

Textes réglementaires

députés, exprimeront leurs vues sur le travail qu'a fait le comité depuis quelques semaines.

Je dois tout d'abord avouer que lorsque j'ai été nommé au comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, j'ai éprouvé une certaine angoisse. Ce titre peu évocateur en soi suffit à effrayer le plus audacieux des bureaucrates. Bien que je me sois fait du souci au sujet des montagnes de règlements qui se sont accumulées au fil des années et de la nécessité de les vérifier de près, j'ai essayé de m'imaginer plongé dans des monceaux de documents rédigés dans un style technico-légal profondément rébarbatif. Inutile de dire que ces fantasmes n'avaient rien d'enthousiasmant.

Toutefois, comme pour bien d'autres choses, une fois que j'eus commencé à travailler au comité et acquis une connaissance élémentaire de la délégation de pouvoirs législatifs, je me mis à me passionner littéralement pour cette question et pour le travail du comité. J'acquis en même temps un respect immense pour les députés qui depuis des années consacrent tant de temps et d'énergie à essayer d'obtenir une supervision accrue du Parlement sur les règlements et les instruments statutaires, et notamment pour le député de Peace River (M. Baldwin) qui, pendant plus d'une dizaine d'années, fut à la pointe du combat pour instaurer une vérification plus étroite des délégations de pouvoirs législatifs, et pour mon collègue le député de Windsor-Walkerville (M. MacGuigan). Il était alors président du comité spécial dont les recommandations ont été à l'origine de mesures gouvernementales parmi lesquelles figurait la constitution du comité dont nous étudions actuellement le rapport.

Nous devons beaucoup à tous ceux qui ont travaillé en ce sens, car le Canada était jusqu'en 1970 très en retard sur les autres pays du Commonwealth comme la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en matière de supervision par le Parlement de l'utilisation des délégations de pouvoirs législatifs. Je doute qu'il soit nécessaire de consacrer le temps dont dispose la Chambre à un historique de l'évolution de ces pays, mais j'aimerais signaler que la Chambre des communes britannique a depuis 1944 un comité spécial des règlements et ordonnances statutaires communément appelé comité d'examen, et que le Sénat du Commonwealth d'Australie a mis sur pied dès 1931 un comité permanent des règlements et ordonnances qui est chargé d'examiner les règlements. En Nouvelle-Zélande, l'article 360 du Règlement prévoit la constitution dès le début de chaque session d'un comité de révision des statuts qui est chargé d'étudier tous les bills comportant des dispositions à caractère technico-légal de façon à juger s'il faut attirer l'attention de la Chambre sur tel ou tel règlement.

● (1410)

Ces mesures, qui n'étaient que le commencement de l'initiative prise par notre gouvernement en 1970 à la suite des recommandations du comité MacGuigan, traduisent l'inquiétude que suscite l'un des grands problèmes auxquels se heurtent les gouvernements démocratiques du XX^e siècle, le contrôle des pouvoirs de l'État. L'accroissement extraordinaire des activités gouvernementales, causé par l'évolution des attitudes, des circonstances et des besoins qui favorisent l'expansion du secteur public dans des domaines considérés naguère comme la chasse-gardée de l'entreprise privée, comporte un danger: en effet, les fonctionnaires spécialisés nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des nouveaux services de l'État, risquent de devenir les maîtres du peuple qu'ils sont censés servir.

[M. Robinson.]

Le problème est de savoir comment le Parlement peut contrôler d'une façon pratique le vaste appareil administratif de l'État sans mettre en cause l'efficacité de la Fonction publique.

Il n'est pas possible ni même souhaitable que le Parlement contrôle dans le détail toutes les activités administratives en matière de réglementation et autres de l'État. Les Parlements ne regorgent pas de spécialistes bien qu'il y ait quelques exceptions, mais sont plutôt composés de généralistes qui doivent pouvoir déterminer les désirs du peuple, ou tout au moins ce qu'il est disposé à accepter, et exprimer les vues de ceux qu'ils représentent. Non seulement les députés n'ont-ils pas la compétence nécessaire pour superviser étroitement les experts à plein temps de la Fonction publique, mais ils n'ont pas le temps voulu pour analyser les lois et modifications nécessaires au fonctionnement d'un État démocratique moderne.

Pour toutes ces raisons et d'autres également, une bonne partie des pouvoirs législatifs ont été délégués à l'exécutif depuis une cinquantaine d'années. Cependant, ayant délégué son pouvoir législatif qui doit s'exercer par ailleurs à l'intérieur de lois cadres, il incombe toujours au Parlement de s'assurer qu'on n'abuse pas de ces pouvoirs. Il ne faudrait pas sousestimer les risques d'abus de ces pouvoirs. Dans son ouvrage intitulé «Parliamentary Supervision of Delegated Legislation», John Kersell, tout en qualifiant de «pur mélodrame» la définition que donne Lord Hewart des services publics, ou tout au moins d'une bonne partie d'entre eux, soit une sombre et insidieuse coalition, nous avertit de ceci:

L'employé de l'État, comme bien d'autres personnes en notre monde imparfait, doit être surveillé très attentivement lorsqu'il agit dans les meilleures intentions du monde.

Il ne faudrait pas interpréter cela comme un manque de confiance vis-à-vis des employés, hommes ou femmes, de notre Fonction publique. Le Canada est heureusement doté d'une Fonction publique qui s'appuie sur une longue et honorable tradition, et se compose de gens industriels qui se sont acquis non seulement le respect et la confiance de la plupart des Canadiens mais aussi l'admiration de bien des pays étrangers. Néanmoins, on fait remarquer que les administrateurs, si bien intentionnés qu'ils soient et bien qu'ils consultent fréquemment les personnes et groupements que leur ministère intéresse directement, peuvent ne pas être au courant des exigences ou des désirs de l'homme de la rue ou du grand public. C'est-à-dire que l'ensemble de la communauté dans certains cas est aussi profondément, sinon directement, atteinte par des lois secondaires que les personnes et groupements consultés d'ordinaire par les fonctionnaires des ministères.

Si les effets sur les particuliers comme sur la collectivité sont d'ordre positif, il n'y a aucune difficulté. Néanmoins, en cas de conflit, la présence d'une institution qui a le pouvoir de remédier à la situation s'impose. Non seulement le Parlement possède-t-il l'autorité voulue, mais il se compose de représentants qui devraient être au courant des exigences et des désirs du Canadien moyen.

Monsieur l'Orateur, je voudrais passer brièvement en revue quelques-uns des événements qui se sont produits depuis le dépôt du troisième rapport du comité spécial des règlements et autres textes réglementaires. Le 16 juin 1970, le président du Conseil privé de l'époque annonçait qu'après un examen minutieux des recommandations du comité, le gouvernement y donnerait suite: premièrement, au moyen de mesures législatives du Parlement, destinées à remplacer la loi actuelle sur les règlements par une nouvelle loi sur les textes réglementaires; deuxièmement,