

## **Quelques considérations sur la rédaction législative au Canada**

---

CHRISTINE HALDIMANN

Je n'oublierai pas de sitôt le jour où je me suis présentée à la Section de la législation du Ministère de la justice canadien, à Ottawa: ce lundi 9 septembre 1991, un piquet de grève barrait en effet l'entrée du 222, rue Queen. Il s'agissait là de la première grève de portée générale des services publics, événement unique dans l'histoire du Canada. Heureusement pour moi, les juristes-rédacteurs de la Section de la législation occupent "un poste de direction ou de confiance" et, de ce fait, ne peuvent adhérer à une organisation syndicale... J'ai donc été accueillie par mes collègues d'Ottawa, avec toute la générosité et la chaleur qui caractérisent les Canadiens.

### **La Section de la législation du Ministère de la justice**

Depuis 1948, les lois fédérales canadiennes sont rédigées par la Section de la législation du Ministère de la justice. Jusqu'en 1978, les projets de loi étaient élaborés en anglais, pour être ensuite traduits en français, le plus souvent dans des délais extrêmement courts. L'amélioration la plus importante de la version française des lois, tant pour ce qui est du fond que de la forme, a sans conteste été obtenue par l'introduction de la corédaction à la Section de la législation, qui compte aujourd'hui vingt-deux personnes, soit dix légistes anglophones, dix légistes francophones et deux jurilinguistes franco-phones. Tous les rédacteurs engagés depuis 1981 ont suivi le programme de rédaction législative de l'Université d'Ottawa (cf. encadré, p. 69).

## Rédaction de la première ébauche

Les rédacteurs canadiens élaborent leur première ébauche sur la base d'instructions provenant du gouvernement (note au Cabinet). Dès que ce document a été approuvé par le Cabinet, le projet est confié à deux juristes, l'un anglophone, l'autre francophone, dont l'un se voit attribuer la responsabilité première du dossier.

La note au Cabinet, qui est un document d'orientation ayant pour but de fixer l'objectif à atteindre, ne doit pas revêtir la forme d'un avant-projet; il doit seulement permettre au rédacteur de saisir l'intention du gouvernement.

Les deux juristes, lorsqu'ils ont pris connaissance de la note, rencontrent les chargés de projet. En principe, ceux-ci devraient être au nombre de deux, l'un anglophone, l'autre francophone. Mais j'ai pu constater que le spécialiste francophone manque souvent au rendez-vous, et pour cause: dans bien des cas, il n'y en a pas. D'ailleurs, les Suisses romands font bien souvent la même expérience au sein de l'administration fédérale, de nombreux services spécialisés ne comptant aucun francophone dans leurs rangs.

Ces réunions entre rédacteurs et chargés de projet permettent de cerner dans le détail les intentions du ministère responsable. On y évoque notamment les problèmes qui sous-tendent le projet, sa constitutionnalité, le contexte socio-politique, les raisons pour lesquelles certains points doivent être formulés expressément et d'autres non, le sens des notions ambiguës ou encore l'emplacement des éléments de fond.

Cette manière de procéder oblige le spécialiste du domaine traité, avant même la rédaction de la première ébauche, à structurer sa pensée. Le rédacteur a en effet plus de recul par rapport à la matière, lui qui doit rédiger des lois dans tous les domaines, de l'assurance-chômage à l'application extracôtière des lois canadiennes, en passant par les parcs nationaux et le cabotage.

L'idéal est de procéder par corédaction ou rédaction parallèle - méthodes qui assurent au mieux l'égalité des langues et l'authenticité linguistique et culturelle des deux versions - les juristes, anglophone et francophone, rédigeant chacun leur texte, ensemble ou séparément.

### **Examen du texte par le jurilinguiste**

Le jurilinguiste a pour tâche de revoir sur le plan linguistique le document rédigé par le juriste francophone, qu'il soit premier ou second rédacteur. Il veille à ce que le texte soit correct sur les plans de la syntaxe, de la terminologie et de l'usage, à ce qu'il soit clair, cohérent et précis, dans la structure comme dans l'expression, et surtout, à ce qu'il soit conforme au génie de la langue française. Dans un milieu à forte prédominance anglophone, il convient en effet d'accorder une attention toute particulière à l'authenticité du français, quotidiennement en butte à l'influence de l'anglais. Nous retrouvons ce même problème en Suisse, où les francophones doivent faire les mêmes efforts pour se défendre des incidences de l'allemand sur leur langue.

Le jurilinguiste au Canada a pour tâche de conseiller le juriste. Il n'a pas la responsabilité - même partielle - du projet, qui revient au rédacteur. Celui-ci décide de reprendre les propositions du linguiste à son compte, ou de les ignorer. C'est lui qui aura à défendre son texte auprès du chargé de projet, lors de réunions auxquelles le jurilinguiste n'assistera pas.

### **Examen du texte par le réviseur**

Tous les projets de lois passent par les mains du réviseur, qui fait le lien entre le juriste et l'imprimeur. Son rôle dans la filière législative consiste à réviser les textes afin d'en éclaircir le sens ou d'en corriger

les erreurs, de langue ou de présentation. Le réviseur est également chargé de vérifier les bons à tirer.

### **Examen du texte par le Comité du Cabinet**

Le ministre qui veut présenter un projet de loi doit d'abord le faire approuver par le Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire. Il lui faut rencontrer les membres de ce comité pour leur expliquer le projet de loi et pour répondre à toutes leurs questions. Les rédacteurs assistent également à ces rencontres et répondent aux questions qui concernent leur version du projet de loi.

### **Dépôt du projet de loi**

Jusqu'à son dépôt, le projet de loi reste absolument secret. La procédure de consultation telle que nous la connaissons en Suisse n'existe pas de manière systématique au Canada. Dès qu'il a été déposé, le projet de loi est imprimé et diffusé auprès des députés. Il devient alors accessible au public.

### **Examen du projet de loi au Parlement**

Le projet est ensuite discuté, d'abord à la Chambre des Communes, ensuite au Sénat (rappelons pour mémoire que les deux Chambres ont des rôles bien distincts, les députés étant élus et les sénateurs désignés par le premier ministre). En cas de désaccord, et si le conflit ne peut être résolu par une conférence de conciliation, le projet est abandonné.

Si les propositions d'origine gouvernementale sont rédigées par la Section de la législation, il n'en va pas de même de celles qui sont

déposées par les députés ou les sénateurs, ceux-ci disposant des moyens de consultation juridique et de l'aide rédactionnelle du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de chaque Chambre. Ces origines distinctes sont une source potentielle d'incohérence et de dispersion terminologique.

### **Lois correctives**

Les lois correctives canadiennes sont un instrument original extrêmement utile qui permet, selon une procédure législative accélérée, d'apporter aux lois fédérales des modifications mineures et non controversables.

Jusqu'en 1975, les erreurs qui, si elles ne justifiaient pas un projet de loi distinct, méritaient malgré tout d'être corrigées, faisaient simplement l'objet d'une note versée au dossier de la Section de la législation. Il fallait alors attendre que la loi soit révisée pour pouvoir y toucher, ce qui pouvait durer de longues années.

C'est pourquoi le système des lois correctives a été mis en place, afin que périodiquement, il soit possible de regrouper et de déposer au Parlement des propositions visant à corriger les lacunes, contradictions, archaïsmes ou erreurs relevés dans les lois du Canada. Ces propositions de modification doivent répondre aux exigences suivantes:

- ne pas être controversables;
- ne pas occasionner de dépenses publiques;
- ne pas porter atteinte aux droits des individus;
- ne pas créer de nouvelles infractions ni étendre le champ d'application d'une infraction à une nouvelle catégorie de personnes.

Ces critères peuvent paraître peu contraignants et l'on pourrait penser que l'administration bénéficie là d'une marge de manoeuvre très importante. En réalité, les limites sont fixées au niveau politique et

ce sont les comités parlementaires qui filtrent les propositions que contiennent les projets de lois correctives. Ceux-ci sont en effet soumis à deux comités parlementaires, l'un de la Chambre des Communes, l'autre du Sénat, où l'opposition d'un seul député ou sénateur à une proposition, *pour quelque motif que ce soit*, entraîne obligatoirement le rejet.

Tout intéressé, y compris le simple citoyen, peut suggérer des modifications, même si à ce jour, la plupart d'entre elles émanent des ministères ou de l'administration.

Dans un premier temps, les propositions sont examinées à la Section de la législation, avant d'être soumises à l'approbation du Cabinet.

Des lois correctives ont été adoptées en 1977, 1978, 1981, 1984, 1987 et 1992. Les propositions de modification permettent notamment

- de corriger des fautes d'orthographe ou de grammaire;
- de corriger des erreurs de traduction;
- de combler certaines lacunes;
- de rectifier des erreurs dues à des modifications de lois ultérieures;
- d'uniformiser les procédures (par exemple en matière de délais);
- de procéder à des simplifications administratives;
- d'abroger formellement des lois devenues caduques.

### **Avantages et inconvénients du système canadien de rédaction législative**

En suivant au jour le jour le travail des rédacteurs canadiens, j'ai pu me faire une idée du fonctionnement, dans la pratique, du système de rédaction législative canadien.

Le grand avantage de faire rédiger les projets de loi par des juristes non spécialisés dans la matière traitée est d'obliger les spécialistes à structurer leurs idées et à les expliquer, ce qui permet d'éviter l'écueil du jargon et de rédiger des textes plus accessibles au profane.

En principe, le rédacteur qui mène les travaux (il y a toujours, nous l'avons vu, un premier et un second rédacteur) devrait être francophone dans cinquante pour cent des cas. Or, à l'heure actuelle, il est bien souvent anglophone, ceci pour deux raisons principales: d'une part, les rédacteurs francophones sont plus jeunes et, partant, moins expérimentés et d'autre part, le ministère responsable n'a parfois pas de spécialiste francophone.

La centralisation de la rédaction législative présente trois grands avantages:

- elle permet une efficacité accrue grâce à la présence d'un groupe de rédacteurs spécialisés;
- elle assure une meilleure uniformisation de la phraséologie et de la terminologie utilisées;
- elle offre la possibilité d'exécuter le programme législatif du gouvernement fédéral de façon plus méthodique, dans le respect des délais.

En théorie, la corédaction canadienne est la rédaction de deux textes originaux, l'un anglais, l'autre français. Or dans bien des cas, il s'agit en réalité pour le rédacteur francophone, qui n'est pas traducteur mais juriste, de transposer dans sa langue dans des délais extrêmement courts la version préparée par son collègue anglophone.

Dans ces circonstances, il me semble plus rationnel pour le rédacteur francophone de travailler sur des textes traduits par un traducteur expérimenté. Il peut alors se concentrer sur les problèmes de structure, de logique interne, de terminologie et de langue.

## Le rôle du linguiste

Dans le système canadien, le rédacteur est un juriste. Le linguiste, quant à lui, n'intervient qu'en fin de parcours. Il n'assiste pas aux réunions de travail et n'a souvent, en raisons des délais qui lui sont imposés, que le temps de revoir le texte superficiellement. D'ailleurs, la responsabilité du dossier repose entièrement sur le juriste rédacteur. Dans un article intitulé "L'élaboration des projets de loi fédéraux d'origine gouvernementale" et paru en 1988 dans le Bulletin d'information de la Société suisse de législation (n°5, 11.10.1988), précurseur de "Législation d'aujourd'hui", Robert C. Bergeron, avocat général à la Section de la législation, décrivait d'ailleurs la situation en s'excusant presque de la présence de jurilinguistes au sein de son service. Il écrivait en effet: "La présence de jurilinguistes comme membres d'une équipe de rédaction législative peut surprendre, même si au Canada ils n'ont qu'un rôle consultatif."

Le rôle du linguiste dans l'administration fédérale suisse est beaucoup plus actif puisque cette personne collabore au traitement du dossier dès le début du processus de corédaction et assume la responsabilité du texte sur le plan linguistique.

Aux yeux d'un observateur suisse, l'absence de jurilinguistes anglophones est surprenante, d'autant plus que les premiers efforts consacrés en Suisse au domaine de la rédaction législative ont porté sur l'élaboration du texte original. C'est pourquoi la commission de rédaction de l'administration fédérale ne comptait *dans un premier temps* que des membres de langue allemande. Cette démarche me paraît fondée, dans la mesure où les deux versions, aussi bien l'original que la traduction, ne pouvaient qu'en bénéficier.

La fonction du linguiste, à Ottawa comme à Berne, est d'autant plus importante que le juriste francophone, même lorsqu'il peut travailler dans sa langue maternelle, baigne toujours dans un milieu linguistique et culturel différent: la documentation n'est souvent pas disponible en français ou alors, il s'agit d'une traduction. Et même dans les rares cas où le texte a été rédigé en français, il faut rester sur ses

gardes car l'enseignement dispensé dans les universités subit aussi les influences de la langue dominante.

Au Canada, la différence linguistique et culturelle se double d'une différence juridique importante: celle de deux systèmes de droit, le romano-germanique, dont est issu le code civil du Québec, et la Common law, en vigueur dans tout le reste du Canada.

### **Rédaction législative à l'Université d'Ottawa**

Le programme de rédaction législative de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa est destiné aux titulaires du diplôme correspondant à une licence en droit. Il comprend un enseignement de deux semestres, comportant onze heures hebdomadaires, réparties sur quatre (programme français) ou cinq jours (programme anglais). Trois heures sont consacrées à l'interprétation de la législation et deux heures aux problèmes de syntaxe et de stylistique. Les six heures restantes sont destinées à la rédaction proprement dite, c'est-à-dire à des exercices pratiques.

Dans le but de faciliter le recrutement des rédacteurs législatifs, le ministère de la justice a participé à la mise en place de ces cours, qu'elle soutient financièrement en accordant chaque année six bourses d'études de 12'000 dollars chacune (trois pour les étudiants francophones et trois pour les étudiants anglophones) et en versant 92'000 dollars de contribution aux honoraires des professeurs.

Le programme anglais a été institué au début des années soixante-dix, mais il a fallu attendre une dizaine d'années pour que débute le programme français. Tous les rédacteurs engagés à la Section de la législation après 1981 ont suivi ce programme de formation.