



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent de la justice et des droits de la personne

JUST • NUMÉRO 057 • 2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 4 décembre 2014

Président

M. Mike Wallace

Comité permanent de la justice et des droits de la personne

Le jeudi 4 décembre 2014

• (1530)

[Traduction]

Le président (M. Mike Wallace (Burlington, PCC)): Mesdames et messieurs, je déclare la séance ouverte. Conformément à l'ordre de renvoi du 24 octobre 2014, nous examinons aujourd'hui le projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence.

Nous recevons quelques témoins du ministère de la Justice, qui feront un exposé. Comme le nom « conseil » figure dans le titre de Mme Pledge... qui est le principal responsable ici?

Madame, si vous voulez bien vous présenter et nous présenter vos collègues, vous avez la parole pour 10 minutes.

Mme Jacinthe Bourdages (avocate générale et directrice, Groupe des services consultatifs et de révision législative, Direction des services législatifs, ministère de la Justice): Monsieur le président, je m'appelle Jacinthe Bourdages, avocate générale et directrice à la Direction des services législatifs. Je suis accompagnée de mes collègues Patricia Pledge, avocate-conseil, et Bernard Auger, avocat général, également de la Direction des services législatifs.

Merci, monsieur le président.

[Français]

Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous parler du projet de loi S-2, Loi sur l'incorporation par renvoi dans les règlements. Comme son titre l'indique, ce projet de loi concerne une technique de rédaction, l'incorporation par renvoi, utilisée dans les textes législatifs, la plupart du temps dans les règlements.

L'incorporation par renvoi est en effet une technique couramment employée en rédaction législative qui permet, par simple renvoi à un document dans un règlement, de l'y incorporer conceptuellement sans qu'il soit nécessaire d'en reproduire le texte. Le contenu d'un tel document acquiert alors force de loi et fait autant partie du schème réglementaire que le texte du règlement lui-même.

L'incorporation par renvoi peut être statique ou dynamique. En cas d'incorporation par renvoi statique, seule la version du document qui est citée dans le règlement est incorporée, comme si elle était figée dans le temps. Les modifications apportées au document, après que le règlement l'incorporant a été pris, ne seraient donc pas incluses dans le schème réglementaire. Dans le cas où il serait souhaitable qu'elles le soient, il faudrait plutôt modifier le règlement afin de faire renvoi à une version subséquente du document.

En cas d'incorporation par renvoi dynamique, les modifications apportées au document incorporé par renvoi dans le règlement font partie du schème réglementaire sans qu'il soit nécessaire de modifier le règlement. Autrement dit, les modifications successives apportées au document sont automatiquement intégrées au schème réglementaire.

L'incorporation par renvoi de documents dans divers types de règlements fédéraux est largement répandue. Parmi les différents types de documents couramment incorporés par renvoi aux règlements, on retrouve des lois provinciales et territoriales ainsi que des lois de pays étrangers, des normes internationales et nationales de même que des documents de nature technique créés par différents ministères. L'incorporation par renvoi est déjà expressément autorisée dans plus de 60 lois fédérales.

[Traduction]

Le projet de loi S-2 vise à modifier la Loi sur les textes réglementaires pour créer un pouvoir général autorisant l'emploi de la technique d'incorporation par renvoi dans les règlements, pouvoir qui s'ajoutera à ceux de la réglementation actuels que referment les lois du Parlement. Il importe de préciser que ce projet de loi ne vise pas à autoriser rétroactivement des mesures que le gouvernement ne considèrerait pas déjà comme étant autorisées.

De façon générale, en vertu de cette proposition législative, des documents qui n'émanent pas du gouvernement peuvent être incorporés de façon statique ou dynamique.

Par contre, le pouvoir d'incorporer des documents rédigés par l'autorité réglementaire, seule ou en collaboration avec une autre entité fédérale, serait restreint. Dans la plupart des cas, ces documents pourraient uniquement être incorporés de façon statique et uniquement si leur contenu est limité à ce qui découle des règles prévues par règlement ou à ce qui est élaboré à partir de celles-ci. On évite ainsi l'utilisation de la technique d'incorporation par renvoi pour se soustraire au processus réglementaire ou subdéléguer le pouvoir législatif aux représentants du gouvernement.

Le projet de loi précise aussi que les règlements peuvent faire renvoi à certains types de taux ou d'indices, par exemple l'indice des prix à la consommation, ou IPC, ou le taux préférentiel, le taux de la Banque du Canada. Cette précision est apportée parce que ces éléments ne constituent pas en soi des documents.

Ce projet de loi exige en outre que les autorités réglementaires veillent à ce que le contenu incorporé par renvoi soit accessible. Il prévoit que nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction ou se voir imposer une sanction administrative si le document incorporé n'est pas accessible.

De plus, le projet de loi S-2 précise que les exigences d'enregistrement et de publication ne s'appliquent pas aux documents incorporés, mais que ceux-ci font l'objet d'un examen dans le cadre des obligations découlant de la Loi sur les textes réglementaires et sont toujours sujets à l'examen du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

● (1535)

Le projet de loi S-2 n'affecte en rien les obligations en matière de langues officielles. À moins qu'il n'y ait une raison légitime à une incorporation par renvoi unilingue, tout document doit être incorporé dans les deux langues officielles. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle qui existe déjà et qui demeure inchangée avec ce projet de loi.

Même si le projet de loi S-2 est important, il doit tout de même être mis en perspective. L'incorporation par renvoi dynamique est déjà largement utilisée dans les règlements fédéraux actuels. Par conséquent, le projet de loi S-2 ne fait que prévoir expressément le pouvoir d'utiliser la technique rédactionnelle de l'incorporation par renvoi de façon cohérente avec la pratique juridique actuelle du gouvernement. Il ne confère pas de pouvoir illimité en matière d'incorporation par renvoi. Le recours à cette technique, comme tout autre aspect du pouvoir réglementaire, demeure assujéti à la loi habilitante en vertu de laquelle un règlement est pris.

Le projet de loi S-2 vise à confirmer l'existence du fondement juridique sur lequel repose le recours à cette technique rédactionnelle.

[Français]

Je vous remercie, monsieur le président.

Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions du comité.

[Traduction]

Le président: Merci, madame, de cet exposé.

Nous allons maintenant passer à la période de questions. Notre première intervenante sera Mme Péclet, du Nouveau Parti démocratique.

[Français]

Mme Ève Péclet (La Pointe-de-l'Île, NPD): Je vous remercie.

Cela répond à une partie de mes questions, notamment en ce qui a trait au bilinguisme.

Si un document incorporé n'était malheureusement pas publié dans les deux langues officielles — une déclaration de culpabilité ou une sanction administrative, par exemple — que se passerait-il sur le plan des critères? Cela voudrait-il dire que la sanction ne serait pas possible jusqu'à ce que le document incorporé soit publié dans les deux langues? Y aurait-il un délai? C'est ce que je voudrais savoir.

Mme Jacinthe Bourdages: En ce qui concerne la question de l'accessibilité, la Cour suprême a déjà établi que, dans certains cas, il est acceptable qu'un document ne soit pas bilingue. Prenons par exemple des motifs de coopération internationale ou un document dont le niveau de technicité est trop élevé pour qu'il soit possible de le traduire.

L'aspect de l'accessibilité a davantage trait à l'accès physique du document et à l'intelligibilité de celui-ci qu'aux langues officielles. Toutefois, il est important de mentionner que rien dans ce projet de loi n'altère les obligations linguistiques du Canada. Ce projet de loi ne saurait modifier les obligations linguistiques parce que ce sont des obligations quasi constitutionnelles et constitutionnelles, et que cette

loi a un statut de loi ordinaire. Il n'est donc pas possible de modifier ces droits par ce projet de loi.

● (1540)

Mme Ève Péclet: Je vous remercie beaucoup de la réponse. Ce serait donc une chose à déterminer par la cour si jamais il y avait un conflit.

Le projet de loi S-2 accorde un pouvoir assez large d'avoir recours à l'incorporation par renvoi. Le manuel des lois et règlements prévoit que tout ce qui touche à la réglementation est vraiment assujéti à la consultation par le comité parlementaire que ma collègue a coprésidé en 2011, je crois. Il y a vraiment un examen approfondi de toutes les incorporations par renvoi. On parle de mécanisme de surveillance, d'imputabilité et de transparence, sauf que le projet de loi S-2 accorde le pouvoir assez large d'avoir recours à l'incorporation par renvoi, que ce soit, comme vous l'avez mentionné, évolutif, dynamique ou statique. Comment peut-on s'assurer que le même mécanisme de surveillance est appliqué à la fois au règlement et à la référence à l'incorporation par renvoi?

C'est un projet très vaste. Cela ne s'applique pas simplement à un ministère, mais à toutes les agences et à toutes les autorités habilitées à le faire. Comment va-t-on s'assurer, dans le contexte du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, de déterminer quel mécanisme va s'appliquer à cela? Est-ce que ce sera le même? Comment va-t-on s'assurer que les deux sont vraiment au même niveau de surveillance et de transparence?

Mme Jacinthe Bourdages: Je vous remercie de la question.

Monsieur le président, je dirais à la députée que les règlements incorporés par renvoi sont examinés au même titre que les règlements eux-mêmes. Lorsque les règlements seront examinés en vertu de l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires, les documents incorporés par renvoi feraient l'objet du même examen durant la même période. C'est à ce moment que les critères énumérés à l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires s'appliqueraient aux documents incorporés par renvoi.

En ce qui concerne la période de publication préalable des règlements dans la partie I de la *Gazette du Canada*, les intervenants et les parties intéressées auront l'occasion de voir s'il y a un document incorporé par renvoi ou non, pourront y avoir accès et déterminer la teneur du document incorporé par renvoi. S'ils ont des préoccupations, ils pourront les faire valoir à l'autorité réglementaire.

Quant au comité mixte permanent, il aura aussi accès aux documents comme n'importe quel membre du public et il pourra faire valoir ses préoccupations, le cas échéant, de la même façon.

Mme Ève Péclet: Ma dernière question concerne justement l'accessibilité de ces documents.

Dans les trois critères desquels vous parliez, il est dit, et je cite: « [...] prévoit une habilitation expresse permettant l'incorporation par renvoi dans les règlements; », et que les documents ne sont que valides s'ils sont « accessibles », sauf qu'il n'y a pas de définition d'accessibilité.

J'ai vu dans certaines transcriptions du Sénat les mots « par Internet », entre autres choses, mais il n'y a pas de définition de l'accessibilité. En ce moment, cela peut porter à confusion. Il est vraiment question ici de la validité d'un renvoi. Quelle serait la définition d'accessibilité et devrait-on l'inclure dans la loi?

Mme Jacinthe Bourdages: Il y a plusieurs types d'incorporation par renvoi pour ce qui est des documents.

Il peut y avoir de la législation provinciale, fédérale ou d'autres pays, des indices, des nombres, des documents internes et des normes. Il y a toutes sortes d'incorporation par renvoi. Il est important de réaliser que ce qui est accessible dans un cas peut être à modalité variable; cela dépend du secteur réglementé. Ce qui est accessible dans un cas ne le serait pas nécessairement dans un autre. Il serait alors extrêmement périlleux de trouver une définition s'appliquant de façon égale à chaque secteur réglementaire.

Nous considérons que les documents sont les éléments auxquels il est possible d'accéder avec un minimum d'efforts. L'accès à la législation fédérale et aux règlements fédéraux exige tout de même qu'on y consacre un certain niveau d'efforts.

• (1545)

[Traduction]

Le président: Je suis désolé, mais le temps est écoulé, voire dépassé.

Merci beaucoup de ces questions et réponses.

Notre prochain intervenant est M. Calkins, du Parti conservateur.

M. Blaine Calkins (Wetaskiwin, PCC): Merci, monsieur le président.

J'ai un certain nombre de questions. J'imagine que vous saurez où je veux en venir dans bien des cas.

L'incorporation par renvoi est essentiellement statique ou dynamique. Je le sais. Quand le gouvernement signe un accord international ou ratifie un traité ou un document quelconque, nous y sommes alors assujettis. L'autorité ou l'organisme de gouvernance qui en est responsable, qu'il s'agisse d'un conseil d'administration ou d'une autre entité, compte probablement un membre représentant les intérêts du Canada.

Arrive-t-il que le gouvernement du Canada fasse une incorporation par renvoi dans un cas où aucun représentant du Canada ne prend part au processus de gouvernance de l'organisme de réglementation?

Mme Jacinthe Bourdages: Je laisserai peut-être ma collègue Patricia répondre à cette question.

Mme Patricia Pledge (avocate-conseil, Section des services consultatifs et du perfectionnement, Direction des services législatifs, ministère de la Justice): Les traités internationaux peuvent évidemment être mis en oeuvre de diverses manières. Pour mettre en oeuvre nos obligations internationales, nous pouvons notamment procéder par voie d'incorporation par renvoi.

Personnellement, je n'ai jamais entendu parler de l'incorporation de traités que nous n'aurions pas signés. Est-ce là-dessus que porte votre question?

M. Blaine Calkins: Je ne parle pas de traités ratifiés, mais de cas où nous ne prendrions peut-être pas part aux activités courantes de l'organisme de réglementation quand un traité international a pour effet de créer un organisme à cette fin. Est-ce que dans certaines situations, les intérêts du Canada ne seraient pas représentés à la table?

Mme Patricia Pledge: Je ne dispose pas de l'information pour répondre à cette question.

M. Blaine Calkins: C'est une question difficile, je sais. Ces choses sont très complexes.

Comme le gouvernement du Canada a pour pratique actuelle de recourir à un processus spécial... Vous dites qu'il recourt déjà à l'incorporation par renvoi dans ces situations, qu'il agit toujours dans

le cadre d'un processus spécial et qu'il s'agirait toujours d'une incorporation par renvoi statique parce qu'il faudrait suivre ce processus.

Si le recours à une incorporation par renvoi est dynamique, cela signifie que dès que l'organisme de réglementation modifie un règlement — s'il a déjà été publié dans la *Gazette* et approuvé grâce à la modification législative proposée — par voie d'incorporation par renvoi dynamique, le texte devient instantanément une loi du Canada.

Est-ce que je comprends bien?

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, j'aimerais préciser qu'il importe de comprendre que l'incorporation par renvoi est un outil qui peut être utilisé par choix. Ainsi, si l'organisme de réglementation décide d'y recourir, il a le choix entre les formes statique ou dynamique.

Le Canada n'est pas obligé de recourir à ce mécanisme pour mettre en oeuvre les traités. Il a toujours le choix.

M. Blaine Calkins: Disons par exemple que nous adoptons l'incorporation par renvoi dynamique pour les normes du code du bâtiment du Canada par l'entremise du parti au pouvoir. Quand les normes de l'Association canadienne de sécurité ou du code du bâtiment du Canada sont automatiquement mises à jour, il n'est pas nécessaire de recourir au même processus spécial pour les incorporer annuellement, d'où l'efficacité que le projet de loi confère au gouvernement. Est-ce que je comprends bien?

Mme Jacinthe Bourdages: Oui.

M. Blaine Calkins: Arrive-t-il dans certaines situations actuellement que l'organisme de gouvernance ou de réglementation soit considéré comme ayant un statut moindre que celui du gouvernement du Canada? Il peut s'agir ici d'une loi ou d'un règlement provincial, d'un organisme sous réglementation provinciale, de quelque chose qui est fait à l'échelle municipale ou d'une entité qui serait considérée comme ayant un statut moins important qu'un organisme de gouvernance national ou international.

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, je n'ai pas entendu parler de telles situations. Mais ici encore, le pouvoir réglementaire aurait le choix de décider d'utiliser ou non cette technique. S'il souhaite avoir le plein contrôle en pareilles situations, je suppose qu'il ne recourrait pas à l'incorporation par renvoi. Une fois encore, il importe de comprendre que l'entité a toujours le choix de recourir ou non à cette technique rédactionnelle.

L'incorporation par renvoi statique pourrait être préférable dans certains cas, comme ceux que vous avez évoqués. Nous n'avons jamais eu vent de situation où cela aurait causé des problèmes. Il importe aussi de comprendre qu'il existe très peu de jurisprudence à ce sujet, alors qu'on recourt à l'incorporation par renvoi depuis près de 30 ans. Voilà qui semble prouver que le système fonctionne bien. Ce n'est pas une technique qui soulève vraiment de litige.

Je dirais donc, pour répondre à vos préoccupations, qu'il importe que l'autorité réglementaire voit si elle a les préoccupations semblables à celles que vous avez évoquées quand elle décide si elle recourra ou non à l'incorporation par renvoi. S'inquiète-t-on du fait qu'un organisme international prenne une décision? La plupart du temps, le Canada est membre des organismes internationaux concernés; il est donc raisonnablement avisé, et comme les négociations durent des années, il a amplement l'occasion de discuter de la question.

• (1550)

M. Blaine Calkins: J'en conviens.

Au cours de la trentaine d'années d'expérience que nous avons déjà dans l'application du processus spécial, est-il déjà arrivé que le gouvernement du Canada ou l'organisme législatif du Parlement doivent retirer ou corriger quelque chose qui s'était fait par inadvertance par voie d'incorporation par renvoi?

Mme Jacinthe Bourdages: Pas à ce que nous sachions, non.

M. Blaine Calkins: Merci.

Le président: Merci beaucoup.

Notre prochain intervenant est membre du Parti libéral.

Monsieur Casey, vous avez la parole.

M. Sean Casey (Charlottetown, Lib.): Merci, monsieur le président.

Je crains que ce projet de loi permette au gouvernement et/ou aux bureaucrates de faire indirectement ce qu'ils ne peuvent faire directement, et je vais vous expliquer pourquoi. Notre comité a déjà été saisi du projet de loi C-13 sur la cyberintimidation. Ce projet de loi prévoyait d'accorder l'immunité aux entreprises de télécommunications collaborant légalement avec la police. Cette mesure a été proposée après que le gouvernement eut tenté en vain d'autoriser un accès sans mandat. Quand il est apparu qu'il n'obtiendrait pas l'accès sans mandat, il a accordé l'immunité aux entreprises de télécommunications, puis, par l'entremise d'une autre loi, il a élargi le groupe de personnes auquel cette immunité pourrait s'appliquer. Ainsi, au lieu d'agir directement, il a trouvé une autre voie.

Voici où je veux en venir. Si le gouvernement ou les bureaucrates veulent apporter une modification qu'ils ne peuvent peut-être pas faire de façon rigoureuse, en faisant appel au Comité mixte d'examen de la réglementation, par exemple, conformément au processus législatif normal, ils pourraient trouver un moyen de le faire par l'entremise d'un organe pouvant recourir à l'incorporation par renvoi dynamique. Comprenez-vous ce qui me préoccupe?

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, je pense comprendre le député.

M. Sean Casey: Devrais-je m'inquiéter?

Mme Jacinthe Bourdages: Je comprends ce qui vous préoccupe, mais je pense qu'il importe de comprendre que le projet de loi S-2 n'élargit pas le recours au pouvoir réglementaire que constitue l'incorporation par renvoi, un outil qui est déjà largement utilisé, comme je l'ai souligné.

Pour ce qui est des documents préparés à l'interne par les organismes de réglementation, ils se limiteraient aux documents portant sur les principales règles de conduite, et ce, afin d'éviter les situations que vous avez évoquées.

En ce qui concerne l'incorporation par renvoi externe, le projet de loi S-2 codifie, si l'on veut, la pratique actuelle. C'est pour les cas où les documents existent déjà à des fins indépendantes qui ne concernent en rien le processus réglementaire. On ne fait que

reprendre, dans les règlements eux-mêmes, l'expertise qui existe ailleurs, sans en reprendre la teneur, mais en s'y appuyant.

Je considère qu'il importe de comprendre que ce projet de loi, comme je l'ai indiqué dans mon exposé, n'élargit pas le pouvoir habilitant. C'est une facette du pouvoir réglementaire, semblable à toute autre facette. Elle doit toujours être exercée dans le cadre du pouvoir réglementaire. Il faut ramener les choses dans cette perspective.

• (1555)

M. Sean Casey: Si je vous comprends bien, je ne devrais pas m'inquiéter, car le gouvernement ou les bureaucrates sont autorisés à procéder ainsi actuellement, et le projet de loi n'y change rien. Ce que je veux dire, c'est que dans le cadre d'une initiative, le gouvernement ou les bureaucrates pourraient emprunter la voie de moindre résistance en trouvant une organisation externe bien disposée pouvant recourir à l'incorporation par renvoi dynamique, comme les comptables agréés pour les principes comptables généralement reconnus ou les entités qui élaborent les codes du bâtiment et les codes de prévention des incendies. Ils pourraient convaincre ces organisations d'apporter des modifications à leurs normes ou à leurs principes, réussissant ainsi à atteindre l'objectif du gouvernement ou des bureaucrates par une voie détournée.

Mais selon ce que vous dites, il est déjà possible de procéder ainsi et il sera encore possible de le faire une fois ce projet de loi adopté. Est-ce bien cela?

Mme Jacinthe Bourdages: Pas exactement. Je dirais que l'incorporation par renvoi est une facette du pouvoir réglementaire, et il faut toujours se référer au principal pouvoir habilitant pour voir ce qu'il autorise. Le pouvoir doit s'exercer dans le cadre prévu à cette fin, et dans chaque cas, il faut analyser ce que ce pouvoir prévoit et autorise. Nous devons nous en souvenir.

En ce qui concerne les normes, bien des consultations ont lieu avant qu'une norme ne soit autorisée et approuvée. Au pays, bien entendu, le Canada est membre de la CSA, mais divers intérêts entrent en ligne de compte, et on applique un processus fortement axé sur la consultation au cours duquel chaque partie prenante a son mot à dire sur ce qui deviendra finalement la norme reconnue comme étant la meilleure. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle est adoptée comme norme. Il s'agit d'un processus très consensuel au cours duquel diverses parties prenantes collaborent pour en arriver à s'entendre sur la meilleure norme à appliquer, toujours dans le but de reproduire la meilleure expertise dans les règlements.

M. Sean Casey: Il a été proposé, certainement lors des débats et probablement dans d'autres secteurs, de résoudre le problème d'accessibilité ou de manque de clarté au sujet de ce que cela signifie en créant un portail central en ligne où tous les documents incorporés par renvoi dans les lois fédérales seraient accessibles. Est-ce réaliste? Pourrait-on légiférer à cet égard?

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, il serait possible d'établir un registre, mais il faudrait en considérer les implications. Il faudrait créer l'infrastructure nécessaire et tenir compte du fait qu'il n'existe pas de solution universelle sur le plan de l'accessibilité en raison de la variété et du large éventail d'organismes de réglementation, de domaines réglementés et de types de documents incorporés.

Par exemple, les lois provinciales et les autres lois canadiennes sont déjà très accessibles à tous les égards, et souvent, dans la vaste majorité des cas, il ne reste rien à faire...

M. Sean Casey: L'incorporation par renvoi statique est facile. C'est l'incorporation par renvoi dynamique qui pose un problème plus épineux.

Mme Jacinthe Bourdages: Mais je dirais que même en ce qui concerne l'incorporation par renvoi dynamique, c'est souvent déjà...

M. Sean Casey: Désolé, ce n'est pas un très bon...

Mme Jacinthe Bourdages: Mais les documents sont parfois déjà accessibles à la source primaire, et ce registre pourrait alourdir le processus. Il pourrait être plus long d'accéder au registre que de chercher le document en ligne.

Le président: Merci beaucoup.

Merci de ces questions et réponses.

Nous accordons maintenant la parole à M. Dechert, du Parti conservateur.

M. Bob Dechert (Mississauga—Erindale, PCC): Merci, monsieur le président.

D'après ce que je comprends, les membres du public qui ont des préoccupations dans le cadre du processus de réglementation peuvent les exprimer. N'importe quel député peut certainement soulever ces préoccupations et elles seront ensuite renvoyées au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Donc si M. Casey a une préoccupation au sujet d'une situation, il ou un membre du public peut présenter une demande à cet égard pour qu'elle soit étudiée par le comité d'examen de la réglementation.

On peut présumer que si une personne était d'avis que le gouvernement au pouvoir a dépassé le cadre de son pouvoir législatif lors d'une incorporation par renvoi, cette question serait renvoyée au Comité d'examen de la réglementation.

Deuxièmement, d'après ce que je comprends, il n'y a aucun règlement pris en vertu du Code criminel, et ce n'est donc pas une situation dans laquelle le Code criminel du Canada serait modifié par l'incorporation par renvoi à une autre loi ou à une norme élaborée par un autre organisme.

Ma première question concerne l'accessibilité. En effet, le projet de loi S-2 impose à l'autorité réglementaire l'obligation de veiller à ce qu'un document, un taux d'indexation, un nombre ou tout élément incorporé par renvoi soit accessible, mais il ne définit pas « accessible ». À votre avis, que signifie le terme « accessible »? Vous pourriez peut-être nous donner des exemples.

•(1600)

Mme Jacinthe Bourdages: Merci.

Monsieur le président, il est vrai que l'accessibilité n'est pas définie dans le projet de loi. Comme je l'ai mentionné plus tôt, il serait très difficile d'élaborer une définition. Étant donné qu'il y a un si grand nombre de documents différents incorporés et de domaines de réglementation, ce qui est accessible dans un cas pourrait ne pas l'être dans l'autre.

Dans certains cas, « accessible » signifie que ces documents sont accessibles en ligne gratuitement. Dans d'autres cas, cela signifie qu'ils sont accessibles à un prix raisonnable. Cela dépend vraiment de la situation, des organismes de réglementation et des personnes qui sont touchés par ces règlements. Il serait très difficile de tenter de trouver une définition universelle pour l'accessibilité.

Les organismes de réglementation ont intérêt à rendre les documents accessibles, car s'ils ne le sont pas, ces organismes ne seront pas en mesure d'entamer des poursuites judiciaires avec succès, et nous avons une disposition à cet égard dans l'article 18.6 proposé dans le projet de loi.

Il est également important de se rendre compte que les organismes de réglementation veulent qu'on obéisse à leurs règlements, et on tiendra compte de l'accessibilité au moment de décider si on utilise la technique ou non. Le fait qu'un document ne soit pas accessible représenterait une raison de ne pas utiliser l'incorporation par renvoi. S'il est accessible, il s'agit donc d'un facteur qui favorise l'utilisation de la technique. Il y a vraiment de vastes domaines et énormément de types de documents d'incorporation par renvoi, et cela signifie essentiellement qu'il faut avoir accès à un exemplaire du document avec le minimum d'efforts.

M. Bob Dechert: D'accord.

Je connais certainement cette notion dans le domaine de la rédaction juridique commerciale. C'était souvent le cas dans les situations où je négociais et rédigeais des documents commerciaux qui seraient en vigueur pendant de nombreuses années, et il était donc souvent beaucoup plus efficace d'incorporer par renvoi une norme, un taux ou un processus par lesquels on détermine un élément donné, par exemple des normes pour la production d'un type de produit.

Toutefois, habituellement, nous utilisons l'incorporation par renvoi seulement dans le cas des éléments pour lesquels l'élaboration du taux ou de la norme était régie par un processus connu et lorsqu'on organisait une consultation publique pour l'élaboration de ces normes à laquelle les deux parties de l'entente pouvaient participer.

Les autorités réglementaires examinent-elles les mêmes types de critères lorsqu'elles décident d'utiliser l'incorporation par renvoi?

Mme Jacinthe Bourdages: Oui, les organismes de réglementation tiennent compte de différents types de facteurs, par exemple celui que vous avez mentionné ou celui lié à l'accessibilité — ce document est-il facilement accessible? L'organisme examine différents facteurs pour veiller à ce que l'utilisation de la technique soit appropriée dans leur domaine. Les facteurs mentionnés par M. Calkins plus tôt pourraient également représenter des facteurs valables. Encore une fois, il faut permettre une certaine souplesse, car cela dépend vraiment du domaine réglementé et des réalités auxquelles font face les personnes touchées par ces règlements, ainsi que des organismes de réglementation. On tient compte d'un large éventail de facteurs lorsqu'on détermine si on utilisera cette technique.

•(1605)

M. Bob Dechert: Par exemple, vous avez mentionné l'indice des prix à la consommation, et d'après ce que je comprends, il s'agit d'un panier d'articles couramment achetés. Les produits qui composent ce panier changent à l'occasion. Je crois que la Banque du Canada détermine son contenu, n'est-ce pas?

Mme Jacinthe Bourdages: Oui.

M. Bob Dechert: Étant donné qu'il existe un processus, les gens peuvent comprendre comment cela fonctionne. C'est un exemple.

Vous avez également mentionné dans vos commentaires qu'il est utile d'encourager l'harmonisation entre les compétences. Au Canada, nous sommes très préoccupés par l'harmonisation des lois et règlements des provinces et du gouvernement fédéral. Vous nous avez donné quelques exemples par écrit, mais pourriez-vous nous parler d'un exemple dans lequel ce type d'incorporation par renvoi pourrait contribuer à l'harmonisation des normes provinciales et fédérales?

Mme Jacinthe Bourdages: Oui. Je vais laisser ma collègue Patricia vous décrire les exemples fournis.

Mme Patricia Pledge: Nous vous avons fourni quatre exemples d'incorporation par renvoi en cours pour mettre en évidence les types d'éléments qui sont incorporés ces temps-ci et leurs utilisations les plus communes.

À la première page, vous pouvez voir un exemple du Règlement sur la scierie de la Première Nation de Fort William. Il s'agit d'un règlement pris en vertu de la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations. C'est une façon d'harmoniser les lois fédérales et provinciales en ce qui concerne l'exploitation des ressources sur les terres des Premières Nations. C'est un exemple dans lequel nous avons pris un règlement fédéral qui incorpore par renvoi les lois bilingues de l'Ontario et les rend applicables aux Premières Nations de la réserve en question, c'est-à-dire où l'exploitation est effectuée.

Vous avez mentionné l'IPC. C'est un exemple que nous avons également inclus à la dernière page. Il est inclus dans le Règlement sur le prix des licences d'exportation (Produits de bois d'oeuvre), un règlement fédéral, et on s'en sert dans la factorisation des frais dans ce règlement. Vous constaterez qu'on renvoie également au Bureau of Labor Statistics du Department of Labor des États-Unis. Il s'agit donc d'un exemple parfait de la façon dont cette technique peut être utilisée de façon efficace pour harmoniser les lois entre les compétences, non seulement aux niveaux fédéral et provincial, mais également entre le Canada et les États-Unis.

M. Bob Dechert: D'accord. Merci.

Le président: Merci beaucoup. Je vous remercie également des questions et des réponses.

La prochaine intervenante est Mme Boivin, du Nouveau Parti démocratique.

[Français]

Mme Françoise Boivin (Gatineau, NPD): Je vous remercie, monsieur le président.

Je remercie également les trois témoins d'être parmi nous aujourd'hui. Quiconque nous écoute présentement ne comprend probablement pas grand-chose au projet de loi. Ce débat est extrêmement technique.

[Traduction]

Le président: Attendez, madame Boivin, nous ne pouvons pas entendre votre version anglaise.

D'accord. Merci.

[Français]

Mme Françoise Boivin: J'aimerais poser quelques questions préliminaires.

Est-ce que je me trompe en disant que le projet de loi S-2 est une copie conforme du projet de loi S-12? Il s'agit exactement de la même chose; pas une seule virgule n'a été changée.

Vous dites que l'on met tout simplement sur papier ce qui existait déjà. J'ai lu les témoignages et les débats du Sénat. Corrigez-moi si je fais erreur, mais on disait que l'incorporation par renvoi dynamique avait été utilisée 170 fois depuis 2006 et que, dans la grande majorité des cas, cela s'était fait sans l'autorisation expresse du Parlement.

J'imagine que c'est ce qui motive l'article 18.7. Il va comme suit:

18.7 Est confirmée la validité de toute incorporation par renvoi conforme à l'article 18.1 qui a été effectuée avant l'entrée en vigueur de cet article.

L'article 18.7 est en quelque sorte un article fourre-tout. Selon l'interprétation du ministère, les choses ont été faites correctement et légalement. Toutefois, chacun conviendra que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation n'était pas nécessairement de cet avis. Selon ce comité, il faut que la loi habilitante précise qu'on a expressément le droit d'avoir recours à l'incorporation par renvoi dynamique. Je crois aussi que, selon ce comité, il faudrait procéder de cette façon plutôt que d'établir un projet de loi comme celui-ci, qui est plutôt un fourre-tout et qui permet d'agir de la sorte à peu près n'importe quand. Je ne dirai pas qu'on peut le faire n'importe comment, mais qu'on peut le faire n'importe quand, en autant qu'on se conforme aux critères figurant dans le projet de loi S-2.

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, Mme la députée Boivin a raison de mentionner que le projet de loi S-2 est le résultat d'un long débat qui a eu lieu entre le gouvernement et le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Mettre fin à ce débat est vraiment un des buts principaux de la loi parce qu'il y avait impasse entre le gouvernement et le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Parfois on est d'accord, parfois on est en désaccord sur certains points. Il y avait un désaccord sur ce point entre le gouvernement et le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Comme cela a été souligné à juste titre, ce dernier considérait que toute incorporation par renvoi dynamique qui n'était pas expressément autorisée était invalide.

• (1610)

Mme Françoise Boivin: Madame Bourdages, ne disaient-ils pas plus que cela, notamment qu'il fallait que ce soit expressément mentionné dans la loi habilitante?

C'est peut-être à cause de mon passage, comme le disait ma collègue, au poste de coprésidente du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, mais si je comprends bien, pour vous cette loi va suffire à donner le pouvoir. La question devient « qui aura le pouvoir de l'application des articles 18.2 et 18.3. ». J'y reviendrai.

Cela autorise explicitement le gouvernement à fonctionner de cette façon. J'ai compris que les membres du comité préféraient — je n'en faisais pas partie à ce moment-là — que chaque loi ait sa propre disposition le permettant.

Loin de moi l'idée de reprendre le débat sur ce sujet, bien que je pense qu'il soit intéressant. Le projet de loi a l'air très technique et très normal. On entend tout le temps dire que, dans un monde où il y a des tonnes de lois et où la réglementation et les obligations changent rapidement, il faut trouver des moyens plus modernes de fonctionner. Je n'ai rien contre la modernité, croyez-moi, mais il ne faut pas non plus nier notre devoir légal de bien vérifier la réglementation. Je peux comprendre pourquoi cela posait problème aux membres du comité mixte.

L'analyse des règlements est déjà très complexe. Ce ne sont pas nécessairement des règlements créés par incorporation par renvoi dynamique. Imaginez quand ils vont commencer à essayer de retracer les règlements. C'est ce qu'ils vont devoir faire. On ne créera pas nécessairement un registre pour retrouver tous les règlements qui existeront par renvoi dynamique. Ce sera un vrai travail de moine. Il n'y avait pas des tonnes de gens pour faire cette étude pour nous. Cela risque de complexifier la situation.

J'ai parfois un problème avec certaines lois du gouvernement. Sont-elles conformes à nos lois constitutionnelles et à notre Charte? Il faut s'amuser à regarder le texte amendé par le projet de loi S-2. Il inclut une nouvelle section, qui est formée des articles 18.1 à 18.7, mais il ne faut pas oublier l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires. Selon cette loi, le greffier du Conseil privé doit vérifier la légalité et la conformité avec la Charte, entre autres.

Mon inquiétude est la suivante en ce qui a trait à ce type de création de réglementation par renvoi dynamique. Je sais qu'il y a eu beaucoup de débats sur l'accessibilité au Sénat et sur la mesure dans laquelle les documents seront accessibles. Il y a aussi la question de la légalité derrière la réglementation qui sera adoptée.

Mon autre inquiétude est la suivante. À l'époque, le ministre Nicholson avait comparu devant un comité du Sénat. Il avait donné des exemples sur la sécurité internationale. Comme d'autres l'ont déjà mentionné, cela touchera à beaucoup de traités, de règlements et de normes internationales. Il ne faut pas se leurrer, le ministre a lui-même mentionné que c'était un objectif recherché, et que cela s'appliquerait beaucoup à cet égard. Cela risque d'avoir des répercussions sur nos gens. Il faudrait qu'ils soient en mesure de les retrouver.

Par ailleurs, votre argument sur le bilinguisme ne m'a absolument pas convaincue. Il est vrai que la Cour suprême a dit ce qu'elle avait à dire sur le sujet. Cela m'inquiète encore plus, parce que cela veut dire que l'on risque d'avoir énormément de règlements par renvoi dynamique issus de traités extérieurs avec des pays qui n'ont pas les mêmes obligations que le Canada en matière de bilinguisme. À mon avis, c'est un peu inquiétant.

•(1615)

[Traduction]

Le président: Ce n'était pas vraiment une question.

Si vous pouviez répondre très brièvement...

Mme Jacinthe Bourdages: J'essaierai. Il y a de nombreux points dans cette question, mais je vais essayer.

[Français]

Dans le cadre de ce projet de loi, le gouvernement propose de modifier la Loi sur les textes réglementaires, précisément parce que l'article 3 de cette loi est toujours pertinent et qu'il s'applique aussi aux documents incorporés par renvoi.

Bien sûr, l'article 3 traite à la fois de la limite des pouvoirs des règlements et des documents incorporés par renvoi ainsi que des obligations relatives à la Charte. Les documents incorporés par renvoi, au même titre que les règlements dans lesquels ils sont incorporés, doivent être soumis à ces tests. Vous avez tout à fait raison de le mentionner.

Pour ce qui est du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, il est possible que les membres ne soient pas d'accord sur les orientations du projet de loi S-2. Toutefois, d'après ce que je comprends, ils sont d'accord pour dire que l'incorporation par renvoi dynamique serait désormais expressément autorisée.

Ils souhaiteraient, je crois, que l'incorporation dynamique soit limitée à la législation canadienne provinciale. C'est une question d'orientation, mais je pense qu'ils sont d'accord pour dire que, sur le plan juridique, si le projet de loi S-2 devenait une loi, cet aspect de la question serait réglé.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

Je vous remercie des réponses à ce discours.

Monsieur Dechert, vous avez la parole.

M. Bob Dechert: Merci, monsieur le président.

Madame Bourdages, dans votre exposé, vous avez mentionné qu'à votre avis, le projet de loi est très similaire aux pratiques actuelles des autorités réglementaires au Canada. Le projet de loi élargit-il la portée de la pratique actuelle en matière d'incorporation par renvoi?

Mme Jacinthe Bourdages: Le projet de loi fournit un cadre. Il s'agit de l'application générale, mais il n'élargit pas la portée de notre pratique actuelle. Certaines lois vont plus loin que le projet de loi S-2. Manifestement, ce sont des lois qui ont été adoptées par le Parlement. Il y a également des lois qui ne vont pas aussi loin que le projet de loi S-2.

Le projet de loi S-2 prévoit que les lois qui ne mentionnent rien au sujet de l'incorporation par renvoi peuvent se servir de cette loi comme guide. Le projet de loi ne fait que codifier la position du gouvernement sur l'incorporation par renvoi.

M. Bob Dechert: Donc, en fait, nous fournissons maintenant au moins certaines orientations...

Mme Jacinthe Bourdages: Certaines orientations, oui, sur la façon d'utiliser le mécanisme.

M. Bob Dechert: ... alors qu'il n'y en avait aucune auparavant.

Mme Jacinthe Bourdages: Il y avait quelques orientations dans certaines lois, et à la suite du long débat avec le Comité mixte d'examen de la réglementation, certains organismes de réglementation ont tenté de modifier leurs lois pour qu'elles accordent une autorisation expresse en ce qui concerne l'incorporation par renvoi. C'est la raison pour laquelle nous avons environ 66 lois qui le font déjà.

M. Bob Dechert: Est-il juste de dire que cela normaliserait donc la pratique dans toutes les lois du Canada?

Mme Jacinthe Bourdages: Pas nécessairement. Ce sera le cas pour les organismes qui n'ont rien à ce sujet dans leurs lois habilitantes, mais c'est une position par défaut.

M. Bob Dechert: Cela ne remplace pas les dispositions d'une autre loi en ce qui concerne...

Mme Jacinthe Bourdages: Non, et c'est pourquoi nous avons une disposition selon laquelle si les lois ne prévoient rien ou qu'elles sont moins précises à cet égard, le projet de loi a préséance, mais si ces lois contiennent davantage de dispositions à cet égard, elles ont préséance.

M. Bob Dechert: À votre avis, est-il préférable de fournir quelques orientations sur l'incorporation par renvoi ou de laisser la pratique complètement libre, comme c'est le cas dans certaines lois?

Mme Jacinthe Bourdages: L'un des nouveaux éléments présentés par ce projet de loi, à mon avis, c'est l'obligation de rendre les documents accessibles. C'est une première. C'était un principe de common law.

M. Bob Dechert: C'est donc une mesure de protection pour la population.

Mme Jacinthe Bourdages: Oui. Cela oblige les organismes de réglementation à rendre les documents accessibles. On enchâsse ce principe de common law dans la loi.

L'autre élément nouveau, c'est la disposition au sujet de la défense, c'est-à-dire que si les documents ne sont pas accessibles, les organismes de réglementation ne pourront pas remporter leurs poursuites judiciaires contre les personnes touchées par les règlements. Donc, ces deux dispositions sont...

M. Bob Dechert: Encore une fois, c'est une mesure de protection pour la population qui n'existe pas actuellement.

•(1620)

Mme Jacinthe Bourdages: C'est exact.

M. Bob Dechert: Il me semble, dans ce cas, qu'en ce qui concerne la prépondérance des probabilités, il est sensé d'adopter une certaine forme de réglementation normalisée de ce processus qui consiste à utiliser l'incorporation par renvoi, au lieu de continuer à fonctionner de la façon actuelle, c'est-à-dire que certaines lois prévoient l'utilisation de ce processus, car les législateurs l'ont précisément énoncé, et un grand nombre de lois ne prévoient rien à cet égard, mais les organismes de réglementation ont tout de même recours à cette technique.

Vous avez mentionné que selon votre expérience, il n'y avait pas une grande jurisprudence sur l'incorporation par renvoi. Connaissez-vous des cas? Pourriez-vous nous les décrire?

Mme Jacinthe Bourdages: Il y en a quelques-uns, c'est-à-dire trois ou quatre. Je vais laisser ma collègue Patricia vous en parler.

M. Bob Dechert: D'accord. Quelle est la période visée? Votre collègue pourrait peut-être nous préciser le tribunal chargé de ces affaires.

Mme Patricia Pledge: Manifestement, en ce qui concerne la question de l'incorporation par renvoi unilingue, la décision prise à l'échelon le plus élevé a été rendue par la Cour suprême du Canada en 1992, et c'était le renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba, qui a vraiment établi les paramètres d'une situation dans laquelle il est acceptable d'incorporer des documents unilingues. C'est vraiment le plus haut tribunal.

Il existe d'autres décisions du tribunal. L'une des décisions prises aux échelons les plus élevés est une décision rendue il y a environ 20 ans par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui établit le principe selon lequel on n'est pas tenu de publier et d'enregistrer les documents incorporés par renvoi dans la *Gazette du Canada*.

Une décision intitulée *Scott* traite de l'exécution réciproque des ordonnances liées aux droits de la famille et de l'incorporation des lois provinciales. Encore une fois, cette décision remonte probablement à 20 ans.

Il y a quelques cas dans lesquels un document incorporé par renvoi a dû être interprété, mais c'est très rare. La jurisprudence qui pourrait fournir des orientations à cet égard est très limitée, et il n'y a aucune directive judiciaire, et c'est la raison pour laquelle le gouvernement et le comité mixte permanent ne se sont pas mis d'accord sur les principes qui s'appliquent à cet égard.

M. Bob Dechert: Par exemple, il n'existe aucun cas dans lequel une personne allègue qu'un palier de gouvernement a dépassé ses compétences constitutionnelles en incorporant quelque chose par renvoi.

Mme Patricia Pledge: Il y a des cas d'interdélégation constitutionnelle qui concernent la façon dont le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux assument leurs responsabilités constitutionnelles partagées. Toutefois, ils ne portent pas directement sur l'incorporation par renvoi comme le propose le projet de loi S-2. Il n'y a donc aucun cas de cette nature qui porte directement sur cet élément.

M. Bob Dechert: À votre avis, cela fournit-il des mesures de protection supplémentaires pour la population ou cela permettrait-il au gouvernement de mener des activités à l'ombre des règlements, c'est-à-dire des activités qu'il ne mènerait probablement pas à la vue de tous au Parlement?

Mme Patricia Pledge: Comme ma collègue l'a mentionné, l'une des raisons principales qui ont motivé la présentation de ce projet de loi, c'est de tenter de régler le différend entre le gouvernement et le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, car nous n'étions pas d'accord sur les situations dans lesquelles l'incorporation par renvoi pouvait être utilisée sur une base dynamique.

L'un des avantages ou l'une des retombées de ce projet de loi, c'est qu'il établira un fondement juridique. En effet, il confirmera l'autorité juridique liée à l'utilisation d'un processus que le gouvernement tentait d'appuyer en se fondant sur la common Law, alors que le comité mixte permanent tenait à ce qu'il soit expressément autorisé par chaque loi du Parlement. Il s'ensuit que la mise en oeuvre du projet de loi S-2 présentera l'avantage d'établir un fondement juridique solide pour l'utilisation de cette technique.

M. Bob Dechert: Croyez-vous que le projet de loi réponde à la demande faite par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation dans son rapport?

Mme Patricia Pledge: Comme ma collègue, Mme Bourdages, l'a dit, il réglera la question de savoir si l'incorporation par renvoi a été expressément autorisée ou non par le Parlement. Il réglera cette question une fois pour toutes.

Le comité mixte permanent a présenté un mémoire au Sénat, et ses membres sont d'avis que le projet de loi ne devrait pas être aussi volumineux et qu'il ne devrait pas avoir une portée aussi étendue. Je ne veux pas faire de fausses représentations. Ils préconisent une approche différente, comme Mme Boivin l'a indiqué, c'est-à-dire une approche au cas par cas.

Mais le projet de loi tranchera le débat juridique sur la question de savoir quand cette technique peut être utilisée et quand elle ne le peut pas.

M. Bob Dechert: Merci.

Le président: Je vous remercie des questions et des réponses.

Nous entendrons maintenant Mme Pécelet.

[Français]

Mme Ève Pécelet: Ma question fait suite à celles que j'ai posées sur le mécanisme de surveillance.

Vous m'avez dit que, lorsque le comité mixte examinerait la réglementation, il allait aussi se pencher sur l'incorporation des règlements. Cependant, cela s'applique uniquement dans les cas où l'autorité législative est celle qui fait cette inclusion directement dans la réglementation, et non lorsqu'il s'agit d'organisations non gouvernementales ou de lois étrangères. Bref, il y a là un problème. Je vais vous donner un exemple.

Le paragraphe 18.1(3) se lit comme suit:

(3) Le pouvoir de prendre un règlement comporte aussi celui d'y incorporer par renvoi des indices, taux ou nombres — considérés à une date donnée ou fixés au besoin — établis par Statistique Canada, par la Banque du Canada ou par une personne ou un organisme autre que l'autorité réglementaire.

Il me semble que la définition des mots « une personne ou un organisme » est extrêmement large, dans ce cas. Comme Mme Pledge le disait, la portée de la loi va bien au-delà d'un simple examen de la réglementation par le comité mixte. On parle ici d'une autorité réglementaire qui pourrait incorporer d'autres règlements sans qu'il y ait de consultation, dans aucun cas. Il pourrait même s'agir d'un organisme extérieur, étranger. Je me trompe peut-être, mais je crois qu'on risque d'autoriser des associations sans qu'il y ait de consultation ou de mécanisme de surveillance.

Ne trouvez-vous pas que les mots « une personne ou un organisme » devraient être mieux définis et avoir un sens moins large? Dans certaines situations — et plusieurs témoins au Sénat l'ont mentionné — nos normes nationales pourraient être changées par des organismes sans qu'il y ait la moindre consultation.

• (1625)

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, je remercie la députée et lui suggère de se reporter au dernier exemple d'incorporation par renvoi que nous avons fourni.

Il illustre bien l'application du paragraphe 18.1(3) auquel vous avez fait référence. C'est dans ce genre de contexte qu'un nombre, un indice ou un taux pourrait être appliqué. On y cite l'Indice des prix à la consommation. Ces nombres et ces taux, qui sont vraiment facilement accessibles, sont publiés par Statistique Canada, donc par le gouvernement. Il va sans dire qu'ils sont publiés dans les deux langues officielles.

En pratique, si ce nombre, taux ou coefficient était incorporé par renvoi dans une disposition réglementaire, comme c'est le cas ici, une fois que le règlement serait publié dans la partie 2, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examinerait le document incorporé par renvoi, et ce, au même titre que les autres dispositions du règlement qu'il réviserait.

En pratique, c'est la façon dont cela fonctionnerait.

Mme Ève Pécelet: Je comprends. C'est un exemple parmi tant d'autres. Toutefois, d'après ce que je comprends, les mots « une personne ou un organisme » ne sont pas définis de façon assez restrictive. Il pourrait vraiment s'agir de n'importe quel organisme.

Si on lit attentivement l'article 18.4, on voit que cela n'exige pas nécessairement l'enregistrement ou la publication, à moins que l'incorporation soit dynamique ou évolutive.

Autrement dit, cela respecte-t-il vraiment les conditions du manuel sur les lois et règlements selon lequel il est obligatoire d'être enregistré et publié?

Mme Jacinthe Bourdages: Monsieur le président, je répondrai à la députée qu'il faut bien faire la distinction suivante.

Les documents incorporés par renvoi ne seront pas publiés dans la *Gazette du Canada*. L'idée qui sous-tend l'incorporation par renvoi est notamment de ne pas avoir à publier les documents incorporés.

Par contre, les règlements qui incorporent des documents par renvoi vont continuer d'être publiés dans la *Gazette du Canada*, et c'est ce qui va permettre aux gens de savoir s'il y a eu ou non une incorporation par renvoi. C'est dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* qu'ils auront l'occasion d'exprimer leurs préoccupations. Dans la partie 2, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation pourra examiner ces documents. Il pourrait même le faire à la partie 1, comme n'importe quel concitoyen.

Les documents incorporés par renvoi ne feront effectivement pas l'objet d'une obligation de publication, mais ils devront être accessibles au moyen d'un autre mécanisme.

• (1630)

Mme Ève Pécelet: Prenons l'exemple que vous avez donné. Si l'on incluait le *U.S. Department of Labor* et ainsi de suite, ils n'auraient jamais d'obligation de publier cela. Je comprends que c'est accessible dans Internet, mais il y aurait encore un problème d'accessibilité. S'ils n'ont pas l'obligation de publier ou d'enregistrer ces normes, le Canadien moyen n'y aurait pas accès.

Mme Jacinthe Bourdages: Il y aurait accès par d'autres mécanismes que la *Gazette du Canada*. Ce pourrait être par un site Web ou un autre moyen. Les technologies continuent à évoluer. On peut même envisager une application sur iPad. Il y aura peut-être un jour une application qui rendra les documents accessibles. Il faut toujours se rappeler que les autorités réglementaires ont tout intérêt à donner accès à ces documents parce qu'elles veulent qu'on se conforme aux règlements.

[Traduction]

Le président: D'accord. Merci beaucoup.

Il n'y a rien du côté des conservateurs, et la dernière intervenante sur la liste est Mme Boivin.

[Français]

Mme Françoise Boivin: Je vous remercie, monsieur le président.

Je ne veux pas faire un discours.

[Traduction]

Ce sont mes préoccupations, et je suis sérieuse, car j'ai étudié le sujet en profondeur.

Le président: Je n'ai pas dit que ce n'était pas un bon discours.

Mme Françoise Boivin: C'est toujours un bon discours, dans mon cas, mais de toute façon...

[Français]

Lors des débats au Sénat, plusieurs questions intéressantes ont été soulevées. Comme je peux le constater dans la conclusion, les amendements suggérés n'ont pas été adoptés au Sénat non plus. J'aimerais que vous nous en parliez.

Dans une lettre adressée au ministre de la Justice en 2009 au sujet de l'incorporation par renvoi, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation établissait une distinction entre quatre types de documents. Vous en avez d'ailleurs parlé.

Il y a les documents liés à des lois fédérales ou provinciales. Dans ce contexte, ce n'est pas aussi complexe parce qu'ils sont plus accessibles et qu'ils se trouvent dans des recueils. Il y a aussi les documents de réglementation qui sont plus difficiles à trouver et à interpréter, notamment les lois étrangères. Enfin, il y a les documents élaborés par des organismes non gouvernementaux.

Le comité avait demandé à ce que ce genre d'article fourre-tout permettant la réglementation par renvoi dynamique ne puisse concerner que la réglementation applicable aux lois fédérales et provinciales.

Pouvez-vous expliquer aux membres de ce comité de la Chambre pourquoi cette suggestion n'a pas été retenue?

Vous auriez pu le faire pour les autres, avec des choses précises qui, à tout le moins, alerteraient les gens, par exemple les lois étrangères ou une optique en particulier. On donne quand même le pouvoir. Je n'ai rien contre le fait de donner ce pouvoir, je veux que ce soit bien clair. C'est seulement la méthode utilisée que je remets en cause.

Mme Jacinthe Bourdages: Selon le gouvernement, lorsqu'on incorpore par renvoi des documents externes d'un autre organisme sans lien avec le processus réglementaire, il est considéré que c'est pour une fin légitime et qu'il est possible, pour le Canada, d'aller chercher toute l'expertise qui existe ailleurs et d'en bénéficier.

Le comité mixte désirait cela parce qu'il voyait un problème de subdélégation sur lequel le gouvernement n'était pas d'accord. Je pense que c'est la raison pour laquelle il voudrait avoir seulement de la législation dynamique.

Mme Françoise Boivin: Cette délégation aurait comme effet direct de nous faire perdre un peu de notre pouvoir démocratique, en quelque sorte. On donnerait ainsi à un organisme de l'extérieur un pouvoir sur nous.

Mme Jacinthe Bourdages: Il importe de se rappeler que l'incorporation par renvoi est un choix et non une obligation. Il y a différents moyens de mettre en oeuvre nos obligations internationales. On peut le faire par voie législative, par incorporation par renvoi ou par règlement ordinaire. Une panoplie de choix s'offre aux autorités réglementaires. L'incorporation par renvoi n'est qu'un outil parmi d'autres; ce n'est pas un outil obligatoire. S'il y a ce genre de préoccupations, il faut les étudier consciencieusement au moment de choisir la technique de l'incorporation par renvoi ou non.

Ces organismes et ces entités n'élaborent pas ces règlements aux fins de leur incorporation par renvoi éventuelle. Ils le feraient de toute façon. Ensuite, c'est au Canada de décider s'il veut bénéficier de leur expertise au moyen de l'incorporation par renvoi. Il peut aussi choisir d'adopter une loi pour remplir ses obligations.

• (1635)

Mme Françoise Boivin: De toute façon, on verra en temps et lieu l'effet que cela aura sur le justiciable si ce n'est pas accessible. Les tribunaux devront s'exprimer pour expliquer ce que voulaient dire les mots « autrement accessible ». S'il était presque impossible d'être mis au courant ou si on n'était pas au courant, il ne pourrait pas y avoir d'effet préjudiciable sur le justiciable. Nous nous comprenons à cet égard.

L'article 18.7 me dérange encore un peu car il valide des gestes posés. Lors de votre introduction, vous avez dit ce qui suit:

[Traduction]

Cela n'élargit pas la portée des dispositions déjà utilisées.

[Français]

Parfait, cela passe encore. Corrigez-moi si je me trompe, mais l'article valide le passé, au cas où.

Mme Jacinthe Bourdages: En fait, il est important de mentionner que cette disposition n'est pas une disposition rétroactive. Elle a seulement pour but de confirmer la position du gouvernement en la matière.

N'eût été de l'article 18.7, le comité mixte aurait pu insister sur le fait que certains règlements devraient être réédités ou devraient faire l'objet d'une législation rétroactive. Cette disposition a été insérée pour éviter cette incertitude juridique.

C'est aussi pour mettre fin à un débat potentiel. En effet, dans d'autres cas, on a dû légiférer pour valider rétroactivement certains règlements. Des règlements ont dû être réédités à la demande du comité mixte permanent. C'était donc pour assurer une certaine certitude juridique à l'égard de ce qui existe déjà et de la pratique en matière d'incorporation par renvoi.

Mme Françoise Boivin: Ma dernière question porte sur le bilinguisme.

Mme Pledge a dit qu'en ce qui avait trait à la jurisprudence, si c'était trop complexe ou trop volumineux, il n'y avait pas d'obligation de fournir le document dans les deux langues officielles. Je comprends cela. Par contre, si cela vient de l'extérieur, soit d'un autre pays qui n'a pas les mêmes règles que le Canada en matière de bilinguisme, est-ce automatique qu'il n'y ait jamais cette réglementation dans les deux langues? Ce n'est pas ce que vous dites, j'espère.

Mme Jacinthe Bourdages: En effet, ce n'est pas ce qu'on dit. Parfois, il arrive que les autorités réglementaires entreprennent de traduire elles-mêmes les documents, et ce, afin d'avoir deux versions pour que les personnes réglementées aient un meilleur accès.

Évidemment, traduire ou non un document relève de l'autorité réglementaire. Toutefois, l'harmonisation et la coopération internationale ou encore un haut degré de technicité du document sont habituellement considérés par la Cour suprême comme des raisons acceptables pour que la version soit unilingue. Si on ne veut pas compromettre le caractère unique d'expertise du document que l'on incorpore par renvoi, il est parfois acceptable d'avoir des documents unilingues.

Mme Françoise Boivin: Prenons l'exemple d'un justiciable francophone qui aurait un document anglophone devant lui et qui ne comprendrait rien. Ne serait-ce pas un motif qu'il pourrait utiliser même si on n'a pas l'obligation de le produire dans les deux langues? Ce serait peut-être une justification pour n'avoir pas respecté ce qu'il y avait dans le règlement.

Mme Jacinthe Bourdages: En fait, l'accessibilité ne s'applique pas vraiment aux langues officielles. Par exemple, si un tribunal décidait qu'il y avait une raison véritable pour que le document ne soit pas accessible dans les deux langues, j'imagine que la cause irait de l'avant. Par contre, si on prouvait qu'il n'y avait pas de raison légitime pour qu'il y ait eu une incorporation par renvoi unilingue, la personne ne pourrait pas être reconnue coupable, en effet.

• (1640)

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

J'aimerais remercier les hauts fonctionnaires d'avoir comparu aujourd'hui. Nous vous remercions de vos réponses.

Nous nous pencherons sur ce point à nouveau mardi. Nous accueillerons trois invités qui ont confirmé leur présence. Mon objectif, c'est d'entendre tous les témoins — il s'agit d'un projet de loi de quatre articles — afin d'être en mesure de faire l'étude article par article à la fin de la réunion.

Une autre motion pourrait être présentée et nous nous en occuperons à ce moment-là, mais nous verrons si nous pouvons tout faire. Nous entendrons certainement tous les témoins.

Si vous prévoyez présenter des amendements, veuillez les envoyer à l'avance. Vous pouvez évidemment présenter des amendements à la

table en fonction des exposés que nous aurons entendus, et si nous ne sommes pas en mesure de faire l'étude article par article, ce sera le premier point à l'ordre du jour lorsque nous reviendrons après Noël, car je ne planifie pas tenir une réunion jeudi de 15 h 30 à 17 h 30. Je ne suis pas certain que la Chambre siégera à ce moment-là, et nous verrons donc. Ce sera mon cadeau de Noël aux membres du comité.

Cela dit, s'il n'y a pas d'autres commentaires, nous nous réunirons à nouveau mardi. Merci beaucoup.

La séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>