



DOCUMENT DE TRAVAIL

**Règlement sur les pièces
pyrotechniques à l'usage des
consommateurs
Rapport final**

**Shelley Trevethan
Direction générale de la recherche,
de la statistique et de l'évaluation**

**Wendy Gordon
Marie-Andrée Roy
Bureau du Conseil privé (Justice)**

1995

WD1995-4f

NON RÉVISÉ

**Division de la recherche et
de la statistique/
Research and Statistics Division**

**Secteur des politiques/
Policy Sector**

DOCUMENT DE TRAVAIL

**Règlement sur les pièces
pyrotechniques à l'usage des
consommateurs
Rapport final**

**Shelley Trevethan
Direction générale de la recherche,
de la statistique et de l'évaluation**

**Wendy Gordon
Marie-Andrée Roy
Bureau du Conseil privé (Justice)**

1995

WD1995-4f

NON RÉVISÉ

Cette étude a été subventionnée par la Section de la recherche, ministère de la Justice du Canada. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs; elles ne reflètent pas nécessairement la position du Ministère.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	v
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 HISTORIQUE	3
3.0 CONSULTATIONS	5
3.1 Révisions suite aux consultations.....	5
4.0 CONSULTATIONS INTERNES	9
5.0 TESTS D'UTILISATION	11
5.1 Révisions suite aux tests d'utilisation.....	13
6.0 ÉVALUATION DU PROCESSUS	15
6.1 Consultations	15
6.2 Révisions	15
6.3 Consultations internes	16
6.4 Tests d'utilisation.....	16
6.5 Processus dans son ensemble	17
7.0 ÉTAPES FUTURES POSSIBLES	19
8.0 CONCLUSION	21
ANNEXE A	23
ANNEXE B	33
ANNEXE C	59

SOMMAIRE

La Direction des explosifs de Ressources naturelles, le ministère de la Justice (Section du Bureau du Conseil privé-Justice, Direction générale des programmes, Direction générale de la recherche, de la statistique et de l'évaluation) et la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor se sont concertés pour récrire une partie du *Règlement sur les explosifs* selon les principes de la lisibilité et pour tester et évaluer le projet. Le *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs* a été choisi. La situation était tout indiquée pour appliquer les principes de la lisibilité, de la vulgarisation et de l'information juridiques (VEIJ), et de la théorie moderne de conformité.

Une équipe du ministère de la Justice (MDJ) a travaillé à ce projet. Elle se composait d'un chercheur et de deux rédacteurs (l'un pour la version française, l'autre pour la version anglaise). Le rapport fait état des consultations tenues, des procédures suivies pour réviser le règlement, des résultats des tests d'utilisation, des avantages et des désavantages de diverses méthodes utilisées (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du fédéral) et d'autres étapes que des projets semblables pourraient comporter.

Ce projet-pilote montre que les règlements peuvent être rédigés lisiblement. Il illustre également l'utilité et la valeur des consultations et des tests d'utilisation auprès des divers intéressés qui utilisent un texte législatif donné. La participation des rédacteurs aux consultations, qui ont permis de recueillir des renseignements sur la façon dont le règlement est en fait utilisé et compris, contribue au succès des révisions. Les tests d'utilisation ont permis de vérifier si les révisions au règlement l'ont rendu plus clair et plus compréhensible.

Quoique, à court terme, l'élaboration d'un règlement en fonction de la lisibilité puisse coûter plus cher (en raison des consultations et des tests d'utilisation), il en découle un certain nombre d'avantages et d'économies à long terme.

- La nécessité de rédiger des documents explicatifs complémentaires est moindre.
- Comme le règlement est de meilleure qualité, il n'est pas nécessaire de le réviser aussi souvent.
- Moins de temps sera consacré à répondre à des questions au sujet du règlement.
- Les consultations permettent aux rédacteurs de mieux comprendre le contexte, d'où une rédaction plus éclairée.
- Comme les utilisateurs participent à l'élaboration, le règlement devrait être de meilleure qualité et il devrait en ressortir un engagement plus grand.
- Les tests d'utilisation permettront de vérifier si le règlement est bien compris et s'il a des lacunes.

1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport décrit le déroulement du projet-pilote sur la lisibilité appliquée au *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs*. La lisibilité juridique est un aspect important de la réalisation de la conformité aux lois. La théorie moderne en la matière, souvent appelée observation volontaire¹, préconise la prise de mesures progressivement plus rigoureuses à l'égard de segments toujours plus résistants de la population réglementée. L'objet visé est d'atteindre la conformité au moyen des mesures les moins envahissantes possibles et au moindre coût.

Un programme d'observation volontaire commence par l'information. En théorie, le public réglementé, dans son ensemble, respectera la loi s'il la connaît et la comprend bien. La non-conformité découle bien souvent d'une simple ignorance de la loi. Dans le cas présent, l'ancien règlement était compliqué et mal écrit. Le public cible le comprenait donc mal. Autre complication, le grand nombre de points de vente au détail rendait presque impossible le contrôle d'application traditionnel, vu le coût et le nombre d'agents de contrôle d'application requis. La situation était tout indiquée pour appliquer les principes de la lisibilité, de la vulgarisation et de l'information juridiques (VEIJ) et de la théorie moderne de conformité. D'après les notions de la VEIJ, le règlement a été rédigé de façon lisible pour en assurer le respect. L'efficacité de cette démarche a ensuite été examinée.

Le projet-pilote est plus qu'un exercice visant à renouveler les termes et la présentation du document. Il s'agit également du processus de consultation des intéressés qui a amorcé ces changements. Les consultations et les tests d'utilisation sont les éléments déclencheurs de la révision des politiques et du renouvellement de la présentation. Le processus de lisibilité consiste à produire des documents lisibles que le lecteur peut comprendre et qui atteignent le but visé. Les grands points à retenir sont les suivants :

- identifier les lecteurs;
- savoir quelle est l'information à communiquer;
- choisir des mots que les lecteurs comprennent;
- présenter le texte clairement;
- mener des tests pour s'assurer que la législation a atteint le but visé.

Le projet a tenté d'atteindre ces objectifs. Comme il s'agit d'un projet-pilote, le rapport fait état des consultations tenues, des procédures suivies pour réviser le règlement, des résultats des tests d'utilisation, des avantages et des désavantages de diverses méthodes utilisées (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du fédéral) et d'autres étapes que des projets semblables pourraient comporter.

¹ Barr, E. (1991), *Les programmes d'observation volontaire et leur potentiel comme instrument de réforme réglementaire*, Ministère de la Justice, Ottawa.

2.0 HISTORIQUE

La Direction des explosifs de Ressources naturelles, le ministère de la Justice (Section du Bureau du Conseil privé-Justice, la Direction générale des programmes, la Direction générale de la recherche, de la statistique et de l'évaluation) et la Division des Affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor se sont concertés pour récrire une partie du *Règlement sur les explosifs* selon les principes de la lisibilité et pour tester et évaluer le projet. Ce règlement était difficile à comprendre et mal organisé; les intéressés avaient donc de la difficulté à s'y conformer.

Ressources naturelles a cru l'occasion bonne d'appliquer les notions de la lisibilité et a demandé l'appui des représentants du Conseil du Trésor. Il a d'abord divisé le règlement en 16 règlements distincts, notamment le *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs*. Ce dernier a été choisi pour le projet-pilote en raison du grand nombre d'utilisateurs et de son contenu relativement non technique.

En mai 1994, une équipe du ministère de la Justice (MDJ) a été formée. Elle se composait d'un chercheur et de deux rédacteurs (l'un pour la version française, l'autre pour la version anglaise). Elle a aussitôt amorcé les consultations avec des représentants de Ressources naturelles et du secteur privé. Ces consultations ont servi à jeter les bases du règlement révisé. Une nouvelle ébauche du règlement a ensuite été rédigée d'après les notions de la lisibilité. Enfin, en plus des observations d'employés de Ressources naturelles, du MDJ et des experts en lisibilité, les tests d'utilisation ont été menés auprès des utilisateurs.

Voici les résultats du projet-pilote.

3.0 CONSULTATIONS

L'équipe du MDJ a consulté des représentants de divers groupes intéressés au Canada (inspecteurs, importateurs, distributeurs, détaillants) dans le but de dégager les problèmes de conformité et les questions dont la nouvelle rédaction devait tenir compte. L'annexe A est un document d'information faisant état des résultats des consultations.

Les consultations ont permis à l'équipe de :

- comprendre le fonctionnement du réseau de distribution des pièces pyrotechniques et de connaître les principaux intéressés au Canada;
- confirmer qu'il y a très peu de données sur les accidents mettant en cause des pièces pyrotechniques au Canada;
- se rendre compte que, même si les fabricants et les importateurs comprennent bien le règlement et sont disposés à le respecter (ce qu'ils font d'ailleurs), aux échelons inférieurs de la filière (p. ex. chez les détaillants), la compréhension, la bonne volonté et la conformité sont moindres;
- se rendre compte que l'interprétation du règlement varie considérablement (p.ex. la notion d'une « distance sûre »);
- confirmer la nécessité de modifier et de clarifier le règlement existant;
- se rendre compte de la nécessité d'éduquer les utilisateurs au sujet du règlement (p. ex. détaillants, agents de douanes);
- se rendre compte que le contrôle d'application est très difficile (surtout chez les dépanneurs) vu le petit nombre d'inspecteurs et que les variations régionales amenées par des exigences municipales différentes compliquent d'autant les choses.

3.1 Révisions suite aux consultations

Les rédacteurs ont analysé le projet de règlement soumis par Ressources naturelles à la lumière des consultations pour voir si les objectifs du Ministère avaient été atteints et si les moyens proposés pour le faire étaient réalistes. Ils avaient carte blanche quant à la présentation et aux moyens de communiquer les normes du Ministère. Ils se sont inspirés de textes théoriques sur la lisibilité et ont consulté des experts en la matière (notamment Nicole Fernbach, Susan Krongold et John Mark Keyes) et des experts sur les tests d'utilisation (Janice Redish et le Regulatory Consulting Group Inc.).

Les consultations ont permis de dégager certains secteurs où d'autres décisions sur les questions de politique s'imposaient. Ressources naturelles a donc réexaminé sa position, dans certains cas pour ajouter des précisions là où le règlement était vague et dans d'autres, pour identifier le fonctionnaire chargé de prendre certaines décisions et les critères sur lesquels fonder ces dernières. L'équipe préférerait procéder ainsi plutôt que d'imposer des normes rigoureuses et inflexibles qui ne s'adapteraient pas aux cas

particuliers. Dans certains cas, les consultations ont montré que les utilisateurs ne considéraient pas certaines exigences réglementaires comme réalistes (p. ex. l'interdiction de fumer, la garde sous clé des pièces non surveillées). Mais par souci de sécurité, Ressources naturelles a maintenu sa position. La lisibilité a pour objet d'exprimer les normes clairement, non de s'en tenir aux normes jugées acceptables par le public.

a. Les éléments suivants ont été inclus dans le projet de règlement pour aider les utilisateurs à trouver l'information :

- table des matières (ne fait pas partie du règlement en soi);
- notes marginales;
- intertitres supplémentaires;
- termes définis en gras;
- graphiques/icônes.

b. Le texte comporte les caractéristiques suivantes influant sur le fond et la forme :

(i) utilisation de renseignements contextuels et d'un sommaire :

- qui accompagnent le règlement à la publication (ils ne peuvent en faire partie, car ils contiennent des renseignements ne pouvant faire partie d'un règlement);
- qui situe le règlement par rapport à *Loi sur les explosifs* et ses règlements;
- qui donnent des définitions clés de la Loi qui ne peuvent être reprises dans le règlement;
- qui donnent une adresse où obtenir plus de renseignements;

(ii) élimination des renvois inutiles;

(iii) utilisation d'exemples pour faciliter la compréhension;

(iv) style clair et concis libre de jargon archaïque et de termes trop techniques;

(v) réorganisation du texte pour éviter les passages longs et denses;

(vi) emploi du « vous » plus direct;

(vii) emploi, dans la version anglaise, du « must » au lieu du « shall »;

(viii) élimination d'un des deux titres;

- (ix) annexes qui sont des instructions toutes faites pour que les utilisateurs puissent s'y conformer plus facilement. Des renseignements importants pour les détaillants sont résumés à l'annexe 1 dans les directives sur la sécurité - exposition et stockage - que les distributeurs doivent leur remettre. Les détaillants doivent maintenant remettre aux consommateurs les directives sur la sécurité contenues dans l'annexe 2.

4.0 CONSULTATIONS INTERNES

Le projet de règlement a été envoyé à des intéressés à Ressources naturelles et à des experts en lisibilité dans tout le Canada via ACJNet (tableau d'affichage électronique) pour obtenir des commentaires préliminaires. Ont également été consultés, au sein du MDJ, la Section du droit civil, la Section du droit administratif, le Secteur du contentieux, la Section de la législation, le BCP-J et les jurilinguistes. Les avocats du secteur privé ont également eu l'occasion de présenter leurs observations.

Au sein du BCP-J et de la Section de la législation, la plupart des avocats et réviseurs ont porté un grand intérêt aux innovations. Bon nombre ont appuyé le style plus simple et moins juridique ainsi que les notes marginales et la table des matières. D'aucuns craignent toutefois la disparition du protocole de rédaction traditionnel, bien défini et uniforme, invoquant le manque éventuel d'uniformité et les désavantages qui en découleraient. Certains se sont demandé si une présentation ou une terminologie différentes de celles de la loi habilitante pourrait nuire à l'interprétation du règlement. On a également soulevé la question du « must » en anglais, étant donné que l'article 11 de la *Loi d'interprétation* ne parle que de « may » et « shall » pour exprimer le pouvoir discrétionnaire et les obligations. L'emploi du « vous » a été contesté et a été perçu comme pouvant aller à l'encontre de la notion de l'application générale des lois.

Pendant 80 p. 100 du processus de rédaction, les versions anglaise et française ont été présentées côte-à-côte et non, comme c'est habituellement le cas, dans des documents distincts. Cette présentation a facilité la corédaction et a reçu l'aval des avocats, des réviseurs et du ministère-client. Les limites de Wordperfect en rendaient la réalisation difficile et très longue. Le traitement de texte s'en est aussi trouvé ralenti, car il n'était pas possible de travailler chaque version indépendamment. Il a fallu abandonner cette présentation pour des raisons d'ordre pratique. L'équipe propose que la possibilité d'une telle présentation soit examinée lorsque les besoins en logiciel des Services législatifs seront déterminés.

Les rédacteurs ne se sont éloignés de la terminologie de la *Loi sur les explosifs* qu'avec beaucoup de prudence. Bien qu'ils aient utilisé un style plus simple pour le règlement, ils ne croient pas avoir nui à son message juridique ni l'avoir rendu obscur.

Seuls les changements jugés essentiels ont été apportés à la suite des consultations internes afin de soumettre le texte tel quel au secteur privé.

5.0 TESTS D'UTILISATION

Une fois un projet définitif terminé, les tests d'utilisation ont été menés. On a essayé ainsi de déterminer si les utilisateurs actuels du règlement le comprenaient bien et le trouvaient d'utilisation facile. Suivent la méthode employée et les résultats obtenus. (Pour une étude plus approfondie sur les tests d'utilisation, voir le document intitulé Consumers Fireworks Regulations Usability Testing, ministère de la Justice, 1995).

Les tests d'utilisation se sont déroulés en trois endroits (l'un en Colombie-Britannique, l'un en Ontario et l'un au Québec) avec quatre groupes d'utilisateurs (consommateurs, détaillants, distributeurs et fonctionnaires²). Les tests pour chaque groupe portaient sur la partie du règlement qui les concernait.

Le test pour les consommateurs portait sur l'annexe 2 du règlement, soit les directives sur la sécurité pour les consommateurs. Les membres du groupe étaient priés d'expliquer en leurs propres mots la signification de chaque directive et d'assortir les pictogrammes de l'annexe aux directives.

L'annexe 1 -- les directives sur l'exposition et la vente -- a été remise aux détaillants qui devaient expliquer les instructions dans leurs propres mots et répondre à des questions (p. ex. Comment faut-il stocker les pièces pyrotechniques que ne sont pas exposées en magasin ?). L'annexe a été choisie parce qu'elle contient sans doute les renseignements que les détaillants auront à consulter le plus fréquemment.

Les distributeurs et les fonctionnaires, pour leur part, ont reçu le règlement au complet et ont dû répondre à des questions d'après des mises en situation dans le cadre de leur travail. Ils ont également participé à une discussion de groupe enregistrée (distributeurs et fonctionnaires séparément) où ils ont parlé de la facilité à trouver les renseignements, du libellé et de la difficulté à se conformer au règlement révisé.

Les tests d'utilisation ont montré que :

a. les consommateurs éventuels :

- ont jugé les instructions sur la sécurité claires et assez faciles à comprendre;
- ont compris les pictogrammes et les ont assez bien assortis;
- ont eu quelques difficultés avec l'ordre des instructions;
- ont mal compris certains mots (p. ex. pièces pyrotechniques).

b. les détaillants :

² Les fonctionnaires s'entendent des policiers et des pompiers.

- n'ont pas compris que l'annexe était fondée sur le *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs* auquel ils devaient se conformer;
- n'ont pas bien fait la distinction entre les instructions sur l'exposition et le stockage;
- on eu du mal à comprendre certains termes (p. ex. unité de stockage);
- ont mal compris comment les pièces pyrotechniques devaient être stockées (p. ex. de nombreux détaillants francophones croyaient devoir construire une unité de stockage distincte);

c. les distributeurs et les fonctionnaires :

- ont trouvé le libellé du règlement assez clair;
- ont dû chercher un peu partout pour trouver les réponses;
- ont trouvé les annexes, la table des matières et les définitions très utiles;
- n'ont pas noté les renseignements contextuels;
- ont dit que les renseignements sur le stockage leur ont posé le plus de problèmes - ils étaient incapables de trouver les bons articles;
- les distributeurs s'inquiètent de la responsabilité civile possible relative au nouveau règlement (p. ex. s'ils doivent fournir l'annexe, peuvent-ils être tenus responsables d'un événement qui se produit parce qu'un détaillant ne respecte pas le règlement ?); ils craignent également que le règlement amène plus de ventes à partir de remorques si les détaillants se retirent du marché parce que le règlement est trop rigoureux;
- les fonctionnaires se préoccupent du fait qu'il n'y a pas de pouvoir de fouille et de saisie dans le règlement et que ce manque de précision rendrait le règlement difficile à appliquer.

L'une des questions que les tests devaient permettre de régler était l'emploi du « vous » par opposition à un libellé plus neutre (quiconque, toute personne). La question a son importance, car certains tenants de la lisibilité préfèrent le « vous », tandis que la plupart des documents juridiques sont plus neutres. La majorité des détaillants francophones semblent préférer le style plus neutre qu'ils disent plus simple. Chez les détaillants anglophones, ainsi que les distributeurs et les fonctionnaires, les avis sont partagés. Environ la moitié d'entre eux préfèrent le « you » parce que c'est plus rapide et direct, les autres, le style neutre en raison de sa concision et du fait qu'ils y sont habitués. La simplicité semble avoir eu leur préférence; selon le contexte, le « you » et le style neutre ont été jugés « simples ».

Dans l'ensemble, les tests d'utilisation ont montré que les répondants ont trouvé le libellé du règlement assez clair. En outre, ils ont aimé les annexes, la table des matières et les définitions. Il semble toutefois que la note sur les renseignements importants devrait figurer en début de texte et que le règlement gagnerait à être réorganisé davantage.

5.1 Révisions suite aux tests d'utilisation

Le règlement a été révisé une fois de plus d'après les tests d'utilisation et les modifications subséquentes à la politique de Ressources naturelles. L'annexe B est une copie du projet de *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs* et un extrait de l'actuel *Règlement sur les explosifs* figure à l'annexe C à des fins de comparaison. Voici les changements les plus importants :

- élimination du « vous » en faveur du style plus usuel;
- combinaison du sommaire et des renseignements contextuels en une note sur les renseignements importants placée bien en évidence avant le règlement;
- réorganisation du texte pour bien faire la différence entre le stockage et la vente et les dispositions sur chaque sujet sont regroupées pour en faciliter la consultation. Cette façon de faire est plus répétitive, mais plus claire.

6.0 ÉVALUATION DU PROCESSUS

Suit une évaluation des diverses étapes du projet-pilote.

6.1 Consultations

En gros, les consultations ont porté fruit. Elles constituent, de l'avis de l'équipe, une étape essentielle de tout projet du genre. La participation des rédacteurs à ce stade leur a donné l'occasion unique de connaître les réalités dont traite le règlement. En plus de recueillir des renseignements directement des utilisateurs, les consultations ont permis à l'équipe de poser des questions plus pertinentes sur le règlement, ce qui a donné un meilleur produit. L'équipe a en outre pu examiner le schème réglementaire de façon objective.

En rétrospective, il aurait dû y avoir davantage de consultations aux échelons supérieurs (fabricants et importateurs) et moins aux échelons inférieurs (distributeurs et détaillants). En raison du nombre de distributeurs consultés initialement, en particulier dans la région d'Ottawa-Hull, il a été plus difficile de trouver d'autres distributeurs pour les tests d'utilisation. Soulignons cependant qu'il pourrait être difficile de décider de l'étendue des consultations lors du démarrage de futurs projets.

Les consultations ont été tenues uniquement dans la région d'Ottawa-Hull. Ce champ limité était, estimait-on, indiqué en raison de la nature préliminaire des consultations qui serait contrebalancée par l'apport des inspecteurs de Ressources naturelles de toutes les régions.

6.2 Révisions

La révision du règlement en fonction du processus de la lisibilité l'a rendu plus facile à utiliser et plus réaliste. Grâce aux consultations et aux tests d'utilisation, les rédacteurs ont pu tenir compte davantage des réalités du secteur visé. Voici quelques-uns des changements les plus importants et les plus heureux :

- élimination du jargon juridique et des renvois inutiles et incorporation d'exemples dans le texte;
- inclusion de la section « renseignements importants » pour aider le lecteur à trouver les renseignements qui ne figurent pas dans le règlement;
- réorganisation du règlement et adjonction d'une table des matières, d'annexes et de notes marginales.

La nécessité de documents sur le contrôle d'application du règlement demeurera, mais la nécessité de documents complémentaires, comme des dépliants explicatifs, diminue dans une large mesure.

6.3 Consultations internes

Comme il s'agissait d'un projet-pilote, les rédacteurs ont essayé différentes façons de faire, notamment pour la présentation et le libellé. Bien des groupes ont été consultés à ce sujet, ce qui a exigé un vaste suivi. Les consultations ont donc pris beaucoup plus de temps que prévu. En outre, certains groupes ont fait peu ou pas d'observations. Le moment choisi, la façon de communiquer, le manque d'intérêt ou les délais peuvent expliquer le silence de certains groupes. Il y a lieu d'établir une meilleure stratégie pour faciliter et accélérer les consultations lors de futurs projets.

À l'avenir, il serait peut-être plus efficace de cibler des personnes données, comme des experts en lisibilité ou du domaine en cause. Les consultations seraient ainsi plus limitées, mais la qualité des commentaires ne s'en trouverait sans doute pas touchée. En outre, comme certaines questions touchant la lisibilité ont maintenant été réglées (table des matières, notes marginales), les consultations internes et la révision devraient à l'avenir prendre beaucoup moins de temps.

Même si les consultations internes ont pris plus de temps que prévu, elles ont permis d'améliorer la qualité du produit final.

6.4 Tests d'utilisation

Les tests d'utilisation se sont, dans l'ensemble, bien déroulés. Il s'agissait d'une étape importante de la révision du règlement. En se fondant sur les commentaires des utilisateurs, l'équipe a examiné la structure et le libellé du règlement et les répercussions sur la politique. Les révisions découlant des tests ont donné un meilleur règlement.

Les tests ont eu lieu en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, surtout d'après les renseignements sur les écarts provinciaux obtenus des inspecteurs. L'inclusion du Québec était essentielle, en raison non seulement de la langue française, mais aussi parce que les résultats obtenus diffèrent de façon marquée de ceux des deux autres provinces. L'examen des résultats nous porte à conclure qu'il n'y avait peut-être pas lieu d'inclure à la fois l'Ontario et la Colombie-Britannique. Si le temps le permet au cours des projets à venir, il y serait bon d'examiner les divergences provinciales ou régionales avant de procéder aux tests.

Durant les tests, il a été quelque peu difficile de réunir les groupes, en particulier les distributeurs. Cela a pu être dû aux contraintes de temps ou, sans doute, au fait que ces personnes se livrent une concurrence directe. Bien que les discussions de groupe ont

permis de recueillir davantage de données que si seuls les questionnaires avaient été utilisés, il faudrait, à l'avenir, examiner plus attentivement la composition des groupes pour voir si cela pose un problème.

Comme pour presque toutes les autres étapes, les tests d'utilisation ont pris plus de temps que prévu. Le plan original leur allouait moins de deux semaines. Il importe de prévoir plus de temps pour établir une stratégie, trouver des questions, communiquer avec les participants, effectuer les tests et consigner les résultats.

6.5 Processus dans son ensemble

L'équipe du MDJ, en plus des membres de Ressources naturelles, a très bien travaillé ensemble et le travail des membres se complétait. Le travail d'équipe peut prendre plus de temps et d'efforts, mais il améliore la qualité et le caractère complet du produit. Chaque membre doit s'y engager à fond et faire sa part. Dans ce cas-ci, le travail d'équipe a donné de bons résultats.

Au départ, le projet devait prendre de trois mois. Il a toutefois fallu deux fois plus de temps pour diverses raisons, dont certaines ont été mentionnées plus haut (plus de temps pour la révision, les consultations internes et les tests d'utilisation). L'élaboration de la politique et les ajustements nécessaires pour tenir compte des commentaires reçus tout au long du projet, en particulier après les tests, ont également demandé plus de temps. Il est essentiel que la politique soit arrêtée au début du projet et, le cas échéant, au cours du processus, pour éviter d'avoir à apporter des changements importants en fin de rédaction. De surcroît, le projet s'est déroulé l'été, saison de pointe de l'industrie en cause, ce qui s'est répercuté sur l'à-propos des observations faites lors des consultations internes. Les projets à venir prendront sans doute moins de temps, mais des décisions éclairées doivent être prises au sujet de l'échéancier avant le début du travail. Il faudrait notamment examiner si les politiques sont claires et suffisamment développées et se pencher sur les changements et le type de test d'utilisation nécessaires et les obstacles possibles.

Le rapport coût-efficacité des recherches est jugé très bon. Jusqu'à maintenant, les ressources consacrées aux tests d'utilisation n'étaient pas habituellement incluses dans le budget de la rédaction de règlements. Cette étape devrait être considérée comme faisant partie intégrante d'un tel exercice. Les frais internes à l'appui de l'équipe de rédaction ont été plus élevés que les prévisions, en raison de la durée du projet. Comme celui-ci a aidé à déterminer certaines options en matière de lisibilité, les projets à venir seront plus efficaces, car un grand nombre de leurs principales caractéristiques auront été arrêtées. Il faudra toutefois penser à inclure des ressources pour les tests d'utilisation.

7.0 ÉTAPES FUTURES POSSIBLES

À l'heure actuelle, nous ne pouvons avec certitude affirmer que les gens liront plus le règlement révisé qu'avant ou qu'ils s'y conformeront plus volontiers parce qu'ils le comprennent mieux. Suivent certains points qui pourraient être examinés à cet égard :

- recherche de suivi à certains endroits et moments pour examiner l'efficacité du règlement révisé (p. ex. son application est-elle plus facile, est-il plus facile à comprendre, à respecter, la conformité est-elle plus grande, les utilisateurs sont-ils satisfaits);
- recherche de suivi sur la sensibilisation au règlement révisé (p.ex. les groupes cibles connaissent-ils mieux le règlement qu'avant, les renseignements sont-ils diffusés plus fréquemment);
- l'élaboration d'une composante éducation (pour le public, les détaillants, etc.);
- la question du contrôle d'application (y a-t-il lieu de contrôler davantage les divers groupes d'utilisateurs, faut-il augmenter le nombre d'inspecteurs);
- le chevauchement de compétence (faut-il former un partenariat entre les règlements fédéraux et provinciaux et les arrêtés municipaux, la communication entre ces groupes).

Le Groupe consultatif sur la lisibilité, formé de représentants de divers ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et du secteur privé ainsi que de la Section de la législation, du BCP-J et de la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, a récemment été formé pour examiner les répercussions globales de la lisibilité sur la législation. Il étudiera les répercussions des changements sur la présentation et la rédaction traditionnelles du système fédéral, notamment la question de l'uniformité et du maintien de bases de données. Ses recommandations auront une incidence sur la direction que prendront les initiatives en lisibilité du régime fédéral.

8.0 CONCLUSION

Ce projet-pilote montre que les règlements peuvent être rédigés lisiblement. Il illustre également l'utilité et la valeur des consultations et des tests d'utilisation auprès des divers intéressés qui utilisent un texte législatif donné. Les consultations ont permis de recueillir des renseignements sur la façon dont le règlement est en fait utilisé et compris, les tests d'utilisation, de constater si les révisions au règlement l'ont rendu plus clair et plus compréhensible. En plus de faire participer les utilisateurs aux premières étapes du processus, les consultations et les tests les rendent plus conscients du règlement et jouent un rôle de marketing. Ils accroissent aussi peut-être l'engagement vis-à-vis du règlement, les utilisateurs ayant pris part à tout le processus.

Bien que de futurs projets en lisibilité prendront sans doute moins de temps, il serait irréaliste de penser que trois mois peuvent suffire. Un certain nombre de facteurs sont à considérer (où en est rendu le développement des politiques, longueur du document, nombre de parties intéressées etc.). Il faut en outre prévoir suffisamment de temps pour faire les observations et élaborer et exécuter les tests d'utilisation.

Compte tenu des résultats des tests d'utilisation et des observations, les lois et les règlements lisibles en valent, semble-t-il, la peine. Quoique l'élaboration d'un règlement en fonction de la lisibilité puisse coûter plus cher, (en raison des consultations et des tests d'utilisation), il en découle un certain nombre d'avantages et d'économies.

- La nécessité de rédiger des documents explicatifs complémentaires est moindre.
- Comme le règlement est de meilleure qualité, il n'est pas nécessaire de le réviser aussi souvent.
- Moins de temps sera consacré à répondre à des questions au sujet du règlement.
- Les consultations permettent aux rédacteurs de mieux comprendre le contexte, d'où une rédaction plus éclairée.
- Comme les utilisateurs participent à l'élaboration, le règlement devrait être de meilleure qualité et il devrait en ressortir un engagement plus grand.
- Les tests d'utilisation permettront de vérifier si le règlement est bien compris et s'il a des lacunes.

ANNEXE A

Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs

Étude de base

Historique

Le ministère de la Justice (Section du Bureau du Conseil privé, Programme VEIJ, Recherche sur l'accès à la justice), la Division des affaires réglementaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Direction des explosifs du ministère des Ressources naturelles se sont concertés pour récrire une partie du *Règlement sur les explosifs* selon les principes de la lisibilité et pour tester et évaluer l'approche suivie. Le projet-pilote, intitulé *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs*, permettra de dégager les avantages et les désavantages de la rédaction des lois en un langage que peuvent comprendre le principal groupe d'utilisateurs et le grand public.

Les dispositions sur les pièces pyrotechniques en cause (communément appelées feux d'artifice familiaux) sont difficiles à comprendre et mal organisées; les intéressés ont de la difficulté à s'y conformer. On a donc décidé de récrire le règlement, et l'occasion est tout indiquée pour appliquer les notions de la lisibilité. La politique sur les coûts-avantages (tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur du fédéral) sera ensuite établie à l'égard de la rédaction des règlements et, éventuellement, des lois selon les principes de la lisibilité.

Le 1^{er} mai, un chercheur et deux rédacteurs ont amorcé les consultations avec Ressources naturelles, des fabricants-importateurs, des distributeurs et des détaillants. Il s'agissait de dégager les problèmes de conformité et les questions dont la nouvelle rédaction devait tenir compte. L'exercice servira à fixer les principes de base du règlement révisé et, le cas échéant, à les appliquer.

Suivent les constatations faites jusqu'à maintenant sur les consultations, ce que les intéressés doivent savoir au sujet du règlement, les questions à régler, les modifications à apporter au règlement et les étapes à venir du projet.

Consultations

Des consultations ont été tenues avec des représentants du secteur des pièces pyrotechniques au Canada, soit des inspecteurs, des importateurs, des distributeurs et des détaillants. Elles avaient pour objet :

- de mieux comprendre le réseau de distribution au Canada et d'identifier les principaux intervenants;
- de trouver des statistiques sur les ventes et les accidents;
- de recueillir des renseignements sur les problèmes liés aux pièces pyrotechniques et le règlement connexe;

- de déterminer si les particuliers aux divers échelons connaissent le règlement existant et s'ils s'y conforment.

Voici ce qui résulte des consultations.

1. Inspecteurs

Une entrevue a eu lieu avec des représentants de Ressources naturelles, y compris des inspecteurs des explosifs régionaux. Deux inspecteurs y ont assisté en personne (Ontario, Atlantique), deux ont répondu par écrit (Pacifique, Ouest) et un dernier a assisté à une rencontre ultérieure (Québec). Voici les principaux commentaires recueillis.

- Il n'y a pas assez d'inspecteurs - seulement cinq régionaux - et ils passent très peu de temps sur les pièces pyrotechniques-consommateurs. Ils s'occupent surtout des explosifs de sautage. Ils se concentrent sur les emplacements à risque élevé et effectuent les autres inspections s'il leur reste du temps.
- Les grands fabricants-importateurs observent le règlement, c'est aux échelons inférieurs que l'inobservation se manifeste (les revendeurs). Les renseignements clés, semble-t-il, ne passent pas du distributeur au dépanneur. Le manque de ressources empêche de connaître l'étendue du problème.
- Bien souvent, les dépanneurs et les consommateurs ne connaissent pas le règlement. Chez les détaillants, les manquements les plus fréquents ont trait aux ventes aux mineurs et à l'entreposage et à l'exposition des pièces pyrotechniques. Les consommateurs ignorent la loi et manquent de bon sens, par exemple, ils laissent les enfants jouer sans surveillance. La sensibilisation du public peut aider à régler ces problèmes, mais il faudra toutefois le faire dans d'autres langues en plus des langues officielles.
- C'est en Colombie-Britannique que la contrebande est la plus répandue, mais elle apparaît de plus en plus manifeste dans les autres provinces.
- Les lois provinciales et les arrêtés municipaux reprennent généralement les exigences du règlement fédéral, mais sont souvent plus rigoureux.
- Le coût cumulatif des dommages dus aux pièces pyrotechniques est important, mais il est réparti entre tant de courtiers et de compagnies d'assurances qu'il n'est pas apparent.
- Il n'existe pas de statistiques officielles fiables sur les accidents au Canada (certaines pour les É.-U), mais beaucoup d'anecdotes circulent. Ils croient qu'un grand nombre de petits accidents ne leur sont pas signalés. À leur avis, le nombre d'enfants défigurés dans une année est supérieur aux nombre d'accidents du même genre qui surviennent en 10 ans dans l'industrie du dynamitage.
- L'interprétation du règlement existant est difficile, car il est vague, d'où le principal problème des inspecteurs - normes d'application difficile à contrôler.

2. Fabricants-importateurs

Au Canada, les trois grands fabricants-importateurs sont HANDS Fireworks Inc. (fabricant), BEM Fireworks et Ampleman (importateurs). Une rencontre a eu lieu avec l'un des importateurs. Voici ce qui en est ressorti.

- Il y a très peu d'accidents au Canada (moins de cinq par année, à comparer à 10 000 aux É.-U.) en raison des normes de sécurité de fabrication les plus élevées au monde.
- Les grands problèmes sont : vente non autorisée (p. ex. produits de fabrication chinoise introduits en contrebande des É.-U.), ce qui est dangereux; manque de connaissances (chez les consommateurs qui ramènent des marchandises illégales des É.-U. et chez les fonctionnaires, soit les agents de douanes, de police, etc.); vente aux moins de 18 ans.
- Il fournit un produit haut de gamme, explique le règlement aux acheteurs (surtout des distributeurs) et fournit des renseignements sur l'utilisation sécuritaire (avis interdisant de fumer et sur la limite d'âge, affiche décrivant les effets des pièces pyrotechniques).
- Sa compagnie livre aux clients, en respectant le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses.
- Les emballages comprennent des blisters et des pellicules rétrécissables qui limitent l'accès et qui, à son avis, pourraient suffire à rendre les marchandises inaccessibles au public, comme l'exige le règlement.
- Un programme de sensibilisation s'impose sur l'utilisation des pièces pyrotechniques au moment où celle-ci est permise.
- Le fait que les municipalités fixent différentes périodes pour la vente nuit à la sécurité, car les consommateurs achètent les pièces pyrotechniques et les gardent pour plus tard. La vente devrait être permise à longueur d'année ou interdite complètement.

3. Distributeurs

Il semble y avoir deux types de distributeurs - ceux qui ne vendent que des pièces pyrotechniques et ceux qui vendent des nouveautés, notamment les pièces pyrotechniques (les revendeurs). Leurs gros clients diffèrent également : clubs philanthropiques, succursales de grand magasin, magasins de détail. Des rencontres individuelles ont été tenues avec quatre distributeurs. Voici les principales constatations.

- Ils disent tous qu'il y a très peu d'accidents au Canada vu la qualité des produits et la rigueur du règlement.
- Bien que certains fabricants-importateurs vendent des produits d'excellente qualité, d'autres sont moins difficiles.
- Les problèmes relevés comprennent : diverses interprétations du règlement; consommateurs mal renseignés; dispositions du règlement excessives, par exemple les étinceleurs doivent être expédiés comme des marchandises dangereuses; vente aux mineurs; marchandises illégales introduites au Canada; manque d'inspecteurs.
- Les distributeurs semblent se conformer au règlement (en outre, ils fournissent manuels, affiches et information à leurs clients), mais on ne peut en dire autant de certains revendeurs, surtout parmi les moins bien établis.

- Les rapports avec les fabricants-importateurs semblent très bons, certains fournissent de leur propre chef maints renseignements sur les produits et la sécurité; ils offrent par exemple un cours spécialisé.

4. Détaillants

Il existe deux types de détaillants : les clubs philanthropiques et les magasins de détail. Il s'agit surtout, dans le premier cas, d'organismes de bienfaisance effectuant leurs ventes à partir de remorques une ou deux semaines par année (ce type de vente semble inconnu au Québec). Les coordonnateurs de trois de ces clubs ont rencontré l'équipe individuellement. De plus, des entrevues individuelles ont été tenues avec 14 répondants de magasins de détail dans la région d'Ottawa-Hull et les environs. Les réponses varient considérablement.

Clubs philanthropiques

- Ils n'effectuent leurs ventes que pour un seul congé férié, par exemple la fête de Victoria, mais réalisent un chiffre d'affaires assez important (10 000 \$ brut).
- Ils connaissent bien le règlement (p. ex. interdiction de fumer, limite d'âge, entreposage, exposition) et semblent s'y conformer fidèlement. Ils reçoivent souvent la visite du chef de police ou des pompiers local.
- D'après eux, les principaux problèmes sont : vendeurs non autorisés offrant des marchandises illégales ou non sécuritaires; manque de clarté du règlement (doit être plus précis); inobservation chez les vendeurs (vente aux enfants); clients ne connaissant par les produits; description des produits imprécise; emballages qui pourraient être plus sécuritaires.

Magasins de détail

- En général, ils vendent en petites quantités, (300 \$ à 600 \$ par année), sauf au Québec (1 500 \$ à 2 000 \$) où la vente est autorisée à longueur d'année.
- Ils connaissent certaines exigences réglementaires (limite d'âge, interdiction de fumer), mais non certaines autres (entreposage, exposition). Ils ont également tendance à ne pas respecter les exigences visant l'entreposage (lieu d'entreposage non nettoyé et mal ventilé) et l'exposition (pièces pyrotechniques accessibles au public).
- Les grands problèmes qu'ils ont relevés sont : enfants qui tentent d'acheter des pièces pyrotechniques; contrebande et ventes illégales; parents ne surveillant pas leurs enfants; consommateurs mal renseignés.

Ce que les intéressés doivent savoir

La partie qui suit fait état de ce que les différents groupes au sein de l'industrie doivent savoir au sujet du règlement, de l'intérêt qu'ils portent à l'industrie et de ce que le règlement devrait exiger d'eux.

Inspecteurs - ce qui comprend d'autres fonctionnaires : pompiers, policiers, agents de douanes - doivent connaître la réglementation ayant trait aux pièces pyrotechniques, entre autres les variations entre arrêtés municipaux. Ils portent un grand intérêt à l'industrie parce qu'ils contrôlent l'application du règlement. Le projet doit être rédigé de façon qu'ils puissent interpréter le règlement et en contrôler l'application correctement et uniformément. Une partie complémentaire pourrait prévoir la diffusion des renseignements aux individus à tous les échelons de la filière.

Fabricants-importateurs - doivent connaître le règlement en ce qui a trait à la fabrication, l'achat, l'importation, le transport, la manutention et l'entreposage. Les importateurs doivent s'assurer que les emballages sont conformes aux normes canadiennes, ils doivent donc être renseignés sur le règlement applicable et les renseignements à indiquer sur les produits (mentions bilingues, mode d'emploi). De surcroît, comme les fabricants-importateurs vendent leurs produits aux distributeurs, ils doivent être au fait des dispositions réglementaires visant la vente (quantités) et l'expédition des pièces pyrotechniques aux clients. Certains ont des points de vente et doivent par conséquent connaître les dispositions réglementaires portant sur l'exposition et la vente au public.

Ils sont les principaux intéressés. Le fait qu'ils peuvent être tenus responsables d'accidents découlant de produits défectueux les incite à respecter le règlement. Ce qui explique pourquoi ils sont probablement, après les inspecteurs, ceux qui le connaissent le mieux. Le règlement devrait exiger qu'ils concourent à l'utilisation sécuritaire en s'assurant que les renseignements parviennent aux groupes des échelons inférieurs de la filière. Comme ils sont à la tête de la filière et faciles à identifier, ils sont les premiers à recevoir la visite des inspecteurs.

Distributeurs - doivent connaître le règlement pour ce qui est de l'achat, de la manutention, de l'entreposage, de la vente et du transport. Leur intérêt est sans doute moins grand, en particulier les revendeurs, que les fabricants-importateurs du fait que les pièces pyrotechniques ne sont pas nécessairement les seuls produits qu'ils distribuent et ne représentent pas leur principale source de revenus. Des inspections sont faites chez les gros distributeurs autorisés, mais sont plus rares chez les plus petits qui ne sont pas aussi faciles à identifier. Après avoir reçu des fabricants-importateurs les renseignements pertinents sur le règlement, les distributeurs devraient être tenus par règlement de les transmettre aux détaillants. Des motifs économiques les incitent toutefois à ne pas aviser les détaillants des dangers liés aux produits ou des dispositions réglementaires visant l'entreposage et l'exposition, car cela pourrait nuire aux ventes (si c'est trop difficile, on n'achète pas).

Détaillants - devraient connaître le règlement en ce qui a trait à l'achat, la manutention, l'entreposage, l'exposition et la vente. Ils ont un intérêt moins grand dans l'industrie que les distributeurs, car ils vendent des quantités relativement petites. Chez les dépanneurs, par exemple, les pièces pyrotechniques ne sont qu'un produit parmi tant d'autres et ils ne représentent qu'une des sources de revenus des clubs philanthropiques. Certains arrêtés municipaux

interdisent la vente au détail plus d'une ou deux semaines par année. À cause du manque de ressources, les inspecteurs se rendent rarement dans les magasins de détail, ce qui rend le contrôle d'application difficile. Les détaillants devraient recevoir des distributeurs les renseignements pertinents sur le règlement et celui-ci devrait les obliger à suivre des pratiques d'entreposage et d'exposition sécuritaires et à transmettre les renseignements sur la sécurité aux consommateurs par voie d'affiches ou de dépliants.

Consommateurs - devraient connaître les dispositions du règlement en matière d'achat, de manutention et d'entreposage ainsi que les renseignements de base sur la sécurité concernant l'utilisation (p. ex. surveillance des enfants). Ils s'intéressent peu à l'industrie, n'étant qu'acheteurs. Le seul motif qui les pousse à respecter le règlement est le risque d'accident découlant du non-respect. On ignore toutefois dans quelle mesure ce groupe connaît les risques d'une mauvaise utilisation. Les consommateurs devraient lire les renseignements sur la sécurité, suivre le mode d'emploi, surveiller les enfants et faire usage de bon sens lorsqu'ils utilisent des pièces pyrotechniques. Il y aura peut-être lieu de sensibiliser le public aux aspects touchant la sécurité.

Questions

On a jugé que les questions suivantes sont liées au *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs* :

1. **Modification du règlement** - Y a-t-il lieu de :
 - a. modifier le règlement en substance (ajouts, retraits, changements, subdivision) ?
 - b. clarifier le libellé des normes existantes ?
2. **Compréhension** - Y a-t-il lieu de :
 - a. sensibiliser les divers groupes, soit les inspecteurs-fonctionnaires, fabricants-importateurs, distributeurs, détaillants, consommateurs ?
 - b. fournir des renseignements dans des langues autres que le français et l'anglais ?
 - c. fournir de la formation spécialisée aux vendeurs ?
3. **Contrôle d'application** :
 - a. quels sont les problèmes les plus fréquents (p. ex. contrebande, non-respect visant l'entreposage, l'exposition, les limites d'âge, etc.) ?
 - b. faut-il contrôler davantage l'application du règlement chez les différents groupes ?
 - c. le contrôle sélectif est-il nécessaire et quel en serait l'ordre de priorité ?
 - d. faut-il accroître le nombre d'inspecteurs ?
4. **Écarts régionaux** :

- a. y a-t-il lieu d'examiner les divergences entre la réglementation du fédéral, des provinces et des municipalités ?

5. **Analyse coûts-avantages :**

- a. les accidents et les incendies mettant en cause les pièces pyrotechniques posent-ils un problème au Canada ?
- b. la fiche de sécurité peut-elle être améliorée ?

Changements proposés au règlement

- Restructurer « l'architecture » du règlement existant.
- Rendre la terminologie plus précise pour assurer une interprétation uniforme.
- Combler les lacunes dans la chaîne des responsabilités et des obligations.
- Rendre le règlement plus convivial.

Prochaines étapes

1. Décider des révisions à apporter au règlement existant
2. Rédiger un nouveau règlement
3. Déterminer la méthode d'application des test d'utilisation
4. Mener des tests sur le nouveau règlement (à-propos, compréhension)
5. Examiner les résultats des tests
6. Réviser le règlement
7. Examiner l'efficacité du règlement révisé (p. ex. le contrôle d'application est-il plus facile, les groupes comprennent-ils mieux le règlement, est-il plus facile de s'y conformer, l'observation est-elle meilleure, les groupes sont-ils satisfaits) et d'une partie sur la sensibilisation (les groupes connaissent-ils mieux le règlement, l'observation est-elle meilleure, y a-t-il moins d'accidents, les renseignements sont-ils transmis de façon plus fréquente)
8. Rédiger le rapport final

Rédigé par S. Trevethan

ANNEXE B

Cette annexe n'est pas disponible
présentement

ANNEXE C

Cette annexe n'est pas disponible
présentement