

**GROUPE DE RÉFÉRENCE SUR LES ACTIVITÉS DE
RÉGLEMENTATION
2^e RÉUNION**

**Ottawa Marriott, Salon Wellington
le 7 septembre 2005**

**Rapport commandé
par le Bureau du Conseil privé**

Table des matières

Sommaire.....	i
Partie 1 – Introduction.....	2
Mot de bienvenue.....	2
Présentation de l’ordre du jour.....	2
Avis reçus touchant la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation.....	2
Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente	3
Partie 2 – Examen de la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation.....	4
Notre engagement envers les Canadiens.....	4
Champ d'application et analyse de la réglementation.....	8
Responsabilités relatives à la planification et rapports aux Canadiens	17
Sections IV à VIII	17
Allocation appropriée des ressources analytiques	17
Partie 3 – Récapitulation des opinions de la journée.....	19
Partie 4 – Conclusions et prochaines étapes.....	20
ANNEXES	
Questions et réponses	21
Liste des participants.....	27

Sommaire

En février 2005, le gouvernement du Canada a convenu d'examiner la politique fédérale existante sur la réglementation et d'élaborer une proposition visant à améliorer le système de gouvernance régissant l'élaboration, la mise en œuvre, l'examen et l'évaluation de la réglementation. Le Groupe de référence sur les activités de réglementation est un élément clé d'une stratégie de consultation détaillée sur les efforts déployés par le gouvernement pour élaborer cette proposition.

Le Groupe a tenu sa première réunion le 13 juillet 2005. Il s'est réuni une deuxième fois le 7 septembre 2005, à l'hôtel Marriott, à Ottawa.

Cette seconde réunion visait à mettre au point l'ébauche de Directive sur les activités de réglementation et à concilier divers points de vue sur des questions clés. Samir Chhabra, analyste des politiques, Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente, du Bureau du Conseil privé, a fourni de l'information touchant les avis exprimés sur la Directive jusque-là dans 29 mémoires provenant de groupes d'intérêts publics, d'associations de gens d'affaires et de l'industrie, des gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres intervenants. Daniel Wolfish, analyste des politiques, Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente, du Bureau du Conseil privé, a exposé le but et la teneur de la Directive, le chemin critique à venir et le rôle du Groupe de référence à la réunion. Celui-ci a ensuite entrepris un examen section par section de la Directive.

Les discussions, dirigées par une animatrice, ont été axées sur l'orientation définie par l'« engagement envers les Canadiens », sur le champ d'application de la Directive, sur les responsabilités touchant l'analyse de la réglementation, sur les responsabilités des organismes centraux et sur l'allocation des ressources. Les participants ont notamment signalé l'importance de l'apport du Parlement au processus d'élaboration des règlements. D'autres discussions ont porté sur les idées de « problème » et de « question de politique publique », d'« intérêt public » et de « bien public », sur les questions de fond et de processus, sur la question de savoir si la Directive devrait comprendre une définition de la réglementation, et sur le besoin de clarté des idées et du langage, car la Directive est destinée tant au public canadien qu'aux fonctionnaires.

La troisième et dernière réunion du Groupe de référence sur la réglementation est prévue pour la fin de novembre ou le début de décembre.

Dominique Dennery, présidente de Dennery Ressources, était l'animatrice. Lise Legault a rédigé le rapport.

Partie 1 – Introduction

MOT DE BIENVENUE

George Redling, secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat des affaires réglementaires et décrets du Conseil, Bureau du Conseil privé, souhaite la bienvenue aux participants et les remercie de leurs commentaires touchant la première ébauche de la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation. Il leur rappelle que le rôle du Groupe de référence consiste à aider à établir correctement la Directive en vue de l'élargissement des consultations publiques, à concilier des points de vue divers dans la mesure du possible et à donner des conseils aux ministres. Il fait le point sur les activités poursuivies depuis la réunion de juillet du Groupe de référence. Il fait mention des entretiens téléphoniques bilatéraux tenus avec certains des membres du Groupe en prévision de la présente réunion.

M. Redling signale que quelque 160 fonctionnaires d'Ottawa et des bureaux régionaux examineront l'ébauche de directive et la commenteront au cours d'une réunion interministérielle prévue pour le 8 septembre 2005. Il mentionne que les avis du Groupe de référence orienteront les consultations publiques qui se tiendront en octobre et en novembre dans certaines villes du Canada, et que les commentaires alors exprimés seront communiqués au Groupe lors de sa prochaine réunion. Il termine en faisant remarquer que la réunion d'aujourd'hui est fondamentale et marque le début d'un processus de consultation plus large destiné à fournir les meilleurs avis possibles collectivement aux ministres pour leur permettre de prendre les meilleures décisions possibles.

Les questions et réponses figurent à l'annexe A.

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DU JOUR

Dominique Dennery, animatrice, souhaite la bienvenue aux participants et leur expose le processus de la réunion d'aujourd'hui. Elle souligne l'importance de recevoir leurs meilleurs avis et leur rappelle que les consultations ne visent pas la réalisation d'un consensus et que l'on prendra note des opinions dissidentes, mais que l'on encourage la conciliation des points de vue.

Avis reçus touchant la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation

Présentateur : Samir Chhabra, analyste des politiques, Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente, BCP

L'exposé de Samir porte sur les réactions des intervenants à l'élaboration de la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation. Le BCP a reçu au total 29 mémoires de groupes d'intérêts publics, d'associations de gens d'affaires et de l'industrie, de ministères des gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres parties. La majorité des répondants manifestent un appui général pour le renouveau fondé sur les principes et les objectifs de la

réglementation intelligente. Samir passe en revue les questions posées et les réponses fournies dans les mémoires touchant les points forts et les limites de la politique de réglementation actuelle, les principes et les objectifs, et les exigences stratégiques nécessaires pour renforcer la gouvernance en matière de réglementation, ainsi qu'au sujet de la coopération internationale. Il signale que, dans l'ensemble, les gouvernements provinciaux et territoriaux appuient fermement la réglementation intelligente et les recommandations du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI). Il passe également en revue les réactions reçues jusqu'ici d'autres ministères fédéraux. Il souligne par ailleurs certains des messages clés du Groupe de référence et fait mention d'une ou deux questions en suspens qu'il importe de traiter aujourd'hui. Il explique que l'ébauche de directive comprend une nouvelle section sur l'évaluation de son incidence sur la société, l'environnement et la santé, mais qu'elle n'expose pas encore la façon de classer les objectifs sociaux et économiques en ordre de priorité. On appuie également, dans l'ensemble, l'exploration du contexte international pour recenser les pratiques exemplaires, mais la question de savoir comment ou quand adopter celles-ci reste en suspens. Le BCP essaie d'établir clairement dans l'ébauche de directive que la loi habilitante doit définir l'orientation de la réglementation. On nous dit en outre que la Directive pourrait aller au delà de la gestion des risques pour intégrer une optique de développement durable. Le BCP a essayé de suivre cet avis, et les réactions du Groupe de référence sur ce point seront capitales.

Les questions et réponses figurent à l'annexe A.

Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente

Présentateur : Daniel Wolfish, analyste des politiques, Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente, BCP

L'exposé de Daniel porte essentiellement sur le but et la teneur de la Directive du gouvernement, sur le chemin critique à venir et sur le rôle du Groupe de référence à la réunion d'aujourd'hui. Il explique les quatre buts essentiels de la Directive comme suit : 1) faire connaître aux Canadiens l'engagement du gouvernement à protéger la santé et la sécurité et ménager des conditions propices à une économie novatrice; 2) assurer aux Canadiens l'information et les possibilités voulues pour participer à l'élaboration des règlements; 3) faire connaître aux fonctionnaires leurs rôles et leurs responsabilités en matière de réglementation; 4) assurer aux ministres l'information nécessaire pour leur permettre de prendre des décisions judicieuses. Il fait mention des cadres analytiques, des outils et des processus, et il compare la politique de réglementation de 1999 avec la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation. Il fait également mention des principes directeurs, de l'approche du cycle de vie et des responsabilités des ministères et des organismes. Il donne des renseignements sur les prochaines étapes relativement aux consultations auprès des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, d'autres ministères fédéraux et du public, sur les conseils aux ministres et sur le plan de mise en œuvre.

Daniel propose les questions suivantes : 1) la Directive reflète-t-elle la bonne orientation stratégique ? 2) les responsabilités des ministères et des organismes les aident-elles à remplir l'engagement du gouvernement envers les Canadiens ? 3) le but de la Directive est-il clair ? 4) de quoi la collectivité fédérale de la réglementation a-t-elle besoin pour appliquer avec succès la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation ?

Les questions et réponses figurent à l'annexe A.

Partie 2 – Examen de la Directive du gouvernement sur les activités de réglementation

NOTRE ENGAGEMENT ENVERS LES CANADIENS

Cette discussion dirigée par l'animatrice porte sur la section intitulée « Notre engagement envers les Canadiens ».

[Note du traducteur : À moins d'indication contraire, les lignes et pages citées renvoient à la version anglaise.]

En ce qui concerne le **paragraphe introductif**, les participants font les remarques suivantes :

- ✓ on se demande si le titre de la section devrait être « Notre engagement **envers les** Canadiens » ou « Notre engagement **en faveur des** Canadiens »
- ✓ il faut établir clairement le lien entre la réglementation (législation subordonnée) et la loi habilitante dès le début, plutôt qu'à la page 7 de la Directive
- ✓ il faut inclure une mention relative au soutien d'un processus démocratique
- ✓ il faut ajouter une mention relative à l'amélioration du niveau de vie et à la qualité de la vie
- ✓ au lieu d'utiliser l'énumération « les citoyens, les entreprises, les syndicats, etc. », on devrait employer « le public canadien » partout dans la Directive
- ✓ à la ligne 40, on préférerait utiliser l'expression « organisations non gouvernementales » au lieu du terme « intérêt public »
- ✓ on devrait faire mention du développement durable
- ✓ le terme « développement durable » est devenu trop contesté pour être utile; on devrait mettre l'accent sur la loi habilitante; procurer « les plus grands avantages globaux » n'est pas plus clair qu'« avantages nets »; le fait d'introduire dans la Directive des objectifs stratégiques de fond, par opposition aux objectifs de processus, présente des problèmes

Servir l'intérêt public

Les participants examinent si l'expression « intérêt public » devrait être remplacée par « bien public ». Ils font les remarques suivantes :

- ✓ l'emploi de « groupes d'intérêts publics » a parfois une connotation négative; nous servons le bien public plutôt que l'intérêt public
- ✓ c'est par tradition qu'on parle de l'« intérêt public », quoique cela soit contesté, car on ne peut pas définir en termes positifs ce qui est dans l'intérêt public
- ✓ la protection de divers biens publics est un rôle plus positif pour la réglementation
- ✓ le bien public est très important et il devrait remplacer l'« intérêt public »
- ✓ le principe consistant à « servir l'intérêt public » est large et pourrait être remplacé par « protéger le droit des individus »

- ✓ la réglementation doit être pertinente et servir les intérêts des institutions ainsi que des clients qu'elle vise à aider, et servir le bien public dans son ensemble; il faut expliquer aux Canadiens que la réglementation les avantagera et qu'elle n'est pas seulement un moyen de contrôle

Inspirer la confiance

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ les deux premiers principes sont axés sur les buts, et les autres sont normatifs; la question est de savoir comment inspirer la confiance; la Directive reflète ce qui a été dit par les participants et exprimé dans les mémoires que le BCP a reçus

Soutenir une économie de marché équitable, compétitive et novatrice

Il y a divergence de vues sur la question de savoir si ce principe devrait être conservé ou supprimé. Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ ce principe n'a pas sa place dans cette section, car c'est un objectif, et non un principe directeur; si on le conserve, il faudrait faire mention d'une économie « durable »
- ✓ ce principe vise seulement un genre de réglementation
- ✓ ce principe est important et devrait être conservé
- ✓ la réglementation n'a pas pour but de restreindre l'activité économique, mais elle peut avoir cet effet

Prendre des décisions fondées sur des données

Il y a divergence de vues sur la question de savoir si les décisions devraient être fondées sur « des données » ou sur « une justification », et si ce principe devrait être conservé ou supprimé. Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ ce principe devrait être supprimé, car il y a eu des cas où le gouvernement a présenté la prise de décisions fondées sur des données comme une « règle d'or »
- ✓ que l'on utilise « données » ou « justification », le principe devrait être conservé, car on a besoin de données indiquant que la réglementation aidera à remédier au problème ; cela fournit une justification pour déterminer le comportement du public (p. ex., mesures législatives sur le port de la ceinture de sécurité, alcoolémie)
- ✓ on soutient un principe s'appuyant sur une justification ou sur des données, car le gouvernement n'établit pas de règlements pour le plaisir de la chose; il faut savoir comment nous allons passer de l'état actuel des choses à une nouvelle situation
- ✓ le principe de la prise de décisions fondées sur des données devrait être conservé, mais il devrait faire mention du principe de précaution pour soutenir le développement durable dans son ensemble
- ✓ il existe un continuum, et le terme « données » en soi prête à confusion; il faut l'expliquer ou le préciser du point de vue de ce qui est à propos pour assurer la prise de décisions éclairées

Renforcer la souplesse du système de réglementation

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ dans la version française de la Directive, à la ligne 68, on préfère remplacer les mots « des examens gouvernementaux et publics » par « des indicateurs de comparaison avec d'autres législations »

Faire preuve de responsabilité envers les Canadiens

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ il faut désigner un service ou une personne à titre de responsable
- ✓ il faut mieux définir ce principe
- ✓ un autre point important, à part l'analyse des coûts et des avantages et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix possible, est la suffisance de la réglementation et la question de savoir si la réglementation actuelle suffit à remplir le but de la loi ou non; une plus grande quantité de règlements pourrait être nécessaire

Promouvoir une coopération et des processus efficaces

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ il faut supprimer ce principe ou clarifier « processus efficaces »
- ✓ il faut expliquer pourquoi ce principe favorisera le bien public

Autres points soulevés par les participants :

- ✓ le premier principe devrait être que les règlements sont efficaces pour atteindre les buts pour lesquels ils ont été pris
- ✓ il faut inclure l'opportunité en tant que principe directeur
- ✓ il faut inclure un principe sur l'utilisation d'un langage clair et sur la simplicité
- ✓ un mécanisme d'appel est essentiel au processus
- ✓ il faut signaler dans la Directive que la réglementation n'est pas le seul outil et qu'il existe d'autres moyens
- ✓ il faut examiner si les principes s'appliquent à la réglementation visant le gouvernement lui-même

Les participants discutent en outre les objectifs stratégiques de fond et les objectifs de processus par rapport à la Directive, et ils examinent si la section sur l'« engagement envers les Canadiens » devrait être conservée dans le document.

Ils font les remarques suivantes :

- ✓ les principes présentent des difficultés, et l'on confond les moyens et les fins

- ✓ la vérificatrice générale déclare s'inquiéter dans son rapport de ce que la politique de réglementation de 1999 met trop l'accent sur les objectifs économiques et qu'elle renferme des exigences qui peuvent être contradictoires; l'insertion dans la Directive d'objectifs stratégiques de fond, par opposition aux objectifs de processus, présente un problème
- ✓ les Canadiens auront des points de vue divergents, et le fait de donner la primauté à la législation plutôt que de chercher à formuler des objectifs stratégiques de fond pourrait permettre de produire un document plus clair
- ✓ on n'est pas d'accord sur les principes que le Cabinet a approuvés pour les consultations, et cela, ainsi que l'absence de consensus touchant cette façon de procéder, présente des difficultés
- ✓ il n'est pas facile de faire la distinction entre le fond et le processus, mais la Directive ne répond pas aux questions cernées par la vérificatrice générale
- ✓ les rédacteurs ont essayé de faire l'impossible pour affirmer qu'il n'existe pas de présomption en faveur d'une définition économique étroite de la réglementation, mais que celle-ci consiste en outre à promouvoir la réalisation de choses habilitantes et positives au sens social
- ✓ le document a pour objet de donner des avis sur la façon d'appliquer les règlements; le leadership stratégique reste la responsabilité du Cabinet
- ✓ on pourrait débattre longtemps des principes à conserver ou à supprimer, mais celui qui consiste à « soutenir une économie de marché équitable, compétitive et novatrice » devrait être conservé; la réglementation découle de la mise en équilibre de ce principe et de celui du bien public
- ✓ la section devrait faire mention du rôle du gouvernement dans la réglementation, laquelle a pour but de contrôler l'activité économique et de protéger le bien public (restreindre, protéger et promouvoir)
- ✓ l'« engagement envers les Canadiens » exprime bien ce qui n'était pas suffisamment étoffé dans la politique de 1999; la section comporte vraiment des moyens et une fin; les deux premiers paragraphes et les deux premiers principes sont axés sur les buts; les autres exposent des façons d'atteindre ceux-ci; avons-nous traité suffisamment des moyens qui reflètent les valeurs actuelles; la section reflète les questions soulevées par les participants que nous aurions négligées; elle reflète ce que les participants ont dit et les opinions exprimées dans les mémoires reçus par le BCP
- ✓ la section devrait être conservée dans le document; ce serait négligence de notre part de ne pas exposer l'engagement du gouvernement envers les Canadiens
- ✓ il faut souligner la responsabilité envers les Canadiens

- ✓ la section devrait être conservée dans le document, et elle ne peut pas être affaiblie; c'est une directive destinée aux fonctionnaires, et il vaut mieux errer dans le sens de l'abondance plutôt que de l'insuffisance des principes
- ✓ la section doit maintenir les détails; l'équilibre qu'elle cherche à établir est important

RESPONSABILITÉS DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES

Sections I et II - Champ d'application et analyse de la réglementation

Cette discussion dirigée par l'animatrice porte sur la section de la Directive du gouvernement qui traite de son champ d'application et de l'analyse de la réglementation.

1. CHAMP D'APPLICATION

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ le contexte politique et législatif de l'élaboration des règlements devrait être explicité
- ✓ à la ligne 81, la mention « propositions de politiques, de lois ou de règlements » devrait être clarifiée pour faire voir clairement que la Directive traite de l'élaboration d'instruments subordonnés
- ✓ il faut élargir le champ d'application pour inclure les quatre genres de règlements sociaux suivants : 1) les règlements réactifs, lorsqu'il existe un problème et que l'évaluation des risques et l'analyse des coûts et des avantages est pertinente; 2) les règlements préventifs, qui ne se fondent pas sur des risques et dans le cas desquels la gestion des risques est sans objet; ces règlements ont une justification, mais ils ne se fondent pas sur des données; 3) les règlements relatifs au développement durable; ceux-ci ont une justification, mais ils ne se fondent pas sur des données; 4) les règlements établissant des droits publics; ceux-ci ont aussi une justification, mais ils ne se fondent pas sur des données
- ✓ le but des règlements préventifs et prévisionnels inclut l'esprit de la viabilité et des droits publics; il faut donc noter que les quatre genres de règlements sociaux ne s'excluent pas l'un l'autre
- ✓ il faut mettre l'accent sur les « objectifs » des politiques publiques qui pourraient être préventifs, etc.
- ✓ il est difficile d'instaurer une définition plus précise de la réglementation
- ✓ à la ligne 83, on devrait lire « engagement », et non pas « engagements »
- ✓ à la ligne 93 et partout ailleurs dans le document, il faut être clair en ce qui concerne les « Canadiens », les « autres parties intéressées », et les « parties touchées »
- ✓ à la ligne 93, il faut employer une terminologie uniforme ou bien clarifier les termes tels que « consultations », « dialogue » et « participation »; il faut aussi refléter un continuum de participation
- ✓ à la ligne 99, il faut supprimer le terme « la mise à jour » relativement à la « mise à jour durable »

- ✓ à la ligne 101, l'évaluation et l'examen sont synonymes, et il faudrait ajouter les rapports à la liste
- ✓ il faut définir la responsabilité et les conséquences de l'évaluation et des rapports

2. ANALYSE DE LA RÉGLEMENTATION

A) Tenue de consultations ou d'un dialogue avec les Canadiens

Les participants signalent le besoin de faire mention de la consultation auprès du Parlement et de donner des directives générales aux ministères à cet égard, peut-être en exigeant une stratégie de communication. Le BCP a demandé des conseils additionnels sur ce point, à savoir si l'on entend faire participer le Parlement à toutes les initiatives de réglementation, ou s'il pourrait y avoir une façon plus générique d'obtenir sa participation. Une solution possible, suggère-t-on, consisterait à mettre tous les règlements à la disposition des parlementaires dès qu'ils sont prêts pour la publication préalable. Un autre participant propose comme solution de rechange que le Parlement examine les règlements en fonction de leurs caractéristiques communes, par exemple, les accords internationaux mis en œuvre uniquement par voie de règlement. Un autre participant souligne la difficulté d'établir des critères de sélection, et un autre demande si le BCP pourrait jouer un rôle à titre de point central dans ce domaine.

Les participants font en outre les remarques suivantes :

- ✓ il faut employer une terminologie uniforme ou établir clairement le sens des mots « consultation » et « dialogue »
- ✓ à la ligne 121, il faut faire mention de la loi établie à l'origine en réponse au problème
- ✓ aux lignes 115 et 119, il faut clarifier le sens des termes « faire participer » et « participation équilibrée »
- ✓ il faut définir plus clairement le processus touchant qui participe et à quelle étape; la stratégie de communication établit un lien avec la transparence ainsi qu'avec les processus de consultation et de participation
- ✓ à la ligne 105, le terme « Canadiens » est très large et pourrait être restreint si on parlait plutôt de consultations avec les « Canadiens touchés »
- ✓ le rapport du CCERI signale que, lorsque c'est à propos, la participation publique doit être soutenue financièrement pour permettre de fournir des conseils appropriés au gouvernement
- ✓ la consultation devrait être considérée comme un élément de la définition, du choix et de l'évaluation des mesures réglementaires
- ✓ à la ligne 92, il faut remplacer « on s'attend à ce que les ministères et les organismes observent » par « il incombe aux ministères et organismes d'observer »
- ✓ la ligne 137 pourrait être divisée en deux points-vignettes
- ✓ à la ligne 140, on devrait lire « pendant au moins trente jours... »
- ✓ le libellé de la ligne 144 semble suggérer que les obligations internationales sont équivalentes à des lois

B) Détermination et évaluation du problème

Les participants examinent s'il y a lieu ou non de remplacer le mot « problème » par le terme « question de politique publique », qui est déjà employé à la ligne 159. À cet égard, ils font les remarques suivantes :

- ✓ le terme « question de politique publique » devrait remplacer « problème », et la Directive devrait faire mention des différentes catégories de règlements pour lesquels l'évaluation des risques et l'analyse des coûts et des avantages sont pertinentes ou sans objet
- ✓ dans certains cas, le terme « question de politique publique » devrait remplacer « problème »; mais, dans le cas des règlements réactifs, l'emploi du mot problème est légitime
- ✓ l'emploi de « question de politique publique » est aussi approprié lorsqu'il existe un problème; la réaction est différente, mais les quatre catégories visent toutes des « questions de politique publique »; tout règlement s'insère dans la catégorie de « question de politique publique »
- ✓ il faut un préambule pour expliquer que, pour certains genres de règlements, la question de problème social ou environnemental se posera, ce qui, par conséquent, établit un lien avec l'idée de risque; le document devrait établir clairement qu'il traite seulement du genre de règlement pris en réponse à un problème qui présente un risque
- ✓ pour que la Directive soit équilibrée et souple, il faut mentionner les différents genres de règlements; la Directive met l'accent sur le genre de règlement qui répond à un problème, après quoi elle expose une méthode pour traiter les questions d'évaluation des risques et d'analyse des coûts et des avantages
- ✓ si la Directive tentait de traiter complètement les quatre genres de règlements et de méthodes, ce serait un document différent; le moins que l'on puisse attendre de la consultation du public est que le document fasse mention des quatre genres de règlements et précise que la justification sera différente dans chaque cas; la Directive pourrait ensuite traiter des règlements réactifs; ce point devrait être abordé dans le champ d'application et renforcé dans la section B. Cela satisferait à l'exigence minimale
- ✓ le document est imprégné de l'idée que nous ne devons pas produire de règlements qui entravent un climat d'investissement et de libre-échange; dans ce contexte, la réglementation est considérée comme négative; « question de politique publique » est la bonne expression, car elle ne juge pas d'avance qu'un règlement est bon ou mauvais
- ✓ on ne peut pas qualifier toutes les choses de « problèmes »; ce sont des « questions de politique publique » jusqu'à ce qu'elles soient jugées être des problèmes. S'il s'agit d'un problème réel ou d'un problème potentiel, il existe deux possibilités : ou bien le problème

exige un règlement, ou bien il exige autre chose qu'un règlement; or, la présente Directive traite des problèmes qui exigent un règlement

- ✓ il est à propos de remplacer le mot problème par « question de politique publique »; différents genres de règlements présentent des défis analytiques différents du point de vue du calcul des risques et de leur nature; la Directive orientera les actes des ministères et des organismes qui travaillent dans divers domaines stratégiques, et il faut arriver à un équilibre entre la concision et l'établissement de paramètres larges, et ne pas être trop normatif
- ✓ la section ne devrait pas confondre l'idée de problème avec celle de risque
- ✓ la ligne 156 devrait être formulée de manière à véhiculer une idée claire du risque
- ✓ à la ligne 170, il faudrait clarifier « soumettre les évaluations du problème à un examen externe... »
- ✓ il faut relier le contexte d'une activité réglementaire particulière à la loi qui a détecté le problème
- ✓ à la ligne 168, il y a plus que « la façon dont le public perçoit le problème » ou la quantification des risques; il y a la qualification des risques, en ce sens que les gens trouveront certains risques plus inacceptables s'ils sont indépendants de leur volonté plutôt qu'acceptés volontairement ou s'ils ont des conséquences catastrophiques plutôt que non catastrophiques
- ✓ « la façon dont le public perçoit le problème » n'a pas sa place ici
- ✓ à la ligne 169, il faudrait supprimer « lorsque c'est à propos »
- ✓ même lorsqu'il s'agit des droits publics, il y en a que nous inscrivons dans la loi et que nous protégeons par règlement; on peut appliquer l'analyse des risques à ces règlements, et la réglementation peut être prévisionnelle et préventive, ce qui entraîne l'idée d'incertitude
- ✓ il existe des risques dans tous les cas
- ✓ il n'est pas acceptable de donner la primauté à la présomption de risque
- ✓ il n'existe pas de consensus touchant l'idée que la quantification des risques constitue le fondement d'un système de réglementation

C) **Choix et évaluation des mesures de réglementation**

En ce qui concerne le *choix des instruments appropriés d'action gouvernementale*, les participants font les remarques suivantes :

- ✓ on devrait faire mention du système de normes canadien ou de l'utilisation des normes canadiennes à la page 5, sous la rubrique « Combinaison d'instruments », pour faire contrepoids à la ligne 247
- ✓ le gouvernement ne dispose pas de beaucoup d'autres instruments que les choix de règlements ou « l'honneur de scout »; on ne voit pas clairement quelle orientation cette section donne aux ministères
- ✓ la trousse d'outils s'accroît plutôt qu'elle ne diminue, et différents niveaux de gouvernement ont adopté des formules novatrices, dont des programmes volontaires, des mécanismes selon lesquels ils financent des activités et offrent des incitations à participer, des programmes dans le cadre desquels des industries se sont engagées volontairement à faire quelque chose, ou selon lesquels on conclut des ententes contractuelles avec des secteurs; cela ne constitue pas de la réglementation, mais il est implicite ou explicite qu'une réglementation sera établie en cas de non-conformité
- ✓ il faut penser à toutes les options et envisager d'axer la réglementation sur les 80 % des cas où la question a le plus d'effet
- ✓ on a affaire ici à une approche pangouvernementale ; si un ministère ne dispose pas du pouvoir voulu pour élaborer un instrument fiscal, par exemple, il devrait plaider sa cause et sensibiliser l'autre ministère responsable de l'élaboration d'un tel règlement
- ✓ il faut souligner l'évaluation de la responsabilité dans la combinaison d'instruments, car il existe une tendance à financer les groupes non gouvernementaux qui ne sont responsables envers personne
- ✓ les lacunes de réglementation sont possibles en raison de la confusion des compétences ou des rivalités interministérielles, et il faut moderniser l'idée de la responsabilité pour tenir compte du fait que les gouvernements forment de plus en plus des partenariats avec d'autres niveaux de gouvernement, avec des organisations non gouvernementales et avec de nouvelles entités qui débordent les cadres traditionnels des ministères
- ✓ à la ligne 192, le critère majeur est vraisemblablement de savoir si le règlement remplira le but de la loi, s'il atteint le plus efficacement l'objectif; on pourrait examiner s'il existe d'autres moyens d'atteindre l'objectif qui n'empiètent pas dans d'autres domaines, mais si nous cherchons à choisir la combinaison d'instruments appropriée, ce critère n'est pas le principal à envisager
- ✓ à la ligne 201, il faut prendre en compte les circonstances où il est nécessaire de réaliser l'universalité des normes; le fait qu'un produit peut atteindre certains niveaux de rendement n'indique pas nécessairement que les normes devraient être relâchées
- ✓ à la ligne 205, le mot « favorablement » devrait être supprimé

En ce qui concerne l'*évaluation des possibilités de coordination et de coopération*, les participants font les remarques suivantes :

- ✓ il faut renforcer la coordination par rapport à une approche pangouvernementale
- ✓ la Directive fait mention de la coordination tant interministérielle qu'intergouvernementale; la ligne 215 laisse supposer que l'on craint que la réglementation s'accroisse et ait des incidences négatives non intentionnelles
- ✓ il faut envisager comment aborder la coopération avec les Autochtones qui jouissent de l'autonomie gouvernementale

En ce qui concerne la **coopération à l'échelle internationale**, les participants font les remarques suivantes :

- ✓ à la ligne 251, supprimer « seulement lorsque des circonstances canadiennes particulières le justifient »
- ✓ à la ligne 244, on devrait remplacer « dans le cadre d'accords internationaux » par « dans le cadre du droit international, accords compris »
- ✓ la ligne 251 comprend ce qui est dit à la ligne 254
- ✓ à la ligne 205 ou à la ligne 247, il faut envisager la possibilité d'exploiter les examens et évaluations internationaux de technologies et de produits au lieu de créer un nouveau système canadien, et de tirer des enseignements des évaluations et examens effectués un peu partout dans le monde; il faudrait faire mention de l'incertitude quant à savoir si l'on peut compter sur certaines instances (p. ex., le G8, l'Union européenne) ou non
- ✓ il faut prendre en compte la différence entre la « coopération régionale » et la « coopération internationale »
- ✓ à la ligne 247, il faut ajouter « en mettant les évaluations en commun et en acceptant l'information empirique »
- ✓ à la ligne 199, il faut clarifier la portée restreinte de cette disposition, qui devrait être limitée aux dispositifs techniques et cas où il existe des barrières commerciales très évidentes et où des solutions visant à les supprimer ont été proposées. Si on utilise cette disposition de façon générale pour dire que les ministères doivent toujours mettre en place des normes de rendement plutôt que des normes relatives aux caractéristiques techniques dans les domaines de la politique sociale, de l'hygiène professionnelle et de la protection de l'environnement, cela sera interprété comme de la déréglementation

D) Analyse de l'incidence des options proposées

Évaluation des incidences sociales et environnementales

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ à la ligne 274, il faut en outre faire mention de maximiser les incidences environnementales et sociales positives des activités de réglementation
- ✓ à la ligne 279, il faut être uniforme et ajouter la santé, car il en est fait mention aux pages 10 et 12
- ✓ on se demande s'il faudrait dire explicitement que la réglementation ne devrait pas avoir d'incidences négatives sur d'autres groupes de personnes
- ✓ il faut donner des conseils plus directs aux ministères et aux organismes sur la façon d'évaluer les avantages et les coûts sociaux et environnementaux; il est plus facile de quantifier les coûts économiques que de quantifier les avantages et les coûts pour l'environnement et pour la santé; la Table ronde sur l'environnement et l'économie a été chargée d'aider le gouvernement à cet égard, et l'on pourrait peut-être en faire mention de quelque manière
- ✓ à la ligne 279, il faudrait clarifier l'expression « au même titre »
- ✓ à la ligne 279, on ne devrait pas faire mention des incidences économiques, car la Directive renferme toute une gamme de sauvegardes économiques, et cette section traite des incidences sociales et environnementales
- ✓ on se demande s'il est nécessaire de traiter des incidences sociales et environnementales et des incidences économiques sous des rubriques distinctes si l'on adopte l'approche du développement durable

Évaluation des incidences légales et des obligations internationales

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ aux lignes 307 et 308, il faut utiliser un langage plus général
- ✓ à la ligne 295, si les objectifs législatifs sont primordiaux, il ne suffit pas de s'assurer que la réglementation est autorisée par la loi; il faut en outre faire mention de la nécessité de s'assurer qu'elle remplit les objectifs; cet ajout devrait être fait à la page 11 également
- ✓ à la ligne 301, il faut ajouter « d'une manière aussi transparente que possible »; la raison pour laquelle nous exécutons les obligations internationales diffère des préoccupations intérieures, et les ministères devraient faire un effort pour préciser pourquoi la réglementation a été mise en œuvre
- ✓ à la ligne 307, remplacer « plus particulièrement » par « en ce qui touche les obligations commerciales »
- ✓ à la ligne 307, il existe de nombreuses obligations internationales, et la primauté de l'une sur l'autre n'a pas été établie

Évaluation des incidences économiques

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ à la ligne 324, on devrait en outre faire mention de maximiser les avantages de la réglementation
- ✓ à la ligne 324, rédiger à nouveau le texte de telle manière que les ministères soient tenus d'envisager si un fardeau réglementaire plus léger pourrait produire des résultats semblables
- ✓ à la ligne 329, insérer une mention portant qu'un régime de réglementation favorise une économie novatrice et durable, par opposition aux choses qu'il ne fait pas
- ✓ à la ligne 330, remplacer « à l'essentiel » par « au niveau visiblement nécessaire »
- ✓ à la ligne 334, le concept de compétitivité devrait être élargi (p. ex., création d'emplois)

Analyse des avantages et des coûts de la réglementation

- ✓ à la ligne 337, on devrait ajouter une mention destinée à assurer l'exécution d'une analyse au moment approprié pour montrer que les règlements ont atteint leurs objectifs, et les ministères devraient être obligés de comparer le coût effectif de leur mise en œuvre avec les coûts prévus

E) Planification de la mise en œuvre et de l'observation

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ à la ligne 359, il faut être plus clair, en ce sens que la première partie traite de la rédaction de la réglementation et que le reste de cette section fait mention de l'observation et de l'application
- ✓ à la ligne 363, il faut ajouter que la réglementation doit être conçue non seulement pour être facilement comprise, mais encore pour être interprétée de manière uniforme
- ✓ à la ligne 362, on se demande s'il est nécessaire de préciser que les règlements doivent être rédigés dans les deux langues officielles, puisque la *Loi sur les langues officielles* impose cette obligation; si cette mention est conservée, remplacer « ils doivent » par « il leur incombe »
- ✓ à la ligne 364, faire mention en plus des personnes qui doivent appliquer et observer les règlements
- ✓ il faut vérifier les lignes 368 à 371 avec le ministère de la Justice

- ✓ à la ligne 373, il faut faire mention tant de l'application que de l'observation
- ✓ à la ligne 381, il faut faire mention de l'opportunité de l'activité de réglementation
- ✓ à la ligne 386, il faudrait faire mention de l'application de la réglementation
- ✓ à la ligne 391, il faut faire mention des calendriers et des étapes clés

F. Mesure, évaluation et examen de la réglementation

Les participants expriment des opinions divergentes sur la question de savoir si les lignes 428 à 439 devraient être conservées dans le document.

Ils font les remarques suivantes :

- ✓ le but de la ligne 428 n'est pas clair; le texte devrait être formulé de façon neutre, ou il pourrait être supprimé. S'il est conservé, on devrait mentionner que le but premier de la réglementation est d'exécuter l'objet de la loi. La première évaluation consiste à déterminer si elle continue de faire cela. On ne peut pas usurper le rôle du Parlement dans la définition de l'objet de la loi. Tout ce que l'on peut faire, c'est d'évaluer si le règlement exécute cet objet de la manière la plus favorable à l'intérêt public
- ✓ la ligne 438 ne convient pas, et il faudrait la reformuler pour supprimer la tension entre les considérations sociales et économiques
- ✓ la ligne 438 devrait être conservée en raison du principe consistant à « soutenir une économie de marché équitable, compétitive et novatrice »; il existe des activités réglementées dans le cas desquelles nous voulons que les entreprises et les consommateurs aient accès à des biens et services de prix compétitifs
- ✓ le principe consistant à « soutenir une économie de marché équitable, compétitive et novatrice » devrait être supprimé; si on le conserve, il devrait être évalué
- ✓ il faut examiner si l'activité de réglementation actuelle reste pertinente dans un domaine de politique publique pour ce qui est de faire respecter des buts de politique publique énoncés dans une loi du Parlement au moyen des rôles du Conseil du Trésor ou du BCP ou d'un processus axé sur le cycle de vie et assorti d'une disposition de caducité; les ministères pourraient-ils déterminer le calendrier eux-mêmes; la preuve du succès de programmes de réglementation peut être plus longue à faire dans certains cas que dans d'autres; c'est un équilibre entre la centralisation et la décentralisation
- ✓ l'évaluation a différents sens; il faudrait décrire les exigences méthodologiques d'évaluations systématiques en profondeur; quels sont les destinataires principaux et secondaires des évaluations; il faut veiller à ce que les évaluations servent à quelque chose et à ce qu'il y ait responsabilité et conséquences

- ✓ la responsabilité est nécessaire; les mesures du rendement ne sont pas des outils de responsabilisation; il faudrait faire mention des délais dans la section; la ligne 428 devrait être conservée dans le document
- ✓ on appuie l'inclusion de la ligne 428 dans la Directive, car elle se rattache directement à la page 1; il faut un point de repère pour procéder à la vérification des règlements existants
- ✓ il faut des ressources pour les rapports

Section III RESPONSABILITÉS RELATIVES À LA PLANIFICATION ET RAPPORTS AUX CANADIENS

Les participants font les remarques suivantes :

- ✓ les résultats des évaluations devraient être rendus publics
- ✓ à la ligne 444, on devrait remplacer « parties intéressées » par « parties touchées »
- ✓ on devrait ajouter « et au Parlement » après « rapports aux Canadiens »

Sections IV à VIII

Cette discussion dirigée par l'animatrice porte essentiellement sur les responsabilités des organismes centraux, sur l'allocation des ressources et sur l'uniformité avec les autres politiques et lois fédérales

En ce qui concerne la section IV et le rôle du **Bureau du Conseil privé**, les participants font les remarques suivantes :

- ✓ il faut un leadership stratégique touchant la réforme de la réglementation, et il faut créer une collectivité professionnelle; on évoque l'idée d'une culture administrative commune autour de la réglementation intelligente
- ✓ le BCP a un rôle clé à jouer pour promouvoir le leadership stratégique à l'échelle pangouvernementale
- ✓ il faut renforcer la culture de la réglementation du point de vue des pratiques intelligentes; le BCP a un rôle à jouer en tant que centre d'expertise

En ce qui concerne la section V et le rôle du **ministère de la Justice**, les participants font les remarques suivantes :

- ✓ on devrait donner au ministère de la Justice une tribune pour fournir des avis, mais non pour éclipser le processus décisionnel; le mot clé ici est « avis »
- ✓ on se demande s'il serait possible de préciser dans la Directive que, lorsque les consultations effectuées auprès des intervenants ont débouché sur un consensus clair touchant la politique et le langage, le ministère de la Justice adoptera ce langage

En ce qui concerne la section V et le rôle du **Secrétariat du Conseil du Trésor**, les participants posent les questions suivantes :

Question : La responsabilité relative à la capacité incombe-t-elle au SCT ? Le SCT prend-il les décisions touchant l'affectation des ressources voulues afin que la fonction publique dispose de la capacité nécessaire pour que le processus de réglementation se déroule comme prévu ?

Réponse (BCP) : Le SCT a la responsabilité principale des évaluations et des décisions relatives aux programmes; c'est le ministère qui assure la gestion financière interne du gouvernement. Le secrétaire du CT soumet à l'examen et à l'approbation des ministres du CT des avis sur l'utilisation des fonds au sein des ministères et des programmes.

Question : Lorsqu'un plan d'observation et d'application qui accompagne un nouveau règlement est présenté, quel rôle joue le SCT pour assurer que les ressources voulues sont disponibles pour le mettre à exécution ?

Réponse (BCP) : Le ministère concerné doit évaluer s'il peut exécuter le plan dans le cadre de ses services votés; s'il ne le peut pas, il doit soumettre au Conseil du Trésor une présentation qui sera étudiée par les ministres du CT.

Question : Si la présentation est rejetée et que le ministère ne reçoit pas l'aide financière dont il a besoin, est-ce qu'il va de l'avant avec le règlement ou est-ce que celui-ci échoue ?

Réponse (BCP) : Le ministère devrait alors décider de l'ordre de priorité à établir dans l'affectation de ses ressources et si oui ou non le règlement sera financé à l'aide des crédits internes, et comment il réaffectera ses ressources. Les ministères ont toujours pu aller de l'avant avec leurs règlements et trouver les ressources voulues pour en assurer l'observation.

Section VI Allocation appropriée des ressources analytiques

Question : Aux lignes 552 à 570, a-t-on oublié d'inclure le cadre d'évaluation, de choix et de mise en œuvre des instruments d'action gouvernementale (mentionnés à la page 5) ?

Réponse (BCP) : Le cadre dont il est question à la page 5 devrait être mentionné à la section 8. Il s'agit de déterminer si nous allons énumérer tous les cadres ici ou si nous aurons seulement une phrase au cas où d'autres cadres seraient créés.

Partie 3 – Récapitulation des opinions de la journée

Pour clore la séance, Dominique demande aux participants d'exposer un ou deux points clés qu'ils souhaitent souligner. En plus des points qu'ils ont déjà signalés par courriel, ils font les remarques suivantes :

- ✓ il faut faire mention des normes ainsi que de la facilité d'interprétation et de la clarté
- ✓ il faut s'assurer que la Directive établit clairement qu'elle vise la législation subordonnée qui découle de lois, et inclure une définition de la réglementation
- ✓ l'élaboration de règlements ne devrait pas viser à soutenir une économie de marché équitable, compétitive et novatrice, à moins que l'on ait affaire à une loi axée sur ces buts
- ✓ il importe d'encourager l'innovation au Canada dans les secteurs en développement, et on appuie les principes tels qu'ils sont énoncés
- ✓ il faut souligner que la réglementation est un instrument de politique publique positif, qu'il existe plusieurs genres de règlements, que chacun a une justification et un but différents, et qu'il existe différentes façons de les appliquer et de les évaluer
- ✓ les règlements devraient être pertinents pour les personnes qu'ils touchent; il faut qu'ils soient compris et qu'il existe un mécanisme permettant à ces personnes de contribuer à leur élaboration
- ✓ l'un des buts de la réglementation est de protéger les Canadiens contre les conséquences négatives de l'activité économique
- ✓ on considère la section sur l'engagement envers les Canadiens comme un élément fondamental
- ✓ cette ébauche représente un nette amélioration par rapport à la directive de 1999; il faut s'assurer que, au moment où le travail de rédaction touche à sa fin, on dispose d'un solide plan de gestion du changement qui sera très important pour la formation; la capacité est également fondamentale; la réglementation est positive et joue un rôle habilitant, mais si l'on ne dispose pas des moyens voulus pour la mettre à exécution au moment opportun, cela influera sur la capacité de remplir l'« engagement envers les Canadiens »
- ✓ les sections relatives à l'engagement et aux principes sont fondamentales, et le document sera important pour communiquer un message, et cela est lié au changement de culture qui sera nécessaire
- ✓ le groupe s'est rapproché de son but principal, soit élaborer une politique solide et pratique touchant la mise en application de la réglementation ainsi que la mesure et l'évaluation de son incidence; nous ne pouvons pas revenir sur le pour et le contre de la

réglementation; les débats plus larges sur la réglementation se poursuivront; la Directive est principalement un document de politique administrative

Partie 4 – Conclusions et prochaines étapes

George Redling commente le taux de participation de 100 % aux deux réunions du Groupe de référence et remercie les participants de leurs remarques réfléchies et utiles. Il signale que le message du Groupe est que la section sur l'« engagement envers les Canadiens » est importante et devrait être conservée dans le document. Les opinions exprimées au sujet du principe consistant à « soutenir une économie de marché équitable, compétitive et novatrice », ajoute-t-il, seront examinées. Il souligne que le BCP examinera la possibilité d'attribuer un rôle aux parlementaires dans la Directive et qu'un projet relatif à une stratégie de participation du Parlement est en cours. Se reportant à la discussion relative aux termes « problème » et « question de politique publique », il signale qu'il comprend les limites que peut comporter le mot « problème », mais qu'il faudra peut-être approfondir cette discussion. Il déclare s'inquiéter des conséquences non intentionnelles possibles de la mise en application.

M. Redling confirme que la Directive est destinée à être un agent de changement qui s'adresse au public canadien et aux fonctionnaires. Il fait mention du besoin de la rendre aussi claire que possible afin d'éviter l'ambiguïté et la confusion. Il remercie les membres du Groupe de référence de leurs remarques et signale qu'il les tiendra au courant des activités qui se dérouleront d'ici à la prochaine réunion.

On mentionne que la prochaine réunion du Groupe de référence aura lieu à la suite des consultations publiques. Celles-ci se tiendront au cours d'une période de deux semaines à la fin d'octobre. La Directive sera ensuite rédigée à nouveau, de sorte que l'on prévoit que le Groupe se réunira à la fin de novembre ou au début de décembre. Les gens du BCP ont demandé aux membres du Groupe de leur communiquer les dates auxquelles ils seront libres au cours de la dernière semaine de novembre et de la première semaine de décembre. Le BCP consultera par ailleurs le Groupe touchant la gestion de l'ordre du jour de la prochaine réunion et le temps à allouer à chacun des points. Il a en outre demandé des suggestions quant aux personnes qui devraient participer aux ateliers publics afin de les y inviter.

On fait remarquer que la conférence des parties au Protocole de Kyoto se tiendra à Montréal, du 28 novembre au 9 décembre 2005.

ANNEXES

Annexe A

Résumé des questions et réponses

RÉSUMÉ DES QUESTIONS/RÉPONSES/COMMENTAIRES CONSÉCUTIFS À L'ALLOCATION D'OUVERTURE DE GEORGE REDLING

Question : Avez-vous des détails au sujet des dates et lieux des ateliers publics ? Il serait utile de recevoir cette information le plus tôt possible.

Réponse (BCP) : Nous avons prévu d'entreprendre les consultations publiques à la fin d'octobre. Nous ferons part de nos plans au Groupe de référence par courriel, et nous serons heureux de recevoir des réactions afin d'inviter les groupes appropriés.

RÉSUMÉ DES QUESTIONS/RÉPONSES/COMMENTAIRES CONSÉCUTIFS À L'EXPOSÉ DE SAMIR CHHABRA SUR LES AVIS REÇUS TOUCHANT LA DIRECTIVE DU GOUVERNEMENT SUR LES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION

Question : Le gouvernement du Québec appuie-t-il l'adoption de normes communes dans son mémoire ?

Réponse (BCP) : Le ton des sept mémoires présentés par les gouvernements provinciaux est généralement positif, et presque tous font état de la facilitation du commerce. Le mémoire du Québec ne fait pas expressément mention de normes communes.

Question : Le Québec a-t-il présenté un mémoire et celui-ci portait-il sur les barrières commerciales internes ?

Réponse (BCP) : Oui, le Québec a envoyé un mémoire. Les provinces ont présenté des mémoires axés sur l'ensemble de la Directive et elles ont exprimé un appui général. Elles n'ont pas traité de questions techniques ni particulières. Une réunion fédérale-provinciale-territoriale est par ailleurs prévue pour la mi-octobre. Nous allons rencontrer les fonctionnaires provinciaux au cours des consultations publiques qui se tiendront partout au Canada en octobre et en novembre. Nous prévoyons que les provinces feront

des commentaires plus précis à ce moment-là.

Question : Pourriez-vous donner des détails sur les 10 % qui sont opposés ?

Réponse (BCP) : Il y a eu seulement trois mémoires défavorables. L'un des commentaires que nous avons entendus a été que l'on ne comprend peut-être pas suffisamment la nature de la réglementation intelligente dans son ensemble et qu'il n'existe pas de littérature savante sur le sujet. Certains des commentaires visaient plus précisément des lois particulières. Par exemple, on nous a dit que l'actuelle *Loi des aliments et drogues* ne devrait pas être remplacée par une réglementation. Ce n'est pas une chose que fera la nouvelle Directive.

Commentaire : L'un des mémoires communiquant une réponse positive traitait de l'analyse empirique dans l'élaboration des règlements. Toutefois, nous ne voyons pas d'analyse empirique en ce qui concerne la façon dont la politique de réglementation actuelle fonctionne en pratique, et nous ne savons pas comment les décisions sont prises à l'heure actuelle. Le gouvernement souhaite modifier sa directive, mais nous n'avons pas d'analyse empirique touchant les motifs de cette démarche. L'OCDE s'appuie beaucoup plus sur le processus et beaucoup moins sur les objectifs sociaux et économiques. Cette préoccupation ne me semble pas reflétée ici.

Réponse (BCP) : Une certaine quantité d'analyse fondamentale a été effectuée afin d'éclairer notre réflexion et d'orienter une partie de notre analyse. Il y a eu quatre grands processus. Premièrement, en 2000, le rapport de la vérificatrice générale touchant les règlements sur la santé et la sécurité a mis l'accent sur le rôle de la politique de réglementation. Deuxièmement, en 2002, l'OCDE a été invitée au Canada pour effectuer un examen du système de réglementation; elle a ensuite présenté une analyse de certains des points forts et des faiblesses du système ainsi que des recommandations visant à l'améliorer. Troisièmement, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a fait rapport en 2004 et présenté 41 recommandations, dont l'une visait le renouvellement et la mise à jour de la politique de réglementation. Quatrièmement, celle-ci a fait l'objet d'un examen continu à l'interne ainsi qu'avec la participation d'intervenants. L'analyse n'a pas été statistique, mais ça a été un travail analytique qui a procuré une base solide pour le changement.

Question : Le BCP aurait-il établi une synthèse que nous pourrions examiner ? Cela pourrait nous éclairer davantage.

Réponse (BCP) : Il y avait dans le cahier préparé en vue de la première réunion du Groupe de référence un tableau synthétique des avis de la vérificatrice générale, de l'OCDE et du CCERI.

Question : Comme le Parlement s'occupe de faire les lois qui mènent aux règlements, quand les parlementaires verront-ils la Directive du gouvernement ?

Réponse (BCP) : Nous travaillons à une stratégie de participation du Parlement. Nous avons déjà comparu devant le Comité permanent de l'industrie pour expliquer l'approche

de la réglementation intelligente. Nous allons devoir participer à d'autres présentations du genre, mais aucune date précise n'a été fixée, car nous voulons voir comment le travail progressera.

Question : Est-il normal que les ministères qui ont des responsabilités importantes en matière de réglementation fassent rapport annuellement de leur rendement au regard de la norme ?

Réponse (BCP) : Les ministères sont censés rendre compte de leur rendement au moyen des rapports sur le rendement et des rapports sur les plans et les priorités. Il s'agit de savoir comment ce système peut être renforcé.

Commentaire : Des études faites au cours d'un certain nombre d'années ont cerné les déficiences perçues dans le processus de réglementation, mais nous nous empêtrons dans la distinction entre le fond de la réglementation et les procédures qui la guident. Nous nous trouverons en désaccord sur les questions de fond parce que nous avons des points de vue différents touchant le rôle actuel et futur du gouvernement. Il me semble que le processus de réglementation devrait non pas pencher en faveur de la réglementation ni être prévenu contre elle, mais être neutre. Aux États-Unis, le Congrès a intégré dans sa loi une présomption réfutable en faveur de l'impartition, à savoir la préférence de recourir au secteur privé dans tous les cas où c'est possible pour produire des biens et des services. Je ne pense pas que nous ayons le même système au Canada. La Directive devrait traiter de la procédure et reconnaître qu'elle va très souvent de pair avec le fond.

Question : Le BCP a-t-il effectué un sondage auprès des Canadiens ? Il serait utile d'obtenir l'information qui existe.

Réponse (BCP) : Nous n'avons effectué aucune recherche sur l'opinion publique touchant l'élaboration de la Directive. Les ateliers publics fourniront la principale occasion d'obtenir des avis, de même que les consultations par Internet. L'automne et l'hiver derniers, le BCP a soumis des groupes échantillons à des tests qui ont révélé que les Canadiens n'avaient pas entendu parler de la réglementation intelligente et que, tant que les choses iront bien et que le gouvernement fera son travail, ils ne songeront pas beaucoup à la réglementation. Nous communiquerons les rapports de ces tests au Groupe de référence.

Commentaire : La discussion sur le fond et le processus est importante. Sur les questions de fond, il existe une certaine analyse de l'efficacité des instruments de fond. L'Université de la Colombie-Britannique a effectué un certain nombre d'études sur l'efficacité de la réglementation traditionnelle du point de vue de ce qui motive les intéressés à l'observer. Pour ce qui est du processus, nous n'avons pas de présomption réfutable en faveur de quelque disposition de la politique de réglementation que ce soit ni contre, mais je constate une forte prévention contre la réglementation et un certain nombre d'obstacles et de tests auxquels il n'est pas possible de fournir une réponse correcte ou fausse. Je ne sais pas quelles propositions de règlements ont été rejetées ou transformées en ententes volontaires qui – la recherche l'a montré – ne sont pas aussi efficaces pour assurer l'observation.

Commentaire : Sur la question générale de l'approche de la Directive, certains membres du personnel du BCP sont tentés d'aller au delà des questions administratives et de processus. Par exemple, je ne pense pas que la Directive devrait traiter de l'ordre de priorité à attribuer aux questions économiques et sociales. Ce sont le gouvernement élu et le Parlement qui déterminent les priorités. La Directive ne devrait pas lier les politiques gouvernementales. Sa fonction consiste à exposer comment les ministères sont tenus d'appliquer et d'exécuter le but de la loi. J'aimerais que l'on établisse une distinction entre les questions de fond et les questions de processus et que l'on développe en même temps l'idée des objectifs stratégiques afin que la Directive puisse admettre des approches de la réglementation qui vont au delà de la détermination des problèmes et de la démarche fondée sur les risques que l'on trouve dans le document. Cela ne veut pas dire que le gouvernement doit instaurer des genres de règlements particuliers. Toutefois, la Directive doit être assez souple pour établir les modes de mise en application de la réglementation indépendamment du genre de règlement que le gouvernement décide d'instaurer.

Commentaire : C'est là un point important. Nous parlons de la neutralité du processus. Je ne sais pas d'où est venue l'idée de donner des directives touchant la priorité à attribuer aux objectifs économiques et sociaux.

Question : Lorsque des propositions sont mises en avant dans le but d'améliorer la Directive, quels critères utilise-t-on pour déterminer lesquelles sont acceptées et lesquelles sont écartées ?

Réponse : Daniel abordera cette question dans son exposé.

RÉSUMÉ DES QUESTIONS/RÉPONSES/COMMENTAIRES CONSÉCUTIFS À L'EXPOSÉ DE DANIEL WOLFISH TOUCHANT LA DIRECTIVE DU GOUVERNEMENT SUR LES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION

Question : Pouvez-vous définir les termes « réglementation » et « pouvoir de réglementation » tels qu'ils sont utilisés dans le contexte de cette directive ?

Réponse (BCP) : Il n'est pas question du pouvoir de réglementation dans la Directive. La politique de réglementation précédente faisait mention du pouvoir de réglementation. Nous parlons ici des ministères et des organismes, car le terme pouvoir de réglementation est peut-être un peu étroit. Certains ministères ont la responsabilité d'appliquer les règlements, mais il y a aussi des ministères qui sont intéressés par des règlements dont l'élaboration ou la mise en application ne relève pas principalement d'eux. Nous parlons des ministères et organismes pour élargir la portée afin que l'analyse et la coordination se fassent à l'échelle du gouvernement, autrement dit pour assurer une

approche davantage pangouvernementale. Pour ce qui est de la définition de la réglementation, la présente directive porte principalement sur la législation subordonnée. Nous travaillons avec d'autres secteurs du BCP et avec le ministère de la Justice afin d'assurer sa compatibilité avec la Directive du Cabinet sur l'activité législative.

Question : Le terme « pouvoirs de réglementation » est employé à la ligne 42 de la Directive. Il importe de clarifier dès le début que nous traitons de la législation subordonnée et que les objectifs ont déjà été établis par la loi. La Directive est subordonnée au pouvoir du Parlement. Où cela est-il indiqué dans le document ?

Réponse (BCP) : Cela figure à deux endroits : à la page 7, ligne 287, qui traite de la responsabilité des ministères et organismes de s'assurer que les règlements sont autorisés par une loi habilitante, et à la page 11, ligne 497, où il est dit que le ministère de la Justice doit examiner tous les projets de règlements pour assurer qu'ils sont autorisés par une loi.

Question : Comment les autres ministères voient-ils le renforcement de la fonction de remise en question du BCP ?

Réponse (BCP) : Les ministères appuient fermement le renforcement de la fonction de remise en question. Je pense que la question consiste à savoir ce que cela signifie. Dans l'ensemble, les intervenants et les ministères reconnaissent le besoin d'accroître la fonction [de remise en question] du BCP. Certaines personnes sont d'avis que ce devrait être un rôle de gardien; plus récemment, le BCP a facilité le processus et y a apporté son aide. Il s'agit de savoir dans quelle mesure le BCP devrait intervenir dans le rejet, la remise en question, l'amélioration et la coordination [des projets de règlements].

Commentaire : Le BCP utilise l'expression « prendre des décisions fondées sur des données ». Dans le cas de certains règlements, cela est à propos. Pour d'autres genres de règlements, c'est inopportun ou restrictif. Par exemple, la prise d'un règlement peut se justifier par la poursuite des objectifs stratégiques du gouvernement. Le règlement peut ne pas viser à résoudre un problème. Tel serait le cas, par exemple, de la divulgation d'information en réponse aux droits du public. On peut ne pas avoir de données révélant l'existence d'un problème. Je préférerais que l'on remplace le terme « données » par « justification ». Je ne voudrais pas voir [dans la version anglaise] le terme « justification ». Si l'on affirme que les règlements doivent être justifiés, cela s'inscrit dans le ton généralement négatif de l'ébauche.

Commentaire : Dans le même ordre d'idées, le mot « problème » doit aussi être modifié.

Question : Dans quelle mesure la Directive couvre-t-elle le rôle futur du Parlement ? Si la loi habilitante n'aborde pas ce point, la Directive va-t-elle permettre à un ministère ou à un organisme de solliciter l'avis du Parlement ? Les Canadiens ne le savent pas à moins qu'une loi ne le prévoie expressément. C'est une chose à laquelle il faut penser en ce qui concerne le processus.

Réponse (BCP) : Rien n'empêche un ministère ou un comité permanent du Parlement de faire cela maintenant. Même sans que la loi habilitante l'exige, cela se fait déjà. Cela est laissé à leur discrétion. Le document ne modifie pas le statu quo.

Question : Si la Directive porte sur le processus d'établissement des règlements, peut-être devrait-elle préciser quand les ministères devraient envisager de soumettre leurs propositions de règlements à l'examen du Parlement, plutôt que de laisser cela à leur discrétion.

Réponse (BCP) : Je pense que l'on peut envisager cela, mais les parlementaires ont aussi un pouvoir discrétionnaire. Nous allons prendre la chose en considération. La plupart d'entre vous savent que la publication dans la *Gazette du Canada* n'est pas le seul examen public auquel sont soumis les règlements. Au cours des dix dernières années, l'élaboration des règlements s'est orientée vers un processus beaucoup plus tributaire de l'apport des intervenants. Certains ministères font cela mieux que d'autres et ont en place un système d'intervenants sophistiqué, par exemple Transports Canada.

Commentaire : Les citoyens canadiens sont les groupes d'intervenants, et leurs représentants sont les députés. La Directive devrait donner des conseils aux ministères quant au moment d'acheminer les règlements au Parlement. Les associations représentent divers groupes d'intérêts, et les députés représentent les Canadiens.

Commentaire : En ce qui concerne le rôle du BCP dans le modèle révisé, nous avons opposé le rôle de gardien et celui de facilitateur. Mais le BCP doit remplir les deux fonctions. Il importe qu'il soit considéré comme un centre d'expertise. Il aura besoin d'un certain réservoir de savoir et de compétences touchant des questions comme l'analyse et la gestion des risques et l'application du critère difficile de la proportionnalité. C'est là une tâche très difficile à confier aux ministères. En ce qui concerne le Parlement, cela soulève la question plus large de l'utilisation d'un modèle par étapes, quoique que celui-ci constitue une représentation artificielle d'un processus linéaire qui se poursuit. Le Parlement n'a manifesté aucun intérêt pour cela. Il existe un comité permanent qui ne fait aucun suivi touchant un grand nombre de propositions de règlements. En principe, le Parlement devrait jouer un rôle, mais cela sera difficile.

Commentaire : Nous avons besoin d'expertise interne (au BCP) pour aider à renforcer la capacité. Le Canada est en train de perdre son expertise dans le domaine de la réglementation. Le BCP doit avoir une optique horizontale, car les ministères travaillent souvent en vase clos.

Réponse (BCP) : Le BCP joue déjà le double rôle de gardien et de facilitateur. Ce dernier rôle peut être très important pendant la transition à un nouveau genre de directive. Nous sommes en train de créer une capacité diversifiée dans notre unité des affaires réglementaires, au BCP, afin de nous doter d'une source d'expertise que nous pourrions mettre à la disposition des ministères. Cela signifie avoir une stratégie de formation assez poussée pour les ministères et leur fournir les cadres appropriés. Nous élaborons actuellement une stratégie de formation en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada.

ANNEXES

Annexe A

Liste des participants

Groupes de défense d'intérêts publics

- David Bennett, directeur, Congrès du travail du Canada
- Elinor Wilson, chef de la direction, Association canadienne de santé publique
- Dr. Kathy Kovacs Burns, coprésidente, Best Medicines Coalition (par téléconférence)
- Michael Janigan, directeur général, Centre pour la défense de l'intérêt public
- Hugh Benevides, associé, Association canadienne du droit de l'environnement
- David Coon, directeur des politiques, Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick

Entreprises/Industrie

- Peter Brenders, directeur de la politique publique et du développement économique, BIOTECanada
- John Dillon, vice-président aux affaires réglementaires et conseiller juridique, Conseil canadien des chefs d'entreprise
- Michael Murphy, premier vice-président aux politiques, Chambre de commerce du Canada
- Gilles Taillon, président, Conseil du patronat du Québec
- Garth Whyte, vice-président exécutif, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
- Gemma Zecchini, première vice-présidente aux politiques publiques, Fabricants de produits alimentaires et de consommation du Canada

Point de vue autochtone

- Strater Crowfoot, président, Commission consultative de la fiscalité indienne

Autres

- Yves Le Bouthillier, président, Commission du droit du Canada
- Pat Keindel, président (normes), Association canadienne de normalisation
- Paul Thomas, professeur titulaire de la chaire Duff Roblin, Université du Manitoba

BCP

Samir Chhabra, analyste des politiques, Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente

George Redling, Secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat des affaires réglementaires et décrets du Conseil

Daniel Wolfish, analyste des politiques, Stratégie de mise en œuvre de la réglementation intelligente