



Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

Government of Canada
Privy Council Office

La filière législative

(SAT-7)

KE
4560
Z82
P74
[1981]
ex. 3

Canada

LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

**Instruction du Cabinet approuvée
le 16 avril 1981
et publiée par le
Bureau du Conseil privé**

LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

1. INTRODUCTION

La présente instruction porte sur la planification du programme législatif gouvernemental, sur la réalisation des projets de loi prévus au programme et les modalités de leur approbation par le Cabinet, sur leur cheminement au Parlement et sur les formalités relatives à la sanction et à la proclamation. Elle donne également certaines indications complémentaires, notamment en ce qui concerne les règlements.

Il convient de noter qu'il ne faut pas attendre, pour lancer les travaux de planification du programme et de réalisation des projets, la veille de la session parlementaire au cours de laquelle les textes doivent être déposés. En fait, l'expérience démontre qu'il importe d'échelonner les travaux sur l'année qui précède l'ouverture de la session. Ce délai se justifie, entre autres, par les trois étapes, précisées plus loin, que franchit chaque projet : l'approbation de son objectif par le Cabinet; sa rédaction (phase souvent longue et difficile); l'approbation de sa version définitive par le Cabinet.

C'est au comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire qu'il appartient d'établir le programme législatif de chaque session, d'en suivre le déroulement et d'examiner de près tous les avant-projets. Les administrations – ministères ou organismes – dont le ministre doit présenter des propositions législatives sont donc instamment priées de rester en rapport étroit avec le secrétariat du comité et, plus particulièrement, de l'informer de toute modification importante des plans du ministre.

2. LE PROGRAMME LÉGISLATIF

(1) Appel de propositions législatives

Tout de suite après le discours du trône qui marque l'ouverture de chaque session, le secrétaire adjoint du Cabinet pour la législation et la planification parlementaire demande par lettre à tous les sous-ministres et aux responsables de certains organismes de lui adresser la liste des propositions législatives que leur ministre compte soumettre au Cabinet pour dépôt au cours de la session suivante.

La liste doit comprendre l'énoncé des modifications formelles ou administratives à apporter aux lois dont l'application relève du ministre.

Le délai de réponse est de deux mois à compter de la réception de la demande. Chaque proposition doit comporter, le cas échéant, les éléments suivants :

- a) indication de ses grandes lignes;
- b) mention, s'il y a lieu, de l'approbation de son objectif par le Cabinet et des engagements de crédits à prévoir;
- c) nature de la mesure visée :
 - (i) texte nouveau,
 - (ii) abrogation,
 - (iii) refonte,
 - (iv) modification ne posant pas de problèmes de rédaction mais sujette à controverse ou lourde de conséquences,
 - (v) simple modification formelle ou administrative (mise au net);
- d) rapport éventuel avec les ordres de priorité gouvernementaux énoncés dans les déclarations de politique générale;
- e) répercussions sur les relations fédéro-provinciales;
- f) mention des éventuelles créations de postes par décret du gouverneur en conseil, ainsi que des conditions de nomination correspondantes;
- g) mention de la date limite d'adoption et du degré de priorité provisoire, selon le classement suivant :
 - (i) URGENT (délai fixé par la loi ou annoncé par le gouvernement),
 - (ii) ESSENTIEL,
 - (iii) AUTRE.

(2) Étude par le Cabinet

Le Bureau du Conseil privé porte les propositions à l'attention du Cabinet. Le programme est établi dans ses grandes lignes, un premier ordre de priorité est fixé, l'un et l'autre étant susceptibles de mises à jour périodiques par le Cabinet.

3. LES PROJETS DE LOI

(1) L'approbation de l'objectif par le Cabinet

Dans les meilleurs délais suivant l'établissement du programme, les administrations concernées présentent chacun de leurs projets de loi, en vue de l'approbation de son objectif, dans une note au Cabinet accompagnée au besoin d'un document de travail. Les modalités à observer sont précisées dans le *Guide pour la préparation et le traitement des dossiers du Cabinet*, réalisé par le Bureau du Conseil

privé. La note et le document de travail seront transmis, selon le cheminement habituel, au comité compétent du Cabinet, puis au Cabinet lui-même ou au comité des priorités et de la planification, selon le cas. Il convient de noter que le Cabinet peut déléguer l'approbation de l'objectif à ce dernier comité.

La note, qui ne doit absolument pas être accompagnée d'un avant-projet de loi ni en emprunter la forme, comporte obligatoirement une formule finale par laquelle le ministre responsable recommande que le Cabinet autorise la Section de la législation du ministère de la Justice à rédiger le projet envisagé en consultation avec l'administration d'origine et toute autre administration intéressée, conformément à l'ordre de priorité fixé par le comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire.

En ce qui concerne les projets déjà déposés ou dont le dépôt a été approuvé, il n'est besoin de note que si le contexte où s'insère l'objectif visé a évolué à un point tel que la confirmation de la décision antérieure du Cabinet s'avère nécessaire.

(2) Décalages dans le temps

Trois séries de circonstances peuvent justifier des décalages par rapport aux indications de temps données précédemment.

Tout d'abord, il se peut que certaines administrations soient en mesure de formuler leurs propositions législatives bien avant la date envisagée pour leur dépôt au Parlement. Qu'elles n'hésitent pas alors à les présenter même si l'étude du programme n'est pas terminée. Grâce au fait que le Cabinet pourra examiner ces propositions dès ce stade, il y aura en effet moins de risques d'engorgement aux étapes de la rédaction et de l'approbation de la version définitive des autres projets du programme.

Ensuite, il se peut qu'il y ait lieu de demander l'approbation de l'objectif pour des propositions dont le dépôt n'est prévu que pour la seconde session suivant celle en cours.

Il se peut enfin que certains éléments du programme ne soient déterminés qu'après l'établissement de ses grandes lignes. En vue de l'inscription de ces éléments au programme, il convient de présenter les notes correspondantes le plus tôt possible. Toutefois, l'attribution des degrés de priorité voulus devra attendre l'une des mises à jour ultérieures dont il est fait état en 2(2).

(3) La rédaction

a) Indications générales

Parallèlement à l'établissement, ou dès l'achèvement, de la note relative à une proposition législative donnée, les responsables concernés sont invités à se mettre en rapport avec le bureau du premier

conseiller législatif, au ministère de la Justice, en vue des arrangements à prendre touchant l'affectation de un ou plusieurs rédacteurs légistes au projet et les réunions à tenir entre les uns et les autres pour la communication des instructions nécessaires. S'il s'agit d'un projet long ou complexe, il faudra peut-être compléter la note et le document de travail par des instructions écrites détaillées, qu'il est d'ailleurs très rarement utile de présenter sous forme d'avant-projet de loi.

Comme le rassemblement des matériaux entrant dans les instructions peut prendre beaucoup de temps et que les instructions mêmes peuvent amener à modifier ou à étoffer la note ou le document de travail, il devrait être possible à ce stade de prévoir avec une bonne approximation les délais de rédaction, compte tenu du degré de priorité attribué au projet par le Cabinet et de ses rapports avec les autres projets dont la version définitive a été approuvée.

b) Langues officielles

Il est de la plus haute importance que les avant-projets soient établis dans les deux langues officielles et que les deux versions revêtent la même authenticité. Il est inacceptable que l'une ne soit qu'une simple traduction de l'autre. Il importe donc que les administrations veillent à mettre en place les moyens voulus pour être en mesure, dans les deux langues, de donner leurs instructions, de répondre aux questions techniques des rédacteurs et de procéder à l'appréciation critique des textes. Il ne suffit pas que rédacteurs et chargés de projet ministériels soient entièrement d'accord sur la justesse technique d'une seule version. Il faut que les deux versions revêtent la même qualité technique aux yeux des spécialistes aptes à en juger. Certes, cette obligation peut être particulièrement astreignante quand les sources d'inspiration de certains projets proviennent d'autres instances – canadiennes ou non – et que les textes et l'information, souvent très technique, utilisés n'existent qu'en une langue. Il faudra alors prévoir au besoin, dans les délais de planification et de rédaction, le temps nécessaire à la recherche, à la vérification et à la mise au point de la terminologie et, éventuellement, de la phraséologie à employer dans la version de l'autre langue.

Il convient de noter à ce propos qu'il appartient aux administrations concernées de fournir aux rédacteurs le maximum de documentation originale, c'est-à-dire non traduite, dans l'autre langue et, le cas échéant, d'obtenir du Bureau fédéral des traductions toute garantie quant à la qualité terminologique et phraséologique de la documentation traduite.

c) Engagements de crédits

Si, sur le plan des engagements de crédits, il est prévu des écarts par rapport à ce qui a été approuvé par le Cabinet, il est indispensable que les responsables des administrations d'origine consultent, selon le cas, le département d'État compétent ou le Secrétariat du Conseil du trésor.

d) Caractère confidentiel

Il est d'usage que les projets revêtent un caractère strictement confidentiel tant que leur version définitive n'a pas été déposée au Parlement. Leur communication en dehors du cercle des fonctionnaires fédéraux mêlés à leur rédaction est donc subordonnée à l'approbation du Cabinet.

e) Information du Bureau du Conseil privé

Le comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire est responsable du suivi du programme législatif. Il faut donc que les administrations d'origine informent son secrétariat de tout changement important qu'elles se proposent d'apporter, en cours de rédaction, à l'orientation de projets dont le principe a été approuvé par le Cabinet. Il pourra s'agir, par exemple, de projets qui n'ont plus de raison d'être, dont le degré de priorité est à modifier ou dont il est recommandé que leur objectif soit remanié.

(4) L'approbation de la version définitive par le Cabinet

Dès qu'un projet est terminé et approuvé par le ministre responsable, la Section de la législation du ministère de la Justice se charge de son impression et de l'envoi d'exemplaires au secrétariat du comité chargé de la législation et de la planification parlementaire, pour distribution aux ministres avant la réunion du comité.

Il incombe à l'administration d'origine de présenter, dans un résumé ne dépassant pas une page si possible et établi dans les deux langues officielles, l'objet du texte et ses principales dispositions, sans oublier celles qui constituent des écarts notables par rapport à l'objectif approuvé par le Cabinet. Comme le résumé doit être remis aux ministres avec le texte du projet, il importe que l'administration d'origine en transmette l'original dactylographié au secrétariat à temps pour que sa réception coïncide au plus tard avec celle des versions imprimées du projet. Aucune présentation particulière n'est imposée. Ce qu'il faut, c'est un texte clair et bref.

Si le plan de diffusion qui figurait dans la note au Cabinet relative au projet n'est plus de circonstance, l'administration d'origine est tenue de soumettre au comité du Cabinet chargé des communications, avant l'examen du projet par le comité de la législation et de la planification parlementaire, un nouveau plan, révisé ou actualisé. Ce document fera état des informations à donner lors de la première lecture et pendant l'étude au Parlement. Il comportera en outre un résumé du projet, qui pourra valablement s'inspirer du résumé mentionné au paragraphe précédent, sous réserve des modifications justifiées par la diffusion dans le public.

Cela fait, le comité de la législation et de la planification parlementaire, assisté du ministre responsable, passe au crible le texte du projet

et vérifie la concordance de son orientation avec la décision prise par le Cabinet lors de l'approbation de l'objectif. Il étudie en outre la recommandation formulée par le ministre quant au dépôt à la Chambre des communes ou au Sénat. Enfin, il rend compte de ses conclusions au Cabinet.

Quand le Cabinet a donné son approbation, le secrétariat du comité présente le projet dans sa version définitive à la signature du premier ministre, ou, en son absence, à celle du premier ministre suppléant ou du président du Conseil privé. Il y joint, au cas où le projet porte affectation de crédits, une recommandation royale dont l'établissement lui incombe.

(5) La documentation

Il appartient à l'administration d'origine de constituer de bonne heure, en tout cas au plus tard pour la date d'approbation du projet par le Cabinet, la documentation utile pour expliquer le texte aux parlementaires et au public, y compris la version provisoire de la déclaration que fera le ministre lors de la deuxième lecture. Cela ne pourra que favoriser le déroulement ordonné des travaux parlementaires, du fait que le ministre et le président du Conseil privé disposeront d'une plus grande liberté de manoeuvre pour les passages en deuxième lecture et les renvois en comité.

Il est souvent avantageux, en prévision de l'étude en comité parlementaire, de réaliser les travaux préparatoires avant le débat de deuxième lecture. L'expérience démontre l'utilité extrême pour le comité, surtout si le projet est long, d'un document d'information donnant toutes les précisions voulues à ce sujet et pourvu d'une table des matières.

Les administrations à l'origine de textes prévoyant des pouvoirs réglementaires d'un grand intérêt pour les députés sont invitées à établir, sur les grandes lignes des futurs règlements, un exposé susceptible par ailleurs de servir au comité parlementaire compétent.

Les principes mentionnés ci-dessus en matière de documentation s'appliquent aux projets destinés à être déposés tant au Sénat qu'à la Chambre des communes.

4. LE DÉPÔT AU PARLEMENT

C'est soit le Cabinet, sur la recommandation du comité de la législation et de la planification parlementaire, soit le président du Conseil privé, généralement après consultation du ministre responsable, qui décide de la date et du lieu du dépôt. Le secrétaire adjoint du Cabinet pour la législation et la planification parlementaire n'en donne avis au greffier de la Chambre des communes que sur instruction du président du Conseil privé. Le cas échéant, le secrétaire adjoint fait part de l'avis au ministre responsable. Si le dépôt doit se faire au Sénat, la décision sur

la date revient, après consultation du leader du gouvernement au Sénat, au président du Conseil privé. Le secrétaire adjoint en informe alors le ministre responsable.

Pour le dépôt en première lecture à la Chambre des communes, il faut, sauf consentement unanime de la chambre, un préavis de 48 heures. La proposition de deuxième lecture ne peut se faire qu'après un délai de 24 heures suivant la première. Là encore, la fixation de la date et de l'heure du débat de deuxième lecture, de la présentation des rapports et de la troisième lecture revient, après consultation du ministre responsable, au président du Conseil privé.

Voici les formalités de première lecture à la Chambre des communes. A l'issue des 48 heures du préavis, le président de la chambre, une fois terminée la période des questions et le moment venu pour la présentation des projets de loi, appelle le ministre par son titre. Le ministre se lève, salue le président et se rassemble. Le président lit les motions exigées, qui ne sont pas susceptibles de débat. Le ministre n'intervient donc pas à ce stade. Il n'aura pris la parole que pour dire «reporté» à l'appel de son titre s'il veut que la présentation de son projet en première lecture soit renvoyée à la séance suivante. S'il prévoit d'être absent, il peut se faire remplacer, pour la présentation ou le report, par le président du Conseil privé ou par un de ses collègues.

Pour le dépôt en première lecture au Sénat, c'est le leader du gouvernement dans cette chambre qui prend les mesures nécessaires. Contrairement à ce qui se passe pour les Communes, il n'y a, ici, pas de préavis à donner.

5. LES MODIFICATIONS ULTÉRIEURES AU DÉPÔT

La présentation, après le dépôt du projet, des modifications que le ministre responsable propose d'y apporter est subordonnée à certaines conditions préalables. S'il s'agit de modifications purement formelles, il suffit de l'agrément du ministre, sans que le Cabinet ait à être consulté. S'il s'agit de modifications qui touchent au fond de la décision prise par le Cabinet lors de l'approbation de l'objectif ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont il n'a pas eu à connaître, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet lui-même : présentation d'une note au Cabinet pour approbation par celui-ci après étude par le comité chargé du projet, examen de la version définitive par le comité de la législation et de la planification parlementaire et approbation de cette version par le Cabinet.

Par dérogation à ce qui précède, les modifications importantes peuvent, en cas d'urgence, être directement soumises à l'approbation du premier ministre et du président du Conseil privé, ainsi qu'à celle des ministres intéressés.

A noter que toutes les modifications sont à rédiger par la Section de la législation du ministère de la Justice.

6. L'ÉTUDE EN COMITÉ PERMANENT

Le ministre responsable, ou son secrétaire parlementaire, assiste aux réunions du comité permanent à qui l'étude du projet est renvoyée. Il peut ainsi faire connaître, lors des délibérations, le point de vue du gouvernement. Sa participation revêt une importance particulière en cas de proposition de modification, car il lui faut alors veiller à ce que le texte de la modification soit tel qu'il puisse emporter, dans sa forme, l'adhésion du rédacteur chargé du projet.

7. LA SANCTION ROYALE

Le cérémonial de la sanction royale a généralement lieu, sauf cas d'urgence, avant l'ajournement ou la prorogation. Sa date est fixée par le président du Conseil privé. Il convient de remarquer que la sanction royale n'emporte entrée en vigueur que si celle-ci n'est pas prévue par proclamation.

8. LA PROCLAMATION

Dans les cas où l'entrée en vigueur d'une loi ou de telle de ses dispositions doit se faire par proclamation, c'est le ministre responsable qui, dans une recommandation présentée au gouverneur en conseil, fait la demande de proclamation et propose une date pour l'entrée en vigueur.

Les modalités à suivre touchant la documentation à joindre à la recommandation figurent dans le manuel du Bureau du Conseil privé intitulé *Directives sur les présentations soumises au gouverneur en conseil et les textes réglementaires*.

La date demandée pour l'entrée en vigueur ne peut être antérieure à celle du décret en conseil autorisant la proclamation, qui doit par ailleurs être publiée dans la *Gazette du Canada*. Le décret pris, le ministère de la Justice établit un projet de proclamation et le transmet au sous-registraire général, qui lui donne sa forme définitive pour signature et apposition du sceau. Le texte est enfin envoyé au Bureau du Conseil privé et publié dans la *Gazette du Canada*.

Ainsi, vu le nombre des actes à accomplir depuis la prise du décret, il peut s'écouler un mois jusqu'à la publication de la proclamation. Il est donc fortement conseillé aux administrations de faire le nécessaire, en vue de leur recommandation au gouverneur en conseil, bien avant la date proposée pour l'entrée en vigueur.

9. LES RÈGLEMENTS

A l'étape de la préparation des propositions législatives, les mises en garde qui suivent s'imposent aux administrations en ce qui concerne l'attribution des pouvoirs réglementaires.

- (1) Il faut veiller à ne pas exprimer en termes trop larges la disposition législative qui donne l'attribution.

- (2) Il est des domaines où il ne saurait y avoir normalement attribution. Citons les cas où celle-ci aurait pour conséquence :
- a) de toucher profondément aux droits et libertés de la personne;
 - b) de mettre en jeu d'importantes questions de principe ou de politique;
 - c) de modifier la loi habilitante ou d'autres lois;
 - d) d'écarter la compétence de tribunaux;
 - e) d'avoir un effet rétroactif;
 - f) de subdéléguer un pouvoir réglementaire;
 - g) d'imposer à l'État ou à la population des charges financières autres que celles qui découlent du paiement de prestations de services;
 - h) de fixer par règlement, et non par une disposition législative, les peines consécutives à l'inobservation d'un règlement.

Dans des cas de ce genre, il ne peut y avoir éventuellement dérogation que si les intéressés demandent dans leur note au Cabinet, avec motifs à l'appui, l'autorisation d'insérer dans leur projet de loi une disposition portant attribution précise du pouvoir voulu. La *Loi sur les textes réglementaires* et ses textes d'application régissent la rédaction, la prise et l'examen des règlements. Pour plus de précisions, prière de consulter le manuel déjà cité du Bureau du Conseil privé : *Directives sur les présentations soumises au gouverneur en conseil et les textes réglementaires*.

10. LÉGISLATION ET BUDGET DES DÉPENSES

Le président de la Chambre des communes a déjà été amené à rappeler le principe que la procédure budgétaire ne devait pas servir à faire passer de nouveaux pouvoirs législatifs. Il lui est ainsi arrivé de supprimer, dans le budget des dépenses, des dispositions qui, selon lui, avaient pour effet de modifier des textes autres que des lois portant affectation de crédits. Pour ce genre de dispositions, il convient donc d'éviter ce risque et de s'en tenir aux indications de la présente instruction, sous réserve de la procédure parlementaire applicable en l'occurrence.

En cas de doute sur la compatibilité d'une disposition avec les prévisions budgétaires, les administrations sont invitées à consulter dès les premières étapes la Direction des programmes du Conseil du trésor.

