

La rédaction des projets de loi au Sénat et à la Chambre des communes

Marie-Andrée ROY*

INTRODUCTION	2
I. RÉCEPTION D'UNE DEMANDE DE RÉDACTION D'UN PROJET DE LOI	3
II. CONTEXTE LÉGISLATIF	4
III. RÉDACTION DU PROJET DE LOI	5
A- Vérification des limites constitutionnelles	5
B- La première version	7
C- Réception des commentaires	8
D- Version définitive	9
CONCLUSION	10

* Conseillère parlementaire, Chambre des communes, Ottawa, Ontario.

INTRODUCTION

Les projets de loi émanant des sénateurs ou des députés sont habituellement rédigés par les conseillers parlementaires du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat ou du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes. Le présent document vise à décrire la dynamique des échanges entre les conseillers parlementaires et les personnes qui présentent une demande de rédaction de projet de loi. Il ne décrit pas en détail tous les scénarios possibles mais se veut un guide pour toute personne appelée à participer à la rédaction d'un projet de loi émanant d'un sénateur ou d'un député. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur.

Voilà maintenant dix-sept ans que je rédige des textes législatifs. J'ai œuvré au sein du ministère de la Justice, plus précisément à la Direction des services législatifs, de 1992 à 2007. J'ai travaillé à l'élaboration et à la révision de textes réglementaires avec divers ministères. De 1999 à 2007, j'ai œuvré à la Section du service de rédaction du ministère de l'Environnement et j'ai collaboré étroitement avec les services juridiques de ce ministère ainsi qu'avec les chargés de projets et les fonctionnaires responsables de l'élaboration des orientations. En septembre 2007, j'ai accepté un détachement et me suis jointe à l'équipe des conseillers parlementaires de la Chambre des communes. C'est à ce titre que je vais aborder la question des instructions de rédaction et du processus de rédaction des projets de loi émanant des sénateurs et des députés.

Tout d'abord, il convient de vous situer et de décrire les équipes de rédacteurs. Le Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat du Canada compte trois conseillers parlementaires qui offrent des services de rédaction et celui de la Chambre des communes compte quatre conseillers parlementaires qui se consacrent exclusivement à la rédaction législative. Les conseillers parlementaires rédigent les projets de loi émanant des sénateurs ou des députés ainsi que les motions demandées par ceux-ci concernant tout projet de loi à l'étude, y compris les projets de loi émanant du gouvernement. Au cours de la 39^e législature, 73 projets de loi émanant des sénateurs ont été déposés au Sénat, parmi lesquels 21 ont fait l'objet d'un débat en deuxième lecture et ont été renvoyés en comité. À la Chambre des communes, 374 projets de loi émanant des députés ont été déposés, dont 18 ont été adoptés par la Chambre. À ce jour, quatre projets de loi émanant des sénateurs et dix projets de loi

émanant des députés ont reçu la sanction royale. Comme vous pouvez le constater, le nombre de rédacteurs est restreint et le travail ne manque pas.

Au ministère de la Justice, les instructions de rédaction d'un projet de loi émanant du gouvernement sont fournies par les ministères concernés et sont habituellement le résultat de nombreuses consultations auprès des secteurs visés par la proposition législative. Lorsqu'ils élaborent les orientations et rédigent les instructions de rédaction, les chargés de projets reçoivent l'appui des services juridiques et des experts de leur ministère. Le rédacteur législatif s'attend donc à recevoir des instructions claires et précises lui permettant de rédiger un texte législatif qui va traduire l'objectif poursuivi par les ministères.

En revanche, au Sénat et à la Chambre des communes, les projets de loi proposés par les sénateurs et les députés visent plutôt à susciter un débat afin de mettre à l'ordre du jour des questions qui soulèvent l'intérêt du public ou des électeurs mais qui n'ont pas été retenues par le gouvernement. Très souvent, les instructions de rédaction sont minimales et elles décrivent les résultats recherchés, l'objectif du projet de loi, mais sans préciser la façon d'atteindre cet objectif. Les conseillers parlementaires doivent donc rencontrer les parlementaires et obtenir les renseignements nécessaires à leur travail de rédacteur. La communication efficace et la créativité sont de mise.

I. RECEPTION D'UNE DEMANDE DE REDACTION D'UN PROJET DE LOI

Les projets de lois rédigés au sein du Sénat et de la Chambre des communes sont demandés soit par les sénateurs ou les députés, soit par l'entremise de leurs assistants. Il n'existe aucune règle stricte quant à la manière de donner les instructions. En règle générale, les sénateurs et les députés font parvenir leur demande par courriel au Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat ou de la Chambre des communes et le dossier est assigné à un conseiller parlementaire. Les documents sont généralement fournis dans une seule langue officielle, au choix de la personne qui fait la demande.

Le conseiller parlementaire responsable du dossier prend d'abord connaissance des instructions et vérifie s'il a en main tous les renseignements dont il a besoin pour commencer la rédaction du projet de loi. Le niveau de détail des instructions varie selon la personne qui fait la demande. Parfois, les assistants de recherche des sénateurs et des députés fournissent des instructions précises. Ils indiquent s'il y a lieu de rédiger

un nouveau projet de loi ou de modifier une loi existante et fournissent des détails sur les objectifs poursuivis. Je me dois cependant de souligner que ce n'est pas toujours le cas. De nombreuses demandes ne comportent qu'un seul paragraphe qui décrit les objectifs de nature politique que doit réaliser le projet de loi, sans préciser la manière de les atteindre.

Par la suite, le conseiller parlementaire contacte par téléphone la personne qui a fait la demande; une rencontre s'avère souvent utile :

- pour discuter des instructions et s'assurer d'avoir en main tous les renseignements nécessaires à la rédaction du projet de loi;
- pour expliquer le processus de rédaction et les différentes étapes à franchir avant de compléter le projet de loi;
- pour convenir de la manière de commenter les ébauches;
- pour fixer un délai pour le dépôt du projet de loi.

II. CONTEXTE LÉGISLATIF

Lorsque les instructions reçues ne fournissent pas les détails nécessaires à la rédaction du projet de loi, le conseiller parlementaire suggère au sénateur ou au député de communiquer avec le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement afin de cerner le problème et de dégager le contexte législatif et les éléments à traiter. En effet, pour appuyer les parlementaires dans leurs fonctions, la Bibliothèque du Parlement leur offre, ainsi qu'à leur personnel, des services d'information, de documentation, de recherche et d'analyse. Le conseiller peut être appelé à rédiger la demande en leur nom ou les aider à la formuler.

Le personnel du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement. Il effectue des recherches et fournit des analyses et des conseils en matière de politique aux sénateurs et aux députés ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Ces services sont fournis sans esprit partisan et de façon confidentielle. Les documents visent à aider les parlementaires à mieux remplir leur tâche en situant dans leur contexte les questions qui peuvent se poser dans le cadre de leur travail et en leur en fournissant une analyse. Le personnel n'offre cependant pas d'avis juridiques. Les attachés de recherche de la Division du droit et du gouvernement se procurent les documents nécessaires et en

font l'analyse, après quoi ils rédigent des lettres, de courtes notes ou des documents de recherche plus volumineux qui décrivent le contexte législatif ainsi que les diverses avenues permettant d'atteindre l'objectif proposé. Dans certains cas, ils répondent aux clients par téléphone ou rencontrent les parlementaires, ou leur personnel, individuellement. Ces recherches sont par la suite acheminées au rédacteur et elles serviront de document de base lors de la rédaction du projet de loi.

Les instructions sont parfois plus détaillées et fondées sur des avis juridiques provenant d'experts du secteur privé. Ces avis juridiques sont habituellement transmis avec la demande et sont très utiles au rédacteur lorsqu'il rédige le projet de loi et qu'il vérifie les instructions de rédaction. Dans ces cas, le conseiller parlementaire se devra de justifier toute modification au texte qui est généralement proposé avec la demande. Cette question sera abordée sous la rubrique de la rédaction proprement dite du projet de loi.

En résumé, afin d'accélérer le processus de rédaction du projet de loi, il s'avère utile d'accompagner la demande de rédaction d'un projet de loi des éléments suivants :

- les recherches effectuées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement;
- les avis juridiques qui ont servi à la rédaction des instructions;
- une explication des orientations et des options retenues;
- une description de la manière d'atteindre les objectifs visés.

Le conseiller parlementaire peut à tout moment aider les sénateurs et les députés à choisir la meilleure option possible et discuter avec eux des moyens permettant d'atteindre les objectifs du texte législatif proposé.

III. REDACTION DU PROJET DE LOI

A- Vérification des limites constitutionnelles

Lorsque le conseiller parlementaire dispose de tous les éléments nécessaires à la rédaction du projet de loi, il va dans un premier temps, et avant d'en commencer la rédaction, vérifier si les instructions risquent de soulever l'une des questions suivantes :

- Est-ce que l'objet du projet de loi relève de la compétence du Parlement ?
- Les dispositions prévues sont-elles conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés* ?
- Les dispositions prévues sont-elles conformes à la *Déclaration canadienne des droits* ?
- Un projet de loi portant sur le même objet et visant à atteindre cet objet par le même moyen a-t-il été déposé au cours de la session en cours par un autre sénateur ou député ?
- Le projet de loi prévoit-il la nécessité d'engager des fonds publics et respecte-t-il les limites financières imposées par la *Loi constitutionnelle* ?

Le conseiller parlementaire fait part au sénateur ou au député de toute question qu'il estime pouvoir être soulevée à l'encontre de la proposition législative. Il est préférable d'exposer ces questions par écrit afin d'en faciliter le suivi. Dans certains cas, les sénateurs et les députés retiennent les services d'un conseiller juridique indépendant pour obtenir une opinion quant à la constitutionnalité du projet de loi. Contrairement aux rédacteurs de projets de loi d'initiative ministérielle, les conseillers parlementaires ne bénéficient pas de l'appui des secteurs spécialisés du ministère de la Justice pour régler ces questions. Il faut noter que le sénateur ou le député qui parraine le projet de loi peut décider de modifier ses instructions afin d'éviter de soulever des problèmes de cette nature. Il a aussi le droit de refuser un avis juridique et de décider d'aller tout de même de l'avant afin de déclencher un débat politique.

Lorsque le projet de loi risque d'engager des fonds publics, le conseiller parlementaire doit en aviser le parrain sans délai. En effet, le projet de loi doit alors être accompagné d'une recommandation royale obtenue par un ministre et cette exigence risque de limiter le débat politique. Au Sénat, ce type de projet de loi doit être accompagné d'une recommandation royale avant la deuxième lecture. En l'absence d'une telle recommandation, le projet de loi ne sera pas débattu et aucun témoin ne sera entendu sur la question. Par contre, à la Chambre des communes, un tel projet de loi peut être débattu en comité et ce n'est qu'à l'étape de la troisième lecture que la recommandation royale est exigée.

Le conseiller parlementaire doit veiller à ce que le sénateur ou le député soit bien au fait de la situation avant de présenter son projet de loi.

Il est à noter que ces questions sont réévaluées tout au long du processus de rédaction du projet de loi.

B- La première version

Après avoir terminé l'examen des questions d'ordre constitutionnel, le conseiller parlementaire commence la rédaction du projet de loi. Dans certains cas, les instructions lui ont été données sous la forme de dispositions législatives déjà rédigées. C'est surtout le cas lorsque le parlementaire cherche à modifier une loi existante. Il n'est pas rare que le conseiller parlementaire reçoive la version imprimée d'une loi avec les modifications insérées dans le texte de manière à pouvoir identifier les passages supprimés et ceux qui ont été ajoutés. Le conseiller révisé alors les modifications proposées et il fait part au demandeur du projet de loi de toute question relative aux modifications proposées. Il arrive fréquemment que le conseiller modifie le texte proposé afin d'observer les conventions fédérales relatives à la rédaction des lois. Ces modifications sont faites de manière à les rendre facilement identifiables. Si, au lieu de dispositions déjà rédigées, les instructions comportent plutôt des explications sur l'objet des dispositions à modifier, le conseiller va généralement reproduire le texte de loi existant et y insérer les modifications qu'il estime indiquées, le tout en mode révision.

Les instructions visent parfois la rédaction d'une nouvelle loi. Le conseiller va alors rédiger une première version du projet de loi et soulever les questions qu'il estime devoir être abordées avant de présenter le projet de loi sous sa forme définitive.

Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi volumineux, l'insertion des questions dans la première version du projet de loi, à la suite des dispositions pertinentes, facilite leur consultation. Ainsi, le lecteur n'aura pas à consulter simultanément deux documents et il pourra aisément insérer ses réponses ou commentaires. Cependant, lorsqu'il s'agit de questions générales qui risquent de modifier la structure même du projet de loi ou plusieurs de ses dispositions, il s'avère judicieux de regrouper ces questions dans le courriel qui va accompagner la première version du projet de loi.

Les parlementaires ont des horaires très chargés et le fait de recevoir par écrit les questions et les commentaires leur permet de traiter le dossier selon leur disponibilité. Lors de leur première rencontre, le conseiller parlementaire et le sénateur ou le député, ou son personnel,

avaient convenu de la façon de commenter les ébauches. Compte tenu des circonstances, le conseiller va vérifier avec la personne concernée si ce choix s'avère toujours pertinent.

Une dernière précision s'impose : la première version du projet de loi est envoyée dans la langue officielle choisie par le sénateur ou le député, habituellement celle de la demande de rédaction du projet de loi. Contrairement aux pratiques établies à la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, la rédaction du projet de loi n'est confiée qu'à une seule personne, et non à une équipe de rédacteurs constituée d'un rédacteur anglophone et d'un rédacteur francophone. Au Sénat et à la Chambre des communes, la traduction de la version d'origine est confiée à l'équipe de traducteurs législatifs.

C- Réception des commentaires

Le sénateur ou le député, ou son personnel, doit examiner attentivement la première version afin de déterminer si la proposition législative atteint les objectifs poursuivis. Il répond aux questions qui y sont insérées et fait part de ses commentaires soit par écrit, en insérant les réponses aux questions soulevées par le conseiller parlementaire et les modifications suggérées directement dans cette version du projet de loi ou dans le courriel qui l'accompagne, soit en convoquant une rencontre avec le conseiller, ou encore en communiquant avec ce dernier par téléphone.

La réception de commentaires par écrit s'avère toujours plus efficace. Cependant, des délais serrés ou la complexité des questions exigent parfois des échanges directs entre les intéressés et le conseiller parlementaire. Dans ces cas, le conseiller gagnera à résumer les discussions et les conclusions retenues dans un courriel afin de pouvoir s'y référer au besoin.

Lorsque la première version a été distribuée à plusieurs intervenants indépendants, le sénateur ou le député, ou son personnel, doit examiner leurs commentaires et choisir lesquels il désire communiquer au conseiller parlementaire. Dans ces cas, les commentaires sont généralement communiqués au conseiller parlementaire par écrit et les intervenants en reçoivent copie. Si le conseiller parlementaire a des objections ou si des modifications s'imposent, il en fait part au sénateur ou au député, mais une rencontre est parfois nécessaire pour discuter d'une solution possible avec tous les intervenants. L'échange de courriels est alors déconseillé compte tenu du nombre d'intervenants et du temps

qu'il faut consacrer à l'analyse de chaque proposition. Le conseiller parlementaire doit donc choisir la méthode qu'il estime la plus efficace compte tenu des circonstances.

Dans tous les cas, les commentaires doivent faire état des difficultés que le texte proposé soulève. Il n'est donc pas conseillé de fournir des commentaires sous la forme d'une nouvelle version de la proposition législative. Dans la majorité des cas, le conseiller devra communiquer avec les intervenants afin de vérifier la logique sous-jacente au texte proposé, et les délais pour présenter la version définitive risquent d'être révisés à la hausse.

D- Version définitive

Plusieurs versions peuvent être envoyées au sénateur ou au député avant qu'un texte définitif soit approuvé par ce dernier. En règle générale, chaque version comporte uniquement les modifications apportées depuis la dernière révision. Le lecteur peut alors se concentrer sur ces modifications et si d'autres modifications sont nécessaires, il pourra les faire en mode révision dans cette version. Lorsque la version du projet de loi est approuvée par le sénateur ou le député, le conseiller parlementaire procède alors aux dernières étapes.

- Il envoie le projet de loi à l'équipe des traducteurs législatifs afin d'en faire réviser la version définitive et de la faire traduire dans l'autre langue officielle.
- Il soumet les deux versions à l'équipe des Publications afin qu'elle procède à la mise en page côte-à-côte du projet de loi.
- Il soumet la version côte-à-côte aux réviseurs législatifs, qui veillent à ce que les règles de présentation des textes législatifs soient respectées et vérifient si le projet de loi doit prévoir des dispositions de coordination compte tenu des autres projets de loi déposés au cours de la session.

Des modifications additionnelles sont souvent nécessaires et le conseiller parlementaire doit communiquer avec le sénateur ou le député afin d'expliquer ce qui les motive et de discuter des questions soulevées au cours de ces étapes.

Finalement, avant de finaliser le projet de loi, le conseiller parlementaire envoie la version définitive au sénateur ou au député pour

son approbation en vue de son dépôt devant le Sénat ou la Chambre des communes.

CONCLUSION

La principale différence entre le travail du conseiller parlementaire au Sénat ou à la Chambre des communes et celui du rédacteur législatif qui rédige les projets de loi d'initiative ministérielle, c'est que le processus de rédaction des projets de loi d'initiative parlementaire exige de faire preuve de créativité, les sénateurs et les députés accordant au rédacteur une grande latitude dans l'atteinte l'objectif poursuivi par la mesure législative. Le conseiller sera souvent la personne la mieux qualifiée pour fournir de l'aide aux sénateurs et aux députés. Il pourra avoir à régler des questions ayant trait aux orientations, à la rédaction et à la procédure relatives au projet de loi.

Les sénateurs et les députés ont pour rôle de valider la proposition législative formulée par le conseiller parlementaire du Bureau du légiste pour ensuite pouvoir en débattre au Sénat ou à la Chambre des communes. Dans la plupart des cas, ils laissent au conseiller parlementaire le soin de formuler la proposition législative et ils font part de leurs commentaires et questions. Les sénateurs et les députés ont un rôle de critique, et non de rédacteur.