

LA CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

Elizabeth Strange
13 septembre 2018

Historique et aperçu

- La Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC) est l'organisme de réforme du droit le plus ancien et le mieux établi du Canada. Elle vient d'ailleurs de célébrer son 100^e anniversaire.
- La CHLC a été fondée en 1918 dans le but d'améliorer et d'harmoniser les lois au Canada.
- En 1944, la CHLC a été élargie pour inclure une section pénale afin de formuler des recommandations pour la réforme et pour l'amélioration du droit pénal.
- La CHLC occupe une position unique au Canada pour examiner les réformes et les questions de droit civil et pénal dans une plus grande perspective nationale, bijuridique, bilingue, opérationnelle et stratégique.

Historique et aperçu

- L'utilité du travail de la CHLC a été démontrée et reconnue de nombreuses façons, y compris par des renvois à ses résolutions, à ses rapports et à ses lois uniformes et commentaires dans les jugements et les décisions de tribunaux de toute instance, y compris la Cour suprême du Canada, ainsi que dans les décisions des tribunaux administratifs de partout au pays et dans des rapports de comités parlementaires.
- Les projets de la CHLC sont une source d'inspiration pour le travail des organisations internationales de droit privé et des organismes d'uniformité juridique dans d'autres pays. Par exemple, les travaux de la CHLC sur les ordonnances de protection civile ont mené le Canada à déposer une proposition à la Conférence de La Haye sur le droit international privé; ils ont en outre mené l'organisme d'uniformisation du droit des États-Unis, la *Uniform Law Commission* (ULC) à effectuer des travaux semblables.
- La CHLC entretient également des relations étroites avec l'ULC et collabore à des projets d'intérêt commun.
- La pierre angulaire de la CHLC est son assemblée annuelle, au cours de laquelle les deux sections se réunissent en séances plénières et conjointes, ainsi que de façon indépendante. Le travail accompli tout au long de l'année se termine par la présentation de résolutions, de rapports provisoires et finaux et les lois uniformes.

La section pénale

- La Section pénale est principalement composée de procureurs, d'avocats de la défense, de membres de la magistrature et de conseillers en matière de politique pénale.
- Les résolutions constituent la base du travail de la section pénale. Les résolutions sont présentées par des délégations qui proposent des modifications au *Code criminel* ou à d'autres textes législatifs fédéraux connexes. La section forme également des groupes de travail chargés d'examiner et de préparer des rapports détaillés sur un large éventail de questions de droit pénal.
- La composition de la section en fait une tribune inestimable pour le ministère fédéral de la Justice pour mener des consultations sur des propositions de réforme juridique, permettant ainsi aux décideurs d'obtenir une perspective nationale auprès des « intervenants de première ligne » du système de justice. La consultation sur la Charte canadienne des droits des victimes en est un exemple.

La section civile

- La section civile est composée d'avocats du gouvernement, de praticiens du secteur privé, de conseillers législatifs, de réformateurs du droit et d'universitaires.
- La principale responsabilité de la section civile est de produire, d'adopter et de recommander des lois uniformes dans des domaines du droit qui bénéficieraient de l'harmonisation et de la modernisation.
- Les lois uniformes sont produites dans les deux langues officielles pour être promulguées dans toutes les administrations pertinentes au Canada.
- La Section rédige également des lois uniformes pour aider les provinces et les territoires à mettre en œuvre des conventions de droit international privé.
- À l'occasion, la Section travaille avec des organismes gouvernementaux à leur demande. Les travaux effectués avec les registraires de l'état civil sur la *Uniform Vital Statistics Act* en est un exemple récent.
- Dans certains des domaines émergents du droit, le travail est effectué par des groupes de travail mixtes, composés de membres des deux sections. Le groupe de travail responsable de la *Uniform Missing Persons Act* en est un exemple.

Pertinence de l'uniformité

- L'adoption de lois uniformes reconnaît la nature très mobile de la population canadienne et vise à faire en sorte, lorsque l'uniformité est souhaitable, que les administrations puissent adopter une loi uniforme.
- Comme les activités transcendent fréquemment les frontières, une législation uniforme peut jouer un rôle important.
- La CHLC élabore des lois uniformes dans des domaines d'intérêt commun pour les administrations afin qu'elles puissent les adopter rapidement.
- Lorsque l'uniformité totale n'est pas souhaitable et que des changements sont nécessaires pour tenir compte des différences entre les secteurs de compétence, une loi uniforme peut encore servir de base et de cadre à la loi.
- Les lois uniformes favorisent la cohérence des politiques et des effets juridiques.

Sélection des projets

- La sélection des projets est de la plus haute importance pour l'élaboration d'une loi uniforme.
- Il est crucial, en sélectionnant des projets, que ces derniers se prêtent à l'harmonisation à l'échelle du pays (y compris à une application au Québec, si possible). Cela peut comprendre des questions transfrontalières.
- Certains domaines du droit semblent être des cibles plus évidentes que d'autres quant à l'uniformité :
 - Le droit commercial
 - Les domaines du droit où la mobilité des citoyens devrait être envisagée.
 - Les domaines de droit dans lesquels le législateur n'est pas encore intervenu (ou seulement quelques administrations ont légiféré). Le projet sur la vérification des registres de police en est un exemple récent.
 - Les domaines de droit nécessitant une modernisation (par exemple, ceux fondés sur des lois anglaises séculaires). Le projet de location commerciale en est un exemple récent.

Origine des idées de projet

- Gouvernements provinciaux et territoriaux (habituellement par l'entremise d'un représentant des secteurs de compétence de la CHLC)
- Ministres de la Justice, procureurs généraux et sous-ministres
- Gouvernement fédéral : mise en œuvre de la législation pour les conventions internationales
- Les commissions de réforme juridique
- L'Association du Barreau canadien (ABC)
- Entités du secteur privé
- Sources internes, après examen :
 - Lois adoptées dans diverses administrations canadiennes
 - Jurisprudence canadienne récente
 - Travaux de l'ULC des États-Unis
 - Travaux de réforme juridique dans d'autres pays
 - Coupures de presse

Critères de projet

- ⦿ Une législation uniforme est souhaitable et opportune
- ⦿ L'état du droit actuel doit être modernisé ou une nouvelle loi est nécessaire
- ⦿ Question non partisane
- ⦿ Forte probabilité d'adoption
- ⦿ Entreprendre le projet ne ferait pas double emploi avec le travail d'un autre organisme

Propositions de projets

Toute personne peut présenter une proposition de projet

Étape 1 :

Dépôt de la proposition de projet

Modèle de projet présenté au comité consultatif de l'élaboration de gestion de projets (CCEGP) de la CHLC

Étape 2 :

Examen de la proposition de projet par le CCEGP

Selon les critères du projet et selon :

- un calendrier probable d'achèvement du projet
- la section civile ou le groupe de travail mixte
- la codirection avec un autre organisme (p. ex., une entité FPT)
- les problèmes de financement (fonds internes et externes : nécessaires, accessibles)
- président/coprésident évident du groupe de travail

Étape 3 :

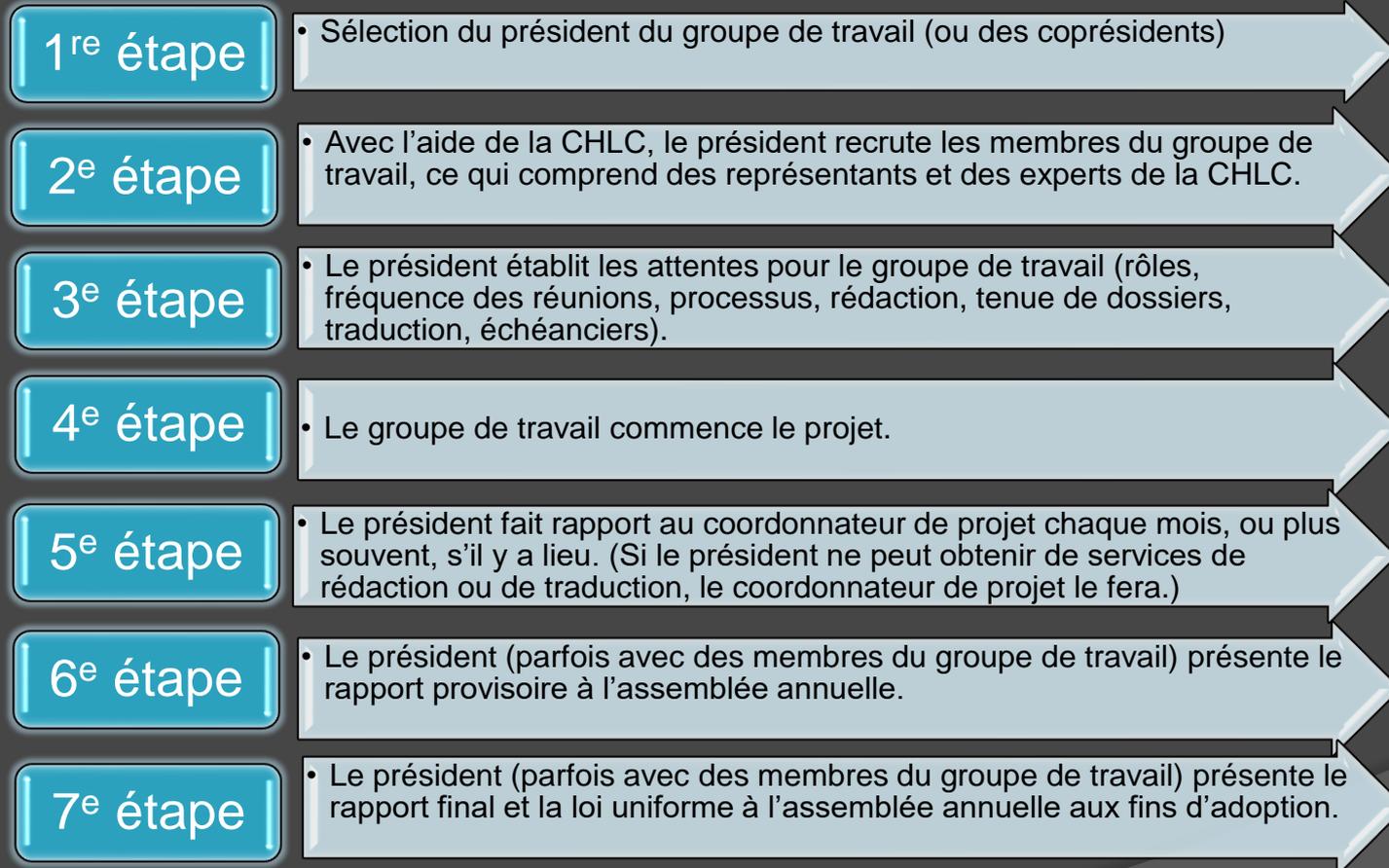
Rejet ou approbation de la proposition de projet

Étape 4 :

Avis de décision à l'auteur de la proposition de projet

Cycle du projet

Voici le processus suivi une fois le projet approuvé :



Échéancier du projet

- Le délai pour la plupart des projets est de trois à quatre ans, selon le moment où le projet débute après une assemblée annuelle.
 - 1^{re} année : Présentation d'un aperçu du projet, des enjeux et des solutions possibles à l'assemblée annuelle
 - 2^e et 3^e années : Une politique détaillée d'un rapport provisoire est présentée à l'assemblée annuelle. (Selon le moment et la portée du projet, la composition du groupe de travail, etc., deux rapports provisoires annuels pourraient s'avérer nécessaires.)
 - 3^e et 4^e années : Le rapport final et la loi uniforme sont présentés à l'assemblée annuelle aux fins d'adoption.
- S'il est possible de travailler pendant une grande partie de l'année à un nouveau projet et qu'il est possible de soumettre les recommandations stratégiques à un examen à la prochaine assemblée annuelle, la phase d'aperçu pourra parfois être sautée, et le projet, terminé en deux ans. À l'inverse, certains projets exigent plus de quatre ans en raison de l'absence de leadership au sein du groupe de travail (ou des membres), de l'incapacité d'obtenir des services de rédaction, etc.

Groupes de travail

- Représentation de la CHLC (obligatoire pour tous les projets)
- Représentation du gouvernement (les représentants de la CHLC peuvent aussi être des représentants gouvernementaux)
- Experts (p. ex., du gouvernement, avocats du secteur privé, universitaires)
- Représentation du Québec (selon le projet)
- Représentation fédérale (selon le projet)

Ébauche

- Une version anglaise et française est requise pour tous les documents de la CHLC.
- Une ou deux administrations peuvent entreprendre la rédaction de lois uniformes. (Par exemple, un secteur de compétence qui rédige des textes en anglais et en français peut offrir de rédiger les deux versions; autrement, des secteurs de compétence qui produisent seulement des textes de loi dans une des deux langues peuvent offrir de rédiger les documents dans leur différentes langues respectives.)
- Habituellement, les rédacteurs du texte législatif interviennent à la fin du projet et communiquent directement avec le président du groupe de travail. Dans certains cas, les rédacteurs peuvent intervenir plus tôt dans le processus de projet.
- Étant donné qu'un nombre limité d'administrations rédigent en français, il peut être particulièrement difficile d'obtenir des services de rédaction en français, de sorte qu'il faille malheureusement recourir à la traduction.
- Traduction : Tous les rapports des groupes de travail sont traduits. Les commentaires qui accompagnent les lois uniformes sont rédigés par le groupe de travail (habituellement le président), puis traduits. Les administrations sont invitées à aider à la traduction. Si aucune administration ne peut fournir d'aide, des services de traduction privés sont utilisés.
- La mobilisation des administrations, leur participation et leur soutien aux services de rédaction et de traduction constituent des défis majeurs pour la CHLC.

Achèvement du projet (assemblée annuelle)

- À la fin d'un projet, un rapport final, la loi uniforme et des commentaires sont transmis aux délégués avant l'assemblée annuelle, afin qu'ils les examinent.
- La loi uniforme est présentée à l'assemblée annuelle, accompagnée du rapport final.
- Vote : les délégués voteront sur l'adoption d'une loi uniforme (comme elle est rédigé à ce moment-là ou avec des modifications mineures). Si une loi uniforme est adoptée, une résolution est rédigée pour l'adopter et la promouvoir auprès des administrations afin qu'elles la mettent en œuvre.
 - Résolution typique :
 - QUE le rapport du groupe de travail soit accepté et
 - QUE la loi uniforme intitulée [nom] et les commentaires soient adoptés et recommandés aux administrations en vue de leur adoption.
- « Règle du 30 novembre » : Si des préoccupations sont soulevées au sujet de certains aspects de la loi uniforme, un vote peut avoir lieu pour retarder l'adoption, en sachant que les préoccupations seront prises en considération et qu'il pourrait y avoir des amendements.
 - Résolution typique lorsqu'un examen supplémentaire est nécessaire :
 - QUE l'ébauche de loi uniforme intitulée [nom] et les commentaires soient modifiés conformément aux directives de la Conférence, puis distribués aux représentants des administrations. À moins que deux objections ou plus ne soient reçues par le coordonnateur des projets de la Conférence au plus tard le 30 novembre 20xx, la loi révisée devrait être considérée comme une loi uniforme, puis recommandée aux administrations en vue de leur adoption.

Mise en œuvre

- La mise en œuvre de lois uniformes est une mesure du succès de la CHLC.
- La CHLC a pour objectif que les administrations adoptent des lois uniformes pour assurer l'harmonisation des lois dans l'ensemble du pays au moyen de diverses formes de promulgation :
 - tel quel (en reconnaissant qu'il pourrait y avoir des changements liés au style de rédaction)
 - avec essentiellement le même libellé
 - avec modifications
 - en partie
- Le contenu d'une loi uniforme (en tout ou en partie) peut être absorbé dans une loi existante d'une administration particulière en modifiant la loi en vigueur.
- De toute évidence, plus l'administration se rapproche de la loi uniforme, plus il y aura d'harmonisation entre les administrations.
- L'adoption d'une loi de mise en œuvre lorsqu'il est question d'instruments internationaux assure une application uniforme et exacte dans toutes les administrations.
- La CHLC a récemment constitué un comité de mise en œuvre.

Défis auxquels fait face la CHLC :

- ⦿ Veiller à ce que les gouvernements comprennent et apprécient les avantages de soutenir la CHLC.
- ⦿ Obtenir l'appui des gouvernements en matière de rédaction.
- ⦿ Obtenir l'appui des gouvernements en matière de traduction.
- ⦿ Faire en sorte que les lois des programmes législatifs soient uniformes.
- ⦿ Faire augmenter le nombre de participants à l'assemblée annuelle, de membres du groupe de travail, etc. dans la situation budgétaire actuelle.
- ⦿ Maintenir la continuité (p. ex., certaines administrations changent fréquemment de représentants).
- ⦿ Continuer de respecter les normes les plus élevées avec un budget restreint.

Possibilités pour la CHLC :

- En prévision de son 100^e anniversaire, la CHLC a mis sur pied un comité de surveillance du plan stratégique (CSPS) pour se concentrer sur la vision des activités de la CHLC pour les 100 prochaines années.
- Des sous-comités du CSPS ont été créés, y compris un sous-comité des statuts et des règlements. (Les nouveaux statuts et règlements ont été adoptés à l'assemblée annuelle en août.)
- Les politiques et les règles de procédure de la CHLC font actuellement l'objet d'un examen.
- La conception d'un nouveau site Web est en cours.
- Les questions de personnel et de besoins de financement font actuellement l'objet d'un examen.
- La CHLC travaille à rehausser son profil auprès des secteurs de compétence et à renouveler et renforcer ses relations avec l'ABC, les sous-ministres (de la Justice et (ou) le Procureur général) ainsi que le premier conseiller législatif. 😊

Merci!