
Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

par Normand Grimard, sénateur

La réglementation apporte corps et substance aux lois. Ce sont les bureaucrates qui conçoivent la législation déléguée à l'intérieur des limites établies pour leur autorité et en obéissant à d'autres critères définis par le législateur. Éplucher, un à un, les milliers de pages des règlements fédéraux est la tâche de bénédictins qu'accomplissent les membres du Comité mixte d'examen de la réglementation assistés de leurs conseillers. Il s'agit d'un rôle essentiel en toute démocratie. Le sénateur Normand Grimard, qui siège à cet organisme parlementaire depuis huit ans et qui l'a coprésidé durant trois ans, nous livre ses réflexions sur les aléas, les méthodes, les critères et les objectifs du comité.

Chaque jeudi, aux deux semaines, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit au Parlement d'Ottawa. Pour peu que vous passiez à ce moment-là, au deuxième étage de l'édifice du Centre, près de la salle du Sénat, vous n'en verriez pas la différence. Ni meutes de curieux, ni attroupements de journalistes! Jamais ne se pose l'obligation de verrouiller les portes en vue d'empêcher les sénateurs, les députés et le public d'entrer en trop grand nombre. Car, comme son nom le dit, ce comité mixte associe le travail des deux chambres. Y siéger est peut-être ce qui est moins désiré, parce que les sujets juridiques et arides débattus à l'ordre du jour de ces séances mettent rarement les parlementaires en vedette. Pourtant, ce comité méconnu, ignoré, voire considéré comme une entité négligeable, joue un rôle essentiel de chien de garde de la démocratie et de contrôle des bureaucrates.

Lors de ma nomination au Sénat, il y a huit ans, mon whip m'a assigné la tâche d'y faire valoir les vues du Parti conservateur et, depuis ce temps, j'assiste à ses délibérations, j'étudie les documents des ordres du jour et je participe aux

décisions. De 1990 à 1993, un honneur supplémentaire a voulu que je copréside ce comité mixte. C'est pourquoi j'essaye aujourd'hui de tirer une ligne sur les orientations auxquelles celui-ci obéit.

Les lois sont rédigées en termes généraux. La réglementation complète et précise l'intention du législateur. Par exemple, ce serait bien un désastre s'il fallait qu'une loi adoptée revienne devant les Chambres à chaque fois qu'on veut y changer un tarif, un droit à payer ou une façon de l'appliquer.

La discrétion administrative commande de respecter des paramètres. Chaque loi les établit pour la législation déléguée. Que les fonctionnaires ne dépassent pas ces balises : telle est la priorité fondamentale en matière d'examen de la réglementation. Cependant, les conseillers immédiats du comité prennent en considération énormément d'autres points : la qualité de la langue, la précision des termes, la correspondance entre le français et l'anglais ainsi que la logique des dispositions. Ces assistants, qui accomplissent un travail de moines, examinent chaque mot ou virgule. Tout règlement est passé au peigne fin d'une grille uniforme de critères définis. La loi et les pouvoirs habilitants dictent de recevoir la première attention, mais le comité ne s'y limite pas.

Comment le Comité mixte d'examen de la réglementation réagit-il en cas d'infractions aux normes que le Parlement l'a chargé de faire observer?

Avocat, Normand Grimard fut nommé au Sénat en 1990. Il est l'auteur de l'Indispensable Sénat; Défense d'une institution mal aimée. Éditions vents d'ouest, Hull, 1995.

C'est ici que s'est établie une certaine gradation, non codifiée mais non moins basée sur le fruit de l'expérience. Je ferai ressortir quelques exemples :

- La venue d'un nouveau ministre titulaire sera également prise en considération. Avant de sortir le gourdin à son endroit, on lui laissera le temps de se familiariser avec ses dossiers.
- Des «Agents désignés des textes réglementaires» servent d'intermédiaires au Comité mixte dans les ministères, sociétés et agences de la couronne. Ces fonctionnaires auront également droit à une période de rodage raisonnable, après leur désignation.
- Avant d'écrire au ministre, échelon politique, le comité épuisera (par cet *ADTR*) tous les recours administratifs à exercer.
- Le comité mixte atténuera sa rigueur si ses correspondants manifestent une volonté au moins partielle de corriger les défauts.
- Convoquer les récalcitrants à comparaître comme témoins, menace et épreuve redoutées, dégagera souvent chez les hauts gestionnaires une surprenante volonté de coopération, en toute dernière minute.
- Le comité mixte ne traitera pas sur le même plan un abus de pouvoir constitutionnel — l'«*ultra vires*», en anglais — et l'inconvénient causé par la mauvaise traduction d'un terme.
- Le coup de massue suprême peut mener à révoquer le règlement incriminé, moyennant un rapport fait aux deux Chambres et une sanction que doit confirmer la Chambre des communes (pas le Sénat), pour lui donner validité.

Mais si draconienne est cette menace que le comité s'est astreint depuis longtemps, par égard pour sa crédibilité, à ne l'utiliser qu'à bon escient. Il ne la brandira pas en réponse à la première brise ni après la moindre fredaine. Si les membres s'aventurent jusque-là, ce sera en présence d'une combinaison des facteurs suivants :

- un désaccord sur un point majeur,
- l'épuisement de la correspondance,
- l'insuccès de tous les recours à l'amiable,
- un intérêt public important en jeu et
- la crainte, en conscience, d'être taxés de complicité en tolérant une injustice.

Le désaveu touchera seulement quelques articles d'un règlement, s'ils sont défectueux, pour éviter de créer abusivement un vide juridique.

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se veut un organisme apolitique; le spécifier authentifie la réalité. Cependant, en vérité, il vaut mieux parler d'un organisme moins partisan que les autres dans son examen des

règlements à l'aide de la prémisse de l'objectivité. Il faut tenir compte également du Parlement. Si le gouvernement possède la majorité à la Chambre des communes et tient mordicus à la conservation d'un règlement, celui-ci ne sera que très difficilement révoqué.

Bref, les membres du Comité mixte disposent en théorie d'un pouvoir de sanction énorme (si l'on pense à la révocation); mais, avant de l'exercer, ils feront preuve d'une rare diplomatie. Il n'y a pas de patience, de lettres, de rappels, d'exhortations, de pressions, amicales ou plus dures, et d'offres de collaboration qu'ils n'utiliseront pas, avant de sévir.

De la correspondance, de la correspondance

En conséquence, les coprésidents, les membres et les conseillers ont raffiné l'art épistolaire et ils pratiquent jusqu'à l'épuisement toutes les tactiques de la persuasion.

Les modifications consenties exigent, dans quelques cas, des cinq, dix et quinze ans de tractations écrites et orales. Même, dans un cas récent, le comité a enregistré une victoire après... vingt-deux ans de pourparlers.

Demander, rappeler, écrire de nouveau, réexpliquer, convaincre, réprimander doucement, parfois négocier un compromis avec les intéressés : un membre, le député Paul De Villers, a même pu ironiser, en mai 1998, en proposant de nous décrire comme le «Comité de la perpétuité».

Toutes sortes de facteurs se conjuguent :

- Même si les conseillers juridiques du Comité accomplissent un travail admirable, sous la direction de M^e François Bernier, ils étudieraient encore plus vite les règlements, anciens et nouveaux, s'ils comptaient sur un personnel plus nombreux.
- Ils sont, de plus, à la merci des changements inévitables à la tête et dans la direction des ministères.
- Certains sujets abordés répondent à un caractère hautement technique. Ils exigent une explication élaborée et l'apport d'experts. En effet, bien souvent, une loi peut avoir vingt-cinq pages de texte alors que ses règlements peuvent en couvrir une centaine.
- Une grande partie du travail est ingrate, sèche et généralement non appréciée.
- Dans une minorité de cas, on ne doit pas se surprendre si une désuétude survient avant toute modification apportée dans l'hypothèse où l'objet entier ou partiel d'un règlement a cessé d'exister, où les autorités discutent, au su et au connu, d'une nouvelle loi ou préparent un règlement de remplacement... Tout est question, au fond, de gradation et de discernement dans l'usage de la discipline.

Du côté de la correspondance, les membres analysent et décortiquent toutes les nuances d'un lexique. Ils savent qu'ils

peuvent se faire promettre n'importe quoi, ou peut-être rien du tout, quand nombre de leurs répondants s'engagent par lettre à «modifier un règlement prochainement». Ces personnes peuvent souligner avec raison que la correction doit provenir d'un amendement à la loi. Le comité peut en exiger un aussi. En toute éventualité, le comité voudra, dans un cas comme dans l'autre, savoir quand le ministère ou l'agence apportera cette modification réclamée après l'avoir promise. La légalité des règlements ne relève pas d'une tracasserie capricieuse.

Sauvegarde de la démocratie

J'atteste d'un examen sans cesse attentif. Il est pratiqué sans dévier de la minutie. Mais certains sujets présentent toutefois une difficulté supérieure à d'autres. Par exemple, j'ai remarqué que lorsqu'il s'agit de questions relatives aux Autochtones, obligeant à des négociations délicates et avec une foule de conseils de bandes, le comité n'en finira pas de mettre des gants blancs avant de les aborder.

Le Parlement exerce la suprématie et il doit la conserver. Le travail accompli par le Comité importe d'autant plus qu'on ne peut pas, règle habituelle, compter sur un soulèvement de l'opinion publique pour mener à la révocation d'un règlement puisqu'on parle de dispositions généralement peu connues.

Néanmoins, il faut signaler des exceptions. L'Alcan renonça à construire une raffinerie à Kemano, en Colombie-Britannique. Le Comité servit probablement d'instrument préalable à ce résultat. Il avait, en 1993, par un rapport, dénoncé l'attribution du permis en violation des règles fédérales en matière de protection de l'environnement.

Certaines sont plus notables encore. Par exemple, un règlement interdisait les manifestations sur la Colline parlementaire à Ottawa et il avait vu le jour sous les conservateurs. Le Parlement, deux ans plus tard, l'a abrogé en décembre 1992. Il restreignait trop les libertés publiques.

La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 a, en effet, élargi beaucoup les garanties à respecter au Canada. Au chapitre de la réglementation, notre comité pratique son examen à partir d'une grille de treize critères. On les doit à une Loi de 1986. Ils obligent à se plier à des prescriptions de fond et à d'autres de forme dans la rédaction des textes réglementaires.

Le Canada doit activer son bilinguisme officiel. L'adoption simultanée des règlements en français et en anglais découle de la constitution et reflète les exigences d'un jugement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Blaikie (no 2)* en 1981 et dans le *Renvoi relatif au Manitoba*, en 1992. Les entorses au bilinguisme se révèlent heureusement limitées. Le Comité insiste pour que, en matière de langues, les Canadiens se sentent partout chez eux face aux institutions du Gouvernement fédéral.

Les nouveaux règlements, de quelque nature, doivent être enregistrés dans le délai prescrit de sept jours. Le retard ou l'omission constitue une infraction. Cette obligation est importante. Ensuite, la publication des dits règlements permet à la population d'en prendre connaissance.

Conclusion

J'ai beaucoup appris, de mon côté, à ces délibérations. J'en exprime ma gratitude. Si je me fonde sur la présente année, où nous avons reçu en février une délégation du Vietnam et en juin une autre de l'Australie, je suis certain que plusieurs États du monde se dotent avec avantage d'un tel organisme de surveillance.

Enfin, contrairement à la majorité des comités du Sénat et de la Chambre des communes, ce Comité mixte ne voyage pas. Il tient toutes ses réunions dans l'enceinte du Parlement. Serait-ce pour cette raison que les parlementaires ne se bousculent pas pour joindre ses rangs?

Les batailles les plus utiles ne se gagnent pas toutes devant la caméra ou les feux de la télévision.