

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/SPS/W/4

12 avril 1995

(95-0891)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais/
français

ETABLISSEMENT DE LA REGLEMENTATION AU CANADA: GUIDE DES PROCESSUS DE REGLEMENTATION

Communication présentée par le Canada à la réunion
des 29 et 30 mars 1995

LE GOUVERNEMENT FEDERAL

I. INTRODUCTION

1. Tout règlement procède d'une loi. Pris ensemble, les règlements forment la législation "déléguée" ou "subordonnée", parce qu'ils tirent leur nature législative d'une ou de plusieurs lois.

2. La *Loi sur les textes réglementaires*¹ (LTR) définit le terme "règlements" et prescrit les formalités de la prise des règlements. Elle définit les règlements comme des textes réglementaires:

- que les ministères et organismes² prennent dans l'exercice d'un pouvoir législatif qu'une loi leur accorde;
- qui régissent la procédure judiciaire ou quasi judiciaire;
- qui sont susceptibles de "réglementer", sous un aspect important, le comportement des gens (c'est-à-dire de modifier la manière dont ils agissent) ou d'avoir une incidence importante sur l'économie.

Formalités - quelques éléments principaux

La *Loi sur les textes réglementaires* énonce aussi les formalités essentielles de la prise des règlements par le gouvernement fédéral. Parmi ces formalités (sauf dans quelques cas peu importants), on compte les suivantes:

- la section du Bureau du Conseil privé du Ministère de la justice doit examiner les projets de règlement afin de s'assurer de leur légalité (en particulier, au regard de *la Charte des droits et libertés*);
- les règlements doivent être enregistrés par le registraire des textes réglementaires dans les sept jours suivant leur approbation;
- le gouvernement doit publier ses règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, dans les vingt-trois jours suivant leur enregistrement;

¹L.R.C. (1985), ch. S-22.

²Le terme "organismes" s'entend des sociétés d'Etat, offices et autres organes qui prennent des règlements au nom du gouvernement fédéral.

- les règlements ont force de loi dès l'enregistrement. Toutefois, ils n'entrent en vigueur qu'après leur publication, dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, ou après que le gouvernement les a notifiés directement aux personnes qui y sont visées.

II. POLITIQUE EN MATIERE DE REGLEMENTATION ET PROCESSUS - OBJECTIFS ET PRINCIPES GENERAUX

3. En 1986, le gouvernement fédéral a énoncé certaines exigences concernant les principes et le processus de la prise de règlements et a désigné un ministre chargé des affaires réglementaires. De façon générale, ces exigences réaffirment l'engagement du gouvernement à l'égard des principes de l'équité et de l'efficacité et visent les objectifs suivants:

- améliorer la gestion du processus de réglementation fédéral par le gouvernement;
- aider les ministres à contrôler plus efficacement le processus de réglementation;
- permettre au public de participer davantage à l'établissement des règlements;
- accroître l'efficacité et l'équité de la réglementation et alléger au maximum le fardeau de la réglementation qui pèse sur l'économie et sur la société.

4. Ces principes directeurs ont été exprimés pour l'essentiel dans le Code du citoyen: équité en matière de réglementation. Ce code repose sur l'engagement du gouvernement fédéral à respecter certains principes au chapitre de la réglementation:

- restreindre le moins possible les libertés individuelles, tout en protégeant les intérêts communs;
- permettre aux citoyens, aux entreprises et aux autres gouvernements de participer au processus de réglementation fédéral;
- expliquer sans réserve les règlements et leurs effets, en termes clairs;
- veiller à ce que les règlements ne soient pas inéquitables à l'endroit de certaines personnes ou de certains groupes;
- adapter les sanctions en cas d'infraction à la gravité des faits reprochés;
- accroître l'efficacité, la célérité et la prévisibilité des décisions de réglementation des organismes et des ministères;
- utiliser la réglementation seulement s'il est clairement prouvé qu'un problème existe, qu'une intervention gouvernementale est justifiée, que la réglementation constitue la meilleure solution possible et que les avantages dépassent les coûts.

Application du processus

5. En février 1991, le gouvernement a désigné le Président du Conseil du Trésor du Canada comme Ministre chargé des affaires réglementaires.

6. C'est à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) qu'il incombe de veiller à ce que les ministères et organismes suivent la politique du gouvernement en matière de réglementation. La DAR vérifie si les projets de règlement établis par les ministères et les organismes sont conformes à la politique et elle s'efforce de les aider à soumettre les meilleurs règlements possibles ou à trouver d'autres solutions qui répondent aux mêmes objectifs.

III. PROCESSUS D'APPROBATION

7. Le début du processus d'établissement de la réglementation se situe au moment où un ministère ou un organisme autorisé par une loi fédérale à prendre des règlements décide que la réglementation s'impose. Il y a trois catégories de règlements:

- les règlements pris par le gouverneur en conseil (GEC) (la plupart des règlements sont rangés dans cette catégorie);
- les règlements pris par un ministre (règlements qu'un ministre est habilité à prendre sous le régime d'une loi);
- les règlements pris par le GEC ou par un ministre qui touchent directement les dépenses de l'Etat.

8. Le processus décrit dans les pages qui suivent s'applique aux règlements pris d'ordinaire par le GEC. Comme nous l'avons vu, ce type de règlement représente le gros de la réglementation. Le processus applicable dans le cas des règlements pris par un ministre et dans celui des règlements qui doivent être approuvés (par opposition à ceux qui ne doivent qu'être examinés) par le Conseil du Trésor est un peu différent, comme on le verra à la page 4.

Planification

9. Le ministère qui envisage la prise d'un règlement peut le faire savoir au moyen des *Projets de réglementation fédérale* publiés annuellement. (Voir aussi la page 6.) Le contrôle des projets de règlement fait partie du processus de planification; il vise à vérifier si ce règlement est nécessaire ou s'il n'y aurait pas un autre moyen de réaliser l'objectif visé. (Il convient de noter que la politique du gouvernement fédéral en matière de réglementation a pour objectif de réduire le nombre de règlements.)

Rédaction

10. Le ministère promoteur du règlement se charge de sa rédaction. Il rédige en outre un résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR). Cette analyse explique l'objectif du projet de règlement, les autres solutions étudiées et les effets prévus. Elle résume aussi les résultats de la consultation des intéressés et donne un aperçu des réponses du ministère aux inquiétudes exprimées.

Présentation

11. Le sous-ministre du ministère promoteur du règlement envoie le projet de règlement et la documentation à l'appui au chef de la section du Bureau du Conseil privé du Ministère de la justice. Il en envoie un exemplaire à la Direction des affaires réglementaires du secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé.

Examen par les organismes centraux

12. L'expression "organismes centraux" désigne le secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Ceux-ci examinent le règlement, le REIR et le plan de communications dressé à l'égard du règlement.

Examen par le secrétariat du Conseil du Trésor

13. Le secrétariat examine tous les projets selon les critères suivants:

- le règlement ne doit pas compromettre les activités du gouvernement;
- le règlement doit aider à atteindre les objectifs du gouvernement et non simplement contribuer à la prolifération de nouveaux règlements;
- d'autres solutions ont été envisagées;
- les avantages l'emportent nettement sur les coûts sociaux et économiques;
- le public a été suffisamment consulté de sorte que les citoyens sont en mesure de comprendre le projet de règlement et de participer au processus;
- le ministère promoteur du règlement a collaboré avec les provinces afin de s'assurer que la réglementation fédérale et provinciale ne fait pas double emploi, de sorte que le fardeau de la réglementation est allégé au maximum.

Examen par le Bureau du Conseil privé

14. Le Bureau du Conseil privé examine lui aussi les projets pour vérifier s'ils satisfont aux exigences suivantes:

- ils concordent avec les activités du gouvernement en général;
- le ministère promoteur des règlements a bien étudié les projets de règlement sous l'angle des communications;
- les projets seront étudiés par le comité compétent du Cabinet (habituellement, le Comité spécial du Conseil).

15. En outre, la section du Bureau du Conseil privé du Ministère de la justice doit examiner les projets de règlement afin de s'assurer de leur légalité, en particulier au regard de la *Charte des droits et libertés*.

Approbation par le Ministre

16. Le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement approuve celui-ci, ainsi que la documentation à l'appui, et les soumet au Bureau du Conseil privé (section des Décrets) pour examen; le Comité spécial du Conseil (CSC) se charge de cet examen.

17. D'ordinaire, le Président du Conseil privé de la Reine préside le CSC. En ce moment, c'est le leader du gouvernement à la Chambre qui remplit cette fonction. Le Ministre de la justice est Vice-Président. Dix autres ministres font partie du Comité.

18. Les renseignements dont disposent les ministres pour prendre des décisions sur les projets de règlement comprennent au moins le REIR et un plan de communication. Le REIR énonce ce qui suit:

- les objectifs du projet de règlement;
- les solutions de rechange à la réglementation qui ont été envisagées;
- la nature et les résultats de la consultation;
- les conséquences probables sur les plans social et économique, de la mise en oeuvre de la réglementation;
- les mécanismes d'application de la réglementation.

Prépublication

19. Le règlement et le REIR sont prépubliés, sous forme provisoire, dans la Partie I de la *Gazette du Canada* afin que le public soit consulté de nouveau. (Voir aussi la page 6.)

Présentation du texte définitif

20. Après la publication, le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement soumet le texte définitif ainsi que le REIR à l'approbation définitive du Comité spécial du Conseil du Bureau du Conseil privé. Les mêmes renseignements sont alors fournis aux membres du Conseil (voir ci-dessus).

21. Si le Comité spécial l'approuve, le règlement sera enregistré. D'ordinaire, le règlement entre en vigueur dès l'enregistrement, sauf si une date postérieure est spécifiée. S'il survient de longs retards après la prépublication, celle-ci risque d'être à nouveau exigée.

Enregistrement et publication

22. Le règlement et le REIR sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Répétons-le, un ministère ne peut pas mettre un règlement en application avant qu'il n'ait été publié sauf si tous les intéressés ont été avisés directement.

Approbation par le Parlement

23. En dernier lieu, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examine tous les règlements. Il peut recommander que des modifications y soient apportées, faire rapport au Parlement sur les problèmes que les membres du Comité ont décelés ou proposer au Parlement qu'un règlement soit désavoué.

Processus différent

24. Le processus d'approbation décrit ci-dessus s'applique aux règlements pris par le gouverneur en conseil. Dans le cas des deux autres types de règlement, le processus est un peu différent, comme nous allons le voir:

Règlements pris par un ministre:

Dans certains cas, la loi autorise un ministre à établir des règlements. L'approbation du gouverneur en conseil (ou du Comité spécial du Conseil) n'est alors pas nécessaire. Toutefois, la Section du Bureau du Conseil privé du Ministère de la justice et le secrétariat du Conseil du Trésor doivent tout de même examiner les projets de règlement.

Règlements devant être approuvés par le Conseil du Trésor:

Les règlements pris par un ministre ou par le gouverneur en conseil qui ont des conséquences financières directes doivent être soumis au Conseil du Trésor. Par exemple, un règlement qui prévoit l'imposition de nouveaux frais d'utilisation (ou qui augmente, diminue ou supprime des frais existants) aurait un effet direct sur les recettes de l'Etat. Par conséquent, il devrait normalement être approuvé par le Conseil du Trésor; il faut cependant remarquer qu'un règlement pris par le gouverneur en conseil (mais non un règlement pris par un ministre) doit être soumis au Comité spécial après son approbation par le Conseil du Trésor.

IV. NOTIFICATION AU PUBLIC ET CONSULTATION

25. Souvent, un règlement a été précédé, longtemps avant sa conception, d'une étude attentive de la part du public et du ministère promoteur du projet. En fait, il est fréquent que des groupements et des personnes attirent l'attention du gouvernement sur des questions qui peuvent justifier la réglementation.

26. De la même façon, il peut y avoir eu des discussions sur la nécessité de modifier un règlement existant. Ces discussions peuvent découler de l'application antérieure du règlement. Par exemple, elles peuvent porter sur les raisons de son efficacité ou de son inefficacité, sur les améliorations possibles ou sur d'autres mesures qui rendraient le règlement inutile.

27. Quand un ministère ou un organisme a décidé d'établir un règlement, les principes de l'équité et de l'efficacité exigent qu'un processus de consultation soit mis en place. Voici les grandes lignes du processus de consultation fédéral:

- Un ministère peut annoncer son intention de prendre un règlement en incluant son projet dans les *Projets de réglementation fédérale* publiés chaque année par le secrétariat du Conseil du Trésor en décembre. L'insertion du projet dans les *Projets* ne signifie pas nécessairement que le ministère va le mettre en oeuvre au cours de l'exercice.
- Tout ministère peut publier un "Avis d'intention" de prendre un règlement, signé par le ministre, dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Ces avis sont destinés à faire participer le public dès le début en sollicitant des renseignements, des spécifications, des observations de spécialistes, et toute information susceptible d'aider à circonscrire les questions liées à un projet de règlement.
- La consultation interministérielle et intergouvernementale est encouragée.
- Les ministères ont instauré leurs propres mécanismes pour consulter le public au sujet de leurs projets de règlement. Ils recourent à des bulletins, des comités consultatifs, des discussions officieuses, etc. Des dossiers découlant de cette consultation sont préparés et versés dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) dont il a été question plus haut à la page 3.
- Les projets de règlement et le REIR sont transmis au Comité spécial du Conseil (CSC), qui doit approuver la prépublication.
- Les projets de règlement et les REIR sont prépubliés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* au moins trente jours avant qu'ils ne soient soumis à l'approbation définitive du CSC (voir aussi la page 5). Si le ministère promoteur du règlement n'a pas inclus le règlement dans les *Projets de réglementation fédérale* (voir aussi la page 3), le délai recommandé est de soixante jours.
- D'ordinaire, la plupart des groupes identifiables qui pourraient être touchés par le projet de règlement auront été consultés avant l'étape de la prépublication. Néanmoins, la prépublication fait en sorte qu'ils reçoivent tous un avis écrit des intentions du gouvernement, qu'ils prennent connaissance du libellé du règlement et qu'ils ont une dernière occasion de faire des observations. Selon le type de réponse et d'observations, le projet de règlement peut être remarié en substance (ou même retiré) et le processus de prépublication doit recommencer.

28. De toute façon, le REIR aura été modifié avant la dernière publication pour qu'elle tienne compte des observations reçues à la suite de la prépublication. Il y aura une réponse ou un retour d'information à l'intention des personnes qui auront présenté des observations.

29. Les règlements assujettis à l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis ou à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* doivent être prépubliés soixante jours avant qu'ils ne soient soumis à l'approbation définitive du Comité spécial du Conseil. Le délai de prépublication des règlements touchant les normes applicables aux produits doit être d'au moins soixante-quinze jours, et les partenaires commerciaux du Canada doivent être avisés par l'entremise du point d'information de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au Conseil des normes du Canada.

V. EVALUATION DES REGLEMENTS

30. Selon la politique du gouvernement, les ministères doivent évaluer leurs programmes de réglementation comme ils le font pour tout autre programme, c'est-à-dire qu'ils doivent en évaluer l'efficacité et l'efficience au moins tous les sept ans.

31. Il peut aussi arriver qu'une évaluation s'impose pour d'autres raisons. Par exemple, un réexamen de la politique peut porter aussi sur la réglementation connexe. Le vérificateur général peut signaler qu'il conviendrait d'améliorer un programme de réglementation.