

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

TRENTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

QUATRIÈME SESSION

Projet de loi n° 198

Loi sur la législation déléguée

Première lecture
Deuxième lecture
Troisième lecture



PRÉSENTÉ

Par M. CLAUDE E. FORGET

L'ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC

1 9 7 9

NOTES EXPLICATIVES

Ce projet de loi a pour but d'assujettir le pouvoir réglementaire du lieutenant-gouverneur en conseil et des organismes publics au contrôle parlementaire ainsi qu'à certaines normes d'ordre public. La section I renferme la définition d'un règlement et celles d'autres textes émanant du pouvoir exécutif qui ne sont pas des règlements mais des actes de l'exécutif. La section II précise quels organismes peuvent être détenteurs du pouvoir réglementaire et quelles sont leurs obligations. La section III décrit les effets juridiques de la législation déléguée ainsi que des actes de l'exécutif. La section IV énonce l'obligation de publier les projets de règlements et de respecter un délai minimum de 60 jours entre leur publication et leur adoption. Cette section prévoit également l'intervention de l'Assemblée nationale pour contrôler l'exercice du pouvoir réglementaire. La section V précise davantage les modalités du contrôle parlementaire de la législation déléguée et soumet tout règlement à la procédure d'enregistrement par le secrétaire général de l'Assemblée nationale. La section VI aménage l'application de la loi et la transition entre la situation actuelle et le régime proposé.

Projet de loi n° 198

Loi sur la législation déléguée

PRÉAMBULE

CONSIDÉRANT que le gouvernement doit être responsable vis-à-vis l'Assemblée nationale quant à l'exercice du pouvoir de légiférer par voie de règlements que l'Assemblée nationale lui a délégué ou qu'elle a délégué à tout organisme public sous la tutelle du gouvernement;

Considérant qu'il convient de limiter le pouvoir de faire des règlements à l'intérieur de bornes conçues de manière à éviter que l'exercice relativement informel et sommaire du pouvoir de légiférer par délégation ne produise des effets inattendus, exorbitants ou injustes à moins d'une volonté expresse de l'Assemblée nationale que ces bornes soient écartées;

Considérant qu'il convient que les projets de règlements soient connus publiquement avant d'être adoptés et que leur adoption soit annoncée publiquement avant qu'ils puissent avoir force exécutoire vis-à-vis des citoyens;

Considérant qu'il est nécessaire d'établir une distinction nette entre les actes de législation déléguée et les actes de gouvernement afin de rendre applicables aux premiers des règles de publicité et des restrictions qui ne peuvent être appliquées aux seconds;

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec décrète ce qui suit:

SECTION I

DÉFINITIONS

1. Dans la présente loi, on entend par:

a) «règlement»: un texte visant un nombre indéterminé de personnes, déterminant des règles de conduite ou donnant naissance à des droits ou des obligations, adopté par une autorité réglementaire en vertu d'un pouvoir institué pour ces fins par une loi de l'Assemblée nationale. Un texte correspondant à cette définition constitue un règlement qu'il en porte ou non le titre et le pouvoir d'adopter de tels textes constitue un pouvoir de légiférer par délégation même si la loi habilitante ne le déclare pas expressément. Toutefois, un règlement adopté par une corporation municipale ou scolaire, par un établissement au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1971, chapitre 48), ou par tout autre organisme envers lequel aucun ministre n'agit comme ministre de tutelle n'est pas un règlement au sens de la présente loi;

b) «organisme sous la tutelle d'un ministre»: un organisme est sous tutelle ministérielle s'il possède l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes:

i) le gouvernement possède le pouvoir de nommer ses administrateurs ou ses membres;

ii) le gouvernement possède à son égard un pouvoir formel de directive;

iii) ses employés sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique (1978, chapitre 15);

c) «textes d'application d'une loi»: les formules, formulaires, attestations, certificats, reçus, permis, diplômes, manuels d'interprétation ou guides administratifs destinés à l'usage du public ou de l'administration publique, à faciliter l'application d'une loi et publiés sous l'autorité du ministre qui en est responsable;

d) «décret»: toute décision du lieutenant-gouverneur en conseil ou d'un ministre visant une ou plusieurs personnes ou objets spécifiques nommément désignés et, en général, toute décision du lieutenant-gouverneur en conseil ou d'un ministre qui n'est pas un règlement ou un texte d'application d'une loi.

Toutefois une décision visant une personne ou un objet déterminé et nommément désigné ayant pour effet d'exclure, d'inclure ou d'autrement modifier le champ d'application, la portée ou les effets d'un règlement, constitue une modification à ce règlement et non un décret.

Constituent des décrets, les textes tenant lieu de conventions collectives adoptés en vertu d'une loi générale ou spéciale.

SECTION II

LES SUJETS DU POUVOIR LÉGISLATIF DÉLÉGUÉ

2. L'Assemblée nationale, aux conditions et selon les modalités qu'elle détermine, délègue son pouvoir de légiférer pour des fins spécifiques soit au lieutenant-gouverneur en conseil, soit à un organisme public créé en vertu d'une loi de l'Assemblée nationale et sur lequel un ministre possède un pouvoir de tutelle dont il doit répondre devant l'Assemblée nationale.

3. Un projet de règlement est préparé, publié et soumis pour approbation au lieutenant-gouverneur en conseil par le ministre qui est responsable de l'administration de la loi portant délégation, lorsque cette délégation vise le lieutenant-gouverneur en conseil. Lorsque la délégation vise un organisme public, ce dernier prépare, publie le projet et l'adopte le cas échéant. Dans un tel cas et nonobstant toute disposition législative inconciliable, le lieutenant-gouverneur en conseil peut en tout temps, selon les modalités prévues pour la modification d'un règlement, désavouer un tel règlement auquel cas il devient nul.

4. Lorsqu'une loi prescrit qu'un projet de règlement d'un organisme public doit être soumis pour approbation au lieutenant-gouverneur en conseil, cet organisme rédige et publie sous son autorité cedit projet avant de le transmettre au ministre de tutelle. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut alors adopter ou rejeter le projet tel que présenté mais il ne peut l'amender.

5. Le ministre responsable d'une loi peut adopter et publier les textes d'applications de cette loi sous sa seule autorité, sous réserve toutefois des consultations auxquelles la loi peut l'astreindre.

6. Une loi de l'Assemblée nationale accordant au gouvernement des crédits à même le fonds consolidé ou l'autorisant à consentir des prêts ou avances ne peut s'interpréter comme comportant la délégation d'un pouvoir de légiférer par délégation relativement aux objets donnant lieu à cette attribution de crédits ou à cette autorisation de prêts ou d'avances. Toute indication dans ce sens est sans effet vis-à-vis des tiers et ne lie que l'administration publique.

7. Tout règlement doit, pour être valide, contenir au début une indication complète et précise de la source du pouvoir de légiférer par délégation en vertu duquel il a été adopté.

SECTION III

EFFETS DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE ET DES
AUTRES TEXTES ÉMANANT DU GOUVERNEMENT

8. Un règlement entre en vigueur à minuit et une minute le jour qui suit celui de son enregistrement. Toutefois aucune pénalité ne peut être imposée relativement à une dérogation survenue avant la publication d'un avis de son adoption dans la *Gazette officielle du Québec*.

9. Un règlement a force exécutoire. Toute dérogation à un règlement peut donner lieu à une poursuite pénale dans la mesure et aux conditions déterminées spécifiquement par la loi créant la délégation.

10. Un texte d'application d'une loi a l'effet d'un ordre de l'autorité hiérarchique vis-à-vis les membres de la fonction publique. Cet ordre a les effets prévus à la Loi sur la fonction publique.

Vis-à-vis de toute personne, autre qu'un membre de la fonction publique agissant en qualité, un texte d'application a force exécutoire. Toutefois, une dérogation à un texte d'application ne peut entraîner déchéance d'un droit ni imposition d'une pénalité à moins que cette dérogation n'implique nécessairement une dérogation à une disposition de la loi ou à moins que la loi ne le prévoit expressément.

11. Un décret n'a d'effet qu'à l'égard des personnes qui s'y trouvent nommément désignés s'il en est, sous réserve toutefois, que les droits ainsi acquis ou les obligations ainsi imposées ont effet vis-à-vis des tiers. Les autres décrets ont les effets généraux des actes administratifs.

SECTION IV

CARACTÈRE PUBLIC DES RÈGLEMENTS

12. Le ministre responsable de la préparation d'un règlement ou le ministre de tutelle d'un organisme public qui en est chargé, doit déposer à l'Assemblée nationale tout projet de règlement avant son adoption si l'Assemblée siège. Si l'Assemblée nationale ne siège pas, le projet est transmis au secrétaire général de l'Assemblée nationale qui doit, dès le jour de séance le plus rapproché, inscrire ce projet au feuillet. Cette inscription demeure au feuillet jusqu'à ce que l'Assemblée nationale en ait disposé conformément à ses règlements.

13. Tout projet de règlement doit être publié dans la *Gazette Officielle du Québec* avec indication de la date de son dépôt à l'Assemblée nationale ou de sa transmission au secrétaire général selon le cas. Aucun projet de règlement ne doit être soumis pour adoption ni adopté avant qu'il ne se soit écoulé au moins 60 jours depuis la date de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*. Ce délai court seulement durant la période de l'année qui coïncide avec le calendrier des séances régulières de l'Assemblée nationale, selon son règlement.

14. L'article précédent s'applique également à toute modification à un règlement déjà en vigueur ainsi qu'à une nouvelle version d'un projet de règlement déjà publié mais non encore adopté. Dans ces deux cas l'Assemblée nationale peut, selon la procédure qu'elle détermine, exempter l'autorité réglementante d'une publication et du délai de 60 jours lorsque la modification en question est telle qu'un délai et une publication nouvelle serait inutile.

15. Nul ne peut être requis de prouver devant une cour de justice, ou un tribunal administratif ayant juridiction au Québec, l'existence d'un règlement ou d'un texte d'application d'une loi ou leur contenu.

16. Un règlement doit être publié dans la *Gazette officielle du Québec* dans les trente jours suivant son enregistrement. Si un projet de règlement est adopté dans la forme sous laquelle il a été déposé à l'Assemblée nationale, sans aucune modification, il suffit de publier dans la *Gazette officielle du Québec*, un avis de son enregistrement.

SECTION V

EXAMEN ET ENREGISTREMENT DES RÈGLEMENTS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

17. L'Assemblée nationale doit, en tout temps, à la demande d'au moins cinq députés et selon la procédure qu'elle détermine, tenir des audiences publiques en commission parlementaire pour entendre les parties intéressées à commenter un projet de règlement ou un règlement déjà en vigueur.

Si de telles audiences sont convoquées à l'intérieur du délai de 60 jours prévu à l'article 13, le projet de règlement ne peut être soumis pour adoption à l'autorité réglementante avant que l'Assemblée nationale n'ait adopté le rapport de la commission parlementaire chargée de son étude.

18. Dès son adoption, un règlement doit être transmis par l'autorité réglementante au secrétaire général de l'Assemblée na-

tionale pour fin d'enregistrement. Ce dernier doit s'assurer que les dispositions de la présente section et de la section IV de la loi ont été respectées et ne peut procéder à l'enregistrement à moins qu'elles ne le soient sauf en regard de l'article 16 dont la responsabilité lui appartient postérieurement à l'enregistrement.

19. L'Assemblée nationale selon les modalités qu'elle détermine contrôle l'usage que fait l'autorité réglementante de son pouvoir de légiférer par délégation. Ce contrôle s'exerce par l'examen d'un projet de règlement inscrit à son feuilletton conformément à l'article 12, à la lumière des critères suivants:

1. le règlement contrevient à une disposition de la Charte des droits et libertés de la personne;
2. le règlement a un effet rétroactif;
3. le règlement est totalement ou partiellement en contradiction avec une disposition de la loi;
4. le règlement attribue à une personne un pouvoir discrétionnaire sur un sujet qui, selon la loi habilitante, doit faire l'objet d'un règlement;
5. le règlement impose une pénalité ou une taxe non spécifiquement prévue dans la loi habilitante;
6. le règlement modifie, suspend ou abroge une loi en tout ou en partie ou encore exempte certaines personnes de son application sans que les critères selon lesquels ces exemptions sont faites soient prescrits par la loi;
7. le règlement désigne les bénéficiaires ou personnes autrement visés par la loi habilitante sans que les critères de cette désignation n'apparaissent à la loi;
8. le règlement détermine les avantages, bénéfices, allocations, crédits autrement visés par la loi habilitante sans que les critères de cette détermination n'apparaissent à la loi;
9. la délégation de pouvoir législatif en vertu de laquelle le règlement a été adopté est ainsi formulée qu'il est impossible d'en déterminer avec précision l'objet ou les limites;
10. le règlement quoique formulé en termes généraux, et compte tenu des circonstances, ne vise et ne peut viser qu'une seule personne;
11. le règlement contient la définition des termes essentiels à l'interprétation de la loi;
12. le règlement n'indique pas en vertu de quelle délégation précise il est établi;

13. le règlement tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux;

14. le règlement porte sur une question de fond plutôt que sur des modalités techniques ou administratives.

Lorsque l'Assemblée nationale est d'avis qu'un projet rencontre un ou plusieurs des critères susmentionnés, le secrétaire général en informe l'autorité réglementante. Celle-ci ne peut alors procéder à l'adoption du projet à moins de le modifier de manière à éliminer les vices sur lesquels est basé l'avis de l'Assemblée nationale. Le secrétaire général doit s'assurer que les modifications effectuées sont adéquates et suffisantes avant de procéder à l'enregistrement; si les modifications sont inadéquates ou insuffisantes il doit refuser l'enregistrement. Dans ce cas, il en informe à nouveau l'autorité réglementante qui peut procéder à de nouvelles modifications.

20. À la demande d'au moins cinq députés, l'Assemblée nationale doit procéder à l'examen de tout règlement en vigueur à la lumière des critères énumérés à l'article précédent. Si dans ce cas l'Assemblée nationale est d'avis qu'un règlement ainsi examiné rencontre un ou plusieurs des critères énumérés à cet article, le secrétaire général doit en informer l'autorité réglementante.

Celle-ci doit alors préparer, publier et déposer auprès du secrétaire général au plus tard le dernier jour de la session subséquente un projet de modification au règlement qui tienne compte de l'avis de l'Assemblée nationale, à défaut de quoi les dispositions du règlement visées par cet avis sont caduques à compter de cette date. Un avis à cet effet doit alors être publié par le secrétaire général dans la *Gazette officielle du Québec*.

21. Le fait que les dispositions de la présente section ont été appliquées ou non dans l'examen par l'Assemblée nationale d'un projet de règlement ou d'un règlement en vigueur ne peut être utilisé pour repousser une requête faite à une cour de justice de prononcer la nullité d'un règlement.

22. Le secrétaire général de l'Assemblée nationale maintient un registre des règlements en vigueur ainsi qu'un index cumulatif par sujets, par autorité réglementaire et par loi ou article d'une loi en vertu de laquelle ces règlements sont en vigueur. Ce registre est accessible au public.

En outre, l'Éditeur officiel publie un recueil des règlements en vigueur, effectue d'office la consolidation des textes qui ont été l'objet de modification et offre un service de mise à jour au moins

semestriel des textes ainsi que des index dressés par le secrétaire général de l'Assemblée nationale.

SECTION VI

DISPOSITIONS DIVERSES

23. Les dispositions de la présente loi s'appliquent nonobstant toute disposition inconciliable d'une loi adoptée antérieurement à son entrée en vigueur. La même règle s'applique aux dispositions inconciliables d'une loi adoptée par l'Assemblée nationale après cette date sous réserve toutefois d'une dérogation expresse qui serait insérée dans une telle loi à l'effet de passer outre à une ou plusieurs dispositions de la présente loi.

24. Les règlements en vigueur au moment de l'adoption de la présente loi, le demeurent jusqu'à ce qu'ils soient abrogés ou remplacés sous réserve de l'article 20.

Un règlement ne peut être déclaré nul seulement parce qu'il contrevient aux articles 2, 6, 7, 9 et 16 durant l'année qui suit la promulgation de la présente loi.

25. Le secrétaire général de l'Assemblée nationale doit compléter le registre cumulatif et les index correspondants pour tous les règlements déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, pas plus d'un an après cette date.

Il en est de même de l'obligation imposée par l'article 22 à l'Éditeur officiel relativement aux règlements antérieurs à cette date.

26. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.