
Les services législatifs et le rôle des conseillers législatifs

John Mark Keyes
Professeur à la leçon,
Faculté de droit (Common Law)
Université d'Ottawa
le 12 mai 2022

INTRODUCTION.....	1
HISTORIQUE – ANGLETERRE ET CANADA	2
QUEL EST LE MANDAT DES SERVICES LÉGISLATIFS ?.....	5
L'éventail possible de leurs attributions	5
Comment s'acquitter ses attributions ?.....	7
QUEL EST LE RÔLE DU CONSEILLER LÉGISLATIF?	10
Mise en œuvre des orientations	11
Langage et Intelligibilité	14
Respect de la Constitution et du droit international.....	16
Respect des autres lois d'application générale.....	17
Respect des principes juridiques	17
Compatibilité avec les systèmes de droit privé	18
Compatibilité avec les droits et les traditions juridiques autochtones.....	19
Considérations d'ordre pratique.....	19
Gestion des risques juridiques.....	21
Recours aux technologies de l'information	22
QUELS SONT LEURS COLLABORATEURS ?.....	23
LES SERVICES LÉGISLATIFS ET LES CONSEILLERS LÉGISLATIFS SUFFISENT-ILS À LA TÂCHE?	25
ANNEXE 1 : NORMES DE SERVICES DU GROUPE DES SERVICES RÉDACTIONNELS ET CONSULTATIFS.....	26
ANNEXE 2 -- LOIS ET RÈGLEMENTS DE QUALITÉ : CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES.....	30
ANNEXE 3 : RÔLES DES RÉDACTEURS EN MATIÈRE D'ORIENTATIONS	33
ANNEXE 4 : LISTE DES LOIS CANADIENNES D'APPLICATION GÉNÉRALE	35

Introduction

Le présent document a pour objet de susciter une réflexion sur les conseillers législatifs et l'organisation des services législatifs et le personnel qui s'occupent également de ceux-ci. Il expose les attributions des services et leur personnel, en portant une attention particulière aux conseillers législatifs de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice (Canada).

La rédaction des textes législatifs constitue la fonction première des conseillers législatifs. Souvent appelés « rédacteurs », ils travaillent dans des « services de rédaction ». Mais leur rôle ne s'arrête pas là. Ils accomplissent des tâches connexes comme la prestation de conseils juridiques et la publication de textes législatifs. Les titres « conseiller législatif » et « services législatifs » reflètent mieux la gamme de ces fonctions.

Au milieu des années 70, le comité Renton, au Royaume-Uni, s'est penché sur la façon dont les services de rédaction étaient exécutés¹. Il avait pour mandat :

[...] d'examiner la forme dans laquelle les textes de loi sont rédigés, en vue de les simplifier et de les clarifier, en laissant toutefois de côté les questions liées au programme législatif de même qu'à la formulation des orientations.

Le comité a dressé une longue liste de recommandations dont beaucoup se rapportaient à l'organisation et à la gestion des services de rédaction. Il a recommandé la centralisation² de ces services de même que des moyens d'en assurer l'excellence³.

Le présent article examine des questions du même ordre, notamment l'éventail des fonctions susceptibles d'être assurées par les services législatifs et les mérites du modèle organisationnel adopté. Nous commençons par un bref historique de la rédaction législative en Angleterre et au Canada et faisons une analyse générale du mouvement de centralisation des services de rédaction ainsi que de leurs attributions, telles l'élaboration de normes, de directives et de procédures de rédaction, la publication et la révision des textes législatifs, de même que le recrutement des conseillers législatifs et du personnel d'appui aux services liés à la rédaction et à l'édiction des textes législatifs.

¹ The Preparation of Legislation, Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council (Renton Report), Cmnd 6053, London, 1975.

² Ibid. à la p. 149 : « (3) La majeure partie du travail de rédaction devrait être effectuée à l'interne, par les rédacteurs du gouvernement ».

³ Ibid. : « (6) Le recrutement et la formation de rédacteurs, par tous les moyens possibles, devraient être considérés comme une priorité de haut rang ».

Nous nous penchons ensuite sur le rôle des conseillers législatifs eux-mêmes (qui, bien sûr, varie considérablement selon la vocation du service) et nous examinons plus en détail divers aspects de certaines de leurs attributions. Nous abordons ensuite les attributions d'autres personnes éventuellement attachées à un service législatif, plus particulièrement celles des jurilinguistes, des réviseurs, des conseillers sur les questions juridiques spécialisées et du personnel de soutien informatique.

Nous concluons en nous demandant si les conseillers législatifs et les services législatifs qui les emploient peuvent nourrir l'ambition d'assumer les responsabilités décrites ici et si nos attentes face à ces services et à leur personnel sont réalistes étant donné les contraintes de temps et autres.

Quatre annexes complètent le présent article. Elles contiennent des documents de référence élaborés par la Direction des services législatifs qui retracent l'évolution, en contexte canadien, de certains aspects des attributions des conseiller législatifs et des services législatifs.

Historique – Angleterre et Canada

En Angleterre, la rédaction législative a été, à tout le moins depuis le 15^e siècle, considérée comme une discipline spécialisée. À la lecture de *Craies on Statute Law*, on apprend qu'un comité constitué de juges, de conseillers et de fonctionnaires était chargé de rédiger les lois d'après les pétitions que leur adressait l'une ou l'autre des chambres du Parlement⁴. Vers la fin du 15^e siècle, cette tâche aurait été assumée par des praticiens spécialisés dans la transmission des titres (*conveyancers*) et ce, jusque vers 1752. Vers cette date, Robert Yeates, un *Commons clerk*, aurait été le premier fonctionnaire officiellement affecté, entre autres tâches, à la rédaction des lois. La pratique de nommer des fonctionnaires pour rédiger les lois non seulement aux Communes (*Commons*) mais aussi au Trésor (*Treasury*) venait d'être instaurée⁵. À partir de 1837, la rédaction des plus importants textes législatifs du gouvernement paraît avoir été confiée au *Home Secretary* jusqu'en 1869, année au cours de laquelle le *Office of Parliamentary Counsel* a été établi au sein du Trésor. Il semble donc qu'en Angleterre, la pratique de confier les services législatifs à des personnes qui non seulement possédaient des habiletés en rédaction mais encore tiraient un certain prestige de telles fonctions, qu'elles exerçaient au sein de groupes spécialisés, paraît remonter à très longtemps. Ce modèle organisationnel prévaut encore aujourd'hui dans les systèmes parlementaires.

⁴ S.G.G. Edgar, *Craies on Statute Law*, 7^e éd., Sweet & Maxwell, Londres, 1971, à la p. 21.

⁵ A.G. Donaldson, "The High Priests of the Mystery: A Note on Two Centuries of Parliamentary Draftsmen" [L'auteur a une copie de cet article portant une note manuscrite de James Ryan, ancien premier conseiller législatif du Canada, où il précise qu'il l'a lui-même reçu d'un rédacteur d'Irlande du Nord, Bill Leitch.]

Au Canada, les légistes du Sénat et de la Chambre des communes du gouvernement fédéral rédigeaient des textes législatifs à la demande des députés et des sénateurs et même parfois à la demande des ministres. Dans un commentaire inédit intitulé « History of the Preparation of Government Legislation in Canada », E. A. Driedger écrivait :

[...] de la Confédération jusque vers 1920, la prestation de services de rédaction pour le compte du gouvernement s'organise et met à contribution le personnel des deux Chambres. À partir des années 20, toutefois, l'organisation mise en place se désagrège, et, aux environs de 1927, il ne reste plus que deux fonctionnaires aux services législatifs de la Chambre des communes, et un seul au Sénat.

Driedger expose ensuite la façon dont le personnel des différents ministères a été appelé à prendre en charge ces services, exécutés alors de manière tout à fait décentralisée. La pratique s'est toutefois répandue, vers la fin des années 30 et le début des années 40, de soumettre les projets de lois à l'examen du ministère de la Justice si bien que, vers la fin de cette décennie, ce Ministère rédigeait la majorité des textes législatifs du gouvernement. Vers la fin des années 40 et au début des années 50, le Cabinet avait du reste formulé une série de directives exigeant qu'il en soit ainsi pour tous les projets de loi du gouvernement⁶.

Il en va autrement de la réglementation fédérale dont la rédaction a presque toujours été confiée aux ministères responsables de son application. La *Loi sur les textes réglementaires*⁷ de 1970 a toutefois introduit une nouvelle exigence. Tous les projets de règlements devaient désormais être examinés par le greffier du Conseil privé, et le sous-ministre de la Justice devait être consulté. L'examen vise à assurer le respect des quatre critères suivants :

- a) le règlement est pris dans le cadre du pouvoir conféré par sa loi habilitante;
- b) il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir ainsi conféré;
- c) il n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants et, en tout état de cause, n'est pas incompatible avec les fins et les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Déclaration canadienne des droits;
- d) sa présentation et sa rédaction sont conformes aux normes établies.

⁶ R. C. Bergeron, « Section de la législation : 50 ans de rédaction législative à Ottawa » (1997), n° 199 *Inter Pares* 4.

⁷ L.R.C. 1985, ch. S-22, art. 3.

En pratique, aujourd'hui, cet examen est assuré par les différentes sections de réglementaristes de la Direction des services législatifs, dont certaines sont situées dans les locaux mêmes du ministère client. Cette fonction a maintenant évolué au-delà de l'examen englobant la fonction de rédaction⁸.

Un aspect important de l'historique rédactionnelle au Canada porte sur l'approche aux textes bilingues (en français et en anglais). À partir de 1763, les textes législatifs ont été pris en anglais et traduits en français.⁹ Cette pratique se poursuivait jusqu'à la confédération en 1867, après laquelle le parlement fédéral et la législature de Québec sanctionnaient leurs lois en toutes les deux langues.

La pratique fédérale a continué la rédaction en anglais et la traduction en français. Pourtant, en 1976 le commissaire aux langues officielles a émis des rapports critiquant cette pratique et la qualité pénible de la version française. Par la suite, le ministère de la Justice, après avoir étudié la question, a établi la co-rédaction par deux conseillers législatifs, chacun responsable pour une version linguistique.¹⁰

Après la confédération, l'on a continué de rédiger les textes législatifs du Québec en anglais et des traduire en français jusqu'aux environs de 1920.¹¹ À partir de de cette époque, la qualité de la version française a améliorée grâce aux efforts de Louis-Philippe Geoffrion, Louis-Philippe Pigeon, Edouard Asselin et Léopold Désilet, mais cette amélioration était limitée par le recours aux modèles des textes en anglais des autres administrations.¹²

⁸ V. Kooiman, « La Section de la réglementation : un quart de siècle » (1997), 199 *Inter Pares* 6.

⁹ J-C Bonenfant, "Perspective historique sur la rédaction des lois au Québec" (1979), 20 *Les Cahiers de droit* 387 à 390.

¹⁰ Voir au-dessous, Langage et Intelligibilité.

¹¹ Bonenfant, au-dessus la note 9 à 391.

¹² Bonenfant, *ibid.* à 393-4.

Quel est le mandat des services législatifs ?

L'éventail possible de leurs attributions

Les services législatifs sont établis dans le but de fournir un cadre organisationnel à l'élaboration des textes législatifs (les projets de loi ou de règlement ou tout autre texte de législation déléguée) destinés à mettre en œuvre les objectifs stratégiques des individus ou organismes qu'ils servent. Leur création même atteste l'existence d'un corpus spécialisé de connaissances et d'un ensemble d'habiletés constituant une discipline : la rédaction législative. Les services législatifs contribuent indéniablement à maintenir vivante cette discipline par ailleurs passablement négligée dans les cursus universitaires et dans les programmes de formation offerts par les ordres professionnels.

Même si la plupart des conseillers législatifs travaille dans les services législatifs, les clients dans le secteur privé ont plus récemment engagé les cabinets d'avocats de rédiger les textes législatifs dans le cadre du lobbying des législateurs. Ces ébauches sont parfois pris en considération dans la rédaction des projets éventuellement déposés et édictés.

La composition et la taille des services législatifs sont loin d'être uniformes, serait-ce dans les limites d'une même administration. Au Canada, par exemple, au palier fédéral, on compte non seulement la Direction des services législatifs (où sont rédigés les projets de loi du gouvernement et examinés la majorité des textes réglementaires) mais d'autres services législatifs dans différents ministères où sont élaborés les règlements et autres textes de législation déléguée (par exemple, les Services législatifs et réglementaires du ministère de la Défense nationale). Dans d'autres services encore, à la Chambre des communes et au Sénat, on rédige des projets de loi pour les députés et les sénateurs (bureau du légiste et conseiller parlementaire de chacune de ces deux chambres).

Tout service législatif fait généralement partie d'une entité gouvernementale plus large qui délimite son mandat. S'il fait partie d'un ministère chargé de fournir des services juridiques à l'ensemble d'une administration publique comme c'est le cas du ministère de la Justice, ses conseillers législatifs rédigeront pour tous les ministères. Si, au contraire, le service est situé dans un ministère qui se spécialise dans un domaine particulier, les transports, par exemple, ses conseillers législatifs se concentreront sur les textes législatifs propres à ce domaine.

Les attributions d'un service législatif varient considérablement selon son mandat. Le service chargé de rédiger des projets de loi pour les députés sert un groupe très diversifié dont les intérêts et les objectifs sont également très divers. Il fonctionne alors un peu comme un cabinet privé répondant aux besoins de sa clientèle plutôt que comme une entité au service d'intérêts

collectifs. On peut également le destiner à répondre aux besoins de l'entité plus large dont il fait partie, situation qui, aux États-Unis, est perçue comme excluant toute relation avocat-client entre les conseillers législatifs d'un tel service et les représentants élus¹³.

Par contre, lorsque le mandat du service législatif est de servir l'exécutif, ceci a un seul client qui fonctionne par voie d'un bon nombre d'organismes comme les ministères. Les responsabilités d'un tel service dépassent la satisfaction des besoins d'un ministère donné. Dans les administrations où l'approbation du Cabinet est un préalable à l'élaboration de toute mesure législative, le service reçoit ses directives du Cabinet et de son secrétariat (par exemple, le Bureau du Conseil privé), et ces directives priment celles des différents ministères responsables des mesures législatives. Le service législatif dont l'activité est à l'échelle de toute l'administration publique est très bien placé pour mettre en oeuvre des orientations à large portée. Enfin, et c'est peut-être là son rôle le plus fondamental, un tel service peut être vu comme le gardien du système de droit écrit dont il assure le fonctionnement et la continuité, ce qui en préserve la cohérence, la pertinence et l'efficacité dans la poursuite d'objectifs stratégiques. Ces responsabilités peuvent l'amener à protéger des principes véhiculés par le système juridique dans son ensemble, tels l'équité et l'égalité. On décrit parfois ce rôle comme celui de « gardien du corpus législatif ».¹⁴

La publication et la codification des lois peuvent faire également partie des tâches généralement assumées par les services législatifs. Il s'agit d'arrêter le format des textes et, plus récemment, de préparer et de tenir à jour des bases de données électroniques¹⁵. Cette tâche inclut la préparation de matériel de référence tels les index et les tableaux qui facilitent la recherche des textes législatifs pertinents et la vérification de leur statut. Comme l'accessibilité à la législation sur Internet ne cesse de croître¹⁶, cet aspect du travail des services législatifs est de plus en plus publicisé.

La révision est également une fonction traditionnellement associée aux services législatifs. Elle va plus loin que la codification et consiste à améliorer la lisibilité des textes législatifs et à

¹³ Voir D. Brown et D. Cartin, « Position statement on the attorney-client relationship in the legislative employment setting » (1996), 10 *The Legislative Lawyer* 3.

¹⁴ Voir J Erasmus, « Keepers of the statute book: lessons from the space-time continuum », *The Loophole*, Jan. 2010 (2010.1) 7 et A F Martin, « The Duty of Legislative Counsel as Guardians of the Statute Book: Sui Generis or a Professional Duty of Lawyers? » (2021), 44 *Man LJ* 116.

¹⁵ Voir la partie III de la *Loi sur la révision des lois*, L.C. 2000, ch. 5, art. 71.

¹⁶ Site Web de la législation (Justice) (<http://laws.justice.gc.ca/fr/home>) pour les textes législatifs fédéraux, Légis Québec (<http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/loisreglements.fr.html>) pour les textes législatifs du Québec et CanLII : (<https://www.canlii.org/fr/>) pour les textes d'ailleurs au Canada.

effectuer d'autres changements qui n'en modifient pas le fond. Un projet récent et plutôt ambitieux, le Programme d'harmonisation des textes législatifs fédéraux avec le droit civil du Québec¹⁷ en est un exemple. Il vise à rendre la version française et la version anglaise des lois fédérales compatibles avec le système de common law et celui de droit civil, sans modifier la substance des règles législatives fédérales ni les réformer.

Comment s'acquitter ses attributions ?

Il existe plusieurs façons pour un service législatif de s'acquitter de ses responsabilités. La plus incontournable d'entre elles est assurément d'engager du personnel et de le former de manière que les textes rédigés produisent les résultats escomptés. Il lui revient également d'établir les normes, directives et procédures de rédaction, d'assurer la publication et la révision des textes législatifs et d'agir comme agent de coordination de la mise en œuvre des autres orientations du gouvernement. Nous analysons ci-après chacune de ces responsabilités en nous attachant tout d'abord à décrire celles qui reviennent aux services législatifs et ensuite celles qui sont assumées par les conseillers législatifs et le personnel d'appui à la rédaction.

Normes, directives et procédures de rédaction

L'élaboration et l'application de normes, de directives et de procédures de rédaction contribuent non seulement à instaurer de bonnes pratiques de rédaction mais aussi à préserver la cohérence et l'homogénéité du corpus législatif. Les premiers efforts en ce sens remontent au 19^e siècle, avec l'élaboration des lois d'interprétation. Le résultat de telles lois était de raccourcir les dispositions législatives. En rédigeant des dispositions types, on pouvait ensuite se permettre de les énoncer sous forme abrégée dans des lois particulières¹⁸. Un autre exemple remarquable d'élaboration de normes nous vient des protocoles et conventions réciproques de rédaction législative établis dans le cadre des travaux de la Conférence pour l'harmonisation des lois¹⁹.

Les normes, les directives et les procédures de rédaction sont généralement communiquées aux conseillers législatifs par le truchement d'instructions générales qui peuvent être colligées dans des manuels et des guides²⁰ dont beaucoup sont maintenant accessibles par Internet²¹. Ces

¹⁷ Voir. <http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/hfl/table.htm>.

¹⁸ Voir la Law Commission of New Zealand, A New Interpretation Act, « To Avoid Prolixity and Tautology », Wellington, 1990, à la page 3 (citation de la Lord Brougham's Act de 1850).

¹⁹ <https://ulcc-chlc.ca/Civil-Section/Drafting/Drafting-Conventions?lang=fr-ca>.

²⁰ Voir, par exemple, Bureau du Conseil privé, *Loi et règlements : l'essentiel*, 2^e éd. (Ottawa, 2001), British Columbia Office of Legislative Counsel, [A Guide to Legislation and the Legislative Process in British Columbia](#) (2013); UK Office of Parliamentary Counsel, [Drafting Guidance](#) (2017); Australian Government Office of Parliamentary Counsel [Drafting Manuals](#); Office of Scottish Parliamentary Counsel, "[Plain Language and Legislation](#)" (2006).

ouvrages traitent d'aspects très divers de la rédaction législative, entre autres, des relations de travail, des procédures et des grands principes de rédaction²² ou de la formulation de certains types de dispositions.

Il peut être donné un plus grand poids à ces normes, directives et procédures en les incorporant, comme nous l'avons déjà mentionné, sous forme de dispositions législatives dans les lois d'interprétation ou dans des lois établissant la manière de déléguer des pouvoirs législatifs, ou encore en les diffusant sous forme de directives ministérielles portant sur l'élaboration des lois. La *Directive du Cabinet sur l'activité législative* établie par le Cabinet canadien en 1999 en est un exemple²³. Elle traite notamment du cadre constitutionnel de l'activité législative, du recours à la loi comme moyen de mettre en œuvre des objectifs stratégiques, de la relation entre les lois et les textes réglementaires pris sous leur régime, de la nécessité de rédiger des lois intelligibles dans les deux langues officielles et de l'importance de planifier et de gérer l'activité législative.

Les projets spéciaux de rédaction sont au nombre des moyens novateurs dont disposent les services législatifs pour élaborer ces normes, directives et procédures. Ils constituent de véritables laboratoires où il est possible de développer de nouvelles techniques de rédaction et de vérifier leur efficacité. Les projets les plus récents ont mis l'accent sur les moyens d'améliorer la lisibilité des textes législatifs. Un certain nombre de pays dans le monde ont mis de tels projets en marche, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni²⁴ et le Canada²⁵.

Recrutement et formation du personnel

Tout service législatif s'efforcera normalement de s'adjoindre du personnel qui a de l'expérience en rédaction de lois, de règlements, municipaux ou autres, ou à défaut, de personnes qui ont du potentiel en rédaction. De toute façon, tous les conseillers législatifs nouvellement engagés

²¹ Voir par exemple les manuels de la Nouvelle-Zélande, (<http://www.pco.parliament.govt.nz/working-with-the-pco/>), et du Commonwealth d'Australie, (<http://www.opc.gov.au/about/documents.htm>).

²² Voir à l'annexe 1— Normes de services du Groupe des services rédactionnels et consultatifs et à l'annexe 2 Lois et règlements de qualité : caractéristiques fondamentales.

²³ Cette directive peut être consultée sur le site du Bureau du Conseil privé : <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/lois-reglements-essentiel/lois-reglements-essentiel-directive-cabinet-activite-legislative.html>.

²⁴ Voir Ipsos MORI, Review of Rewritten Income Tax Legislation, Final Report, Research Report Number 104 (HM Revenue and Customs: Londres, 2011), disponible à <https://www.gov.uk/government/publications/income-tax-review-of-rewritten-legislation>.

²⁵ Voir, par exemple, le projet sur la *Loi sur l'assurance-emploi* : GLPi and Vicki Schmolka, [Results of Usability Testing Research on Plain Language Draft Sections of the Employment Insurance Act](#), Report to Department of Justice Canada and Human Resources Development Canada, August 2000). Voir généralement R. Sullivan, "The Promise of Plain Language Drafting" (2002), 47 *Revue de droit de McGill* 97.

auront besoin de formation. Ceux qui ont acquis de l'expérience dans d'autres administrations devront à tout le moins se familiariser avec les pratiques et les procédures du service auquel ils se joignent, et ceux qui n'en ont pas devront assimiler les connaissances de base en rédaction législative. Quelle que soit leur expérience, tous les conseillers législatifs devront mettre leurs connaissances à jour régulièrement pour suivre l'évolution des pratiques et des procédures qui sont modifiées, perfectionnées ou nécessitent de nouvelles habiletés.

Les services législatifs emploient toute une gamme d'autres professionnels pour aider les conseillers législatifs : personnel de secrétariat, spécialistes en informatique, réviseurs rédactionnels ainsi que, en contexte bilingue ou multilingue, des jurilinguistes qui voient à l'équivalence des versions linguistiques multiples. Ces services s'adjoignent également des conseillers spéciaux pour résoudre les difficultés fréquentes dans la préparation d'un texte législatif portant, entre autres, sur l'interprétation des lois, les dispositions habilitantes (législation déléguée) et l'harmonisation des textes avec les systèmes de droit privé, soit le droit civil et la common law, en l'occurrence.

Le service législatif offrira à tout le moins aux nouveaux arrivants une formation en milieu de travail. La Direction des services législatifs complète cette méthode de formation traditionnelle par un processus plus structuré. À la Direction, on offre tout d'abord un programme d'orientation permettant aux nouveaux conseillers législatifs de se familiariser non seulement avec les activités de la Direction mais aussi avec celles de l'ensemble du Ministère. Un programme de mentorat les aide à s'adapter et ils acquièrent des habiletés de base en légistique. Ils reçoivent également une formation plus poussée et peuvent suivre, dans le cadre d'un programme externe, un enseignement sur l'activité législative offert à tous ceux qui, en dehors de la Direction, participent à l'activité législative.

Appui matériel et les technologies de l'information

La prestation des services législatifs exige un appui en ce qui concerne les espaces et les équipements de travail pour préparer les textes législatifs et communiquer aux chargées de projet et aux destinataires des textes. Vers la fin du 20^e siècle, cet appui a évolué d'un support papier aux médias électroniques grâce aux technologies de l'information (TI) pour le traitement de texte et les communications (l'internet et le courriel). La pandémie COVID-19 a plus récemment continué la transformation de l'appui matériel et le mode de travail requis pour permettre le personnel de travailler à distance. Ces développements ont profondément touché la rédaction législative en accélérant l'élaboration des textes législatifs et leur rendant plus accessible, soit pendant le processus législatif, soit dès l'édition des textes. L'on traite de ces effets davantage au-dessous par rapport au rôle des conseillers législatifs.²⁶

²⁶ Voir au-dessous, Recours aux technologies de l'information.

Quel est le rôle du conseiller législatif?

Passons maintenant aux fonctions des conseillers législatifs. Celles-ci sont encadrées par l'adhésion des conseiller législatifs aux organismes professionnels juridique comme les barreaux ou la Chambre des Notaires au Québec entraînant les devoirs professionnels liés à la pratique du droit,²⁷ ainsi que les obligations déontologiques comme fonctionnaires pour ceux travaillant dans le secteur public.²⁸ Ces devoirs et ces obligations comportent la loyauté au client et l'engagement à la primauté du droit, notamment le bon déroulement du corpus législatif.²⁹

Avant tout, les conseillers législatifs travaillent avec une équipe qui s'emploie à l'élaboration de textes législatifs. Au sein de la Direction des services législatifs, ces équipes sont généralement formées des chargés de projet de ministères clients, des autres conseillers juridiques des ministères clients ou des unités spécialisés du ministère de la Justice, des réviseurs, des jurilinguistes, des spécialistes en informatiques et des adjointes administratives.³⁰ À titre de rédacteur, les conseillers législatifs font souvent office de gestionnaire de projet; non seulement ils rédigent, mais aussi ils coordonnent une gamme d'activités connexes allant de la recherche juridique à l'impression du texte. Cela exige des habiletés sociales et de communications supérieures pour assurer un travail d'équipe harmonieux et efficace.

Le texte suivant traite des divers éléments du rôle du conseiller législatif. Ceux-ci sont également résumés dans les textes de la Direction des Services législatifs de Justice Canada reproduits dans les annexes.³¹

L'annexe 1 énumère la liste des attributions respectives des conseillers législatifs et des chargés de projet. Le document est tiré des *Normes de services du Groupe des services de rédaction*. Tout en reconnaissant le caractère distinct du rôle du conseiller législatif, il met en lumière le fait que l'élaboration des textes législatifs est une entreprise collective nécessitant la contribution d'autres participants.

²⁷ Voir, par exemple, le [Code de déontologie](#) du Barreau de l'Ontario et le [Code de déontologie des avocats](#) (RLRQ ch. B-1, r. 3.1) du Québec.

²⁸ Voir, par exemple, *Loi sur la fonction publique*, RLRQ c F-3.1.1, art. 4-36 et *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, LO 2006, c 35, ann A, Partie IV.

²⁹ Voir J M Keyes, [“Loyalty, Legality and Public Sector Lawyers”](#) (2019), 97 *Canadian Bar Review* 129.

³⁰ Voir au-dessous, Quels sont leurs collaborateurs ?

³¹ Pour un survol de la direction, voir Direction des services législatifs évaluation, Rapport final, Division de l'Évaluation, juin 2013, disponible à <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/13/dsl-lsb/p2.html>.

L'annexe 2 reproduit le document intitulé *Lois et règlements de qualité : caractéristiques fondamentales*, qui établit les normes d'évaluation de la qualité d'un texte législatif.

Mise en œuvre des orientations

Le rôle fondamental du rédacteur est de faire en sorte que le texte législatif qu'il rédige permette la mise en œuvre des orientations de son client. Ce lien entre les orientations et le texte créateur de droit explique pourquoi les conseillers législatifs proviennent traditionnellement de la profession juridique.

Les orientations peuvent servir des objectifs précis qu'un ministère peut vouloir réaliser au moyen d'un texte législatif en particulier ou concerner plutôt des objectifs plus larges qui doivent inspirer l'ensemble du corpus législatif. Il faut donc prendre pour acquis que les orientations et les textes législatifs qui les portent sont deux choses différentes, qu'il existe un processus permettant de traduire des orientations en règle de droit et que le conseiller législatif se trouve au cœur même de ce processus.

Les textes législatifs et les orientations se distinguent sur un point essentiel : les premiers créent le droit et pas les autres. Le droit opère par le truchement d'un ensemble de règles relativement limité encadré par les avocats et les juges. Les textes législatifs permettent la mise en œuvre d'orientations en créant des entités ou des droits ou en assortissant de conséquences certains faits ou situations. Mal rédigés, il est peu probable qu'ils puissent remplir efficacement ce rôle.

Les textes de loi doivent être rédigés avec clarté et précision. Il s'ensuit que le rôle du conseiller législatif est extrêmement complexe. Il doit non seulement comprendre ce que le texte est censé accomplir, mais il doit également savoir utiliser la langue afin de transmettre le sens voulu. Comme le texte donne corps au droit et ne fait pas seulement le décrire, le conseiller législatif est beaucoup plus qu'un sténographe ou un éditeur. Il joue un rôle essentiel dans la détermination des effets de la loi.

Rédiger, ce n'est pas qu'écrire une série de mots si organisée soit-elle. Avant de rédiger, il faut comprendre ce qui doit être exprimé. Le conseiller législatif est à la fois le destinataire des idées (que lui communiquent les chargés de projet) et leur communicateur. Comprendre une idée c'est pouvoir l'analyser avec un esprit critique et la développer.

Il est facile de comprendre les liens entre la communication et l'analyse. N'utilisons-nous pas l'écrit pour mieux appréhender les idées, tant les nôtres que celles des autres. Bien souvent, ce n'est que lorsqu'une idée est couchée par écrit qu'on peut en saisir le sens. Cela se vérifie d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une suite très longue d'idées ou encore d'idées très complexes. La lecture d'un texte permet de l'extrapoler, de le critiquer et de faire des liens. Les idées sont organisées dans un ordre particulier. En lisant et en relisant le texte, le lecteur comprend mieux les rapprochements ou au contraire les disjonctions ou les manques de logique.

Si, en règle générale, l'écriture facilite l'élaboration des idées, elle devient un médium essentiel lorsque cette élaboration doit se faire en groupe. L'écriture permet d'échanger des idées et d'en trouver d'autres puisqu'elle leur donne une forme définitive plus durable que l'éphémère parole. La rédaction de textes juridiques est une entreprise collégiale. Les versions provisoires sont un moyen de coordonner les idées de chacun et de concentrer les efforts du groupe.

La rédaction de textes législatifs comporte un autre aspect important. Le conseiller législatif, c'est-à-dire celui ou celle qui tient la plume ou plutôt, de nos jours, qui est au clavier, y joue un rôle unique. La rédaction opère une dichotomie entre les personnes qui donnent des instructions sur l'objet souhaité du texte législatif (fonctionnaires, ministres et députés, chargés de projet) et celles qui trouvent les mots qui permettront d'atteindre cet objectif. Le conseiller législatif est à l'élaboration des lois ce qu'est l'avocat à une poursuite ou le président à une réunion efficace. Les conseillers législatifs se distinguent des chargés de projet : ils trouvent les mots qui permettront de communiquer l'intention de ces derniers aux lecteurs qui, plus tard, consulteront le texte législatif. Le conseiller législatif doit composer le texte de manière qu'il soit compris sans qu'il soit nécessaire de connaître la réflexion et les circonstances ayant entouré sa préparation.

Instructions de rédaction

Dans les administrations où les lois – ou parfois les règlements – sont rédigées conformément aux directives d'un cabinet, il est évident que le conseiller législatif doit s'assurer de la conformité du texte qu'il rédige avec les instructions de rédaction approuvées par ce cabinet. Au fédéral, le ministère client doit porter à l'attention du Cabinet tout écart par rapport aux orientations approuvées, soit dans une note supplémentaire, soit dans la version définitive de la note originale qu'il soumet à son approbation. Toute motion portant modification du projet de loi doit également lui être soulignée si elle n'est pas conforme aux instructions originales.

La manière de transmettre des instructions de rédaction varie considérablement. Dans plusieurs administrations, il en est communiqué deux séries. Les premières, écrites et formelles, sont celles qui ont été approuvées au niveau ministériel. Elles établissent les paramètres généraux du texte à rédiger et laissent généralement un grand nombre de questions à régler. Ces questions sont traitées au stade de la rédaction, dans la deuxième série d'instructions, moins formelles celles-là, transmises par les fonctionnaires du ministère client. Le rôle du conseiller législatif dépend alors du nombre de questions à régler. Si elles sont nombreuses, il sera peut-être appelé à rédiger plusieurs avant-projets et à donner son avis sur leur valeur respective.

Cette tâche peut se révéler particulièrement difficile lorsque que les orientations gouvernementales sont le fruit de négociations entre divers ministères et d'autres gouvernements et groupes d'intérêts. Ces négociations prennent beaucoup de temps et ne peuvent arrêter que les grandes lignes, ce qui laisse une foule d'autres questions à régler au moment de la rédaction. Enfin, la tendance à la rédaction en présence des chargés de projet dans une salle où les discussions et l'entrée du texte modifié se produisent simultanément exerce des pressions supplémentaires sur le conseiller législatif si les orientations n'ont pas été arrêtées. Dans ces cas, les salles de rédaction deviennent, pour les chargés de projet, un lieu de réflexion où s'élaborent

les orientations. Le texte figurant à l'annexe 3 a été formulé dans la Direction des Services législatifs pour aider les conseillers législatifs en matière des orientations.³²

La rédaction à partir d'instructions énonçant en termes généraux les objectifs du texte législatif donne évidemment au conseiller législatif plus de latitude pour la formulation. À l'inverse, la communication d'instructions détaillées, rédigées parfois sous forme de projet de loi ou de règlement, rend généralement plus difficile la tâche de cerner les orientations sous-tendant le texte. S'ajoute à cette difficulté celle d'avoir à détromper le donneur d'instructions pour qui la rédaction est pour ainsi dire terminée et qui résiste à toute proposition de modification sous prétexte que le projet transmis fait consensus parmi les intéressés ou qu'il reprend la formulation d'un traité, d'un accord ou de normes à mettre en œuvre.

Orientations gouvernementales

Au chapitre de la mise en œuvre des orientations, le conseiller législatif assume la responsabilité de faire respecter toutes les politiques du gouvernement dans les projets de loi et de règlement. Il est logique de lui confier ce soin surtout si le mandat du service législatif où il travaille s'étend à l'ensemble de l'administration publique. Au Canada, les conseillers législatifs fédéraux ont la responsabilité de faire respecter diverses politiques portant notamment sur les sujets suivants :

- l'égalité des genres : voir l'*Approche du gouvernement du Canada sur l'analyse comparative entre les sexes plus*³³;
- l'activité législative : voir la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*³⁴;
- la réglementation : voir la *Directive du Cabinet sur la réglementation*³⁵;
- la gestion de l'information : voir la Politique du Conseil du Trésor sur les services et le numérique³⁶;
- l'environnement et le développement durable : voir la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*³⁷.

³² See K. MacCormick & J.M. Keyes, [Roles of Legislative Drafting Offices and Drafters](#), presentation to the Legislative Drafting Conference of the Canadian Institute for the Administration of Justice, September 2002.

³³ <https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr/analyse-comparative-entre-sexes-plus/approche-gouvernement.html>. Voir également au-dessus, Conformité avec les principes juridiques

³⁴ <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/services/publications/lois-reglements-essentiel/lois-reglements-essentiel-directive-cabinet-activite-legislative.html>.

³⁵ <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/lois/developpement-amelioration-reglementation-federale/exigences-matiere-elaboration-gestion-examen-reglements/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html>.

³⁶ <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32603>.

Langage et Intelligibilité

Il faut que les personnes visées par les textes législatifs puissent les comprendre. Cette préoccupation soulève plusieurs questions, dont principalement celle de l'ambiguïté, c'est-à-dire la possibilité qu'un texte puisse s'interpréter de plus d'une façon. Une ambiguïté terminologique (utilisation d'un terme impropre) ou syntaxique (mauvaise construction d'un déterminant) peut induire en erreur et déboucher sur une interprétation contraire à l'intention du législateur. Le conseiller législatif doit souligner toute ambiguïté et demander aux fonctionnaires de préciser le sens recherché.

L'uniformité est l'un des meilleurs moyens dont le conseiller législatif dispose pour éviter les ambiguïtés. Dans une loi donnée, il faut qu'une expression soit toujours utilisée dans le même sens et que les expressions différentes expriment des idées différentes. L'uniformité est également nécessaire dans les dispositions dites modèles, plus particulièrement dans la partie introductive des dispositions modificatrices. Ce besoin d'uniformité ne doit toutefois pas entraver l'amélioration de la rédaction des dispositions, particulièrement en ce qui a trait à leur intelligibilité.

L'imprécision est un autre aspect intimement lié à l'intelligibilité, même si elle ne résulte pas toujours d'un problème de rédaction législative. De fait, une certaine part d'imprécision est pratiquement inévitable dans les textes législatifs. Le conseiller législatif va bien tenter de les rendre aussi précis que possible, mais il a des délais à respecter et en outre, il n'est pas toujours nécessaire ni souhaitable que les textes soient précis à l'extrême. Les interminables énumérations dont on surcharge parfois certaines dispositions ne parviennent au bout du compte qu'à encombrer le texte et à décourager le lecteur. Il est par ailleurs inutile d'ajouter des détails pour prévoir une situation très peu probable. En outre, la précision rend quelquefois plus difficile la recherche d'un consensus sur la teneur d'un texte législatif. Si un texte doit refléter l'accord de plusieurs intérêts divergents, on sera bien avisé d'accepter un certain degré d'imprécision pour pouvoir emporter l'adhésion de tous. Il se peut que l'accord ne couvre pas tous les aspects. On tentera plus tard de résoudre les questions laissées en suspens en recourant au sens général des mots pour interpréter le texte.

Les législateurs fédéraux et plus de la moitié des provinces et territoires édictent leurs lois et règlements en français et en anglais, ce qui multiplie les risques d'intelligibilité : non seulement la loi ou le règlement est composé de deux textes, mais ceux-ci doivent produire un effet identique. Une des plus importantes responsabilités des conseillers législatifs est de veiller à ce que les deux versions aient le même sens.

³⁷ <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/programmes/evaluation-environnementale-strategique/directive-cabinet-evaluation-environnementale-projets-politiques-plans-et-programmes.html>.

La plupart des administrations canadiennes utilisent la traduction : le texte est rédigé dans une langue est traduite dans l'autre.³⁸

La technique de co-rédaction est utilisée pour la rédaction des textes législatifs fédéraux et ceux-ci de Nouveau Brunswick qui se caractérise par la rédaction conjointe du projet de loi par une équipe de deux légistes, l'un, responsable de la version française et l'autre responsable de la version anglaise.³⁹ Dans le contexte fédéral, un conseiller législatif et généralement formé en droit civil, et l'autre en common law. Cette technique vise à assurer la qualité rédactionnelle des deux versions et (au fédéral) la prise en compte des deux systèmes juridiques canadiens, le droit civil et la common law. Le but de la corédaction est de permettre la production, moyennant une étroite et constante collaboration entre les deux légistes, des projets de loi en deux versions originales et autonomes. Chacune reflète l'intégralité des instructions ministérielles, dans le plus grand respect des règles propres au génie de la langue dans laquelle elle est rédigée, ainsi que de la réalité bijuridique canadienne.

En corédaction, aucune des deux versions n'est la traduction de l'autre. Le texte de départ n'est pas, contrairement à ce qui se passe en traduction « classique », immuable : chaque corédacteur amène son collègue à modifier et à améliorer son texte. Les deux versions comportent les mêmes titres et rubriques, les mêmes articles et les mêmes paragraphes. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que les alinéas et autres sous-divisions de chaque version soient parallèles, on favorise l'équivalence structurelle des deux versions de façon à en faciliter la lecture.

Le conseiller législatif a également un rôle à jouer dans l'amélioration de la lisibilité des textes législatifs.⁴⁰ La lecture de textes difficiles à comprendre est plus longue et plus ardue. De tels textes posent également le risque de ne pas arriver à communiquer l'intention voulue ou à réaliser l'objectif recherché. Les questions de lisibilité et les questions d'orientation se recoupent donc. Le conseiller législatif doit déconseiller les politiques inutilement complexes. Il doit se demander si les buts visés par celles-ci peuvent être atteints par des moyens plus simples et si tous les éléments du régime législatif prévu sont réellement nécessaires.

³⁸ Voir D. Revell, "Authoring Bilingual Laws: The Importance of Progress" (2004), 29 Brooklyn Journal of International Law 1085.

³⁹ Loi et règlements : l'essentiel, chapitre 2.3 (Projets de loi : rédaction et approbation par le Cabinet – Comment les projets de loi sont-ils rédigés ? – Co-rédaction), disponible à <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/lois-reglements-essentiel.html#pt2>.

⁴⁰ Voir Justice Canada, Guide pour favoriser la lisibilité des textes législatifs, disponible à <https://www.justice.gc.ca/fra/trans/lr-ar/gl-rg/p1.html>.

Respect de la Constitution et du droit international

Il entre normalement dans les attributions du conseiller législatif de veiller à ce que les dispositions qu'il rédige soient compatibles avec le droit constitutionnel et le droit international, tout particulièrement lorsque les droits fondamentaux, l'environnement et le commerce international sont en cause. Il s'agit là d'une lourde responsabilité, et on ne s'attend pas à ce que le conseiller législatif connaisse par le menu tous ces aspects du droit. Pourtant, celui-ci devrait être sensible aux principes constitutionnels reconnus par les tribunaux canadiens, notamment :

- le constitutionalisme,
- la primauté du droit,
- le fédéralisme,
- la démocratie,
- la souveraineté parlementaire,
- la protection des minorités,
- l'honneur de la Couronne.⁴¹

Ces principes influent sur l'interprétation de la constitution et des textes législatifs édictés en vertu de celle-ci et peuvent soulever des questions à l'égard des projets de loi. Par ailleurs, les obligations en vertu des traités internationaux, le droit international coutumier et les textes internationaux en générale peuvent avoir une influence pareille par voie des présomptions de conformité applicable à l'interprétation des textes législatifs, notamment les textes constitutionnels comme la *Charte canadienne des droits et libertés*.⁴² Le rôle des conseiller législatifs n'est pas celui d'un expert à cet égard, mais consiste plutôt à déceler les problèmes éventuels et à voir à leur règlement satisfaisant en faisant appel, au besoin, aux services juridiques spécialisés.

Au Canada, le rôle du conseiller législatif à cet égard est encore plus évident et ressort davantage du fait que c'est au premier conseiller législatif qu'a été déléguée la responsabilité du ministre de la Justice d'examiner les projets de loi et de déterminer s'ils respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*.⁴³ De même, les responsabilités

⁴¹ See *Renvoi sur la secession du Québec*, [1998] 2 S.C.R. 217, *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, 2018 CSC 48 et *Mikisew Cree First Nation c. Canada* (Gouverneur général en conseil), 2018 CSC 40 au para. 21.

⁴² Voir *Kazemi Estate c République islamique d'Iran* 2014 CSC 62, *Nevsun Resources v Araya* 2020 CSC 5 et *Québec c 9147-0732 Québec inc* 2020 CSC 32.

⁴³ *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.Q., ch. J-2, art. 4.1, et *Règlement d'examen de compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés*, DORS/85-781

analogues⁴⁴ du sous-ministre de la Justice en matière d'examen des projets de règlement sont confiées aux Sections de la réglementation de la Direction des services législatifs. En pratique, c'est un conseiller législatif du Groupe des services rédactionnels et consultatifs qui s'acquitte de ces importantes tâches – avec l'appui au besoin des spécialistes de la Charte de la Section des droits de la personne du Ministère. On reconnaît ainsi que les conseillers législatifs sont les mieux placés pour comprendre les effets des lois que rédige le service dont ils font partie et apprécier leur conformité avec la législation portant sur les droits fondamentaux.

Respect des autres lois d'application générale

Les commentaires qui précèdent sur le droit constitutionnel et le droit international s'appliquent pour une grande part à d'autres textes législatifs d'application générale. On pense en tout premier lieu aux textes interprétatifs (souvent appelés lois d'interprétation). Ces textes contiennent une série de règles et de définitions dont la répétition dans d'autres textes législatifs devient de ce fait inutile. Cela présente un double avantage, celui de réduire le volume des dispositions législatives nouvelles et celui d'assurer l'homogénéité des textes législatifs fédéraux. L'inconvénient avec de tels textes interprétatifs est toutefois qu'ils sont la plupart du temps méconnus. Peu de gens en connaissent l'existence et encore moins la teneur.

L'annexe 4 contient une liste de lois fédérales d'application générale importantes et de brèves indications sur la manière dont elles influent sur le corpus législatif.

Respect des principes juridiques

Diplômés en droit, les conseillers législatifs connaissent les principes fondamentaux de notre système de justice. Si quelques-uns de ces principes sont protégés par les droits et les libertés garantis par la Constitution, celles-ci influent également sur l'élaboration des orientations et l'interprétation des textes législatifs, découlant essentiellement du principe de la primauté du droit, notamment :

- l'équité procédurale et la justice naturelle;
- l'accès aux tribunaux;
- l'égalité;
- l'application prospective de la loi;
- les droits contractuels et de propriété.

Égalité a reçu plus récemment une attention accrue en matière des genres et de la diversité et les conseillers législatifs devraient faire attention aux possibles impacts négatifs les femmes et les

⁴⁴ Voir plus haut n° 7.

autres groupes traditionnellement défavorisé. Les outils comme la *Grille intégrée d'analyse de la diversité et de l'égalité* peuvent être utile à cet égard.⁴⁵

Les conseillers législatifs doivent faire en sorte que toute disposition portant atteinte à ces principes soit soigneusement examinée avant d'être inscrite dans la loi et que le Cabinet donne son autorisation expresse. Ils doivent chercher des solutions qui permettent de réaliser les objectifs stratégiques sans déroger à ces principes.

Compatibilité avec les systèmes de droit privé

Dans les administrations où coexistent plus d'un système de droit privé, la législation peut devoir être harmonisée pour interagir correctement avec ces systèmes. Au Canada en matière de droit privé, la province de Québec fonctionne sous un régime de droit civil alors que les autres provinces et les territoires fonctionnent sous un régime de common law. Un ambitieux projet de révision est en cours afin d'harmoniser l'ensemble des textes législatifs fédéraux avec ces deux systèmes de droit privé, lorsqu'il y a lieu. De même, toute nouvelle disposition législative applicable au Québec et dans les autres provinces doit être rédigée de manière compatible avec ceux-ci. Cette pratique est appuyée par la *Politique sur le bijuridisme législatif du ministère de la Justice*⁴⁶ et est conforme aux articles 8.1 et 8.2 de la *Loi d'interprétation*.⁴⁷

Le conseiller législatif fédéral doit comprendre que, malgré l'attribution de certains pouvoirs législatifs spécifiques au gouvernement fédéral (notamment en matière de divorce, faillite, lettres de change), la législation fédérale qui touche aux domaines de la propriété et des droits civils est souvent tributaire du droit privé provincial ou territorial. Ainsi, lorsque la législation fédérale est dans un tel rapport de complémentarité avec le droit privé provincial ou territorial, le conseiller législatif doit être en mesure de reconnaître les différences qui pourraient affecter l'application du texte législatif fédéral dans la province ou le territoire. Au Canada, l'application bijuridique des textes législatifs fédéraux exige du conseiller législatif qu'il connaisse les particularités du droit privé provincial ou territorial, en particulier le droit civil québécois, pour formuler correctement des textes qui tantôt se dissocieront du droit privé provincial ou territorial, tantôt seront complétés par ce dernier.

⁴⁵ Groupe de travail fédérale-provincial-territorial sur la diversité, l'égalité et la justice, disponible à <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/autre-other/giade-ideas/>.

⁴⁶ <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/harmonization/bijurilex/politiques-policies.html>.

⁴⁷ LRC 1985, ch. I-21.

Compatibilité avec les droits et les traditions juridiques autochtones

Les droits autochtones sont protégés par l'article 35 de la Loi Constitutionnelle de 1982.⁴⁸ Le rôle des conseillers législatifs à cet égard est pareille à celui discuté au-dessus en matière de la Constitution. Ceux-ci devraient avoir une compréhension générale de la nature de ces droits et de leur protection constitutionnelle. Les conseils des spécialistes dans ce domaine juridique pourrait s'imposer quand le texte législatif s'incomberait sur ces droits.

Plus récemment, les Nations-unies a adopté la Déclaration des sur les droits des peuples autochtones et les lois ont été sanctionnées par le Parlement du Canada et la Législature de la Colombie-Britannique pour sa mise en œuvre.⁴⁹ L'article 5 de la loi fédérale édicte :

Compatibilité

5 Le gouvernement du Canada, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, prend toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration.

L'article 6 exige le Gouvernement à élaborer et à mettre en œuvre « un plan d'action afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration ».

Les objets de la Déclaration et les textes législatifs sont vastes et impliquent l'élaboration des textes législatifs. Et même si aucune autre province ou territoire a adopté les lois pareilles, la Déclaration, comme texte international, pourrait avoir un effet sur l'interprétation des textes législatifs, notamment l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Considérations d'ordre pratique

Le processus de transformation des orientations en texte législatif force les intervenants à réfléchir sur celles-ci et sur les détails de leur mise en œuvre. Une politique n'est pas qu'une simple collection d'objectifs généraux. Elle doit être suffisamment détaillée pour que les personnes visées comprennent ses répercussions à leur égard.

Le conseiller législatif ne peut espérer appréhender l'objet d'un projet de texte législatif aussi bien que les personnes qui développent ou qui administrent la politique sous-jacente. Mais il peut apporter un point de vue critique qui permet d'éviter les problèmes de terrain. Très souvent, les

⁴⁸ L'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R-U)

⁴⁹ *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur le droits des peuples autochtones*, LC 2021, ch. 14. Voir aussi *United Nations Declaration of Indigenous Peoples Act*, SBC 2019, c.44, s. 3

chargés de projet se concentrent sur les objectifs du texte sans bien comprendre les implications pratiques de leur réalisation. Le conseiller législatif peut favoriser l'examen de cet aspect en posant des questions fondées sur les connaissances qu'il a acquises en la matière et sur son expérience dans la rédaction de textes semblables. Cette expérience porte, non seulement sur les dispositions elles-mêmes, mais également sur l'incidence de leur application pour des groupes particuliers qui sont souvent négligés, comme les personnes handicapées.⁵⁰

La mise en œuvre et le contrôle d'application des textes législatifs ne reçoivent pas toujours l'attention qu'ils méritent. Par exemple, lorsqu'une disposition législative prévoit la création d'un régime réglementaire, il faut penser aux pouvoirs dont les fonctionnaires compétents auront besoin pour en assurer le respect et obtenir les éléments de preuve nécessaires à la poursuite des infractions. Si une infraction comporte un élément moral, comment réussira-t-on à l'établir? L'infraction devrait-elle en être une de responsabilité stricte ou de responsabilité absolue? C'est ici que le conseiller législatif peut jouer un rôle utile en proposant des modèles inspirés d'autres textes législatifs et en les adaptant.

Une question qui arrive très souvent, mais fréquemment négligée, est comment un texte législatif devrait s'appliquer par rapport aux faits ayant lieu avant son entrée en vigueur. Ces questions (traitant de la transition d'un état juridique à un autre) peuvent parfois être résolues par les règles d'interprétation de la common law, mais leurs résultats sont souvent imprévisibles. Pour obtenir le résultat prévu avec certitude, les dispositions transitoires ont été édictées, soit dans une loi d'interprétation générale,⁵¹ soit dans un texte législatif en espèce. Le conseiller législatif a un rôle important de soulever ces questions avec ses chargés de projet et de les conseiller sur la meilleure façon d'en traiter pour éviter de l'incertitude.⁵² Ici, encore, le conseiller législatif peut s'inspirer de nombreux précédents afin de trouver les moyens d'assurer une transition sans faille entre l'ancien et le nouveau régime.

Enfin, le conseiller législatif joue un rôle dans la coordination des modifications législatives apportées à un texte par plusieurs autres. Étant donné la manière dont se déroule le programme législatif du gouvernement, il peut arriver que plusieurs projets de loi ou de règlement viennent modifier le même texte législatif. Dans ces circonstances, il est essentiel de coordonner les

⁵⁰ Voir D. Lepofsky and R. Graham, "[Universal Design in Legislative Drafting – How to Ensure Legislation is Barrier-free for People with Disabilities](#)" présenté à la Conférence de l'Institut canadien de l'administration de la justice sur la rédaction législative à Ottawa les 11 et 12 septembre 2008.

⁵¹ Voir, par exemple, *Loi d'Interprétation Act*, LRC 1985, c. I-23, arts. 43-44.

⁵² Pour un exemple malheureux d'un texte législatif édicté sans une disposition transitoire, voir *R c Chouhan* 2021 CSC 26, notamment au para. 86.

modifications afin qu'elles puissent entrer en vigueur selon un ordre approprié, au moyen de dispositions de coordination bien rédigées.

Gestion des risques juridiques

Au ministère de la Justice, la prestation des services juridiques est encadrée par la gestion des risques juridiques parce qu'on reconnaît qu'aucun avis juridique portant sur la manière dont les tribunaux trancheront une question ne procure une certitude absolue. Cette approche comporte trois composantes principales :

Cerner rapidement les problèmes et évaluer les risques juridiques potentiels.

Les clients, avec l'aide du Ministère, contrôlent leurs activités pour cerner les risques juridiques potentiels et évaluer le risque.

Éviter et atténuer les risques juridiques.

Pour éviter les problèmes juridiques, il faut prévoir les problèmes potentiels au cours du processus d'établissement des politiques, d'élaboration du programme ou pendant le processus législatif. Pendant cette étape hâtive, le Ministère travaille avec les ministères et organismes clients pour déterminer la meilleure façon de répondre aux problèmes stratégiques et à ceux de la gestion des programmes. Cela peut concerner les lois ou les règlements, mais la GRJ favorise également, lorsque cela est adéquat, des approches innovatrices qui peuvent permettre d'obtenir des résultats sans exiger des lois (c. à d. choix de l'instrument) ou faire croître la possibilité d'un contentieux.

Gérer les risques juridiques à mesure qu'ils surviennent.

Une fois qu'un risque juridique survient, le Ministère entreprend des mesures pour réduire les coûts potentiels (monétaires ou autres) qui pourraient découler du risque juridique. Cela comprend des mesures pour gérer de façon stratégique et efficiente le contentieux où les incidences potentielles découlant de décisions stratégiques à haut risque et peut comprendre des mesures comme les processus de règlement des différends.⁵³

⁵³ Voir Justice Canada, Division de l'évaluation, Gestion des risques juridiques au Ministère de la Justice, Évaluation formative, Rapport final, Octobre 2008, disponible à <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/08/grj-lrm/tdm-toc.html>.

Les avis juridiques comportent généralement une estimation de la probabilité (niveau de risque) qu'une décision défavorable soit rendue contre le gouvernement par les tribunaux, et on élabore souvent les mesures pour gérer un tel risque s'il se réalise.

Même si le rôle principal du conseiller législatif est de préparer un texte législatif qui mettra en œuvre les orientations gouvernementales, le risque que le texte n'y arrive pas complètement est toujours présent. Il peut se matérialiser de deux façons.

- Premièrement, la validité du texte peut être contestée devant les tribunaux au motif qu'il n'est pas conforme à la Constitution ou, dans le cas de la législation déléguée, à sa loi habilitante.
- Deuxièmement, le texte peut être interprété ou appliqué d'une façon contraire à l'intention de ses auteurs.

À ces risques s'ajoutent ceux qui découlent de nos relations avec d'autres pays et de l'application du droit international par les tribunaux internationaux. Enfin, les comités parlementaires, notamment le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation⁵⁴, jouent parfois un rôle révisionnel important en ce qui concerne les questions qui peuvent engendrer des risques juridiques.

L'on s'attend que les conseillers législatifs conseillent leurs chargés de projet sur tous les risques juridiques importants découlant de leurs textes et la façon par laquelle on peut les éviter, notamment par recours aux autres outils de mise en œuvre des orientations.⁵⁵ Ils travaillent en étroite collaboration sur la plupart des questions juridiques avec des conseillers juridiques du Ministère, en particulier ceux de la Section des droits de la personne qui se spécialisent dans les questions de la Charte. Les conseillers législatifs devraient également rédiger le texte d'une façon qui réduise les risques et essayer de convaincre les chargés de projet d'accepter de telles dispositions. S'ils ne réussissent pas, ils devraient veiller à ce que le niveau de risque soit porté à l'attention des hauts fonctionnaires et qu'il soit parfaitement compris.

Recours aux technologies de l'information

Au cours des dernières années, ordinateurs et traitements de textes ont ajouté une nouvelle dimension au rôle du conseiller législatif. Dans plusieurs administrations, les conseillers législatifs participent beaucoup plus directement que par le passé au formatage et à l'impression des textes législatifs. Ils sont tenus de préparer une version électronique des projets de lois ou

⁵⁴ Voir le site web du comité à <https://www.parl.ca/Committees/fr/REGS>.

⁵⁵ Note Loi et règlements : l'essentiel le chapitre 1.1 (Choisir les meilleurs outils) : <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/services/publications/lois-reglements-essentiel.html#pt1>.

règlement auxquels ils travaillent en suivant les codes préétablis qui déterminent les marges et les espacements. Ils ont à leur disposition une gamme d'outils électroniques pour effectuer des recherches et apporter des corrections à leurs ébauches, et ils peuvent avoir accès à d'autres bases de données, en particulier celles qui se retrouvent sur Internet. Plusieurs administrations rendent leur législation accessible électroniquement, ce qui élargit considérablement l'éventail des modèles à la disposition des conseillers législatifs.

Grâce aux technologies de l'information, les conseillers législatifs peuvent également puiser dans une masse considérable de documents de référence, par exemple les textes disponibles sur Nos Outils de La Direction des services législatifs. Notons également qu'aux Pays-Bas on a mis au point un système permettant d'intégrer toutes les directives de rédaction aux programmes de traitement de textes utilisés par les conseillers législatifs. Lorsque ces derniers rédigent un type particulier de disposition, ils sont automatiquement renvoyés, par hyperlien, à la directive applicable.

À la Direction des services législatifs, il arrive de plus en plus fréquemment que les conseillers législatifs soient amenés à rédiger en présence des chargés de projets qui leur donnent leurs instructions dans des salles équipées d'ordinateurs. On compte généralement quatre de ces appareils, un pour le rédacteur anglophone, un pour le rédacteur francophone, et deux pour les fonctionnaires du ou des ministères clients. Les conseillers législatifs modifient le libellé au fur et à mesure des discussions et les fonctionnaires en prennent connaissance sur-le-champ. Cette méthode a considérablement accéléré le processus de rédaction, mais elle est préoccupante quant aux conditions de travail stressantes et à la qualité des textes rédigés de cette façon. Ces préoccupations peuvent être réduites s'il est clair pour tous que les textes ainsi rédigés demeurent des ébauches tant que les conseillers législatifs n'en sont pas pleinement satisfaits.

Notons enfin que les technologies de l'information avaient permis le travail à distance pendant la pandémie COVID-19, regroupant les gens dans les espaces virtuelles et facilitant le partage de documentation. Même si ces outils existaient bien avant la pandémie, leur recours est maintenant normalisé et va probablement continuer largement. Ceux-ci ne permettent pas le niveau d'interaction des rencontres en personne, mais ils éliminent le temps de voyage et permet une participation qui serait logistiquement difficile autrement, sinon impossible.⁵⁶

Quels sont leurs collaborateurs ?

Comme noté au-dessus, les services législatifs travaillent de très proche avec les chargés de projets des ministères parrains ainsi que les agences centrales comme le Bureau du Conseil privé

⁵⁶ Voir A Logie and J Bucknall, "Reflections on Innovations and the Role of Legislative Counsel in the Drafting of Quarantine Act Emergency Orders during COVID-19" 2022-1 [The Loophole](#) (à venir).

qui coordonne les orientations gouvernementales. Les conseillers législatifs travaillent également avec les autres conseillers juridiques (ministériels et consultatifs) qui fournissent des conseils sur les questions juridiques que soulève les textes à rédiger.

Plusieurs services législatifs s'adjoignent des professionnels d'autres types pour travailler en étroite collaboration avec les conseillers législatifs et accomplir des tâches telle la correction d'épreuves que ces derniers assumaient auparavant. La plupart du temps, on retrouve ces professionnels dans des services plus vastes qui, en raison des économies d'échelle et des ressources disponibles, peuvent se permettre de confier certains aspects du travail des conseillers législatifs à d'autres.

La plupart des services emploient du personnel d'appui dont le rôle s'est récemment muté en service d'appui informatique du fait que les conseillers législatifs sont maintenant mieux formés dans ce domaine et rédigent à l'écran plutôt que sur papier.

Dans les administrations bilingues ou multilingues, on trouve souvent des traducteurs ou des jurilinguistes. On emploie des traducteurs dans les administrations où les conseillers législatifs ne rédigent que dans une seule langue, le texte étant ensuite traduit au cours des dernières étapes du processus rédactionnel. Les jurilinguistes travaillent dans les administrations où, comme à la Direction des services législatifs, les textes législatifs sont corédigés et où on doit assurer la concordance de deux versions du même textes rédigés en même temps. Les jurilinguistes aident les conseillers législatifs à produire des textes législatifs ou réglementaires de la meilleure qualité linguistique possible dans les deux langues officielles et ils veillent à la parfaite concordance de sens entre les deux versions.

Le personnel d'un service législatif comportera généralement du personnel qui effectue les travaux reliés plus directement à la publication des textes. À la Direction des services législatifs, ce personnel est regroupé dans un service où des réviseurs rédactionnels fournissent des services de révision. Ce service est de plus responsable de la publication officielle des lois fédérales sanctionnées et de la production des tableaux de référence afférents. Il s'occupe également de la codification administrative des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, et maintient une codification complète, indexée et à jour des copies maîtresses des lois et des règlements fédéraux.

Au Canada, les jurilinguistes et les réviseurs rédactionnels offrent un appui précieux aux conseillers législatifs en portant une attention particulière à l'intelligibilité des textes législatifs. Ces professionnels posent un regard détaché et neuf sur les textes produits et font bénéficier les conseillers législatifs de leurs compétences linguistiques, d'où l'importance que ces derniers accordent à leurs commentaires et à leurs conseils.

Il est parfois nécessaire de recourir à l'opinion d'experts sur des questions qui surgissent en cours de rédaction. Les membres d'un service législatif desservant l'ensemble d'une administration publique ont généralement accès à des conseillers qui travaillent dans des services

spécialisés situés à l'intérieur même de cette administration qui fournissent le conseil sur, par exemple, les questions constitutionnelles. La Direction des services législatifs comporte deux services spécialisés. L'un s'occupe de questions de droit privé et d'harmonisation des textes législatifs fédéraux avec le *Code civil* de la province de Québec et la common law des autres provinces et territoires. L'autre se concentre sur des questions juridiques et d'orientation plus générales ayant trait à la rédaction législative, comme l'interprétation des lois et la législation déléguée.

Les services législatifs et les conseillers législatifs suffisent-ils à la tâche?

Les conseillers législatifs sont les héritiers d'une grande discipline dont l'évolution s'est faite sur plusieurs siècles. Son objet principal est de bâtir et de maintenir à jour un système de droit écrit essentiel au bon fonctionnement de toute entité sociale et politique et au bien-être de ses membres.

Les divers aspects du rôle des conseillers législatifs que nous avons mis en lumière dans le présent article forment une liste impressionnante de tâches. On peut à bon droit se demander s'il est réaliste et même possible de rassembler dans un service législatif le personnel, les conseillers législatifs compris, capables d'accomplir des tâches si nombreuses. La réponse à cette question est encore moins certaine si l'on tient compte des conditions dans lesquelles la rédaction s'effectue : orientations et instructions incomplètes, courtes échéances, conditions dans les salles de rédaction où les conseillers législatifs doivent discuter avec les chargés de projet et, simultanément, formuler et consigner le résultat de ces discussions.

En dépit de ces défis, les services législatifs et les conseillers législatifs peuvent nourrir l'ambition d'assumer les responsabilités décrites dans cet article en tablant sur l'amélioration de leurs compétences, le développement de bonnes pratiques et l'utilisation de tous les outils de travail mis à leur disposition. Le succès dépend également des bonnes relations de travail, bâties sur la compréhension et le respect des rôles de chacun, que les conseillers législatifs entretiennent avec tous ceux qui participent à l'élaboration des textes législatifs, chargés de projet, jurilinguistes, réviseurs rédactionnels, conseillers des services consultatifs, membre des services informatiques et autres services d'appui.

Annexe 1 : Normes de services du Groupe des services rédactionnels et consultatifs

Section de la législation

CE QUE NOUS POUVONS FAIRE POUR VOUS

- Être à votre disposition pour vous aider à élaborer les orientations à mettre en œuvre, et vous conseiller à cet égard.
- Dès que la rédaction du texte de loi est autorisée par le Cabinet, vous faire part des nom et numéros de téléphone et de télécopieur des légistes affectés à votre dossier, et tâcher de ne pas modifier leur affectation.
- Convoquer les réunions de rédaction et vous informer régulièrement de l'état du dossier.
- Veiller à ce qu'un légiste qui travaille dans chaque langue officielle participe à toutes les réunions de rédaction.
- Collaborer avec vous pour fixer un échéancier raisonnable, compte tenu à la fois de la longueur et de la complexité du texte de loi et des priorités gouvernementales.
- Rédiger le texte de loi en temps opportun, compte tenu de l'échéancier, et vous informer sans délai de tout retard survenant en cours de rédaction.
- Rédiger un texte de loi juridiquement bien fondé, clair et complet qui réponde à vos besoins, et vous proposer des solutions aux problèmes, de droit ou de légistique susceptibles de survenir en cours de rédaction.

CE QUE NOUS ATTENDONS DE VOUS

- Terminer avant le début de la rédaction, dans la mesure du possible, l'élaboration des orientations à mettre en œuvre.
- Avant même d'obtenir l'autorisation du Cabinet pour la rédaction, assigner le projet à une équipe capable de travailler dans les deux langues officielles et dirigée par une personne habilitée à prendre des décisions en matière d'orientations ou ayant facilement accès à une telle personne.
- Être à la disposition des légistes pour donner des instructions de rédaction appropriées, notamment en participant aux réunions de rédaction.
- Veiller à ce que l'équipe que vous avez chargée du projet soit en mesure, à chaque réunion de rédaction, de discuter de la matière en profondeur dans les deux langues officielles.
- Nous consulter avant de fixer un échéancier pour l'achèvement du projet.
- Donner les instructions de rédaction et répondre aux questions des légistes en temps opportun, compte tenu de l'échéancier.
- Donner des instructions de rédaction claires et complètes qui répondent aux questions qui vous sont posées.

- Rédiger le texte de loi selon les règles et le génie de chaque langue officielle dans le respect des régimes juridiques de droit civil et de common law.
- Vous aider pendant l'étude parlementaire du projet de loi, notamment par la rédaction de motions d'amendement.
- Être accessibles en personne, par courrier électronique ou par messagerie vocale, pendant les heures ouvrables, ainsi qu'à tout autre moment convenu.
- Examiner minutieusement chaque version linguistique du texte, l'examen superficiel de l'une ou l'autre version n'étant pas suffisant.
- Nous avertir le plus tôt possible si vous entendez proposer des amendements au texte lors de l'étude parlementaire.
- Nous faire part de votre appréciation sur la réalisation du dossier, notamment en répondant au questionnaire sur la rétroaction du client que nous pourrions vous faire parvenir.

Sections de la réglementation

CE QUE NOUS POUVONS FAIRE POUR VOUS

- Fournir des conseils juridiques qui sont juridiquement bien fondés, clairs et complets et qui répondent à vos besoins.
- Rédiger des règlements à partir d'instructions et procéder à l'examen juridique des projets de règlement pour nous assurer qu'ils sont juridiquement bien fondés et répondent à vos besoins, et vous proposer des solutions aux problèmes de droit ou de légistique susceptibles de survenir en cours de rédaction.
- Rédiger le texte selon les règles et le génie de chaque langue officielle dans le respect des régimes juridiques de droit civil et de common law.
- Vous aider et vous conseiller quant à la validité des mesures réglementaires projetées au regard de l'habilitation légale.
- Dès réception de votre demande de rédaction et d'examen, vous faire part des nom et numéros de téléphone et de télécopieur des conseillers législatifs affectés à votre dossier, et tâcher de ne pas modifier leur affectation.
- Collaborer avec vous pour fixer des échéanciers réalistes en tenant compte de la longueur et de la complexité du texte, ainsi que des priorités gouvernementales.
- Rédiger et examiner le règlement en temps opportun, compte tenu de l'échéancier, et vous informer sans délai de tout retard survenant en cours de rédaction.
- Convoquer les réunions de rédaction et vous

CE QUE NOUS ATTENDONS DE VOUS

- Énoncer vos orientations avec clarté et précision, en portant à notre attention toute considération particulière à prendre en compte lors de la formulation d'avis juridiques ou de la rédaction du règlement.
- Donner des instructions de rédaction claires et complètes qui répondent à toute question soulevée.
- Examiner minutieusement chaque version linguistique du texte.
- Nous consulter quant aux mesures réglementaires projetées et finaliser l'élaboration des orientations avant de nous donner des instructions de rédaction.
- Assigner le projet à une équipe capable de travailler dans les deux langues officielles et dirigée par une personne habilitée à prendre des décisions en matière d'orientations ou ayant facilement accès à une telle personne.
- Nous consulter avant de fixer l'échéancier du projet.
- Fournir vos instructions et répondre aux questions en temps opportun, compte tenu de l'échéancier convenu.
- Être à la disposition des conseillers

informer régulièrement de l'état du dossier.

- Veiller à ce qu'un conseiller législatif qui travaille dans chaque langue officielle participe à toutes les réunions de rédaction.
- Vous aider à gérer l'évolution de votre projet tout au long du processus réglementaire.
- Être accessibles en personne, par courrier électronique ou par messagerie vocale, pendant les heures ouvrables, ainsi qu'à tout autre moment convenu.

législatifs pour leur donner des instructions de rédaction appropriées, notamment en participant aux réunions de rédaction.

- Veiller à ce que l'équipe que vous avez chargée du projet ait les connaissances nécessaires pour être en mesure, à chaque réunion de rédaction, de discuter de la matière en profondeur dans les deux langues officielles.
- Nous faire part de vos besoins tout au long du processus de rédaction et d'examen.
- Nous faire part de votre appréciation sur la réalisation du dossier, notamment en répondant au questionnaire sur la rétroaction du client que nous pourrions vous faire parvenir.

Annexe 2 -- Lois et règlements de qualité : caractéristiques fondamentales

On trouvera ci-dessous les principes qui guident la Direction des services législatifs dans la rédaction des projets de loi et de règlement. Certains de ces principes sont tirés du *Protocole canadien de rédaction législative* établi par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada.

Expression exacte des orientations

Les deux versions linguistiques de ces projets – identiques sur le fond – confèrent un effet juridique aux orientations voulues.

Juridiquement bien fondés

Bien fondés en droit, ils reflètent les principes généraux du droit, sont compatibles avec les systèmes juridiques et textes législatifs auxquels ils se greffent et tiennent compte de ce qui suit :

- la Constitution, notamment la Charte canadienne des droits et libertés;
- les lois à valeur quasi constitutionnelle (par exemple : la *Déclaration canadienne des droits*);
- le droit civil et la common law;
- le droit international et les obligations internationales du Canada;
- les droits – ancestraux ou issus de traités – des autochtones;
- les lois supplétives (par exemple : la Loi sur la gestion des finances publiques ou le Code criminel);
- les autres textes (fédéraux, provinciaux et territoriaux) applicables au même domaine;
- la loi habilitante (s'il s'agit de règlements).

Rédigés en fonction des besoins des lecteurs

D'un style simple, clair et concis, ils expriment la règle de droit le plus naturellement possible dans chaque langue officielle avec le degré de précision nécessaire.

- Organisation
 - le texte procède du général au particulier, de la règle à l'exception et du plus important

au détail;

- les dispositions qui décrivent un processus ou une chronologie en suivent l'ordre;
 - le texte comporte des éléments qui permettent de repérer efficacement l'information recherchée, notamment un sommaire, une table des matières, des titres, des intertitres et des notes marginales;
 - le titre indique brièvement le contenu du texte et les intertitres et notes marginales reflètent le lien qui existe entre les éléments qu'ils résument et le reste du texte;
 - s'il faut en décrire l'objet, celui-ci figure dans un article plutôt que dans un préambule.
- Syntaxe
 - les phrases sont aussi brèves que le permettent la clarté et la précision de l'énoncé;
 - les articles traitent d'une seule idée ou d'un groupe d'idées étroitement liées mais peuvent, au besoin, comporter plus d'une phrase;
 - les alinéas sont réservés aux cas où ils améliorent la clarté du texte; les sous-alinéas et autres subdivisions inférieures sont employés avec circonspection;
 - le texte évite les énumérations interrompues et les enjambements;
 - sauf exception, le verbe porteur du sens principal s'emploie au présent de l'indicatif;
 - le texte privilégie la voix active;
 - il fait un usage parcimonieux des renvois internes;
 - il préfère le singulier au pluriel.
 - Terminologie
 - le texte n'emploie de termes techniques que si la précision l'exige;
 - il évite les redondances et les archaïsmes;
 - il fait un usage prudent des néologismes;
 - il évite les latinismes, anglicismes et autres xénismes (l'expression d'origine étrangère qui a été intégrée au vocabulaire français courant ou spécialisé, donc francisée, ne constitue plus un xénisme);

- il n’exprime pas la même notion au moyen de termes différents;
 - il n’emploie pas le même terme dans des acceptions différentes, à moins que le contexte n’indique clairement le sens à donner et qu’il n’existe aucune solution de rechange.
- Définitions
 - les définitions sont utilisées avec parcimonie;
 - elles ne comportent pas d’élément de fond;
 - elles ne donnent pas aux termes définis un sens artificiel.

Annexe 3 : Rôles des rédacteurs en matière d'orientations

Généralités

Il incombe aux chargés de projet de fournir des instructions sur les orientations et les objectifs législatifs à exprimer. Le rôle premier des légistes est de traduire en forme législative ces orientations et objectifs qui, idéalement, auront été entièrement communiqués dans les instructions de rédaction qui leur sont fournies. En pratique, toutefois, le cas est plutôt rare. Le légiste est souvent appelé à combler les lacunes qui subsistent dans les orientations et objectifs énoncés. Il peut jouer ce rôle avant ou après l'approbation des orientations et des objectifs par le Cabinet.

Rôle antérieur à l'approbation des orientations générales

Les légistes interviennent généralement au chapitre des orientations après que le Cabinet s'est prononcé, dans le rapport de décision, sur les grandes lignes de la mesure. Il arrive cependant qu'on les consulte avant cette étape, notamment au stade de l'élaboration du mémoire au Cabinet. La perspective des légistes peut en effet être très précieuse (par exemple, en soulignant que la première condition d'une rédaction en termes clairs et simples est un objectif simple). Ce type d'intervention permet également aux légistes de mieux comprendre les orientations qu'ils devront exprimer dans le texte législatif. Il demande toutefois beaucoup de temps et risque de compromettre le recul et l'impartialité dont a besoin le légiste pour communiquer efficacement la règle de droit.

Rôle postérieur à l'approbation des orientations générales

Même après l'approbation par le Cabinet de l'objectif recherché, le rôle du légiste en matière d'orientations peut exiger beaucoup de temps. D'importantes questions peuvent ne pas avoir été réglées ni même soulevées lors des réunions du Cabinet. En outre, la tendance à rencontrer les légistes dans une salle de rédaction où ces derniers doivent à la fois prendre part à la discussion et modifier leur texte au fur et à mesure que se précisent les orientations constitue une contrainte d'autant plus grande que celles-ci sont mal arrêtées. Comment le légiste peut-il faire face à la tâche? Voici quelques principes directeurs :

- L'élaboration des politiques relève des chargés de projet, et non des légistes. Ceux-ci peuvent les aider à envisager les différentes options, mais non à en choisir une;

- Le temps de rédaction ne devrait pas être utilisé pour explorer un ensemble de possibilités distinctes et complexes. Si, au cours d'une rencontre de rédaction, il devient évident que les chargés de projet ne s'entendent pas sur l'orientation à adopter sur un point donné, la question devrait être reportée et le désaccord réglé ailleurs;
- Même si on leur en fait la demande, les légistes devraient s'abstenir de rédiger des variantes en raison d'un désaccord ou d'une hésitation de la part des chargés de projet. On doit d'abord s'entendre sur les orientations à adopter et ensuite procéder à la rédaction, non l'inverse;
- Les légistes ne devraient pas accepter de rédiger une disposition à la demande des chargés de projet « seulement pour voir de quoi elle aurait l'air ». C'est le principe qui devrait être arrêté, non la présentation;
- Il n'appartient pas aux légistes de défendre les orientations du ministère parrain devant les objections des autres ministères. Ils peuvent tenter de préciser les choses, mais devraient demeurer neutres dans la mesure du possible. La médiation en cas de conflit entre ministères relève du Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller;
- Les légistes ne devraient pas hésiter à consulter leurs collègues du ministère de la Justice ou d'autres ministères pour régler une question. L'examen de celle-ci devrait être reporté jusqu'à l'obtention de l'aide nécessaire;
- Lorsqu'ils comparaissent devant des comités parlementaires, les légistes devraient limiter leurs commentaires aux questions de rédaction et ne pas tenter d'expliquer ou de défendre les orientations qui sous-tendent le projet de loi.

Annexe 4 : Liste des lois fédérales d'application générale

Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels

Ces lois régissent la communication de renseignements dont le gouvernement est dépositaire. Elles sont particulièrement importantes lorsqu'une disposition législative interdit ou exige la communication de tels renseignements. L'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information* l'emporte sur toute disposition d'une loi limitant l'accès aux renseignements du gouvernement, sauf s'il s'agit d'une exception prévue à l'annexe II. Aucune nouvelle loi ne peut d'ailleurs comporter de disposition allant à l'encontre des deux lois mentionnées ci-dessus sauf s'il peut être établi que l'écart est fondé sur une distinction légitime. Avant d'inclure une disposition qui limite ou étend l'accès aux renseignements en cause dans ces lois, le rédacteur devrait consulter la Section de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Loi canadienne sur les droits de la personne et Loi sur les langues officielles

Ces lois protègent les droits fondamentaux des individus, notamment les droits linguistiques. Il s'agit de lois quasi constitutionnelles dont les dispositions l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

Code criminel et Loi sur les contraventions

Ces lois offrent un cadre administratif applicable aux infractions créées par les lois fédérales. Ce cadre comprend les pouvoirs d'enquête et les mécanismes régissant les poursuites ou autres mesures visant les infractions.

Loi sur la preuve au Canada, Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif et Loi sur les Cours fédérales

Ces lois visent les procédures judiciaires découlant de l'administration des lois fédérales ou intéressant l'État fédéral.

Loi sur la gestion des finances publiques

Cette loi vise les affaires financières du gouvernement du Canada, y compris la collecte et la dépense des deniers publics. Elle établit également un cadre de responsabilité pour les sociétés d'État. Le rédacteur doit porter une attention particulière aux articles 11, 41 et 87, qui prévalent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

Loi d'interprétation

L'objet des lois d'interprétation est d'éviter la répétition dans le corpus législatif de dispositions communes à tous les textes. C'est pourquoi le paragraphe 3(1) de la *Loi d'interprétation* fédérale prévoit qu'elle s'applique, « sauf indication contraire », à toutes les lois et à tous les règlements. On y trouve des dispositions régissant les matières suivantes :

- Effet des textes dans le temps et dans l'espace (art. 5 à 8)
- Interprétation (art. 8.1 à 34.1). Terminologie de la common law et du droit civil; permanence de la règle de droit; obligations et pouvoirs; effet « remédiateur » de la loi (solution de droit); non-obligation de l'État; pouvoirs des personnes morales; majorités et quorum; mandat et pouvoirs des fonctionnaires publics; calcul des délais; genre et nombre
- Définitions de termes courants (art. 35 à 39) tels « loi », « résolution de ratification », « année civile », « Canada », « contravention », « gouverneur en conseil », « mois », « résolution de rejet », « serment », « personne », « province », « juridiction supérieure » ou « cour supérieure », « territoire », « année »
- Mentions et renvois (art. 40 et 41). Manière de citer les lois et les règlements et de renvoyer à leurs dispositions
- Abrogation et modifications (art. 42 à 45). Pouvoir de modifier ou d'abroger les lois; effets de l'abrogation pure et simple ou de l'abrogation avec remplacement de texte.

Les rédacteurs ne doivent jamais perdre de vue les dispositions de la *Loi d'interprétation* et ils ne doivent s'en écarter que s'ils ont des motifs particuliers de le faire.

Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique

En vertu de cette loi, le gouverneur en conseil peut réorganiser la fonction publique. Il peut notamment créer et regrouper des ministères, de même que réaffecter les ministres.

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et Loi sur la pension de la fonction publique

Ces lois visent l'emploi des fonctionnaires, y compris le recrutement, le congédiement et la négociation des conditions d'emploi.

Loi sur les océans

Cette loi vise l'application du droit canadien dans les zones extracôtières canadiennes.

Loi sur la publication des lois, Loi sur les textes réglementaires et Loi sur la révision des lois

Ces lois régissent la promulgation des lois fédérales.

Le rédacteur doit connaître ces lois qui touchent des questions qui se rencontrent fréquemment en rédaction législative. Quelques-unes d'entre elles contiennent des règles supplétives qu'il n'est pas nécessaire de reprendre dans d'autres lois. Par exemple, le *Code criminel* contient les règles applicables aux enquêtes et à la poursuite des infractions tandis que la *Loi sur les océans* vise l'application des règles du droit canadien dans les eaux territoriales du Canada.