

# LA RÉDACTION DES PROJETS DE LOI ÉMANANT DES PARLEMENTAIRES : UN POINT DE VUE SÉNATORIAL

**Mark A. Audcent**

Légiste et conseiller parlementaire auprès du Sénat du Canada

## Grandes lignes

- Introduction : *La loi n'est pas gravée dans des tables de pierre*
- Projets de loi émanant du gouvernement
- Projets de loi d'initiative parlementaire
- Projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire
- Projets de loi d'intérêt privé et d'initiative parlementaire
- Mot de la fin

2

## Introduction : La loi n'est pas gravée dans des tables de pierre



- Permanente et immuable ou dynamique et vivante
- Solutions parlementaires ou solutions judiciaires
- Souligner les problèmes ou présenter les solutions nécessaires

3

## *L'expression de la diversité au moyen de projets de loi d'initiative parlementaire*

« Diversité » - Les divers objectifs législatifs poursuivis par les députés, sans égard au programme politique du gouvernement ni aux objectifs politiques de la bureaucratie fédérale.

4

## Mise en contexte

À titre de premier orateur, je dois établir le contexte pour le groupe :

- examiner les genres de projets de loi
- mettre en contexte les projets de loi d'initiative parlementaire

5

## Genres de projets de loi présentés au Parlement

Deux grandes catégories de projets de loi : d'intérêt public et d'intérêt privé

- Sir Fortunatus Dwaris : « Une loi générale ou d'intérêt public concerne toute la collectivité, tandis qu'une loi spéciale ou d'intérêt privé ne concerne que certaines personnes ou des intérêts privés. »

*A General Treatise on Statutes* (1831; 1873 ed.)

6

## Genres de projets de loi (suite)

Maxwell : « Les lois modernes sont soit d'intérêt public ou d'intérêt privé. Les premières (de portée générale, locale ou personnelle, selon leur champ d'application) ont trait à des questions de politique publique, alors que les secondes traitent de choses concernant des personnes ou un organisme en particulier et qui sont dénuées d'intérêt public. »

*Maxwell on the Interpretation of Statutes*, (1875, 12<sup>e</sup> éd., 1969)

7

## Genres de projets de loi (suite)

Driedger : « Les projets de loi sont soit d'intérêt public, privé ou local, mais la différence n'est pas toujours évidente. D'une façon générale, un projet de loi d'intérêt public porte sur des questions d'application générale, un projet de loi d'intérêt privé vise à conférer des pouvoirs ou des privilèges spéciaux à une personne ou un groupe de personnes et un projet de loi local se rapporte à un endroit particulier plutôt qu'à la collectivité tout entière. Les projets de loi locaux sont habituellement des projets de loi d'intérêt privé et on les désigne dans ce cas-ci sous le nom de "projets de loi d'intérêt local et privé" ».

« The Preparation of Legislation » (1953), Revue du barreau canadien, no 31

8

## Catégorisation moderne des projets de loi au Parlement, aux fins de la procédure

- **Projets de loi d'intérêt public** (parrainés par le gouvernement ou par des députés ou des sénateurs) :
  - Projets de loi émanant du gouvernement
  - Projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire (émanant d'un député ou d'un sénateur)
- **Projets de loi d'intérêt privé** (parrainés par des députés ou des sénateurs seulement) :
  - Projets de loi d'intérêt privé et d'initiative parlementaire (projets de loi privés)

9

## Catégorisation moderne (suite)

« Il existe deux genres de projets de loi d'intérêt public. Ceux que dépose le gouvernement sont appelés "projets de loi émanant du gouvernement", tandis que ceux présentés par des députés sont désignés sous le nom de "projets de loi d'initiative parlementaire". Les premiers occupent la plus grande partie du temps des parlementaires. Les contraintes de temps et les procédures compliquées sont deux raisons pour lesquelles, toutes proportions gardées, peu des projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire qui sont présentés finissent par être édictés. »

Raymond L. du Plessis, « Parliament in Action: The Law Making Process », Bureau du légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada, mai 1978 (révisé en octobre 1991)

10

## Catégorisation des projets de loi (suite)

- Projets de loi du Sénat (numéro précédé de la lettre « S ») et projets de loi de la Chambre des communes (numéro précédé de la lettre « C »)
- Nomenclature :
  - S-2 à S-200 - projets de loi émanant du gouvernement
  - S-201 à S-1000 - projets de loi d'initiative parlementaire
  - S-1001 et suivants - projets de loi privés
  - La même nomenclature est utilisée à la Chambre des communes

11

## Projets de loi émanant du gouvernement

### Volume :

- ils constituent habituellement 90 % de tous les projets de loi présentés en vue de recevoir la sanction royale

### Origine :

- même client : le gouvernement en place
- rédacteur différent des projets de loi d'initiative parlementaire : les projets de loi émanant du gouvernement ont été rédigés au Parlement au 19<sup>e</sup> siècle, mais aujourd'hui, ils sont rédigés au gouvernement exécutif

12

## Projets de loi émanant du gouvernement (suite)

### Procédure :

- après leur dépôt, ils sont traités séparément des autres projets de loi d'intérêt public
- le *Règlement du Sénat* et le *Règlement de la Chambre des communes* leur accordent la priorité au plan de la procédure

13

## Projets de loi émanant du gouvernement (suite)

- Restrictions concernant le dépôt de projets de loi émanant du gouvernement au Sénat
  - D'ordre constitutionnel (projets de loi financiers)
  - D'ordre politique (les ministres siègent à la Chambre des communes)
- Pourquoi présenter au Sénat un projet de loi émanant du gouvernement?
  - Moment opportun
  - Volume de travail

14

## Projets de loi d'initiative parlementaire

**Rappel :** Projets de loi *d'intérêt public* et d'initiative parlementaire et projets de loi *d'intérêt privé* et d'initiative parlementaire

- La distinction est importante tant dans la procédure parlementaire (pendant le processus d'édiction) que pour l'interprétation judiciaire (après l'édiction)

15

## Projets de loi d'initiative parlementaire (suite)

- Fonction : avertisseur
- Origine : rédigé habituellement au Parlement
- Résultat attendu : négociation, débat, édiction

16

## Autres particularités des projets de loi d'initiative parlementaire

Qu'ils soient d'intérêt public ou privé, tous les projets de loi d'initiative parlementaire présentés au Sénat doivent respecter les conditions suivantes :

- relever du pouvoir législatif du Parlement;
- être conformes à la *Déclaration canadienne des droits*;
- être conformes à la *Charte canadienne des droits de la personne*;
- ne pas être un projet de loi financier;
- respecter les conventions relatives à la rédaction des lois fédérales; et
- respecter la pratique parlementaire

17

## Facteurs dont discute souvent le conseiller parlementaire avec le parrain d'un projet de loi

1. Serait-il utile de jouir du soutien de la population, et comment pourrait-on l'obtenir et le démontrer?
2. Qui seront les témoins appelés à se prononcer sur le projet de loi? Y en a-t-il qui sont prêts à défendre les considérations de principe élémentaires se rapportant au projet de loi? Les témoins appuient-ils sans réserve l'avant-projet de loi? Ont-ils manifesté leur appui par écrit?

18

## Facteurs (suite)

3. Qui pourrait s'opposer au projet de loi et comment pourrait-on neutraliser cette opposition? (non partisan)
4. Quelle sera la position adoptée par le gouvernement et comment peut-on le convaincre d'appuyer le projet de loi?

19

## Facteurs (suite)

5. De quels alliés a-t-on besoin au Parlement? Quels sont ceux sur qui on peut compter? Devrait-on avoir l'appui de plusieurs partis? Y a-t-il des caucus pour qui le projet de loi présenterait un intérêt particulier?
6. A-t-on besoin d'un plan de communications? Quels en seront l'échelonnement et les éléments? Qui s'occupera des médias? S'adressera-t-on aux deux collectivités de langue officielle?

20

## Facteurs (suite)

7. A-t-on besoin de ressources pour promouvoir le projet de loi et ces ressources sont-elles disponibles?
8. Qui a-t-on besoin d'aviser au Parlement, et quand?

21

## Facteurs (suite)

9. À quel comité le projet de loi devrait-il être renvoyé?
10. Qui parrainera le projet de loi à l'autre Chambre et s'en occupera?

22

## Succès remportés récemment au Sénat

- Les projets de loi d'initiative parlementaire se font plus nombreux et plus complexes au cours des dernières années et les sénateurs ont remporté beaucoup de succès avec ce genre de mesures législatives. (Voir les tableaux à la fin du document.)
- L'édiction d'une loi n'est pas la seule mesure de réussite; des changements majeurs de nature autre que juridique de la politique gouvernementale peuvent aussi être un signe de réussite.

23

## Les jeunes et le tabac

- **Projet de loi S-13** (36<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>), la *Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac* – Sénateur Kenny
  - déposé en février 1998, il avait pour but de constituer une Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes, dans laquelle seraient versés 120 millions de dollars par an prélevés à raison de 50 cents le carton
  - adopté par le Sénat, jugé irrecevable à la Chambre des communes sur le plan de la procédure
- **Projet de loi S-20** (36<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup>), *Loi sur la protection des jeunes contre le tabac*
  - version nouvelle et améliorée du projet de loi S-13
  - adopté par le Sénat le 5 octobre 2000, dix-huit jours avant la dissolution du Parlement

24

## Les jeunes et le tabac

- **Projet de loi S-15** (37<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>), *Loi sur la protection des jeunes contre le tabac* – Sénateur Kenny
  - déposé en février 2001
  - adopté par le Sénat le 15 mai 2001; il a cependant été retiré après une décision défavorable de la part du Président à la Chambre des communes, le 12 juin 2001
- L'initiative du sénateur Kenny aurait créé d'énormes dissensions au sein du caucus national du gouvernement
- Le projet de loi a forcé le gouvernement à présenter sa propre initiative antitabac chez les jeunes

25

## Dénonciateurs

**Projet de loi S-6** (37<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>), *Loi sur la dénonciation dans la fonction publique* – Sénateur Kinsella

- déposé le 31 janvier 2001; n'a jamais été édicté, mais on lui doit d'avoir infléchi la politique du gouvernement et forcé ce dernier à agir
- en juin 2001, le gouvernement a annoncé sa *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*
  - la politique permet aux fonctionnaires de divulguer de l'information concernant des actes fautifs (utilisation à mauvais escient de fonds publics, bris du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*) à l'interne au sein de leur ministère;
  - la politique a aussi créé le poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique qui agit à titre de tiers neutre. L'agent examine et enquête les divulgations par les employés qui, selon eux, ne peuvent être diffusées à l'interne ou qui croient, ayant fait une divulgation de bonne foi, que les mesures prises au sein du ministère ne conviennent pas.

26

## Statistiques censitaires

*Loi modifiant la Loi sur la statistique et la Loi sur les Archives nationales du Canada (documents de recensement)* – Sénateur Milne

- **Projet de loi S-15** (36<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup>): destiné à supprimer toute ambiguïté dans la loi afin d'autoriser l'accès aux documents de recensement tout en préservant les droits à la protection des renseignements personnels; est mort au Feuilleton avant la deuxième lecture
  - **Projet de loi S-12** (37<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>) - déposé le 7 février 2001, il est mort au Feuilleton avant la troisième lecture
- Loi modifiant la Loi sur la statistique – projet de loi émanant du gouvernement*
- **Projet de loi S-13** (37<sup>e</sup>, 2<sup>re</sup>) - déposé le 5 février 2003, il est mort au Feuilleton lui aussi
  - **Projet de loi S-18** (38<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>) - déposé le 2 novembre 2004, il a été adopté par le Sénat le 20 avril 2005 et édicté le 29 juin 2005

27

## Citoyenneté

■ **Projet de loi S-2** (38<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>), *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté* – Sénateur Kinsella

- permet aux personnes qui, enfants, avaient perdu leur citoyenneté en raison des actions de leurs parents, de réobtenir la citoyenneté canadienne sans qu'elles soient tenues d'avoir résidé en permanence au Canada pendant un an, avant de pouvoir présenter une demande de citoyenneté
- sanction royale le 5 mai 2005

28

## Langues officielles

■ **Projet de loi S-3** (38<sup>e</sup>, 1<sup>re</sup>), *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* – Sénateur Gauthier

- renforce le caractère exécutoire des obligations qui incombent au gouvernement du Canada aux termes de la partie VII de cette loi
- sanction royale le 25 novembre 2005

29

## Projets de loi d'intérêt privé et d'initiative parlementaire

- Environ 3% des projets de loi étudiés au Sénat sont des projets de loi privés.
- La pratique parlementaire veut que le Sénat ait un rôle spécial à jouer dans la préparation et l'édictation de ces projets de loi.
- Si on peut habituellement différencier les projets de loi privés des projets de loi d'intérêt public à leur contenu, le besoin de les différencier pose rarement des difficultés.

30

## Projets de lois privés (suite)

- Tous les projets de loi émanant du gouvernement sont considérés comme étant d'intérêt public, quel que soit leur contenu; ce sont des projets de loi d'intérêt public du simple fait qu'ils sont parrainés par le gouvernement.
  - ex. : La *Loi sur la Fondation Jules et Paul-Emile Léger* (L.C. 1980-81-82-83, ch. 85), déposée par le gouvernement.
  - ex. : La *Loi modifiant la Loi sur les juges*, destinée à faciliter la carrière de Madame la juge Louise Arbour sur la scène internationale.

31

## Projets de loi privés (suite)

1. Origine d'un projet de loi privé : Un projet de loi d'intérêt privé et d'initiative parlementaire est présenté à l'initiative d'un particulier, alors qu'un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire est présenté par un parlementaire en son propre nom.
2. Rôle du parrain sénateur : facilitateur ou défenseur (projets de loi privés d'initiative parlementaire) par rapport à promoteur (projets de loi publics d'initiative parlementaire)

32

## Projets de loi privés (suite)

3. Il existe des différences d'ordre juridique dans l'application et l'interprétation des lois d'intérêt privé.

**9.** Les lois d'intérêt privé n'ont d'effet sur les droits subjectifs que dans la mesure qui y est prévue.

*Loi d'interprétation*, S.R.C. 1985, ch. I-23, article 9.

33

## Projets de loi privés (suite)

- *Common Law*: La règle veut que les lois d'intérêt privé soient invoquées de façon spéciale, sauf indication contraire dans la Loi elle-même ou dans une autre loi.
- Toutefois, la *Loi sur la preuve du Canada* énonce:
  - 18.** Sont admises d'office les lois fédérales, d'intérêt public ou privé, sans que ces lois soient spécialement plaidées.  
S.R.C., ch. E 10 article 18.

34

## Projets de loi privés (suite)

- Interprétation : Règle de l'interprétation stricte (règle dite *contra proferentem*)
  - « On procède à une interprétation stricte de la Loi, au détriment des promoteurs, si des personnes non visées par cette loi sont concernées. Si les promoteurs eux-mêmes sont concernés, la Loi est interprétée comme un contrat entre eux et elle doit être considérée comme telle. »

*Harper c. Hedges* (1924), 93 L.J.K.B. 116 à 117, devant le juge Scrutton

35

## Tendances historiques

- Le nombre de projets de loi d'intérêt privé a diminué depuis la Confédération parce que l'édiction de lois d'application générale a rendu superflus dans une grande mesure de tels projets de loi.
  - ex. : La *Loi canadienne sur les corporations* et la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* rendent inutiles dans une grande mesure les constitutions en société au moyen d'une loi d'intérêt privé.
  - ex. : La *Loi sur le divorce* rend inutiles les divorces individuels au moyen d'une loi d'intérêt privé.

36

## Tendances historiques (suite)

- La diminution en importance des projets de loi d'intérêt privé, accompagnée d'une augmentation du temps accordé par la Chambre des communes aux affaires émanant du gouvernement, a eu pour effet de transférer la responsabilité première pour l'étude de ces projets de loi de la Chambre des communes au Sénat.

37

## Tendances historiques (suite)

- Ajoutons que les frais pour la présentation d'un projet de loi d'intérêt privé ont été portés à 500 \$ à la Chambre des communes en 1932, alors qu'ils sont restés à 200 \$ au Sénat.
- Toutefois, encore en 1968, E. Russell Hopkins, le légiste du Sénat, faisait remarquer ceci :

« Il arrive encore qu'un projet de loi d'intérêt privé susceptible d'entraîner une certaine opposition soit déposé aux Communes, afin de permettre à ses auteurs de tirer avantage des heures supplémentaires allouées à l'étude des affaires émanant des députés à la Chambre des communes au début de chaque session. »

*Confederation at the Crossroads: The Canadian Constitution*  
(Toronto : McClelland, 1968)

38

## Aujourd'hui

- La pratique parlementaire est très stricte : les projets de loi d'intérêt privé doivent être présentés au Sénat et les fonctionnaires de la Chambre des communes renvoient maintenant les requérants possibles au Bureau du légiste et conseiller parlementaire.
- Le requérant doit choisir un sénateur pour parrainer son projet de loi. Il lui faudra peut-être aussi éventuellement choisir un parrain pour son projet de loi à la Chambre des communes.
- On choisit habituellement des parrains parmi les différents partis afin de souligner la nature non partisane du projet de loi.

39

## Aujourd'hui (suite)

- Il est pratique courante de dissuader les requérants de présenter une pétition introductive d'un projet de loi qui est inutile.
- Voici quelques-uns des sujets sur lesquels peuvent porter des projets de loi d'intérêt privé : banques, chambres de commerce, ponts, ports, assurance, droits d'auteur, gazoducs, ponts et tunnels pour voies ferrées, chemins de fer, organismes religieux et charitables et sociétés de fiducie et de prêts.
- Les sociétés privées préfèrent souvent conserver leur statut et recourir à un projet de loi d'intérêt privé pour modifier leur loi constitutive. (Voir le Tableau 4 dressant la liste des lois d'intérêt privé édictées par le Parlement depuis 1980.)

40

## Rédaction d'un projet de loi privé : rôle du conseiller

### Rôle du conseiller parlementaire :

- rédiger la majorité des projets de loi d'intérêt privé déposés au Sénat
- revoir tous les projets de loi
- aider le requérant et sénateur parrain non seulement en rédigeant le projet de loi, mais en le faisant cheminer dans le processus parlementaire

41

## Rédaction d'un projet de loi privé : préambules

- Un projet de loi d'intérêt privé doit contenir un préambule qui expose les principales observations faites au Parlement pour justifier le projet de loi.
- Le préambule identifie le requérant, explique les raisons pour lesquelles le projet de loi est nécessaire, prêche en faveur de son édicton et en illustre l'opportunité.
- Un bon préambule est une énumération de faits qui n'exprime aucune position politique, aucune conclusion de droit ni aucune opinion.

42

## Aspects procéduraux des projets de loi d'intérêt privé

Avis  
Affidavit de publication  
Pétition  
Frais  
Agent parlementaire  
Parrains

43

## Aspects procéduraux (suite)

### Avis

Le projet de loi proposé doit être porté à l'attention de toute personne ou tout groupe de personnes pour qui il pourrait présenter de l'intérêt.

Un avis doit être publié dans la *Gazette du Canada* :

- l'avis doit exposer clairement la nature et l'objet du projet de loi proposé;
- il doit porter la signature du requérant ou celle de l'avocat agissant en son nom.

44

## Aspects procéduraux (suite)

Un avis similaire doit aussi être publié dans :

- la gazette officielle de la province appropriée;
- un journal local populaire à grand tirage de la région au moins une fois par semaine pendant quatre semaines et dans les deux langues officielles s'il y a raisonnablement lieu de le faire

45

## L'épreuve décisive contre l'adoption rapide des projets de loi d'intérêt privé

- Adopter un projet de loi privé est une décision de nature politique qui n'est pas assujettie à la justice naturelle.
- Le Sénat fera preuve d'une réticence exceptionnelle à adopter un projet de loi controversé.
- Par ex :
  - Opus Dei (mort au Feuilleton)
  - Tunnel Detroit-Windsor (édicte)
  - Dai al-Mutlaq (mort au Feuilleton)
  - Scouts (actuellement au Sénat)

46

## Conclusions

- La loi n'est pas gravée dans des tables de pierre; elle est dynamique et vivante.
- Les projets de loi d'initiative parlementaire sont un moyen d'écrire ou de réécrire la loi.
- Députés et sénateurs ont recours à des projets de loi d'initiative parlementaire pour mettre de l'avant des objectifs législatifs divers, parfois impopulaires et controversés, sans égard au programme politique du gouvernement en place et aux objectifs politiques de la bureaucratie fédérale.
- Le Sénat a connu une expérience fructueuse avec les projets de loi d'initiative parlementaire.

47

Merci

48