



COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

*(Rapport N° 92 - Accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux -
Réplique à la Réponse du Gouvernement au Rapport N° 90)*

Conformément à son ordre de renvoi permanent, à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, ch. S-22, et à l'ordre de renvoi approuvé par le Sénat le 22 mars 2016, et par la Chambre des communes, le 24 mars 2016, et suite à la Réponse du Gouvernement au Deuxième Rapport du Comité mixte (Rapport N° 90), présentée au Sénat le 25 octobre 2017, et à la Chambre des communes le 19 juillet 2017, le Comité mixte souhaite porter à l'attention des Chambres sa réplique et ses recommandations supplémentaires concernant l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux. Une copie du [Deuxième Rapport \(Rapport N° 90\)](#) du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et de la [Réponse du Gouvernement](#) à ce rapport est annexée au présent rapport.

Le dépôt du Rapport N° 90 résultait de la promulgation en 2015 du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*. Le texte du paragraphe 18.3(1) est le suivant:

L'autorité réglementaire veille à ce que le document, l'indice, le taux ou le nombre incorporé par renvoi [au règlement]soit accessible.

Le Comité mixte a eu l'occasion de se pencher sur le sens à donner au terme « accessible » et a formulé, dans son Rapport N° 90, ses recommandations concernant l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux. Le Comité mixte estime que pour être « accessible » un document incorporé par renvoi doit être gratuit, offert dans les deux langues officielles et disponible avec toutes ses versions antérieures.

Le Comité mixte a jugé insatisfaisante la Réponse du Gouvernement au Rapport N°90, laquelle rejette toutes les recommandations du Comité mixte. Par conséquent, suite à sa réunion du 19 octobre 2017, le Comité mixte a demandé au ministère de la Justice de dresser, avant la fin de l'année civile, la liste de tous les documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale avec mention des langues dans lesquelles le document est offert et des coûts associés à son obtention, le cas échéant. Cette demande avait été faite dans le but d'évaluer de manière concrète l'accessibilité des documents incorporés par renvoi pour le public canadien.

Après plusieurs retards, le ministère de la Justice a soumis, le 19 avril 2018, deux listes de documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale. La première, la « liste longue », comporte 268 pages de données non vérifiées concernant les quatre autorités réglementaires responsables du plus grand volume de règlements. Un examen sommaire de cette liste a toutefois révélé plusieurs erreurs. Par conséquent, l'utilité de cette liste est discutable, sauf peut-être pour démontrer la prévalence de l'incorporation par renvoi dans les règlements fédéraux.

La deuxième liste, la « liste courte », comprend des données vérifiées concernant 25 des quelques 1 750 règlements fédéraux énumérés dans l'*Index codifié des textes réglementaires*, dans sa version au 31 décembre 2017. Ces renseignements portent sur environ 1,4% de l'ensemble de la réglementation fédérale. Le ministère n'a pu garantir que ce maigre échantillon avait été choisi aléatoirement. De ce fait, l'échantillon ne peut être considéré représentatif de l'ensemble des règlements. Il est donc impossible de tirer des conclusions générales sur l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale en se fondant sur les renseignements fournis par le ministère à ce jour.

Les fonctionnaires du ministère ont comparu devant le Comité mixte le 26 avril 2018. Les fonctionnaires du ministère ont reconnu le caractère incomplet et peu utile des renseignements fournis; ils ont toutefois qualifié d'« utile » le fait d'établir la liste.

Le Comité mixte a interrogé les fonctionnaires sur le rôle du ministère dans l'examen des documents qui sont incorporés par renvoi. Bien que la décision d'incorporer ou non un document revienne à l'autorité réglementaire, le ministère dispense des conseils sur l'accessibilité d'un document incorporé par renvoi, en tenant compte notamment de son coût et de la langue dans laquelle il est offert. L'accessibilité est évaluée au cas par cas et l'analyse n'est pas rendue publique. Le Comité mixte a tenté d'obtenir des réponses plus poussées des témoins du ministère concernant les mesures à prendre pour veiller à l'accessibilité des documents incorporés par renvoi. Leur témoignage peut être résumé de la manière suivante :

- Les fonctionnaires étaient incapables d'identifier les mesures qui sont prises pour améliorer l'accès aux documents unilingues.

- Les fonctionnaires étaient incapables d'énumérer les critères utilisés pour déterminer du caractère raisonnable des coûts associés à un document.
- Les fonctionnaires semblaient peu enclins à adopter à vaste échelle des moyens pour atténuer les coûts associés à l'obtention des documents incorporés par renvoi.
- Les fonctionnaires n'ont pas abordé la question de l'accès aux versions antérieures des documents incorporés par renvoi. Ce point avait aussi été omis de la Réponse du Gouvernement. Les fonctionnaires ont reconnu qu'il est parfois impossible d'accéder aux versions antérieures d'un document, même si ces dernières peuvent être nécessaires à la compréhension du droit.
- Les listes fournies au Comité mixte ont permis d'identifier plusieurs exemples de documents qui avaient été retirés de la circulation et qui n'était pas disponibles, malgré le fait qu'ils soient toujours incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale.
- Il semble qu'il n'y ait pas de mécanisme formel pour veiller à l'accessibilité des documents incorporés sur une base continue.
- Questionnés sur l'absence d'un tel mécanisme, les fonctionnaires du ministère ont indiqué qu'un individu qui constate qu'un document incorporé par renvoi n'est plus disponible pourrait toujours décider d'en faire mention à l'autorité réglementaire.

En se fondant sur les renseignements fournis dans les listes, ainsi que sur le témoignage des fonctionnaires du ministère, le Comité mixte aimerait faire les recommandations supplémentaires suivantes en vue d'améliorer l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux.

Recommandation 1: Que le gouvernement étudie les moyens de réduire l'incorporation par renvoi de documents unilingues ou payants.

Recommandation 2 : Que le gouvernement établisse une directive, applicable à l'ensemble des autorités réglementaires, qui comprend les exigences suivantes :

- **Que la notion de l'accessibilité des documents incorporés par renvoi soit évaluée selon le point de vue de l'utilisateur des règlements;**

- Que soit considéré dans l'examen de l'accessibilité, l'effet cumulatif de l'incorporation par renvoi de plusieurs documents dans un même règlement, notamment le coût d'achat total de tous les documents incorporés;
- Que des critères d'évaluation objectifs, uniformes et transparents soient appliqués pour juger du caractère raisonnable des coûts associés à l'achat d'un ou plusieurs documents incorporés par renvoi dans un règlement;
- Que l'autorité réglementaire justifie, à même le Résumé d'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le règlement, son utilisation d'un document qui n'est pas bilingue ou qui n'est pas gratuit.

Recommandation 3 : Que le gouvernement adopte une approche uniforme et proactive à la supervision de l'accessibilité des documents incorporés par renvoi, au moment de la rédaction du règlement et sur une base continue, notamment en exigeant des autorités réglementaires qu'elles produisent un rapport annuel.

Conclusion

Les documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale font partie du droit canadien au même titre les règlements. Ils énoncent les droits et les obligations des Canadiens et Canadiennes. Enfreindre la loi peut mener à la perte de certains privilèges ainsi qu'à l'imposition de sanctions pénales. C'est pourquoi le Comité mixte juge que l'impossibilité pour un citoyen de déterminer avec certitude l'état du droit enfreint le principe de la primauté du droit.

Le Comité mixte est d'avis que l'accessibilité des documents incorporés par renvoi demeure une question d'une grande importance. Il est déterminé à continuer le débat sur cette question jusqu'à ce qu'il ait l'assurance que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour veiller à l'accessibilité des documents incorporés par renvoi. Compte tenu de ces considérations, le Comité mixte réitère les recommandations de son Rapport N° 90 et formule les recommandations supplémentaires présentées plus haut.

Conformément à l'article 12-24(1) du *Règlement*, le Sénat demande une réponse complète et détaillée du gouvernement au présent rapport, la ministre de la Justice ayant été désignée ministre chargée de répondre à ce rapport.

Conformément à l'article 109 du *Règlement de la Chambre des communes*, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation demande que le gouvernement présente à la Chambre des communes une réponse exhaustive au présent rapport.

Une copie des procès-verbaux et des témoignages pertinents ([*Fascicule n° 36, première session, quarante-deuxième législature*](#)) est déposée à la Chambre des communes.

Le tout respectueusement soumis,

Joseph A. Day

Harold Albrecht

Coprésidents

Pièces jointes