
UNE RÉGLEMENTATION CANADIENNE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DE L'HEURE

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
AU RAPPORT DU
SOUS-COMITÉ DE LA
RÉGLEMENTATION ET
DE LA COMPÉTITIVITÉ

Avril 1993

UNE VERSION ABRÉGÉE DE LA *RÉPONSE* EST
DISPONIBLE SOUS PLI SÉPARÉ. VEUILLEZ
COMMUNIQUER AVEC LE SECRÉTARIAT DU
CONSEIL DU TRÉSOR, DIVISION DES AFFAIRES
RÉGLEMENTAIRES AU (613) 952-3459 POUR
L'OBTENIR.

INTRODUCTION.....	1
VERS UNE RÉGLEMENTATION MIEUX ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DE L'HEURE ET PLUS RESPONSABLE.....	2
RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES	6
ANNEXE A	37
ANNEXE B	40
ANNEXE C	41
ANNEXE D	41
ANNEXE E.....	42

INTRODUCTION

Dans le budget de février 1992, il était demandé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'étudier la réglementation fédérale afin de déterminer son incidence sur la compétitivité canadienne, et de suggérer des moyens d'améliorer la réglementation, les méthodes de réglementation et la collaboration intergouvernementale. En même temps, le gouvernement demandait aux ministères et aux organismes d'entreprendre une étude approfondie et une justification publique de leurs propres programmes de réglementation, en commençant par Agriculture Canada, Consommation et Affaires commerciales ainsi que Transports Canada.

Par la suite, le Président du Conseil du Trésor, ministre responsable des Affaires réglementaires a fait parvenir une lettre au Comité pour lui indiquer les questions que le Comité pourrait évaluer. Dans cette lettre et les présentations ultérieures au Comité, le Président a souligné l'importance des objectifs de la réglementation en matière de santé, de sécurité et d'environnement pour tous les Canadiens. Il a promis que ces objectifs ne seraient pas compromis. Cependant, il a également indiqué que l'on peut, dans bien des cas, promouvoir la compétitivité du Canada ou encore, nuire le moins possible à cette compétitivité, en choisissant bien les façons d'atteindre ces objectifs.

Ainsi, le gouvernement a été satisfait du Rapport du Comité « *Réglementation et compétitivité* », qui a été appuyé par le Comité composé de représentants de tous les partis. Le Rapport traite des questions de façon directe et approfondie et il a repéré des améliorations nombreuses et importantes à apporter.

Dans son *Rapport*, le Comité a saisi l'essence même du problème :

... nous réglementons afin d'améliorer le bien-être public. Mais, paradoxalement, des règlements - mal inspirés ou mal conçus - peuvent faire régresser ce bien-être. Il devient alors beaucoup plus difficile pour les entreprises d'apporter à leur productivité les améliorations sur lesquelles repose en dernière analyse l'amélioration de notre niveau de vie.

Nous ne sommes pas en train de dire que la réglementation est mauvaise, mais qu'il peut y avoir une mauvaise réglementation. Et dans une économie comme la nôtre où la réglementation touche à peu près tout, nous ne pouvons nous permettre le luxe d'une mauvaise réglementation.

Le Comité a fait ressortir les principaux défis auxquels sont confrontés le Canada et son système de réglementation actuel :

-
- o un marché de plus en plus global où le synchronisme et la qualité sont de plus en plus indispensables à la survie des entreprises;
 - o les pressions fiscales auxquelles sont confrontés tous les gouvernements;
 - o les préoccupations croissantes qu'entraînent les obstacles au commerce intérieur;
 - o une évolution technologique en constante accélération;
 - o une population plus consciente des questions de santé et d'environnement;
 - o des entreprises et une main-d'oeuvre plus averties.

Le *Rapport* reconnaissait les améliorations considérables apportées à la suite de la Stratégie de réforme de la réglementation de 1986. Cette stratégie prônait une « réglementation plus judicieuse ». Il s'agissait de méthodes de réglementation fondées sur le dialogue avec les parties concernées et le public -- dialogue caractérisé par l'ouverture, la transparence, la responsabilité et une analyse solide des répercussions des projets de réglementation. La politique du Conseil du Trésor de 1992 en matière de réglementation a intégré ces principes, mais elle a jeté un nouvel éclairage sur la gestion des programmes de réglementation.

Dans l'ensemble, le rapport du Comité appuie les orientations adoptées par le gouvernement au cours des sept dernières années. Toutefois, le Rapport énonçait clairement que nous devrions avancer davantage et plus rapidement.

VERS UNE RÉGLEMENTATION MIEUX ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DE L'HEURE ET PLUS RESPONSABLE

Le *Rapport* du Comité fait ressortir la vision d'un système idéal de réglementation fédérale. Dans cette vision, le Parlement et le gouvernement établissent un régime de « réglementation adaptée aux réalités de l'heure » permettant de réagir aux changements de plus en plus rapides auxquels fait face l'économie canadienne.

Le régime de réglementation adapté aux réalités de l'heure serait encore plus responsable devant la population canadienne par l'intermédiaire du Parlement. Il serait conforme aux objectifs vers lesquels tendent les Canadiens en matière de santé, de sécurité et d'environnement. Et ainsi, il s'adapterait aux exigences changeantes des consommateurs, à l'amélioration incessante des technologies utilisées dans le domaine des soins médicaux, à la mise au point de produits plus

sûrs, aux nouvelles connaissances acquises dans le domaine des impacts environnementaux ainsi qu'à la conjoncture économique globale auxquelles font face les entreprises du Canada.

Le mouvement vers une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure ne doit pas forcément être radical. En s'inspirant des démarches qui ont fait leurs preuves dans le cadre des programmes de réglementation existants, on peut réduire les retards dans l'installation de portes d'autobus scolaires plus sûres, l'approbation de pesticides moins toxiques, la mise en marché de véhicules moins nocifs à l'environnement, l'autorisation de substituts plus sains pour les additifs alimentaires existants ou l'amélioration de la sécurité des bateaux de pêche. De l'avis du Comité, il s'agit tout simplement de faire preuve de jugement.

Mais l'adoption d'une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure exige que des mesures soient prises sur de nombreux fronts. De plus, il faut prendre des mesures pour que le gouvernement puisse continuer d'atteindre dans ce nouveau contexte les objectifs qui ont été fixés par le Parlement lorsqu'il a adopté les lois relatives à ses programmes de réglementation.

a) Loi assez souple pour s'adapter aux changements. Le régime de réglementation adapté aux réalités de l'heure serait caractérisé par les éléments suivants :

- o le recours à des solutions de rechange à la réglementation, dans la mesure du possible. Si ce recours n'était ni faisable ni approprié, les réglementés pourraient devoir préciser comment ils atteindraient les objectifs de rendement établis par la loi ou les règlements. Le gouvernement approuverait les plans et les systèmes de gestion des organismes de réglementation et vérifierait ensuite le rendement. Selon l'expérience mondiale, ces techniques permettent souvent d'atteindre plus efficacement les objectifs parlementaires pour les programmes de réglementation que la démarche « commande et contrôle » où les moindres détails sont précisés. Cependant, dans de nombreux cas, cette démarche est la seule stratégie possible.

La législation établissant les programmes de réglementation doit être conçue de façon à permettre l'adoption de différentes stratégies fondées sur leur efficacité à atteindre les objectifs du Parlement dans toute situation donnée.

L'accroissement des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement doit être contrebalancé par une plus grande responsabilité devant le Parlement.

- o loi formulée de façon conviviale.

La compréhension et l'acceptation des exigences de la réglementation constituent les moyens les plus efficaces d'en assurer l'application;

-
- o exigences en matière de réglementation pouvant être modifiées rapidement au rythme des situations nouvelles.

Le processus de réglementation doit être aussi rationalisé que possible et conforme aux exigences d'ouverture, de transparence et de responsabilité.

- o collaboration entre les gouvernements visant à créer un environnement sans surprise pour les réglementés et à réduire au minimum les chevauchements et les doubles emplois, tant dans la loi que dans son administration.

Le pouvoir de conclure des « ententes d'équivalence » (les règles d'un gouvernement seraient jugées équivalentes à celles d'un autre) et des « ententes opérationnelles » (l'administration par un gouvernement d'un programme d'un autre gouvernement) devrait être une caractéristique courante des programmes de réglementation.

- b) Une administration assez souple pour faire face à des degrés différents de conformité.** Un régime de réglementation souple serait caractérisé par ce qui suit :

- o les réglementés seraient incités à se conformer aux exigences réglementaires de leur propre gré.

Les programmes devraient s'appuyer sur le principe d'une dissuasion progressive et être assortis de sanctions suffisamment rigoureuses pour atteindre la conformité et pour faire en sorte qu'il ne soit jamais avantageux pour les particuliers ni pour les organismes de ne pas s'y conformer.

- o le gouvernement disposerait d'une série de sanctions d'une sévérité croissante.

Les gestionnaires devraient avoir une variété de choix pour l'application, comme la persuasion, les avertissements, un processus administratif et des sanctions, ainsi que des recommandations de poursuite et d'interdiction¹.

- o la philosophie sous-tendant l'application de la plupart des programmes de réglementation reposerait sur une volonté présumée de la part des réglementés de se conformer à la loi. Mais la non-conformité serait punie rapidement et proportionnellement.
- o les gestionnaires et le personnel responsable des programmes auraient suivi une formation suffisante pour s'adapter à des régimes de réglementation plus souples.

o les principes de gestion de la qualité totale s'appliqueraient aux programmes de réglementation.

Les gestionnaires devraient avoir des relations plus étroites avec leurs clients (les bénéficiaires de leurs programmes et les réglementés), chercher à améliorer continuellement leurs programmes et faire connaître aux clients et au grand public ce qu'ils peuvent attendre du programme.

Dernièrement, le gouvernement a entrepris de nombreuses initiatives orientées vers une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure. Afin d'étendre ces initiatives à d'autres programmes de réglementation, le gouvernement entend remanier systématiquement, s'il y a lieu, les programmes de réglementation fédérale pour les rendre mieux adaptés au contexte.

Le gouvernement peut s'y prendre de plusieurs façons pour restructurer le système de réglementation et l'adapter au contexte. Les démarches polyvalentes, y compris une législation type, peuvent être appropriées. Le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice, en collaboration avec les ministères et les organismes, détermineront la meilleure orientation. À cet effet, le gouvernement s'engage à aller de l'avant et le Président du Conseil du Trésor, ministre responsable des Affaires réglementaires présentera des rapports d'étape au Comité permanent des finances au moins une fois par an.

Le gouvernement entend faire en sorte que les programmes de réglementation répondent aux attentes du Comité en matière d'adaptation au contexte, en s'orientant vers les objectifs suivants :

- o étendre la gamme des mesures non pénales prévues afin d'assurer la conformité à la législation qui sous-tend la réglementation. Ces mesures comprendraient notamment des solutions négociées exécutoires en cas de non-conformité, ainsi que des amendes;
- o instaurer un plus vaste éventail de sanctions pénales ou quasi-pénales d'une sévérité croissante, le cas échéant, afin de faire échec aux cas graves ou persistants de non-conformité, de façon uniforme, dans tous les programmes;
- o mieux adapter l'administration de la réglementation aux réalités du contexte, lorsque cette mesure est bien fondée et conforme aux objectifs parlementaires. Cette mesure comprendrait la capacité d'accepter toute une gamme « de preuves de conformité » de la part des réglementés et d'intégrer aux règlements, par voie de référence, des normes modifiées à l'occasion. Dans certains cas, ces mesures comprendraient l'autorisation d'utiliser des normes techniques élaborées par les ministères;

-
- o demander aux réglementés d'établir des systèmes de contrôle interne afin d'assurer la conformité aux exigences de la réglementation;
 - o permettre aux ministères de conclure des ententes d'équivalence et des ententes opérationnelles avec d'autres paliers de gouvernement.

RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

De l'avis du gouvernement, l'innovation et la souplesse sont essentielles à l'amélioration de nos systèmes de réglementation. Dans sa réponse aux recommandations spécifiques du Comité, le gouvernement est guidé par la vision d'un régime de réglementation souple émergeant du *Rapport*. Le rapport, qui développe ces thèmes et s'appuie sur la politique et les processus du gouvernement en matière de réglementation, jette des assises solides pour apporter des améliorations au régime de réglementation du Canada. Il est à prévoir que non seulement ces changements ne compromettent pas l'atteinte des objectifs vers lesquels tend le gouvernement dans le domaine de la réglementation économique, sociale, de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement, mais qu'ils permettront de les atteindre de façon plus économique et mieux adaptée.

Réglementation et compétitivité

3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants.

3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer.

Le Groupe directeur de la prospérité a entrepris une vaste consultation partout au Canada afin de déterminer quelle est l'attitude des Canadiens envers la prospérité.

... il ressort que, partout, les Canadiennes et les Canadiens partagent la même vision d'un Canada prospère. C'est l'image d'un pays où tous pourront jouir, d'une qualité de vie supérieure. Cette vision est fondée sur les sentiments de fierté à l'égard du Canada, de ses richesses naturelles, de ses réalisations et de ses perspectives d'avenir et prend racine dans un engagement envers la communauté, dans un esprit de justice, d'équité et de solidarité envers les autres, ainsi que dans le respect de tous et la diversité de leur origine.²

L'étude des questions relatives aux coûts et aux avantages constitue une entreprise sérieuse et difficile nécessitant une vaste perspective. Les objectifs en matière de santé, de sécurité et d'environnement sont essentiels à la préservation du niveau de vie auquel se sont habitués les Canadiens. Pourvu que les travaux se fassent dans cette vaste perspective, le gouvernement convient avec le Comité que si les avantages d'une réglementation en dépassent les coûts, le Canada deviendra plus prospère, donc plus concurrentiel.

La Politique fédérale de réglementation, qui a été approuvée en février 1992, prescrit que les ministères et organismes doivent faire la preuve que les avantages découlant de tous les travaux de réglementation transcendent tous les coûts qui y sont afférents. Il se peut que cette preuve soit difficile à établir dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement, en raison d'un manque de données sur les avantages, ces dernières ne pouvant pas être obtenues dans les délais voulus ni de façon économique. Le gouvernement est d'avis qu'il faut tenir compte intégralement de tous les avantages, quantifiés ou non, en toute transparence. Les décisions doivent être responsables et perçues comme telles; elles doivent être défendables devant un public sceptique et devant les parties visées.

Le gouvernement convient également que, dans la mesure du possible, les responsabilités réglementaires devraient s'exprimer en termes de résultats fonctionnels ou d'objectifs de rendement, car cette façon de faire gêne moins le développement technologique tout en permettant d'atteindre des objectifs recherchés. Des lignes directrices d'une telle simplicité sont susceptibles de favoriser l'amélioration des programmes de réglementation du Canada, pour peu qu'elles soient observées. Les organismes de réglementation sont appelés à relever des défis de taille s'ils veulent élaborer des programmes de réglementation efficaces, efficients, novateurs et adaptés aux réalités de l'heure. En octobre dernier, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a publié un ensemble plus exhaustif de lignes directrices (annexe A) pour les aider à relever ces défis.

Depuis 1991, le SCT a comme stratégie de réduire au minimum l'étude centralisée des projets de réglementation afin de transférer aux principaux ministères et organismes oeuvrant dans le domaine de la réglementation, la responsabilité et la gestion de la mise en oeuvre de la politique de la réglementation. Il est essentiel pour le succès de cette stratégie d'offrir aux ministères et aux organismes les bons outils et la formation appropriée, afin qu'ils aient les bons systèmes de gestion en place, et de les tenir responsables du rendement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'engage à travailler plus étroitement avec les ministères afin de planifier leur démarche en matière d'analyse et de consultation pour les principaux projets de réglementation. Le Secrétariat produira un nouveau guide coûts-avantages pour faciliter la tâche des personnes qui effectuent l'analyse de l'impact des initiatives en matière de réglementation ayant une incidence moyenne. Conçu en fonction des cas n'exigeant pas une analyse

économique coûts-avantages très rigoureuse, il aidera les personnes qui ne sont pas économistes professionnels à déterminer les conséquences des projets de règlement sur les consommateurs, sur l'environnement et sur les citoyens en général. Le nouveau guide apportera un complément au guide actuel de l'étude coûts-avantages pour permettre d'effectuer des analyses coûts-avantages plus complètes.

La détermination de l'effet des propositions sur les entreprises canadiennes constitue un aspect primordial de toute analyse d'impact de la réglementation. Le Secrétariat a collaboré avec Industrie, Sciences et Technologie Canada et l'Association des manufacturiers canadiens pour offrir vers le milieu de 1993 un « test de compétitivité » afin d'évaluer la réglementation³. Ces initiatives seront appuyées par une formation pertinente semblable au cours dispensé dernièrement sur la rédaction des Résumés de l'étude d'impact de la réglementation (REIR).

Le test de compétitivité des entreprises vaut la peine d'être souligné. L'analyse approfondie de tous les coûts et des avantages est primordiale. Toutefois, dans le passé, la tâche de trouver un moyen d'évaluer l'impact de la réglementation sur une économie « dynamique » posait des difficultés de taille. Ces problèmes découlaient d'un manque de compréhension du fonctionnement des entreprises ainsi que de l'insuffisance des données. Le test devrait :

- o sensibiliser les organismes de réglementation aux diverses répercussions de leurs projets sur l'économie;
- o permettre de déterminer où il faut effectuer d'autres analyses;
- o fournir un mécanisme de sondage auprès des entreprises (ce qui amènera à un processus de consultation mieux structuré et plus efficace).

Comme le ministre des Finances l'a indiqué dans l'Exposé économique de décembre 1992, les organismes de réglementation mettant de l'avant des propositions qui risqueront d'avoir des conséquences graves pour les entreprises devront appliquer le test de compétitivité des entreprises dans le cadre de leur analyse coûts-avantages. Le test apportera un complément important aux outils d'analyse des organismes de réglementation et pourra être perfectionné et amélioré au fur et à mesure de l'expérience qu'on en acquerra.

Processus de réglementation fédérale

4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de « lignes directrices » pour les ministères.

Au cours des dernières années, dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000, on s'est efforcé de déterminer les mécanismes de consultation les plus efficaces et on en a retiré beaucoup d'expérience. À la lumière de ces démarches, le SCT collaborera avec d'autres ministères afin d'élaborer une gamme appropriée de modèles de meilleures pratiques pour aider les organismes de réglementation.

À noter également que les examens de la réglementation par les ministères, mandatés par Le budget de février 1992, ont donné lieu à de vastes consultations qui ont ravivé l'intérêt et l'attention à ce sujet.

4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les *Projets de réglementation fédérale* de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil.

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas aux *Projets de réglementation fédérale*, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations des *Projets* de l'année précédente.

Le gouvernement convient que, de façon générale, les règlements majeurs ne figurant pas dans les *Projets de réglementation fédérale* ne devraient pas être promulgués. Toutefois, dans certains cas, pour une raison ou pour une autre, il est important d'aller de l'avant, dans l'intérêt public. On procédera à la mise en place d'un système semblable à celui des demandes d'exemption de publication préalable. Actuellement, tous les règlements doivent être publiés à l'avance à moins d'avoir été exemptés de cette obligation par le Comité spécial du Conseil. Pour prendre cette décision, les ministres étudient le projet en fonction d'un certain nombre de critères (décrits à l'annexe B). Le même système s'appliquera aux exemptions des dispositions exigeant que tout règlement important apparaisse dans les *Projets* (l'annexe C décrit les critères proposés).

4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés.

Le gouvernement convient qu'un résumé des observations devrait être inclus dans le REIR et le *Guide de rédaction du REIR* publié récemment prescrit explicitement cette obligation. En outre, les ministères et organismes devraient faire parvenir directement une réponse suffisamment détaillée aux personnes qui ont exprimé de graves préoccupations au moment de la consultation.

4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux *Projets de réglementation fédérale* :

-
- **Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.**
 - **Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).**
 - **Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le Budget des dépenses, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la *Gazette du Canada*, Partie I).**

Le gouvernement convient que les *Projets* devraient être modifiés de nombreuses façons :

o Nous avons appris que de trop nombreuses inscriptions se répétaient d'une année à l'autre. Cette répétition s'est produite pour plusieurs raisons, notamment la volonté des organismes de réglementation de veiller à ce que les parties intéressées soient mises au courant des initiatives éventuelles le plus à l'avance possible.

Dès les *Projets* de 1994, les inscriptions ne seront plus restreintes seulement aux règlements qui pourraient être promulgués en 1994. Les ministères et les organismes seront autorisés à inclure des articles prévus pour les années ultérieures. L'inscription de ces articles sera axée sur des solutions de rechange pour résoudre le problème sous-jacent. L'inscription des articles prévus pour l'année suivante devra fournir certains renseignements sur les coûts et les avantages, ainsi qu'une classification préliminaire de l'importance du projet de réglementation, c'est-à-dire faible/technique, moyenne ou majeure.

o Le Comité a recommandé que les inscriptions comprennent un renvoi aux modèles découlant de la recommandation 4.1. Cette intégration ne pourra se faire avant les *Projets de 1995*. Entre-temps, les inscriptions aux *Projets* comprennent le nom et le numéro de téléphone d'une personne-ressource. Les parties intéressées peuvent maintenant se renseigner sur les plans de consultation des ministères et organismes auteurs de réglementation.

o Quant à la recommandation relative à un numéro unique d'identification, le gouvernement étudiera d'autres solutions avant d'y répondre. À noter que les inscriptions aux *Projets* renvoient déjà aux années précédentes, que les REIR contiennent le numéro du projet et que chaque édition annuelle fait le point sur les progrès que les projets ont accomplis par rapport à l'année précédente.

4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des « coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le Budget des dépenses. Cela obligerait les ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'ils prévoiraient prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance « moyenne » prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants, les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel.

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté.

Le gouvernement est d'accord. Il peut être particulièrement difficile d'atteindre l'objectif d'une meilleure quantification dans le cas des règlements ayant pour principaux avantages d'améliorer la qualité des services en matière de santé, de prévention, de sécurité ou de protection de l'environnement.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, ces avantages sont souvent difficiles à quantifier, en raison de l'absence de données pertinentes et rentables, applicables au Canada. Dans bien des cas, les organismes de réglementation des États-Unis auront entrepris des études dont les résultats pourront s'appliquer également au Canada, dans une certaine mesure. Il ne manque pas d'exemples à ce propos dans les domaines des dangers pour l'environnement, des substances dangereuses, des normes régissant la sécurité du transport, des normes sur l'efficacité énergétique et autres. En l'occurrence, la tâche à laquelle fait face l'organisme de réglementation qui pilote le projet de règlement est de démontrer devant un public sceptique que, malgré les difficultés de mesure, les avantages sont incontestablement supérieurs aux coûts, comme l'exige la politique de réglementation.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé à conjuguer ses efforts à ceux des ministères intéressés pour élaborer toutes les méthodes qui pourraient être nécessaires pour améliorer la définition des avantages inhérents aux travaux de réglementation, tout comme il le fait actuellement dans le cas de l'évaluation des incidences sur la compétitivité des entreprises.

4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en

vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits.

À l'automne 1992, dans le secteur privé, le Groupe directeur de la prospérité a publié son rapport, *Innover pour l'avenir : un plan d'action pour la prospérité du Canada* après des mois de consultation auprès de la population canadienne. Ce rapport proposait également au gouvernement fédéral d'effectuer une meilleure appréciation des coûts globaux de la réglementation.

Le gouvernement convient de la nécessité observée de déterminer les coûts globaux de la réglementation. La priorité est de mieux comprendre, grâce au processus de planification annuelle, l'impact sur les frais d'administration du gouvernement, les frais d'application pour le secteur privé, les consommateurs et la population.

Le Comité a recommandé au gouvernement de produire deux rapports. Avant de répondre, le gouvernement veut être sûr de pouvoir recueillir des données d'assez bonne qualité sur les coûts et les avantages dès le début du cycle des projets de réglementation. Au printemps 1994, on décidera si l'on peut faire davantage dans le cycle de planification de 1995. Tout dépendra, entre autres choses, des ressources disponibles pouvant être affectées à cette fonction.

Même s'il n'est pas proposé de rédiger un rapport sur l'incidence globale en fonction des *Projets* de 1994, le président du Conseil du Trésor est prêt à discuter des répercussions des *Projets* avec le Comité permanent des finances.

4.8 Les notions de règlements majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un « règlement majeur » entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

Le gouvernement convient qu'il est souhaitable de catégoriser nettement les répercussions afin d'en fournir de meilleurs renseignements dans les *Projets* et de rationaliser le processus de réglementation.

Toutefois, pour en arriver aux meilleures catégories, il est important de tenir compte du contexte dans lequel les décisions sont prises. Le Comité a proposé des coûts minimaux de 100 millions de dollars, coûts mesurés en dollars actuels, dans le cas d'un « règlement majeur » et de 50 millions de dollars dans le cas des « règlements moyens ». Au lieu de deux catégories, le gouvernement est d'avis qu'aux fins de la modification du processus de réglementation fédérale, « majeur »

devrait englober les deux catégories recommandées par le Comité. Ainsi, il y aurait une seule classe, c'est-à-dire les projets majeurs, comportant des coûts minimaux de 50 millions de dollars, en dollars actuels, à modifier en conséquence en cas de répercussions particulièrement graves sur des secteurs plus petits (voir les explications détaillées fournies à l'annexe D).

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement.

Une question fondamentale se pose. Comment maintenir à jour les programmes de réglementation et tenir les parties intéressées informées des intentions du gouvernement? Selon le gouvernement, il faudrait appliquer les principes de la gestion de la qualité totale aux programmes de réglementation. À cet effet, les gestionnaires devront notamment améliorer leurs programmes de façon constante et il faudra effectuer en permanence des évaluations et des consultations avec les parties intéressées.

Si l'on a bien analysé les coûts et les avantages, on aura alors effectué la plus grande partie du travail nécessaire à une bonne évaluation. On devra alors se concentrer sur la conception de bons systèmes de contrôle et d'information de gestion afin de conserver des données sur l'efficacité des programmes de réglementation. À cet effet, le SCT et le Bureau du contrôleur général (BCG) travailleront à établir des relations entre les organismes de réglementation et les évaluateurs. Ainsi, le SCT contribuera à la formation des évaluateurs du Bureau du contrôleur général et vice-versa.

Le gouvernement est d'accord avec l'esprit de la proposition du Comité d'intégrer aux REIR l'information sur l'évaluation et le contrôle. On adoptera une démarche efficace visant à inciter les ministères à inclure ces renseignements lorsqu'ils seront importants (par exemple, les situations très dynamiques comportant des coûts de réglementation élevés). Dans les cas des initiatives de réglementation à très grande incidence, le BCG et le SCT travailleront avec le ministère concerné afin de l'aider à planifier l'évaluation dès que le projet sera mis de l'avant.

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées.

Le gouvernement convient qu'il serait souhaitable de disposer d'un processus simplifié pour examiner les initiatives visant à réduire les exigences en matière de réglementation. En particulier, les normes applicables à l'analyse d'impact peuvent être un peu assouplies.

Le gouvernement a inauguré la coutume de présenter deux fois par an des règlements polyvalents ayant pour objet des changements internes et les changements à apporter en réponse au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation. Cette mesure a accéléré le processus dans le cas de

nombreuses initiatives et elle a permis de fixer l'attention sur des questions plus importantes.

Les ministères seront incités à adopter un type de processus semblable pour les initiatives non majeures qui réduisent les exigences en matière de réglementation. Ainsi, une ou deux fois par an, les ministères pourront regrouper les révocations, décrire tous les projets en termes simples, dire pourquoi ils ont été entrepris et donner aux parties intéressées assez de temps pour les défendre. Ces travaux « d'épuration » devraient faciliter l'actualisation des règlements.

Cette recommandation du Comité vise à rendre le processus de réglementation le plus efficace possible afin de répondre aux préoccupations exprimées. Le gouvernement a également entendu les mêmes préoccupations à propos de situations autres que celles visées dans la recommandation 4.10. Pour donner suite à ces préoccupations, le gouvernement entreprendra de nombreuses autres initiatives décrites à l'annexe E.

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure.

Le gouvernement convient qu'il y a lieu de le faire lorsqu'il y a vraiment d'autres options offertes. Il l'a indiqué de façon explicite dans le *Guide de rédaction du REIR* publié récemment. En outre, s'inspirant des travaux du ministère de la Justice, le SCT publiera ce printemps un guide sur les options en matière de réglementation et les modes éventuels de réglementation de rechange, qui est censé aider les ministères.

Toutefois, l'un des facteurs primordiaux qui permettront de faire une analyse valable des options offertes sera le changement de la méthode utilisée par les ministères pour régler les problèmes. Par exemple, dans bien des cas, les problèmes environnementaux et les solutions à y apporter sont extrêmement complexes, chevauchent les sphères de compétence et exigent la contribution de nombreux intervenants. Environnement Canada a jugé important de faire en sorte que tous les intervenants -- l'industrie, les provinces, les groupes environnementaux et les citoyens intéressés -- élaborent collectivement les bons instruments pour résoudre les problèmes.

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement.

L'attention est fixée sur les personnes et les groupes qui subiront les préjudices les plus graves, que ce soit les consommateurs, les gouvernements ou les entreprises, et non seulement le secteur qui aura à supporter les frais directs de

conformité les plus élevés. Dans bien des cas, le secteur commercial le plus touché n'est pas celui qui subit les coûts directs les plus élevés. Par exemple, un règlement touchant la disponibilité de produits importés peut nuire davantage à l'utilisateur des produits visés qu'à l'importateur.

Comme il est noté dans la réponse aux recommandations 3.1 et 3.2, le gouvernement demandera aux personnes qui piloteront des projets de règlement ayant des répercussions éventuelles importantes sur la compétitivité des entreprises, d'utiliser le nouveau test.

4.13 La Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée de façon qu'elle prévoise l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes.

Le ministère de la Justice s'est engagé à mettre à jour la *Loi sur les textes réglementaires* afin d'y réduire les ambiguïtés et de tenir compte des procédures innovées. Le gouvernement n'instaurera rien qui risque de créer des goulots d'étranglement dans les procédures. Il risquerait ainsi de diluer les démarches visant à rationaliser les méthodes de réglementation. Même aux États-Unis, où la fonction centralisée de surveillance et de révision était la plus rigoureuse des pays de l'OCDE, l'*Office of Management and Budget* ne peut pas soutenir le rythme des projets de réglementation. Il est primordial d'améliorer la gestion interne des méthodes de réglementation des ministères. Nous devons empêcher l'adoption de tout règlement mal conçu, sans retarder des projets valables et rentables, surtout dans les secteurs de la santé, de la sécurité et de l'environnement.

Pendant la période préparatoire à la publication des *Projets de réglementation fédérale*, le SCT travaillera en collaboration plus étroite avec les ministères à l'élaboration des plans de consultation, d'analyse et d'évaluation des projets majeurs de réglementation. Comme on l'a mentionné précédemment, il est impératif d'améliorer l'analyse de l'impact de la réglementation afin d'offrir aux ministères et aux organismes de bons outils d'analyse et une bonne formation.

Rôle du Parlement

5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois,

prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir.

Le gouvernement convient qu'il est important que les députés et sénateurs soient au courant des raisons pour lesquelles le gouvernement demande le pouvoir de légiférer. Il étudiera les moyens les plus appropriés pour y arriver. Il s'engage à faire en sorte que ceux qui réviseront les projets de loi aient les renseignements nécessaires.

La nature du projet de loi proprement dit est un aspect étroitement apparenté à la question. Le gouvernement veillera à ce que les personnes qui travailleront à l'élaboration des projets de loi soient au courant des exigences afférentes à un cadre de réglementation adapté aux réalités de l'heure et à ce qu'elles en tiennent compte.

5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque :

- **d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,**
- **d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,**
- **de comporter des considérations d'une importance particulière.**

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la *Loi d'interprétation* devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule avant la présentation d'un rapport.

5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la *Partie I de la Gazette du Canada*. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours

pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen.

Le gouvernement convient que la participation du Parlement aux décisions déléguées au gouvernement sera utile. Le greffier-adjoint du Conseil privé avisera le greffier du Comité permanent pertinent lorsqu'un projet de règlement majeur devra être publié dans la *Gazette du Canada*, Partie I. Si le comité désire alors intervenir, il pourra le faire. On tiendra des discussions avec le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation afin de déterminer si celui-ci peut contribuer davantage au stade de la publication préalable afin de réduire la probabilité de problèmes après le fait.

Quant à la résolution de ratification dans certains cas, il y a lieu de rappeler que la *Loi sur les langues officielles* et les mesures législatives relatives au *contrôle des armes à feu*, exigeaient et exigent encore que les règlements découlant de ces lois soient déposés en Chambre. Aucune de ces lois ne nécessite de résolution de ratification, toutefois la procédure semble bien fonctionner et assurer l'exercice de l'obligation de rendre compte qui incombe au gouvernement. Il faudra déterminer les modalités qui conviennent le mieux dans chaque cas.

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée.

À notre avis, il n'est pas nécessaire que le Parlement ait un règlement pour régir son fonctionnement. Les ordres permanents semblent avoir donné satisfaction au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation.

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le Budget des dépenses.

Comme il est indiqué dans la réponse à la recommandation 4.5, ce comité permanent est l'organisme compétent pour discuter des questions relatives aux répercussions générales des projets de réglementation du gouvernement.

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes,

énoncée dans le Manuel du Conseil du Trésor; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée.

Le gouvernement convient que les comités permanents peuvent formuler des observations précieuses sur l'efficacité des programmes de réglementation et devraient être encouragés à le faire lorsqu'ils le jugent approprié - peu importe ce qui a suscité leur intérêt. Le BCG mettra à la disposition des employés de la bibliothèque du Parlement des listes des évaluations effectuées. Ceux-ci pourront alors signaler les études pertinentes aux divers comités permanents qu'ils aident.

Normes

Le gouvernement fédéral appuie fortement le Système national de normes (SNN) et les organismes qui en sont membres. Le gouvernement favorise l'élaboration et l'utilisation de normes nationales par l'intermédiaire du SNN aux fins suivantes :

- o **rehausser la compétitivité industrielle.** L'utilisation des normes nationales réduit les coûts commerciaux, favorise la qualité des produits, facilite la diffusion de la technologie, réduit les obstacles au commerce et ouvre des débouchés commerciaux grâce à la participation aux organismes internationaux de normalisation; et
- o **améliorer la protection du public et l'efficacité des règlements.** Le fait d'amener toutes les parties intéressées à participer à l'élaboration des normes et à leur acceptation, réduit les frais d'administration et en favorise la conformité. Les organismes membres du SNN peuvent homologuer, mettre à l'essai, élaborer des normes consensuelles et promouvoir l'utilisation de normes internationales. Tous les paliers de gouvernement peuvent s'inspirer des travaux du SNN, pour diminuer les écarts dans le domaine des normes dans toutes les régions du Canada.

Dans le contexte de l'économie globale en évolution, un système vigoureux de normes nationales, étroitement raccordé au milieu mondial de la normalisation, constitue un élément important du développement économique futur du Canada.

6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées dans le cadre du Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales

et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN.

Les normes peuvent être consensuelles ou non et encore volontaires ou obligatoires. Quand il s'agit de normes volontaires et obligatoires, la politique de la réglementation est claire. Il faut utiliser des mécanismes volontaires plutôt qu'une réglementation, à moins d'avoir de très bonnes raisons d'agir autrement. Ainsi, on préfère de beaucoup les normes consensuelles aux autres.

Le gouvernement convient que les organismes de réglementation devraient recourir à des normes consensuelles lorsque celles-ci sont disponibles et appropriées. On demandera aux ministères et aux organismes de consulter les listes de normes détenues par le Service d'information sur les normes du Conseil canadien des normes. En outre, il incombera aux ministères proposant des normes obligatoires de démontrer pourquoi ils n'ont pas adopté les normes disponibles.

De plus, dans la mesure du possible, les normes demandées par les organismes de réglementation du gouvernement doivent être des normes internationales. Toutefois, même lorsqu'il existe des normes internationales, les organismes de réglementation doivent encore prouver que l'adoption de ces normes est la meilleure solution pour le Canada : les principaux avantages que représentent les normes internationales sont, notamment un choix éventuellement plus grand pour l'acheteur et des coûts de transaction moindres pour les fabricants canadiens cherchant à commercialiser leurs produits sur les marchés mondiaux.

Bien que, dans certains cas, l'on puisse intégrer des normes de tiers par voie de référence, les textes de loi n'autorisent pas toujours explicitement l'intégration de documents « modifiés de temps à autre ». De plus, les lois actuelles permettent rarement aux ministères d'intégrer par voie de référence les normes techniques qu'ils ont eux-mêmes élaborées. La nécessité de prévoir cette attitude sera une question importante dans tous les cas où l'on rédigera un projet de loi. En outre, il peut être nécessaire de rajuster le processus de réglementation et la *Loi sur les textes réglementaires* afin de permettre l'utilisation complète de cette technique d'intégration par voie de référence.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillera, en collaboration avec le ministère de la Justice et d'autres ministères et organismes, afin de déterminer la meilleure façon d'insérer des dispositions, le cas échéant, dans les règlements existants afin de permettre l'intégration par voie de référence, de normes non datées, y compris les normes techniques des ministères. Cette caractéristique est particulièrement importante dans de nombreux programmes de réglementation

traitant de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement alors qu'il faut réagir rapidement à de nouvelles circonstances, ou que les Canadiens risquent d'être privés des avantages et des bienfaits novateurs que pourrait leur procurer l'exploitation opportune des technologies nouvelles qui progressent rapidement.

De plus, le gouvernement convient de demander aux organismes de réglementation d'envisager plus souvent le recours aux organismes rédacteurs de normes, en l'absence de normes, et lorsqu'il faut en élaborer. Les organismes rédacteurs de normes devront pouvoir compter sur l'engagement permanent du ministère qui pilotera le projet; dans la plupart des cas, cet engagement devra comprendre la prestation d'un financement de soutien, car il s'agit d'organismes qui fonctionnent en régime de recouvrement des coûts. Le produit final devrait être une « norme nationale du Canada », c'est-à-dire qu'elle sera rédigée dans les deux langues officielles.

Étant donné que les organismes rédacteurs de normes prennent habituellement énormément de temps pour rédiger des normes, le CCN devra encourager la concurrence parmi ces organismes.

En résumé, les organismes de réglementation devront observer les directives suivantes :

- o être prudent dans la mise en place de normes obligatoires -- il faut procéder à une analyse coûts-avantages approfondie;
- o lorsqu'il est nécessaire de recourir à une norme, chercher à utiliser les normes disponibles, si elles conviennent aux fins envisagées. Dans la mesure du possible, adopter les normes internationales généralement acceptées à titre de normes nationales canadiennes. S'il est impossible de le faire, utiliser des normes disponibles ayant fait l'objet d'un consensus national. Consulter le Conseil canadien des normes au sujet des normes disponibles;
- o si l'on a besoin de normes obligatoires ou volontaires et qu'il n'y en n'a pas de disponibles, faire appel au SNN pour les élaborer, dans les cas où il est rentable de le faire. Participer à titre de membre de l'équipe chargée de rédiger les normes, convoquée par l'organisme rédacteur de normes; et
- o participer, dans la mesure du possible, à l'élaboration des normes internationales, lorsque c'est à l'avantage du Canada.

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe.

Le gouvernement partage l'avis du Comité selon lequel les normes constituent un outil important pour la promotion de la qualité en matière de santé, de sécurité et d'environnement.

Dans tous les domaines, les normes peuvent être très bénéfiques, mais on doit faire preuve de prudence dans leur promulgation. Il faut être particulièrement prudent dans les domaines autres que la protection de la santé, la sécurité ou l'environnement⁴, car certaines entreprises risquent de bénéficier de la promulgation de normes, aux dépens des autres, ou l'on risque de consacrer l'utilisation d'une technologie désuète au préjudice des consommateurs. La politique et le processus actuels de réglementation découragent la promulgation de normes obligatoires non appropriées.

Dans certains cas, les normes sont très souhaitables pour des raisons d'orientation et de protection des consommateurs ou pour promouvoir la diffusion de la technologie ou l'innovation. En outre le gouvernement est fermement convaincu que les normes jouent un rôle important dans le développement industriel et commercial.

Le Comité a recommandé qu'une personne soit responsable de la révision des milliers de normes édictées par le gouvernement. Le gouvernement préfère s'assurer que ces normes sont comprises dans les révisions périodiques et permanentes de la réglementation des ministères.

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- **Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.**
- **Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de**

normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes.

De l'avis du gouvernement, il est important pour la compétitivité de l'économie de réduire au minimum la « bureaucratie » dans le commerce, surtout à une époque où les changements se produisent en cascade dans les domaines de la technologie et des marchés. Ainsi, lorsqu'une réglementation est nécessaire, il faut accorder une attention particulière aux normes à utiliser. Les normes concernant les systèmes de gestion de la qualité seront souvent la façon la plus rentable d'atteindre les objectifs du Parlement. Depuis longtemps, on sait que les normes de rendement sont presque toujours préférées aux normes détaillées techniques ou de conception. Sans contredit, ces dernières sont préférables dans les seuls cas où l'on ne peut pas spécifier de normes de rendement mesurables.

La seconde partie de la recommandation du Comité porte sur l'opportunité de créer des programmes de réglementation permettant aux entreprises de démontrer que leurs produits répondent aux objectifs fondamentaux de la réglementation sans respecter les détails de celle-ci. Cette mesure est maintenant possible dans le seul cas des programmes de réglementation qui sont autorisés par voie de législation à mettre en place des « systèmes d'approbation » ainsi que des normes. Le gouvernement convient que dans de nombreux cas, il est avantageux d'avoir des programmes permettant de s'adapter rapidement aux progrès technologiques - dans l'ensemble, les Canadiens pourraient en bénéficier.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de la Justice travailleront avec les ministères axiaux et les organismes pour déterminer s'il y aurait lieu de chercher à obtenir de nouveaux pouvoirs pour les programmes existants.

Le gouvernement garantit au Comité qu'il tiendra compte des principes de rédaction ci-dessus dans la mise en oeuvre des initiatives découlant des examens en cours de la réglementation par les ministères.

6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi, soit par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité.

En modifiant sa Politique de réglementation en 1992, le gouvernement a étendu son application à tous les aspects des programmes de réglementation, c'est-à-dire

les normes, les manuels internes ou les moyens de pression morale. Les éléments préconisés par le SNN, c'est-à-dire l'examen des coûts-avantages, la consultation, l'examen régulier, la conformité avec les autres sphères de compétence font tous partie de cette politique.

Toutefois, la politique s'applique à tous les aspects, contrairement au processus de réglementation -- les normes volontaires ne sont pas intégrées aux *Projets de réglementation fédérale*. Comme le gouvernement appuie une vaste gamme de normes volontaires, par exemple le Code national du bâtiment ou les normes qu'il utilise à titre d'acheteur de biens, nous ne pensons pas qu'il soit possible de les inclure dans les *Projets*.

Lorsque les ministères ou les organismes auront intégré par voie de référence des normes obligatoires contenues dans des documents internes, les changements importants apportés à ces normes seront inclus dans les *Projets de réglementation fédérale*. Étant donné que ces changements sont souvent entrepris à la demande de l'industrie réglementée afin de tenir compte de changements technologiques ou d'autres facteurs, ils ne pourront être prévus à temps pour être intégrés aux *Projets*. De plus, étant donné qu'il ne s'agit pas de règlements officiels, ils ne feront pas partie du processus officiel de réglementation.

6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues.

Il est clair que la participation canadienne à l'élaboration de normes internationales est essentielle, tout comme l'accréditation des membres du SNN canadien afin de faire l'essai d'un produit et d'attester qu'il respecte les normes internationales. En fait, le Conseil canadien des normes a accordé la priorité à ces domaines.

Toutefois, l'appui du gouvernement doit être tempéré par les contraintes financières. En outre, la normalisation volontaire est, par définition, un exercice orienté vers les marchés.

La collaboration internationale constitue une priorité élevée pour notre gouvernement. En vertu de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et du nouvel accord pour l'Amérique du Nord, nous nous sommes engagés à travailler à l'harmonisation des normes.

Des pourparlers sont en cours avec la Communauté européenne afin de déterminer si nous pourrions conclure une entente de reconnaissance réciproque portant sur l'homologation et les essais de conformité aux normes. Si les pourparlers aboutissent, les organismes nommés par le gouvernement fédéral (ceux qui sont accrédités par le CCN) seraient en mesure d'homologuer des produits comme étant conformes aux normes européennes. De leur côté, les organismes de la Communauté européenne pourraient homologuer les produits au regard des normes canadiennes. Les avantages pour l'industrie canadienne sont évidents.

Grâce à une plus grande collaboration internationale dans tous les domaines de la gestion des programmes de réglementation, nous pourrions mieux protéger les citoyens à moindre coût. Ainsi, dans les programmes réglementant les produits potentiellement dangereux, il est possible :

- o de collaborer avec les autres gouvernements (soit officiellement, soit officieusement entre chercheurs scientifiques);
- o de convenir de protocoles d'essais permettant de faire accepter des données;
- o d'adopter des modes de présentation acceptables réciproquement entre les gouvernements;
- o de partager les données sommaires de présentation;
- o de reconnaître réciproquement les conclusions des travaux partagés; et
- o de partager les bases de données.

Les solutions et les processus « faits au Canada » ne conviennent qu'en de rares cas. Tout le monde bénéficiera de la collaboration avec les collègues des autres pays - au lieu de doubler les travaux. Les consommateurs disposeront d'un choix plus vaste de produits ou de services, on pourra lancer plus rapidement des technologies plus sûres et plus saines pour l'environnement et les industries assujetties à la réglementation devraient réaliser des économies. Les contribuables canadiens devraient surtout bénéficier de programmes plus rentables.

En ce qui a trait à la proposition de percevoir des droits des organismes rédacteurs de normes et de s'en servir pour récompenser ceux qui acceptent les normes internationales, le gouvernement ne pense pas que cette mesure soit souhaitable. De plus, de nombreux organismes rédacteurs de normes tirent leur revenu de leurs travaux d'essais et d'homologation et ne devraient pas avoir besoin d'encouragements particuliers pour accepter les normes internationales.

6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

Les normes jouent plus d'un rôle dans l'économie et la société. Comme nous l'avons indiqué précédemment, en utilisant les normes, le gouvernement vise à rehausser le rendement économique, d'une part, et à accroître la protection du public et l'efficacité de la réglementation, d'autre part. Selon l'équilibre entre ces deux objectifs, on peut faire valoir que le Conseil canadien des normes pourrait faire rapport au Parlement par l'entremise du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales ou du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, qui est également ministre du Commerce extérieur. Le gouvernement étudiera la question dans le cadre d'une étude plus vaste de la politique de normalisation.

Mise en application

7.1 Que le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats.

Le gouvernement convient que les principes qui garantissent des services de grande qualité devraient servir à la gestion des programmes de réglementation. À cet effet, il faut un engagement permanent des gestionnaires de programme à consacrer le temps et les ressources nécessaires. On peut en espérer des retombées importantes, notamment de meilleurs services (une plus grande protection pour les bénéficiaires et moins de problèmes pour les réglementés) et des coûts réduits.

De l'avis du gouvernement, sa politique de réglementation et les guides qui y sont associés sont déjà un reflet des principes qui sous-tendent la gestion de la qualité, puisqu'ils mettent l'accent sur la consultation avec les parties intéressées, l'amélioration continue et le contrôle interne permanent.

Comme le reconnaissent les membres du Comité, le SCT s'est efforcé d'aider les ministères et organismes à intégrer les idéaux de réglementation plus judicieuse à leurs structures de gestion. Le Secrétariat a publié un guide sur la mise en place de structures de gestion fondée sur les Lignes directrices du système de gestion

de la qualité ISO 9004-2. L'Office des normes générales du Canada élaborera des lignes directrices plus précises devant s'appliquer aux programmes fédéraux. Pour l'année à venir, l'accent sera mis sur la collaboration des ministères et des organismes intéressés; des projets pilotes seront entrepris avant l'adoption à grande échelle des nouvelles lignes directrices.

Les principaux ministères oeuvrant dans le domaine de la réglementation (Agriculture Canada, Consommation et Affaires commerciales, Transports Canada, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Revenu Canada et Santé et Bien-être social) procèdent actuellement à l'examen de leur processus interne de réglementation pour déterminer les améliorations à y apporter.

Il faudra du temps pour mettre en place les systèmes de gestion de la qualité. En outre, ce n'est pas une mesure qui peut être imposée par décret du Conseil du Trésor -- chaque gestionnaire doit entièrement appuyer la mise en application des règlements et l'avoir à coeur.

7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre :

- **des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;**
- **des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;**
- **des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/ réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utilisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations.**

Le gouvernement reconnaît que ces manuels sont souhaitables. Toutefois, ils peuvent être davantage bénéfiques au niveau d'un programme qu'à celui d'un ministère. Le SCT discutera avec les ministères de la meilleure façon de mettre en application l'esprit de cette recommandation dans le cadre des plans d'action qui ressortiront de leurs examens de la réglementation.

Les ministères ont élaboré des stratégies de conformité comme l'exige la Politique de réglementation. Par exemple, parallèlement à l'élaboration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, on a élaboré une politique de conformité et de contrôle aux fins de la mise en application de tous les règlements qui en découlent. En outre, le Procureur général du Canada a établi des lignes directrices concernant la décision de poursuivre, qui facilitent la tâche des ministères lorsque ceux-ci se demandent s'il y a lieu de demander des poursuites.

De plus, le groupe gouvernemental chargé de coordonner les mesures visant l'application des règlements (le Secrétariat de l'ÉALF) a amorcé des travaux à propos d'un ensemble de procédures types d'application des règlements utilisées dans de nombreux domaines⁵. Cette initiative devrait favoriser l'utilisation de procédures uniformes, équitables et efficaces par les organismes fédéraux de réglementation.

En outre, comme le Comité permanent l'a indiqué dans son Rapport, le projet de conformité réglementaire dirigé par le ministère de la Justice a permis récemment d'élaborer un guide établissant les principes fondamentaux qui régissent la mise en place de mécanismes de conformité efficaces, ainsi qu'une approche progressive en la matière. Le ministère de la Justice et le SCT encourageront l'adoption de ce guide par les ministères, car, comme le Comité permanent l'a également indiqué, le document en question devrait aider à combler de nombreuses lacunes au chapitre de la conformité et de l'application, que les témoins ont portées à leur attention.

7.3 Qu'une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité.

Les normes ISO 9000 sont appliquées dans tous les pays européens. Dans bien des cas, les entreprises canadiennes et américaines désireuses d'exporter des produits vers des pays européens les ont adoptées. Ces normes sont en vogue chez les grands acheteurs (par exemple le ministère fédéral des Approvisionnements et Services) parce qu'elles réduisent considérablement le prix de la vérification des achats et du renvoi des produits défectueux. En fin de

compte, de plus en plus d'entreprises canadiennes sont enregistrées comme respectant une norme ISO 9000.

Certes, le fait d'être enregistré comme respectant une des normes sur les systèmes de gestion de la qualité de la série ISO 9000 ne pourra jamais remplacer tous les règlements relatifs au produit, au processus ni aux exigences en matière de service, mais, dans bien des cas, l'enregistrement pourra être un critère économique permettant de veiller à ce que les entreprises respectent certaines exigences réglementaires pertinentes.⁶

L'attrait est évident. Si une entreprise était déjà enregistrée comme respectant une norme ISO, comme c'est le cas d'un nombre de plus en plus grand d'entreprises, les coûts que les réglementés doivent supporter, aussi bien que ceux des organismes de réglementation, pourraient être réduits.

Voici en gros, comment les choses se passeraient. Une tierce partie (au Canada, un organisme accrédité par le Conseil canadien des normes pour effectuer les enregistrements ISO 9000) vérifie, d'après les documents présentés, dans quelle mesure le système interne de l'entreprise respecte les objectifs qui lui ont été fixés en matière de qualité. Dans bien des cas, les organismes de réglementation pourraient axer les fonctions de contrôle et de vérification du respect des règlements sur les systèmes de contrôle nécessaires aux fins des normes ISO. En travaillant directement avec les entreprises réglementées et les organismes d'enregistrement accrédités, les organismes de réglementation pourront être en mesure de veiller à ce que les objectifs de l'entreprise en matière de qualité et les critères de vérification de l'organisme d'enregistrement assurent dûment le respect des exigences réglementaires pertinentes. Lorsque le système donnerait de bons résultats, le contrôle exercé par le gouvernement serait réduit à une vérification périodique du rendement. Les maigres ressources consacrées à la vérification du respect des règlements pourraient être axées de façon plus définitive vers les secteurs qui présentent des problèmes et vers les entreprises qui ne respectent pas les normes ISO régissant les systèmes de gestion de la qualité.

Dans certains cas, il pourrait être rentable d'exiger que les entreprises soient enregistrées comme se conformant aux normes régissant les systèmes de gestion de la qualité, dans le cadre des documents de réglementation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examinera, en collaboration avec le ministère de la Justice et d'autres ministères, les cas où il serait souhaitable de le faire.

La méthode de la GQT, qui fixe l'attention sur la qualité des procédés de contrôle interne des entreprises réglementées plutôt que sur les résultats, peut se révéler une stratégie rentable pour les organismes de réglementation, dans bien des cas.

Par conséquent, le gouvernement demandera ainsi aux ministères de songer à :

-
- o utiliser les normes régissant les systèmes de gestion de la qualité aux fins de l'élaboration et de la mise en oeuvre de stratégies de conformité et d'application;
 - o instaurer l'enregistrement auprès de tierces parties, ainsi que l'homologation de produits par des tiers comme élément de leur structure réglementaire;
 - o demander aux réglementés d'établir des mécanismes de contrôle et de vérification internes afin d'assurer la conformité aux exigences de la réglementation; et
 - o s'il y a lieu, demander aux réglementés de s'enregistrer comme respectant les normes ISO 9000.

Étant donné que ces initiatives peuvent obliger le gouvernement à apporter des modifications aux règlements ou même aux lois, le SCT collaborera avec le ministère de la Justice pour élaborer un modèle de dispositions utilisables par les ministères aux fins des lois et des règlements. En outre, ils conjugueront leurs efforts à ceux des ministères et organismes axiaux, pour déterminer s'il y a lieu de modifier les programmes actuels. Pour déterminer si l'on doit élargir les techniques d'auto-réglementation ou d'auto-certification, ou modifier les pratiques d'application afin de traiter différemment les entreprises utilisant la gestion de la qualité totale, le gouvernement doit prendre soin de vérifier que les responsabilités qui lui incombent vis-à-vis de la mise en application des règlements seront assumées en toute efficacité.

7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :

- **soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et**
- **présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto-certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)**

Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'auto-certification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement.

Le gouvernement s'engage à chercher le moyen le moins onéreux de poursuivre les objectifs d'intérêt public, en particulier, dans les cas où la santé et la sécurité des Canadiens ainsi que la protection de l'environnement en seront améliorées. À cet égard, les recommandations du Comité sont très positives.

Dans la mesure du possible (p. ex. lorsqu'il y a des laboratoires d'essai certifiés et que le risque de fraude est négligeable) les ministères et les organismes devraient sérieusement envisager ces stratégies. De toute évidence, le résultat recherché est de maintenir des normes rigoureuses de protection des consommateurs ou de l'environnement.

En ce qui concerne la recommandation selon laquelle les ministères et les organismes devraient imputer des frais d'inspection et de contrôle au secteur public, le gouvernement convient que cette mesure devrait être un important élément de nombreux programmes de réglementation, peu importe qu'ils visent le domaine économique ou ceux de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Toutefois, la décision de recouvrer les coûts devra être prise cas par cas, en raison de la complexité et de la diversité des situations auxquelles font face les industries réglementées. Le Secrétariat du Conseil du Trésor rappellera aux ministères et aux organismes qui ne recouvreront pas entièrement leurs coûts d'envisager l'imposition de frais.

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- **un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux procédures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'annexe V; et**
- **un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel.**

Le gouvernement convient que la proposition énoncée à l'annexe V du *Rapport*, de nommer des agents ministériels chargés du traitement des plaintes en matière de réglementation ainsi que des arbitres indépendants (au besoin) est intéressante. Cependant, de l'avis du gouvernement, c'est un principe primordial - un principe conforme aux systèmes de gestion de la qualité dont il a été question

à la recommandation 7.1 -- qu'il doit appartenir aux ministres et aux ministères visés de régler les problèmes.

Le SCT examinera la proposition en collaboration avec les ministères, les organismes et le secteur privé. Il se peut qu'il y ait des moyens plus simples de parvenir aux fins visées. À noter que le Secrétariat de l'ÉALF élabore des lignes directrices concernant le traitement des plaintes du public et les mécanismes de recours au sein de la fonction de mise en application de la loi.

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées.

Le gouvernement est d'accord. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a souligné la nécessité d'une consultation dès les premiers stades dans les communications avec les ministères et les organismes. De plus, les changements apportés aux *Projets* devraient faciliter cette consultation. L'adoption d'une telle approche par les ministères et les organismes permettra à ces derniers de suivre les principes de la gestion de la qualité totale dont il a été question ci-dessus à la recommandation 7.1.

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part, ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part.

Le gouvernement convient que les programmes de réglementation ont compté exagérément sur la menace de poursuite pénale pour étayer leurs programmes d'application des règlements. Le gouvernement songera systématiquement à recourir à des mesures non pénales, notamment des amendes imposées par voie administrative, dans les cas où ces mesures sembleront judicieuses.

La *Loi sur les contraventions*, qui a obtenu l'assentiment royal en 1992, peut être invoquée dans le cas des petites sanctions. Dans les cas où il y aura lieu de le faire, le recours à la procédure d'émission de contraventions, prévue par la *Loi* sera élargie.

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements.

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples.

Le gouvernement est d'accord. La pleine compréhension et l'acceptation intégrale de la part des réglementés est de loin l'élément le plus important de toute stratégie de surveillance de la conformité aux règlements et de l'application des règlements. Il est important de rédiger les lois en termes simples afin d'en faciliter la compréhension. Il s'agit là d'une préoccupation de longue date du ministère de la Justice qui s'est engagé à utiliser un langage convivial.

Pour régler cette question, le ministère de la Justice, en collaboration avec les ministères clients et le SCT, vont étudier les pratiques et méthodes actuelles afin de déterminer ce qu'on peut continuer à faire dans ce domaine.

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées.

Le gouvernement convient que la base de données entièrement consolidée des lois -- le système informatisé d'accès direct aux lois et règlements -- sera accessible au public en régime de recouvrement des coûts. Comme la mise à jour de la version consolidée ne devrait jamais accuser plus de deux semaines de retard, elle constituera un outil précieux pour les organismes de réglementation et les réglementés.

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux.

Le gouvernement reconnaît l'importance d'assurer à nos entreprises nationales une sphère d'activité égale sur le marché international. Il convient par conséquent que les ministères qui interviennent dans le domaine de la réglementation devraient accorder la priorité à cette question complexe. En effet, la nécessité de faire face à ce problème était mise en évidence dans l'examen de la réglementation d'Agriculture Canada.

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :

- évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;

-
- **collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétées de la même façon à l'échelle nationale;**
 - **faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;**
 - **veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections).**

Le gouvernement est satisfait des observations du Comité sur la nécessité de rationaliser et de coordonner les activités relatives à la réglementation fédérale. À son avis, la solution doit être attendue des ministères et organismes qui interviennent dans le domaine de la réglementation. Dans le cadre de leurs examens de la réglementation, les ministères devraient repérer ces problèmes et intervenir.

Il est important de mentionner que le gouvernement a entrepris de nombreuses initiatives qui devraient entraîner une plus grande coordination. Ainsi, le projet ÉALF dont il a été question précédemment, devrait accroître l'efficacité, l'efficacité, l'uniformité et la cohérence de la mise en application des lois fédérales grâce à la coordination et à l'élimination des doubles emplois. Le Secrétariat de l'ÉALF travaille à l'élaboration d'une structure des meilleures pratiques pour les protocoles d'entente entre les ministères fédéraux dont les responsabilités se chevauchent ou sont étroitement apparentées. La structure en question sera utilisée aux fins de toute entente fédérale interministérielle mettant en cause des ressources, des données ou des renseignements de mise en application. L'accord de 1986 passé entre les sous-ministres dans le domaine de l'alimentation (Santé et Bien-être social, Agriculture, Consommation et Affaires commerciales, Pêches et Océans, Conseil du Trésor) afin d'assurer que les activités des programmes ne se chevauchent pas dans la loi ni sur le terrain et de régler les problèmes des consommateurs ou de l'industrie, illustre bien ce genre d'entente.

De plus, le groupe du projet fédéral de conformité aux règlements au sein du ministère de la Justice a entrepris des études visant à étayer une approche commune d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques relatives à la conformité et à l'application. Les travaux de ce groupe contribueront à améliorer l'uniformité entre les programmes de réglementation.

Chevauchement entre les divers paliers de gouvernement

8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements.

Le gouvernement est d'accord. La politique de réglementation approuvée en février 1992 exige que les ministères réduisent au minimum le fardeau de la réglementation que doivent supporter les Canadiens, grâce à la collaboration avec les autres paliers de gouvernement. En outre, à la réunion de mars 1993 du Comité fédéral-provincial des ministres du commerce intérieur, il a été unanimement convenu de poursuivre des négociations poussées, notamment pour harmoniser les règlements et les procédures administratives. Nous espérons que ces négociations permettront de réduire considérablement les barrières tarifaires internes qui ont affaibli la croissance économique du Canada.

Pour réduire au minimum les chevauchements et les doubles emplois, il faudrait modifier systématiquement les règlements existants, le cas échéant, afin de permettre aux ministres de conclure des ententes d'équivalence et des ententes opérationnelles avec leurs homologues provinciaux et territoriaux. Environnement Canada, par exemple, a réussi à conclure plusieurs ententes administratives et ententes d'équivalence avec les provinces.

8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements (SIADLR) que l'on met au point actuellement s'étende aux lois et aux règlements de tous les paliers de gouvernement au Canada.

Le gouvernement étudiera comment les provinces et les territoires pourraient souscrire au SIADLR. Il incombera aux provinces et aux territoires de tenir à jour la partie du système qui les concerne, si bien que ce sont eux qui devront fournir la plus grande partie des travaux que nécessitera la mise en application de cette recommandation. Cette question n'a pas encore été abordée avec eux. Le ministère de la Justice poursuivra les recherches à ce sujet.

8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue.

Le gouvernement est d'accord. La Politique de réglementation exige que les ministères et organismes consultent toutes les parties concernées, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, bien entendu. En outre, les ministères et les organismes doivent tenir compte des programmes des autres gouvernements dans la conception des leurs. Il est à noter que les provinces et les territoires ont déjà un accès garanti par l'intermédiaire de la *Gazette du Canada*, Partie I et des *Projets de réglementation fédérale*.

8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention d'un gouvernement provincial dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés.

Le gouvernement convient que les REIR devraient contenir une telle déclaration, le cas échéant. Toutefois, il est bon de noter que des problèmes peuvent survenir en raison de l'application d'une loi provinciale ou territoriale aux mêmes réglementés, mais dans des domaines de réglementation tout à fait distincts (p. ex. les règlements provinciaux sur la sécurité du transport par rapport aux règlements fédéraux sur la santé des animaux, ou le règlement fédéral sur l'inspection des viandes par rapport aux exigences provinciales en matière d'hygiène industrielle). Les ministères devraient cerner et régler ces questions.

8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial.

De l'avis du gouvernement, l'idéal serait que tous les paliers de gouvernement collaborent à l'adoption de normes nationales élaborées par le SNN. Toutefois, nous en convenons, la reconnaissance mutuelle permet d'abolir rapidement les obstacles au commerce intérieur. Cette question sera soulevée avec les provinces au cours des négociations prochaines qui seront amorcées sous l'égide du Comité des ministres sur le Commerce intérieur.

Examens des ministères

9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés.

9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement.

L'évaluation est certainement un élément important du maintien de programmes de réglementation pertinents et rentables, néanmoins la meilleure façon d'y arriver est de fixer l'attention sur l'amélioration continue de la gestion quotidienne et l'intégration d'autres principes de la GQT à la gestion quotidienne.

En réponse à la recommandation 4.9, le SCT, le BCG et d'autres ministères entreprendront de nombreuses initiatives. De l'avis du gouvernement, cette démarche assurera avec plus d'efficacité un examen approprié des programmes de réglementation.

ANNEXE A

COMPÉTITIVITÉ ET CONCEPTION DES RÈGLEMENTS

La liste ci-après des principes de conception devrait être utile aux organismes de réglementation cherchant à concevoir des programmes efficaces, novateurs et souples.

A. Pour un secteur privé plus efficient

- o Dans la mesure du possible, les programmes de réglementation doivent recourir aux mécanismes du marché pour atteindre leurs objectifs.
- o Les exigences en matière de réglementation devraient être conçues de façon à poursuivre les objectifs du programme au moindre coût pour le gouvernement, les réglementés et les consommateurs canadiens. On devrait tenir compte de tous les coûts, notamment les coûts directs de conformité, les inefficacités dans l'affectation des ressources, le manque à gagner, la paperasserie, la capacité d'innover et la gestion du temps.
- o Les règlements ne devraient jamais offrir aux entreprises réglementées un avantage qui n'est pas offert aux fournisseurs actuels et éventuels du même produit ou service. La prospérité d'une entreprise devrait être attribuable à son rendement et non pas aux règlements dont elle dépend.
- o Les programmes de réglementation ne devraient pas imposer de restrictions inutiles à la disponibilité des facteurs de production (main-d'oeuvre, denrées primaires et intermédiaires, services commerciaux). À moins que l'organisme de réglementation puisse en démontrer la nécessité de façon convaincante, on ne devrait pas empêcher les entreprises de modifier le dosage de ces facteurs dans le but de réagir aux tendances du marché.
- o Éviter d'imposer des contrôles inutiles sur le prix des facteurs. Dans toute la mesure du possible, les écarts entre les prix des facteurs comparativement aux marchés mondiaux concurrentiels devraient être réduits au minimum.
- o S'il faut restreindre la pénétration des marchés, une concurrence gérée est préférable au monopole. On doit autoriser l'entrée sur le marché de plusieurs entreprises.
- o La réglementation des prix, en cas d'absolue nécessité, devrait se limiter aux marchés monopolistiques.

-
- o Les organismes de réglementation doivent éviter de remplacer un jugement commercial par un jugement bureaucratique, sauf s'il existe une lacune évidente du marché et lorsque les coûts de l'intervention du gouvernement sont inférieurs à ceux de la non-intervention.

B. Pour l'innovation dans le secteur privé

- o Les règlements ne devraient pas consacrer une technologie désuète. Par conséquent, les normes régissant les produits (qu'il s'agisse de normes de conception ou de rendement) dans les domaines caractérisés par une évolution technologique rapide devraient être évitées, dans la mesure du possible.
- o Comme solution de rechange aux normes régissant les produits, on devrait songer à utiliser des « normes de bonne pratique industrielles ». Sous le régime de ces normes, l'accent est mis sur la façon dont le produit est conçu, fabriqué et offert et non sur les détails techniques.
- o Comme solution de rechange, on peut remplacer les normes de produits par des systèmes d'approbation des règlements. Ces systèmes auront pour objet de déterminer si le lancement de nouveaux produits est de nature à améliorer la pratique en vigueur.
- o Dans le cas des industries utilisant une technologie assez stable, les normes de produits constituent une solution de rechange viable aux normes de production de qualité. On devrait toujours élaborer les normes en étroite consultation avec l'industrie. On devrait envisager l'utilisation de normes volontaires si celles-ci sont créées principalement pour aider l'industrie, c.-à-d. en l'absence de risques pour la santé et la sécurité.
- o S'il faut employer des normes de produits, celles-ci doivent être axées sur le rendement mesurable et non sur la conception. Si l'on utilise des normes de rendement, on doit les examiner fréquemment afin de vérifier qu'elles n'empêchent pas le lancement de meilleurs produits.
- o En l'absence d'objectifs sociaux nécessitant des mesures gouvernementales, ce sont les producteurs, et non le gouvernement, qui devraient être responsables de la qualité de leurs produits.
- o Afin d'avoir la latitude voulue et de réagir rapidement à l'évolution du contexte, les ministères devraient obtenir un pouvoir discrétionnaire. Les lois ne devraient pas empêcher l'élaboration rapide de réponses d'ordre réglementaire aux problèmes ou aux possibilités reconnus.
- o L'adoption de normes de réglementation équivalant à celles des principaux partenaires commerciaux du Canada constitue la démarche la moins risquée

pour promouvoir la compétitivité. Cette approche permet aux entreprises canadiennes de produire plus facilement en fonction de marchés multiples, et de réduire le temps nécessaire au lancement des produits que désirent les entreprises et les consommateurs canadiens.

- o Dans certains cas, il peut être souhaitable d'élaborer des normes plus exigeantes que celles des autres pays, car elles peuvent parfois pousser l'industrie à innover, à investir et à mieux se positionner pour l'avenir. Néanmoins, on devrait adopter cette démarche seulement lorsqu'on peut démontrer que le gouvernement est mieux en mesure de déterminer les besoins futurs. Dans la plupart des cas, les entreprises sont mieux placées que les gouvernements pour prévoir les changements de la demande.

C. Pour plus de clarté

- o Des mandats de produits mondiaux ou nord-américains peuvent être obtenus pour le Canada si, de l'avis des investisseurs, le pays est propice aux affaires. Pour l'industrie, cette mesure signifie souvent un avenir prévisible sans changements soudains dans les intentions ou les décisions de réglementation du gouvernement. Ce dernier ne devrait pas renoncer à son droit d'élaborer des règlements afin de répondre à des problèmes sociaux légitimes, mais il devrait réglementer de façon à réduire au minimum l'incertitude associée aux décisions en matière d'investissements privés.
- o On devrait consulter l'industrie d'un bout à l'autre du processus de réglementation, de la définition du problème jusqu'à l'élaboration des modalités administratives. Les coûts directs et indirects de la conformité et de l'application peuvent souvent être considérablement réduits sans nuire à l'efficacité du programme de réglementation lorsque le gouvernement travaille en étroite collaboration avec l'industrie.
- o Il faudrait élaborer, en matière de conformité et d'application, des politiques réalistes, qui soient claires pour les organismes de réglementation, les parties réglementées, les bénéficiaires des programmes et la population canadienne.
- o Dans le cas de tous les programmes de réglementation, la politique et la pratique d'application devraient être uniformes dans toutes les régions du pays et en tout temps.

D. Pour un gouvernement efficient et efficace

- o Les ministères devraient collaborer avec les autres gouvernements - provinces et autres pays - dès la première étape du processus de réglementation. La collaboration avec d'autres provinces et d'autres pays peut rendre la conformité plus facile et moins coûteuse pour les parties réglementées en

réduisant les chevauchements et les doubles emplois. Elle peut également permettre d'aborder de manière novatrice et efficace des règlements élaborés ailleurs. De plus, une telle collaboration peut souvent aider le gouvernement à repérer des technologies nouvelles et à réviser dès le début les règlements qui risquent d'empêcher leur intégration.

- o Les organismes de réglementation ont l'obligation envers les parties réglementées, les bénéficiaires des programmes et les contribuables canadiens de gérer leurs programmes de façon rentable, c'est-à-dire que les ressources doivent être affectées là où elles offrent le plus d'avantages aux Canadiens. Les organismes de réglementation devraient eux-mêmes songer à respecter la norme de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) en matière de gestion de qualité dans les organismes de service.

ANNEXE B

CRITÈRES ACTUELS RÉGISSANT L'EXEMPTION DE LA PUBLICATION PRÉALABLE

Les règlements ci-après peuvent être exemptés de l'exigence visant la publication préalable dans la *Gazette du Canada*⁷ :

- o règlements polyvalents ayant pour objet: les changements internes (p. ex. les erreurs typographiques, les incohérences entre les versions anglaise et française, une nouvelle numérotation); les réponses d'ordre réglementaire non litigieuses aux préoccupations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, et les règlements désuets;
- o règlements traitant uniquement de la régie interne du gouvernement (p. ex. les ordonnances d'exclusion de la Commission de la Fonction publique);
- o règlements promulgués en cas d'urgence (p. ex. risques majeurs pour la vie ou la santé);
- o règlements pour lesquels les coûts de la publication préalable dépasseraient probablement les avantages;
- o règlements d'habilitation qui ne sont pas forcément réglementaires en soi (p. ex. les listes d'immigration, les décrets de remise, les décrets d'autorisation);
- o modifications aux règlements conférant une reconnaissance officielle aux mesures budgétaires déjà en vigueur (p. ex. une modification du Règlement de l'impôt sur le revenu); et

-
- o modifications mineures aux règlements concernant le recouvrement des coûts (p. ex. les augmentations au-delà ou en deçà de l'indice des prix à la consommation).
 - o révocation de règlements qui n'ont pas été mis en application depuis très longtemps.
 - o règlements touchant l'économie ou la politique dont la publication préalable risque d'entraîner des inconvénients démontrables ou de saper l'intention de la réglementation (p. ex., changements à des subventions ou aux taux d'intérêts).

ANNEXE C

CRITÈRES RÉGISSANT L'EXEMPTION DE PUBLICATION DANS LES *PROJETS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE*

Voici les critères qu'il est projeté d'utiliser pour l'exemption des règlements majeurs de l'exigence visant la publication dans les *Projets* avant leur promulgation.

- o Règlements promulgués en cas d'urgence (p. ex. risques importants pour la vie, la santé ou la sécurité).
- o Modifications aux règlements conférant une reconnaissance officielle aux mesures budgétaires déjà en vigueur (p. ex. modification apportée au règlement de l'impôt sur le revenu) ou à d'autres lois (p. ex. celles qui font essentiellement double emploi avec des décrets/lois d'origine).
- o Règlements d'habilitation qui ne sont pas forcément réglementaires en soi (p. ex. les listes d'immigration, les décrets de remise personnelle, les décrets d'autorisation).
- o Règlements touchant l'économie ou la politique dont la publication préalable risque d'entraîner des inconvénients démontrables ou de saper l'intention de la réglementation (p. ex., changements à des subventions ou aux taux d'intérêts).
- o Règlements qui ont déjà bénéficié d'une publicité appropriée et d'une vaste diffusion, laissant suffisamment de temps aux parties concernées pour intervenir (p. ex. les règlements étudiés par le Parlement)

ANNEXE D

CLASSIFICATION DES RÈGLEMENTS

Les règlements doivent être classés d'après les facteurs ci-après :

- o leur incidence économique :
 - incidence négligeable;
 - valeur actuelle des coûts⁸ inférieure à 50 millions de dollars; et
 - valeur actuelle des coûts supérieure à 50 millions de dollars;
- o leur degré d'acceptation :
 - suscite-t-il des préoccupations importantes relatives au commerce international, au développement durable ou à des questions d'équité?
 - suscite-t-il dans la population des questions d'acceptabilité, en raison de susceptibilités sociales, régionales ou sectorielles particulières?

Le schéma de classification adopté aux fins du processus de réglementation fédérale sera le suivant :

1. **Règlements mineurs (règlements faibles/techniques)** c'est-à-dire les règlements ayant une incidence négligeable (en général, ceux-ci sont exemptés de la publication préalable conformément à l'annexe B);
2. **Règlements moyens** c'est-à-dire les règlements dont la valeur actuelle des coûts est inférieure à 50 millions de dollars et présentant un degré élevé d'acceptation; et
3. **Règlements majeurs** c'est-à-dire les règlements ayant une valeur actuelle de coûts inférieure à 50 millions de dollars et un degré faible d'acceptation, ou les règlements ayant une valeur actuelle des coûts supérieure à 50 millions de dollars.

ANNEXE E

INITIATIVES DE RATIONALISATION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

Afin de rendre le processus de réglementation plus efficace, le gouvernement y apportera de nombreux autres changements dépassant les recommandations du Comité :

- o dans les mois à venir, les organismes centraux réduiront considérablement la paperasserie au premier stade du processus officiel d'approbation, en utilisant le courrier électronique;

-
- o il est également prévu de faire rédiger tous les règlements et de les transmettre par l'intermédiaire du Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements dès décembre 1994;
 - o le SCT précise actuellement les critères d'exemption de l'exigence visant la publication préalable et met les ministères au courant des dispositions souples déjà en vigueur;
 - o les procédures relatives à la publication dans la *Gazette du Canada* sont modifiées pour rendre les Parties I et II compatibles. Cette mesure allégera la paperasserie, notamment pour les organismes de réglementation;
 - o le gouvernement s'engage à appliquer les principes de gestion de la qualité totale dans ses programmes de réglementation. Des critères visant la gestion des processus de consultation ministérielle seront élaborés. On étudiera la possibilité d'exonérer les ministères respectant ces critères de l'obligation de publier les règlements à l'avance⁹; et
- o le ministère de la Justice travaillera avec les ministères clients, surtout les principaux organismes de réglementation afin de rationaliser les fonctions de rédaction et d'examen en vue d'éliminer les doubles emplois et de réduire le temps et les efforts nécessaires à la rédaction des règlements officiels. La modalité la plus efficace sera fonction des besoins et des capacités ministérielles.
1. Le terme «interdiction» renvoie aux sanctions possibles comme les révocations de permis, les arrêtés ministériels ou les ordonnances de ne pas faire. En fait, on veut empêcher totalement le réglementé d'enfreindre les exigences.
 2. Groupe directeur de la prospérité : *Innover pour l'avenir : un plan d'action pour la prospérité du Canada*, octobre 1992, Ottawa.
 3. Le test de compétitivité des entreprises est conforme à celui du Conseil de la compétitivité dans l'agro-alimentaire, mais va plus loin. Ce dernier test a été utilisé avec succès dans l'examen de la réglementation d'Agriculture Canada. Les membres du Conseil ont participé à la mise sur pied d'une version élargie.
 4. Cette notion touche de nombreux domaines allant de la pollution du spectre des fréquences radioélectriques par le bruit électromagnétique, au contrôle des effluents.
 5. Le Secrétariat de l'Étude de l'application des lois fédérales (ÉALF) a son siège social au ministère du Solliciteur général et est financé par les contributions provenant des ministères et des organismes ayant des responsabilités en matière d'application.

6. La norme ISO 9002 est le document à utiliser dans le cas des organismes qui fabriquent un produit, alors que la norme ISO 9001 vise également la phase de la conception et celle de l'entretien. La norme ISO sur le système de gestion de la qualité à utiliser sera fonction du programme de réglementation et du secteur d'activité dont relève l'entreprise visée.

7. Pour les règlements longs, les ministères peuvent publier le REIR seulement et rendre le règlement disponible par d'autres systèmes de distribution. Pour permettre la distribution des règlements aux parties intéressées, la période entre la publication et la présentation pour l'approbation définitive devrait être prolongée.

8. La valeur actuelle des coûts pour tout groupe dans la société. Par exemple, un règlement transférant des ressources de certaines personnes à d'autres serait classé selon le coût global de ceux qui supportent les coûts.

9. Tous les changements à apporter à la procédure de publication préalable ne seraient effectués que dans les cas où l'on pourrait démontrer que la transparence, préoccupation de premier ordre pour le gouvernement, en serait améliorée. Les obligations découlant de la loi et les obligations internationales ne pourraient pas être touchées.