

[Text]

Mr. Gibson: That is correct, sir. Mr. Thorson, and following him, James Ryan and then I succeeded to the position following Mr. Ryan.

Mr. Robinson: Mr. Thorson went to his reward or something.

Mr. Gibson: Through a series of steps, yes, sir!

In responding to the question as stated by counsel to the Committee, I would first very briefly like to clarify the role of the legislative drafter in the preparation of legislation that is eventually introduced in Parliament by a Minister. I have the impression in reviewing *Minutes* of the Committee proceeding that perhaps there is an assumption on the part of certain Committee members that our role in the legislative process transcend that which in actual fact it does.

First, the drafter acts within the ambit of a policy decision taken by Cabinet. Secondly, within the ambit of that decision, he acts on instructions received from policy officers of the department that will eventually be responsible for the administration of the bill if it is enacted into law. The drafter acts as an adviser to his instructing officers throughout the drafting process, and in areas involving legal policy often exercises a significant influence not only on the form of the legislation but on the content of the draft. However, in the last analysis the draft must reflect the policy of the sponsoring Minister as approved by Cabinet.

Finally, the draft agreed upon between the drafter and his instructing officers is reviewed by Ministers who, of course, retain the ultimate responsibility to Parliament for the form of the draft.

Within these parameters I have identified seven district situations which might come before this Committee, not all of which are within the control of the legislative drafter or even within his influence during the preparation of legislation. I would like to go through these now.

The first is the obvious case that is of concern to the Committee and in this particular instance I am adopting the tactic of confession and avoidance. I want to deal with what is obviously the most controversial first.

This is the case in which in the provision authorizing the issue of a document the magic words are left out, as a matter of conscious policy decision involving all or some of the parties involved in the preparation of that legislation. A decision to leave out the magic words might be motivated by any one of a number of concerns; those that come immediately to mind are the following: first, a statutory instrument that is a regulation is subject to procedures under the Statutory Instruments Act, that imposes significant administrative burden and delay prior to enactment. The significant feature is delay. This is particularly true when the issuing authority is decentralized out of the national capital region. For this reason alone there is, on occasion, significant pressure to leave out the magic words, particularly where the impact of the document will be local and limited and where some form of publication to the concerned public is already provided for either by law or administratively.

Secondly, where documents are issued in large numbers and have a very limited public impact, there is often significant pressure to avoid the use of the magic words, to minimize the administrative burden even in circumstances where the docu-

[Translation]

M. Gibson: C'est exact, monsieur. M. Thorson, puis M. James Ryan ont occupé ce poste avant moi.

M. Robinson: M. Thorson est allé recevoir sa récompense.

M. Gibson: C'est bien cela, oui.

Pour répondre à la question posée par le conseil juridique du Comité, j'aimerais d'abord expliquer le rôle du rédacteur de lois lors de la préparation des projets de loi qui seront ensuite présentés au Parlement par un ministre. D'après les procès-verbaux des séances du Comité, j'ai l'impression que certains membres du Comité exagèrent notre rôle.

En premier lieu, le travail du rédacteur est limité par la décision politique prise par le Cabinet. En second lieu, selon cette décision, il reçoit des instructions des fonctionnaires du ministère qui seront chargés d'appliquer la loi si elle est adoptée. Le rédacteur conseille ses fonctionnaires pendant la rédaction de la loi, et sur les points de caractère juridique, il a souvent une influence considérable non seulement en ce qui concerne le libellé, mais également la teneur du projet de loi. Toutefois, en fin de compte, le projet de loi doit refléter la décision politique prise par le ministre et approuvée par le Cabinet.

Enfin, le projet de loi mis au point par le rédacteur et par les fonctionnaires qui lui donnent des instructions est étudié par les ministres qui, bien entendu, sont responsables du projet de loi en dernier ressort devant le Parlement.

Compte tenu de ces paramètres, j'ai identifié sept situations distinctes devant lesquelles le Comité pourrait se trouver, et qui ne dépendent pas toutes du rédacteur de lois ou sur lesquelles il n'a pas d'influence pendant la rédaction de la loi. C'est ce que je voudrais vous exposer maintenant.

Ma première situation est celle qui préoccupe le Comité et dans ce cas, j'adopterai la tactique du désistement. Je tiens à parler d'abord de ce qui prête le plus à controverse.

Dans ce cas, on nommait les mots magiques de la disposition autorisant la publication de document, par suite d'une décision consciente de tous ceux qui ont participé à la préparation de la loi, ou de quelques-uns d'entre eux. Une telle décision peut être motivée par plusieurs raisons, dont les plus évidentes sont les suivantes: en premier lieu, lorsqu'un texte réglementaire est assujéti à des procédures aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, qui impose des obligations et des retards administratifs considérables avant l'entrée en vigueur d'une loi. On veut éviter des retards. Cela est particulièrement vrai lorsque l'autorité qui publie ce règlement se trouve en dehors de la Région de la capitale nationale. Cette seule raison peut motiver l'omission des mots magiques, surtout lorsque la portée du document est régionale et limitée et lorsque la loi ou des mesures administratives assurent déjà la publication du règlement auprès des personnes intéressées.

En second lieu, lorsque les documents sont nombreux et ont une portée très limitée dans le public, on a tendance à omettre les mots magiques afin de limiter les formalités administratives, même lorsqu'il ne s'agit pas d'un règlement, comme par