

La réglementation : la pointe de l'Iceberg

Rémi Moreau et Christian N. Dumais

Volume 51, numéro 3, 1983

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1104329ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1104329ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Moreau, R. & Dumais, C. (1983). La réglementation : la pointe de l'Iceberg. *Assurances*, 51(3), 351–357. <https://doi.org/10.7202/1104329ar>

Résumé de l'article

The following article written by lawyers Rémi Moreau and Christian N. Dumais describes various problems caused by regulations, which are growing more complex and wide-sweeping. This article is of particular interest as it deals with certain aspects which are to be studied by a government Commission.

La réglementation : la pointe de l'iceberg

par

Mes RÉMI MOREAU et CHRISTIAN N. DUMAIS

The following article written by lawyers Rémi Moreau and Christian N. Dumais describes various problems caused by regulations which are growing more complex and wide-sweeping. This article is of particular interest as it deals with certain aspects which are to be studied by a government Commission.

351

~

Sous quelque législature que l'on ait eue, on s'est plaint que les règlements ne soient pas présentés en même temps que le projet de loi que l'on appelle *Bill*, héritage du régime anglais dont on a conservé certains vestiges. Cette lacune, qui en est une parmi tant d'autres, nous fait comprendre l'importance des règlements face à la loi. Illustrons par des exemples législatifs dans le domaine de l'assurance.

On ne décèle dans la Loi sur les assurances (L.R.Q. c. A-32) aucune disposition qui permet ou qui défend à l'assureur-vie de faire ce qu'on appelle des reprises de contrats. Or, dans les règlements rédigés par la suite et publiés dans la *Gazette officielle du Québec*, on trouve neuf articles (203 à 211) qui en traitent et qui indiquent à quelles conditions l'agent et l'assureur peuvent se livrer à une opération appelée en anglais *switching* ou *twisting* et que la pratique défend ou permet à certaines conditions précises. C'est l'article 420 de la Loi sur les assurances qui autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à faire des règlements sur les 25 sujets qui y sont mentionnés.

Autre exemple : on peut lire, à l'article 4 de la Loi sur les courtiers d'assurance (L.R.Q. c. C-74), que l'Association des courtiers a le droit de faire modifier ou abroger des règlements relativement à sa régie interne, au maintien de l'honneur de la profession, à la discipline et à certaines conditions d'exercice. Cet article, déjà très large sur les pouvoirs de réglementation, stipule en outre : « et sur toute autre matière que, suivant la présente loi, elle a le pou-

voir de réglementer. » Référence est ainsi faite à des articles précis de la loi. Ainsi, la loi habilitante peut être muette sur certains thèmes : ce sont alors les règlements qui nous font connaître l'état du droit.

Comment donc peut-on justifier la réglementation ? Quels en sont les problèmes inhérents ? C'est ce que nous voudrions brièvement analyser.

1. La publication

352

Toute loi requiert qu'un projet de règlement, avant d'être adopté, soit publié dans la *Gazette officielle du Québec*, en reproduisant le texte ainsi que l'article de loi qui le permet. Un délai minimum de trente jours doit s'écouler entre cette publication et l'adoption finale du règlement, délai au cours duquel toute personne peut formuler au gouvernement ses commentaires.

Certaines législations stipulent que les règlements doivent être ratifiés par le vote majoritaire de ceux qui réglementent, en assemblée ; d'autres doivent être approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil, plus communément appelé *conseil des ministres*.

2. Le repérage

Notre tradition juridique, pour éviter qu'une loi, énoncé de principes, ne contienne une multitude de règles d'application, permet au législateur d'édicter des règlements en prenant soin de leur accorder toute la publicité nécessaire et d'indiquer les moyens de les repérer assez facilement.

La communauté juridique dispose, depuis le 1^{er} août 1982, des *Règlements refondus du Québec*, vaste codification contenant tous les règlements adoptés en vertu des lois en vigueur au 31 décembre 1981, et de deux suppléments à date au 31 août 1982. Ces règlements apparaissent dans des volumes reliés, contenant quelque 10.000 pages dans la seule version française.

Une indexation adéquate manque encore. Malgré cette refonte, il faut souvent se référer à la *Gazette officielle du Québec* et à ses quelque 50 fascicules annuels pour connaître la réglementation, à une date donnée. Il faut espérer qu'une éventuelle indexation tienne compte non seulement des nouveaux règlements qui se font de plus en plus nombreux et des mises à jour, mais des règlements anciens, abrogés ou amendés.

Le repérage des textes s'avère important non seulement pour les avocats qui, trop souvent, doivent donner des opinions sous réserve de règlements non encore publiés, mais également pour tous les citoyens et sociétés désirant retracer l'étendue de leurs droits dans des situations précises.

3. La concordance

La concordance entre la loi et les règlements adoptés sous son empire est particulièrement d'intérêt.

Les règlements doivent obéir aux lignes de force de la loi. Avant qu'ils ne soient promulgués, il faut rechercher si ceux-ci tendent à protéger des droits sur des objectifs pratiques, rôle que ne peut accomplir la loi. Dès que les règlements proposent des normes de conformité, ils peuvent entrer en contradiction avec la loi elle-même. Il faut espérer une reconnaissance accrue d'organismes créés spécifiquement pour vérifier la concordance entre la loi et le règlement. Depuis 1972, il existe un Bureau de la législation déléguée, qui a comme tâche de contrôler la réglementation, de vérifier sa légalité et de veiller à sa cohérence avec les lois.

353

4. La préparation des règlements

On a déjà écrit que le processus réglementaire était un peu comme un réflexe à cause du nombre important d'applications.

À propos du style et de la phraséologie des lois, deux tendances s'opposent. La première veut qu'on exprime, dans un seul document, la loi et toutes les règles de droit visant un domaine particulier. Ceci peut amener, dans bien des cas, un vocabulaire technique et des dispositions fort éparses. L'autre tendance trouve souhaitable de s'exprimer de la façon la plus compréhensible possible sur les seules règles directrices en laissant ailleurs les règles normatives (règlements).

Nous inclinons pour la seconde tendance à cause de la concision qu'elle apporte aux textes de loi. Prenons uniquement l'exemple de législations en matière de construction. Que de normes techniques, superposées et juxtaposées en un langage hermétique ! Aussi, nous croyons qu'il faut travailler avec un court texte de loi, servant de guide dans la recherche de solutions, dans la mesure où il est clair sur la nature des règlements édictés sous son empire.

Les règlements, comme les lois d'ailleurs, doivent être rédigés clairement, en toute simplicité de langage et sans addition de termes, au surplus, souvent très conservateurs et n'apportant rien de plus à la compréhension de la phrase. Le vocabulaire lui-même pourrait évoluer, « lieutenant-gouverneur en conseil » devenant « gouvernement », « statut » devenant « loi », « arrêté en conseil » devenant « décret », pour reprendre quelques exemples.⁽¹⁾

5. Le contrôle parlementaire

354

La tendance de réglementer et de distraire de la loi les normes d'application s'est répandue dans bien des pays qui ont eu à aménager des rapports entre les dispositions législatives et les actes réglementaires.

En France, de plus en plus depuis 1958, le Parlement a eu à se départir, au profit du pouvoir exécutif, de pouvoirs qu'il ne pouvait exercer en fait en ne gardant que le pouvoir d'établir les principes fondamentaux. Aux États-Unis, comme en Angleterre et au Canada, le droit administratif a pris une extrême importance depuis quelques décennies. Que l'on songe aux tribunaux administratifs, aux commissions, aux régies et aux pouvoirs des fonctionnaires de l'administration publique.

Nous ne voulons pas ici entrer dans le vaste sujet de la justice administrative, mais exprimer le besoin d'accroître le contrôle parlementaire, « donc public, de la réglementation. »⁽²⁾ Le rapport, présenté par l'actuelle Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée⁽³⁾, recommande notamment que les parlementaires doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour contrôler, surveiller et revoir les centaines de règlements adoptés chaque année.

6. Le contrôle judiciaire

D'une abondante réglementation, du « fouillis réglementaire », au dire de plusieurs, les magistrats ont déploré, à maintes reprises, un certain manque de contrôle des tribunaux de droit com-

⁽¹⁾ *La réglementation qui découle des lois*, par Christian N. Dumais. *Barreau* 1981 du mois de février.

⁽²⁾ *Une loi pour réglementer une réglementation toujours plus envahissante et diversifiée*, une analyse de Gilles Lesage. *Le Devoir*, mardi le 9 août 1983.

⁽³⁾ Présenté le 24 août 1983.

mun sur l'interprétation des applications réglementaires par des organismes administratifs.

Quelles que soient les raisons qui militent en faveur ou contre cet état de fait, nous ne voulons insister que sur les opportunités à saisir en diminuant les délais, en simplifiant les procédures et en réduisant les coûts.

Nous retenons que l'honorable juge Deschênes, ex-juge en chef de la Cour supérieure, a souvent insisté sur l'indépendance du juge et du pouvoir judiciaire, face à l'État « envahissant ».

Certains autres reproches exprimés sont à l'effet que le législateur s'en remet trop souvent aux autorités administratives pour définir, appliquer et sanctionner la loi et ses règlements. Nous souhaitons une collaboration entre les pouvoirs impliqués sans qu'elle ne porte atteinte au pouvoir judiciaire.

355

Pourquoi les tribunaux de droit commun n'auraient-ils pas un meilleur contrôle sur les organismes administratifs, bien qu'ils puissent être déchargés, en certains cas, d'applications légales ou réglementaires ? La question est actuellement débattue par la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire qui a reçu mandat en novembre 1982, par l'Assemblée nationale, de faire rapport.

7. L'interprétation des règlements

Toutefois, d'où que provienne le contrôle, le justiciable doit compter sur des arbitres compétents pour sanctionner ses droits, tant en ce qui concerne les irrégularités d'adoption ou de publication que celles qui se rattachent au contenu des textes réglementaires.

Qu'on prenne quelques exemples : la précision des règlements et la discrétion. Dans le premier cas, nous avons vu que les règlements sont des normes objectives d'application qui relèvent d'une disposition légale expresse. Les tribunaux ont eu souvent à sanctionner un règlement qui allait au-delà des limites qui lui étaient attribuées. Dans le second cas, les règlements ne doivent pas porter une discrétion. On ne peut rien déduire d'un règlement incomplet, à moins de s'en référer expressément à la loi. Aussi, toute décision basée sur un règlement invalide sera également invalide. Nous voudrions ajouter la règle d'interprétation suivante. Puisque la loi autorise la réglementation, un règlement ne pourrait demeurer valide après la disparition de cette loi ou son abrogation. C'est

la règle de la suprématie de la loi. Le règlement ne peut et ne doit pas être considéré comme un droit acquis. Il en est de même de l'abrogation d'un article : tous les règlements adoptés en vertu d'un article de loi qui les décrète se trouveraient automatiquement abrogés, si cet article disparaissait.

Conclusion

356

Après ce tour d'horizon, nous pouvons conclure généralement qu'il faudrait mieux cerner l'exercice du pouvoir réglementaire puisque son rôle est de dégager, à partir des principes, les applications normatives qui peuvent tenir en un corpus séparé. Nous concevons que la réglementation doit être bien identifiée et publiée, en tenant compte que la codification des règlements doit être accessible à tous et doit être éditée avec toutes les références nécessaires. Mais avant même que l'on doive attendre ces refontes périodiques, il serait souhaitable que la réglementation, qui ne peut être faite en même temps que la loi, suive de très près cette dernière ou, à tout le moins, qu'un projet de réglementation soit connu. Nous avons également insisté sur la concordance entre la loi et les règlements et surtout sur l'importance de ne pas augmenter la discrétion administrative des employés de l'État qui ont à appliquer les règlements. De plus en plus, on parle de déréglementation : avant de s'y adonner, il faudrait veiller à ne pas entraîner des disparités et des inégalités dans l'application des lois et à ne pas permettre trop d'imprécisions.

Plus spécifiquement en ce qui concerne l'assurance, matière où l'on retrouve des règles ni plus ni moins denses qu'ailleurs, on constate néanmoins que la réglementation vient parachever des questions très importantes relatives aux opérations d'assurance, aux organismes d'assurance et aux branches de l'assurance. Très souvent, nous butons sur des mesures mal définies, incomplètes ou incompréhensibles.

Aussi, nous croyons qu'en ce domaine, la situation juridique des assureurs et des assurés, qui sont confrontés à un grand nombre de lois, pourrait être encore plus explicite sur l'existence et le contenu des règlements : dans le domaine technique de la Loi sur les assurances, dans celui du Code des professions et des lois régissant les organismes, dans celui des biens, des obligations et des sûretés en regard du patrimoine à sécuriser et dans tous les champs connexes.

Lorsque nous venons à étudier les problèmes qui se posent à travers la masse des règlements, nous souhaitons une concordance avec l'esprit des lois qui les anime et toute la clarté nécessaire de repérage dans les textes de la loi.

Il est certain, enfin, qu'une loi s'impose pour régir la réglementation. Un contrôle judiciaire doit être exercé par une commission permanente, autant sur la légalité que sur l'opportunité du règlement.

***Le droit d'auteur à l'âge de l'électronique*, par Mme Lydia Dotto dans le numéro 62 de *Forces* à Montréal.**

Les progrès techniques exigent périodiquement une mise à jour de certaines dispositions juridiques. C'est ce que Mme Lydia Dotto signale sous le titre de *Le droit d'auteur, à l'âge de l'électronique*, dans un excellent article paru dans le numéro 62 de *Forces*. Il sera intéressant de voir dans quel sens le parlement tranchera éventuellement les problèmes nouveaux que posent la reproduction ou l'usage des textes et des données, à l'aide d'un matériel électronique que l'on met maintenant à la disposition d'un public à l'affût de tout ce qui peut hâter ou faciliter son travail.

Des fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations et de celui des Communications étudient le problème, écrit Mme Dotto. Il sera intéressant de voir ce qu'ils suggéreront pour mettre à jour la Loi sur les droits d'auteurs, qui remonte à 1924 et qui, forcément, est devenue insuffisante pour prévenir les abus.