



# La rédaction des dispositions habilitantes

Ajay Ramkumar

Bureau des conseillers législatifs

Ministère du Procureur général (Ontario)

# Aperçu

- Brève discussion sur la jurisprudence actuelle
- Des considérations pour rédiger des dispositions habilitantes, y compris celles qui découlent de la jurisprudence actuelle
- Autres considérations

# Jurisprudence actuelle

- Niveau de retenue judiciaire envers l'exercice du pouvoir réglementaire
- *Vavilov* suggère que la norme de contrôle de la décision raisonnable s'applique dans le cadre d'un contrôle judiciaire visant une déclaration selon laquelle un règlement est ultra vires (l'exercice du pouvoir réglementaire fait rarement l'objet d'un droit d'appel); il ne s'agit vraisemblablement pas d'un type de question de droit devant faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte (comme l'exige la primauté de droit), vu que les questions touchant véritablement à la compétence n'existent plus
  - “Comme les décideurs administratifs tiennent leurs pouvoirs d'une loi, le régime législatif applicable est probablement l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée” (para 108)
  - “ La question de savoir si une interprétation est justifiée dépendra du contexte, notamment des mots choisis par le législateur pour décrire les limites et les contours du pouvoir du décideur” (para 110)

# Jurisprudence actuelle

- *Vavilov* confirme que l'arrêt *Katz* demeure pertinent; ce dernier énonce les principes suivants :
  - Les règlements jouissent d'une présomption de validité
  - Pour contester avec succès la validité d'un règlement, il faut démontrer qu'il est incompatible avec l'objectif de sa loi habilitante ou avec le cadre du mandat prévu par la Loi
  - Il convient de donner à la Loi habilitante une interprétation téléologique large
  - L'analyse ne comporte pas l'examen du bien-fondé du règlement pour déterminer s'il est nécessaire, sage ou efficace dans la pratique; l'analyse ne s'attache pas aux considérations sous-jacentes d'ordre politique, économique ou social ni à la recherche, par les gouvernements, de leur propre intérêt.
- Exemple de l'application des arrêts *Vavilov* et *Katz* dans le cadre d'une contestation de la validité d'un règlement : *Médicaments Novateurs Canada c. Canada (Procureur général)*
  - Le tribunal applique la norme de contrôle de la décision raisonnable

# Conséquences sur la rédaction

- **La rédaction en termes généraux, lorsque cela est approprié**
  - (d) régir les demandes de permis et de licences ainsi que les demandes de modification de permis et de licences, y compris :
    - (i) leurs contenu, forme et préparation,
    - (ii) les documents qui doivent être compris dans la demande;
  - (d) régir les demandes de permis et de licences;
- **En revanche, les “contours” des dispositions habilitantes doivent être examinés vu la possibilité d’une interprétation relativement large de ces dispositions**

# Les éléments d'une disposition habilitante efficace

- Une disposition habilitante efficace communique les éléments suivants :
  - le pouvoir précis qui fait l'objet du transfert
  - la personne à laquelle le transfert est effectué
  - la manière dont le pouvoir doit être exercé
  - la question de savoir si l'exercice du pouvoir est discrétionnaire
- Quelques considérations clés qui ont fait l'objet de discussions en Ontario sont, d'une part, le niveau de précision nécessaire des dispositions habilitantes et, d'autre part, leur emplacement dans un cadre législatif

# Niveau de précision

- Il s'agit d'équilibrer avec précaution des éléments divers afin de trouver le niveau de précision requis :
  - certitude et souplesse
  - Interprétation restreinte et risque d'incertitude
  - complexité (risque de lacunes) et simplicité et concision (risque d'une interprétation plus large)
  - Interprétation plus restreinte et interprétation large et téléologique

# Emplacement

- L'usage de "signposting" ("signalisation")
- L'incorporation des pouvoirs de réglementation à d'autres endroits qu'à la fin d'un cadre législatif
- Exemple :

## **Application aux employeurs**

**5** (1) La présente loi s'applique aux employeurs suivants :

...

Idem, ministre

**38** (3) Le ministre peut, par règlement, soustraire tout employeur à l'application de la présente loi.

## **Application aux employeurs**

**5** (1) Sauf disposition contraire d'un règlement du ministre, la présente loi s'applique aux employeurs suivants :

...

Idem, ministre

**38** (3) Le ministre peut, par règlement, traiter de tout ce qui est indiqué dans la présente loi comme étant fait par règlement prise par me ministre.



# Emplacement

- Considérations en ce qui concerne la rédaction et l'idée de la primauté de droit :
  - Plus grande visibilité aux questions dont traiteraient les règlements dans le cadre des règles elles-mêmes, au profit des utilisateurs et des parlementaires
  - Meilleure synthèse entre les dispositions habilitantes et le cadre législatif qui permet de mieux véhiculer le message réglementaire
  - Cette approche peut aider à restreindre la portée des dispositions habilitantes (pourvu que le client puisse fournir des instructions claires à cet égard)
  - Les pouvoirs réglementaires plus généraux qui pourraient être nécessaires peuvent faire l'objet d'un examen sans la "distraction" des autres pouvoirs réglementaires
- Quelques défis :
  - Besoin de clarifier s'il s'agit d'un pouvoir réglementaire dont l'exercice est nécessaire avant que la disposition en question puisse s'appliquer
  - La rédaction des pouvoirs réglementaires comme s'il s'agissait de dispositions de fond
  - Multiplicité des acteurs investis du pouvoir réglementaire

# Les clauses omnibus

- Faut-il reconsidérer les clauses omnibus vu la jurisprudence actuelle?
- Leur emplacement est-il toujours important?

x. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, traiter de toute question nécessaire ou souhaitable pour réaliser efficacement l'objet de la présente loi, notamment :

a)....

y. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement :

... f) traiter de toute question nécessaire ou souhaitable pour réaliser efficacement l'objet de la présente loi.

# Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé

- Constitué en application de l'article 33 de la Loi de 2006 sur la Législation
- Renvoi permanent des règlements au comité
- Le comité examine les règlements, notamment quant au champ et au mode d'exercice du pouvoir de législation délégué, sans toutefois tenir compte du bien-fondé de la politique ou des objectifs visés par les règlements ou les lois habilitantes
- Le comité présente à l'Assemblée, à l'occasion, un rapport faisant état de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations
- Le règlement de l'Assemblée 111, 13 (j) établit le mandat du comité
- Le règlement de l'Assemblée prévoit qu'avant de porter un règlement à l'attention de l'Assemblée, le comité « donne au ministre ou à l'organisme concernés l'occasion de lui fournir, oralement ou par écrit, les explications qu'ils jugent nécessaires »

# Rapports du comité

- Les rapports du comité contiennent diverses statistiques intéressantes
- Les questions qui sont portées à l'attention de l'Assemblée sont souvent limitées :
  - Questions concernant l'incorporation de documents par renvoi
  - L'ordre dans lequel un règlement a été approuvé dans le cas où un organisme a la pouvoir de prendre le règlement, sous réserve de l'approbation du ministre
  - Les dispositions ajoutées à un règlement mentionnaient des dispositions abrogées d'un autre règlement
  - Le respect des obligations liées à la consultation préalable
  - La question de savoir si le libellé « ...régissant la composition et la nomination des membres du conseil d'administration... » permet la tenue des élections à cette fin
- Un report visant une période de six mois ne porte habituellement que quelques règlements à l'attention de l'Assemblée
- Le mandat du comité prévoit que « ...les règlements doivent être strictement conformes à la loi habilitante... »

# Débat parlementaire

- *Loi de 2020 sur la réouverture de l'Ontario (mesures adaptables en réponse à la COVID-19)* qui a comme effet de :
  - Maintenir en vigueur les décrets pris en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* et mettre fin à la situation d'urgence déclarée en raison de la COVID-19
  - Permettre que certaines modifications soient apportées aux décrets pendant une période d'une année (par contre l'Assemblée peut proroger cette date d'expiration pour des périodes supplémentaires d'au plus un an)
- La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* exige que la situation d'urgence soit prorogée par l'Assemblée tous les 28 jours
- La nouvelle loi prévoit des exigences relatives aux rapports présentés au public et au comité permanent ou spécial désigné par l'Assemblée
- L'ACLC était d'avis que le projet de loi élimine le contrôle démocratique des pouvoirs d'urgence sans précédent
- Ces débats sur la consolidation du pouvoir au sein de l'exécutif, peuvent-ils avoir comme effet un intérêt accru sur cet enjeu?



**Merci**