

Textes réglementaires

Le Gouverneur en Conseil peut établir les règlements qui sont jugés convenables pour protéger les oiseaux migrateurs considérés comme gibier... qui vivent au Canada durant la totalité ou une partie de l'année.

Le mot «convenables» accorde un pouvoir plus considérable que le mot «nécessaires». Le ministre chargé de l'application de la loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs est autorisé, de par les règlements, à fermer toute industrie dont la fumée constituerait une menace pour le vol ou la nidification des oiseaux migrateurs. Je suppose qu'il aurait le droit de faire à peu près tout pour protéger une espèce qui semblerait en voie d'extinction. Voilà ma question-mystère. Personne n'a trouvé la réponse, j'en suis sûr, car j'aurais été incapable moi-même d'y répondre si je n'avais lu l'excellent rapport soumis au Parlement le 22 octobre 1969, par le député de Windsor-Walkerville (M. MacGuigan) qui dirigeait alors le comité. C'est à la suite de ce rapport qu'on a formé le comité des règlements et textes réglementaires. Il s'agit d'un document très long et très savant. Les députés qui s'intéressent à la question devraient le consulter de temps à autre car c'est une bonne source de renseignements. Il nous donne une idée de ce qui s'effectue dans les autres domaines.

Cette année, le comité des règlements et autres textes réglementaires est un comité mixte. Mon homologue à l'autre endroit est l'honorable Eugene Forsey. Ce comité se réunit une fois la semaine le jeudi matin, à 9 heures 30, d'ordinaire dans la pièce 112-N pour examiner les décrets ministériels et les règlements qui relèvent de sa compétence. Il y en a un nombre imposant. Dans un instant, je vais donner à la Chambre une idée de l'envergure de cette entreprise. Nous avons comme conseillers M. Eglington et M^{lle} Mayrand, qui connaissent à fond le processus de réglementation. Dans la nouvelle année, nous chercherons sans doute un spécialiste en matières fiscales si le comité ne dispose alors pas de connaissances suffisantes concernant l'impôt sur le revenu, la taxe d'accise et d'autres questions fiscales. Toutefois, il n'y a pas à s'inquiéter. Nous avons amplement de pain sur la planche quand nous nous rencontrons chaque semaine parce que nous étudions non seulement les règlements émanant des ministères du gouvernement toutes les semaines, et il y en a environ 10 à 15, mais nous essayons de rattraper le terrain pour ce qui est de tous ceux qui ont été adoptés depuis le 1^{er} janvier 1972.

Les députés pourraient trouver intéressant de savoir que si tout va bien et nous tenons de 30 à 36 réunions par année, d'ici la fin de la législature actuelle, c'est-à-dire l'année magique des élections de 1978, nous aurons probablement revu tous les règlements qui auront été adoptés depuis 1972. Je ne sais pas ce que représentera la somme de ces règlements, mais je soupçonne qu'elle dépassera de beaucoup la fameuse édition de 30 pieds de classiques qu'une des universités américaines avait publiée il y a quelques années.

Les règlements peuvent arriver sous une gamme de façons. L'une est la prérogative royale. Je suppose qu'on pourrait maintenant l'appeler au Canada la prérogative du gouverneur général. Le représentant de Sa Majesté entre dans le champ des règlements quand il proclame une fête pour les enfants d'écoles. Je suis certain que c'est la façon la plus populaire de toutes d'édicter des règlements. Somme toute, ce qui nous préoccupe, et nous n'oserions jamais contester l'octroi de Son Excellence de journées de

[M. McCleave.]

congé aux enfants d'écoles, ce sont les règlements adoptés par Son Excellence le gouverneur général, c'est-à-dire en fait par le cabinet, ou par les divers ministères du gouvernement, certaines sociétés de la Couronne et ainsi de suite.

Ces règlements, bien rédigés, ont force de loi. En fait, c'est en quelque sorte un processus parallèle à notre travail de législateurs. On considère de plus en plus que les ministères du gouvernement et ceux qui rédigent les lois ont le droit d'établir des règlements.

Quelles sont les raisons qui motivent une telle délégation de pouvoirs? J'aimerais me reporter à la page 8 du rapport du député de Windsor-Walkerville. Je regrette de n'avoir pas sous les yeux les Procès-verbaux, qui me permettraient de donner plus de poids à ma comparaison. Toutefois, on retrouvera ma citation dans la préface de ce rapport qui figure aux Procès-verbaux du 22 octobre 1969. Ce rapport donne les raisons invoquées d'ordinaire pour justifier la délégation par le Parlement du pouvoir de légiférer: le manque de temps au Parlement; le manque de connaissances techniques chez les parlementaires; la nécessité de prendre des décisions rapides en cas d'urgence; le besoin d'expérimenter certaines mesures législatives, surtout dans de nouvelles sphères; le besoin de souplesse dans l'application des lois; et les imprévus qui peuvent surgir lors de l'introduction de nouvelles lois complexes. Il semble aussi que la force des précédents y soit pour quelque chose; les rédacteurs des textes législatifs ont maintenant tendance à considérer comme une clause standard une disposition portant délégation des pouvoirs législatifs.

Le rapport du comité MacGuigan, si je puis me permettre d'utiliser le nom d'un député comme adjectif, met bien en évidence l'augmentation ou l'étendue fabuleuse des délégations de pouvoirs législatifs. D'après ce rapport, 6,892 règlements, soit 19,972 pages de texte, ont été publiés dans la *Gazette du Canada* du 1^{er} janvier 1956 au 31 décembre 1968, ce qui représente en moyenne 530 règlements par an. Ces chiffres ne tiennent pas compte des règlements qui sont expressément exemptés de publication ni des documents qui sont en fait peut-être de nature législative, mais que les rédacteurs des textes de règlements ne considèrent pas officiellement comme tels.

● (1230)

Telle était la situation au moment où le rapport a été présenté en 1969. Passons maintenant au deuxième rapport du comité mixte des règlements et autres textes réglementaires où, à la page 31, un certain M. Eglington explique au comité comment lui, M^{lle} Mayrand et six adjoints juridiques temporaires—c'étaient des étudiants en droit—avaient réalisé leur revue des règlements et des autres textes réglementaires.

Nous avons fait un premier examen de près de 1900 textes couvrant les années 1972, 1973 et 1974 et nous sommes à rédiger un rapport préliminaire sur chaque texte discutable, douteux ou équivoque. Nous avons rédigé, en vue de les soumettre au comité mixte permanent, des observations définitives concernant à peu près les trois-cinquièmes des textes qui entrent dans cette catégorie.

Ce passage nous rappelle les mots de Lewis Carroll dans *Alice au pays des merveilles*, ou peut-être, De l'autre côté du miroir:

«Si sept femmes de chambre, armées de sept balais, balayaient ça pendant une demi-année,

Supposes-tu, s'enquit naïvement le Morse, «qu'elles viendraient à bout d'un tel tas de poussière?»