu'il y est stipulé que les décrets déposés au Parlement ne peuvent entrer en vigueur que s'ils ont été ratifiés.—paragraphe 28.

29. Que les projets des mesures législatives subordonnées qui doivent être ratifiés soient renvoyés systématiquement au

Comité d'examen des textes réglementaires afin d'être étudiés en profondeur et qu'un rapport en soit fait avant que n'ait lieu le débat et le vote sur la motion portant ratification.—paragraphe 28.

30. Que la procédure de révocation prévue à l'article 28.1 de la Loi d'interprétation étant inadéquate, les six principes énoncés ci-dessous soient appliqués:

1. Les mesures législatives subordonnées sont nulles et non avenues, si elles ne sont pas présentées dans chaque Chambre dans les 15 jours de séance suivant leur rédaction.

2. Les avis de motion de révocation de l'une ou l'autre Chambre doivent être déposés dans les 15 jours de séance suivant le dépôt d'une mesure législative subordonnée dans cette Chambre.

3. Un avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doit faire l'objet d'une décision dans les 20 jours de séance, à défaut de quoi cette mesure législative est considérée comme étant révoquée.

4. Le débat sur une motion de révocation d'une mesure législative subordonnée ne doit pas commencer avant la fin du délai de réception du rapport du Comité d'examen des textes réglementaires sur la légalité et le bien-fondé de cette mesure législative, ou du rapport du Comité permanent intéressé.

5. Si un avis de motion de révocation meurt au feuillet du Sénat ou de la Chambre des communes à la fin d'une session ou à la dissolution de la Chambre, la mesure législative subordonnée qui fait l'objet de la motion est considérée comme étant présentée à la Chambre intéressée au début de la prochaine session.

6. Une mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne peut pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation réelle ou supposée, sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation. —paragraphe 29.

31. Qu'une motion de révocation déposée dans l'une ou l'autre des deux Chambres soit signée par au moins cinq membres.—paragraphe 29.

32. Que les deux Chambres ratifient tout pouvoir habilitant de la Loi sur la législation déléguée prévoyant l'adoption d'un règlement qui soustrairait une loi subordonnée à toute disposition de cette loi.—paragraphe 63.

33. Que la teneur du paragraphe 28.1 (2) de la Loi d'interprétation soit reportée afin que, lorsqu'une mesure législative subordonnée a été révoquée ou qu'elle est réputée l'être, les lois abrogées ou modifiées par cette mesure législative soient considérées comme étant remises en vigueur à la date de révocation. —paragraphe 30.

## PÉRIODE RÉSERVÉE AUX AVIS ET AUX COMMENTAIRES

34. Qu'une période obligatoire réservée aux avis et aux commentaires visant toute nouvelle législation déléguée soit établie au Canada.—paragraphe 41.

35. Que le Comité accorde son appui à la recommandation avancée par le Conseil économique du Canada selon laquelle une période de soixante jours soit réservée aux avis et aux commentaires pour tout nouveau règlement ayant des réper-

ussions appréciables en matière de coûts ou une incidence sur la répartition du revenu et pouvant faire l'objet d'analyses coûts-avantages. Cependant, le Comité étendrait le recours à cette procédure à tout nouveau règlement.— paragraphes 38, 46.

36. Que l'avis de publication d'un projet de législation déléguée soit accompagné d'un exposé précis des justifications du règlement et de la politique qu'il mettra en oeuvre ainsi que de l'analyse de l'impact socio-économique lorsque celle-ci aura été effectuée, conformément à la politique du Conseil du Trésor, concernant la santé, la sécurité, et l'équité, politique qui a été adoptée sur la recommandation du Conseil économique du Canada.—paragraphe 46.

37. Que le principe de l'analyse de l'impact socio-économique soit imposé à tout nouveau règlement, dans la mesure du possible.—paragraphe 46.

38. Que toutes les opinions pertinentes des organismes et conseils consultatifs soient déposées au Parlement en même temps que les mesures législatives déléguées, nouvelles ou sous forme de projet, conformément à la règle canadienne des 21 jours afin d'aider tout député qui souhaiterait débattre du bien-fondé de ces mesures.—paragraphe 46.

39. Que l'avis concernant un projet de législation déléguée soit publié dans la Gazette du Canada.—paragraphe 47.

40. Que le document justificatif de la décision de présenter une nouvelle législation déléguée et les commentaires y afférant soit accessible au public et que toute nouvelle loi sur la liberté d'information le stipule.—paragraphe 48.

41. Que l'avis indique la politique visée et l'objectif à atteindre et qu'il invite les intéressés à présenter des observations quant à cette politique ou aux moyens à utiliser.—paragraphe 49.

42. Que, dans la mesure du possible, l'avis concernant un projet de règlement paraisse avant la préparation de la publication de la première version.—paragraphe 49.

43. Que, si un projet de législation déléguée est sensiblement modifié pour tenir compte des observations faites, il soit republié et qu'il offre une nouvelle possibilité aux intéressés de faire connaître, dans les trente jours, leurs points de vue.—paragraphe 48.

44. Qu'un échéancier de réglementation donnant avis de façon claire de toutes les lois déléguées non urgentes prévues soit établi, mis à jour et présenté chaque trimestre.—paragraphe 50.

45. Que toute mesure législative déléguée dispensée de la période réservée aux avis et aux commentaires soit soumise aux conditions suivantes:

- a) dès qu'un projet est rédigé à l'intention des conseillers juridiques du Conseil privé, il est envoyé au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires;
- b) qu'une déclaration expliquant pourquoi le règlement est urgent ou ne saurait attendre la période de préavis de 60 jours soit présentée au Comité. Lorsque le Comité siège, les motifs devront être exposés immédiatement. Si un règlement est établie après la dissolution du Comité, les motifs devront être énoncés dès que le Comité est reconstitué;
- c) si le Comité juge que la raison n'a pas été établie, il en fera immédiatement rapport aux Chambres et recomman-

dera le désaveu du règlement si celui-ci déjà été adopté ou sa non-ratification dans le cas contraire.—paragraphe 51.

46. Que l'inobservation de la condition suspensive relative aux avis et aux commentaires ou la non-communication au Comité d'examen des textes réglementaires entraîne l'invalidité de la mesure législative déléguée.—paragraphe 53.

47. Que les règles d'interprétation, les directives et énoncés de politique des ministères devant s'appliquer à des cas particuliers soient établis en collaboration avec le public et soient assujettis à la procédure réservée aux avis et aux commentaires recommandée pour les mesures législatives déléguées.—paragraphes 54, 59.

48. Que les répertoires et le tableau mis à jour trimestriellement des textes réglementaires mentionnent tous les règlements qui ont été exemptés de la publication, leur titre, (qui devrait être aussi descriptif que possible), la loi et l'article ou les articles en vertu desquels ils ont été établis, leur date d'adoption et celle de leur enregistrement.—paragraphe 59.

49. Que les lois stipulent 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.—paragraphe 59.

#### NOTES EXPLICATIVES

50. Qu'une note explicative soit donnée au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires sur chaque nouvelle mesure législative déléguée, qu'elle se présente sous forme de projet ou sous sa forme définitive.—paragraphe 80.

51. Que cette note explicative renferme des explications détaillées sur:

- a) les nouveaux pouvoirs exercés;
- b) les modifications notables qui sont apportées à la loi existante;
- c) les pouvoirs exercés liés à une autre loi, à une convention ou à un traité auxquels ne renvoie pas la nouvelle législation déléguée ou les notes explicatives qui l'accompagnent en particulier lorsque ce lien législatif ou ce traité sont récents;
- d) les pouvoirs habilitants qui sont difficiles à suivre et qu'une note ou une explication aiderait à comprendre;
- e) une mesure de législation déléguée qui doit être amendée alors qu'elle a été elle-même soumise à des amendements antérieurs, de sorte qu'il est difficile de suivre ce qui est proposé.—paragraphe 80.

#### CONSEIL DE RÉGLEMENTATION

52. Qu'un Conseil de réglementation composé de représentants des organismes de réglementation, des ministères, de groupes d'intérêt public et de l'industrie soit créé.—paragraphe 35.

53. Que le Conseil suive de près le processus de réglementation et soit chargé d'établir et d'étudier les mesures législatives déléguées et les moyens d'éviter toute réglementation inutile.—paragraphe 35.

54. Que le Conseil de réglementation rédige des rapports proposant des modifications de procédures et d'autres moyens de faire connaître les projets de règlement.—paragraphe 35.

55. Que le Conseil de réglementation étudie l'opportunité de la procédure réservée aux avis et commentaires à intervalles réguliers afin de déterminer si un processus différent ou plus rigoureux s'impose pour certaines mesures législatives déléguées ou à l'égard de certains autres organismes ou ministères gouvernementaux.—paragraphe 52.

56. Que le Conseil de réglementation soit chargé d'étudier le domaine parallèle des déclarations de principe, des textes d'interprétation, des directives et des manuels qui doivent être appliqués par les administrateurs.—paragraphe 35.

57. Que toutes les directives et lignes de conduite du ministère relatives à l'exercice d'un pouvoir de discrétion au terme d'une loi ou d'une mesure législative déléguée, soient publiées et soumises à l'examen du Parlement lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de ce pouvoir.—paragraphe 59.

#### CRÉDITS FIGURANT DANS LES LOIS DE FINANCE

58. Que l'élaboration de nombreux textes législatifs délégués établis en vertu de crédits figurant dans les lois de finance cesse et que toute les mesures législatives déléguées adoptées en vertu de crédits fassent l'objet d'un examen quant à leur validité par les comités permanents appropriés. —paragraphe 12.

#### L'AVIS JURIDIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

59. Que les avis juridiques données par un avocat du ministère de la Justice ou du Procureur-général sur lesquels on se fonde expressément pour expliquer une démarche particulière ou une omission dans l'établissement de mesures législatives déléguées soient communiqués au comité et au public.—paragraphe 79.

#### PRINCIPES DE RÉDACTION

60. Que les principes et pratiques de rédaction des mesures législatives déléguées figurant aux paragraphes 68 à 73 soient suivis scrupuleusement.

#### RÈGLEMENTS ÉTABLIS CONFORMÉMENT À LA LOI SUR LES PÊCHERIES

61. Que la loi sur les pêcheries soit modifiée pour permettre au ministre et à ses agents désignés d'édicter des règlements par voie de sous-délégation.—paragraphe 34.

62. Que ces textes réglementaires établis par sous-délégation soient dispensés de la procédure réservée aux avis et aux commentaires et de l'examen obligatoire par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé.—paragraphe 34.

63. Que ces textes entrent en vigueur dès qu'ils seront rendus publics dans la localité où ils doivent s'appliquer.—paragraphe 34.

64. Que ces textes soient assujettis à l'étude rétroactive du Comité d'examen des textes réglementaires devant lequel ils devraient être renvoyés.—paragraphe 34.

65. Que le Comité permanent des pêcheries entreprenne une étude détaillée de tous les aspects de la Loi sur les pêcheries et des politiques qui en découlent et que le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires puisse faire rapport sur toutes les lois relatives à la délégation de pouvoirs contenue dans la loi actuelle. —paragraphe 71.

#### MESURES TEMPORAIRES

66. Que l'efficacité des mesures législatives déléguées en vigueur depuis un certain temps soit évaluée. Bien qu'en

général, les ministères et organismes gouvernementaux devraient, par la force des choses, se charger de ces évaluations, le Comité recommande, comme le fait le Conseil économique du Canada, qu'elles soient renvoyées pour examen aux comités permanents appropriés des deux Chambres.—paragraphes 14, 55.

#### NOTES EXPLICATIVES

—1 «26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires». S.C. 1970-71-72, c.38.

—2 Troisième rapport du Comité spécial des textes réglementaires de la Chambre des communes, session de 1968-1969.

—3 Ces règles traditionnelles et ces opinions se retrouvent à la partie E du présent Rapport.

—4 Présentés sous forme de projet et sans effet jusqu'à affirmation (2); Sans effet après une période déterminée à moins d'affirmation (4); Sujets à révocation par les deux Chambres (11); Sujets à révocation par l'une des deux Chambres (2); Sujets à révocation par la seule Chambre des Communes (2).

—5 La presque totalité des textes réglementaires adoptés en application des lois existantes tomberont forcément dans cette catégorie.

—6 S.C. 1975, c. 75, article 46.

—7 S.R.C. 2ième Supplément, c. 29, paragraphe 1(3).

—8 Rationalisation de la réglementation publique, novembre 1979, Rapport provisoire du Conseil économique du Canada.

—9 Les définitions de «santé, sécurité et équité» et les lois en cause figurent à l'annexe IV, de même qu'un résumé des procédures du Conseil du Trésor, établi par G. Walter Miller, de la Bibliothèque du Parlement.

—10 Bombes aérosol, mars 1979, et dégagement d'arsenic par les fours de grillage de l'or, octobre 1979.

—11 H. Janisch: *Policy Making in Regulations, 1979*, 17 OHLJ, 46 à 95, citation de D.J. Mullan, *Rule-Making Hearings: A General Statute for Ontario. Research Publication No 9, Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*, page 116.

—12 N° 553. *Réglementation* a) Les dispositions du présent article s'appliquent, sauf lorsqu'il s'agit: (1) d'affaires militaires ou étrangères des États-Unis; ou (2) d'une question ayant trait à la gestion d'un organisme, au personnel ou à un bien public, aux prêts, aux subventions, aux prestations ou aux contrats. b) Un avis public de la réglementation proposée doit être publié dans le *Federal Register*, à moins que les personnes qui y sont assujetties on soient expressivement nommée ou autrement notifiés conformément à la loi l'avis doit indiquer; (1) la date, le

## LÉGISLATION SUBORDONNÉE, DÉCRETS DU CONSEIL, «ORDONNANCES MINISTÉRIELLES», RÈGLEMENTS, TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET DOCUMENTS OFFICIELS

lieu, et la nature des audiences publiques; (2) le texte habilitant en vertu duquel le règlement est proposé; et (3) soit le contenu du projet de règlement, soit une description des sujets et des questions en causes. Sauf lorsque l'avis ou l'audience est obligatoire aux termes de la Loi, le présent paragraphe ne s'applique pas; (A) aux règlements d'interprétation, aux déclarations de principe général, aux règlements de la structure, de la procédure ou de la pratique de l'organisme; ou (B) lorsque l'organisme, à raison, juge, (et ajoute ses conclusions et une brève justification de cette conclusion dans les règlements élaborés) que la procédure d'avis et de commentaires à cet égard est inapplicable, inutile ou contraire à l'intérêt public. c) Une fois l'avis présenté, l'organisme est tenu de donner aux intéressés l'occasion de participer au processus de réglementation en présentant les données, points de vue ou arguments écrits et d'être ou non entendus. Après l'étude des documents appropriés, l'organisme est tenu d'incorporer dans le règlement adopté une déclaration générale de son fondement et de son objet. Lorsque conformément à la loi, les règlements doivent être «enregistrés» après que les intéressés ont pu être entendus, les articles 556 et 557 de la présente loi s'appliquent au lieu du présent paragraphe. d) La publication ou la production d'une règle de fond ne doit pas être faite moins de 30 jours avant sa date d'entrée en vigueur sauf lorsqu'il s'agit (1) d'une règle de fond qui accorde ou reconnaît une dispense ou enlève une restriction; (2) une règle d'interprétation ou une déclaration de principe; ou; (3) un tout autre motif invoqué par l'organisme à condition que cette dérogation soit justifiée et publiée avec la règle. e) chaque organisme doit donner aux intéressés la possibilité de présenter une pétition pour l'élaboration, la modification ou l'annulation d'un règlement. (Pub.L.89-554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 383).

Le Comité tient à remercier tout particulièrement M. D. J. Mullan de ses commentaires sur les objections présentées par le Comité MacGuigan et la Commission McRuer en ce qui a trait aux procédures d'avis et de commentaires, et pour son analyse de l'*Administrative Procedures Act* et des dispenses accordées aux termes de l'article 553. Voir *Commission on Freedom of Information and Individual Privacy: Rule-Making Hearings: A General Statute for Ontario Research Publication No. 9*.

—13 *A Report of the Commission on Federal Paperwork: Rule-making* (Washington: Imprimerie du gouvernement américain 1977) p. 48 citation de Mullan, op. cit., p. 156.

—14 Mullan, op. cit., p. 141.

—15 Un résumé de ces procédures, préparé par G. Walter Miller, de la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, est joint en annexe V. On trouvera une étude plus détaillée dans Mullan, op. cit., chap. V.

—16 *Ibid.* p. 43-44.

—17 Troisième Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes du Canada des textes réglementaires, session 1968-1969.

—18 Premier Rapport spécial du Comité mixte des textes réglementaires, session 1977-1978, C.H. 51; C.C. 169; paragraphe 12.

1. Il n'y a aucun mystère dans la nomenclature. C'est généralement la nature du document qui importe, et non pas son nom. (Malheureusement, il existe des exceptions à cet énoncé aux termes de la définition qui est donnée de «règlement» et de «texte réglementaire» dans la Loi sur les textes réglementaires.)

2. Presque toutes les Loix de la Couronne, de ses serviteurs et agents, qui ont un effet légal, sont matérialisées par un écrit. Les documents qui en résultent et par lesquels les lois sont appliquées et les pouvoirs exercés, portent différents noms, et qui sont parfois contradictoires (règlement, décret, arrêté, mandat, etc.). La forme de certains documents et les nominations à certains postes, les conditions d'authentification et les signatures obligatoires sont prescrites dans le Règlement sur les documents officiels établis en vertu de la Loi sur les sceaux.

3. La décision officielle du gouverneur en conseil d'émettre un document ou d'effectuer une nomination fait presque toujours l'objet d'un arrêté en conseil, de même que toute décision d'émettre une proclamation.

4. Un décret du Conseil est un décret de la souveraine ou de son représentant du moment, qu'il s'agisse du gouverneur général ou de l'administrateur, établi après que le gouvernement a reçu l'avis du Conseil privé (pas nécessairement son consentement, bien que politiquement, ce dernier soit actuellement toujours essentiel). La loi n'impose aucun quorum particulier au Conseil pour donner un avis. Selon une tradition qui remonte à 1627, il faut un minimum de trois conseillers, en plus du souverain. Cette tradition a remplacé la condition posée antérieurement par Henri VIII: un minimum de deux conseillers, en plus du souverain. Il semble que le Canada ait toujours retenu un quorum de quatre personnes. Selon les instructions données par la Reine Victoria au premier gouverneur général, le vicomte Monck, il fallait un quorum de quatre conseillers; cette pratique est devenue une tradition depuis. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays membres du Commonwealth, le gouverneur général ne préside pas les assemblées du Conseil, et ce depuis nombre de décennies déjà. Aux dires de M. Forsey, la dernière fois remonte à la Grande Guerre, sous S.A.R. le maréchal duc de Connaught.

5. Le décret du Conseil est l'outil universel de l'administration canadienne. Ceci est particulièrement vrai, étant donné que de nombreuses lois stipulent que la législation subordonnée, les actes administratifs et les désignations qu'elles prévoient, devront être établis par le «gouverneur en conseil». En conséquence, étant donné que le gouverneur en conseil établit des décrets du Conseil, la législation subordonnée, les désignations et les actes administratifs sont matérialisés ou autorisés par des décrets du Conseil, bien que les documents en question puissent être appelés règlement, décret, mandat, règle, ou tout autre terme choisi par le Parlement dans le texte habilitant. Du point de vue formel, tous ces documents sont des décrets du Conseil.



6. Le Parlement prévoit souvent qu'un délégué peut établir des lois ou prendre des mesures «avec l'approbation du gouverneur en conseil». Lorsqu'elle est accordée, cette approbation est présentée sous la forme d'un décret du conseil.

7. Par conséquent, de tous les décrets en conseil rendus en un an, seulement une fraction, un quart environ à l'heure actuelle, peuvent être considérés comme une promulgation ou une approbation de lois accessoires, qu'il s'agisse de règlements, de règles, de statuts, d'ordonnances, de tarifs ou autres. En réponse à une question posée par M. Leonard Jones (Débats de la Chambre des communes) le 17 octobre 1977, p. 8259), les statistiques suivantes ont été fournies:

Nombre total de décrets en conseil rendus en 1976		3326
En vertu de lois	3265	
Aux termes de la prérogative royale	61	

VENTILATION DES DÉCRETS DU CONSEIL  
PRIS EN 1976

	Nombre	Pourcentage
Nominations (dont les nouvelles nominations, les démissions et la fixation des traitements)	750	22.55
Règlements et autres textes réglementaires	653	19.63
Terres et autres propriétés (dont les échanges, les acquisitions, les transferts d'une à l'autre province, la vente de terres en vertu de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne ou de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants)	481	14.46
Contrats et autres ententes	289	8.70
Pardons et révocations (en vertu de la Loi sur le casier judiciaire)	234	7.03
Loi sur l'examen de l'investissement étranger	232	6.97
Versements, prêts, contributions, octrois et cadeaux	161	4.84
Décrets de remise	82	2.46
Libération des garanties	75	2.25
Loi sur les juges et autres nominations (octroi de pension aux veuves, approbation de la résidence, retraite, etc.)	55	1.65
Chemins de fer	41	1.23
Paiements à titres gracieux	35	1.05
Autres	238	7.18
Total	3,326	100.00

8. Le Parlement délègue à l'occasion le pouvoir de prendre des mesures législatives accessoires à des personnes autres que le gouverneur en conseil. La Loi sur les postes, par exemple confère directement au ministre des Postes le pouvoir extensif

d'édicter des mesures accessoires. La Loi sur l'aéronautique permet au gouverneur en conseil d'habiliter le ministre des Transports à édicter, de façon extensive, de telles mesures (appelées «ordonnances», ce qui porte à confusion). En vertu d'une série de lois, la Commission canadienne des transports jouit aussi du pouvoir de faire des lois.

9. Parmi les mesures législatives accessoires, la Loi sur les textes réglementaires apporte une série de distinctions hautement artificielles. Certaines mesures de cette catégorie, peu importe par qui elles sont prises, sont classées comme des «textes réglementaires» et parmi ceux-là, certains sont classés comme des «règlements» (bien qu'il puisse s'agir de règlements, de statuts, de tarifs, de règles ou autres). Seuls «des règlements» et certains autres textes réglementaires, ou autres mesures du genre, dont la forme est fixée par le Parlement ou par le greffier du Conseil privé, doivent être enregistrés au Bureau du Conseil privé et publiés dans la Gazette du Canada, Partie II.

10. Une liste, ou annexe, de toutes les ordonnances en conseil rendues, est déposée à la Chambre des communes une fois par mois et des exemplaires de cette liste sont distribués par la Direction des journaux parlementaires. Aucune liste de ce genre n'est déposée au Sénat. On peut obtenir un exemplaire d'une ordonnance en conseil, sauf si elle fait l'objet d'une interdiction d'inspection en vertu de la Loi sur les textes réglementaires—(1), au bureau du greffier-adjoint du Conseil privé; 10ième étage, Immeuble Varette, 130, rue Albert, Ottawa.

11. On peut donc conclure de ce qui précède, que

- (i) les mesures législatives accessoires qui ne sont pas faites ou approuvées par une ordonnance en conseil ne sont pas publiées dans la liste mensuelle des ordonnances en conseil;
- (ii) seule une fraction des ordonnances en conseil apparaissant sur la liste mensuelle entrera dans la catégorie de législation subordonnée, qu'il s'agisse de règlements ou d'autres textes réglementaires;
- (iii) seule une fraction des ordonnances en conseil apparaissant sur la liste mensuelle est publiée dans la Gazette du Canada, Partie II; d'autres sont parfois publiées dans la Partie I de la Gazette ou ne sont pas publiées du tout.

12. Dans d'autres États du Commonwealth britannique qui ont le même cadre constitutionnel que le Canada, il est beaucoup plus fréquent qu'ici de conférer le pouvoir de faire des mesures législatives accessoires à des ministres ou à des commissions, conseils ou tribunaux. Par conséquent, dans ces pays, les mesures législatives accessoires prendront bien moins souvent la forme d'ordonnances en conseil ou de décisions du Conseil privé ou exécutif.

13. Au Royaume-Uni, en particulier, on se sert rarement de décrets en conseil pour promulguer la législation subordonnée, cette méthode étant plutôt réservée pour les lois d'urgence et les dispositions constitutionnelles relatives aux colonies et territoires non autonomes. En outre, le Royaume-Uni se montre plus judicieux que le Canada dans l'usage des instruments et des sceaux royaux et, par conséquent, le nombre de décrets en conseil nécessaires pour autoriser les nominations ou encore, les initiatives du gouvernement, y est inférieur.

14. Au Royaume-Uni la législation subordonnée est, pour la plus grande partie, élaborée par les secrétaires d'État ou d'autres ministres de la Couronne. En fait, au Royaume-Uni,

presque toutes les principales lois secondaires entrent dans la catégorie des textes réglementaires. Toutefois, les documents qui contiennent ces lois secondaires portent des titres différents: règlements, décrets, projets, directives, règlements administratifs, mandats, résolutions, bien que la grande majorité émane des ministres.

15. Si l'on examine la législation secondaire au Royaume-Uni, on ne doit accorder aucune signification magique, spéciale, ou même spécifique, au terme «décret ministériel».

16. Vous trouverez ci-joint une analyse des textes réglementaires au Royaume-Uni faite en 1976.

17. Rien dans les statistiques actuellement disponibles ne laisse supposer que le Canada soit plus ou moins gouverné par des lois établies à l'extérieur du Parlement que ce n'est le cas au Royaume-Uni. Bien qu'il puisse sembler que le nombre total de textes réglementaires ou leur équivalent au Canada, que ce soit à l'échelle fédérale ou provinciale, est très supérieur aux 2,248 textes de cette nature, qu'on a enregistrés au Royaume-Uni en 1976, on doit se rappeler que

(i) les attributions du gouvernement local sont plus considérables au Royaume-Uni qu'au Canada;

(ii) on a mis au point au Royaume-Uni un système bien ordonné de circulaires, de lettres et de directives ministérielles, qui contiennent un bon nombre de règles secondaires qui ne sont pas incluses dans la catégorie de textes réglementaires. C'est un fait bien connu que les ministères du gouvernement canadien utilisent un système analogue en publiant des «lignes directrices» et «guides». Toutefois, il s'agit de documents qui restent habituellement secrets, au contraire de leurs équivalents au Royaume-Uni, et il est impossible d'en évaluer le nombre, pas plus que celui des règles fondamentales qu'ils contiennent;

(iii) au Royaume-Uni, on considère que la définition de textes réglementaires exclut les règlements faits dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir sous délégué.

18. Il est souvent dit dans les journaux, et on y prête foi, que c'est le Cabinet qui, au Canada, promulgue tous les règlements (et autres textes réglementaires) édictés par décret du Conseil. C'est faux. Premièrement, le gouverneur général, dont l'approbation est requise, ne fait pas partie du Cabinet. Deuxièmement, quoique le Cabinet, à la suite d'une recommandation d'un comité du Cabinet, étudie certains règlements qui sont particulièrement importants ou délicats, la grande majorité est soumise à l'approbation de son Excellence par un comité spécial du Conseil composé de dix membres du Conseil privé dont le quorum est fixé à quatre. C'est le Ministre faisant la recommandation, ou parfois le Cabinet lui-même, qui décide si les répercussions d'un règlement, sur le plan de la politique, sont telles que celui-ci doit être soumis à étude d'un comité du Cabinet ou du Cabinet directement.

#### NOTE EXPLICATIVE

—1 Pour plus de détails, consulter le Règlement sur les textes réglementaires. En temps de paix, cette restriction, du moins en ce qui concerne les décrets du Conseil ne s'applique qu'aux pardons et au traitement.

#### TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉDICTÉS AU ROYAUME-UNI EN 1976

1. Textes réglementaires généraux	1,114
Textes réglementaires locaux	1,134
	<u>2,248</u>

NOTA Les textes réglementaires locaux ne sont pas toujours imprimés et ne figurent pas dans le volume annuel des textes réglementaires.

#### 2. Répartition des 1,114 textes réglementaires généraux:

Ordonnances	484
Règlements	381
Décrets en conseil	128
Règles	53
Actes d'audience	39
Actes d'ajournement	4
Plans	13
Textes d'approbation	4
Décrets du conseil	3
Directives	2
Arrêtés	1
Mandat	1
Résolution	1

NOTA a) Les actes d'audience et les actes d'ajournement sont des règles qui régissent la procédure de Cours écossaises.

b) Les décrets du Conseil sont des décrets édictés par le Conseil privé, en l'absence du souverain, et qui approuvent les règles régissant l'enseignement et l'éthique professionnels en ce qui a trait à certaines professions, par exemple la médecine, l'art dentaire, l'optométrie.

3. Des textes réglementaires généraux mentionnés au paragraphe 2,

a) 103 exigeaient l'approbation des deux chambres;

b) 627 étaient susceptibles d'être annulés par l'une ou l'autre chambre;

c) 42 exigeaient l'approbation de la Chambre des communes seulement;

d) 95 étaient susceptibles d'être annulés par la Chambre des communes.

4. Les décrets du Conseil de prérogative—167

NOTA Il s'agit ici de décrets édictés en vertu de la prérogative, et non de pouvoirs réglementaires, relativement aux colonies, surtout dans le but de fournir de nouvelles constitutions.

#### ANNEXE II

#### CRITÈRES POUR L'EXAMEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Pour examiner les textes réglementaires le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se sert des critères suivants, adoptés dans leur forme actuelle par les deux Chambres en février 1978:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. empiète indûment sur les droits et libertés du sujet;

6. a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

7. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

9. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

10. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

11. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

12. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

13. n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

14. est d'une signification obscure ou est autrement défec-  
tueux dans sa rédaction;

15. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

### ANNEXE III

#### MOYENS DONT DISPOSE LE PARLEMENT POUR CONTRÔLER L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF DÉLÉGUÉ, AU ROYAUME-UNI ET EN AUSTRALIE

#### A. Le Royaume-Uni

1. Les textes réglementaires se divisent en quatre catégories:

(i) Ceux qui ont été déposés devant le Parlement peuvent être annulés (révoqués) soit par l'une ou l'autre Chambre soit par la Chambre des communes seulement dans le cas des textes découlant de la législation financière, dans les quarante jours de session qui suivent leur présentation;

(ii)a) Ceux qui doivent être présentés sous forme de projets et qui ne peuvent pas être adoptés à moins d'avoir été ratifiés par les deux Chambres, ou la Chambre des communes seulement dans le cas des textes financiers, dans les vingt-huit ou quarante jours, ce dernier délai étant le plus fréquent;

b) Ceux qui ayant été adoptés doivent être déposés et perdent effet à moins d'avoir été confirmés dans les vingt-huit à quarante jours, ce dernier délai étant le plus fréquent;

(iii) Ceux qui doivent être déposés sans être nécessairement ratifiés et qui ne peuvent être révoqués, et

(iv) Ceux qui n'ont besoin d'être ni déposés ni ratifiés et qui ne peuvent être révoqués.

2. Le Comité mixte des textes réglementaires a le pouvoir de se pencher et d'attirer l'attention des Chambres (ou de la Chambre des communes seulement pour les textes financiers) sur tout texte de l'une ou l'autre de ces quatre catégories. Les catégories (i) et (ii), qui comprennent les textes sujets à ratification ou révocation, représentent environ les deux tiers de tous les textes, et une proportion encore plus élevée de ceux qui découlent de la législation moderne. La catégorie (i) comprend environ la moitié de tous les textes.

3. Aucune délibération sur la ratification d'un texte ni aucun vote à ce sujet ne peuvent avoir lieu avant que le Comité n'en ait fait l'étude et n'ait présenté un rapport aux Chambres ou à la Chambre des communes, selon le cas.

4. Le gouvernement a pour habitude de déposer les projets de textes sujets à révocation au moins vingt-et-un jours avant qu'ils ne soient établis de façon à accorder au comité plus de temps pour procéder à son examen et rédiger son rapport. C'est ce qu'on appelle la règle des vingt-et-un jours. Certains moyens sont déjà prévus, notamment les délibérations d'un Comité permanent, pour faciliter les recours en révocation.

5. La question de savoir si un projet de loi prévoit la ratification ou la révocation de textes qui en découleront une fois qu'il aura été adopté, est tranchée par le ministre qui parraine le projet de loi. Toutefois, les status squelettiques exigent de façon générale la ratification des textes réglementaires qui en découleront.

#### B. Australie (articles 48-50 de la Loi d'interprétation)

1. Les règlements doivent faire l'objet d'un avis dans le Commonwealth Gazette et entreront en vigueur au plus tôt à la date de présentation de l'avis. Ils doivent aussi être déposés devant chacune des Chambres dans les quinze jours de session qui suivent leur adoption. Les règlements qui n'ont pas été ainsi présentés sont nuls et non avenue.

2. L'une ou l'autre Chambre peut, par l'adoption d'une résolution, révoquer tout règlement à la condition toutefois qu'un avis de motion soit présenté dans les quinze jours de

session qui suivent sa présentation (soit habituellement une période de cinq semaines).

3. Si une motion visant à l'adoption d'une résolution de révocation n'est pas présentée et n'a pas obtenu réponse dans les quinze jours de session qui suivent sa présentation, le règlement dont il est question dans la motion est réputé avoir été révoqué le quinzième jour.

4. La révocation de fait ou la révocation supposée a le même effet que l'abrogation.

5. Lorsqu'un règlement a été révoqué, ou est réputé l'avoir été, aucun règlement reprenant en substance celui qui a été révoqué est réputé l'avoir été, ne peut être adopté dans les six mois qui suivent cette révocation sans l'approbation de la Chambre qui l'a révoqué ou au sein de laquelle la révocation est réputée avoir été prononcée.

6. Les règlements et ordonnances relatives aux territoires, les jugements de tribunaux et les règlements des sociétés du secteur public, ainsi que certaines ordonnances d'autorités réglementantes assujetties à la loi dite *Broadcasting and Television Act* sont assujettis aux procédures susmentionnées.

7. La Chambre des représentants n'a jamais participé à l'examen ni au contrôle du pouvoir législatif délégué, cette fonction ayant été scrupuleusement exécutée par le Sénat. Les motions en révocation font généralement suite à la présentation d'un rapport défavorable du Comité des règlements et ordonnances du Sénat (créé en 1932). Les textes désapprouvés par ce comité, s'ils ne sont pas retirés par le gouvernement, sont généralement révoqués par le Sénat.

#### ANNEXE IV

#### ANALYSE DE L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR

*Règlement*: un règlement tel que défini à l'article 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*. (Cette définition inclut les modifications aux règlements existants). Lorsqu'une norme ou un ensemble de normes est incorporé à un règlement par référence, la norme ou l'ensemble de normes devient partie du règlement, et devrait être considéré comme tel pour les fins de la politique d'AISE.

*Règlement en matière de santé ou de sécurité*: un règlement ou une modification de règlement élaboré en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A qui

a) porte sur la santé ou la sécurité (au sens le plus large) du grand public ou d'éléments particuliers du public, ou sur la protection de l'environnement, sauf que

b) *dans la mesure où* un règlement porte sur la fixation de taux économiques, la conversion au système métrique, les critères d'admissibilité à des programmes ou politiques de santé ou de sécurité *ou* sur l'administration financière de programmes de santé ou de sécurité, il est considéré comme ne relevant pas de la catégorie des règlements en matière de santé ou de sécurité pour les besoins de la politique d'AISE.

Par exemple, les règlements relatifs aux contaminants de l'environnement, aux produits dangereux ou susceptibles de l'être, à la prévention de la contamination alimentaire, à l'hygiène ou à la sécurité professionnelle correspondraient à la définition. Les règlements (comme ceux du *régime d'assistance publique du Canada*) qui traitent des critères d'admissibilité ou du mécanisme de financement ou des dépenses

des programmes de santé ne relèvent pas de la définition. A noter qu'un règlement proposé qui correspond à la définition et traite aussi d'aspects portant sur la fixation de taux économiques, la conversion au système métrique ou les critères d'admissibilité doit être assujetti à la politique quoique les domaines exclus n'ont pas à être considérés.

*Règlement en matière d'équité*: un règlement ou modification de règlement élaboré en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A qui

a) porte sur la protection contre la fraude, la tromperie ou de fausses informations, sauf que

b) *dans la mesure où* un règlement porte sur la fixation de taux économiques ou la conversion au système métrique, il est considéré comme ne relevant pas de la catégorie des règlements en matière d'équité pour les besoins de la politique d'AISE.

Par exemple, les règlements qui prescrivent des normes minimales ou obligatoires de qualité, qui imposent des appellations de qualité au sens le plus large, qui requièrent l'exactitude des poids et mesures ou qui exigent l'exactitude des informations divulguées ou de la divulgation des informations correspondent à la définition. A noter qu'un règlement qui, par ailleurs, correspondrait entièrement à la définition n'est exclu que dans la mesure où il porte sur la fixation de taux économiques ou la conversion au système métrique; cela signifie qu'un règlement de ce genre pourrait quand même comporter des aspects relevant du domaine de l'équité, ce qui le rendrait passible des exigences de la politique d'AISE.

*Nouveau règlement SSE*: un règlement ou une modification de règlement SSE qui a été promulgué le 1er août 1978 ou ultérieurement et en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A à la date à laquelle le règlement ou la modification a été promulgué; et tous les projets de règlements et de modifications de règlements SSE qui sont élaborés en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A.

*Règlement SSE important*: un règlement SSE dont l'impact économique ou social excède les critères de coût ou est susceptible d'avoir des effets négatifs appréciables sur des groupes particuliers ou sur le progrès technique, la structure du marché ou la concurrence. Les critères précis de coût et les autres critères permettant de distinguer les nouveaux règlements SSE importants et mineurs sont décrits à l'appendice B. La plupart des règlements SSE seront considérés comme importants à la lumière des critères de coût. Les autres critères sont mentionnés de manière qu'aucun règlement SSE qui a d'autres effets susceptibles d'être importants pour les groupes intéressés ou le grand public n'échappe à une évaluation.

#### 3.3 Contenu de l'analyse

3.3.1 *Contenu de l'AISE* L'appendice F mentionne des exemples d'analyse de l'impact socio-économique qui renseignent sur les détails à inclure dans une AISE.

A l'heure actuelle, il ne semble pas opportun de prescrire une présentation donnée pour toutes les AISE. Il est cependant possible qu'une présentation convenant à la majorité des AISE se dégage à mesure que le nombre de ces dernières augmente. D'ici là, les ministères et organismes veilleront à ce que chaque AISE fournisse les informations suivantes, présentées dans l'ordre ci-après:

a) des renseignements généraux sur le projet de règlement: une description du règlement prévu, notamment de ses termes et de son fondement légal; ses objets et objectifs; une brève description de la façon dont la nécessité en est apparue; la nature et le rôle des consultations qui ont eu lieu dans l'élaboration des projets de règlement; la raison de l'exécution d'une AISE;

b) une analyse des effets possibles d'allocation:

—une indication de la méthode et de l'horizon retenus pour effectuer l'analyse;

—un chapitre sur les coûts: l'identification et l'estimation de tous les coûts associés à l'observation du projet de règlement, avec indication de toutes les hypothèses faites; identification des sources de données utilisées dans les estimations; les valeurs actualisées des coûts totaux, avec indication du ou des taux réels d'actualisation utilisés; un aperçu des analyses de sensibilité faites éventuellement; les tableaux, graphiques, etc. appropriés;

—un chapitre sur les avantages: les mêmes renseignements que pour les coûts; quand on utilise une analyse coût-efficacité, une brève explication des raisons pour lesquelles les estimations ont été ou non actualisées;

—des comparaisons avantages-coûts ou coût-efficacité: les valeurs actuelles nettes, les coefficients avantages-coûts ou coût-efficacité dans tous les cas (c'est-à-dire en tenant compte des différentes hypothèses utilisées pour faire les analyses de sensibilité ou des différents ensembles de données disponibles);

—un chapitre sur les solutions de rechange: l'identification de toutes les solutions de rechange (sur le plan administratif ou technique) envisagées et une discussion des mérites de chacune, y compris de la solution du statu quo; pour chaque solution possible, les coûts et avantages doivent être identifiés, estimés et comparés, le cas échéant;

c) une analyse des impacts autres que les effets d'allocation: discussion de l'impact possible du règlement proposé sur la répartition du revenu, la structure du marché et la concurrence, le progrès technique, la compétitivité internationale, la production, l'emploi, la balance des paiements, l'inflation, etc., avec des détails sur l'ampleur et la direction des répercussions importantes;

d) un résumé et des conclusions, indiquant les raisons de l'omission de toute information mentionnée ci-haut;

e) l'indication du bureau et de la ou des personnes à contacter au sujet de l'AISE.

.3.3.2 *Contenu du résumé de l'AISE* Les termes, le fondement légal et l'objet de tout nouveau règlement SSE important doivent être publiés au préalable dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, de même qu'un résumé de l'AISE. Voici le genre d'informations à inclure dans le résumé de l'AISE à publier au préalable:

a) un exposé des raisons pour lesquelles le projet de règlement SSE est considéré comme important (p. ex.: le projet de règlement SSE a été considéré comme important et soumis à une analyse de l'impact socio-économique parce qu'il risque de conduire à une hausse de \$10 millions ou plus des coûts sociaux pour l'économie nationale une année donnée);

b) une indication de la méthodologie (avantages-coûts, coûts-efficacité, etc.) et de l'horizon utilisés pour analyser les effets d'allocation du projet de règlement SSE;

c) un résumé des coûts sociaux attendus (p. ex. immobilisations, frais de fonctionnement et d'entretien nécessaires à l'observation) et de leurs valeurs actuelles d'après les taux réels d'actualisation collectifs suggérés (et, au besoin, d'après différents ensembles d'hypothèses);

d) un résumé des avantages sociaux attendus (p. ex., économiser de l'énergie, réduire les blessures, sauver des vies) et soit de leur valeur actuelle d'après les taux réels d'actualisation collectifs suggérés (quand l'analyse avantages-coûts peut être utilisée), soit de leur ampleur (quand les avantages sociaux ne peuvent être exprimés qu'en termes physiques). Au besoin, une échelle peut être fournie en fonction des différents ensembles d'hypothèses;

e) une indication des valeurs actuelles nettes, des coefficients avantages-coûts ou coût-efficacité obtenus en fonction de divers ensembles d'hypothèses;

f) un résumé des solutions de rechange techniques ou administratives (au besoin) envisagées afin d'atteindre les mêmes objectifs que le règlement proposé et, pour les solutions possibles, les valeurs actuelles nettes, les coefficients avantages-coûts ou coût-efficacité doivent être présentés;

g) un résumé d'effets possibles autres que d'allocation envisagés dans le cadre de l'AISE complète (p. ex., effet sur la répartition du revenu, les prix, le commerce international, la structure du marché et la concurrence). Pour les variables sur lesquelles le projet de règlement SSE devrait avoir un effet, l'ampleur et la direction de l'impact devraient être indiquées;

h) le cas échéant, l'exposé des raisons pour lesquelles des informations sur un ou plusieurs des éléments précédents ne peuvent être fournies;

i) l'adresse du bureau auprès duquel on peut se procurer l'AISE complète.

Les ministères promoteurs devraient consulter leur division de l'information qui pourra mettre au point et distribuer, si cela se justifie, des brochures explicatives. Par exemple, une AISE des normes prévues de sécurité pour les autobus scolaires aurait des chances d'intéresser les publics suivants: les commissions scolaires, les fabricants d'autobus scolaires, les spécialistes des transports et les organismes de sécurité. Tous les groupes ont des publications dans les domaines qui les intéressent, et un bulletin devrait être préparé à leur intention. Des efforts spéciaux devraient être déployés afin de rejoindre ainsi les groupes réduits (p. ex.: la communauté des petites et moyennes entreprises) pouvant être affectés par le règlement.

#### LISTE DES LOIS PERTINENTES

Font partie des lois permettant de promulguer des règlements dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité les Lois sur:

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent (l')  
Aéronautique (l')  
Aliments du bétail (les)  
Aliments et drogues (les)  
Animaux de ferme et leurs produits (les)  
Chemins de fer (les)  
Code canadien du travail (le)  
Code criminel (le) (article 188); février 1979  
Commissaires du port de Hamilton (les)  
Commissaires du port de Toronto (les)  
Commissions de port (les)

Concessions de terres publiques (les)  
 Conseil des ports nationaux (le)  
 Contaminants de l'environnement (les)  
 Contrôle de l'énergie atomique (le)  
 Dispositifs émettant des radiations (les)  
 Eaux intérieures du Nord (les)  
 Emballage et l'étiquetage des produits de consommation (l')  
 Engrais chimiques (les)  
 Épizooties (les)  
 Essai du lait (l')  
 Étiquetage des textiles (l')  
 Explosifs (les)  
 Fruits, les légumes et le miel (les)  
 Grains du Canada (les)  
 Habitation (Loi nationale sur l')  
 Immersion des déchets en mer (l')  
 Industrie des produits de l'érable (l')  
 Inspection de l'électricité (l')  
 Inspection des viandes (l')  
 Inspection du foin et de la paille (l')  
 Inspection du gaz (l')  
 Inspection du poisson (l')  
 Inspection et la vente (l')  
 Justes salaires et les heures de travail (les)  
 Lutte contre la pollution atmosphérique (la)  
 Marine marchande du Canada (la)  
 Marque de commerce nationale et l'étiquetage exact (la)  
 Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (le)  
 Ministère des Transports (le)  
 Normes des produits agricoles du Canada (les)  
 Office national de l'énergie (l')  
 Parcs nationaux (les)  
 Pêcheries (les)  
 Pilotage (le)  
 Poids et mesures (les)  
 Poinçonnage des métaux précieux (le)  
 Ports et jetées de l'État (les)  
 Prévention de la pollution des eaux arctiques (la)  
 Production et la conservation du pétrole et du gaz (la)  
 Produits antiparasitaires (les)  
 Produits dangereux (les)  
 Produits laitiers du Canada (les)  
 Protection des eaux navigables (la)  
 Quarantaine (la)  
 Quarantaine des plantes (la)  
 Ressources en eau du Canada (les)  
 Sécurité des véhicules automobiles (la)  
 Sécurité des pneus de véhicule automobile (la)  
 Semences (les)  
 Stupéfiants (les)  
 Terres territoriales (les)

G. Walter Miller, Bibliothèque du Parlement

#### A. L'analyse canadienne de l'impact socio-économique

Le 14 décembre 1977, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Consommation et des Corporations ont annoncé des modifications au processus d'établissement des règlements en demandant la création d'un programme sur l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) pour tous les règlements importants relatifs à la santé, à la sécurité et à l'équité.—(1,2) Le programme, qui a pris effet le 1er août

1978, permet une plus grande participation du public à l'établissement des règlements grâce à la «période réservée aux avis et aux commentaires» et stipule que les règlements portant sur la santé, la sécurité l'équité et la protection de l'environnement seront soumis à une analyse de l'impact socio-économique.—(3) En exigeant une évaluation des effets de la nouvelle réglementation proposée, le programme constitue un mouvement important vers la réforme du processus réglementaire.—(4)

Le programme AISE ne soumettra que la nouvelle réglementation au système d'évaluation et ne touchera que les *principaux* règlements portant sur la santé, la sécurité, l'équité et la protection de l'environnement; le principal critère qui permettra d'établir la différence entre des règlements d'ordre majeur et mineur sera l'ampleur des «coûts sociaux»—(5) en cause, les règlements «majeurs» étant ceux dont les coûts sociaux dépasseront, par exemple, \$10 millions par an. Des procédures spéciales sont prévues pour les nouveaux règlements portant sur la santé, la sécurité et l'équité adoptés en cas d'urgence.

C'est aux ministères et organismes fédéraux qu'il revient d'entamer les consultations avec les groupes intéressés lorsque de nouveaux règlements sont envisagés, de recenser les principaux nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité, d'équité et de protection de l'environnement et de préparer les analyses d'impact socio-économique en se référant aux lignes directrices formulées par le Groupe consultatif technique sur l'évaluation de l'impact. Ce groupe joue un rôle d'aide et de consultation, offre ses conseils lors de la préparation de l'AISE et juge si la réglementation proposée entre dans la catégorie des règlements sur la santé, la sécurité, l'équité et la protection de l'environnement.

Tout projet de règlement entrant dans cette catégorie et un résumé de l'AISE doivent être publiés dans la *Gazette du Canada* au moins soixante jours avant la date de promulgation du règlement.

Le résumé de l'AISE, publié au préalable, doit comprendre—(6): une analyse des raisons pour lesquelles le règlement est jugé important; un énoncé de la méthodologie et des délais requis pour analyser les effets de la réglementation; un résumé des coûts et avantages sociaux prévus; un résumé des autres méthodes envisagées pour répondre aux mêmes objectifs que la réglementation proposée; un résumé des effets autres que d'allocations envisagées (par exemple, l'impact sur la répartition du revenu, sur les prix, sur les échanges internationaux, sur la structure du marché et sur la concurrence); le nom du bureau et le nom de la personne auprès desquels on peut obtenir l'AISE complète. Le ministère ou l'organisme responsable est tenu de rendre publique l'AISE complète et doit répondre aux commentaires et demandes de modification.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'AISE n'est entrée en vigueur que le 1er août 1978; en décembre 1979, seul un rapport sur l'évaluation des incidences socio-économiques de diverses propositions visant à réglementer l'usage des chlorofluorométhane en aérosol avait été publié.—(7) Il est donc trop tôt pour évaluer l'efficacité du programme. On peut se demander néanmoins si cette mesure affectera réellement le processus de réglementation ou si elle sera utilisée comme moyen de rationaliser les décisions déjà prises.—(8) Le fait qu'il soit obligatoire de consulter les groupes d'intérêt non

gouvernementaux, lorsque de nouveaux règlements sont envisagés, semblerait présenter un avantage certain à cet égard. Lors de cette consultation, il est nécessaire que la participation des groupes d'intérêt les plus divers soit encouragée de façon à ce que le processus ne serve pas seulement à promouvoir les intérêts particuliers de groupes politiques influents.

Il faut également se demander si l'AISE serait plus utile si les règlements existant étaient examinés de façon plus systématique mais de manière moins approfondie; il est bien évident qu'il faut revoir les nouveaux règlements comme les règlements existants. Enfin, il faudrait envisager d'étendre ce processus aux règlements visant l'économie aussi bien qu'à ceux visant la santé, la sécurité et l'équité, comme c'est le cas aux États-Unis.

#### NOTES EXPLICATIVES

- 1 Le terme «équité» vise la protection contre tout abus de confiance ou toute pratique mensongère.
- 2 Les détails de ce programme figurent dans le *Manuel de la politique administrative*, Conseil du Trésor, c. 490.
- 3 Ainsi, tous les règlements économiques ou ayant pour objet de fixer un tarif sont exclus.
- 4 Pour le programme AISE, voir Robert D. Anderson, sous presse.
- 5 Les «coûts sociaux» sont la valeur de toutes les ressources supplémentaires qui devraient être utilisées pour respecter les conditions du règlement ou qui devraient être transférées à l'étranger pour répondre à la hausse du prix des biens et services importés, entraînée par le règlement.
- 6 *Manuel de la politique administrative*, c.490, paragraphe .3.3.2.
- 7 Ministère de l'Environnement, *Étude préliminaire des incidences socio-économiques du règlement proposé sur les chlorofluorométhanes aux termes de la Loi sur les contaminants de l'environnement*, Direction de la planification, de la politique et de l'analyse, avril 1979.
- 8 Comme le montre l'expérience américaine. Voir discussion ci-après.

#### ANNEXE V

G. Walter Miller, Bibliothèque du Parlement

##### B. L'expérience américaine

Aux États-Unis, le public peut participer au processus d'établissement des règlements ou règles; certaines lois exigent la publication des règlements proposés ainsi que l'examen des réponses et laissent à la discrétion de l'auteur du règlement la possibilité d'entendre les intéressés.

L'*Administration Procedure Act* américain, adopté en 1946, prévoit une «période réservée aux avis et aux commentaires». D'après la loi, tous les projets de règlement doivent être publiés dans le *Federal Register*, l'équivalent américain de la *Gazette du Canada*, au moins trente jours avant la date de leur entrée en vigueur. L'avis doit comprendre l'heure, le lieu et la nature des débats publics s'il y a lieu ainsi que toute référence au texte d'habilitation, en application duquel le règlement—(1) est proposé et toute information sur le règlement ou les questions à l'étude. Les organismes—(2) sont tenus de donner aux intéressés l'occasion de participer au processus de réglementation en présentant des données, points de vue ou arguments écrits, et d'être ou non entendus. Après avoir étudié les

documents présentés, l'organisme est tenu d'incorporer dans le règlement une déclaration concise de son fondement et de son objet.

Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux règles de fond, elles ne s'appliquent pas aux règles d'interprétation, aux déclarations de principe ou aux règlements d'organisation, de procédure ou d'usage en vigueur dans les organismes ainsi qu'aux règlements s'appliquant aux affaires militaires ou étrangères. Un organisme peut ignorer la période réservée aux avis et aux commentaires «si elle est, à raison, inapplicable, inutile ou contraire à l'intérêt public»—(3).

On ne peut déroger à la période de préavis obligatoire de trente jours que s'il s'agit d'une règle de fond, qui accorde ou reconnaît une dispense ou enlève une restriction, d'une règle d'interprétation ou d'une déclaration de principe, ou pour tout autre motif invoqué par l'organisme à condition que cette dérogation soit justifiée et publiée avec la règle—(4).

L'article 553 s'applique à l'établissement dit «officieux» des règlements. D'autres lois peuvent exiger que les règles ou règlements soient établis après audience; dans ce cas, alors, les dispositions de l'article 553 sur la période de préavis s'appliquent et la participation du public au processus d'établissement des règlements est régie par les articles 556 et 557 qui prévoient la réunion de preuves, la prise de décision et la constitution d'un dossier.

Ces procédures semblent rencontrer la satisfaction générale:

«L'examen de périodiques américains et de divers textes de droit administratif, trente-deux ans après l'entrée en vigueur de l'*Administration Procedure Act* ne semble pas indiquer que l'article 553 devrait être abrogé. La charge de travail supplémentaire que ces procédures ont imposée à de nombreux organismes de réglementation et ministères semble avoir été acceptée avec grâce en raison des renseignements précieux qu'elles ont fournis mais aussi en raison du fait que la participation préalable à l'établissement des règlements tendance à désamorcer la critique et à rendre les règlements plus acceptables sur le plan politique»—(5).

Et comme le dit M. K. C. Davis, dans *Administrative Law of the Seventies*, «le système est simple et rencontre un énorme succès»—(6).

Mais le vent de la réforme a soufflé dans l'autre sens; puisqu'un appel a été fait en faveur d'une diminution des exceptions à la période réservée aux avis et aux commentaires. M. Davis a lui-même appuyé cette demande:

«Malheureusement, une grande partie des règlements législatifs sont établis sans que les particuliers puissent y participer en raison des nombreuses exceptions énoncées à l'article 553. Le Congrès devrait limiter ces exceptions, ce qu'il ne va probablement pas tarder à faire»—(7).

Lors de sa quinzième séance plénière de décembre 1976, la Conférence administrative des États-Unis—(8) a demandé aux organismes administratifs de suivre la procédure énoncée à l'article 553 pour les règles d'interprétation de portée générale si elles semblent avoir «des répercussions importantes» sur le public—(9), tout en faisant remarquer qu'il était très difficile de faire la distinction entre les règles d'interprétation, dispensées de l'application de la loi, et les règles de fond, qui sont soumises à la loi. Outre cette décision et d'autres demandes de suppression ou de restriction des exceptions, la loi n'offre pas

une participation publique jugée suffisante. Alors que les audiences de type judiciaire semblent ne pas convenir à la procédure d'établissement des règlements, des procédures plus complètes que celles concernant «la période réservée aux avis et aux commentaires» sont peut-être nécessaires, comme par exemple: des audiences de type législatif, un système de communication de documents, l'imposition de règles officielles régissant l'établissement d'un dossier sur les règlements ou peut-être une certaine consultation avant la publication d'un règlement dans le «*Federal Register*»—(10).

Les législateurs ont également reconnu que le besoin d'un changement se faisait sentir, comme l'attestent les nombreuses lois adoptées au cours des dernières années qui prévoient certaines procédures en plus de «la période réservée aux avis et aux commentaires»—(11). De nombreux organismes de réglementation ont également adopté volontairement des procédures qui allaient au-delà des dispositions de l'«*Administrative Procedure Act*»—(12). Les tribunaux fédéraux américains ont parfois accru les exigences s'appliquant à la procédure d'établissement des règlements, en demandant que des audiences soient tenues pour certains types de règles d'interprétation et de procédure, en décidant que les procédures énoncées dans l'«*Administrative Procedure Act*» ne constituaient qu'un minimum et en appelant une plus grande participation dans certains cas, comme par exemple, lorsque l'établissement des règlements comporte la détermination de certains faits particuliers—(13).

La «*Commission of Federal Paperwork*» a recommandé que la loi soit modifiée en vue de prévoir une plus grande participation des intéressés lors de la rédaction des règlements de façon à ce que ceux-ci soient mieux acceptés au moment de leur publication. La Commission a également souligné que la participation publique permettait d'établir de meilleures règles dès le départ, réduisant aussi la paperasserie administrative—(14).

Il faut également faire remarquer que les commentateurs ont rejeté les procédures de type judiciaire dans l'établissement des règlements—(15).

«L'expérience réelle des organismes, en ce qui a trait à ces exigences de procédure, soulève de sérieux doutes quant à leur opportunité. Au mieux, certains organismes ont appris à s'en accommoder, bien que de meilleures procédures existent vraisemblablement. Au pire, ces procédures ont faussé les programmes de réglementation ou ont entraîné leur abandon...»—(16).

En résumé, il semble que la loi donne généralement satisfaction et que les préoccupations qu'elle suscite portent sur les exceptions et sur le fait que seuls deux extrêmes soient prévus, la «période réservée aux avis et aux commentaires» et l'audience de type judiciaire.

Le décret ou «*Executive Order*» 12044—(17), publié en mars 1978, oblige les organismes exécutifs à respecter la première. Il exige aussi que les organismes exécutifs donnent au public «une occasion de participer de façon intéressée à l'établissement préalable des règlements»—(18). Il cite un certain nombre de méthodes possible: publier un avis d'intention d'établissement de règlements, tenir des conférences ou audiences publiques, envoyer les avis des projets de règlement aux publications susceptibles d'être lues par les intéressés et en informer les parties directement. Les organismes sont tenus de

donner au public une période réglementaire de soixante jours pour commenter les principaux règlements proposés et, dans l'impossibilité de ce faire, le règlement doit être accompagné d'un bref exposé expliquant la raison pour laquelle le délai a été raccourci.

Le décret oblige également les organismes exécutifs à recourir à un «calendrier des règlements»—(19). En vue de prévenir le public suffisamment à l'avance, les organismes sont tenus de publier au moins deux fois par an une liste des principaux règlements en voie d'être établis ou à l'étude. Le premier lundi d'octobre, chaque organisme doit publier dans le «*Federal Register*» un échéancier indiquant la date à laquelle la liste semi-annuelle sera publiée; par ailleurs, tout ajout à la liste peut être publié à une autre date, si nécessaire. Chaque liste publiée doit, au minimum, décrire les règlements étudiés par l'organisme, exposer le pourquoi de la mesure prise ainsi que son fondement juridique et indiquer l'état de progrès des règlements inscrits sur la liste précédente. En outre, la liste doit préciser si une analyse réglementaire sera ou non nécessaire et doit comprendre les règlements en vigueur qui doivent être révisés—(20).

#### NOTES EXPLICATIVES

- 1 Une règle ou règlement, désigne tout ou partie de la déclaration d'un organisme, de portée générale ou particulière, et tout effet visant à appliquer, interpréter ou prescrire une mesure ou un principe ou décrivant l'organisation, la procédure ou l'usage en vigueur dans un organisme et comprend l'approbation ou la prescription des barèmes, salaires, structures ou réorganisation des entreprises commerciales, ou institutions financières, des prix, des installations, des articles, des services ou allocations de ceux-ci ou des évaluations, frais, comptabilité ou pratiques les concernant.
- 2 Un organisme désigne tout élément du gouvernement américain, qu'il relève ou non d'un autre organisme, mais ne comprend pas le Congrès, les tribunaux, les gouvernements des territoires ou possessions ou le district de Columbia; les organismes composés de représentants des parties ou de représentants d'organisations de parties en litige choisis par elles, les cours martiales, l'autorité militaire exercée sur le champ de bataille en temps de guerre ou en territoire occupé et certaines autres exceptions prévues par la loi.
- 3 5 U.S.C.A. 553(b)(A)
- 4 *Ibid.*, 553(d).
- 5 Mullan (1979), p. 141.
- 6 K.C. Davis, *Administrative Law of the Seventies, The Lawyers' Co-operative Publishing Co.*, Rochester, 1976, B.01-1,170.
- 7 *Ibid.*, p. 168.
- 8 Organisme comprenant des hauts fonctionnaires, des avocats, des universitaires et autres personnes férues en matière de procédure administrative fédérale.
- 9 Recommandation 76-5.
- 10 Ces diverses propositions sont analysées de manière plus approfondie dans Mullan (1979), p. 149 et 150, notes en bas de p. 312 à 317.



- 11 Mullan (1979), p. 150.
- 12 *Ibid.*, p. 151.
- 13 *Ibid.*, p. 152.
- 14 *Ibid.*, p. 156.
- 15 Environ quinze lois fédérales exigent officielles de type judiciaire pour l'établissement des règlements.
- 16 Mullan (1979), p. 158 citant Robert W. Hamilton.
- 17 3 *Code of Federal Regulations* (1978) 152. L'*Executive Order* est le moyen le plus important dont dispose le Président pour exercer ses pouvoirs, bien qu'il n'existe aucune définition précise de ce terme.
- 18 Alinéa 2c).
- 19 Cela contraste avec la position prise par le Conseil économique du Canada indiquée ci-dessous.
- 20 L'analyse et l'examen réglementaire des règlements existants font l'objet d'une discussion ci-après.

## ANNEXE VI

### DISPOSITION DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES DE LA SESSION 1976-1977

#### B. Critères de vérification du Comité

(Paragraphe 9-13)

##### *En suspens*

1. Les critères de vérification du Comité devraient être inscrits dans la Loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session.

##### *Appliquée*

2. Un critère additionnel devrait être ajouté à savoir, si un texte réglementaire transgresse indûment les droits et les libertés du sujet.

E. Lacunes de la Loi sur les textes réglementaires, particulièrement en ce qui concerne la définition d'un texte réglementaire

(Paragraphe 21-55)

##### *Rejetée*

1. En règle générale, aucune mesure législative subordonnée ne devrait entrer en vigueur avant d'être publiée.

##### *En suspens*

2. Toutes les mesures législatives subordonnées devraient être enregistrées, publiées et transmises au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, à moins d'en être expressément exemptées par la Loi sur les textes réglementaires.

##### *En suspens*

3. Les définitions de «texte réglementaire» et de «règlement» figurant dans la Loi sur les textes réglementaires actuelle, devraient être abrogées et remplacées par une définition claire établissant qu'un texte réglementaire est une mesure législative subordonnée, énonçant toutes les exceptions à cette définition, et précisant notamment celles qui n'ont pas à être vérifiées par le Parlement.

##### *En suspens*

4. Il faudrait supprimer la distinction entre «règlement» et «texte réglementaire» prévue dans la Loi sur les textes réglementaires et prévoir une seule catégorie de mesures législatives subordonnées, appelée «textes réglementaires», dont la définition serait conforme, en termes généraux, avec celle de «règlement» figurant dans la Loi d'interprétation.

##### *En suspens*

5. Il faudrait appliquer des procédures uniformes à tous les documents contenus dans une même catégorie de textes réglementaires, en ce qui concerne l'enregistrement, la publication et les restrictions quant à l'effet rétroactif.

##### *En suspens*

6. La définition d'un texte réglementaire ne devrait pas dépendre de l'insertion, dans la loi habilitante, du nom d'un type de document ou de texte précédé de la préposition «par».

##### *En suspens*

7. Il faudrait en arriver à une nouvelle définition d'un texte réglementaire en considérant le pouvoir réglementaire exercé par la Couronne et ses organismes et par tout autre délégué ou sous-délégué du Parlement, qu'il soit établi en vertu ou conformément à un statut ou à la prérogative, et en déclarant qu'ils doivent tous être assujettis à l'examen du Parlement. Si l'on souhaite ensuite exclure certains documents ou catégories de documents de l'examen, de l'enregistrement et de la publication, il y aura lieu de définir expressément ces documents ou catégories de documents. Il faudrait interpréter restrictivement ces définitions et une directive statutaire à cet effet devrait être comprise dans la Loi sur les textes réglementaires.

##### *En suspens*

8. La Loi sur les textes réglementaires devrait prévoir un comité de référence sur les textes réglementaires qui aurait le pouvoir de déterminer définitivement, aux fins de la vérification parlementaire, si un document est ou non un texte réglementaire.

##### *En suspens*

9. Il faudrait inclure dans la définition d'un texte réglementaire les directives ou manuels ministériels qui contiennent des règles de fond non comprises dans les règlements ou dans d'autres textes réglementaires et les soumettre à la vérification du Parlement. Cette définition devrait s'étendre aux directives etc., qui constituent des instructions au personnel, lorsque les règles ainsi établies s'appliquent aux membres qui ne font pas partie du personnel, ou que la violation de ces règles peut entraîner des mesures disciplinaires.

##### *En suspens*

10. Si un texte réglementaire doit entrer en vigueur avant d'être enregistré et publié, il devrait falloir en indiquer les raisons au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

##### *En suspens*

11. Si l'on conserve la distinction entre «règlements» et «autres textes réglementaires», il faudrait redéfinir les termes «autorité réglementante» dans la Loi sur les textes réglementaires, pour bien préciser qu'à l'égard des règlements établis par le gouverneur en conseil par décret en conseil, que celle-ci est

en fait le ministère, ou l'autre organe qui recommande l'avant projet de décret au gouverneur en conseil.

*Rendue désuète par la codification des règlements*

12. Il faudrait modifier l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires, afin d'exiger la publication des règlements enregistrés conformément à cet article.

F. Questions relatives à la forme des textes réglementaires

(Paragraphe 56-69)

*Appliquée*

1. Il faudrait clairement et suffisamment identifier l'autorité habilitante de la législation subordonnée et les autres documents ou textes réglementaires mentionnés dans le texte réglementaire, et préciser où s'en fera la publication.

*Appliquée*

2. Les références à des pouvoirs habilitants intermédiaires, autres que des lois, et à tous les textes juridiques mentionnés dans un texte réglementaire devraient être citées dans une note en bas de page indiquant le lieu et la date de publication et le numéro d'enregistrement, s'il en existe un. La mention des références dans des notes en bas de page ne devrait pas être limitée aux textes dont les détails d'enregistrement et de publication ne figurent pas dans la partie II de la Gazette du Canada.

*Appliquée*

3. Dans les cas où un pouvoir habilitant réglementaire a été modifié depuis la dernière révision des Statuts du Canada, le préambule d'un texte réglementaire établi à partir de ce pouvoir habilitant devrait faire mention, non seulement du nombre approprié d'articles et du nom de la loi, mais également de la référence à tout statut modificateur qui a modifié le pouvoir habilitant.

*Appliquée*

4. Les notes en bas de page d'un texte réglementaire constituant une modification devraient citer toutes les modifications antérieures concernant la, ou les, dispositions du texte réglementaire qui doit être modifié.

*Appliquée*

5. Il faudrait joindre aux textes réglementaires des notes explicatives. Cette adjonction est particulièrement souhaitable dans les cas de textes réglementaires constituant des modifications. La note explicative devrait mentionner le sujet traité de façon à indiquer l'objet du texte réglementaire simplement à titre d'information sans donner de détails sur la justification, la raison d'être ou l'interprétation à y donner.

G. Refus de divulguer des renseignements au Comité

(Paragraphe 70-80)

*Appliquée*

Les ministères d'État et autorités qui établissent, ou proposent au gouverneur en conseil d'établir des mesures législatives subordonnées, devraient expliquer au Comité, si ce dernier en fait la demande, comment une partie de la mesure législative subordonnée ne va pas à l'encontre d'un ou plusieurs critères du Comité. Une explication devrait comprendre des arguments d'ordre juridique lorsque le Comité a émis des doutes sur la validité d'un texte réglementaire, sur l'interprétation de quel-

que disposition en apparence obscure ou ambiguë ou sur le statut d'un document pour déterminer, s'il s'agit ou non d'un texte réglementaire.

H. Sous-délégation du pouvoir de réglementation

(Paragraphe 81-84)

*En suspens*

S'il est souhaitable, ou jugé nécessaire, d'accorder à un délégué du Parlement le pouvoir de sous-délégué le pouvoir d'établir des règlements, celui-ci doit être conféré de façon précise par le texte statutaire habilitant.

I. Le libellé des textes

(Paragraphe 85-95)

*En suspens*

1. Il faudrait toujours définir clairement dans le texte habilitant les limites précises du pouvoir délégué d'établir des règlements.

*Rejetée*

2. Les pouvoirs habilitants définis en termes de domaine ou de matière traités et habituellement introduits par l'expression «concernant» ne devraient pas être mentionnés dans les textes habilitants tant que la Couronne soutient que ces pouvoirs permettent la sous-délégation du pouvoir d'établir des règlements et confèrent en même temps un pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements.

*Ne semble plus se faire*

3. Les pouvoirs habilitants ne devraient pas conférer à un délégué du Parlement le pouvoir de déterminer ou de définir l'étendue du pouvoir qui lui est délégué ou l'objet véritable du statut habilitant.

J. Le prétendu pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements

(Paragraphe 96-103)

*En suspens*

Il faudrait renoncer à l'avenir à exercer le prétendu pouvoir de dispenser des particuliers des dispositions de mesures législatives subordonnées sous prétexte d'établir d'autres mesures législatives subordonnées. Ce pouvoir est illégal, à moins qu'il ne soit conféré de façon précise par le texte habilitant.

K. Pouvoirs habilitants dans les lois portant affectation de crédits

(Paragraphe 104-113)

*En suspens*

1. Il faudrait mettre fin à la pratique qui consiste à se servir de crédits, en substance ou en argent, et de postes du Budget des dépenses pour conférer des pouvoirs habilitants. Les mesures législatives subordonnées devraient être établies conformément à un pouvoir habilitant conféré par des lois ordinaires.

*En suspens*

2. Même si ces façons de procéder ont toujours cours, il faudrait mettre fin aux abus qui consistent à:

a) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées dans des crédits et postes des budgets de façon à exclure, selon l'interprétation de la Couronne, la mesure législative subordonnée lorsqu'elle est établie, de la définition de «texte réglementaire» et à la soustraire à l'examen du Parlement;

- b) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées en utilisant l'expression «selon les conditions approuvées par le gouverneur en conseil»;
- c) la prolongation et l'expansion des objectifs poursuivis en vertu d'anciens crédits, par l'affectation d'une série additionnelle de crédits.

#### L. Vérification des pouvoirs habilitants

(Paragraphe 114)

*En suspens*

Les articles habilitants des bills devraient être vérifiés alors que les bills sont devant le Parlement. Cette vérification devrait être effectuée par les comités permanents appropriés ou par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

#### M. Modification des textes réglementaires

(Paragraphe 115-118)

*En suspens*

Les textes réglementaires ayant fait l'objet de nombreuses modifications devraient être abrogés et rédigés à nouveau. Un texte réglementaire pour lequel on peut prévoir des modifications constantes devrait être abrogé et refondu, à des intervalles réguliers, possiblement sur une base annuelle.

P. Mise en oeuvre des accords internationaux au moyen des textes réglementaires—Décrets de remise établis en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière

(Paragraphe 123-125)

*En suspens*

Les décrets de remise établis conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière devraient être considérés comme des textes réglementaires et soumis à un examen rigoureux de la part du Parlement. Toute catégorie de décrets susmentionnée ne devrait pas être exemptée d'un tel examen à moins que la Loi sur les textes réglementaires ne contienne une disposition à cet effet.

S. Les pouvoirs des inspecteurs des offices agricoles

(Paragraphe 128-131)

*Appliquée*

1. Les droits de perquisition, d'inspection et de saisie, ainsi que le pouvoir de prendre ou d'exiger des renseignements ne devraient pas dépasser les limites établies dans la loi d'habilitation.

T. Décisions administratives discrétionnaires, règles de la justice naturelle et droit d'appel

(Paragraphe 132-138)

*En suspens*

1. A titre de règle générale, la mesure législative subordonnée devrait établir des critères objectifs régissant la prise de décisions prévue dans le cadre de ladite loi.

*En suspens*

2. Quand des tests sont élaborés pour servir de critères d'admissibilité ou à titre de prérequis pour l'adoption de certaines mesures, dans le cadre de la mesure législative subordonnée, ils devraient être énoncés en termes objectifs, et non subjectifs. Il faudrait éviter d'utiliser des tests, des prérequis ou des critères définis à partir d'une certaine opinion ou en fonction de la nécessité de satisfaire à certains individus.

*En suspens*

3. La loi habilitante est l'instrument approprié pour accorder des pouvoirs discrétionnaires et non pas les mesures législatives déléguées.

*En suspens*

4. Toute personne se voyant refuser une licence ou un permis, ou dont la licence ou le permis est suspendu, annulé ou révoqué, conformément aux dispositions d'une mesure législative subordonnée, devrait, en vertu de cette même mesure, avoir le droit de se faire entendre pour contester la décision rendue, le droit d'obtenir les raisons à l'origine de celle-ci et le droit d'être informée sur tout renseignement défavorable contenu dans un rapport soumis au décisionnaire. Ces droits devraient être octroyés même s'il existe déjà un droit d'appel, car la personne visée ne devrait pas être obligée d'entamer des poursuites; en outre, l'existence de ces droits, contribuerait à assurer le maintien de la juridiction de la Cour fédérale, élaborée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

U. Exonération de responsabilité civile

(Paragraphe 139)

*En suspens*

Il faudrait éviter de tenter, en vertu d'une mesure législative subordonnée, de soustraire les organismes gouvernementaux aux conséquences juridiques de leurs actes ou de leurs erreurs, ou de celles de leurs membres, qu'il s'agisse d'une responsabilité délictuelle ou contractuelle.

V. Textes réglementaires établis en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu

(Paragraphe 140-141)

*En suspens*

Il conviendrait d'étudier attentivement le statut des Bulletins d'interprétation et des circulaires d'information publiés par le ministère du Revenu national, et celle des publications correspondantes distribuées par les autres ministères et organismes fédéraux, au moment de modifier la définition d'un texte réglementaire.

W. Approbation et annulation des textes réglementaires par les deux Chambres du Parlement

(Paragraphe 142)

*En suspens*

1. On devrait incorporer plus souvent dans la rédaction des projets de lois des procédures de résolutions affirmatives et négatives.

*En suspens*

2. Un code complet des procédures de résolutions affirmatives et négatives devrait être établi, soit par une modification de l'article 28A de la Loi d'interprétation ou par l'adoption par chacune des Chambres d'un règlement (de préférence identique) qui énoncerait en détail la procédure à suivre par les Chambres.