

Caractéristiques principales de la filière législative fédérale

Robert C. Bergeron, c.r.*

Voilà un titre qui annonce beaucoup. Il me faut en quelques pages décrire comment les lois fédérales sont élaborées, identifier les intervenants les plus importants et décrire l'organisation de chaque groupe de spécialistes. Il me faut aussi souligner les aspects qui pourraient, selon mes estimations, susciter un intérêt plus grand chez mes collègues, juristes de la fonction publique québécoise. Tout un programme.

La filière législative fédérale est «régie» par la Directive du Cabinet sur l'activité législative. Cette directive a été établie récemment, en mars 1999. Elle s'inscrit dans une série de directives de même nature établies au fil des ans par le Cabinet et ce, depuis une cinquantaine d'années. En plus de donner les principales règles internes applicables à la filière législative, elle traite également de la filière réglementaire, soulignant ainsi – et cet aspect est important – les rapports très étroits qui doivent exister entre l'élaboration de la loi et celle du règlement.

Pour mieux expliquer comment les projets de loi fédéraux sont rédigés, je commence par préciser: la filière législative, c'est l'ensemble des étapes qui vont de la naissance d'une idée à concrétiser par une loi jusqu'à l'entrée en vigueur.

À l'intérieur de la filière législative, je distingue la filière rédactionnelle et la filière parlementaire. La rédaction n'est qu'une des étapes. Il ne faut pas confondre les premiers stades de développement d'une idée, avec la rédaction législative. Rédiger une loi, c'est trans-

* Avocat général principal, section de la législation, ministère de la Justice du Canada.

former des orientations établies – et non une idée vague – en un projet de loi complet, conforme au droit en vigueur et propre à mettre en œuvre ces orientations.

Je limite aussi l'objet de mon exposé d'une autre façon: je ne traite que des projets de loi publics d'origine gouvernementale. Les projets de loi privés sont rédigés par les légistes du Sénat et les projets de loi publics d'origine parlementaire sont rédigés par les légistes du Sénat ou de la Chambre des communes.

Voici comment on pourrait résumer la filière rédactionnelle:

La rédaction des lois fédérales est, dans l'administration fédérale, centralisée et organisée. Les lois sont rédigées par des rédacteurs professionnels qui rédigent les deux versions officielles simultanément et en tenant compte des deux systèmes de droit du pays, la common law et le droit civil. Nos méthodes de rédaction visent non seulement à produire des projets de loi de la plus haute qualité possible, mais aussi à mieux gérer le programme législatif du gouvernement et le corpus législatif dans son ensemble.

Étudions en chacun des éléments.

Rédaction professionnelle

Il existe dans l'administration fédérale comme dans celle des provinces un service de la législation chargé de l'élaboration des projets de loi. Les méthodes de travail fédérales et provinciales diffèrent et je vous demande de ne pas oublier que je ne traite que du service fédéral.

Pour mettre en œuvre les décisions du gouvernement, les décisions du Cabinet, on charge de la rédaction un spécialiste, le rédacteur, dont les fonctions sont différentes de celles des conseillers juridiques des ministères et organismes chargés de l'élaboration des orientations et de la mise en œuvre des lois.

Le rédacteur est un avocat ou un notaire qui consacre sa carrière à la législation; le rédacteur aide les autres spécialistes de l'État à rédiger un projet de loi de la plus haute qualité possible en vue de son approbation par le Cabinet et de son dépôt au Parlement.

La Direction des services législatifs du ministère de la Justice du Canada est formée de la Section de la législation, de la Section de

la réglementation, du Service de jurilinguistique, du Service de révision et de publication des textes législatifs et des Services informatiques.

La Section de la législation est composée d'une trentaine de rédacteurs; cependant, compte tenu du bilinguisme officiel dans l'administration publique fédérale, chaque dossier est confié à deux rédacteurs, un anglophone et un francophone. Il n'y a donc jamais plus de 15 dossiers en cours de rédaction en même temps.

Le Service de jurilinguistique est formé de spécialistes de la langue juridique, dont la mission fondamentale consiste à aider les légistes et les réglementaristes à exprimer la règle de droit de la meilleure façon possible. Les jurilinguistes conseillent les légistes et les réglementaristes sur tout ce qui concerne la formulation des projets de loi et des textes réglementaires, notamment en ce qui a trait au style, à la terminologie et à la phraséologie propres à la rédaction législative et aux sujets traités. Ils révisent systématiquement, sur les plans comparatif et jurilinguistique, les versions française et anglaise des projets de loi et des textes réglementaires élaborés à la Direction des services législatifs. Ils assurent ainsi la concordance des deux versions des textes législatifs et réglementaires, ainsi que la qualité linguistique de chacune. Le service compte actuellement un coordonnateur, qui est aussi légiste, un jurilinguiste-conseil et cinq jurilinguistes.

Une loi est un modèle. Une loi est un moule. Le moindre défaut y devient donc un vice impardonnable car la force d'attraction du texte de la loi est telle que toute erreur, tout emprunt injustifié, tout flottement terminologique prendront rapidement une patine que l'autorité de la règle recouvrira de sa légitimité. Le texte législatif sera perçu comme imposant aux utilisateurs à la fois la règle de droit et son énoncé fautif.

Comme le disait avec justesse Jacques Lagacé, jurilinguiste au ministère de la Justice du Québec, lors d'un séminaire sur l'interprétation des lois donné à Kyiv, au ministère de la Justice de l'Ukraine en février 1998 dans le cadre du Programme canado-ukrainien sur la rédaction législative:

Pourquoi le linguiste est-il important? Parce que, de par sa profession, il s'intéresse à la langue en elle-même: c'est un spécialiste de la forme, et, normalement, il a une habileté particulière à manier les concepts, à exprimer des idées, quelles qu'elles soient, dans la mesure, bien

entendu, où il est soutenu dans son travail par un spécialiste du fond. Il n'est pas question pour lui de se substituer au rédacteur législatif, mais il peut grandement l'aider à améliorer divers aspects de son texte, en particulier, outre la grammaire, la syntaxe, la ponctuation:

1. la structure et l'organisation des idées;
2. la simplicité de l'expression, par un meilleur choix de concepts et par des procédés linguistiques divers;
3. la terminologie (et le vocabulaire de façon générale), notamment en faisant des recherches qui assureront une plus grande justesse des termes utilisés dans la loi.

Par ailleurs, le linguiste étant un spécialiste de la langue, il a normalement un sens aigu des nuances que celle-ci exprime.

Les jurilinguistes se tiennent au courant de l'évolution de la langue française – en général et dans le domaine du droit – et veillent à la francité du projet de loi. Leurs recommandations n'ont toutefois pas force obligatoire et le rédacteur reste maître de son dossier. La justesse de leurs interventions et leur très haute compétence ont toutefois toujours réussi à empêcher les conflits et ont amené une amélioration considérable de la qualité des lois fédérales.

Le Service de révision législative fournit des services de révision et autres services parajuridiques dans les deux langues officielles à la Section de la législation et à la Section de la réglementation. Il se compose de 17 réviseurs législatifs et parajuristes et d'une adjointe. Il rédige les proclamations et les commissions, et contrôle la réimpression des projets de loi tout au long du processus parlementaire, notamment en ce qui touche la vérification des amendements apportés par les comités parlementaires. En outre, le service conserve les originaux de toutes les lois et de tous les règlements fédéraux et en fait la mise à jour. Il prépare la version dite «sanctionnée» des lois, le *Tableau des lois d'intérêt public et des ministres responsables*, le *Tableau des lois d'intérêt privé*, la partie III de la *Gazette du Canada* ainsi que les recueils des *Lois du Canada*, et en supervise l'impression. Le service prépare les codifications administratives des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*. Le Service de révision législative est le seul responsable, pour tout le gouvernement fédéral, de la publication officielle des lois du Parlement après la sanction royale et de certains tableaux de référence.

Sur le plan linguistique, l'intervention du réviseur rédactionnel s'effectue dans une perspective de détection et de correction des

erreurs, incohérences et lacunes du texte dont il est saisi ou des dérogations aux modèles établis et attestés.

Le service compte actuellement le réviseur législatif en chef, deux parajuristes principaux, quatre parajuristes et huit réviseurs législatifs.

Pour améliorer la qualité d'un produit, il faut étudier son mode de production, déterminer les étapes, les confier aux meilleurs spécialistes possible et veiller à ce que chacun s'acquitte de ses responsabilités propres et connaisse bien celles des autres.

La rédaction législative ce n'est surtout pas le travail d'un vieux scribe enfermé dans un donjon, auquel on passe une commande en la glissant sous la porte et qui donne un texte fini tiré de sa sagesse. C'est un travail d'équipe, je devrais dire un travail d'équipes.

En raison de la nature particulière de l'écriture législative, il est illusoire de croire que celui qui sait écrire peut écrire un projet de loi.

Il faut bien déterminer les concepts avant de tracer les mots; cela est particulièrement vrai dans le cas de l'écriture normative.

La nature de la communication législative est particulière: le nombre de lecteurs est indéterminé, à la limite il correspond à la totalité des citoyens; le moment de la lecture est indéterminé également, la loi reste en vigueur et peut surgir dans un avenir plus ou moins éloigné pour régler une situation ou, malheureusement, être la cause d'un litige; l'auteur ne peut s'expliquer, il ne peut reprendre et modifier son propos au fur et à mesure de l'énoncé; l'auteur est multiple: c'est un être fictif, le Législateur, dont la parole se veut univoque, malgré l'imprécision normale des mots, malgré les glissements de sens que le temps lui-même peut apporter.

Enfin le texte de loi est présumé connu, nul ne pouvant invoquer l'ignorance de la loi, et, aspect le plus sévère, l'inobservation est passible de sanctions.

C'est une écriture hautement spécialisée. C'est l'art de s'adresser à l'avenir, c'est l'art de s'adresser à la multitude. Le travail du légiste, c'est le monde de la légistique, mot nouveau, du moins au Canada, même si la réalité est ancienne.

La légistique c'est d'abord un regard différent sur le droit. Alors que tous nous avons été formés dans un esprit contentieux, attentif à

la jurisprudence dans ce qu'elle a de définitif quant aux droits des parties, nous avons souvent laissé à l'extérieur de notre étude la lecture de la norme, sa genèse et son application, tant par les administrations que par les juridictions.

La légistique c'est l'étude de la production des lois en vue de mieux gérer cette activité importante de l'État moderne.

Elle étudie les meilleurs moyens d'améliorer à chaque étape la qualité formelle et substantielle de la norme, prise isolément et vue dans ses rapports avec l'ensemble du corpus.

Pour l'aider dans son travail de perfectionnement, elle invite les spécialistes de:

- l'informatique;
- la linguistique;
- la production de textes écrits.

Elle soumet le processus normatif lui-même à des normes: la forme des textes, les dispositions courantes, les processus de consultation, obligatoire ou facultative. Car c'est la perfection qu'elle vise.

La Loi, résultat suprême de ses travaux, devrait être parfaite puisqu'elle est la voix du Souverain et règle la vie des hommes en société. La légistique étudie aussi, dans ses rapports avec l'étude parlementaire des projets de loi, les méthodes de gestion du programme législatif et de présentation formelle des normes à approuver pour que le texte adopté soit conforme à la volonté du Législateur.

Enfin, elle étudie comment gérer le corpus des lois adoptées:

- comment *corriger* les erreurs;
- comment *réviser* les textes existants;
- comment en *retrancher* les textes abrogés, désuets et inapplicables;
- mais surtout, comment amener les modifications voulues à *s'intégrer* correctement au corpus.

La légistique donne naissance à la légisprudence. C'est l'ensemble des textes normatifs, des commentaires que leur étude et leur application suscitent et de cet aspect des décisions des tribunaux qui porte sur les défauts de confection de la norme et sur les propositions de correction de ces décisions, explicitement ou non. En font également partie tous les guides, manuels, aides à la rédaction, règles et autres conseils que créent les administrations, du premier ministre au chef d'une équipe de révision d'un journal officiel.

C'est un monde un peu délaissé qui susciterait encore plus l'étude si ses effets sur la loi elle-même étaient mieux connus

La loi n'est plus immuable. Le texte de loi d'aujourd'hui est une version transitoire entre celui d'hier qu'il vient de remplacer et celui de demain qui le modifiera, le remplacera complètement ou l'intégrera dans une autre loi de portée plus large. La filière législative est une roue. Le rédacteur est le Sisyphe du monde juridique moderne. La sanction royale ne sonne pas la fin du processus. Les lois ne peuvent pas tout simplement s'empiler.

De la même manière que les couches géologiques d'un terrain se superposent les unes aux autres, ajouter une nouvelle loi à l'ensemble des lois en vigueur au lieu de modifier, réviser, ajuster et parfaire les éléments pertinents du corpus législatif rend cet ensemble encore plus difficile à comprendre. Il peut être tentant de faire une nouvelle loi au lieu de n'apporter que des modifications à une loi existante. L'homme politique est sensible à pareille tentation car les pressions qui sont exercées sur lui l'invitent trop souvent à intervenir en force et de façon spectaculaire dans l'ordonnement juridique de l'État.

Il faut enfin reconnaître que *De minimis curat lex*. Vous avez bien lu. Je n'ai pas mis le mot «non»: la loi est partout et il ne faut pas, par une mauvaise gestion, créer une inflation législative, c'est-à-dire non seulement une augmentation du nombre, mais aussi, et surtout, une perte de valeur de la loi.

L'État est donc obligé *d'organiser le corpus législatif*: la présentation de tous les projets de loi et leur structuration, le contrôle des rapports entre chacun et avec les lois existantes, l'émondage des dispositions, parfois même des lois entières, dont l'inutilité ou la caducité est démontrée et la restructuration des lois en vigueur peuvent alors être confiés à des spécialistes dont le rôle est distinct de

celui du Législateur et dont l'intervention professionnelle vise à garder ouverte la communication entre le Législateur et les sujets de droit.

Une meilleure gestion du corpus législatif ne pourra jamais en elle-même garantir de meilleures lois – cette dernière expression étant d'ailleurs sujette à caution, compte tenu de sa valeur connotative. Mais elle permettra à celui qui édicte la loi, le Souverain, et à celui qui s'y conforme, le citoyen, de se comprendre, celui-ci en connaissant ses droits et obligations, celui-là en déterminant les règles de droit à changer ou à abroger, ainsi que les questions qui appellent son intervention.

Le rédacteur n'est pas seulement celui qui s'occupe de la mise en forme du texte législatif: cette expression est beaucoup trop limitative.

C'est un professionnel du droit dont la tâche est non seulement de concevoir et de rédiger le texte mais aussi d'en vérifier:

- la conformité constitutionnelle, notamment du point de vue de la séparation des pouvoirs et de sa compatibilité avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*;
- la conformité aux lois d'application générale (p. ex. la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur le multiculturalisme*, le *Code criminel*, la *Loi sur les langues officielles*);
- la conformité avec les traités internationaux conclus par le Canada (p. ex. Accord de libre-échange);
- la conformité avec les politiques générales du Canada, notamment, les directives sur la conservation des documents, la politique du ministère de la Justice intitulée *Le droit pénal dans la société canadienne*;
- l'intégration au corpus législatif.

Il veille également aux rapports entre loi habilitante et règlement habilité. La Directive du Cabinet de mars 1999 est très claire sur ce point: les projets de règlement doivent être élaborés en même temps que le projet de loi. Il faut éviter la situation où un règlement

ne pourrait être pris parce que les pouvoirs réglementaires sont inadéquats ou incomplets.

Le rédacteur est un généraliste du droit qui doit cependant connaître très bien certains domaines, notamment le droit de la sanction, le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit parlementaire. Non comme les spécialistes de chaque domaine, mais suffisamment pour voir venir les problèmes et décider d'obtenir l'avis de ces spécialistes.

Monopole

La Section de la législation du ministère de la Justice du Canada est investie du monopole de la rédaction législative.

La démarche canadienne est de tradition britannique. Cela appelle quelques notes historiques. Le groupe des *Parliamentary Counsels* a été créé à Londres en 1868 mais certains en souhaitaient la constitution depuis bien des années. Au Canada, la rédaction législative n'a pas toujours été centralisée.

Même si, entre 1867 et 1920 environ, le personnel des deux chambres s'occupait de la rédaction législative, il semblerait que, à compter de 1927, il ne restait que deux personnes à la section des lois de la Chambre des communes et une seule au Sénat. Les ministres ont donc pris l'habitude de faire rédiger leurs projets de loi par le personnel de leur ministère, ce qui a évidemment entraîné une absence marquée d'uniformité, des variations de qualité, des contradictions entre les projets de loi et des conflits entre projets de loi et lois existantes.

Vers la fin des années 30 et surtout au cours de la Seconde Guerre mondiale, on a pris l'habitude de consulter le ministère de la Justice sur la teneur des projets de loi à présenter au Parlement. Des avocats du ministère se sont «forgé» ainsi une spécialité, tant et si bien que cette consultation est devenue normale, puis obligatoire.

C'est ici le point crucial de l'histoire de la Section de la législation: ce monopole que nous exerçons sur la rédaction des projets de loi d'origine gouvernementale n'a pas été «imposé» d'en haut, mais est le résultat d'une évolution. Bien avant que le mantra «service aux clients» ne devienne à la mode, c'est en aidant les autres ministères à formuler le projet de loi capable de concrétiser dans la législation canadienne les orientations choisies que des juristes comme Driedger

ont créé la Section, dont l'existence et le rôle devaient être confirmés par une série de directives du Cabinet.

La première de ces directives est prise le 1^{er} octobre 1947. Elle rend obligatoire la consultation du ministère de la Justice sur les projets de loi gouvernementaux. Le ministère responsable peut soit soumettre son projet au ministère de la Justice, soit donner les instructions nécessaires à sa rédaction. Cette officialisation du rôle de la Législation est à nos yeux son acte de naissance.

La situation n'est pas pour autant parfaite: il arrive qu'on demande aux rédacteurs du ministère de rédiger un projet de loi sans que ses orientations n'aient été approuvées par le Cabinet. En 1948, une nouvelle directive rend obligatoire la préparation d'une note au Cabinet avant qu'un projet de loi ne puisse être rédigé. Elle précise non seulement que le ministère qui souhaite qu'un projet de loi soit rédigé est tenu de préparer d'abord une note au Cabinet, mais également que la note ne doit pas adopter la forme d'un projet de loi. Elle est confirmée en 1950.

Entre 1950 et 1999, plusieurs directives du Cabinet confirment et refondent les règles applicables à la filière législative. La dernière, celle de mars 1999, tout en insistant sur l'importance du bilinguisme et du bijuridisme, souligne la nécessité d'unir élaboration de la loi et élaboration de ses textes d'application.

Séparation entre contenu et forme

La rédaction des projets de loi d'origine gouvernementale – c'est-à-dire de la très grande majorité des projets soumis au Parlement fédéral – étant ainsi confiée à des rédacteurs spécialisés, il existe une séparation entre *le point de vue* du fond et celui de la forme.

J'ai employé le terme «point de vue», car la ligne qui sépare le fond de la forme est davantage une zone de brouillard qu'une frontière clairement tracée: le rédacteur ne peut donc échapper complètement au processus de détermination des orientations.

Il est vrai que le rédacteur influence la loi même s'il ne détermine pas la politique et c'est normal, voire souhaitable.

L'écriture est un procédé graphique qui fixe le langage articulé. Elle réalise la pensée en la coulant dans le réel et en l'organisant. Ce faisant, elle la forme. Elle ne transcrit pas. L'écriture est elle-même

pensée. Il ne s'agit pas de recopier sur la feuille ou sur l'écran l'idée que l'on dépose sur la table. L'écriture est une technique matérielle, mais c'est aussi une technique de concrétisation et de formation de l'idée. Le rédacteur n'est cependant jamais laissé à lui-même pour choisir le contenu de la loi, car nous vivrions alors sous le règne des technocrates.

Il ne faut pas confondre filière législative et filière rédactionnelle. La seconde fait partie de la première. Il ne faut *pas* que les documents rédigés à l'intention des ministres avant que la rédaction ne commence *aient la forme d'un texte de loi*. La Directive du Cabinet de mars 1999 sur l'activité législative est très claire sur ce point:

Les instructions de rédaction devraient être annexées à la note au Cabinet. Elles ne doivent cependant pas prendre la forme d'un avant-projet de loi. Leur objet est de faciliter l'étude de la proposition législative du point de vue des orientations et des objectifs, et d'encadrer la rédaction du projet. Sauf dans de très rares cas, les instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi ne sont pas utiles. Il se peut que la tâche de réunir l'information à inclure dans les instructions de rédaction prenne beaucoup de temps. Mais le sérieux des discussions à cette étape permettra d'en arriver à une meilleure estimation du temps nécessaire à la rédaction du projet de loi, ce qui est essentiel à la planification et à la gestion du programme législatif du gouvernement.

La raison principale pour laquelle la note au Cabinet doit être approuvée avant que la rédaction du projet de loi ne commence est la nécessité d'utiliser de la façon la plus efficace possible les ressources rédactionnelles. Sans cette exigence interne, les rédacteurs perdraient beaucoup de temps à rédiger des projets de loi qui par la suite seraient rejetés ou modifiés de façon importante par le Cabinet.

De plus, la rédaction prématurée d'un avant-projet est souvent une perte de temps et une source d'erreur. Il faut savoir ce que l'on veut dire et faire un plan avant de commencer à écrire. D'ailleurs, les premiers brouillons d'un rédacteur d'expérience sont souvent de longues listes de questions adressées aux chargés de projet. Cette façon de faire permet aux ministres de se concentrer sur les questions de fond à régler. D'ailleurs, un bon rédacteur sait bien qu'il faut attendre avant de formuler une idée: les premiers brouillons contiennent plus de notes et de questions que d'articles. C'est pour la même raison que les articles des premiers brouillons ne sont pas numérotés: pour ne pas, même inconsciemment, enfermer le lecteur dans une séquence déterminée de règles et pour lui laisser la liberté d'en juger le déroulement logique.

Il est très intéressant de se rappeler le *Rapport du Comité du Barreau du Québec sur les techniques de législation*. Ce comité était présidé en 1985 par le professeur Pierre-A. Côté et on y lit l'affirmation très claire qui suit:

Le Comité considère que les membres du Conseil des ministres devraient d'abord donner leur accord au principe de la loi avant d'étudier le projet de loi proprement dit.

Loin de vouloir protéger l'esprit corporatiste du scribe, je ne peux que constater la présence troublante de la fascination du texte écrit et le danger très grand de vénération du mot qui empêche la critique de l'idée.

Qui plus est, même à supposer que l'idée soit valable sous sa forme ainsi dictée, la décision finale de rédiger le projet de loi ne laissera jamais le temps nécessaire aux rédacteurs: le projet est là, il n'y a plus qu'à l'imprimer et qu'à l'adopter, diront les ministres.

Cependant, le texte législatif est-il vraiment complet?

Pourra-t-il s'insérer convenablement dans le corpus législatif?

Cache-t-il des contradictions avec d'autres projets à l'étude?

Sa forme, peut-être séduisante, permettra-t-elle la consultation électronique selon le mode retenu pour l'ensemble des lois existantes?

Telle disposition particulière, par exemple en matière de délégation de pouvoirs, d'inspection ou de perquisition, si utile pour juger de la pertinence du schéma législatif envisagé, devra-t-elle nécessairement faire partie du texte de loi à soumettre au Parlement? Une loi d'application générale prévoit peut-être précisément le point visé par cette disposition et l'inclusion non justifiée d'une telle disposition ne peut qu'entraîner erreurs et confusion, à court ou à long terme.

Toutes ces questions qui relèvent de la fonction rédactionnelle n'ont pas à être discutées lors de la détermination de la politique à mettre en œuvre; elles doivent cependant l'être au moment de la rédaction du texte. Le rédacteur est d'abord un juriste dont les connaissances et l'expérience permettent de préciser la politique législative.

La rédaction législative professionnelle est un premier test que subissent les orientations choisies par le gouvernement. Les incohérences, illogismes et lacunes apparaissent et sont corrigés.

Le rédacteur est un conseiller en structures législatives: sa connaissance générale de la législation fédérale lui permet de proposer aux spécialistes du fond une façon de procéder, une organisation logique et une terminologie qui permettront une meilleure insertion de la loi en cause dans l'ensemble du droit canadien, comme l'architecte qui veille à l'intégration d'une nouvelle aile dans un bâtiment ou d'un nouvel immeuble dans un quartier.

Le rédacteur ne s'arroge pas le pouvoir de décision: il est au service du Cabinet, au service des ministères et des administrations chargés d'élaborer un projet de loi; il les «libère» en quelque sorte du fardeau d'établir le texte et leur permet de mieux concentrer leurs efforts sur la «substantifique moelle» de la loi à créer.

Les spécialistes, ou chargés de projet, qui doivent expliquer en détail les orientations aux rédacteurs, sont ainsi automatiquement obligés de les formuler avec plus de précision.

Établissement des priorités et du programme législatif par le bureau du Conseil privé

Avant qu'un rédacteur ne commence à rédiger, une décision du Cabinet doit avoir été prise. Elle ne le sera que si une note au Cabinet est signée par un ministre. C'est un peu comme si le ministre demandait à ses collègues d'approuver la décision que lui-même a prise.

La filière législative commence par la présentation d'une note au Cabinet, signée par le ministre responsable; après approbation, elle acquiert valeur de décision du Cabinet et est transmise en deux exemplaires à la Section de la législation. Les deux rédacteurs désignés préparent alors un avant-projet pour mettre en œuvre la décision et le soumettent aux chargés de projet qui, de leur côté, l'étudient avec l'aide de leurs propres collaborateurs et des autres fonctionnaires de leur ministère; ils donnent ensuite de nouvelles instructions aux rédacteurs qui préparent un deuxième avant-projet, puis un troisième... jusqu'à ce qu'une version satisfaisante soit établie. Cette version, une fois approuvée par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, est déposée en première lecture soit à la Chambre des communes, soit au Sénat.

Sauf exceptions – et elles sont très rares – les rédacteurs n'assistent pas aux réunions des comités parlementaires chargés de l'étude détaillée d'un projet de loi. Les motions d'amendement que le ministre responsable veut déposer devant un comité ou devant l'une des

chambres sont toutefois rédigées par les deux rédacteurs qui étaient chargés de la rédaction du projet de loi. Les rédacteurs révisent également les motions d'amendement que l'opposition dépose à l'avance devant un comité parlementaire et que le gouvernement entend accepter.

La rédaction législative est toujours prise entre deux feux: il faut produire un texte parfait, il faut produire un texte rapidement.

Certains rédacteurs disent que la rédaction législative est la transformation d'instructions confuses en un texte clair avant l'expiration d'un délai trop court.

Il faut cependant encadrer le flot des notes au Cabinet: le nombre de rédacteurs disponibles est limité et il faut utiliser les ressources des services législatifs de la façon la plus efficace possible.

Le premier aspect de la gestion du programme législatif est donc l'établissement des priorités:

C'est par ailleurs au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes qu'il incombe de suivre de près l'évolution du programme législatif du gouvernement aux Communes et de procéder à l'examen approfondi de tous les avant-projets de loi.

[...]

Dès que le discours du Trône a été prononcé au début de la session parlementaire, le secrétaire adjoint du Cabinet pour la législation et la planification parlementaire demande par écrit à tous les sous-ministres et aux premiers dirigeants de certains organismes de lui présenter la liste des propositions législatives que leur ministre compte soumettre au Cabinet en vue du dépôt de projets de loi au cours de la session suivante. Par la suite, «la lettre d'appel» est envoyée deux fois au cours de l'année, en juin et en novembre, pour permettre les ajustements qu'impose tout changement au programme ou dans l'ordre de priorité. (Directive du Cabinet sur l'activité législative, mars 1999).

L'ordre de priorité est révisé régulièrement par le leader du gouvernement en consultation avec ses services et le premier conseiller législatif.

Pour que l'ordre de rédiger soit donné à la Section de la législation, une note au Cabinet est rédigée.

La note au Cabinet, c'est l'exposé d'un problème accompagné d'une étude des diverses solutions possibles et d'une indication du choix du ministre signataire. Elle comporte aussi une évaluation de l'impact de la décision sur le public et un projet de plan de communication. Si la proposition du ministre doit être mise en œuvre par une loi, la note demande d'ordonner à la Section de la législation de rédiger le projet de loi en conformité avec les instructions de rédaction qu'elle contient.

Une fois que la note a été distribuée à tous les ministres, tous les sous-ministres et à certains organismes centraux comme la Section de la législation, elle est étudiée par un comité du Cabinet puis approuvée (ou rejetée!) par le Cabinet. Elle devient alors une décision du Cabinet. Le premier conseiller législatif adjoint (Législation) assigne le dossier à deux rédacteurs, un francophone et un anglophone, qui rédigent le projet selon les instructions des chargés de projet, les spécialistes du fond et conseillers du ministre. Il désigne également deux autres rédacteurs, appelés rédacteurs-conseils, chargés de relire le projet de loi quand il commence à prendre forme: chaque fois qu'un rédacteur lit un projet de loi, il y apporte des améliorations. Il faut cependant qu'il fasse la distinction entre corrections et préférences. L'Art légistique est près de la diplomatie. Tous les textes, même ceux rédigés par les anciens, sont soumis à cette règle. Source de formation pour les plus jeunes, leçon d'humilité pour les plus vieux!

Une fois le projet de loi rédigé à la satisfaction de la Section de la législation et du ministère responsable de la mise en œuvre de la loi, il est imprimé pour examen par le leader du gouvernement. Il vérifie si le projet est conforme à la décision du Cabinet. S'il y a lieu, il en informe le Cabinet. Il décide ensuite du dépôt du projet.

La Section de la législation participe à la gestion du programme législatif du gouvernement en veillant à coordonner la rédaction de tous les projets: nous pourrions par mégarde défaire par une deuxième loi ce qui est fait par une première. Lorsque deux projets de loi modifient une même loi (le cas se présente habituellement dans les modifications corrélatives), nous rédigeons alors des modifications conditionnelles. C'est, je crois, un avantage important de la centralisation de la fonction rédactionnelle dans une administration.

Confidentialité

Pour arriver à une décision réfléchie qui reflétera bien les discussions des ministres, ceux-ci doivent pouvoir discuter avec fran-

chise entre eux et être assurés que leurs conversations demeureront confidentielles. Comme les documents du Cabinet, les avant-projets de loi sont des documents secrets dont la diffusion est strictement contrôlée.

Rôle distinct du rédacteur et du chargé de projet

La rédaction législative est un travail d'équipe. D'un côté de la table, les deux rédacteurs, de l'autre, les deux chargés de projet, accompagnés parfois de spécialistes, l'objet de leur travail, l'avant-projet, étant révisé au ministère responsable comme à la Section de la législation par plusieurs personnes.

Les deux chargés de projet sont habituellement les spécialistes qui ont piloté le dossier depuis le début, ils ont procédé aux consultations pour le ministère, ils ont souvent rédigé la note au Cabinet, ils donnent les instructions de rédaction et sont ceux qui connaissent le mieux le problème à régler.

Ils ont accès rapidement aux plus hautes instances décisionnelles.

Le rédacteur se charge des aspects plus fastidieux de la rédaction et rédige pour les chargés de projet un projet de loi conforme aux instructions et aux attentes du ministre. C'est un peu comme si on séparait les dispositions de fond des dispositions de pure légistique qui, elles, sont du domaine du rédacteur: titre, citation, année d'édiction, notes marginales, intertitres, dispositions transitoires, corrélatives et conditionnelles, entrée en vigueur. C'est un service qui est rendu aux autres ministères. Il ne s'agit nullement d'empiéter sur leur terrain. Par exemple, la modification de l'appellation officielle d'un organisme ou d'un ministère intéresse au plus haut point le ministre qui en est responsable, mais les cinq pages de modifications corrélatives qui prévoient le remplacement de l'ancienne appellation par la nouvelle dans toutes les autres lois fédérales l'intéressent moins (et c'est tout à fait normal) bien qu'elles soient tout aussi importantes.

Rédaction assistée par ordinateur

Chaque rédacteur a un ordinateur rattaché au réseau des services législatifs. Chaque rédacteur a également, sur demande, un ordinateur à la maison; il est cependant interdit de laisser des documents sur le disque dur. Notre réseau permet l'échange des données entre

les rédacteurs mais ne permet pas de les communiquer aux chargés de projet. Il est interdit d'utiliser le courriel ou le télécopieur pour les projets de loi. Nous n'avons pas de secrétaire. Les rédacteurs saisissent eux-mêmes les projets à l'ordinateur. Le personnel administratif se limite à une personne dont la tâche principale est la gestion des documents du Cabinet confiés à la Section.

Nos salles de réunion sont équipées chacune de deux ordinateurs, reliés au réseau, et de deux écrans supplémentaires qui permettent aux chargés de projet de suivre l'évolution du texte.

Il ne faut pas conclure que toute la rédaction de tous les avant-projets de loi se fait et doit se faire pendant que les chargés de projet regardent par-dessus l'épaule du rédacteur. Il est cependant très pratique de pouvoir apporter simultanément aux deux versions et en présence des spécialistes les corrections simples à l'avant-projet à l'étude. Dans plusieurs cas, une note du rédacteur ou du chargé de projet est tout simplement insérée dans le projet de loi: elle sert non seulement d'aide-mémoire aux rédacteurs et aux chargés de projet mais attire l'attention de tous, tant à la Législation qu'au ministère responsable de la mise en œuvre de la loi à venir, sur une question à régler. Enfin, même si, à l'occasion d'une réunion, les rédacteurs ne rédigent pas une seule ligne, le fait d'avoir accès, grâce au réseau des services législatifs, à la version à jour des lois et des règlements fédéraux facilite grandement le déroulement des séances de travail.

Le fait que nous travaillions sur un réseau distinct permet d'uniformiser par nos macros la présentation et d'effectuer facilement la mise à jour des projets. Nous avons aussi accès par Internet aux lois provinciales et à celles des pays étrangers. Les rédacteurs ont aussi, de leur poste de travail, accès aux guides, manuels et notes de la Section. Le rédacteur peut travailler de n'importe quel poste du réseau, qu'il se trouve dans son bureau ou dans une salle de rédaction.

Bilinguisme, bijuridisme et corédaction

L'obligation de bilinguisme est respectée par la méthode dite de la corédaction. Il n'y a pas de traduction des avant-projets de loi. La traduction en rédaction législative ne peut donner de résultats satisfaisants. Nous avons vécu cette expérience trop longtemps dans l'administration fédérale.

Je cite sur ce point le professeur Rod Macdonald qui dit, dans un article intitulé «Legal Bilingualism» (42 *McGill Law Journal* 159):

Any attempt to achieve a bilingual statute book through the translation of legislation initially drafted in one language into another cannot fully succeed. The inevitable limits of discursivity are such that translators will be compelled to sacrifice meaning for textual exactitude, and this sometimes even at the expense of clarity. These same limits also compromise the quest for a strict, discrete dualism in texts, even where two originals are initially produced. Distinct originals are, in other words, the precondition for legal bilingualism. Bilingual statutes will then be the result of integrating two separate texts initially crafted and drafted in a manner sensitive to the contexts and subtleties particular to each language.

La corédaction permet à deux rédacteurs bilingues de langue maternelle différente de collaborer et de contribuer à la rédaction d'une loi en deux versions en apportant chacun leur façon de voir la réalité à exprimer.

Cette méthode originale dont nous sommes très fiers a d'ailleurs été appliquée par le canton de Berne en Suisse et par les services de rédaction de l'administration fédérale helvétique. Le pays de Galles qui «étrenne» ses nouvelles compétences législatives y songe très sérieusement pour promouvoir la langue galloise.

Le bijuridisme est un aspect stimulant de la rédaction législative dans l'administration fédérale. Il faut que les lois fédérales fonctionnent partout au pays; leur libellé doit donc prendre en compte la réalité juridique du droit privé provincial. Dans certains cas, il faut des articles différents pour le Québec et pour le reste du Canada ou des articles différents pour raccrocher le texte fédéral à la terminologie de la common law en français qui peut être différente dans plusieurs provinces.

Gestion du corpus législatif

L'ensemble des lois et des règlements en vigueur ne peut être laissé à l'abandon: les lois risqueraient de s'accumuler alors en une géologie fantasque et la recherche juridique deviendrait une aventure pénible.

Le premier élément de nos activités en matière de gestion du corpus législatif est la révision périodique des lois fédérales. Il y en a eu six depuis 1867, la dernière portant le millésime 1985. Ces

révisions ou refontes complètes sont semblables à ce qui existe dans les provinces canadiennes. Il s'agit pourtant d'une tradition unique qui intéresse énormément plusieurs pays étrangers.

Nous publions également une version électronique des lois fédérales codifiées sur disque optique compact plusieurs fois par année. Les lois fédérales sont aussi accessibles par le réseau Internet. Le projet de loi C-6 intitulé *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* et adopté par la Chambre des communes en novembre 1999 modifie la *Loi sur la révision des lois* et prévoit accorder valeur officielle à la version électronique sous réserve bien sûr, en cas de conflit, de la primauté de la version papier en la possession du greffier des Parlements.

Parmi ses attributions en matière de gestion du corpus législatif, la Section de la législation a celle de mettre en œuvre un programme de correction des lois fédérales.

Ce programme permet d'apporter des modifications mineures à un ensemble de lois sans qu'il faille attendre la modification au fond de telle ou telle d'entre elles. Par modifications mineures, on entend la correction d'anomalies, d'archaïsmes, de contradictions ou d'erreurs relevés dans ces lois. Il permet aussi d'abroger certaines dispositions ou lois ayant cessé d'avoir effet pour cause de caducité ou pour toute autre cause.

En principe, n'importe qui peut proposer des modifications, mais en fait les propositions proviennent surtout des ministères ou organismes fédéraux. Elles doivent être envoyées à la Section de la législation, qui les étudie et choisit celles susceptibles de figurer dans le document à déposer au Parlement. Les propositions choisies doivent être conformes aux critères suivants:

- ne pas être controversables;
- ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
- ne pas créer d'infraction ni assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

Une fois les modifications relatives à un texte de loi rédigées, la Section en envoie copie, pour approbation, au ministère responsable. Les modifications approuvées sont incorporées à un document préparé par la Section et déposé à la Chambre des communes par le

ministre de la Justice, puis renvoyé à un comité permanent de la Chambre des communes. Ce document est également déposé au Sénat et renvoyé à un comité permanent de cette chambre. Fait à souligner, l'opposition d'un seul de ces comités à une proposition entraîne automatiquement le rejet de celle-ci.

Après étude par les comités parlementaires, les propositions approuvées sont réimprimées sous forme de projet de loi et franchissent généralement sans débat toutes les étapes de la procédure parlementaire dans chaque chambre.

Pour conclure, il me semble que la caractéristique principale de notre façon de rédiger les projets de loi est la centralisation de la fonction rédactionnelle. C'est un très grand avantage. Les projets de loi sont rédigés d'une manière cohérente et dans un style uniforme; leur consultation – en particulier leur consultation électronique – en sera facilitée. Leur contenu ayant fait l'objet d'une réflexion préalable à la rédaction et de l'apport de plusieurs spécialistes correspond mieux aux intentions du gouvernement. La centralisation de la rédaction distingue celle-ci de la détermination des orientations et élimine beaucoup de confusion. La réunion des spécialistes de la légistique – légistes, jurilinguistes, réviseurs, informaticiens – en un seul groupe permet d'atteindre une masse critique qui peut non seulement créer ses outils de travail – notes, guides de rédaction, recueil de modèles, programmes informatiques – mais aussi voir à leur application et à leur amélioration constante. La formation des plus jeunes se fait plus facilement dans une équipe complète et leur encadrement favorise l'accroissement de leurs compétences.

Certains prétendent que les ministères responsables peuvent produire un projet de loi plus rapidement parce qu'ils connaissent mieux les orientations législatives que le projet doit mettre en œuvre. Plus rapidement, peut-être. Mais la rapidité n'est pas le seul critère... Chaque ministère a pour mission de mettre en œuvre les objectifs politiques déterminés par le ministre. Chaque ministère ne peut pas être chargé de la gestion de l'ensemble du corpus législatif.

L'État qui souhaite une amélioration de la qualité de ses lois doit en confier la responsabilité à une équipe et non à tous.