

Patrice Garant, Pierre Issalys, *Loi et règlement*, Travaux du
Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté
de droit, Université Laval, septembre 1981, 384 p.

Jacques Rousseau

Volume 13, Number 2, 1982

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059388ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059388ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Rousseau, J. (1982). Review of [Patrice Garant, Pierre Issalys, *Loi et règlement*, Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de droit, Université Laval, septembre 1981, 384 p.] *Revue générale de droit*, 13(2), 553–555. <https://doi.org/10.7202/1059388ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1982

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Patrice GARANT, Pierre ISSALYS, *Loi et règlement*, Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de droit, Université Laval, septembre 1981. 384 p.

L'ouvrage des professeurs Garant et Issalys est le fruit d'une recherche faite à la demande du ministère de la Justice du Québec. Le mandat du Laboratoire de recherche sur la justice administrative était d'étudier le «phénomène de l'habilitation législative» et d'élaborer une «approche permettant d'établir le partage entre le contenu de la loi et le contenu du règlement¹».

Le plan de l'ouvrage est en trois parties. Le premier chapitre s'intitule «Le cadre théorique de l'analyse». Les juristes intéressés au droit administratif y retrouveront des rubriques qu'ils connaissent bien: citons l'exemple de la définition de la notion de règlement. Ils pourront aussi, à propos de l'habilitation à faire des règlements, prendre contact avec les efforts de systématisation entrepris par les auteurs pour obtenir une typologie de ces habilitations.

L'objet du deuxième chapitre est de traiter des «aspects formels des rapports entre loi et règlement». Les auteurs y rendent compte de leurs observations sur le premier aspect de leur mandat, soit le «phénomène de l'habilitation législative». Les données et les précisions dont ils nous font part sont intéressantes à plusieurs égards. À qui a-t-on accordé, quantitativement parlant, le pouvoir de faire des règlements? Quelle est, par exemple, la portée d'une habilitation aussi générale que «faire des règlements pour assurer l'application de la loi»? Y a-t-il uniformité dans la localisation des habilitations à l'intérieur d'une loi? Quelles sont les différentes procédures prévues pour édicter un règlement?² Selon les divers aspects abordés, le lecteur reconnaîtra des problèmes discutés dans les manuels de droit administratif ou, au contraire, devra faire un effort particulier pour se familiariser avec l'anatomie des dispositions législatives accordant un pouvoir réglementaire.

Le troisième chapitre porte sur les «aspects matériels des rapports entre loi et règlement». Cette partie de l'ouvrage est consacrée à l'examen de 24 catégories d'habilitation à faire des règlements, classées selon leur contenu³, et débouche sur la recherche d'un critère de «répartition idéale de la règle de droit entre la loi et le règlement».

Il faut reconnaître à l'ensemble de l'ouvrage des professeurs Garant et Issalys une valeur à titre d'instrument de travail et de réflexion.

Ce livre, d'une part, cherche à systématiser la pratique du législateur québécois en matière d'habilitation à faire des règlements. Les classifications sont toujours utiles. Légistes et commentateurs devraient en bénéficier. D'autre part, cette recherche systématique a mis en évidence un phénomène particulier, que les auteurs appellent l'habilitation superposée et décrivent ainsi:

Les situations où les champs réglementaires des diverses autorités habilitées par une même loi présentent des recouvrements les uns par rapport aux autres, et où les conflits dès lors possibles entre les dispositions réglementaires adoptées par les diverses autorités sont résolus par l'attribution à certaines d'entre elles d'une valeur normative supérieure⁴.

¹ P. GARANT, P. ISSALYS, *Loi et règlement*, p. 1.

² Les auteurs utilisent l'expression «procédure d'édition». Cela nous apparaît tout aussi incorrect que l'utilisation de l'expression «législation déléguée», à propos de laquelle ils soulèvent un doute (voir p. 64). «Édition», en tout cas, n'est pas français; il en est de même du mot «procédural» utilisé par les auteurs (voir p. 236).

³ Par exemple: dispositions concernant la création et le statut d'organismes publics.

⁴ P. 92.

Ce qui, font remarquer les auteurs, «suggère... une hiérarchie des textes réglementaires⁵» et rend concevable «une révision de la notion traditionnelle du règlement comme réalité univoque, soumise à un régime uniforme⁶».

Mais c'est évidemment à propos de la délimitation des domaines respectifs de la loi et du règlement que l'ouvrage devrait susciter davantage la réflexion. Cette question, dont les manuels de droit administratif nous signalent parfois l'existence pour nous dire que le pouvoir réglementaire «soulève des difficultés politiques⁷», par opposition à des difficultés juridiques, ne devrait pas laisser les juristes indifférents.

Une telle préoccupation n'est pas nouvelle. En témoigne, par exemple, la prise de position du Comité spécial sur la réforme de la réglementation dans son rapport au Parlement fédéral, dont nous devons citer la version anglaise:

Major changes or developments in policy, for example changes that confer new powers or jurisdiction on an agency, should be achieved through amendment of the enabling statute. There is a middle of policy development, however, that should not require legislative action...⁸

Les éléments essentiels d'une politique devraient donc figurer dans la loi.

La Commission Lambert avait soutenu, peu de temps auparavant, que «Le Parlement ne devrait pas accorder à des organismes indépendants le loisir d'établir des politiques comme bon leur semble» et avait recommandé que «les lois constitutives des Organismes indépendants de décision et de consultation énoncent clairement les objectifs et les politiques nationales qu'ils doivent mettre en œuvre ou dont ils doivent s'inspirer⁹». Cette recommandation devait être reprise, dans son esprit tout au moins, par la Commission de réforme du droit: «en principe, la loi constitutive d'un organisme énonce clairement son mandat de politique ou ses principes directeurs¹⁰».

L'ensemble des remarques faites par ces groupes d'étude fédéraux appelait une conclusion: le Parlement ne devait pas laisser à l'Administration le soin de créer une politique; il devait lui-même en poser dans une loi les éléments essentiels. Pour les professeurs Garant et Issalys, les éléments essentiels devraient être déterminés selon une logique de l'usager qu'ils formulent ainsi:

le domaine légal englobe tout ce dont il est nécessaire d'informer le citoyen, destinataire de la loi, pour qu'il puisse savoir en quoi sa situation juridique est touchée ou prévoir en quoi elle peut l'être¹¹.

⁵ P. 93.

⁶ *Id.*, par contre, écrivent Garant et Issalys en parlant du rapport entre la désignation du «texte» et le titulaire de l'habilitation, la «pratique du législateur reste... largement fidèle, sur le plan de la terminologie, à la conception unitaire du règlement dans notre droit», (p. 99).

⁷ G. PÉPIN, Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratifs*, 2^e éd., Éditions Yvon Blais Inc., Montréal, 1982, p. 82.

⁸ Canada. Chambre des communes, *Procès-verbaux*, 1^{ère} session, 32^e Parlement, 18 et 19 décembre 1980, p. 1001.

⁹ Canada. Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final*, mars 1979, p. 359.

¹⁰ Canada. Commission de réforme du droit, *Les organismes administratifs autonomes*, 1980, p. 69, recommandation 3.12.

¹¹ P. 279.

Les auteurs expliquent en être arrivés à ce critère de répartition entre la loi et le règlement en dégageant «une constante à partir de la délimitation que nous avons jugé souhaitable dans les différents secteurs de réglementation¹²». Cette précision laisse soupçonner la nécessité de poursuivre les recherches dans ce secteur.

Dans au moins un de ces secteurs de réglementation, nous nous apercevons que la délimitation proposée par les autres se compare à ce que d'autres observateurs ont déjà suggéré. En matière de procédure administrative, la Commission de réforme du droit a déjà recommandé que soit adoptée une loi cadre qui prévoirait «les garanties minimales ou fournirait les moyens nécessaires au développement de principes directeurs communs dans ce domaine¹³». Les professeurs Garant et Issalys distinguent deux aspects dans la procédure administrative: «d'une part favoriser l'efficacité de l'action administrative dans la recherche de l'intérêt général, d'autre part fournir certaines garanties aux intérêts particuliers face à l'action administrative¹⁴». Ces garanties, à caractère plus fondamental, «devraient se retrouver dans la loi, ou mieux dans une loi générale sur la procédure administrative¹⁵». Cette similitude de solution suggère que la «logique de l'usager» soit déjà acceptée dans divers milieux¹⁶.

Nous n'entendons pas commenter le rapport des professeurs Garant et Issalys. Nous voulons cependant souligner qu'il sera un instrument dont nous nous servirons pour scruter les lois et règlements. L'enjeu derrière cette recherche d'un critère de délimitation de la loi et du règlement est de déterminer dans quelle mesure les parlements peuvent être l'organe politique suprême à notre époque. L'orientation de la recherche se situe donc à l'intérieur des limites du parlementarisme britannique. Il semble alors normal que les parlements édictent eux-mêmes les normes générales essentielles, plutôt que de déléguer ce pouvoir et d'en contrôler l'exercice. Dans la mesure où le postulat de la souveraineté parlementaire nous conduit à une recherche de l'essentiel des règles de droit et à une analyse du rôle joué par les parlements dans leur création, il est intéressant de tenter d'établir un domaine respectif de la loi et du règlement. Le travail des professeurs Garant et Issalys met en évidence le fait qu'une réforme des parlements, fédéral ou provinciaux, ne saurait se limiter à une réforme de la procédure par laquelle ceux-ci adoptent les lois.

Jacques ROUSSEAU,
avocat,
attaché de recherche,
Bibliothèque du Parlement,
Ottawa.

¹² P. 278.

¹³ Commission de réforme du droit, *op. cit.*, note 9, p. 154, recommandation 6.12.

¹⁴ P. 268.

¹⁵ *Id.*, p. 240.

¹⁶ Encore que des efforts doivent aussi être faits en ce qui a trait à la langue de la législation; autrement, il se peut fort bien que les discussions sur cette question prennent une allure déconcertante, comme en fait foi cette conversation entre un député fédéral et le ministre ontarien de l'Éducation: M. Bujold: «Êtes-vous d'avis que nous pourrions créer un conseil semblable sans l'inclure dans la législation, que nous pourrions le mettre dans les règlements ou ententes entre les provinces, sans être obligé de l'inclure dans le projet de loi?» Mme Stephenson: "As a non-lawyer, I am always delighted if we can omit things from legislation. primarily because I do not understand legalese as well as some lawyers do..." M. Bujold: «... est-ce que vous et votre gouvernement seriez satisfaits si nous créions un tel organisme à l'intérieur des règlements seulement, plutôt que de l'inclure dans la loi?» Mme Stephenson: "Yes, it is my understanding that the force of regulations is as legislation in most circumstances." Canada. Comité permanent du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, *Procès-verbaux et témoignages*, 1^{re} session, 32^e législature, 17 juin 1982, p. 32: 47.