

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET DES PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PRIVÉ

PREMIER RAPPORT 2018

3^e session, 41^e législature
67 Elizabeth II

ISSN 0835-037X (Imprimé)
ISSN 2369-419X [Anglais] (PDF et HTML)
ISSN 2369-4203 [Français] (PDF et HTML)

ISBN 978-1-4868-2054-2 (Version imprimée)
ISBN 978-1-4868-2057-3 [Anglais] (PDF)
ISBN 978-1-4868-2058-0 [Français] (PDF)
ISBN 978-1-4868-2055-9 [Anglais] (HTML)
ISBN 978-1-4868-2056-6 [Français] (HTML)

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Dave Levac
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Ted McMeekin

Queen's Park
Mai 2018

COMITÉ PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET DES
PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PRIVÉ
LISTE DES MEMBRES

3^e session, 41^e législature

TED MCMEEKIN
Président

LOU RINALDI
Vice-président

GRANVILLE ANDERSON

JACK MACLAREN

JIM BRADLEY

DEB MATTHEWS

GRANT CRACK

BILL WALKER

JOE DICKSON

JEFF YUREK

JENNIFER FRENCH

CHRISTOPHER TYRELL
Greffier du comité

TAMARA HAUERSTOCK
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	ii
INTRODUCTION : PORTÉE DU RAPPORT ET MANDAT DU COMITÉ	1
STATISTIQUES	1
RÈGLEMENTS FAISANT L'OBJET DU RAPPORT	1
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales	2
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	3
SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT PAR LE COMITÉ	6
ANNEXE A	7
Article 33 de la <i>Loi de 2006 sur la législation</i>	7
ANNEXE B	8
Alinéa 108 i) du <i>Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario</i>	8
ANNEXE C	10
Processus d'examen d'un règlement	10

REMERCIEMENTS

Le Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé tient à exprimer sa reconnaissance à tous les membres du personnel de l'Assemblée législative qui l'ont épaulé dans son travail. Nous remercions en particulier :

- Christopher Tyrell, greffier du Comité, qui a mené à bien les tâches procédurales et administratives nécessaires à la réalisation du volet de notre mandat se rapportant aux règlements;
- Tamara Hauerstock, membre du Service de recherche de l'Assemblée législative, qui a conseillé le Comité, examiné les règlements faisant l'objet des présentes et préparé un projet de rapport pour le Comité; Andrew McNaught, membre du Service de recherche de l'Assemblée législative, qui a supervisé l'examen des règlements.

INTRODUCTION : PORTÉE DU RAPPORT ET MANDAT DU COMITÉ

Le Comité présente ce rapport, qui porte sur des règlements déposés en vertu des lois provinciales de janvier à juin 2017 (Règlements de l'Ontario 1/17 à 256/17), aux termes du mandat que lui confie la *Loi de 2006 sur la législation* et le *Règlement de l'Assemblée législative*.

En effet, l'article 33 de la Loi (voir l'annexe A) prévoit l'examen par le Comité des règlements pris en application des lois de l'Ontario, ainsi que le renvoi permanent de ces règlements devant lui. Lorsqu'il procède à l'examen d'un règlement, le Comité doit se pencher sur « [le] champ et [le] mode d'exercice du pouvoir de législation délégué », mais non sur le « bien-fondé de la politique ou des objectifs visés par les règlements ou les lois habilitantes ». Par ailleurs, le Comité est tenu de présenter à l'Assemblée, à l'occasion, un rapport faisant état de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations.

Quant à lui, l'alinéa 108 i) du Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario (voir l'annexe B) énonce neuf directives que doit suivre le Comité lorsqu'il examine les règlements. Par exemple, la directive 2 prévoit que tout acte de réglementation doit se fonder sur une loi habilitante. Le Règlement prévoit aussi qu'avant de porter un règlement à l'attention de l'Assemblée, le Comité « donne au ministre ou à l'organisme concerné l'occasion de lui fournir, oralement ou par écrit, les explications qu'ils jugent nécessaires ».

Le processus par lequel le Comité examine les règlements et prépare son rapport est décrit à l'annexe C.

STATISTIQUES

Les statistiques de fin d'année sur les règlements figureront au rapport que produira le comité permanent au dernier semestre de 2017. Y paraîtront notamment un graphique illustrant le nombre de règlements adoptés par année au cours des vingt dernières années, ainsi qu'un tableau indiquant le nombre de règlements adoptés selon leur type (nouveaux, modificatifs, abrogatifs).

RÈGLEMENTS FAISANT L'OBJET DU RAPPORT

À la suite du premier examen des 256 règlements déposés au premier semestre de 2017, nous avons questionné par écrit sept ministères au sujet de 12 règlements. Après avoir étudié les réponses reçues, nous avons décidé de faire rapport de cinq règlements conformément à la deuxième directive du Comité, qui est libellée comme suit :

[L]es règlements doivent être strictement conformes à la loi habilitante, en particulier en ce qui a trait à la liberté des personnes.

Chacun de ces cinq règlements est abordé ci-dessous dans la section portant comme titre le nom du ministère concerné. Il est à noter que nos commentaires

et recommandations portent sur des dispositions particulières et non sur le règlement dans son ensemble.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales

Règlement de l'Ontario 201/17 modifiant le Règlement 369 des Règlements refondus de l'Ontario de 1990 (Dispositions générales), pris en vertu de la Loi sur les appareils agricoles

Problème

Le règlement incorpore par renvoi plusieurs documents externes dans leur version modifiée à l'occasion. Or, la *Loi sur les appareils agricoles* n'autorise pas expressément l'incorporation continue de documents dans ses règlements. Le règlement est-il conforme au paragraphe 62 (3) de la *Loi de 2006 sur la législation*?

Le Règlement de l'Ontario 201/17 incorpore par renvoi des normes techniques de sécurité édictées par l'Association canadienne de normalisation, l'Organisation internationale de normalisation et la Society of Automotive Engineers. Or, chaque norme est incorporée « telle qu'elle est modifiée ».

Ces dispositions se fondent sur l'alinéa 35 r) de la *Loi sur les appareils agricoles*, qui autorise le Ministère à prendre un règlement dans lequel il :

[adopte] un code ou des normes par renvoi, en totalité ou en partie, sous réserve des modifications que le directeur estime nécessaires [...].

Toutefois, le paragraphe 62 (3) de la *Loi de 2006 sur la législation* ne prévoit en principe que l'incorporation statique de documents par renvoi (c'est-à-dire l'incorporation d'un document tel qu'il existait au moment du renvoi). Cette exigence s'applique à toute loi et à tout règlement, sauf si une intention contraire est indiquée ou si son application donnerait à un terme ou à une disposition un sens incompatible avec l'ensemble du contexte législatif.

Comme rien dans la *Loi sur les appareils agricoles* ne nous semblait permettre l'incorporation continue (c.-à-d. non statique) de documents dans un règlement, nous avons demandé au Ministère si le paragraphe 62 (3) de la *Loi de 2006 sur la législation* était respecté dans les circonstances.

Le Ministère a répondu qu'« [traduction] il serait contraire à l'esprit de la *Loi sur les appareils agricoles* de faire fi de l'évolution continue des normes techniques de sécurité », précisant que :

[traduction] les normes de sécurité applicables au fonctionnement d'appareils agricoles

occupent une place importante dans la *Loi sur les appareils agricoles*. Elles sont par ailleurs de nature à évoluer avec les techniques de production et la technologie. Il semble donc qu'en incorporant ces normes par renvoi dans un règlement, l'Assemblée entend implicitement aussi en incorporer les éventuelles modifications. Qui plus est, le directeur nommé en vertu de la Loi est chargé d'encourager l'observation des normes de sécurité prescrites pour le fonctionnement des appareils agricoles (paragraphe 4 (4)), et est habilité à faire de la recherche sur la sûreté de ces appareils (alinéa 4 (5) c)), ce qui implique généralement qu'il prenne part aux groupes de travail nationaux et internationaux qui révisent les normes de industrie. Il serait donc contraire à l'esprit de la Loi de donner au directeur un rôle particulier quant aux normes de sécurité, mais de ne pas lui permettre d'en surveiller l'évolution et de veiller à l'observation de leur version la plus récente.

Conclusion

Le Comité, qui a par ailleurs rencontré des représentants du Ministère, s'estime satisfait des explications qui lui ont été fournies en personne et par écrit. Il ne formule donc aucune recommandation à l'égard du Règlement de l'Ontario 201/17 modifiant le Règlement 369 des Règlements refondus de l'Ontario de 1990 (Dispositions générales).

Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Règlement de l'Ontario 209/17 modifiant le Règlement de l'Ontario 315/07 (Designation of Conservation Reserves), et Règlement de l'Ontario 210/17 modifiant le Règlement de l'Ontario 316/07 (Designation and Classification of Provincial Parks), pris en application de la Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation

Règlement de l'Ontario 102/17 modifiant le Règlement de l'Ontario 670/98 (Open Seasons – Wildlife), et Règlement de l'Ontario 211/17 modifiant le Règlement de l'Ontario 663/98 (Area Descriptions), pris en application de la Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune

Problème

Y a-t-il eu avis public de ces règlements, conformément à la *Charte des droits environnementaux de 1993*?

Exigences d'avis public énoncées dans la Charte des droits environnementaux

L'article 16 de la *Charte des droits environnementaux de 1993* exige que le public soit avisé de toute proposition de règlement qui pourrait avoir un effet considérable sur l'environnement. Le ministre doit également aviser le public de sa mise en œuvre, le cas échéant (art. 36).

Cette exigence ne s'applique pas aux règlements :

- qui sont « à caractère principalement financier ou administratif » (par. 16 (2));
- qui présentent des aspects qui, en raison de leur importance environnementale, ont déjà été étudiés dans le cadre d'un processus de participation du public qui est prévu par une autre loi et qui est « essentiellement équivalent » à celui que prévoit la *Charte des droits environnementaux* (art. 30).

La décision d'invoquer l'exception relative au processus « essentiellement équivalent » doit faire l'objet d'un avis au public et au commissaire à l'environnement, et ce, dès que raisonnablement possible.

Comme la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* et la *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune* sont prescrites pour l'application de l'article 16 de la *Charte des droits environnementaux*, nous avons demandé au Ministère si le public avait été avisé comme il se doit en ce qui concerne les règlements susmentionnés.

Invocation du caractère principalement financier ou administratif

Le ministère a répondu que de nombreuses modifications apportées à la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* par les Règlements de l'Ontario 209/17 et 210/17 étaient mineures, précisant que

[traduction] il y avait quatre changements de nom de réserves de conservation et trois changements de nom de parcs provinciaux. [...] Les modifications visaient en outre à corriger l'orthographe du nom de quelques parcs provinciaux et à modifier les limites d'espaces protégés selon les tracés révélés par les avancées en cartographie numérique.

Le ministère a déclaré que les modifications, qu'il estime de nature principalement administrative, tombent sous le coup de l'exception à l'exigence d'aviser le public en vertu du paragraphe 16 (2) de la *Charte des droits environnementaux*.

En ce qui a trait au Règlement de l'Ontario 102/17 et à une partie du Règlement de l'Ontario 211/17, tous deux pris en application de la *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune*, le Ministère a expliqué que les modifications – le report de la mise en œuvre d'un changement et la correction d'une erreur de

numérotation – étaient de nature principalement administrative et tombaient donc sous le coup de l'exception du paragraphe 16 (2).

Invocation de l'application d'un processus essentiellement équivalent

Quant aux règlements d'application de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, le ministre a fait état de quatre modifications – l'une apportée par le Règlement de l'Ontario 209/17, les trois autres par le Règlement de l'Ontario 210/17 – visées par l'exception à l'exigence d'avis public fondée sur l'application d'un processus « essentiellement équivalent » en vertu de l'article 30 malgré leur importance sur le plan environnemental. Ces modifications portaient sur les limites de parcs provinciaux et de réserves de conservation et, dans un cas, sur la création d'un parc provincial. Dans sa réponse, le Ministère a indiqué quel processus essentiellement équivalent avait été suivi pour chaque exception.

Le Ministère a en outre mentionné une modification qui, apportée par le Règlement de l'Ontario 211/17 modifiant la *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune*, remaniait l'espace d'un parc provincial afin d'en délimiter clairement les zones de chasse. Dans sa réponse, le ministre a indiqué quel processus essentiellement équivalent avait été utilisé pour que l'exception s'applique. En revanche, il a également expliqué que les exigences d'avis prescrites à l'article 30 n'avaient pas été remplies comme il se doit pour chacune des modifications importantes sur le plan environnemental qu'il a mentionnées, et que les avis manquants étaient en attente de publication.

Exigences d'avis public pour la mise en œuvre

Le Ministère a déclaré que l'une des modifications apportées par le Règlement de l'Ontario 210/17, laquelle porte sur l'extension d'un parc provincial, n'avait pas fait l'objet d'un avis de mise en œuvre, contrairement aux exigences. Il a précisé que l'avis manquant était en attente de publication.

Conclusion

Le Ministère a conclu que :

[traduction] les avis postérieurs à l'approbation prévus aux articles 30 et 36 concernant six modifications présentant une importance environnementale auraient dû être donnés plus rapidement. Le MRNF œuvre à leur prompt publication.

Étant donné l'engagement du ministre à publier les avis requis, le Comité ne formule aucune recommandation concernant les Règlements de l'Ontario 209/17, 210/17, 102/17 et 211/17.

**SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES
ANTÉRIEUREMENT PAR LE COMITÉ**

Un suivi des réponses concernant les règlements ayant fait l'objet des rapports précédents figurera dans le rapport du Comité sur les règlements adoptés au dernier semestre de 2017.

ANNEXE A

Article 33 de la Loi de 2006 sur la législation

33. (1) À l'ouverture de chaque session de la Législature, un comité permanent de l'Assemblée est constitué aux termes du présent article. Il peut siéger pendant la session.

(2) Pour l'application du paragraphe (3), il y a renvoi permanent des règlements devant le comité permanent.

(3) Le comité permanent examine les règlements, notamment quant au champ et au mode d'exercice du pouvoir de législation délégué, sans toutefois tenir compte du bien-fondé de la politique ou des objectifs visés par les règlements ou les lois habilitantes. Il étudie toute autre question que lui renvoie l'Assemblée.

(4) Le comité permanent peut interroger tout membre du Conseil exécutif ou le fonctionnaire désigné par le membre relativement à tout règlement pris en application d'une loi qu'il est chargé d'appliquer.

(5) Le comité permanent présente à l'Assemblée, à l'occasion, un rapport faisant état de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations.

ANNEXE B

Alinéa 108 i) du Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario

108. Dans les 10 premiers jours de session de la Législature, les membres des comités permanents ci-dessous sont nommés, sur motion dont avis doit être donné, pour la durée de la Législature : [...]

- i. [...] Le Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé [...] est également celui que prévoit l'article 33 de la partie III (Règlements) de la *Loi de 2006 sur la législation*, ayant à ce titre les attributions énoncées dans cet article, à savoir : d'une part, être le comité devant lequel il y a renvoi permanent des règlements; d'autre part, examiner les règlements, notamment quant au champ et au mode d'exercice du pouvoir de législation délégué, sans tenir compte du bien-fondé de la politique ou des objectifs visés par les règlements ou les lois habilitantes, mais en tenant compte des directives suivantes :
 - i) les règlements ne doivent pas contenir de dispositions donnant naissance à une nouvelle politique, mais sont restreints à des détails de mise en œuvre de la politique établie par la loi;
 - ii) les règlements doivent être strictement conformes à la loi habilitante, en particulier en ce qui a trait à la liberté des personnes;
 - iii) les règlements doivent être rédigés en langage clair et précis;
 - iv) les règlements n'ont aucun effet rétroactif, sauf autorisation expresse de la loi;
 - v) les règlements ne doivent pas exclure la compétence des tribunaux;
 - vi) les règlements ne doivent pas imposer de pénalité, de peine d'emprisonnement ou d'autres sanctions;
 - vii) les règlements ne doivent pas faire passer sur la personne accusée d'une infraction le fardeau de la preuve de son innocence;
 - viii) les règlements ne doivent pas imposer d'impôt (en dehors de fixer le montant des droits payables pour un permis, par exemple);
 - ix) ces attributions générales ne doivent pas être utilisées pour établir un tribunal judiciaire ou administratif.

Par ailleurs, le Comité présente à l'Assemblée, à l'occasion, un rapport faisant état de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations, comme l'exige l'article 33 de la partie III (Règlements) de la *Loi de 2006 sur la législation*; toutefois, avant de porter un règlement ou autre texte réglementaire à l'attention de

l'Assemblée, le comité donne au ministre ou à l'organisme concernés l'occasion de lui fournir, oralement ou par écrit, les explications qu'ils jugent nécessaires.

ANNEXE C

Processus d'examen d'un règlement

