
Comprendre le processus de réglementation

par Paul Salembier et Peter Bernhardt

La première partie du présent article est un survol de la façon dont les règlements sont pris au gouvernement fédéral, les types de documents qui se rapportent au processus de réglementation et traite de la différence entre la substance d'une loi et celle d'un règlement. La deuxième partie examine le rôle du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, son champ de compétence, ses méthodes de travail et ses pouvoirs.

Paul Salembier (Justice Canada) : L'idée d'un règlement germe au ministère qui le parraine. Le ministère lui-même se charge de concevoir la politique et le règlement, y compris la tenue de consultations préliminaires avec les intéressés, les membres de l'industrie et le grand public à propos du projet de règlement.

Le ministère fait ensuite approuver sa politique à l'interne. Avant, cela se faisait à l'échelon du sous-ministre, mais le pouvoir est aujourd'hui délégué à un échelon inférieur, celui de la personne qui est responsable de l'objet du règlement.

Puis, le ministère demande au ministère de la Justice d'examiner le règlement, c'est-à-dire de l'étudier à la lumière de la *Loi sur les textes réglementaires*. D'ailleurs, le paragraphe 3(2) de la Loi donne la description de travail de la Section de la réglementation du Ministère.

Premièrement, la Loi oblige le sous-ministre de la Justice à vérifier si le règlement en entier se situe dans le cadre du pouvoir conféré par la loi habilitante. Deuxièmement, le règlement ne doit pas constituer un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir de réglementation. Troisièmement, nous vérifions si le règlement est conforme à la *Charte* et à la *Déclaration canadienne des droits* et s'il n'empiète pas sur les libertés des Canadiens. Quatrièmement, il faut aussi nous

assurer que le règlement a un libellé conforme à l'usage. En pratique, cela signifie que le règlement est entièrement réécrit avant de sortir du ministère de la Justice, puisque la rédaction des lois demande un style bien particulier et une organisation très formelle des dispositions. Normalement, les idées qu'un ministère client a couchées sur papier nous arrivent très peu structurées.

Ensuite, le ministère de la Justice estampille le règlement. Si vous travaillez pour un ministre, vous avez peut-être déjà vu des copies de règlements portant un timbre bleu. Ce timbre indique que le ministère de la Justice les a vus, mais une idée fautive assez courante circule à propos du timbre. La plupart des gens croient que le timbre constitue une attestation légale. En réalité, il n'atteste pas la conformité du règlement à la loi, ni à la *Charte* ni à la *common law*.

Si le ministère de la Justice doute de la légalité du règlement (par exemple, s'il n'est pas certain que le Cabinet a le pouvoir de prendre le règlement proposé), il en fait part à celui qui a donné les instructions au ministère responsable du règlement. Il incombe alors à cette personne de décider s'il y a lieu d'informer le ministre de ces doutes et c'est celui-ci qui décidera s'il faut en aviser le conseil des ministres.

Quelquefois, un avocat du ministère de la Justice s'occupe du dossier aux services juridiques du ministère. Il peut décider de signaler certaines réserves sur le plan juridique lorsqu'un dossier est transmis au ministre pour sa signature.

En vertu de la Loi, le sous-ministre est tenu d'aviser le greffier du Conseil privé des problèmes de légalité mais, en pratique, il ne le fait que s'il a la quasi-certitude que le

Paul Salembier est avocat-conseil à la Section de la réglementation de Justice Canada. Peter Bernhardt est conseiller juridique du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Il s'agit de la version révisée de l'exposé qu'ils ont présenté le 26 octobre 2001, lors d'un séminaire de la Bibliothèque du Parlement.

ministère n'est pas habilité à prendre le règlement proposé. La quasi-certitude est rare. Depuis vingt ans, il est arrivé seulement quatre fois que le greffier du Conseil privé soit avisé du défaut d'habilitation.

Après être passé par le ministère de la Justice, le règlement retourne au ministère responsable. Une fois que le ministère client a reçu l'approbation écrite du ministre, il achemine le projet de règlement au Bureau du Conseil privé pour examen du dossier qui comprend, outre le règlement, le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et le plan de communication. Le règlement est ensuite envoyé au Cabinet, qui veut le voir à l'étape de projet afin d'en approuver les principes avant d'autoriser sa publication préalable. Le Bureau du Conseil privé veut généralement voir la documentation 10 jours avant une réunion du Cabinet.

Certaines lois prévoient qu'il faut faire paraître un règlement avant de le prendre pour que le public puisse le commenter. Elles fixent normalement une période de 45 ou 60 jours pour ces commentaires. La plupart des règlements publiés au préalable le sont parce que c'est la politique. Le gouvernement veut s'assurer que la population canadienne est au courant des projets de l'exécutif. Le Cabinet veut savoir, avant de prendre un règlement, si le public a été informé et s'il a eu l'occasion de commenter le projet de règlement. Habituellement, le Cabinet réserve une période de 30 jours pour les observations du public.

Qu'arrive-t-il après la publication préalable? Il se peut qu'après avoir pris connaissance des commentaires du public, on soit obligé de repenser du tout au tout le règlement. Il se peut que le Cabinet exige une nouvelle publication préalable, mais si les amendements sont mineurs, le règlement passe ensuite à l'étape suivante sans une nouvelle publication préalable.

Les ministères peuvent demander d'être dispensés de la publication préalable. Cette dérogation peut être accordée en vertu de la loi ou d'une politique. Quelques très rares lois précisent que la publication préalable n'est pas obligatoire pour un règlement donné, mais la plupart des dérogations accordées le sont en vertu d'une politique. Si c'est une politique, les motifs de dérogation sont extrêmement limités. D'ailleurs, le ministère ne présente pas une demande de dérogation proprement dite, même si c'est ce que les gens disent. Ce qui se passe, c'est que le ministère envoie son règlement au Cabinet en disant qu'il n'y a pas eu de publication préalable et en exposant les motifs pour lesquels il veut que le règlement soit pris tout de suite, sans laisser au public l'occasion de le commenter. Parmi les raisons que les ministères invoquent pour court-circuiter la procédure, il y a l'urgence, les risques pour la santé ou pour l'environnement, la nature sensible d'un règlement et la possibilité que la publication préalable ait des effets préjudiciables ou contrecarre l'objet du règlement. Il peut aussi y avoir dérogation pour des modifications mineures telles que la correction de fautes de grammaire ou de discordance entre les versions anglaise et française, ou encore pour des règlements répétitifs comme la nomination

d'administrateurs aux deux ans. De tels règlements sont couramment dispensés de la publication préalable.

Une fois la publication préalable autorisée par le Cabinet, le règlement est envoyé à la *Gazette du Canada*. À l'instar des avis officiels du gouvernement, les projets de règlements sont publiés dans la Partie I de la *Gazette*. Les parlementaires reçoivent automatiquement et gratuitement la *Gazette du Canada*. Après la publication préalable dans la *Gazette*, le ministère responsable recueille et étudie les observations reçues, puis amende le règlement en conséquence. S'il faut apporter des amendements, le règlement est repris, modifié puis soumis de nouveau au ministère de la Justice, qui l'examine et le réestampille.

Lorsque le ministère reçoit la version définitive du règlement portant le timbre bleu, il l'achemine de nouveau au bureau du ministre pour obtenir son approbation et il lui demande formellement de signer une recommandation ministérielle indiquant au Cabinet de prendre le règlement proposé. Le règlement est alors renvoyé au Bureau du Conseil privé qui réexamine tout le dossier.

Du Bureau du Conseil privé, le règlement retourne à un comité spécial du Cabinet qui, cette fois, prend le règlement. Le comité du Cabinet étudie normalement de 30 à 60 règlements par réunion. On envoie ensuite les règlements à la résidence de la gouverneure générale, qui signe une feuille posée sur le dessus de la liasse de règlements. C'est alors que les règlements prennent force de loi. Puis, on les renvoie au Bureau du Conseil privé, qui les enregistre. Chaque règlement reçoit un numéro habituellement précédé des lettres DORS, puis est envoyé à la *Gazette du Canada* qui va les publier à nouveau, cette fois dans la Partie II.

Tout règlement pris est déféré en permanence au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Je vais maintenant vous parler de la documentation qui accompagne le règlement tout au long de son cheminement.

Le premier document, qui est sans doute le plus important, c'est le REIR ou Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, qui comporte six parties :

- Description
- Solutions envisagées
- Avantages et coûts
- Consultations
- Respect et exécution
- Personne-ressource.

Le REIR a deux raisons d'être. Premièrement, il accompagne le règlement tout au long de la filière pour renseigner les fonctionnaires et les ministres qui doivent l'évaluer. Deuxièmement, il est publié avec le règlement et constitue ce qu'on pourrait appeler un guide du règlement à

l'intention des non-initiés, puisqu'il situe le contexte de ce que fait le règlement. Il ne fait pas juridiquement partie du règlement, bien que les tribunaux s'en soient déjà servis pour déterminer les circonstances entourant la prise d'un règlement. Le REIR est établi par le ministère qui parraine le règlement et envoyé au ministère de la Justice lorsqu'il examine le règlement. Le REIR même n'est pas analysé par le ministère de la Justice. Le Bureau du Conseil privé demande aux ministères de ne jamais oublier, lorsqu'ils ont à rédiger un REIR, que celui-ci doit d'abord avoir du sens et, ensuite, être compatible avec la politique gouvernementale, complet et écrit clairement afin que le public et les parlementaires puissent le comprendre.

La section « Description » du REIR expose l'objet du règlement de même que le problème survenu, et elle explique pourquoi la prise d'un règlement est nécessaire.

La section sur les solutions envisagées énumère les autres mesures qu'on aurait pu prendre pour atteindre les objectifs du règlement, notamment le statu quo (ne rien faire) ou autre chose qu'un règlement, par exemple des normes facultatives, une taxe ou des frais d'utilisation qui auraient pu modifier les comportements à la place d'une mesure législative. Elle indique aussi les autres mesures réglementaires moins intéressantes qui ont été envisagées et explique pourquoi chacune des autres possibilités a été rejetée et pourquoi il n'y a pas d'autres solutions que celle proposée.

La section « Avantages et coûts » se passe d'explication. Il incombe aux ministères responsables de démontrer que le projet de règlement maximise les avantages pour les citoyens et que ces avantages l'emportent sur les coûts prévus. Parmi les coûts habituellement pris en considération pour ce calcul, se retrouvent ceux se rapportant à l'environnement, à la santé et à l'application.

La section « Consultations » indique qui a été consulté et comment. Elle résume les commentaires présentés et les réactions aux commentaires. Les ministères parrains sont tenus de consulter proportionnellement au degré d'incidence du règlement sur la population. Le Bureau du Conseil privé dit très clairement que la publication préalable ne saurait être un substitut à la consultation.

La section « Respect et exécution » du REIR donne un aperçu des mécanismes et des ressources qui seront employés pour assurer le respect du règlement. Elle décrit la manière dont les manquements au règlement seront décelés, qui fera respecter le règlement et quelles peines seront imposées en cas de non-respect.

La section « Personne-ressource » contient le nom du fonctionnaire auquel les clients peuvent transmettre leurs commentaires sur le projet.

Parmi les autres documents intéressants, il y a la recommandation ministérielle, le plan de communication et un avis supplémentaire.

La recommandation ministérielle est signée par tous les ministres dont le nom figure sur le décret du Cabinet qui

accompagne le règlement. Parfois, la loi prévoit que tel ministre ou tel groupe de ministres recommande le règlement. Si c'est le cas, ces ministres sont obligés de signer la recommandation ministérielle au Cabinet avant que le règlement puisse être pris.

Les ministères parrains ont souvent de la difficulté à établir un échéancier réalisable parce qu'ils ne prévoient pas assez de temps pour l'obtention de l'autorisation du ministre. Ce dernier peut être en voyage ou, lorsque la Chambre ne siège pas, il peut être dans sa circonscription.

Un plan de communication est exigé pour tous les règlements qui sont envoyés au gouverneur en conseil. Le Bureau du Conseil privé a confirmé que ce plan était toujours nécessaire, même s'il n'en est pas question dans son *Guide sur le processus de réglementation*. Il existe un document plus ancien du Conseil du Trésor, qui date de 1992, qui s'intitule *Processus de réglementation fédérale* et qui énumère ce qu'on retrouve dans un plan de communication.

Le plan de communication est destiné exclusivement aux ministres. C'est un document secret qui expose les objectifs de chacun des éléments du règlement, la manière dont le public a été encouragé à participer à l'élaboration du projet, les parties qui seront touchées, les personnes à qui le règlement va être communiqué et les modalités de communication. Habituellement, cela se fait par la publication dans la *Gazette du Canada*, mais on peut procéder autrement, soit par envoi postal, soit par communiqué de presse et avis dans les journaux. Ces autres moyens peuvent être cruciaux pour les règlements dont la publication préalable n'est pas exigée, par exemple les règlements militaires.

Du côté politique, le plan de communication indique les possibilités de bons reportages ou de réaction négative de la part de la population. Ce plan a pour objet de montrer que le règlement est compatible avec les grands objectifs du gouvernement et même qu'il contribue à leur réalisation, que la participation du public a été encouragée et que la recommandation sera communiquée efficacement à la population et au public cible. Le plan de communication est plus ou moins détaillé selon l'effet prévisible du règlement.

Un autre document s'appelle l'avis supplémentaire. C'est essentiellement une note d'information qui fournit aux ministres des renseignements généraux qui ne figurent pas dans le REIR. Par exemple, cet avis peut contenir des renseignements secrets ou exclusifs qu'il ne faudrait pas publier.

Sur le site Web du Bureau du Conseil privé, on trouve le document *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, qui explique que certains pouvoirs ne devraient pas se trouver dans un règlement à moins d'avoir été demandés expressément dans la note au Cabinet, motifs à l'appui. La note au Cabinet accompagne un projet de loi jusqu'à ce qu'il devienne loi.

La Directive dit notamment que si l'on veut conférer le pouvoir de faire quelque chose par règlement, il faut demander

expressément l'autorisation d'insérer ce pouvoir dans le projet de loi. C'est le cas notamment des pouvoirs qui :

- ont des effets sensibles sur les droits et libertés civiles;
- autorisent la modification de la loi habilitante ou d'autres lois par voie de règlement;
- écartent la compétence normale des tribunaux (par exemple, en établissant un tribunal dont les décisions sont sans appel);
- autorisent la prise de règlements à effet rétroactif;
- subdélèguent un pouvoir réglementaire;
- imposent à l'État ou à la population des charges financières autres que les droits payables pour la prestation de services;
- fixent les peines sanctionnant des infractions graves.

Les ministères doivent aussi tenir compte d'autres principes applicables à la répartition des dispositions entre lois et règlements. Premièrement, les lois et les règlements sont en fait interdépendants et leur élaboration devrait être coordonnée. D'ailleurs, si un règlement est censé former une composante majeure d'un système législatif, il devrait être rédigé en même temps que la loi. Bien entendu, ce n'est pas toujours le cas en pratique. Lorsque le gouvernement veut faire adopter un projet de loi à la hâte en quelques semaines, le ministre responsable a à peine le temps de composer le projet de loi; alors, il n'a certainement pas le temps de se préoccuper de la réglementation. S'il arrive à terminer la rédaction du projet de loi mais sans avoir le temps d'aborder toute une question, les chargés de projet peuvent simplement insérer un pouvoir de réglementation et se donner ainsi la possibilité d'établir ces dispositions ultérieurement, par règlement, lorsqu'ils pourront se concentrer là-dessus.

Parlons maintenant du rôle que peuvent jouer les députés et les sénateurs dans le processus de réglementation. Si un député ou un sénateur est ministre, il a la tâche d'approuver les politiques ou de signer les règlements de son ministère pour indiquer son approbation. Le ministre peut aussi siéger au comité spécial du Cabinet et, donc, avoir son mot à dire dans l'approbation de tous les règlements. Si le parlementaire est membre du Comité permanent d'examen de la réglementation, il aura la tâche d'examiner a posteriori les règlements pris et de faire des observations. Il est très rare qu'un règlement soit pris sous réserve de résolution affirmative ou négative du Parlement ou de la Chambre des communes, mais, le cas échéant, le règlement doit être déposé devant le Parlement dans les quinze jours suivant son établissement ou dans les quinze jours après que le Parlement aura recommencé à siéger.

S'il s'agit d'une résolution affirmative, le règlement n'entrera pas en vigueur tant et aussi longtemps qu'il ne sera pas confirmé par le Parlement. Cette situation ne s'est produite que quatre fois et il a fallu une résolution de tout le Parlement et non pas uniquement de la Chambre des communes.

L'obligation d'adopter une résolution affirmative n'est généralement imposée que si un règlement traite d'un sujet épineux sur le plan politique, comme le règlement sur l'enregistrement des armes à feu. D'ailleurs, si je ne m'abuse, le texte même du règlement n'est pas distribué à tous les parlementaires. La résolution renferme uniquement le titre du règlement et il incombe aux parlementaires d'aller chercher une copie du règlement.

Le principal inconvénient de cette obligation, c'est qu'elle retarde l'entrée en vigueur du règlement, surtout si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, car le texte doit d'abord être confirmé par résolution affirmative. La prise d'un règlement sous réserve d'une résolution négative crée de l'incertitude puisque, en principe, le règlement a déjà force de loi et qu'il faut juste attendre de savoir si le Parlement va le rejeter. S'il le fait, le règlement devient caduc, mais après avoir été en vigueur durant une certaine période, et il se peut que les gens aient organisé leurs affaires en conséquence. À ma connaissance, il n'est jamais arrivé que le Parlement rejette un règlement, mais je sais qu'à deux ou trois reprises, le dépôt de règlements devant le Parlement, conformément à la loi, a fait problème parce qu'on avait tout simplement oublié cette obligation et qu'on ne s'était pas exécuté dans les délais.



Peter Bernhardt (conseiller juridique, Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation) : Certains ont fait remarquer que l'examen de la réglementation est un travail exigeant, pas prestigieux politiquement et parfois ingrat. C'est vrai que le comité œuvre plutôt dans l'ombre. Pourtant, vu l'emprise du gouvernement sur le programme législatif du Parlement, siéger à un comité de contrôle offre sans doute à bien des parlementaires la meilleure occasion d'influer sur la loi applicable aux Canadiens.

Notre régime gouvernemental repose sur deux principes constitutionnels fondamentaux : la primauté du droit et la souveraineté du Parlement. Presque tout le travail d'un comité de contrôle consiste à rappeler ces principes aux organes de réglementation.

L'exécutif ne peut légiférer que si le Parlement l'y autorise et il doit le faire au moment et dans les limites fixés par celui-ci. Quand le Parlement délègue son pouvoir législatif à l'exécutif, c'est comme s'il lui prêtait sa compétence législative. Il demeure la source ultime de ce pouvoir. Il a donc à la fois le droit et le devoir de vérifier si les pouvoirs qu'il a délégués sont exercés en conformité avec la lettre et l'esprit de la loi habilitante. Tout comme le Parlement a la responsabilité de demander à l'exécutif des comptes sur son usage des fonds publics dont il a autorisé la dépense (et tout le monde connaît le rôle que joue le vérificateur général en la matière), il a aussi

celle de rendre l'exécutif comptable de l'utilisation du pouvoir législatif délégué. Or, le Parlement a choisi de confier cette responsabilité au Comité mixte permanent.

Le rapport entre ces nobles principes et un règlement douteux ne saute pas toujours aux yeux et il est parfois difficile de voir les questions soulevées par le Comité autrement que comme de simples « points de droit ». Néanmoins, ce sont ces concepts fondamentaux qui sous-tendent les travaux du Comité.

Les comités parlementaires dits « chiens de garde » ont été créés en Grande-Bretagne en 1925 et en Australie, au niveau fédéral, en 1931. En comparaison, le comité parlementaire fédéral chargé d'examiner les décrets-lois au Canada est assez récent.

En 1969, le Comité spécial sur les Instruments statutaires de la Chambre des communes (baptisé par la suite comité McGuigan) a recommandé dans un rapport qu'un comité soit établi pour examiner la législation déléguée. C'était un rappel d'une recommandation faite cinq ans plus tôt par le comité spécial de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes.

Peu de temps après, le gouvernement a présenté le projet de loi sur les textes réglementaires qui donnait suite à de nombreuses recommandations faites par le comité McGuigan et qui comprenait une disposition autorisant la création d'un comité d'examen par le Parlement ou par l'une ou l'autre de ses Chambres. La *Loi sur les textes réglementaires* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972 et il fut décidé, au bout du compte, que le comité devrait être un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Ses premiers membres ont été nommés en 1973. Six sénateurs et dix-sept députés siègent actuellement au Comité.

Au début de chaque session, le Comité nomme deux coprésidents et un vice-président. Selon la tradition, le coprésident du Sénat est du parti ministériel tandis que le coprésident de la Chambre est un député de l'opposition officielle. Le vice-président est un député du parti ministériel. Il en a été décidé ainsi pour favoriser l'objectivité politique et la formule a été assez efficace depuis son implantation. Deux fois seulement depuis que le Comité existe, on a rompu avec la tradition. Les deux fois, on y a dérogé afin de permettre à un parlementaire ayant une vaste expérience des travaux du Comité d'assumer la présidence.

Par comparaison avec les autres comités, on peut généralement dire que l'esprit partisan se manifeste relativement très peu au Comité.

Le mandat du comité mixte est énoncé à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires* et il consiste à « étudier et contrôler » tous les textes réglementaires pris après le 1^{er} janvier 1972, sauf quelques exceptions. Le paragraphe 19(3) de la *Loi sur la révision des lois* renvoie automatiquement au Comité tous les règlements pris avant le 1^{er} janvier 1972, à condition d'être compris dans la Codification des règlements

de 1978. Enfin, le Sénat et les Communes, au début de chaque session, donnent au Comité un ordre de renvoi général pour l'autoriser à faire enquête et rapport, par exemple, sur les principes et pratiques qu'il convient d'observer pour prendre et appliquer les décrets-lois, et sur le rôle, les tâches et les pouvoirs du Comité lui-même. Les mandats légaux du Comité conjugués aux ordres de renvoi sessionnels lui confèrent un champ de compétence étendu pour se pencher sur la réglementation fédérale.

Le Comité a décidé d'exercer son pouvoir « d'étudier et de contrôler » les textes réglementaires en appliquant treize critères qu'il adopte au début de chaque nouvelle session. Parmi ces critères, il y a notamment la question de savoir si un texte réglementaire est autorisé ou non par la loi habilitante, si le texte réglementaire rend l'exercice des droits et libertés d'une personne abusivement conditionnel à une discrétion administrative, et si le libellé est erroné.

On dit souvent que le Comité ne s'intéresse pas au bien-fondé des décrets-lois ou des politiques sous-jacentes, mais seulement aux questions de droit et de procédure. C'est vrai jusqu'à un certain point. Les raisons pour lesquelles les comités de contrôle (ici ou ailleurs) évitent habituellement d'examiner un décret-loi au fond, c'est d'abord parce qu'il est plus facile ainsi de préserver l'esprit non partisan et ensuite parce que les règlements portent souvent sur des affaires techniques complexes. Les comités de contrôle n'ont tout simplement pas à leur disposition les ressources et l'expertise technique nécessaires à l'examen des principes qui sous-tendent les règlements.

Il serait incorrect d'affirmer que le contrôle parlementaire est exclusivement une affaire de régularité du fond et de la forme. Il suffit de jeter un œil sur les critères d'examen pour voir que, dans une mesure plus ou moins grande, l'application de la plupart d'entre eux oblige à prendre en considération des questions ou des faits qui n'ont pas grand-chose à voir avec la régularité. Par exemple, pour conclure qu'un règlement fait une utilisation inusitée ou inattendue de l'habilitation ou qu'il équivaut à l'exercice d'un pouvoir qui devrait plutôt faire l'objet d'une loi dûment adoptée par le Parlement, on ne peut pas se servir de la jurisprudence. Ce sont des décisions politiques et, à ce titre, elles concernent ce qu'il conviendrait plutôt d'appeler la légitimité.

Comment le Comité exerce-t-il ses fonctions? Ses conseillers juridiques examinent tous les textes réglementaires publiés dans la *Gazette du Canada*, ainsi que certaines catégories de textes qui sont exemptées de l'enregistrement et de la publication, pour conclure provisoirement si le texte contrevient à l'un ou l'autre des critères d'examen. Si le texte ne fait aucun problème, il est soumis au Comité dans les formes et sans commentaire.

S'il conclut qu'un règlement contrevient à l'un des critères ou nécessite de plus amples explications, le conseiller juridique rédige une lettre adressée au ministère ou à l'organisme

responsable en exposant en détail ses objections ou en demandant des précisions. Si le problème peut se régler en modifiant le règlement (ce qui est généralement le cas), on demande l'assurance que la modification nécessaire sera apportée.

Le dossier est soumis au Comité après avoir reçu du ministère ou de l'organisme une explication complète des motifs de sa position. Les dossiers sont mis à l'ordre du jour du comité sous diverses rubriques telles que « mesures promises », « réponse satisfaisante » et « réponse insatisfaisante ».

Lorsque le Comité convient que la position prise par un ministère est insatisfaisante, il donne habituellement instruction au conseiller juridique de faire part de son avis et de ses motifs au ministère concerné. La correspondance entre le conseiller juridique et l'autorité réglementaire se poursuit jusqu'à ce que le Comité soit convaincu qu'elle n'a plus sa raison d'être. C'est alors, si la situation le justifie, qu'une lettre est adressée au ministre responsable par les coprésidents et le vice-président pour lui demander de reconsidérer la position de son ministère. C'est seulement lorsque toutes ces démarches n'aboutissent pas à une solution satisfaisante que le Comité envisage de présenter un rapport aux deux Chambres et peut-être de recommander le désaveu.

Le Comité a le pouvoir de faire rapport aux Chambres sur toute question faisant partie de son mandat légal ou de son ordre de renvoi sessionnel et, bien entendu, il peut aussi exercer tous les pouvoirs que le *Règlement* du Sénat et le *Règlement* de la Chambre des communes confèrent aux comités permanents en général, y compris le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître ou d'envoyer chercher des documents et des dossiers.

Convoquer des fonctionnaires comme témoins peut être utile, en particulier lorsqu'ils tardent à répondre aux demandes de renseignements du Comité ou à prendre les mesures promises. Il faut souligner que le Comité passe beaucoup de temps à essayer d'obtenir la réalisation des modifications promises et les retards considérables ne sont pas rares.

Le Comité mixte peut invoquer l'article 109 du *Règlement* de la Chambre des communes pour obtenir du gouvernement une réponse « globale » en bonne et due forme dans les 150 jours suivant le dépôt d'un de ses rapports à la Chambre des communes.

Ce mécanisme s'est également avéré très utile à l'occasion. Il est arrivé qu'un ministère qui avait rejeté jusque là tous les avis du Comité les accepte rendu à cette étape. Parce que la réponse doit être déposée à la Chambre au nom du gouvernement, il se peut que les consultations s'étendent au sein du gouvernement, en dehors du ministère directement visé, par exemple en consultant les sections spécialisées du ministère de la Justice. Le fait d'être obligé de déposer une réponse officielle à la Chambre a peut-être amené le ministère à évaluer sa position plus rigoureusement.

Il y a un pouvoir spécial qui mérite qu'on s'y attarde un peu; c'est le pouvoir de désaveu. Jusqu'en 1986, la procédure de désaveu n'existait pas au Canada, même si plusieurs lois prévoyaient une procédure de résolution négative qui permettait au Parlement d'annuler certains règlements ou autres textes réglementaires. La procédure instaurée au Canada n'est pas prévue par la loi; elle a été instituée en modifiant le *Règlement* de la Chambre des communes. Cette façon de faire a deux conséquences importantes : premièrement, toute la procédure de désaveu se passe à la Chambre des communes et le Sénat n'a pas du tout voix au chapitre; deuxièmement, la procédure de désaveu ne s'applique qu'aux textes réglementaires pris par le gouverneur en conseil ou par un ministre. Il en est ainsi parce que la procédure actuelle fonctionne par résolutions et décrets qui, de nature, ne peuvent lier que la Chambre. Par conséquent, les règlements pris par des organismes tels que le CRTC ou l'Office national de l'énergie ne peuvent faire l'objet d'un désaveu. Le Comité soutient depuis longtemps qu'il faudrait corriger ce défaut en légalisant la procédure de désaveu.

Seul le Comité mixte permanent peut amorcer une procédure de désaveu. Chaque fois que le Comité estime qu'un règlement, en tout ou en partie, devrait être abrogé, il peut présenter à la Chambre des communes un rapport contenant une résolution à cet effet. Une fois le rapport déposé aux Communes, la procédure applicable dépend de la décision prise par le ministre responsable.

Il est toutefois important de signaler au départ que le Comité ne peut que recommander le désaveu. La recommandation doit ensuite être adoptée par la Chambre des communes.

Dans les 15 jours de séance suivant la date de parution au *Feuilleton* d'un avis de motion d'adoption d'un rapport de désaveu, un ministre peut demander que le rapport soit étudié par la Chambre. S'il fait cette demande, la Chambre se réunit à 13 heures le mercredi suivant pour étudier le rapport. Le *Règlement* autorise un débat d'au plus une heure, les députés n'ayant droit qu'à une intervention de dix minutes. À la fin du débat, la motion d'adoption est mise aux voix. Si la Chambre la rejette, les choses s'arrêtent là. Par contre, si la Chambre adopte la motion, la résolution contenue dans le rapport du Comité est assimilée à un ordre de la Chambre commandant au gouverneur en conseil ou au ministre compétent d'abroger le règlement visé.

Le *Règlement* prévoit aussi que si le ministre ne demande pas de débat, la résolution contenue dans le rapport est réputée avoir été adoptée par la Chambre à la fin du quinzième jour de séance. Dans ces cas aussi, la résolution est alors assimilée à un ordre de la Chambre commandant l'abrogation du règlement.

Lorsqu'un règlement est désavoué, c'est l'autorité qui l'a pris qui doit l'abroger, que ce soit le gouverneur en conseil ou un ministre. Si l'autorité compétente néglige de se conformer à un ordre de désaveu ou refuse de le faire, la Chambre peut en théorie considérer cela comme un outrage, mais il n'y a aucune

sanction ou conséquence juridique pour quiconque omet de se conformer à un ordre de désaveu. Selon le droit, un tribunal ne peut pas faire exécuter un ordre de la Chambre des communes commandant l'abrogation d'un règlement. Il y a donc un risque de conflit d'intérêts qui pourrait être supprimé si la procédure de désaveu était instituée par une loi, puisque cette loi pourrait prévoir l'abrogation d'une disposition désavouée.

Depuis la création de la procédure de désaveu, le Comité mixte permanent s'en est prévalu huit fois. Pour plusieurs raisons, le premier rapport de désaveu a été renvoyé au Comité pour un nouvel examen au lieu d'être traité suivant la procédure établie par le *Règlement*. Les six suivants ont été adoptés sans discussion et le gouvernement s'est conformé aux

ordres d'abroger les dispositions visées. Le dernier rapport de désaveu a aussi été adopté sans discussion à la fin de septembre et nous attendons maintenant l'abrogation de la disposition irrégulière.

Je tiens à souligner que les rapports du Comité mixte permanent ne renferment pas tous une résolution de désaveu. Un rapport peut très bien recommander qu'un règlement soit abrogé sans renfermer une résolution de désaveu et le Comité produit régulièrement des rapports de ce type. Pour être un rapport de désaveu, un rapport doit déclarer qu'il est présenté en vertu de l'article 123 du *Règlement* de la Chambre des communes et renfermer une résolution libellée dans les formes.