

**L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS PAR
LES COMITÉS PARLEMENTAIRES**

Michael Dewing
Division des affaires politiques et sociales

Le 30 janvier 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE RÈGLEMENT	2
LA PRISE D'UN RÈGLEMENT	2
LE RÔLE DES COMITÉS PARLEMENTAIRES DANS L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS	3
A. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation	4
B. Examen des projets de règlement par les comités parlementaires	5
1. La <i>Loi sur les langues officielles</i>	6
2. La <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	7
3. La <i>Loi sur les armes à feu</i>	8
4. La <i>Loi référendaire</i>	9
5. La <i>Loi sur le tabac</i>	9
6. La <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i>	10
7. La <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>	10
8. La <i>Loi sur la procréation assistée</i>	11
LES COMITÉS PARLEMENTAIRES PEUVENT-ILS FAIRE ABROGER UN RÈGLEMENT?	11
LA <i>LOI SUR LES FRAIS D'UTILISATION</i>	13
RÉSUMÉ	14
CONCLUSION.....	15



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS PAR LES COMITÉS PARLEMENTAIRES

INTRODUCTION

Pour s'attaquer à des questions de plus en plus complexes et techniques, le Parlement tend à adopter des lois qui établissent les principes de base, mais qui ne précisent pas le détail des processus, ces derniers faisant l'objet de règlements⁽¹⁾. Le Parlement délègue la création de règlements à l'organe exécutif du gouvernement. Bien que les règlements constituent des outils de gouvernance utiles, ils soulèvent certaines questions de responsabilité. Comme le mentionne Elizabeth Weir, ancienne députée à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, « il incombe toujours au pouvoir législatif d'exiger que l'exécutif lui rende des comptes sur l'utilisation des pouvoirs "législatifs" qui lui sont dévolus »⁽²⁾.

Pour assurer la responsabilité de l'organe exécutif, le Parlement peut examiner les règlements. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a le pouvoir d'examiner la plupart des règlements après leur création et peut même en recommander l'abrogation. En outre, certaines lois permettent aux comités parlementaires d'examiner les projets de règlement avant leur adoption. Le Parlement a également le pouvoir d'examiner les frais d'utilisation imposés par règlement.

(1) Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2003, p. 232.

(2) Elizabeth Weir, « La législation par délégation est-elle le maillon faible de la responsabilité envers le Parlement? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 20, n° 3, automne 1997, p. 2 (<http://www.parl.gc.ca/Infoparl/francais/issue.htm?param=64&art=65>).

LE RÈGLEMENT

Un règlement est une forme de loi. Il fait partie des textes réglementaires – également appelés mesures législatives subordonnées ou décrets-lois –, qui comprennent des documents tels que les règles, les décrets, les ordonnances et les arrêtés.

Le Parlement ne prend pas de règlements, mais délègue l'autorité voulue pour le faire à des personnes ou à des organismes, par exemple le gouverneur en conseil (Cabinet), un ministre ou un organisme administratif. La loi fédérale qui accorde ce pouvoir – la loi habilitante – peut établir le cadre du système de réglementation ou simplement déléguer l'autorité de prendre un règlement⁽³⁾.

LA PRISE D'UN RÈGLEMENT

La prise d'un règlement passe par un processus en dix étapes, qui débute dans le ministère à l'origine de la mesure et est supervisé par le ministère de la Justice, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Chaque printemps, les ministères dressent la liste de leurs principales initiatives en matière de réglementation dans leur rapport sur les plans et les priorités, qui sont ensuite présentés au Parlement⁽⁴⁾.

Un projet de règlement est examiné par le ministère de la Justice, le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor, et dans certains cas, il est présenté au Parlement et examiné par le comité concerné. Le processus de réglementation peut également accorder au public une période d'au moins 30 jours pour présenter ses commentaires sur le projet de règlement. Les commentaires exprimés par un comité parlementaire ou le public peuvent entraîner la modification du règlement. À la suite de l'examen final et de l'approbation par un comité du Cabinet⁽⁵⁾, le gouverneur général prend le règlement en le signant⁽⁶⁾.

(3) Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil, « Des règlements », 2000 (<http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=aboutregs>).

(4) *Ibid.*

(5) En général, le Comité spécial du Conseil, un comité du Cabinet, est responsable de la politique de réglementation.

(6) Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (2000).

Les rédacteurs d'un règlement doivent tenir compte d'un certain nombre de contraintes légales, dont celles imposées par la loi habilitante et celles énoncées dans la Constitution et dans la *Loi sur les textes réglementaires*. Les rédacteurs doivent également respecter la *Politique gouvernementale du Canada en matière de réglementation*⁽⁷⁾, qui pose un certain nombre de conditions supplémentaires, dont la consultation des parties concernées, par exemple l'industrie, les syndicats, les associations de consommateurs, les organisations professionnelles, d'autres gouvernements et les personnes intéressées⁽⁸⁾.

LE RÔLE DES COMITÉS PARLEMENTAIRES DANS L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS

L'examen des règlements par le Parlement remonte aux années 1970. Même si le gouvernement utilise les règlements de façon importante depuis la Seconde Guerre mondiale, il a fallu beaucoup de temps avant que le Parlement puisse les examiner. La *Loi sur les règlements* de 1950 prévoyait la présentation mais non l'examen des règlements au Parlement. Au cours des années 1960, le Parlement a demandé à maintes reprises qu'on lui permette d'examiner les règlements. Enfin, en 1970, le gouvernement a annoncé la création d'un comité parlementaire chargé de l'analyse des règlements⁽⁹⁾. En conséquence, en 1971, le Sénat et la Chambre des communes ont mis sur pied le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (le Comité mixte)⁽¹⁰⁾.

Même si le Parlement pouvait dorénavant examiner un règlement une fois pris, les parlementaires demeureraient préoccupés de leur manque de contrôle de la réglementation. Dans le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* publié en 1985 (le rapport McGrath), le Comité affirme qu'on « est encore loin d'un véritable contrôle

(7) Bureau du Conseil privé, *Politique de réglementation du gouvernement du Canada*, novembre 1999 (<http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&sub=governmentofcanadaregula>).

(8) Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (2000).

(9) Au même moment, il a remplacé la *Loi sur les règlements* par la *Loi sur les textes législatifs* et établi de nouvelles procédures pour la rédaction et la publication de la réglementation.

(10) Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, McGraw-Hill, Toronto, 2001, p. 686 et 687. Le Comité permanent s'appelait autrefois le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

parlementaire »⁽¹¹⁾. Il remarque que « de nombreux règlements traitent de certaines questions de principe qui ne sont jamais discutées à la Chambre des communes » et recommande « d'adopter une procédure obligatoire de ratification ou de révocation des décrets-lois et des règlements » et de renvoyer tout règlement au comité permanent concerné en plus du Comité mixte⁽¹²⁾. Ces recommandations n'ont pas été adoptées, mais les parlementaires ont commencé à insister pour que les règlements soient présentés au Parlement avant d'être pris.

A. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Comme son nom l'indique, le Comité mixte est responsable de l'examen des règlements une fois qu'ils ont été pris. Formé de sénateurs et de députés, il examine chaque année des centaines de règlements pour veiller notamment à ce que :

- le gouvernement détienne l'autorité d'établir le règlement;
- le règlement soit conforme à la loi, y compris à la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- le gouvernement ait suivi la procédure qui convient pour adopter le règlement.

Dans son premier rapport au début de chaque session parlementaire, le Comité mixte énonce les critères dont il se servira pour examiner les règlements. Il étudie seulement les aspects juridique et procédural de la réglementation, et non ses mérites ni les politiques sur lesquelles elle repose.

Le mandat du Comité mixte est énoncé dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement de la Chambre des communes*, ainsi que dans la *Loi sur les textes réglementaires*⁽¹³⁾. Le Comité mixte détient le pouvoir d'examiner tout nouveau règlement ainsi que tout règlement inclus dans les *Règlements codifiés du Canada* de 1978⁽¹⁴⁾. Il peut également recommander l'abrogation d'un règlement, comme nous le verrons plus loin.

(11) Chambre des communes, *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, juin 1985, p. 37.

(12) *Ibid.*, p. 37 et 38.

(13) L.R., 1985, ch. S-22, art. 19 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/S-22/index.html>).

(14) Parlement du Canada, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, « À propos de ce comité » (http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=1&SELID=e20_&COM=8991).

B. Examen des projets de règlement par les comités parlementaires

En réponse aux préoccupations soulevées par les parlementaires et par le public quant au grand nombre de règlements, le Parlement a adopté plusieurs lois qui prévoient l'examen parlementaire des projets de règlement pris sous leur régime. L'une des premières était la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Lors de l'examen du projet de loi (C-72) en comité, des témoins et des membres du comité se sont dits préoccupés de ce que les pouvoirs réglementaires accordés par ce texte controversé étaient trop vastes. Le gouvernement a proposé que la déclaration de l'intention de prendre un règlement soit présentée à la Chambre des communes⁽¹⁵⁾. Les membres du comité ont toutefois insisté pour que le libellé du règlement soit présenté⁽¹⁶⁾. Au bout du compte, le projet de loi a été amendé par le comité de façon à ce que la version préliminaire du projet de règlement soit présentée à la Chambre au moins 30 jours de séance avant sa publication dans la *Gazette du Canada*⁽¹⁷⁾.

La *Loi sur les mesures d'urgence*, adoptée la même année, comporte également des dispositions sur l'examen des règlements par le Parlement. Ces dispositions, présentées par le gouvernement, sont uniques et permettent au Parlement d'abroger des règlements pris dans le cadre d'une situation de crise nationale.

Le projet de loi C-17 sur le contrôle des armes à feu, adopté en 1991, comportait lui aussi une disposition sur l'examen des projets de règlement par le Parlement. La loi était controversée et comprenait des pouvoirs de réglementation étendus, et la disposition a été adoptée en vue de dissiper les craintes des propriétaires d'armes à feu⁽¹⁸⁾. L'examen des projets de règlement par le Parlement avait été suggéré au cours de l'étude d'un projet de loi précédent (C-80), qui est mort au *Feuilleton*. Le comité a recommandé l'examen « en vue de rendre le processus de prise de règlements aussi transparent que possible et de faire en sorte que les intérêts et l'expertise des détenteurs d'armes à feu soient dûment pris en considération lorsque

(15) Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-72, *Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada, Procès-verbaux et témoignages*, 33^e législature, 2^e session, 25 mai 1988, p. 16:7.

(16) *Ibid.*, p. 17:25 à 17:33.

(17) L.R., 1985, ch. 31 (4^e suppl.), art. 85.

(18) William C. Bartlett, *Contrôle des armes à feu : notes sur les projets de règlement*, BP-296F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, avril 1992, p. 1.

les règlements sont adoptés ou modifiés »⁽¹⁹⁾. Le projet de loi C-17 ne prévoyait pas à l'origine l'examen parlementaire des projets de règlement, mais le comité législatif l'a amendé de façon à ce qu'il le fasse⁽²⁰⁾.

Par la suite, des dispositions similaires ont été ajoutées à un certain nombre de lois, dont celles-ci :

- la *Loi référendaire*;
- la *Loi sur le tabac*;
- la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*;
- la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*;
- la *Loi sur la procréation assistée*.

Les dispositions sur l'examen des règlements diffèrent dans chacune de ces lois (voir ci-après). Certaines exigent seulement que les projets de règlement soient présentés au Parlement et renvoyés au comité compétent, tandis que d'autres précisent comment le gouvernement doit donner suite aux recommandations du comité.

1. La *Loi sur les langues officielles*

La *Loi sur les langues officielles*, adoptée en 1988, prévoit que lorsque le gouverneur en conseil propose un règlement en application de ses dispositions, le projet de règlement soit présenté à la Chambre des communes au moins 30 jours avant publication dans la *Gazette du Canada*⁽²¹⁾. En outre, tout règlement portant désignation des régions ou des secteurs bilingues doit être déposé dans chaque chambre du Parlement 30 jours de séance avant sa date d'entrée en vigueur. Si un certain nombre de sénateurs ou de députés signent alors une motion selon laquelle ils n'approuvent pas le règlement, il faut alors procéder à un vote. Si la motion est adoptée par les deux chambres du Parlement, le règlement ne peut être pris⁽²²⁾.

(19) Vérificateur général du Canada, 1993 – *Rapport du vérificateur général du Canada*, chap. 27, 1993 (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/ch9327f.html>).

(20) Chambre des communes, Comité législatif H sur le projet de loi C-17, *Loi modifiant le Code criminel et le Tarif des douanes en conséquence, Procès-verbaux et témoignages*, 34^e législature, 3^e session, 9 octobre 1991, p. 9:7.

(21) L.R., 1985, ch. 31 (4^e suppl.), art. 85.

(22) *Ibid.*, art. 87.

Comme nous l'avons déjà dit, ces dispositions ont été déposées pendant l'examen du projet de loi par le comité.

Des projets de règlement ont été présentés au Parlement en novembre 1990. Ils ont été étudiés par le Comité mixte permanent des langues officielles, qui a présenté un rapport en mai 1991⁽²³⁾.

2. La Loi sur les mesures d'urgence

Les dispositions sur l'examen parlementaire des règlements pris en application de la *Loi sur les mesures d'urgence* sont uniques. Cette loi, adoptée en 1988, autorise le Parlement à abroger des arrêtés et des règlements spéciaux pris en raison de la déclaration d'une situation de crise nationale⁽²⁴⁾. Les règlements pris en application de cette loi doivent être déposés devant les deux chambres du Parlement au plus tard deux jours de séance après avoir été pris. Dix membres du Sénat ou 20 députés peuvent présenter une motion au Président portant abrogation ou modification du règlement, et si les deux chambres adoptent la motion, le règlement est abrogé ou modifié, selon le cas⁽²⁵⁾.

Les dispositions sur l'examen parlementaire des règlements ont été présentées par le gouvernement à de la première lecture. Le parrain du projet de loi, l'honorable Perrin Beatty (député progressiste conservateur de Wellington-Dufferin-Simcoe) a déclaré :

En tant qu'ancien coprésident du Comité mixte permanent du Règlement et autres textes réglementaires, je me suis joint à certains de mes collègues de la Chambre et du Sénat pour insister afin que la législation subordonnée soit soumise à un examen approfondi du Parlement. En vertu du projet de loi à l'étude, le Parlement jouit d'une latitude pratiquement sans précédent pour utiliser les pouvoirs prévus.⁽²⁶⁾

(23) Parlement du Canada, Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux langues officielles, 34^e législature, 2^e séance, 2 mai 1991.

(24) Sécurité publique et Protection civile Canada, *Points saillants de la Loi sur les mesures d'urgence*, feuillet d'information, 2 mars 2005
(http://ww3.psepc-sppcc.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/L_high_emer_f.asp).

(25) *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R., 1985, ch. 22 (4^e suppl.), art. 61.

(26) Chambre des communes, *Débats*, 16 novembre 1987, p. 10812.

Les dispositions ont été amendées par le comité législatif, notamment en vue de réduire le nombre de jours avant le dépôt des règlements au Parlement ainsi que le nombre de parlementaires tenus de signer une motion visant à abroger ou à modifier un règlement⁽²⁷⁾.

La *Loi sur les mesures d'urgence* n'a jamais été invoquée.

3. La *Loi sur les armes à feu*

La *Loi sur les armes à feu*, adoptée en 1995, a conservé l'examen parlementaire des projets de règlement introduit dans les mesures législatives de 1991 sur le contrôle des armes à feu (voir ci-dessus)⁽²⁸⁾. La *Loi sur les armes à feu* précise que tout projet de règlement doit être déposé devant chaque chambre du Parlement et renvoyé au comité concerné, qui « peut effectuer une enquête ou tenir des audiences publiques à cet égard et faire rapport de ses conclusions à la chambre en cause »⁽²⁹⁾. Cependant, les recommandations du comité ne sont toutefois pas contraignantes pour le gouvernement. Ce dernier peut prendre le règlement 30 jours de séance après son dépôt devant le Parlement ou après que les comités ont fait rapport à leur chambre respective ou décidé de ne pas mener d'enquêtes ni d'audiences publiques⁽³⁰⁾.

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, l'examen parlementaire des règlements a été présenté lors de l'adoption des mesures législatives sur le contrôle des armes à feu, en 1991.

L'examen en comité des projets de règlement sous le régime de la *Loi sur les armes à feu* est le plus complet en son genre. Trois séries de projets de règlement ont été étudiées par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre. En février 1997, le Comité sénatorial a présenté sept recommandations, tandis que celui de la Chambre des communes en a fait 39. En décembre 1997, le Comité sénatorial n'a fait aucune recommandation, tandis que celui de la Chambre des communes en a formulé 39. À l'automne 2003, le Comité sénatorial a présenté deux recommandations, et celui de la Chambre des communes n'en a fait aucune.

(27) Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, Procès-verbal et témoignages*, 33^e législature, 2^e session, 12 avril 1988, p. 9:15 et 9:16.

(28) William Bartlett, *Projet de loi C-68 : Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes*, LS-217F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 31 juillet 1995, p. 17.

(29) *Loi sur les armes à feu*, 1995, ch. 39, art. 118 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/F-11.6/index.html>).

(30) *Ibid.*

4. La *Loi référendaire*

La *Loi référendaire*, adoptée en 1992, dispose que le directeur général des élections peut présenter un projet de règlement pour adapter la *Loi électorale du Canada* en vue d'un référendum. Ce règlement doit être déposé auprès du greffier de chacune des chambres et renvoyé au comité concerné du Sénat ou de la Chambre, lequel peut présenter les recommandations qu'il juge utiles⁽³¹⁾.

La disposition a été présentée au cours des audiences du comité législatif chargé d'étudier le projet de loi. Le comité a entendu le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, qui a affirmé qu'à titre d'agent des affaires parlementaires, il se réjouirait que les parlementaires puissent porter un jugement sur les projets de règlement du directeur général des élections⁽³²⁾.

Quatre séries de projets de règlement ont été étudiées par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre. Chaque fois, en juin 1995, avril 1997, décembre 1997 et novembre 2001, les projets de règlement ont été étudiés et jugés satisfaisants.

5. La *Loi sur le tabac*

La *Loi sur le tabac*, adoptée en 1997, exige qu'un règlement pris en application de certains de ses articles soit présenté uniquement à la Chambre des communes, qui le renverra automatiquement au comité concerné. Si, après 30 jours de séance, le comité a fait rapport, mais que la Chambre ne lui a pas donné agrément, le règlement peut être pris. Cependant, si la Chambre adopte un rapport de comité modifiant le projet de règlement, le gouvernement ne peut prendre que la version modifiée du règlement⁽³³⁾.

La Chambre des communes a accepté les dispositions à l'étape du rapport lorsqu'elle a approuvé une motion de Rose-Marie Ur (députée libérale de Lambton-Middlesex). Celle-ci affirmait que l'examen des projets de règlement par le comité « contribuerait beaucoup à légitimer tout projet de règlement, justement parce qu'il permettrait aux parties intéressées de proposer publiquement des améliorations à apporter au règlement »⁽³⁴⁾.

(31) *Loi référendaire*, 1992, ch. 20, art. 7.

(32) Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-81 : *Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, Procès-verbaux et témoignages*, 34^e législature, 3^e session, 25 mai 1992, p. 2:9.

(33) *Loi sur le tabac*, 1997, ch. 13, art. 42.1 (<http://lois.justice.gc.ca/fr/T-11.5/265188.html>).

(34) Chambres des communes, *Débats*, 4 mars 1997, p. 8611.

Des projets de règlement en application de la *Loi sur le tabac* ont été examinés par le Comité permanent de la santé en 1998, 2000, 2004, et deux fois en 2005. Le Comité n'a apporté aucune modification les trois premières fois, mais une en février 2005 et une autre en mars 2005.

6. La Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

La *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, adoptée en 1998, précise que chaque projet de règlement doit être présenté à chacune des chambres du Parlement avant d'être pris et qu'il doit être renvoyé au comité concerné⁽³⁵⁾.

La disposition a été présentée sous forme d'amendement par Walt Lastewka (député libéral, St. Catharines) au cours de l'examen législatif du Comité permanent de l'industrie. Selon le député, il s'agissait de faire en sorte que les comités concernés soient avisés de tout changement proposé à la réglementation⁽³⁶⁾.

Le 18 février 1999, le Comité permanent de l'industrie a examiné certains projets de règlement; il a fait rapport sans formuler de recommandation.

7. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, adoptée en 2001, dispose qu'un projet de règlement pris au titre de certains de ses articles doit être déposé devant chacune des chambres du Parlement et renvoyé au comité concerné. Elle indique également que le règlement peut être pris « après le dépôt du projet de règlement devant chaque chambre du Parlement »⁽³⁷⁾.

La disposition a été ajoutée dans un amendement apporté par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes en réponse aux préoccupations selon lesquelles le pouvoir de réglementer accordé par la *Loi* était trop vaste. Le Comité a retiré le pouvoir de réglementation jugé nécessaire à l'application des dispositions de la *Loi* et ajouté la disposition sur l'examen⁽³⁸⁾.

(35) *Loi sur le financement des petites entreprises*, 1998, ch. 36, par. 14(3).

(36) Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, *Témoignages*, 5 novembre 1998 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=51372&SwitchLanguage=1>).

(37) *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, 2001, ch. 27, art. 5.

(38) Jay Sinha et Margaret Young, *Projet de loi C-11 : La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LS-397F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 31 janvier 2002.

En mars 2002, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a déposé des rapports contenant 76 recommandations sur les projets de règlement (avant l'entrée en vigueur de la *Loi*), ainsi que 17 recommandations en décembre 2002.

8. La *Loi sur la procréation assistée*

Sous le régime de la *Loi sur la procréation assistée*, adoptée en 2004, tout projet de règlement (à quelques exceptions près) doit être déposé devant chacune des chambres du Parlement. Le gouvernement ne peut prendre aucun règlement avant le premier en date des jours suivants : le 30^e jour de séance suivant le dépôt, le 160^e jour civil suivant le dépôt ou le lendemain du jour où le comité de chaque chambre du Parlement a présenté son rapport. En outre, la *Loi* exige que le ministre tienne compte de tout rapport de comité et que, si le règlement en omet une recommandation, il en donne la raison⁽³⁹⁾.

L'examen parlementaire des projets de règlement a été recommandé par le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes lorsqu'il a examiné l'avant-projet de loi. Après s'être dit préoccupé du « pouvoir et de la latitude très vastes du gouverneur en conseil de prendre des règlements », le Comité a recommandé des dispositions similaires à celles de la *Loi sur le tabac*, affirmant « qu'étant donné que la procréation assistée et la recherche connexe forment un domaine hautement délicat et controversé, nous sommes persuadés de la nécessité d'une protection parlementaire de ce type »⁽⁴⁰⁾.

Le 19 septembre 2005, Santé Canada a déposé le premier projet de règlement en application de la *Loi sur le tabac*. Après avoir accordé au public une période de 75 jours pour présenter des commentaires, le ministère a dit que « des modifications appropriées seront effectuées et le projet sera[it] examiné par le Parlement »⁽⁴¹⁾.

LES COMITÉS PARLEMENTAIRES PEUVENT-ILS FAIRE ABROGER UN RÈGLEMENT?

À l'exception des pouvoirs spéciaux accordés par la *Loi sur les mesures d'urgence*, seul le Comité permanent mixte d'examen de la réglementation peut lancer le

(39) *Loi sur la procréation assistée*, 2004, ch. 2, art. 66.

(40) Chambre des communes, Comité permanent de la santé, *Assistance à la procréation : Bâtir la famille*, décembre 2001 (<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/1/HEAL/Studies/Reports/healrp01/03-cov-f.htm>).

(41) Santé Canada, *Santé Canada présente son premier projet de règlement en vertu de la Loi sur la procréation assistée*, communiqué, 19 septembre 2005 (http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/media/nr-cp/2005/2005_100_f.html).

processus d'abrogation d'un règlement. En 1986, le *Règlement de la Chambre des communes* a accordé au Comité le pouvoir de recommander l'abrogation de certains textes réglementaires. En 2003, le Parlement a modifié la *Loi sur les textes réglementaires* de façon à étendre le pouvoir du Comité de recommander l'abrogation de tout règlement qui lui est renvoyé. Le projet de loi modifiant la *Loi sur les textes réglementaires* (C-205) était d'initiative parlementaire et parrainé par Gurmant Grewal (député de l'Alliance canadienne, Surrey Central).

Comment ce pouvoir est-il exercé? Lorsqu'un organisme gouvernemental ne répond pas à la demande du Comité de modifier un règlement, le Comité peut déposer un rapport au Sénat et à la Chambre des communes demandant l'abrogation du règlement. Si le ministre responsable ne répond pas dans les 15 jours de séance qui suivent, le rapport est réputé avoir été adopté par le Parlement, et l'autorité concernée doit abroger le règlement. Si toutefois le ministre responsable propose une motion à l'appui du règlement et que cette dernière est adoptée soit par le Sénat, soit par la Chambre des communes, le règlement demeure en vigueur⁽⁴²⁾.

Le Comité a recommandé une abrogation à plus d'une reprise. Par exemple, en avril 2005, il a adopté « une résolution portant abrogation de l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*, tel qu'il est libellé dans le DORS/89-93 »⁽⁴³⁾. Le ministère des Pêches et des Océans a réagi en présentant une motion à la Chambre des communes le 3 juin pour lui demander de ne pas adopter le rapport du Comité. La Chambre a adopté la motion et le règlement n'a pas été abrogé⁽⁴⁴⁾. Le Comité a aussi recommandé d'abroger les dispositions d'autres règlements, tels que le *Règlement sur les rennes des Territoires du Nord-Ouest* (2001), le *Règlement sur les stupéfiants* (1999) et le *Règlement sur les propriétés de la Capitale nationale et la circulation sur ces dernières* (1995)⁽⁴⁵⁾.

(42) Parlement du Canada, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, « À propos de ce comité ».

(43) Parlement du Canada, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, *Deuxième rapport*, 38^e législature, 1^{re} session, 21 avril 2005.

(44) François Côté et Sebastian Spano, *Projet de loi C-52 : Loi modifiant la Loi sur les pêches*, LS-507F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 13 juin 2005 (http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&ls=C52&source=library_prb&Parl=38&Ses=1).

(45) Parlement du Canada, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, « Travaux passés du Comité » (<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/REGS/webdocs/WD1420336/REGS-HISTORY-38-1/REGS-PAST-F.htm#reports>).

LA LOI SUR LES FRAIS D'UTILISATION

Il existe une autre façon pour le Parlement d'examiner l'activité de réglementation du gouvernement, soit en examinant les frais d'utilisation imposés par règlement. La *Loi sur les frais d'utilisation*, adoptée en mars 2004, prévoit que les propositions d'organismes de réglementation visant à fixer ou à changer le taux de frais d'utilisation doivent être déposées devant chacune des chambres du Parlement et renvoyées au comité concerné, qui peut examiner les frais d'utilisation proposés et présenter un « un rapport faisant état de ses recommandations quant aux frais d'utilisation appropriés »⁽⁴⁶⁾. En outre, chaque année, les ministères doivent déposer des rapports parlementaires qui établissent tous les frais d'utilisation en vigueur sous le régime des règlements existants, et ces rapports sont ensuite renvoyés aux comités concernés.

Lorsque des frais d'utilisation proposés sont renvoyés à un comité, ce dernier dispose de 20 jours de séance pour déposer un rapport, après quoi il est réputé avoir présenté un rapport approuvant les frais proposés. Si le comité présente un rapport recommandant des frais appropriés au Sénat ou à la Chambre des communes, cette chambre peut « approuver, rejeter ou modifier les recommandations du comité »⁽⁴⁷⁾.

On ne sait pas très bien quel effet une résolution parlementaire pourrait avoir sur les frais d'utilisation proposés; la *Loi sur les frais d'utilisation* ne le précise pas. Selon l'expert en règlements Paul Salembier, l'autorité de réglementation pourrait théoriquement adopter le règlement contenant les frais proposés, mais en pratique, elle pourrait se sentir trop « politiquement à l'étroit » pour le faire⁽⁴⁸⁾.

La *Loi sur les frais d'utilisation* était d'initiative parlementaire et parrainée par Roy Cullen (député libéral, Etobicoke nord).

Au cours de la 38^e législature, deux rapports recommandant l'approbation de frais d'utilisation ont été présentés à la Chambre des communes. L'un portait sur les frais d'utilisation

(46) *Loi sur les frais d'utilisation*, 2004, ch. 6, art. 5.

(47) *Ibid.*, par. 6(1).

(48) J. Paul Salembier, *Regulatory Law and Practice in Canada*, Markham, LexisNexis Canada Inc., 2004, p. 111 et 112.

proposés par Parcs Canada⁽⁴⁹⁾ et l'autre avait trait aux frais proposés par Industrie Canada relativement aux appareils de télécommunication et de radio⁽⁵⁰⁾.

RÉSUMÉ

Depuis les années 1980, le Parlement a amélioré sa capacité d'examiner les règlements. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a le pouvoir d'examiner la plupart des règlements du gouvernement et d'en recommander l'abrogation. En outre, le Parlement a adopté diverses lois qui prévoient l'examen parlementaire des projets de règlement. Dans la plupart des cas, les améliorations apportées à la capacité parlementaire d'examen des règlements découlent des pressions exercées par les parlementaires et le public, et non pas d'initiatives gouvernementales.

Les dispositions sur l'examen parlementaire des projets de règlement varient. Certaines lois prévoient seulement l'examen des règlements par le comité compétent, sans préciser la façon dont le gouvernement doit donner suite aux recommandations. Il s'agit notamment de la *Loi sur les langues officielles*, de la *Loi référendaire*, de la *Loi sur le financement des petites entreprises au Canada* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En outre, la *Loi sur les frais d'utilisation* prévoit l'examen des frais d'utilisation proposés, mais ne précise pas comment le gouvernement doit répondre aux résolutions parlementaires visant la modification ou le rejet des frais proposés.

D'autre part, de nombreuses lois énoncent clairement comment ou quand le gouvernement doit donner suite aux recommandations parlementaires. Les règlements relatifs à certains articles de la *Loi sur les langues officielles* ne peuvent pas être pris si les deux chambres du Parlement adoptent une motion en ce sens. La *Loi sur les mesures d'urgence* accorde au Parlement le pouvoir d'abroger certains décrets et règlements pris par le gouvernement en situation de crise. La *Loi sur les armes à feu* établit les délais prescrits pour que le gouvernement puisse prendre un règlement. En vertu de la *Loi sur le tabac*, qui contient des délais similaires, si la Chambre des communes adopte le rapport du comité qui recommande la modification d'un règlement, celui-ci peut uniquement être pris sous sa forme modifiée. Enfin, la *Loi sur la procréation assistée*, en plus d'imposer des délais similaires, oblige le ministre à

(49) Chambre des communes, *Journaux*, 10 mai 2005, p. 735.

tenir compte des rapports de comité, et si le règlement ne tient pas compte d'une recommandation du comité, le ministre doit en donner la raison.

CONCLUSION

Le Parlement participe de plus en plus à l'examen des règlements, et cette tendance pourrait très bien se poursuivre. L'intérêt des comités parlementaires pour les règlements ne passe pas inaperçu. L'examen du cadre de réglementation du Canada, l'Initiative sur la réglementation intelligente⁽⁵¹⁾, a été entrepris en 2003, et le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a remarqué ce qui suit :

[...] les comités parlementaires étudient présentement des dispositions législatives, surtout des lois et des règlements. Au cours des dernières années, toutefois, ils ont manifesté de plus en plus d'intérêt pour la réglementation. Beaucoup de parties concernées ont suggéré que les comités parlementaires contribuent et participent à la révision de programmes de réglementation précis. Le gouvernement voudra peut-être étudier cette suggestion.⁽⁵²⁾

Les comités ont la capacité d'examiner les règlements, parce que les parlementaires ont insisté pour qu'ils participent davantage au processus. La mesure dans laquelle les comités se prévaudront de cette capacité dépendra en grande partie de leur volonté d'acquérir l'expertise nécessaire et de consacrer le temps qu'il faudra à cette tâche.

(50) Chambre des communes, *Journaux*, 31 octobre 2005, p. 1235.

(51) Gouvernement du Canada, site Web du gouvernement du Canada sur la réglementation (<http://www.reglementation.gc.ca>).

(52) Rapport du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente – Une stratégie réglementaire pour le Canada*, septembre 2004, p. 63 (<http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/index.html>).