

Rôle des services de rédaction législative et des rédacteurs

Katharine MACCORMICK, John Mark KEYES *

INTRODUCTION	3
QUEL EST LE ROLE DES SERVICES DE REDACTION ?	6
L'éventail possible de leurs attributions	6
Formation du personnel	8
Normes de rédaction, directives et procédures	9
Publication et révision des textes législatifs	10
Mise en oeuvre des orientations stratégiques du gouvernement.....	11
Autres facteurs influant sur le rôle des services de rédaction.....	11
QUEL EST LE RÔLE DU RÉDACTEUR?	12
Conformité avec les orientations gouvernementales	14
Conformité avec la Constitution et le droit international.....	16
Conformité avec les autres lois d'application générale	16
Compatibilité avec les systèmes de droit privé.....	17
Conformité avec les principes juridiques.....	17
Intelligibilité.....	18
Valeur concrète	19
Technologies de l'information.....	20

* Direction des services législatifs, Ministère de la Justice du Canada, Ottawa, Ontario.

QUELS SONT LES AUTRES PARTICIPANTS A L'ACTIVITE DES SERVICES DE REDACTION?	21
LES SERVICES DE REDACTION ET LES REDACTEURS PEUVENT-ILS SUFFIRE A LA TACHE?	22
ANNEXE 1 : LES ROLES RESPECTIFS DES LEGISTES ET DE LEURS CLIENTS EN MATIERE DE REDACTION DES TEXTES DE LOI.....	24
ANNEXE 1 : LES ROLES RESPECTIFS DES LEGISTES ET DE LEURS CLIENTS EN MATIERE DE REDACTION DES TEXTES DE LOI.....	24
ANNEXE 2 : NOTE AUX REDACTEURS N° 1997-6.....	26
ANNEXE 3 : LISTE DES LOIS CANADIENNES D'APPLICATION GENERALE ..	29
ANNEXE 4 : LISTE DE CONTROLE DU REDACTEUR	32
ANNEXE 5 : MANUELS ET GUIDES CANADIENS	35
Élaboration d'une mesure législative.....	35
Processus réglementaire.....	37

Introduction

Le présent document a pour objet de présenter les divers arrangements organisationnels adoptés pour la prestation de services de rédaction législative. Il expose les attributions des services de rédaction de même que celles des rédacteurs et du personnel de soutien qui y travaillent.

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 (dignitaires ??) était chargé de rédiger les lois d'après les pétitions que leur adressait l'une ou l'autre des chambres du Parlement¹. 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 instaurée². 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 la rédaction de lois à des personnes qui non seulement possédaient des habiletés en rédaction mais encore tiraient un certain prestige de leur fonction, qu'elles ont fini par exercer au sein de groupes spécialisés, paraît remonter à très longtemps. Ce modèle organisationnel prévaut encore aujourd'hui dans les systèmes parlementaires.

¹ S.G.G. Edgar, *Craies on Statute Law*, 7^e éd., Sweet & Maxwell, Londres, 1971, à la p. 21.

² A.G. Donaldson, "The High Priests of the Mystery: A Note on Two Centuries of Parliamentary Draftsmen" [J'ai une copie de cet article portant une note manuscrite de James Ryan où il précise qu'il l'a lui-même reçu d'un rédacteur d'Irlande du Nord, Bill Leitch. Je n'en connais pas le lieu de publication.]

Au Canada, au palier fédéral, les légistes du Sénat et de la Chambre des communes rédigeaient des textes législatifs à la demande des députés et des sénateurs et même parfois à la demande des ministres. Dans un commentaire 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 législative pour le compte du gouvernement s'organise et met à contribution le personnel des deux Chambres. À partir de 1920, 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 décrit ensuite la façon dont le personnel des différents ministères a été appelé à prendre en charge ces services de rédaction exécutés alors de manière tout à fait décentralisée. La pratique s'est toutefois répandue, vers la fin des années trente et le début des années quarante, 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 quarante et au début des années cinquante, le Cabinet avait du reste formulé une série de directives exigeant qu'il en soit ainsi pour tous les projets de loi du gouvernement³.

Il en va autrement de la réglementation fédérale dont la rédaction a presque toujours été confiée aux différents ministères responsables de son application. La Loi sur les textes réglementaires⁴ de 1970 a toutefois introduit une nouvelle exigence. Tous les projets de règlements devraient désormais être examinés par le greffier du Conseil privé et le sous-ministre du ministère de la Justice devrait être consulté. 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 parrain. Il arrive parfois que les réglementaristes doivent non seulement examiner un projet de texte réglementaire mais le rédiger au complet.

³ R. C. Bergeron, « Section de la législation : 50 ans de rédaction législative à Ottawa » (1997), n° 199 *Inter Pares* 4.

⁴ L.R.C. 1985, ch. S-22, art. 3.

Il y a quelque vingt-cinq ans, le comité Renton, au Royaume-Uni, s'est penché sur la façon dont les services de rédaction étaient exécutés⁵. Il avait pour mandat :

« [...] d'examiner la forme dans laquelle les textes de droit législatif sont rédigés, en vue de les simplifier et de les clarifier, en laissant toutefois de côté les questions reliées 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 centralisation⁶ de ces services de même que des moyens d'en assurer l'excellence⁷.

Nous examinerons aujourd'hui des questions du même ordre, notamment l'éventail de fonctions susceptibles d'être assurées par les services de rédaction législative et les mérites du modèle organisationnel adopté. Le but de la discussion est d'échanger nos commentaires et nos vues sur la vocation d'un service de rédaction et de comparer nos expériences.

Dans le présent article, nous exposons d'abord des considérations d'ordre général sur la centralisation des services de rédaction et sur les attributions qui leur incombent, telles le recrutement des rédacteurs et du personnel d'appui à la rédaction, l'élaboration de normes de rédaction, de directives et de procédures, de même que l'organisation de la publication et de la révision des textes législatifs.

Nous analysons ensuite le rôle des rédacteurs eux-mêmes (qui, bien sûr, varie considérablement selon la vocation du service dont ils font partie) 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 de rédaction, plus

⁵ *The Preparation of Legislation, Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council* (Renton Report), Cmnd 6053, London, 1975.

⁶ *Ibid.* à la p. 149: « (3) « La majeure partie du travail de rédaction devrait être effectuée à l'interne, par les rédacteurs du gouvernement. »

⁷ *Ibid.*: « (6) Le recrutement et la formation de rédacteurs, par tous les moyens possibles devraient être considérés comme une priorité de haut rang ».

particulièrement celles des jurilinguistes, des réviseurs et du personnel de soutien informatique.

La Direction des services législatifs du ministère de la Justice du Canada nous sert de référence pour situer le cadre d'exercice des fonctions que nous nous employons à décrire dans le présent article et ce, non pas parce que nous prétendons que ce cadre est idéal mais plutôt parce que nous pouvons ainsi présenter un exemple précis de la façon dont interagissent les divers exécutants. Ce n'est évidemment pas le seul modèle possible. Les administrations n'ont pas les mêmes besoins et elles n'ont pas non plus les mêmes ressources à consacrer à cette activité.

Nous concluons en nous demandant si nos attentes face aux services de rédaction et à leur personnel sont réalistes étant donné les contraintes de temps et la limitation des ressources.

Cinq 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 rédacteurs et des services de rédaction.

Quel est le rôle des services de rédaction ?

L'éventail possible de leurs attributions

Les services de rédaction sont établis dans le but de fournir un cadre organisationnel à l'élaboration de la législation. Leur création même atteste l'existence d'un corpus spécialisé de connaissances et d'un ensemble d'habiletés constituant une discipline : la rédaction législative. En regroupant les praticiens, les services de rédaction 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.

La composition et la taille des services de rédaction sont loin d'être uniformes, serait-ce dans les limites d'une même juridiction. 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 de rédaction 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 de rédaction 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'un gouvernement, ses rédacteurs rédigeront pour tous les ministères de celui-ci. Si, au contraire, le service est situé dans un ministère qui se spécialise dans un domaine particulier, les transports, par exemple, ses rédacteurs se concentreront sur la législation propre à ce domaine.

Les attributions d'un service de rédaction 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, une situation qui, aux États-Unis, est perçue comme un empêchement à toute relation avocat-client entre les rédacteurs d'un tel service et des entités particulières⁸.

Lorsque le mandat du service de rédaction s'étend à l'ensemble du gouvernement, ses clients sont des clients institutionnels, des ministères par exemple. Les responsabilités d'un tel service dépassent alors la satisfaction des besoins d'un client particulier, car il s'agit pour lui de prendre en charge l'activité législative vue comme une partie intégrante du système législatif et d'assurer le fonctionnement et le suivi de ce système. Il lui incombe d'en préserver la cohérence, la pertinence et l'efficacité tout en lui permettant de réaliser ses 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 de la Loi».

⁸ Voir D. Brown et D. Cartin, « Position statement on the attorney-client relationship in the legislative employment setting » (1996), 10 *The Legislative Lawyer* 3.

Il existe plusieurs façons pour un service de rédaction 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 des normes, des directives et des procédures et d'assurer la publication et la révision des textes législatifs. Il peut même être appelé à agir comme agent de coordination de la mise en œuvre d'autres politiques du gouvernement. Nous analysons ci-après chacune de ces responsabilités en nous attachant tout d'abord à décrire celles qui concernent les services et ensuite celles qui sont assumées par les rédacteurs et le personnel d'appui à la rédaction.

Formation du personnel

Tout service de rédaction 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 rédacteurs nouvellement engagés 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 rédacteurs 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.

Le service de rédaction 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 au nouveau rédacteur de se familiariser non seulement avec les activités de la Direction mais avec celles de l'ensemble du ministère. Un programme de tutorat l'aide à s'insérer dans le service et il bénéficie également des services d'un groupe spécialement créé pour lui fournir les notions de base en rédaction législative. Ce groupe dispense également de la formation plus poussée sur la filière législative aux rédacteurs de l'unité centrale, et dans le cadre d'un programme externe, à tous ceux qui, ailleurs au ministère de la Justice et dans d'autres ministères, participent à l'activité législative.

Normes de rédaction, directives et procédures

L'élaboration de normes, de directives et de procédures de rédaction contribue non seulement à instaurer les meilleures pratiques de rédaction possible mais aussi à préserver la cohérence et l'homogénéité du corpus législatif. Les premiers efforts en ce sens remontent au 19^e siècle, avec le mouvement d'élaboration des lois d'interprétation. Le résultat escompté de telles lois était de raccourcir les dispositions législatives. En rédigeant des dispositions types, on pourrait ensuite se permettre de les énoncer sous forme abrégée dans des lois particulières⁹. Un autre exemple remarquable nous vient des protocoles et conventions interjuridictionnels de rédaction législative établis dans le cadre des travaux de la Conférence pour l'harmonisation des lois¹⁰.

Les normes, les directives et les procédures de rédaction sont généralement diffusées aux rédacteurs par le truchement d'instructions générales qui peuvent être colligées dans des manuels et des guides¹¹ dont beaucoup sont maintenant accessibles par l'Internet¹². Ces ouvrages traitent d'aspects très divers de la rédaction législative, entre autres, des relations et des procédures de travail¹³ 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

⁹ 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).

¹⁰ www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/fdraft.htm

¹¹ L'annexe 4 énumère les principaux manuels et guides élaborés au Canada.

¹² Voir par exemple les manuels de la Nouvelle-Zélande, (<http://www.justice.govt.nz/lac/index.html>), du Commonwealth d'Australie, (<http://www.opc.gov.au/about/documents.htm>) et de l'État du Queensland (<http://www.legislation.qld.gov.au/LegData.htm>).

¹³ Voir à l'annexe 1—Les rôles respectifs des légistes et de leurs clients en matière de rédaction des textes de loi.

l'élaboration des lois¹⁴. La directive sur l'activité législative établie par le Cabinet en 1999 en est un exemple. Elle traite, notamment, du cadre constitutionnel de l'activité législative, du recours à la loi comme moyen de mettre en oeuvre 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 dispose les services de rédaction législative 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-Uni¹⁵ et le Canada¹⁶.

Publication et révision des textes législatifs

La publication et la refonte des lois font également partie des attributions générales qui incombent aux services de rédaction. Il s'agit d'arrêter le format des textes et, plus récemment, de préparer et de tenir à jour des bases de données électroniques¹⁷. Cette tâche inclut la préparation de matériel de référence tels les index et les tableaux qui facilitent la recherche de la législation pertinente et la vérification de son statut. Comme l'accessibilité à la législation sur l'Internet ne cesse de

¹⁴ Voir la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* formulée par le Cabinet canadien en 1999: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=legislation/directive_f.htm

¹⁵ Voir <http://www.inlandrevenue.gov.uk/rewrite/index.htm>

¹⁶ La *Loi sur l'assurance-emploi* et le *Code de la sécurité routière* (Québec) sont au banc d'essai dans les projets canadiens.

¹⁷ Voir la partie III de la *loi sur la révision des lois*, L.C. 2000, ch. 5, art. 71 (non en vigueur).

s'accroître¹⁸, cet aspect du travail des services de rédaction contribue à en publiciser l'activité.

La révision est également une fonction traditionnellement associée aux services de rédaction. Elle va plus loin que la refonte et consiste à améliorer la lisibilité des textes législatifs et à effectuer d'autres changements qui n'en modifient pas le fond. Un projet récent et plutôt ambitieux, le Programme d'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil du Québec¹⁹ 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 du droit civil, sans modifier la substance des règles législatives fédérales ni les réformer.

Mise en oeuvre des orientations stratégiques du gouvernement

Tout service de rédaction dont l'activité est pangouvernementale peut également être amené à mettre en oeuvre des orientations précises de ce gouvernement, comme l'égalité des sexes ou celles qui découlent d'accords internationaux. Un tel service de rédaction représente une voie privilégiée pour mettre en oeuvre des orientations à très large portée.

Ce rôle de véhicule des orientations gouvernementales est d'autant plus évident dans les administrations où l'approbation du Cabinet est un préalable à l'élaboration de toute mesure législative. Lorsque c'est le cas, le service est alors à l'écoute des désirs et des intérêts du Cabinet, qui priment ceux des différents ministères responsables des mesures législatives.

Autres facteurs influant sur le rôle des services de rédaction

¹⁸ On peut consulter la législation canadienne à l'adresse suivante : <http://www.acjnet.org/francais/index.cfm> Ce sujet sera également traité au prochain colloque de l'Institut canadien de l'administration de la justice, qui aura lieu en septembre 2002 (Pour une rédaction législative de pointe: <http://www.ciaj-icaj.ca/fr/index.html>).

¹⁹ Voir. <http://canada.justice.gc.ca/en/dept/pub/hfl/table>.

Le rôle d'un service de rédaction législative varie également selon que ses rédacteurs travaillent à partir d'instructions ou qu'ils se bornent à examiner des dispositions déjà rédigées, généralement par des fonctionnaires du ministère chargé de les appliquer. La rédaction à partir d'instructions donne évidemment plus de contrôle sur le libellé de la règle législative. Elle permet également aux rédacteurs de participer au raffinement des politiques qui les sous-tendent quand ce n'est pas à leur élaboration même. Les propositions de libellés formulées par les rédacteurs dans les services où on examine des textes déjà rédigés rencontrent une plus grande résistance. Le rôle des rédacteurs qui travaillent dans de tels services s'apparente davantage à celui des réviseurs.

Le personnel des services de rédaction se compose majoritairement de rédacteurs mais on y emploie également tout un éventail de personnes chargées d'appuyer ces derniers dans leur tâche. Les secrétaires, les spécialistes de l'informatique, les paralégistes et, dans les administrations bilingues ou multilingues, les jurilinguistes, sont du nombre. Peuvent également s'y rencontrer des conseillers spécialisés dans la résolution de problèmes juridiques récurrents en rédaction législative ayant trait à l'interprétation, aux habilitations dans le domaine de la législation déléguée ou à l'harmonisation de droits privés (la common law et le droit civil, par exemple).

Quel est le rôle du rédacteur?

Le rôle du rédacteur est de faire en sorte que les orientations du gouvernement soient effectivement exprimées dans la législation. Comme la législation est une forme de droit, cela explique pourquoi les rédacteurs proviennent traditionnellement de la profession juridique.

Les politiques gouvernementales peuvent viser des objectifs précis qu'un ministère veut concrétiser dans une loi ou concerner plutôt des orientations plus larges qui doivent inspirer l'ensemble du corpus législatif du gouvernement. Il faut donc supposer que les orientations et la loi sont distincts, qu'il existe un processus qui permet de transformer un objectif en loi et que c'est le rédacteur qui se trouve au cœur même de ce processus.

Les orientations et les textes législatifs se distinguent sur un point essentiel : ceux-ci ont force de loi contrairement à celles-là. Les règles de

droit s'inscrivent dans le cadre d'un système relativement fermé administré par les avocats et les juges. Les textes législatifs permettent la mise en œuvre d'orientations par la création d'institutions ou de droits ou en assortissant de conséquences juridiques certains faits ou situations. Si une loi n'est pas rédigée comme il se doit, il est peu probable qu'elle puisse assurer la mise en œuvre efficace d'une politique.

Les textes de loi doivent être rédigés avec clarté et précision. Il s'ensuit que le rôle du rédacteur est extrêmement complexe. Il doit non seulement connaître l'objet de la loi, mais il doit également savoir utiliser la langue afin de transmettre le sens voulu. En outre, puisque la loi n'est pas qu'une relation du droit mais plutôt sa concrétisation, le rédacteur n'est pas un simple sténographe ou un éditeur de texte. Il joue un rôle essentiel dans la détermination des conséquences de la loi.

Rédiger, ce n'est pas qu'écrire des mots afin d'exprimer des idées. Avant de rédiger, il faut comprendre ce qui doit être exprimé. Non seulement le rédacteur est le premier destinataire des idées qui lui sont communiquées (par les chargés de projet) mais il est également chargé de communiquer ces idées à son tour. Comprendre une idée veut également dire l'analyser et la développer.

Il est facile de comprendre les liens entre la communication et l'analyse. En effet, nous utilisons la langue écrite afin de mieux comprendre les idées, qu'elles soient les nôtres ou celles d'une autre personne. Bien souvent, ce n'est que lorsqu'une idée est écrite qu'on peut en saisir le sens. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'une suite très longue d'idées ou d'idées très complexes. En lisant un texte écrit, le lecteur peut examiner le contenu des idées, les critiquer, faire des liens entre elles ou avec d'autres idées. Dans un texte écrit, les idées sont organisées dans un ordre en particulier. En lisant et en relisant le texte, le lecteur comprend mieux les rapports qui existent entre elles ou encore il constate jusqu'à quel point elles sont désordonnées et disjointes.

Si, en règle générale, l'écriture facilite l'élaboration des idées, elle devient essentielle lorsqu'un groupe de personnes doit élaborer ensemble certaines idées. L'écriture permet d'échanger des idées et d'en trouver d'autres puisqu'elle leur donne une forme définitive plus durable que la parole transitoire. En matière juridique, les documents touchent nécessairement des groupes de personnes dont certaines sinon toutes ont participé à leur préparation. Les versions provisoires sont un moyen de coordonner les idées de chacun et de concentrer les efforts du groupe.

La rédaction des lois comporte un autre aspect important. Le rédacteur, savoir celui ou celle qui tient la plume ou plutôt, de nos jours, qui fait face au clavier, y joue un rôle distinct. La rédaction crée une dichotomie entre les personnes qui donnent des instructions sur l'objet souhaité du texte législatif (les fonctionnaires, ministres et députés, chargés de projet) et celles qui trouvent les mots qui permettront d'atteindre cet objectif. Le rédacteur est à l'élaboration des lois ce qu'est l'avocat à une poursuite ou le président à une réunion efficace. Les rédacteurs 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 la loi. Le rédacteur doit composer un texte qui sera compris sans qu'il soit nécessaire de connaître la réflexion et les circonstances qui ont entouré sa préparation.

L'annexe 1 énumère la liste des attributions respectives des rédacteurs et des chargés de projets. Le document est tiré du Manuel de légistique rédigé par mon équipe. Tout en reconnaissant le caractère distinct du rôle du rédacteur, il met en lumière le fait que l'élaboration de la législation est une entreprise collective nécessitant la contribution d'autres participants.

Conformité avec les orientations gouvernementales

Dans les administrations où les lois sont rédigées conformément aux directives du Cabinet, il est évident que le rédacteur doit connaître les orientations gouvernementales qui ont un rapport avec le texte législatif qu'il rédige. Bien entendu, cela inclut, outre les politiques générales établies par le Cabinet sur la rédaction législative²⁰, la politique particulière approuvée par celui-ci dans la décision qui autorise la rédaction.

Le rédacteur doit veiller à ce que l'avant-projet de loi soit conforme aux instructions de rédaction du Cabinet. Le ministère parrain doit souligner à celui-ci tout écart par rapport aux objectifs approuvés, soit par une note supplémentaire au Cabinet, soit dans la version définitive qui est soumise à son approbation. Toute motion portant modification du

²⁰ Voir note 14, ci-dessus.

projet de loi doit également être portée à l'attention du Cabinet si elle n'est pas conforme aux instructions originales (voir l'annexe 2).

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 détails à régler. Ces détails sont traités au stade de la rédaction, dans la deuxième série d'instructions, moins formelles celles-là, transmises par les fonctionnaires du ministère parrain. Le rôle du rédacteur dépend alors du nombre de détails à régler. S'ils sont nombreux, le rédacteur sera peut-être appelé à rédiger plusieurs avant-projets de loi et à donner son avis sur leur valeur respective. Cette tâche peut s'avérer particulièrement difficile lorsque plusieurs ministères participent à l'élaboration du projet de loi et qu'ils ne s'entendent pas sur les solutions aux questions d'orientation.

Au regard des orientations, le rédacteur assume également la responsabilité de faire respecter d'autres orientations gouvernementales dans les projets de loi. Il est logique de lui confier ce soin surtout si le mandat du service où il travaille s'étend à l'ensemble du gouvernement. Au Canada, les légistes fédéraux ont la responsabilité de faire respecter diverses politiques portant notamment sur les sujets suivants :

- l'application de la législation fédérale dans un contexte où elle interagit avec le Code civil du Québec et la common law des autres provinces et territoires [voir le Manuel de légistique, 2.07],
- l'égalité des sexes [voir plus loin, Conformité avec les principes juridiques],
- le pouvoir de réglementation [voir la Directive du Cabinet sur l'activité législative], le droit pénal [voir le Manuel de légistique, 3.11],
- le droit pénal et les pouvoirs d'exécution [voir le Manuel de légistique, 3.09 et 3.11]
- la gestion de l'information (voir la Politique du Conseil du Trésor sur la gestion des fonds de renseignements du gouvernement à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/ciopubs/TB_GIH/CHAP3_1_f.html),

Conformité avec la Constitution et le droit international

Il entre dans les attributions du rédacteur de veiller à ce que les dispositions qu'il rédige soient compatibles avec le droit constitutionnel et international, tout particulièrement lorsque les droits fondamentaux 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 rédacteur connaisse par le menu tous ces aspects du droit. Son rôle 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 rédacteur à cet égard ressort davantage du fait que le premier conseiller législatif s'est vu déléguer la responsabilité du ministre de la Justice d'examiner les projets de loi et de certifier qu'ils respectent la Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits. En pratique, c'est un rédacteur de la Section de la législation qui s'acquitte de cette tâche – avec l'appui des spécialistes de la Charte de la Section des droits de la personne du ministère – puisqu'il est le mieux placé pour comprendre les effets de la loi que rédige le service dont il fait partie et veiller à ce qu'elle respecte les droits fondamentaux.

Conformité avec les autres lois d'application générale

Les commentaires qui précèdent sur le droit constitutionnel et international s'appliquent pour une grande part à d'autres textes législatifs d'application générale que les rédacteurs se doivent de connaître. On pense en tout premier lieu aux textes interprétatifs applicables (souvent nommés loi 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 nouvelles lois et celui d'assurer l'homogénéité de la législation fédérale. L'inconvénient avec de tels textes interprétatifs est qu'ils sont la plupart du temps méconnus. Peu de gens en connaissent l'existence et encore moins connaissent la teneur de leurs dispositions.

L'annexe 3 contient une liste des lois d'application générale importantes au Canada et de brèves indications sur la manière dont elles influent sur le corpus législatif.

Compatibilité avec les systèmes de droit privé

Dans les administrations où coexistent plus d'un système de droit privé, la législation doit devoir être harmonisée pour interagir correctement avec les systèmes en place. Au Canada, la province de Québec fonctionne sous un régime de droit civil alors que toutes les autres administrations fonctionnent sous le régime de la common law. Un ambitieux projet de révision est en cours afin d'harmoniser l'ensemble de la législation fédérale avec ces deux systèmes. Toute nouvelle disposition législative applicable au Québec et dans les autres provinces doit de même être rédigée de manière compatible avec ceux-ci.

Conformité avec les principes juridiques

Diplômés en droit, les rédacteurs connaissent les principes fondamentaux de notre système de justice. Si, aujourd'hui, quelques-uns de ces principes sont protégés par la Constitution, plusieurs ne le sont pas ou encore ou ne font l'objet que d'une protection limitée. Voici quelques-uns de ces principes :

- l'équité procédurale et la justice naturelle;
- l'accès aux tribunaux;
- l'application prospective de la loi;
- les droits de propriété;
- la souveraineté du Parlement (non-délégation de la compétence sur des questions fondamentales, notamment l'imposition de sanctions ou la création d'infractions).

En outre, l'Initiative sur l'égalité entre les sexes du ministère de la Justice exige que le rédacteur soit particulièrement vigilant afin que les lois n'aient aucun impact négatif sur les groupes qui ont toujours été défavorisés, les femmes, entre autres. Le rédacteur doit connaître la politique ministérielle sur l'Analyse visant l'égalité des sexes et on l'incite à consulter ses collègues spécialistes afin de connaître les conséquences possibles à cet égard dès l'étape de la rédaction afin de tenter de les éviter.

Le rédacteur a un rôle à jouer pour 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. Il doit chercher des solutions qui permettent de réaliser les objectifs de politique sans déroger à ces principes.

Intelligibilité

Il faut que les personnes visées par la loi puissent comprendre la loi. Cette préoccupation soulève plusieurs questions, dont principalement celle de l'ambiguïté. Si le terme utilisé afin de transmettre une idée est ambigu, il pourra être interprété contrairement à l'intention du législateur; si un déterminant est mal situé dans la phrase, il pourrait qualifier le mauvais mot. Le rédacteur doit souligner l'ambiguïté et demander aux fonctionnaires de clarifier le sens voulu.

Pour éviter les ambiguïtés, le rédacteur dispose d'une arme importante : l'expression cohérente des idées. 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. La cohérence est également nécessaire dans les dispositions dites modèles, plus particulièrement les parties introductives des lois. Toutefois, ce besoin de cohérence ne doit pas entraver l'amélioration de la rédaction des dispositions, particulièrement en ce qui a trait à leur intelligibilité.

Les lois fédérales sont rédigées dans les deux langues officielles, ce qui multiplie les risques d'ambiguïté : non seulement la loi est composée de deux textes, mais ceux-ci doivent produire un effet identique. Une des plus importantes responsabilités des rédacteurs est de veiller à ce que les deux versions aient le même sens.

L'intelligibilité soulève également la question de l'imprécision même si celle-ci ne résulte pas toujours d'un problème de rédaction législative; en fait, la loi doit souvent conserver une part d'imprécision. Le rédacteur tente généralement de rendre la loi aussi précise que possible, mais il a des délais à respecter et en outre, il n'est pas toujours nécessaire ni souhaitable que la loi soit précise à l'extrême. On n'a qu'à penser aux interminables énumérations dont on surcharge parfois certaines dispositions et qui parviennent surtout à assombrir le texte et à décourager le lecteur. Il est 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 de la loi. Si un projet de loi doit refléter un accord entre plusieurs parties en conflit, certaines questions demeureront nécessairement vagues si on veut obtenir l'adhésion de tous. Si le conflit persiste sur certains aspects, il restera des questions en suspens qu'on tentera de résoudre en employant des termes à tout le moins généraux, sinon vagues.

Le rédacteur a également un rôle à jouer afin de faciliter la lecture des lois: La lisibilité peut soulever une question d'orientation puisque le rédacteur doit déconseiller les politiques inutilement complexes. Il doit se demander si les buts visés par la politique peuvent être atteints par des moyens plus simples et si tous les éléments du régime législatif prévu sont réellement nécessaires.

Valeur concrète

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

Le rédacteur ne peut espérer comprendre le sujet d'un avant-projet de loi autant 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 concrets. Très souvent, les chargés de projet se concentrent sur les objectifs du texte sans bien comprendre leur implication pratique. Le rédacteur 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.

On oublie souvent la mise en œuvre et l'application des lois. Par exemple, si une proposition législative comprend la création d'un régime normatif, il faudrait penser aux pouvoirs dont les fonctionnaires responsables auront besoin afin d'assurer le respect de la loi. C'est ici que le rédacteur peut jouer un rôle utile en proposant des modèles inspirés d'autres lois et en les adaptant aux projets de loi en cause. De même, lorsqu'une proposition a pour effet de modifier une loi existante ou de pénaliser la possession de choses aujourd'hui permise, il faudra des dispositions transitoires. Encore une fois, le rédacteur 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 rédacteur joue un rôle dans la coordination de modifications législatives provenant de diverses sources. À cause du très grand nombre de mesures législatives d'initiative gouvernementale, il arrive souvent que plusieurs projets de loi viennent modifier le même texte de loi. Dans ces circonstances, il est essentiel de coordonner les modifications afin qu'elles puissent entrer en vigueur selon un ordre approprié par le moyen de dispositions de coordination bien rédigées.

Technologies de l'information

Au cours des dernières années, ordinateurs et traitements de textes ont ajouté une nouvelle dimension au rôle du rédacteur. Dans plusieurs administrations, les rédacteurs participent beaucoup plus directement que par le passé au formatage et à l'impression des textes législatifs. On s'attend à ce qu'ils préparent une version électronique des projets de lois auxquels ils travaillent en suivant les codes préétablis qui déterminent les marges et les espacements. Ils ont à leur disposition une profusion d'outils électroniques pour effectuer des recherches et apporter des corrections à leurs projets de dispositions et ils peuvent avoir accès à d'autres bases de données, en particulier celles qui se retrouvent sur l'Internet. Plusieurs administrations rendent leur législation accessible électroniquement, ce qui accroît considérablement le choix de libellés à la disposition des rédacteurs.

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

Notons, enfin, qu'au Canada, il arrive de plus en plus fréquemment que les rédacteurs soient amenés à rédiger en présence des chargés de projets, qui leur délivrent 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 rédacteurs

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 soulève de difficiles questions ayant trait aux conditions de travail stressantes et à la qualité des dispositions rédigées de cette façon.

Quels sont les autres participants à l'activité des services de rédaction?

Plusieurs services de rédaction s'adjoignent des professionnels d'autres types pour travailler en étroite collaboration avec les rédacteurs et accomplir des tâches que ces derniers assumaient auparavant. La plupart du temps, on retrouve ces professionnels dans des services plus nombreux, où les économies d'échelle et les ressources disponibles permettent de confier certains aspects du travail des rédacteurs à d'autres personnes.

Bien entendu, la plupart des services emploient du personnel de secrétariat dont le rôle s'est récemment muté en service d'appui informatique du fait que les rédacteurs 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 rédacteurs 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 texte rédigées en même temps. Les jurilinguistes aident les rédacteurs à produire des textes législatifs ou réglementaires de la meilleure qualité linguistique possible dans les deux langues officielles et veillent à la parfaite concordance de sens entre les deux versions.

Le personnel d'un service de rédaction comportera généralement des réviseurs qui effectuent les travaux reliés plus directement à la publication des textes. À la Direction des services législatifs, les réviseurs législatifs sont regroupés dans un service où ils fournissent aux rédacteurs un appui parajuridique. Ce service est de plus responsable de la publication officielle des lois du Parlement ayant obtenu la sanction royale et de la production des tableaux de référence afférents. Il s'occupe également de la révision des lois constitutionnelles, de 1867 à 1982, et

maintient la seule compilation complète, indexée et à jour des copies maîtresses des lois et des règlements fédéraux.

Au Canada, les jurilinguistes et les réviseurs législatifs offrent un appui précieux aux rédacteurs en s'attachant à l'intelligibilité des textes législatifs. Ces professionnels posent un regard détaché et neuf sur les textes produits et font bénéficier les rédacteurs de leurs compétences linguistiques, d'où l'attention 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. Un service de rédaction pangouvernemental a généralement accès à des conseillers qui travaillent dans des services spécialisés situés à l'intérieur même de ce gouvernement. La Direction des services législatifs a récemment institué deux services spécialisés. L'un s'occupe de questions de droit privé et d'harmonisation de la législation fédérale avec le Code civil de la province de Québec et la common law des autres provinces et territoires. L'autre traite de questions juridiques et d'orientation plus générales ayant trait à la rédaction législative, comme l'interprétation des lois et la législation déléguée.

Les services de rédaction et les rédacteurs peuvent-ils suffire à la tâche?

Le service de rédaction législative qui tenterait d'assumer à lui seul tous les rôles que nous venons de décrire se chargerait d'une tâche colossale. On peut à bon droit se demander si c'est réaliste et même possible de rassembler dans un service de rédaction tout le personnel, les rédacteurs compris, capables d'accomplir des tâches si nombreuses. Cette constatation nous ramène au problème de la structure et des ressources des services de rédaction.

En se demandant s'il est possible de trouver des rédacteurs capables de venir à bout de ces tâches, il faut garder à l'esprit les conditions dans lesquelles ils rédigent, notamment les contraintes de temps et de la pression qu'ils subissent pour arriver à produire les textes législatifs rapidement et avec le minimum de moyens. Le moment auquel les rédacteurs entrent en jeu dans le processus d'élaboration de la législation est également un facteur à considérer. Plus leur intervention est tardive, plus grandes sont les chances qu'ils soient obligés de laisser pour

compte une bonne partie des tâches décrites ci-dessus, surtout s'ils ont la responsabilité de revoir toutes les dispositions déjà rédigées.

Au cours des dernières années, les rédacteurs ont été appelés à consacrer de plus en plus de temps à l'élaboration des orientations. En outre, il est de plus en plus fréquent que la politique gouvernementale soit le fruit de négociations entre divers ministères et d'autres gouvernements et groupes d'intérêts. Ces négociations prennent beaucoup de temps et visent uniquement 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 des modifications se produisent en même temps exercent des pressions supplémentaires sur le rédacteur si les objectifs n'ont pas encore été bien arrêtés. Dans ces cas, les fonctionnaires utilisent les salles de rédaction pour l'élaboration même des orientations. [La note aux rédacteurs figurant à l'annexe 2 a été formulée précisément pour les aider à faire face à ces conditions exigeantes).

Pour que les rédacteurs et les personnes qui les entourent dans les services de rédaction arrivent à s'acquitter des responsabilités décrites dans cet article, il est nécessaire de leur offrir une formation plus poussée que celle qui leur a été dispensée jusqu'ici, surtout dans des domaines comme la mise en œuvre d'orientations et l'utilisation de nouvelles technologies.

Il est également clair que le rédacteur ne peut remplir toutes les attributions dont il est possible de charger un service. En plus de recruter des rédacteurs et de les former, on doit absolument s'interroger sur l'impact de la dotation et de l'affectation des ressources sur leur prestation de services. L'alternative se ramène aux deux propositions suivantes : soit déléguer une partie de leur tâche à d'autres (ou même cesser d'en offrir la prestation), soit doter le service des ressources nécessaires pour y suffire. Comme le démontre le rapport Renton rendu en 1976, il n'y a rien de très nouveau dans tout cela. Plus ça change ...

Annexe 1 : Les rôles respectifs des légistes et de leurs clients en matière de rédaction des textes de loi

(Manuel de légistique, 1.2)

Notre rôle de légistes

Être à votre disposition pour vous aider à élaborer la politique à mettre en œuvre par votre texte de loi, et pour vous conseiller à cet égard.

Dès que la rédaction de votre texte de loi est autorisée par le Cabinet, vous faire part du nom et des numéros de téléphone et de télécopieur des légistes affectés à votre projet, 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 de chaque langue officielle participe à toutes les réunions de rédaction.

Collaborer avec vous pour fixer une échéance raisonnable, compte tenu, à la fois, de la longueur et de la complexité du texte de loi et des priorités gouvernementales.

Votre rôle de client

Terminer, dans la mesure du possible, l'élaboration de la politique à mettre en œuvre par votre texte de loi avant le début de la rédaction.

Avant même d'obtenir l'autorisation du Cabinet pour la rédaction de votre texte de loi, charger du projet une équipe capable de travailler dans les deux langues officielles et dirigée par une personne habilitée à prendre des décisions en matière de politique ou ayant facilement accès à une telle personne.

Être à la disposition des légistes pour donner les instructions de rédaction portant sur votre texte de loi, 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 une échéance pour l'achèvement de votre texte de loi.

Rédiger votre texte de loi en temps opportun, compte tenu de l'échéance, et vous informer sans délai de tout retard survenant en cours de rédaction.	Donner les instructions de rédaction et répondre aux questions des légistes en temps opportun, compte tenu de l'échéance.
Rédiger un texte de loi juridiquement bien fondé, clair et complet et qui réponde à vos besoins, et vous proposer des solutions aux problèmes, juridiques ou de légistique, susceptibles de survenir en cours de rédaction.	Donner des instructions de rédaction claires et complètes, et qui répondent aux questions qui vous sont posées
Rédiger votre texte de loi selon les règles et le génie de chaque langue officielle et en respectant les régimes juridiques de common law et de droit civil.	Examiner minutieusement la version de chaque langue officielle de votre texte de loi, l'examen superficiel de l'une ou de l'autre version n'étant pas suffisant.
Vous aider pendant l'étude parlementaire de votre texte de loi, notamment par la rédaction de motions d'amendement.	Nous avertir le plus tôt possible si vous désirez proposer des amendements à votre texte de loi au cours de l'étude parlementaire.
Être accessibles en personne, par courrier électronique ou par messagerie vocale pendant les heures ouvrables, et à d'autres moments s'il en est convenu ainsi.	Nous faire part de votre appréciation sur la réalisation du dossier, notamment en répondant aux questionnaires sur la rétroaction du client que nous pourrions vous faire parvenir.

Annexe 2 : Note aux rédacteurs n° 1997-6

Le rédacteur législatif a pour fonction première d'exprimer en termes législatifs les objectifs politiques fixés par d'autres fonctionnaires. Même si cela serait préférable dans tous les cas, il arrive rarement que ces objectifs soient entièrement définis avant le début de la rédaction du projet. Les rédacteurs doivent donc, la plupart du temps, mettre la main à la pâte et aider à combler certaines lacunes, et ce même avant l'approbation des objectifs par le Cabinet.

Avant l'approbation du cabinet

Le rédacteur apporte sa contribution en matière d'orientations le plus souvent après l'approbation, par le cabinet, des orientations et objectifs législatifs et l'établissement d'un rapport de décision à cet effet. Toutefois, il arrive que l'on consulte les rédacteurs avant cette approbation, par exemple pour leur demander leurs commentaires sur une ébauche de Mémoire au Cabinet. Les rédacteurs profitent alors de l'occasion non seulement pour se familiariser avec les objectifs qu'ils seront appelés à traduire en termes législatifs, mais aussi pour faire valoir leur point de vue auprès des responsables des orientations, que ce soit en leur rappelant qu'un texte de loi clair commence par l'établissement d'objectifs politiques simples ou en proposant des délais réalistes pour le processus de rédaction. Cela risque cependant de prendre du temps et de porter atteinte au recul que doit avoir le rédacteur à l'égard des objectifs en question. C'est pourquoi les rédacteurs n'exercent qu'exceptionnellement de telles fonctions; le cas échéant, ils accordent la priorité à leurs tâches rédactionnelles.

Le rôle du rédacteur commence généralement lorsque le Cabinet a approuvé le Mémoire au Cabinet présenté par un ministre proposant la rédaction d'un projet de loi. Toutefois, le rédacteur est parfois consulté avant cette étape, lorsque les fonctionnaires du ministère rédigent le Mémoire au Cabinet. Cela peut être très utile pour éviter que le Cabinet approuve des politiques susceptibles de causer des problèmes. Cela peut également donner au rédacteur une meilleure compréhension de la loi qu'il devra rédiger. Le problème découlant de cet examen vient du fait qu'il prend du temps, qu'il insiste sur les principales questions de politiques et qu'il a peu à voir avec les préoccupations d'ordre politique incombant au rédacteur. Compte tenu de ce qui précède, le rédacteur n'exerce

qu'exceptionnellement de telles fonctions et uniquement si le ministère le demande et que la charge de travail du rédacteur le lui permet.

Après l'approbation du cabinet

Même lorsque le Cabinet a approuvé la politique, le rôle du rédacteur peut exiger beaucoup de temps. Il arrive que des questions importantes ne soient pas soulevées devant le Cabinet, ou demeurent sans réponse même après l'avoir été. Le Cabinet a mis en place un système pour forcer les ministères à fixer leurs objectifs politiques avant de demander son approbation, mais ce système a récemment connu plusieurs ratés au cours des dernières années. De plus, le rôle de stratège du gouvernement a généralement subi des effets néfastes au cours des dernières années en raison de la vague de compressions au sein de la fonction publique et un groupe de travail composé de sous-ministres s'est récemment penché sur la question. Enfin, le travail en salle de rédaction exerce une pression supplémentaire sur les rédacteurs qui sont dorénavant appelés à discuter des modifications en même temps qu'ils les formulent, et ce en présence des chargés de projet lorsque la politique n'a pas été établie. Comment le rédacteur peut-il faire face à la situation? Voici quelques conseils pour aider les rédacteurs à s'acquitter de ces fonctions.

- Il revient aux chargés de projet de fixer les orientations et objectifs politiques. Le rôle des rédacteurs se limite à présenter les diverses solutions, et non à choisir parmi celles-ci.
- Il ne faut pas s'attarder sur des séries de variantes compliquées. S'il devient évident, au cours de la réunion, que les chargés de projet ne s'entendent pas sur un point en particulier, on demande aux intéressés de régler leur différend ailleurs et on passe à autre chose.
- Les rédacteurs peuvent refuser de rédiger des variantes dans les cas de désaccord ou d'indécision. L'ordre normal des choses est le suivant : d'abord, on fixe les objectifs politiques, ensuite on rédige les dispositions nécessaires.
- On ne devrait pas non plus demander aux rédacteurs de rédiger une disposition pour « voir de quoi cela aurait l'air ». Les objectifs politiques doivent être fixés sur la base de principes, et non d'apparences.

- Les rédacteurs n'ont pas à défendre les positions du ministère qui parraine le projet face à l'opposition d'autres ministères : c'est le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire qui est chargé de l'arbitrage dans un tel cas. Ce que les rédacteurs peuvent faire, par contre, c'est tenter d'apporter certains éclaircissements, dans la plus grande neutralité possible.
- Les rédacteurs ne devraient pas hésiter à demander l'aide d'autres juristes du ministère de la Justice ou de fonctionnaires d'autres ministères. On devrait passer à un autre point en attendant une réponse à la demande.
- Les rédacteurs appelés à comparaître devant les comités parlementaires devraient limiter leurs commentaires aux questions d'ordre rédactionnel et aux dispositions de nature purement technique, les dispositions de coordination, par exemple, et non tenter d'expliquer ou de justifier les objectifs politiques qui sont à l'origine du projet de loi.

Annexe 3 : Liste des lois canadiennes 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 ces 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 ce type de disposition sauf si la disposition se distingue de celles des lois susmentionnées et que les différences sont justifiables. Avant d'inclure ce type de disposition, 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 la Cour fédérale

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. Les articles 11, 41 et 87, qui s'appliquent malgré toute autre loi incompatible, revêtent d'ailleurs une importance particulière pour le rédacteur.

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 l'embauche, 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 que soulève fréquemment la rédaction législative. Quelques-unes d'entre elles contiennent des règles supplémentaires 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.

Annexe 4 : Liste de contrôle du rédacteur

Voici une liste des principales questions abordées dans le présent document.

Conformité avec les politiques gouvernementales :

- Le projet de loi est-il rédigé conformément aux instructions du rapport de décision du Cabinet?
- Les écarts relatifs au RD du projet de loi ou des motions de modification ont-ils été portés à l'attention du Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire? (Notes aux rédacteurs 1996-7 et 1997-4)
- Le projet de loi est-il conforme à la politique du ministère de la Justice sur le bijuridisme?
- Le projet de loi a-t-il été rédigé dans le respect de l'égalité des sexes ? (Voir La diversité et la justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes, Analyse visant l'égalité des sexes – Guide de travail)
- Les pouvoirs de réglementation attribués sont-ils conformes à la Directive du Cabinet sur la rédaction législative publiée en mars 1999?
- Les dispositions relatives aux renseignements respectent-elles la Politique du Conseil du Trésor sur la gestion des fonds de renseignements du gouvernement : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/ciopubs/TB_GIH/CHAP3_1_f.html?
- Le texte législatif contient-il des dispositions qui portent atteinte au caractère confidentiel des déclarations de revenus?
- Les dispositions qui limitent les droits protégés par la Loi sur l'accès à l'information ont-elles été portées à l'attention de la Section de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels? (Notes aux rédacteurs 1987-10 et 1993-2)

- Les dispositions relatives aux infractions et aux pouvoirs d'application sont-elles conformes aux directives du ministère contenues dans le document : Le droit pénal dans la société canadienne et les Notes aux rédacteurs 1988-1 (Lignes directrices relatives aux pouvoirs d'application); 1990-3 (Peines minimales); 1992-5 (Dispositions d'application de la loi et relatives aux peines dans les lois autres que pénales)?
- Les modifications à la Loi sur les Indiens ont-elles été abordées avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien?
- Les dispositions qui exigent que des documents soient présentés au Parlement ont-elles été signalées au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire? (Note aux rédacteurs 1987-4)
- Les clauses de non-exemption relatives aux droits des peuples autochtones ont-elles été abordées avec la Section du droit des autochtones ? (Note aux rédacteurs 1995-1)
- Des pouvoirs ont-ils été conférés à un ministre d'état ? (Note aux rédacteurs 1987-1)

Conformité avec la Constitution et les autres lois

- Le projet de loi ou la modification respectent-ils le partage constitutionnel des pouvoirs?
- Le texte est-il compatible avec la Charte canadienne des droits et libertés, la Déclaration canadienne des droits et le Pacte international relatif aux droits de l'homme?
- Le texte contient-il des dispositions qui reprennent inutilement les dispositions de la Loi sur l'interprétation, du Code criminel, de la Loi sur les océans ou d'une autre loi faisant partie du droit commun?
- Les dispositions entrent-elles en conflit avec d'autres lois?
- Le projet de loi ou la modification reflètent-ils tant la common law que le droit civil ?

Compatibilité avec les principes juridiques

- Le projet de loi ou la modification sont-ils contraires aux principes de justice naturelle et d'équité?
- Le projet de loi ou la modification interdisent-ils l'accès des tribunaux ?
- Le projet de loi prévoit-il une expropriation sans indemnisation suffisante?
- Le texte s'applique-t-il rétroactivement ?
- Le texte délègue-t-il un pouvoir qui revient au Parlement, notamment en matière d'imposition ou de création d'infractions?
- Le texte aura-t-il un effet nuisible sur les femmes ou les autres groupes défavorisés?
- Le projet de loi est-il rédigé en termes non-sexistes?

Intelligibilité

- Le projet de loi ou la modification sont-ils ambigus?
- Imprécis?
- Sont-ils rédigés aussi clairement et simplement que possible?
- Les deux versions ont-elles le même effet juridique ?

Valeur concrète

- Le projet de loi ou la modification peuvent-ils être mis en œuvre?
- Prévoit-on des pouvoirs d'application suffisants?
- A-t-on prévu des dispositions transitoires adéquates ?
- Faut-il des dispositions de coordination afin de tenir compte d'autres projets de loi ?

Annexe 5 : Manuels et guides canadiens

Le texte de référence le plus couramment utilisé sur l'élaboration des lois est le Guide d'élaboration des lois et des règlements ???publié par le Bureau du Conseil privé en 2001. Le tableau ci-dessous donne des références supplémentaires.

Élaboration d'une mesure législative

Titre	Auteur	Référence et Langage	Remarques
Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé	Bureau du Conseil privé	http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=Role/role_f.htm Bilingue	Compréhension facile
Mémoire au Cabinet: Guide du rédacteur	Bureau du Conseil privé	http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc_f.htm Bilingue	Compréhension facile
Responsabilité constitutionnelle, 1993	Bureau du Conseil privé	ISBN 0-662-58782-0 Bilingue	Compréhension facile
Pour une réglementation préventive	Ministère de la Justice (Section du droit administratif et constitutionnel)	Imprimé Bilingue	Détaillé et technique

Titre	Auteur	Référence et Langage	Remarques
Manuel d'organisation des tribunaux administratifs, 1998	Ministère de la Justice (Section du droit administratif et constitutionnel)	Version électronique disponible au ministère de la Justice Intranet Bilingue	Détaillé et technique
Composition of Legislation, 2nd ed., 1976	E. A. Driedger	ISBN 0-660-00443-7 Anglais	Détaillé et technique
Manuel de légistique	Ministère de la Justice (Section de la législation)	Version électronique disponible au ministère de la Justice Intranet Bilingue	Détaillé et technique
Guide canadien de rédaction française	Ministère de la Justice (Section de la législation)	Imprimé Français	Commentaires détaillés sur la rédaction législative française
Legistics	Ministère de la Justice (Section de la législation)	Imprimé Anglais	Commentaires détaillés sur la rédaction législative anglaise

Processus réglementaire

Titre	Auteur	Référence et Langue	Remarques
Politique de réglementation du gouvernement du Canada	Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (Bureau du Conseil privé)	Bilingue http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&Page=Publications&Sub=GovernmentofCanadaRegula	Compréhension facile
Guide sur le processus réglementaire fédérale	Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (Bureau du Conseil privé)	Bilingue http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&Page=Publications&Sub=RegulatoryProcessGuide	Compréhension facile
Manuel de la réglementation fédérale, 1998	Ministère de la Justice (Section de la réglementation)	Bilingue	Technique mais de compréhension facile