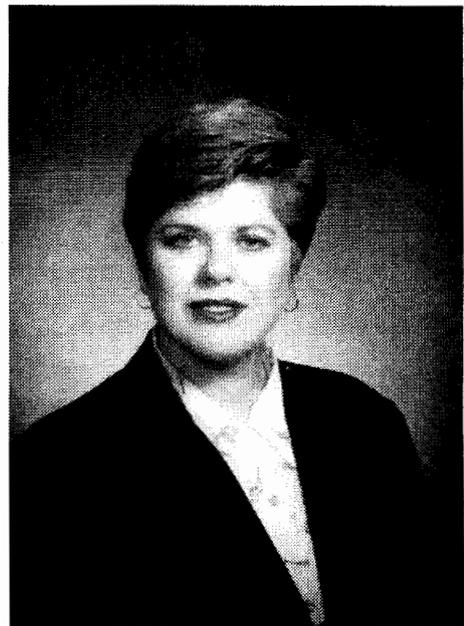

La législation par délégation est-elle le maillon faible de la responsabilité envers le Parlement?

par Elizabeth Weir, députée provinciale

Dans l'ensemble, la législation par délégation se révèle un bon outil pour gouverner une société de plus en plus complexe. Toutefois, le fait de déplacer une fonction législative appartenant à des parlements ou à des assemblées pour la confier à l'exécutif pose un problème pour les systèmes de gouvernement fondés sur la démocratie représentative. En gros, on peut dire que ce problème concerne surtout la reddition des comptes : l'organisme législatif central cesse d'être directement responsable d'un vaste ensemble de dispositions législatives, celles qui peut-être ont le plus d'effets sur le grand public. On se trouve, de surcroît, à faire entorse au principe de la suprématie parlementaire, en particulier lorsque la législation par délégation porte sur des questions d'ordre administratif. Le présent article pose la question de savoir si le cadre qui régit actuellement le processus de délégation prévoit une reddition des comptes adéquate, et surtout une surveillance suffisante de l'exercice de l'autorité transmise.

Le pouvoir de délégation a donné aux gouvernements, dans un monde de plus en plus technocratique, toute une gamme d'outils administratifs pour la mise en œuvre des politiques et des programmes. Néanmoins, il incombe toujours au pouvoir législatif d'exiger que l'exécutif lui rende des comptes sur l'utilisation des pouvoirs « législatifs » qui lui sont dévolus, au même titre que sur la façon dont il dépense les deniers publics.

En ce qui concerne la responsabilité, deux grandes questions au moins semblent poser problème. La première concerne ce vaste ensemble de « règles » qui guident les décisions des fonctionnaires et qui ne sont pas consignées dans des règlements publiés en bonne et due forme. Quant à la deuxième,



Elizabeth Weir est député de Saint John Harbour à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. L'article est une version révisée d'une communication présentée lors de la 36^e Conférence régionale canadienne de l'APC, qui s'est tenue à Regina en juillet 1997.

elle porte sur le fait que les règlements publiés en application de certaines lois provinciales ne font l'objet d'aucun examen.

La « directive »

Pour la plupart des gens, la question de la délégation, par une assemblée législative, du pouvoir de décider s'inscrit dans le contexte de la délégation directe du pouvoir de décision à un subordonné, par exemple un tribunal. Toutefois, de plus en plus, l'exercice des pouvoirs délégués passe non pas par la rédaction d'un règlement devant obligatoirement être assorti d'une diffusion quelconque, mais par la simple élaboration de manuels administratifs et de lignes directrices ministérielles.

On appelle généralement ce genre de textes « directives ». L'objectif de la directive est de guider les fonctionnaires dans l'exécution des politiques gouvernementales. Dans ce cas, les décisions qui sont prises et les pouvoirs qui sont attribués aux fonctionnaires des gouvernements font l'objet d'un examen et, par conséquent, d'une reddition de comptes rudimentaires, sinon d'aucun.

Les cas suivants, survenus au Nouveau-Brunswick, montrent quel peut être l'effet sur les citoyens de ce type de délégation. Au début de cette année, le ministère du Développement des ressources humaines a modifié ses règles d'admissibilité à l'aide au revenu, règles qui sont contenues dans un manuel administratif. Dans le but d'assurer l'« équité » entre les couples mariés et non mariés pour ce qui est du niveau des prestations, le ministère a instauré la notion d'« unité économique », en vertu de laquelle les personnes non mariées qui entretiennent une relation de couple reçoivent les mêmes prestations que les personnes mariées.

Toutefois, une modification ayant été apportée, les fonctionnaires ont ajouté un nouveau paragraphe d'interprétation qui a eu pour effet d'englober dans l'« unité économique » les personnes qui partagent le même logement, même si elles n'ont pas de relation engendrant une obligation de soutien alimentaire. D'après cette définition de l'« unité économique », l'admissibilité aux prestations d'aide au revenu se trouvait désormais limitée selon le principe « un ménage, un chèque », qu'il s'agisse d'un chèque d'aide au revenu ou d'un chèque de revenu gagné.

Cas n° 1 : Une jeune fille, élève au cours secondaire et sur le point d'obtenir son diplôme, avait quitté son domicile, où elle était victime d'abus. Une dame avec qui elle n'avait aucune relation, mère sans conjoint de trois enfants, qui elle aussi recevait une aide au revenu, lui avait proposé d'habiter chez elle. Le ministère a alors informé la jeune étudiante que ses prestations seraient interrompues et que la personne chez qui elle habitait devrait désormais la prendre à sa charge. Inutile de préciser que la mère ne pouvait pas faire vivre un adulte supplémentaire, étant donné le budget mensuel dont elle disposait. La travailleuse sociale qui avait charge de la jeune fille souhaitait néanmoins qu'elle demeure dans cette maison où, croyait-elle, elle serait bien appuyée dans ses efforts pour terminer ses études secondaires.

Cas n° 2 : Une dame âgée qui recevait une petite rente de veuve, ainsi qu'une aide au revenu, avait pris un pensionnaire qui habitait chez elle pendant la semaine lorsqu'il travaillait dans la région de Saint John. Cette veuve avait toujours déclaré le revenu en question au ministère. Toutefois, en vertu de la nouvelle règle, la dame et son pensionnaire ont été subitement considérés comme constituant une « unité économique ». Le pensionnaire a reçu avis qu'il devait désormais assumer la charge de la veuve. Le ministère a fini par renoncer à cette exigence, mais il a quand même demandé que le pensionnaire lui présente une attestation de son employeur. Le pensionnaire a estimé à juste titre qu'il s'agissait là d'une intrusion dans sa vie privée, et il a déménagé.

À aucun moment les nouvelles règles d'admissibilité ne s'étaient traduites par la rédaction d'un règlement ou par la présentation d'une modification de la loi à l'Assemblée législative. La nouvelle politique découlait d'une décision prise unilatéralement par des fonctionnaires du ministère du Développement des ressources humaines, et son exécution se faisait souvent sans préavis. Une contestation judiciaire sur cette procédure serait probablement reçue. Toutefois, les personnes que le changement affecte n'ont manifestement pas les moyens d'en saisir les tribunaux.

L'obtention d'un permis de conduire, ou encore d'un permis de chasse ou de pêche; la présentation d'une demande pour obtenir une aide au revenu; l'obtention d'un permis d'exploitation d'une station de télévision ou de radio, voire d'une usine nucléaire : voici quelques exemples de manières dont la législation par délégation peut atteindre les citoyens dans leur vie quotidienne, parfois même de façon grave et profonde.

Les règlements

Les principes d'utilisation de la délégation ont été énoncés dans un rapport de 1932 du comité permanent du sénat australien sur la réglementation et les ordonnances, et ce comité s'appuie sur ces principes pour examiner les règlements.

Ce document propose quatre principes comme critères de l'utilisation valide et appropriée du pouvoir de délégation. Les voici :

- la législation par délégation doit être compatible avec la loi dont elle découle;
- elle ne doit pas empiéter indûment sur les droits et libertés des citoyens;

- elle ne doit pas faire en sorte que les droits et libertés des citoyens dépendent de décisions administratives non assujetties à l'examen d'un organe judiciaire ou d'un tribunal indépendant;
- elle ne doit pas porter sur des questions qui devraient plutôt faire l'objet d'une loi du Parlement, par exemple un changement fondamental à une loi touchant les droits, les obligations ou les responsabilités.

D'autres comités ont ajouté un certain nombre de critères. Par exemple, au Canada, un comité mixte permanent se demande en plus si le règlement examiné est conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou à la *Déclaration canadienne des droits*.

Certes, le recours aux directives gouvernementales suppose un certain nombre de défis dans l'élaboration de moyens de surveillance efficaces, mais le problème le plus grave est peut-être l'insuffisance de la reddition des comptes dans la plupart des provinces, où il n'existe pratiquement aucun examen législatif des règlements créés en application des lois.

Voici une liste des mesures de surveillance utilisées par certains gouvernements.

- **Un examen par un comité parlementaire.** En Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, des comités permanents ont été créés et chargés d'examiner les lois émanant du pouvoir exécutif. Ces comités sont généralement présidés par des députés de l'opposition. Leur travail s'appuie souvent sur les conseils de juristes indépendants. Au Canada et au Royaume-Uni, ces comités peuvent faire porter leur examen soit sur la dimension juridique, soit sur la formulation des règlements.
- **Une obligation de déposer devant la Chambre, pour approbation, toutes les dispositions prises par délégation.** Dans plusieurs endroits, les règlements doivent être déposés devant l'assemblée législative. Parfois, c'est la présentation préalable de résolutions devant les deux chambres qui est exigée pour qu'un instrument soit exécutoire.
- **Des résolutions d'annulation ou de désaveu.** En certains endroits, il est possible de présenter des résolutions visant à faire rejeter un règlement.
- **Un registre public.** Aux États-Unis, la procédure administrative exige la publication, dans un registre public, non seulement des règlements, mais aussi de certains autres documents, comme les manuels de directives. Internet offre maintenant aux gens le moyen d'accéder rapidement et à peu de frais aux règlements et à d'autres documents.
- **Des dispositions de temporisation.** Par exemple, les règlements sont considérés comme abrogés si aucune date de proclamation n'est fixée. Dans l'État de Victoria, en Australie, tous les règlements cessent d'être en vigueur après dix ans.
- **Des déclarations sur l'impact de la réglementation.** Ces énoncés sont établis par les ministères, qui sont obligés de les diffuser dans le public. Au Canada, les ministères sont tenus de publier dans la *Gazette du Canada* ce qu'on appelle un "Résumé de l'étude d'impact de la réglementation". Ce résumé doit donner un aperçu de l'objectif visé par le règlement, des raisons pour lesquelles le règlement est nécessaire, du contenu du règlement, des modifications qu'il suppose par rapport au régime légal existant, ainsi que le nom d'une personne à contacter au sein du ministère.
- **Des plans réglementaires.** Au Canada, depuis 1986, les ministères fédéraux et les organismes réglementaires participants sont tenus d'établir et de déposer des plans contenant l'énumération des initiatives que ces organismes entendent prendre au cours de l'année civile qui vient. Ce mécanisme permet une diffusion publique plus large auprès des personnes qui pourraient être touchées par la création de règlements nouveaux ou la modification des règlements existants.