



Évaluation des services législatifs

Rapport final

Juin 2023

Direction de l'évaluation
Secteur d'audit interne et d'évaluation

REMERCIEMENTS

La dirigeante principale de l'audit et de l'évaluation souhaite remercier le Groupe de travail sur l'évaluation, l'équipe d'évaluation et les personnes qui ont formulé des commentaires aux fins de la présente évaluation et qui y ont contribué. Les participants à l'évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice du Canada, des représentants d'une série d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi que d'autres intervenants des services législatifs.

ACRONYMES

ACS	Analyse comparative entre les sexes
ARP	Autorisation de rédaction préliminaire
BCP	Bureau du Conseil privé
DSL	Direction des services législatifs
EF	Exercice financier
ETP	Équivalent temps plein
GTE	Groupe de travail sur l'évaluation
Ministère de la Justice du Canada	Justice Canada
REIR	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation
SCIL	Services consultatifs et initiatives législatives
SDIAC	Section du droit international, administratif et constitutionnel
SDPSL	Secteur du droit public et des services législatifs
SIFM	Système intégré des finances et du matériel
SJM	Services juridiques ministériels
SRBP	Services de révision, bijuridisme et publications
SSLS	Section des services législatifs spécialisés

GLOSSAIRE

Les définitions suivantes sont utilisées dans le présent rapport :

Cabinet	Groupe de ministres qui prend certaines décisions gouvernementales concernant les politiques et les priorités du pays.
Élaboration conjointe	Dans le contexte de la présente évaluation, il s'agit du processus dans lequel divers intervenants collaborent à l'élaboration de politiques et/ou à la rédaction législative. Ce processus se distingue de la rédaction conjointe, qui consiste à rédiger simultanément les versions anglaise et française d'un texte législatif.
Gouverneur en conseil	S'entend du gouverneur général qui exerce sa compétence exécutive suivant les recommandations du Cabinet fédéral. Dans le contexte de la présente évaluation, le gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre la plupart des mesures législatives déléguées, principalement des règlements.
Incorporation par renvoi	Mécanisme permettant d'intégrer à un règlement, pour qu'il en fasse partie, un document dont le contenu ne figure pas dans le texte réglementaire.
Ministère ou organisme instructeur ou parrain	Instance qui fournit des instructions ou une rétroaction aux membres de la Direction des services législatifs ou des Services juridiques du ministère des Finances dans le cadre d'un processus de rédaction. Dans le cas de dispositions législatives, il peut s'agir de représentants d'organismes centraux, d'un ministère, ou d'une agence qui parraine le projet de loi au nom du gouvernement fédéral. Dans le cas de règlements, il s'agit en général de représentants du ministère ou de l'organisme ayant le pouvoir de prendre un règlement ou d'en recommander l'élaboration.
Rédaction législative	Sauf indication contraire, la rédaction législative désigne la rédaction de projets de loi et de règlements.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1 INTRODUCTION	1
1.1 Objectif de l'évaluation	1
1.2 Portée de l'évaluation.....	1
2 APERÇU DES SERVICES LÉGISLATIFS	2
2.1 Contexte.....	2
2.2 Nature du travail.....	3
2.3 Aperçu du processus législatif.....	5
2.4 Ressources humaines et financières	11
3 MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION	13
3.1 Cartographie des processus	13
3.2 Examen des documents.....	13
3.3 Examen des données administratives.....	14
3.4 Entrevues avec des informateurs clés.....	14
3.5 Sondages par voie électronique.....	15
3.6 Prise en compte de l'ACS Plus, de la diversité et de l'inclusion	15
3.7 Contraintes, limites et atténuation	15
4 CONSTATATIONS	17
4.1 Pertinence	17
4.2 Conception et prestation des services	23
4.3 Efficacité.....	32
4.4 Efficience.....	38
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	40
5.1 Conclusions.....	40
5.2 Recommandation	40
Annexe A : Enjeux et questions d'évaluation	42
Annexe B : Détails relatifs aux entrevues avec les informateurs clés	44



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Dépenses totales de la DSL et des SJM des Finances, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022.....	12
Tableau 2 : Sommaire des limites, des défis et des stratégies d'atténuation	16
Tableau 3 : Répartition des informateurs clés	45

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Structure de la Direction des services législatifs	3
Figure 2 : Principales activités liées aux services législatifs.....	6
Figure 3 : Nombre d'ETP de la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022	11
Figure 4 : Nombre d'ETP des SJM des Finances, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022	12
Figure 5 : Nombre d'heures consignées par les groupes de la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022	18
Figure 6 : Nombre d'heures consignées, par les SJM des Finances pour le travail de rédaction législative, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022	19
Figure 7 : Répartition des heures consignées, par niveau de risque et de complexité, EF 2021-2022.....	20
Figure 8 : Pourcentage des répondants de la DSL ayant participé au sondage qui ont signalé une hausse de la complexité des demandes auxquelles ils ont participé au cours des cinq derniers exercices financiers	21
Figure 9 : Pourcentage des répondants de la DSL ayant participé au sondage qui ont déclaré que les délais prévus pour conclure le processus de rédaction ont diminué au cours des cinq derniers exercices financiers	24
Figure 10 : Niveau de satisfaction à l'égard des processus en place à la DSL	32
Figure 11 : Niveau total d'ETP à la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022	32
Figure 12 : Satisfaction à l'égard de la qualité globale des services de rédaction législative et réglementaire (2006 à 2022)	34
Figure 13 : Taux de satisfaction à l'égard des services de rédaction législative (2006 à 2022)	35
Figure 14 : Taux de satisfaction à l'égard des services de rédaction réglementaire (2006 à 2022)..	35
Figure 15 : Mesure dans laquelle les membres de la DSL se considèrent capables de fournir un travail de grande qualité.....	36
Figure 16 : Nombre total d'heures de formation reçue consignées par ETP à la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022	37
Figure 17 : Statistiques relatives au Site Web sur les lois en matière de justice, EF 2021-2022	39

RÉSUMÉ

Introduction

L'évaluation des services législatifs faisait partie du Plan d'audit et d'évaluation intégré de 2021-2022 à 2025-2026 du ministère de la Justice du Canada (Justice Canada) et a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor. L'équipe d'évaluation a examiné la pertinence, l'efficacité et l'efficience continues des services législatifs et a porté principalement sur les activités stipulées par l'intermédiaire de la Direction des services législatifs (DSL), de même que sur le travail de nature législative entrepris par les Services juridiques ministériels (SJM) à l'appui du ministère des Finances (SJM des Finances).

Description du programme

En collaboration avec différents intervenants, la DSL et les SJM des Finances soutiennent la rédaction de la législation et de la réglementation fédérales. Ce travail englobe les étapes clés de la rédaction législative, y compris l'élaboration des instructions, la rédaction du texte législatif, puis sa révision et (lorsqu'il est adopté) sa publication. La gamme des activités réalisées en lien avec les services législatifs comprend les services de consultation, de rédaction et de révision (c'est-à-dire les révisions bijuridiques, légistiques et jurilinguistiques), ainsi que la codification et la publication législative.

Dans le cas particulier des SJM des Finances, ces services soutiennent le processus de rédaction législative entrepris à l'interne par le ministère des Finances, où les conseillers juridiques des SJM des Finances collaborent avec les employés de ce ministère pour élaborer des lois et des règlements relatifs à des domaines précis de la fiscalité.

Constatations

Pertinence

L'offre d'une expertise centralisée en rédaction législative est un élément essentiel du soutien global que Justice Canada apporte au gouvernement fédéral, ce qui favorise la qualité et la cohérence de la rédaction des lois et règlements fédéraux. Elle fait partie intégrante du mandat de Justice Canada, qui est d'assurer des services juridiques de grande qualité.

Au cours de la période couverte par l'évaluation, la demande de services législatifs a augmenté en volume de même que sur le plan des risques et de la complexité, notamment en raison des mesures adoptées par le gouvernement fédéral en réponse à la pandémie de COVID-19. D'autres initiatives complexes comprennent le processus de réconciliation avec les peuples autochtones, la guerre en Ukraine et la légalisation du cannabis, pour n'en nommer que quelques-unes.

Un aspect particulièrement difficile de la rédaction législative tient au fait qu'il est nécessaire de répondre aux demandes dans des délais plus courts. Bien que cette tendance soit antérieure à la période d'évaluation (elle a été relevée dans l'évaluation de la Direction des services législatifs en 2013), elle a été aggravée par l'urgence associée à de nombreuses mesures adoptées dans le contexte de la COVID-19. L'évaluation n'a trouvé aucune indication que cette tendance sera différente dans un environnement post-pandémique.

Conception et prestation

Dans l'ensemble, la structure de la conception et de la prestation utilisée par la DSL pour offrir ses services s'est avérée adaptable et elle continue de répondre aux besoins du gouvernement fédéral. En outre, la répartition des rôles et des responsabilités entre les intervenants, la DSL et les SJM des Finances a été jugée bien établie. Cependant, l'évaluation a souligné un certain degré de tension qui se manifeste parfois entre la nécessité pour le gouvernement fédéral de compléter l'élaboration des politiques et la rédaction législative le plus rapidement possible, d'une part, et l'engagement de la DSL à mettre en œuvre un processus de rédaction législative complet qui respecte des normes élevées de qualité et de rigueur, d'autre part. Cette difficulté est exacerbée par d'autres facteurs, notamment le fait de devoir travailler à partir d'instructions de rédaction partielles, l'obligation de produire plusieurs analyses et options, de réaliser certaines étapes de la rédaction simultanément plutôt que séquentiellement, ou encore le fait de disposer de possibilités limitées de consultation.

Afin d'adapter leur approche en matière de prestation de services et de répondre aux demandes qui leur sont adressées, la DSL et les SJM des Finances tiennent des réunions de coordination avec les organismes centraux et d'autres intervenants, le cas échéant, ils utilisent des outils et des processus de priorisation, ont recours à des équipes multiples affectées aux projets plus importants ou plus complexes, et adaptent le processus de révision au besoin. Bien que ces solutions et d'autres activités et outils similaires se soient avérés fructueux, la viabilité à long terme des services législatifs nécessite des adaptations approfondies pour faire en sorte que la structure de la conception et de la prestation des services législatifs concorde avec les exigences et les attentes du gouvernement fédéral.

La capacité à fournir efficacement des services requiert également des niveaux adéquats de ressources humaines. Au cours de la période d'évaluation, de nouveaux membres du personnel ont été ajoutés à la DSL pour que celle-ci puisse mieux répondre à la hausse du volume de travail. Malgré l'utilité de ces nouvelles ressources, leur incidence ne se fait pas sentir immédiatement, car la nature spécialisée des services législatifs est telle que tout nouveau membre du personnel a généralement besoin d'une formation prolongée en cours d'emploi avant d'être pleinement fonctionnel. Les résultats de l'évaluation mettent aussi en lumière la nécessité de favoriser davantage, dans la mesure du possible, le recours à des parajuristes pour soutenir certaines parties du processus de rédaction. En dernier lieu, les membres de la DSL ont déclaré être bien soutenus, notamment grâce à du mentorat et à de la formation, mais il reste que la DSL a eu une capacité limitée à maintenir et à mettre à jour l'ensemble des lignes directrices et des manuels de pratique applicables.

Efficacité et efficience

La DSL et les SJM des Finances assurent depuis longtemps des services de rédaction législative et réglementaire de qualité, et les résultats de l'évaluation confirment que les ministères et organismes parrains, ainsi que les autres SJM, continuent d'exprimer des niveaux élevés de satisfaction, notamment pour ce qui est de l'utilité des services fournis, de leur rapidité, de leur qualité ainsi que de l'accessibilité et de la réceptivité des personnes qui fournissent ces services.

Outre la rédaction de textes législatifs ou réglementaires spécifiques, la DSL a également soutenu avec succès les processus liés à la *Loi sur l'abrogation des lois*, à la *Loi corrective de 2017*, et à l'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil du Québec et la common law des autres provinces et territoires.

La majorité des membres de la DSL partagent ces sentiments, car ils se considèrent en mesure de fournir un travail de grande qualité. Toutefois, ils ont exprimé certaines inquiétudes quant à l'incidence négative de devoir faire face à une combinaison de délais serrés conjugués aux ressources limitées ou de devoir travailler avec des instructions de rédaction partielles ou incomplètes, ce qui conduit à une approche plus hésitante et progressive de la rédaction législative.

Même si les lois et les règlements ont tendance à être des documents très techniques, la DSL a poursuivi ses efforts en vue de simplifier et d'améliorer la clarté du langage utilisé au cours du processus de rédaction, en privilégiant des termes plus simples et, s'il y avait lieu, en utilisant un libellé qui reflète mieux les valeurs et les réalités autochtones. La clarté des textes législatifs bénéficie également d'une pratique de longue date de la DSL, soit la rédaction simultanée des versions anglaise et française des projets de loi et de règlement en fonction de la réalité du bijuridisme, compte tenu des deux traditions juridiques du Canada.

Sur le plan de l'accessibilité, toutes les versions codifiées des lois et règlements fédéraux sont disponibles dans les deux langues officielles sur le Site Web sur les lois en matière de justice, ce qui a une incidence sur des millions de personnes chaque année. Ce site Web est perçu comme fiable, convivial et efficient. L'évaluation a permis de cerner d'autres améliorations qui pourraient être envisagées à l'avenir.

En fin de compte, la DSL et les SJM des Finances ont réussi à nouer des partenariats solides avec les ministères et organismes parrains, ainsi qu'avec les autres SJM. Ce travail est vu comme étant axé sur les besoins des clients et centré sur la recherche de solutions qui peuvent permettre au gouvernement fédéral de mettre en œuvre ses initiatives législatives. Dans ce contexte, l'objectif est de veiller à ce que ces réalisations restent viables à long terme.

Recommandation

En se basant sur les conclusions de l'évaluation décrites dans ce rapport, l'évaluation propose la recommandation suivante :

La Direction des services législatifs, en consultation avec les parties concernées, devrait adapter la structure de la conception et de la prestation des services législatifs afin que ces derniers s'harmonisent davantage avec les exigences applicables à l'élaboration des politiques et à la rédaction des lois et règlements fédéraux. Pour donner suite à cette recommandation, la Direction des services législatifs devrait tenir compte des besoins en ressources humaines, de la planification et de la coordination des activités législatives, de la formation et de l'adaptation des services en fonction de la nature des projets législatifs.

1 INTRODUCTION

1.1 Objectif de l'évaluation

Le présent rapport donne une vue d'ensemble des résultats et des recommandations de l'Évaluation des services législatifs. L'Évaluation a été entreprise dans le cadre du Plan d'audit et d'évaluation intégré de 2021-2022 à 2025-2026 du ministère de la Justice du Canada (Justice Canada) et a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation a visé une période de cinq exercices financiers (EF), soit de 2017-2018 à 2021-2022. Cette portée a été définie à partir d'un examen des informations disponibles et de consultations auprès de hauts fonctionnaires concernant des questions et des enjeux clés liés aux services législatifs.

Les évaluateurs se sont demandé si les services législatifs continuaient d'être pertinents, efficaces et efficaces. Tout particulièrement, ils ont mis l'accent sur l'ensemble des activités de la Direction des services législatifs (DSL), de même que sur le travail de nature législative entrepris par les Services juridiques ministériels (SJM) des Finances en appui au ministère des Finances.

L'évaluation a porté sur la conception générale (p. ex. les principaux changements, la structure/l'organisation des équipes, les ressources humaines et les niveaux) et sur la prestation (p. ex. les types de services offerts aux divers clients, les protocoles et les processus de travail établis, ainsi que les rôles et les responsabilités) des services législatifs. Elle a permis de faire ressortir les éléments qui fonctionnent bien, ainsi que les difficultés et les aspects à améliorer dans la prestation des services législatifs. L'analyse comparative entre les sexes (ACS) Plus, la diversité et l'inclusion ont été prises en compte lors de l'examen de la conception, de la prestation et de l'efficacité des services législatifs.

2 APERÇU DES SERVICES LÉGISLATIFS

2.1 Contexte

Au Canada, l'administration de la justice est un champ de compétence partagé entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. Le système de justice canadien se définit par la coexistence de deux traditions juridiques : le droit civil au Québec et la common law dans les autres provinces et territoires, ainsi que par l'utilisation des deux langues officielles, le français et l'anglais.

Conformément à la Constitution canadienne, le Parlement adopte, modifie ou abroge les lois qui relèvent de sa compétence législative. Les lois fédérales peuvent, quant à elles, conférer au gouvernement fédéral (gouverneur en conseil), à un ministre ou à d'autres entités désignées le pouvoir d'adopter, de modifier ou d'abroger des règlements. Ce processus législatif fait appel à une diversité d'intervenants, dont les organismes centraux, les ministères et organismes fédéraux, les députés de la Chambre des communes et les membres du Sénat, de même que les intervenants de la société civile qui ont un intérêt direct dans le travail législatif entrepris au niveau fédéral.

Justice Canada se trouve au cœur de ce processus. S'il est vrai que le Ministère peut, dans certains cas, agir en tant que ministre responsable des instructions ou parrain d'un texte législatif ou réglementaire, c'est le soutien qu'il apporte à toutes les initiatives législatives ou réglementaires qui le place dans une position unique. En d'autres termes, aucun projet législatif ou réglementaire ne peut être mené à bien sans le soutien direct de Justice Canada, et ce soutien constitue l'élément central du présent rapport d'évaluation.

Le travail qu'effectue Justice Canada pour appuyer le processus législatif est encadré par un certain nombre de principes :

- Le Ministère soutient le ministre de la Justice dans l'accomplissement de son devoir de maintenir un cadre national bilingue et bijuridique qui reflète les deux traditions juridiques et les deux langues officielles du Canada;
- Conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice* et à la *Déclaration canadienne des droits*, le Ministère examine, au nom du ministre, les projets de loi, les règlements et les autres textes réglementaires du gouvernement pour s'assurer qu'ils ne sont pas incompatibles avec les fins et les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Déclaration canadienne des droits*;
- Les avocats des SJM affectés aux différents ministères et organismes fédéraux ont pour rôle d'offrir des conseils et un soutien au cours du processus législatif;
- En dernier lieu, on s'attend à ce que la DSL prodigue les conseils et réalise le travail de rédaction requis, le cas échéant, aux étapes de la planification, de l'élaboration et de la publication des initiatives législatives.

Bien que l'évaluation s'est concentrée sur ce dernier point, soit le travail entrepris par la DSL dans le cadre du processus législatif, elle prend également en compte les autres dimensions énumérées ci-dessus.

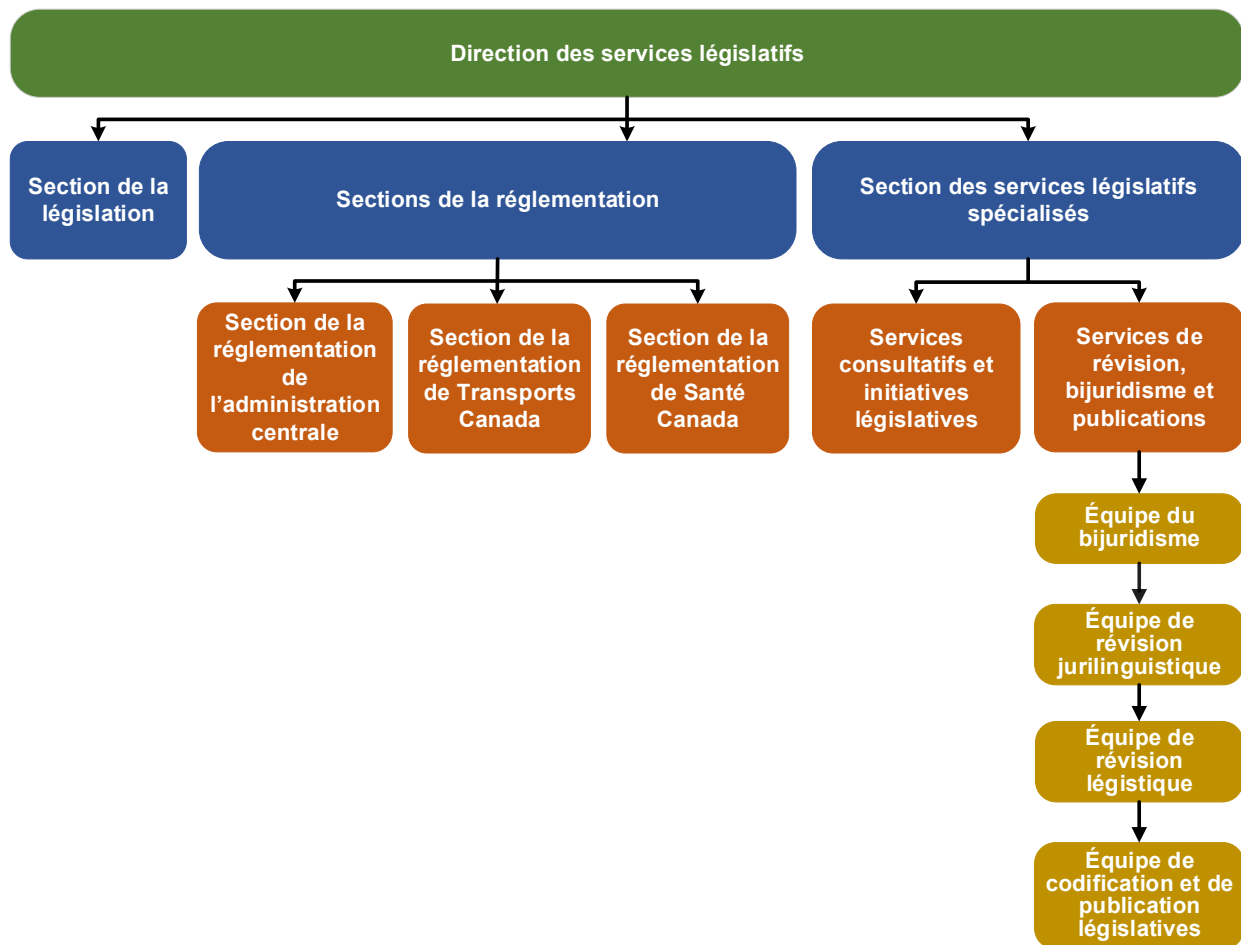
2.2 Nature du travail

2.2.1 Description de la Direction des services législatifs

En général, l'objectif de la DSL est de soutenir les résultats stratégiques de Justice Canada, c'est-à-dire maintenir et renforcer le cadre bilingue et bijuridique du système juridique canadien, offrir des services juridiques de grande qualité en matière de services législatifs aux ministères et organismes fédéraux, et rendre le droit fédéral accessible pour la population canadienne.

La DSL fait partie du Secteur du droit public et des services législatifs (SDPSL). Sa structure a évolué au fil du temps, y compris pendant la période visée par l'évaluation¹. Au moment de la rédaction du présent rapport, comme l'illustre la figure 1, la DSL était constituée de trois groupes principaux.

Figure 1 : Structure de la Direction des services législatifs



¹ Par exemple, au cours de l'EF 2017-2018, le poste de premier conseiller législatif a été supprimé et remplacé par celui de premier conseiller législatif du Canada et sous-ministre adjoint délégué. Un autre changement important est survenu au cours de l'EF 2022-2023, soit la fusion de la Section du bijuridisme et des services consultatifs et du Groupe des services de révision et de publication législatives pour former la nouvelle Section des services législatifs spécialisés (SSLS). En outre, les noms des équipes ont été modifiés pour « Services consultatifs et initiatives législatives » et « Services de révision, bijuridisme et publications », les deux équipes étant soutenues par les Services de coordination et d'administration.

- **Section de la législation** : Les conseillers législatifs affectés à la Section de la législation sont chargés de la rédaction de tous les projets de loi du gouvernement fédéral et des motions d'amendement du gouvernement. Ces derniers ne sont toutefois pas responsables de la rédaction de la législation fiscale, qui relève du ministère des Finances.
- **Sections de la réglementation** : Au moment de l'évaluation, la DSL comprenait trois Sections de la réglementation. À cause du grand nombre de projets réglementaires dans lesquels ils sont parties prenantes, Santé Canada et Transports Canada disposent chacun de leur propre Section de la réglementation. La Section de la réglementation de l'administration centrale est au service de tous les autres ministères, organismes ou autres organes de réglementation admissibles, sauf si cette responsabilité est confiée à un autre groupe, comme le ministère des Finances pour les règlements liés à la fiscalité.
- **Section des services législatifs spécialisés (SSLS)** : Cette section propose une série de services qui soutiennent la rédaction de textes législatifs et réglementaires ainsi que l'élaboration de textes législatifs tels que les projets de loi d'harmonisation :
 - **Services consultatifs et initiatives législatives (SCIL)** : Cette équipe offre des services d'experts en matière d'interprétation des lois, notamment en ce qui concerne l'élaboration, l'interprétation et l'application de la législation et de la réglementation. Elle fournit également des conseils d'experts en matière législative et dans le domaine du droit réglementaire pour faire face aux enjeux législatifs complexes, nouveaux, sensibles ou de nature transversale et répondre aux questions relatives au droit privé comparé. Cette équipe formule également des conseils et, dans certains cas, elle est responsable des politiques concernant certaines initiatives législatives de Justice Canada, telles que la *Loi sur l'abrogation des lois*, la *Loi corrective de 2017* et la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*.
 - **Services de révision, bijuridisme et publications (SRBP)** : Cette équipe assure la révision bijuridique, légistique et jurilinguistique des textes législatifs et gère leur codification et la publication des documents de référence par l'intermédiaire de quatre équipes :
 - **Équipe du bijuridisme** : Cette équipe révise les ébauches de textes législatifs et les instructions de rédaction au regard du bijuridisme afin que les deux versions linguistiques respectent les règles, les principes, les concepts et les institutions du droit civil et de la common law lorsqu'il est nécessaire de les appliquer. Des demandes peuvent également porter sur toute autre question soulevée par la mise en œuvre du bijuridisme dans un contexte de rédaction législative ou en lien avec la mise en application d'une mesure législative ou d'une politique.
 - **Équipe de révision jurilinguistique** : Cette équipe aide les conseillers législatifs à rédiger dans les deux langues officielles des textes législatifs qui sont de la meilleure qualité linguistique possible, notamment en veillant au parallélisme sémantique des deux versions linguistiques. Les réviseurs rédigent des avis jurilinguistiques pour étayer les choix linguistiques des conseillers législatifs et proposent à ceux-ci des ateliers de jurilinguistique pour leur perfectionnement professionnel.
 - **Équipe de révision légistique** : Cette équipe fournit une analyse juridique des textes législatifs et assure des services de révision aux conseillers législatifs. Ses membres vérifient la logique, la grammaire, la cohérence, la ponctuation, la structure, les

citations et les renvois. Ils fournissent également des conseils sur les clauses modificatives, les dispositions transitoires, les dispositions d'entrée en vigueur et les dispositions de coordination.

- **Équipe de codification et de publication législatives** : Cette équipe est responsable de la codification des lois et règlements ainsi que de la tenue à jour des bases de données législatives. De plus, elle produit un certain nombre de publications (p. ex. *Tableau des lois d'intérêt public et des ministres responsables*, *Liste des lois abrogées*, *Tableau des lois d'intérêt privé*). Elle est chargée aussi de préparer la partie III de la *Gazette du Canada* et le recueil annuel des lois.

En plus du travail déjà décrit, les membres de tous les groupes au sein de la DSL peuvent participer à des activités complémentaires, comme la rédaction de guides et de manuels ou l'offre de séances de formation.

2.2.2 Description des SJM des Finances

Les SJM des Finances font partie du Portefeuille des organismes centraux de Justice Canada et réunissent des conseillers juridiques qui donnent des avis juridiques aux fonctionnaires du ministère des Finances. Plusieurs de ces conseillers juridiques apportent un soutien spécifique au processus législatif entrepris par le ministère des Finances. Comme le décrivent plus en détail les sous-sections suivantes, la rédaction de certains textes législatifs et réglementaires (en particulier ceux qui ont trait aux mesures fiscales) est effectuée à l'interne, par des employés du ministère des Finances (généralement des avocats, des comptables et des économistes), et en collaboration directe avec les SJM des Finances. Ainsi, ces textes législatifs ou réglementaires sont élaborés conjointement par les employés du ministère des Finances et les membres des SJM des Finances.

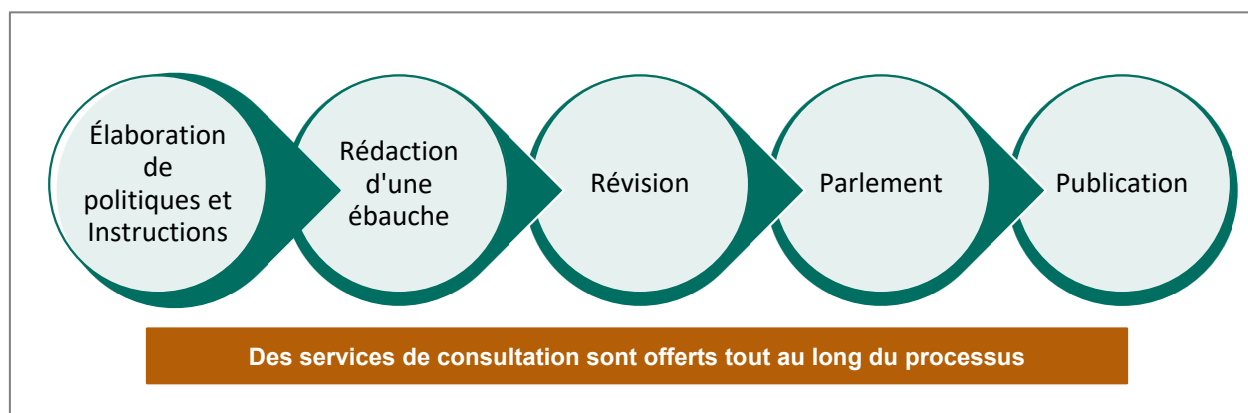
2.3 Aperçu du processus législatif

2.3.1 Rédaction des lois

D'un point de vue opérationnel, le processus d'élaboration de textes législatifs est complexe et fluide, en partie en raison de la diversité d'intervenants impliqués et de la latitude offerte par le système parlementaire, qui permet au gouvernement en place d'adapter son approche en fonction de sa vision de l'élaboration des politiques. Il n'existe pas de processus fixe, normalisé et linéaire qui encadre l'élaboration des lois, à la fois parce qu'une même démarche ne conviendrait pas à tous les projets ou tous les cas pour lesquels une loi est nécessaire, et parce que les besoins et les demandes du gouvernement fédéral exigent que les conseillers législatifs fassent preuve de souplesse. Au lieu d'un processus fixe, un certain nombre d'activités clés doivent être entreprises, dont l'aboutissement est la création d'un texte législatif. Si certaines initiatives législatives sont limitées sur le plan de la portée et de la complexité (p. ex. il s'agit de simples modifications visant à actualiser des dispositions existantes), d'autres soulèvent des enjeux d'envergure et controversés (p. ex. la légalisation du cannabis).

Dans le présent rapport, l'accent est mis sur les activités auxquelles la DSL participe, à des degrés divers, et qui sont indiquées dans la figure 2.

Figure 2 : Principales activités liées aux services législatifs



Élaboration de politiques et instructions

Les avocats de la Section de la législation rédigent des projets de loi et des motions du gouvernement sur la base du travail d'élaboration des politiques entrepris et des instructions connexes approuvées par le Cabinet². Les instructions sont préparées par des fonctionnaires du ministère ou de l'organisme qui soutient le ministre responsable de la loi en question (le ministère ou l'organisme parrain). Ils le font en s'appuyant sur les conseils des SJM affectés à ce ministère ou à cet organisme. Les fonctionnaires des ministères et les conseillers juridiques des SJM (l'équipe chargée des instructions) peuvent demander conseil à la Section de la législation, à la SCIL, à d'autres experts en droit du Ministère, et à des experts d'autres ministères et organismes. Dans certains cas, des consultations sont tenues avec des personnes et des entités extérieures au gouvernement fédéral.

Les avocats de la Section de la législation offrent des conseils si l'examen des instructions proposées peut être effectué sans nécessiter des ressources déjà affectées à des projets de rédaction déjà approuvés par le Cabinet. Les conseils portent sur les rouages législatifs et sur les lacunes ou omissions possibles dans les instructions, et ce, pour faire en sorte que les instructions correspondent aux objectifs stratégiques du gouvernement et tiennent compte des contraintes juridiques ou constitutionnelles. Les conseils offerts à ce stade peuvent permettre de réduire le temps consacré à la clarification des instructions au moment où la rédaction commence.

Une fois que l'équipe chargée des instructions en a rédigé la version finale, celle-ci est intégrée à un mémoire au Cabinet. Si le Cabinet approuve ce mémoire, les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé (BCP) le transmettent aux responsables de la Section de la législation pour le processus d'affectation.

Dans les cas où les délais sont serrés, des instructions peuvent être fournies à la Section de la législation dans une autorisation de rédaction préliminaire (ARP) émanant du BCP. Une ARP autorise le début de la rédaction avant l'approbation

² Les projets de loi d'initiative parlementaire ou les projets de loi déposés au Sénat constituent des exceptions à cette règle générale, tout comme les décisions liées à la politique fiscale et les orientations en matière de législation fiscale, qui relèvent généralement du ministre des Finances.

du mémoire. Les instructions peuvent être complètes ou non et sont soumises à l'approbation finale du Cabinet.

Rédaction

Une fois que les instructions ont été transmises à la Section de la législation par le BCP, les gestionnaires désignent un ou plusieurs rédacteurs qui rédigeront la version anglaise et un ou plusieurs rédacteurs chargés de rédiger la version française de la législation requise. Les rédacteurs responsables de la version anglaise et ceux responsables de la version française travaillent ensemble pour fournir parallèlement des premières ébauches. L'équipe du projet législatif comprend, outre les rédacteurs, les chargés de projet experts en la matière du ministère parrain et des avocats de leurs SJM.

En fonction de l'ampleur et de la complexité du projet de loi, plusieurs réunions de rédaction sont organisées afin d'examiner le travail effectué, de fournir des commentaires ou des instructions supplémentaires et d'élaborer de nouvelles ébauches. Ce processus d'allers-retours dure aussi longtemps qu'il le faut pour rédiger une première version complète du projet de loi, dans les deux langues officielles.

L'équipe de projet peut, au cours de la rédaction, demander conseil à des experts en droit de Justice Canada, au besoin. Si le projet de loi comporte le pouvoir de prendre des règlements, les avocats de la Section de la réglementation seront systématiquement consultés. Si le projet de loi concerne des questions de droit privé, les experts bijuridiques sont régulièrement consultés.

Il est rare que l'équipe de projet collabore avec des personnes et des entités extérieures au gouvernement fédéral à l'étape de la rédaction. Les ébauches de projets de loi sont confidentielles et toute consultation externe doit être expressément autorisée par le BCP.

Bien que le processus de rédaction soit normalement axé sur un seul projet de loi, il peut arriver que le gouvernement fédéral demande que plusieurs options soient préparées (p. ex. deux ou trois ébauches élaborées simultanément) qui sont ensuite examinées pour de plus amples considérations et décisions.

Révision

Le travail de révision de l'avocat de révision³, des experts bijuridiques, des jurilinguistes et des réviseurs légistiques peut se faire à différentes étapes du processus de rédaction, selon les circonstances spécifiques de la législation en cours d'élaboration. Il peut s'agir par exemple de la complexité et de la longueur du texte législatif ainsi que des délais impartis, qui peuvent déterminer l'approche adoptée aux fins du processus de révision. Idéalement, la révision est effectuée une fois que la version complète du projet de loi a été approuvée par le ministère parrain. Normalement, les jurilinguistes examinent d'abord les versions anglaise et française du projet de loi, puis ce sont les réviseurs légistiques qui les examinent. Dans le cas de règlements, les réviseurs légistiques effectuent leur examen en premier, suivis par les jurilinguistes. Toutefois, une « révision simultanée » peut être convenue dans certaines circonstances. Dans tous les cas,

³ Les avocats de révision sont des avocats de la Section de la législation qui procèdent à un examen par les pairs à des fins de contrôle de la qualité en vue de déceler les problèmes de droit ou de rédaction puis, au besoin, de proposer des solutions.

les conseillers législatifs ont le dernier mot sur les modifications à apporter par suite du processus de révision. Cette activité ferait intervenir également les experts bijuridiques, qui examineront les textes législatifs et les instructions de rédaction afin que les deux versions linguistiques respectent les deux traditions juridiques au besoin.

Parlement

Une fois que le ministère parrain et les conseillers législatifs ont rédigé la version finale de l'ébauche du projet de loi, elle est soumise au BCP pour approbation par le leader parlementaire du gouvernement. Cet examen peut occasionner d'autres modifications, auquel cas le projet retourne à l'étape de la rédaction. Une fois approuvé par le leader parlementaire du gouvernement, le projet de loi est déposé à la Chambre des communes pour une première lecture.

Au fur et à mesure que le projet de loi passe par les différentes lectures et procédures des comités, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat, le travail de la DSL se limite à la rédaction des motions d'amendement du gouvernement qui peuvent être requises et à la rédaction de tout texte législatif qui peut être nécessaire dans un message entre la Chambre des communes et le Sénat.

Publication

Si le projet de loi est adopté et reçoit la sanction royale⁴, l'équipe de publication législative de la SLSL entreprend le processus d'ajout dans l'ensemble des lois fédérales codifiées. Avant d'être publiées sur le Site Web sur les lois en matière de justice, le projet de loi, tel qu'adopté, peut être consulté sur le site Web LEGISinfo du Parlement du Canada. En outre, lorsque des règlements sont pris et publiés dans la partie II de la *Gazette du Canada*, l'équipe de publication législative de la SLSL entreprend le processus de leur ajout dans le corpus consolidé des règlements fédéraux. Le Site Web sur les lois en matière de justice est mis à jour toutes les deux semaines.

Au fur et à mesure que ces différentes étapes sont entreprises, le gouvernement fédéral peut, à tout moment, décider de retirer le projet de loi. Ainsi, le travail de la DSL peut se terminer au stade des instructions ou de la rédaction, sans qu'il y ait de premier dépôt. Il est également possible que le projet de loi ne soit pas adopté par la Chambre des communes ou le Sénat. Par conséquent, le volume des législations ajoutées au Site Web sur les lois en matière de justice ne donne qu'une image partielle du travail législatif entrepris par la DSL.

2.3.2 Rédaction des règlements

La rédaction des règlements comporte un grand nombre d'étapes identiques à celles qui sont décrites ci-dessus. Voici toutefois un bref survol des caractéristiques distinctives qui permet d'éviter les répétitions :

Élaboration de politiques et instructions

Un règlement doit s'appuyer sur le pouvoir conféré par une loi. À ce titre, le ministère ou l'organisme parrain qui détient ce pouvoir, en consultation avec son unité des SJM, et avec les Affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor s'il s'agit d'un règlement pris par le gouverneur en conseil, initie le processus d'élaboration des politiques et des instructions. À cette fin, il peut faire appel aux

⁴ La sanction royale désigne l'approbation par le gouverneur général, au nom du souverain, d'un projet de loi adopté par la Chambre des communes et le Sénat. À ce moment-là, le projet de loi devient une loi fédérale et fait partie du droit canadien.

services consultatifs de la DSL ou à d'autres groupes au sein du Ministère (p. ex. les centres d'expertise) pour obtenir des conseils sur la portée ou la nature de son pouvoir habilitant. La Section de la réglementation compétente de la DSL affecte au moins deux avocats (un qui rédige en anglais et un qui rédige en français) au projet. Le chargé de projet du ministère parrain collabore avec ces avocats pour mettre la touche finale aux instructions.

Rédaction La rédaction du projet de règlement est confiée au chargé de projet, à l'avocat de la Section de la réglementation compétente, aux experts bijuridiques de la DSL, aux SJM et à tout autre intervenant, au besoin, notamment des experts-conseils de la SSLS. La boucle de rédaction et de rétroaction se poursuit jusqu'à ce qu'une ébauche finale soit approuvée par le ministère parrain. Cette ébauche comprend également un timbre bleu, nom donné au timbre apposé sur les projets de règlement par la Section de la réglementation de Justice Canada, qui confirme que le projet de règlement a été examiné par le Ministère, comme l'exige la *Loi sur les textes réglementaires*.

Publication Sauf dispense de prépublication, une fois qu'il est approuvé par le gouverneur en conseil, ou par le ministre parrain dans le cas d'un règlement ministériel, le projet de règlement est publié dans la partie I de la *Gazette du Canada*; les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations.

Sur la base des observations reçues, le ministère parrain détermine s'il est nécessaire de modifier le projet de règlement. Le cas échéant, le travail de rédaction et de révision reprend.

La version finale du projet de règlement est soumise à l'approbation du gouverneur en conseil ou à celle du ministre parrain dans le cas d'un règlement ministériel. Cette version approuvée est ensuite publiée dans la *Gazette du Canada*, partie II, puis l'Équipe de codification et de publication législatives ajoute le règlement au corpus consolidé des règlements fédéraux.

2.3.3 Particularités du travail législatif effectué par le ministère des Finances

Conformément à une série de lettres de désignation, les avocats des SJM des Finances et les employés en affectation du ministère des Finances sont chargés de rédiger les textes législatifs et réglementaires touchant des domaines précis de la fiscalité. Voici quelques-unes des caractéristiques uniques de ce processus :

- **Présentation simultanée des dispositions législatives et réglementaires** : Le ministère des Finances est responsable de projets de loi présentés chaque année au Parlement, qui prennent généralement la forme de textes volumineux (p. ex. le projet de loi omnibus⁵ qui suit le budget). Dans ce contexte, et en raison de la nature des mesures fiscales, les mesures législatives et réglementaires sont souvent introduites ensemble, car elles sont intrinsèquement liées. Les mesures réglementaires seront adoptées par le Parlement au lieu de passer par le processus normalement utilisé pour d'autres projets réglementaires.

⁵ Un projet de loi omnibus vise à abroger, à modifier ou à promulguer plus d'une loi.

- **Mémoire et instructions de rédaction à l'intention du ministre** : Le travail stratégique portant sur les nouvelles dispositions législatives fiscales est normalement initié par le biais d'un mémoire au ministre des Finances qui énonce des instructions stratégiques et législatives détaillées. Le ministre jouit d'un pouvoir délégué par le Cabinet en ce qui concerne les questions fiscales, ce qui permet aux SJM des Finances de rédiger des dispositions fiscales sans décision préalable de l'ensemble du Cabinet⁶.
- **Processus de rédaction unique** : Comme c'est le cas à la DSL, en fonction de la portée et de la complexité des mesures proposées, une série de réunions de rédaction est normalement organisée avec le client de Finances Canada (la Direction de la politique de l'impôt) de même que, occasionnellement, avec des représentants de l'Agence du revenu du Canada. Le processus de rédaction est fluide puisque le client a accès aux fichiers Epic à tout moment et peut proposer des modifications directement dans le texte. Cette approche collaborative permet de déceler sans délai les problèmes potentiels et de préparer rapidement des notes afin d'obtenir des instructions supplémentaires du ministre des Finances.
- **Spécialisation des conseillers législatifs** : La législation fiscale est très complexe. C'est pourquoi la plupart des conseillers législatifs ont une solide formation en fiscalité (p. ex. une maîtrise en fiscalité ou un titre similaire) en plus de leur expérience en rédaction législative. Les conseillers législatifs apportent leur aide aux fonctionnaires du ministère des Finances qui rédigent des textes législatifs ou réglementaires en anglais dans le cadre de séances de rédaction conjointe. La version anglaise est ensuite envoyée à un traducteur spécialisé affecté à la politique fiscale; par la suite, les deux parties revoient la traduction pour s'assurer de la cohérence entre les deux versions.
- **Communiqués de presse au lieu de publications dans la *Gazette du Canada*** : Le ministère des Finances publie régulièrement ses projets réglementaires ou législatifs sous la forme d'ébauches de propositions législatives afin de recueillir les commentaires des intervenants. En raison de cette pratique, la publication préalable d'une mesure dans la *Gazette du Canada* n'est pas toujours considérée comme nécessaire, et une dispense de prépublication est régulièrement demandée pour les initiatives fiscales réglementaires.
- **Le processus d'examen interne est davantage circonscrit** : En raison du volume des textes législatifs et réglementaires, de la nature spécialisée du travail et des contraintes liées aux échéanciers, plus particulièrement lorsqu'il y a des annonces importantes liées à la politique économique (p. ex. le budget annuel), le processus d'examen législatif interne est souvent plus circonscrit. Chaque conseiller législatif est censé donner des conseils sur des questions bijuridiques, jurilinguistiques et légistiques. Les experts bijuridiques, les jurilinguistes et les réviseurs légistiques sont consultés sur une base ponctuelle, en fonction des besoins et des délais. C'est notamment le cas des experts bijuridiques et des jurilinguistes, qui sont généralement consultés au besoin, et n'examinent pas systématiquement tous les textes législatifs ou réglementaires en cours d'élaboration. La révision des ébauches de loi et de règlement est, dans la grande majorité des cas, effectuée par les réviseurs législatifs de la DSL.

⁶ Conformément à l'article 15 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le ministre des Finances est chargé de la surveillance, du contrôle et de la direction de toutes les questions en matière d'affaires financières publiques qui ne sont pas attribuées de droit au Conseil du Trésor ou à un autre ministre.

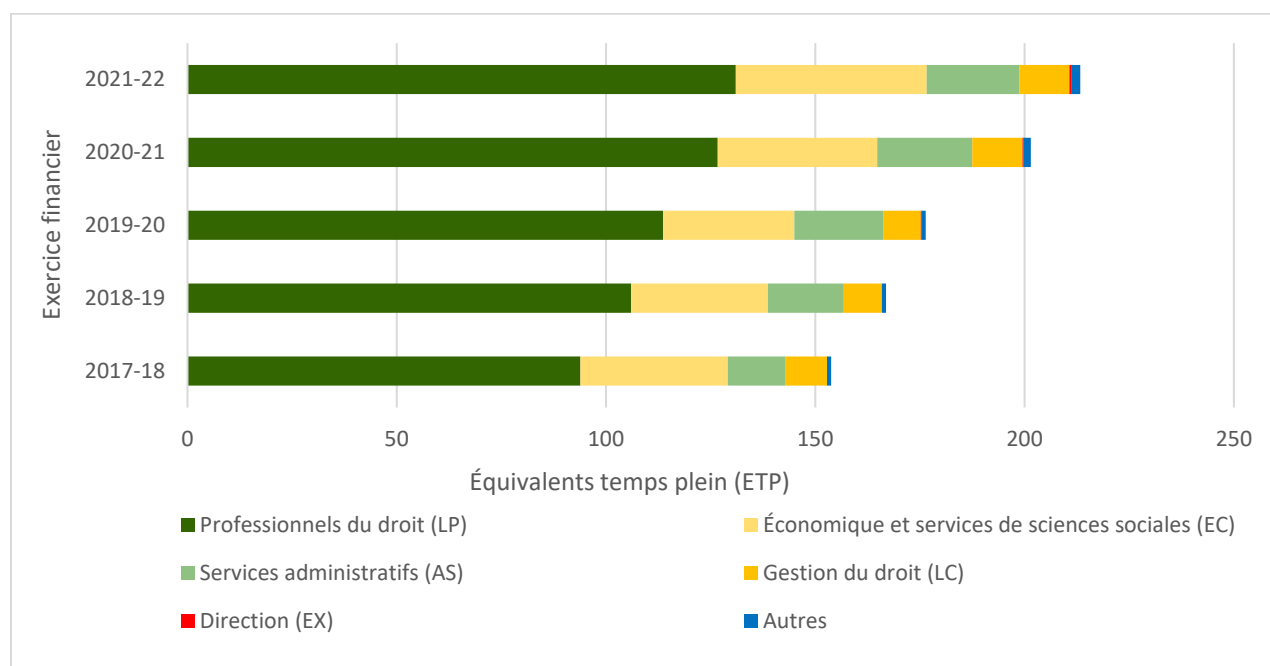
2.4 Ressources humaines et financières

2.4.1 Ressources humaines

Le nombre total d'équivalents temps plein (ETP) affectés à la DSL a augmenté au cours de la période d'évaluation. Comme le montre la figure 3, il est passé de 154 ETP en 2017-2018 à 212 ETP en 2021-2022 en raison d'une série d'approbations ayant permis de hausser le nombre d'ETP pour répondre à la demande de services⁷. La diversité des postes reflète également les différents rôles des sections qui font partie de la DSL.

Figure 3 : Nombre d'ETP de la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022⁸

(Source : PeopleSoft/SIFM)



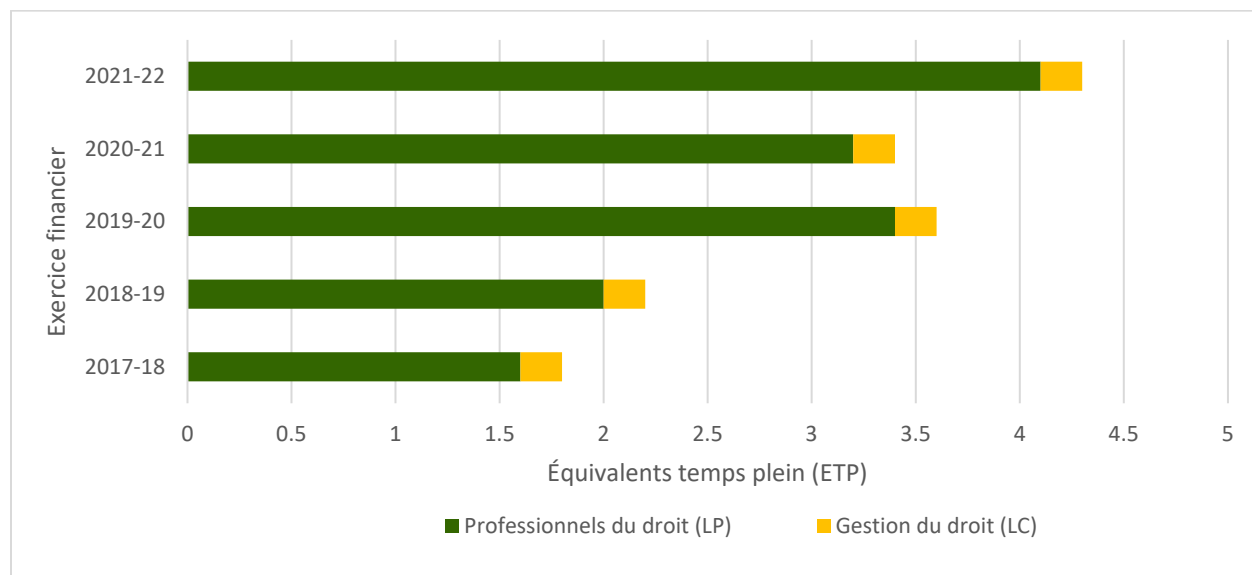
⁷ À partir de l'EF 2017-2018, deux analyses de rentabilisation ont été approuvées afin d'accroître les ETP pour la Section de la réglementation de Santé Canada et la Section de la réglementation de Transports Canada. Au cours de l'EF 2018-2019, l'augmentation des ETP a été approuvée pour la Section de la réglementation de l'administration centrale, les Services législatifs et l'ancien Groupe des services de révision et de publication législatives. En dernier lieu, au cours de l'EF 2019-2020, un financement temporaire a été approuvé par suite d'une présentation au Conseil du Trésor visant l'obtention d'ETP supplémentaires afin de répondre aux demandes de services liées au processus de modernisation de l'examen réglementaire. Ce financement devrait prendre fin le 31 mars 2024.

⁸ La DSL comptait des postes de commis aux écritures et aux règlements (CR), mais ils ont été reclassifiés comme postes AS en 2021-2022. Pour les besoins de ce tableau, les postes CR et AS sont regroupés. Les titulaires des postes EC s'occupent de la révision des textes législatifs ou de la prestation de conseils relatifs à des enjeux juridiques dans des domaines particuliers; il y a également des postes GT - Techniciens généraux, PM - Administration des programmes et SU - Étudiants.

Quant aux SJM des Finances, le nombre total d'ETP affectés au processus de rédaction législative s'est également accru au cours de la période couverte par l'évaluation (voir la figure 4).

Figure 4 : Nombre d'ETP des SJM des Finances, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022⁹

(Source : SIFM)



2.4.2 Ressources financières

Le tableau 1 présente les dépenses totales de la DSL et des SJM des Finances pour leur travail législatif. L'augmentation des dépenses reflète l'évolution du nombre d'ETP affectés à ces groupes.

Tableau 1 : Dépenses totales de la DSL et des SJM des Finances, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022

Description	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Dépenses de la DSL ^a	21 486 308	28 023 035	28 526 120	32 123 940	34 115 840
Dépenses des SJM des Finances ^{ab}	350 681	475 322	798 133	729 252	692 111
a. Les dépenses comprennent les salaires, les frais de fonctionnement et d'entretien ainsi que les avantages sociaux.					
b. Les dépenses englobent seulement le travail législatif effectué par les conseillers juridiques des SJM des Finances.					
Source : SIFM					

⁹ Ces chiffres n'incluent que les ETP affectés au soutien à la rédaction législative.

3 MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

L'équipe d'évaluation s'est servi d'une matrice d'évaluation (questions d'évaluation, indicateurs et sources de données) élaborée dans le cadre du processus de l'établissement de la portée et de la structure de l'évaluation. L'annexe A contient la liste des questions d'évaluation.

Un Groupe de travail sur l'évaluation (GTE), composé de représentants de Justice Canada, soit des membres de la DSL et des SJM des Finances, a formulé des conseils durant la conception et la mise en œuvre de l'évaluation. Il a coordonné l'accès aux documents et aux données, puis a offert une rétroaction sur les produits de l'évaluation (les questions et les indicateurs, les constatations préliminaires et l'ébauche du rapport d'évaluation).

Plusieurs sources d'éléments probants ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation : un exercice de cartographie des processus, un examen des documents, un examen des données administratives, des entrevues avec des informateurs clés, et deux sondages par voie électronique.

3.1 Cartographie des processus

Pour s'assurer que l'évaluation repose sur une compréhension précise de la conception et de la prestation des services législatifs, des séances de schématisation des processus ont été organisées dans le cadre du processus de conception de la méthodologie. Ces séances ont réuni des représentants sélectionnés des sections de la DSL et des SJM des Finances.

Ces séances visaient à faire ressortir plus clairement les flux de travail et les processus sous-tendant les services législatifs. Les points de vue qui y ont été exprimés ainsi que la documentation actuellement disponible ont servi à créer des ébauches des schémas des processus et des descriptions afférentes qui, une fois finalisées, ont été utilisées pour orienter toutes les autres méthodes de collecte de données.

3.2 Examen des documents

L'examen des documents a commencé pendant la phase de conception et s'est poursuivi tout au long de l'évaluation, au fur et à mesure que des informations supplémentaires étaient disponibles. Il a fourni des informations descriptives sur les divers processus et outils utilisés par la DSL et les SJM des Finances pour fournir leurs services. Les documents consultés sont les suivants :

- **Documents de programme** : Principaux documents contextuels fournis par la DSL et les SJM des Finances, tels que les guides de rédaction et les documents de référence (p. ex. les manuels de projet, les guides d'orientation, la description des rôles et des responsabilités, les schémas de processus, les directives et les politiques internes, etc.);
- **Documents ministériels et autres documents gouvernementaux accessibles au public** : Les documents ministériels ont été examinés (p. ex. la dernière évaluation des Services législatifs, réalisée en 2013, et les rapports d'audit de 2012 et de 2017), ainsi que les documents pertinents sur les priorités fédérales (p. ex. plans ministériels, lettres de mandat, etc.);
- **Sondage** : Le Sondage sur la satisfaction des clients du Ministère est effectué par la Division de la planification ministérielle, des rapports et des risques dans le cadre de son programme

global de gestion du rendement. Il avait pour objectif d'obtenir des commentaires sur la mesure dans laquelle les services juridiques de Justice Canada répondent aux besoins des ministères et organismes clients. Les commentaires qualitatifs concernant le cycle IV (2019-2020 à 2022-2023) étaient disponibles pour les services législatifs et réglementaires.

3.3 Examen des données administratives

L'examen des données administratives s'est fondé sur des renseignements qui proviennent du Système d'analyse des activités du Ministère (Explore). Les données ont été extraites de l'entrepôt de données d'Explore dans Tableau, qui comprenait des données provenant d'iCase, de LEX, du Système intégré des finances et du matériel (SIFM) et de PeopleSoft. Les données d'iCase et de LEX ont été extraites au cours de juillet 2022. L'examen des données a porté sur les dossiers dans lesquels les responsables de la comptabilisation du temps de la DSL et des SJM des Finances ont consigné du temps entre l'EF 2017-2018 et l'EF 2021-2022. L'examen des données a tenu compte du nombre d'heures que les responsables de la comptabilisation du temps de la DSL ont consignées selon le type de dossier, le nom du client, l'activité (p. ex. le perfectionnement professionnel), ainsi que le niveau de risque et la complexité. Pour les SJM des Finances, l'examen des données a porté sur le nombre d'heures que les responsables de la comptabilisation du temps au sein des SJM des Finances ont consignées par type de dossier, par nom de client et par niveau de risque et de complexité¹⁰.

Les données administratives ont été examinées à partir du Site Web sur les lois en matière de justice entre les EF 2019-2020 et 2021-2022. L'examen des données était centré sur l'utilisation du site Web, notamment le nombre de visites et le temps passé par page durant un exercice financier.

3.4 Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues semi-structurées avec des informateurs clés ont permis d'acquérir une compréhension approfondie des services législatifs et de la contribution de la DSL et des SJM des Finances à ce processus. Au total, 51 entrevues ont été menées auprès de 109 personnes pour la DSL et les SJM des Finances. Il y a eu 20 entrevues individuelles et 31 entrevues de groupe. Une brève description des entrevues réalisées figure ci-dessous, et des détails supplémentaires sont fournis à l'annexe B. Les groupes suivants ont été consultés dans le cadre de ces entrevues :

- Section de la législation;
- Sections de la réglementation;
- Section des services législatifs spécialisés;
- SJM des Finances;
- Conseillers juridiques des SJM qui ont participé au processus législatif;
- Représentants des ministères et organismes parrains;
- Autres représentants de Justice Canada;
- La *Gazette du Canada*.

¹⁰ Les données des SJM des Finances ont exclu l'« activité » de l'analyse, car ce n'était pas un élément pertinent pour ce groupe.

3.5 Sondages par voie électronique

Deux sondages par voie électronique ont été menés dans le cadre de l'évaluation¹¹ :

- Un sondage auprès des cadres intermédiaires et des avocats débutants de la DSL;
- Un sondage auprès des représentants des ministères et organismes parrains qui ont bénéficié de services législatifs au cours de l'année précédente. Pour les besoins du sondage, ce groupe comprenait également les conseillers juridiques des SJM affectés à ces ministères et organismes parrains.

Pour chacun des deux sondages, un questionnaire a été élaboré en anglais et en français, à partir de questions et d'enjeux d'évaluation pertinents. Il y avait principalement des questions fermées et quelques questions ouvertes.

Le sondage auprès des représentants de la DSL s'est fondé sur un échantillon de 163 personnes qui ont reçu une invitation à participer. Au total, 107 personnes ont répondu au questionnaire, ce qui représente un taux de réponse de 66 %.

Le sondage auprès des représentants des ministères et organismes parrains a été réalisé sur la base d'un échantillon de 80 personnes invitées à participer. Au total, 47 personnes ont répondu au questionnaire, soit un taux de réponse de 59 %. Il s'agit de 25 répondants des ministères et organismes parrains, de 21 répondants des SJM et d'un répondant d'un secteur du Ministère.

3.6 Prise en compte de l'ACS Plus, de la diversité et de l'inclusion

Conformément à la *Politique sur les résultats*, l'évaluation a inclus des facteurs liés à l'analyse comparative entre les sexes (ACS) Plus. Ainsi, les enjeux et les questions d'évaluation, ainsi que le processus de collecte des données, ont exploré les questions liées à l'accessibilité des lois fédérales, couvrant à la fois l'approche de la rédaction du texte législatif (vocabulaire utilisé) et l'accessibilité du Site Web sur les lois en matière de justice.

3.7 Contraintes, limites et atténuation

Le tableau 2 décrit les principales limites de la méthodologie proposée et les stratégies d'atténuation qui ont été mises en œuvre. Dans l'ensemble, le processus d'évaluation ne s'est heurté à aucune contrainte ou limite qui ont pu l'empêcher d'aborder adéquatement tous les aspects et tous les enjeux de l'évaluation.

¹¹ En raison du petit nombre de participants du ministère des Finances et des SJM des Finances, des entrevues supplémentaires avec des informateurs clés ont remplacé le sondage par voie électronique.

Tableau 2 : Sommaire des limites, des défis et des stratégies d'atténuation

Source d'éléments probants	Limite ou défi	Stratégie d'atténuation
Sondages par voie électronique	La principale limite de l'évaluation avait trait à la procédure d'échantillonnage utilisée pour les entrevues et les sondages. Cette procédure peut avoir introduit un parti pris, découlant surtout de la nature volontaire de la participation à ces activités de collecte de données.	Pour le sondage électronique effectué auprès des conseillers de la DSL, ce risque a été atténué grâce à une approche de recensement (l'invitation s'adressait à tous les avocats des catégories ciblées). Bien que cette approche n'ait pu éliminer toutes les formes de parti pris (plus particulièrement le biais d'auto-sélection chez ceux qui choisissent de répondre au sondage), elle a éliminé la possibilité d'introduire un biais au stade de l'élaboration de l'échantillon.
Entrevues auprès d'informateurs clés et sondages par voie électronique	Les entrevues et les sondages par voie électronique pouvaient également introduire un biais d'auto-sélection et un biais de réponse stratégique. Le premier se produit lorsque les personnes rendent compte de leurs propres activités et peuvent donc vouloir se présenter sous leur meilleur jour. Le biais de réponse stratégique survient lorsque les participants répondent aux questions dans le but d'influer sur les résultats.	Ce risque a été atténué par l'utilisation de plusieurs sources d'éléments probants en vue de tirer des conclusions générales, notamment des sources de données objectives comme des documents et des données administratives.
Examen des données administratives	Les données du Site Web sur les lois en matière de justice n'étaient disponibles qu'à partir de novembre 2019 en raison de la migration vers un nouveau système.	Nous avons utilisé les informations disponibles et les données provenant d'autres sources pour confirmer les résultats.

4 CONSTATATIONS

La présente section du rapport résume les constatations de l'équipe d'évaluation. L'analyse est fondée sur les renseignements obtenus de toutes les sources de données. Elle commence par une évaluation de la pertinence des services législatifs offerts par la DSL et les SJM des Finances, et elle fait état des tendances concernant la demande de ces services. Elle porte également sur la conception et la mise en œuvre de la structure actuelle de prestation de services, l'efficacité des services fournis, y compris leur qualité ainsi que leur efficience.

4.1 Pertinence

4.1.1 La prestation de services législatifs s'harmonise avec les priorités du Ministère

La prestation de services législatifs est ancrée dans le mandat de Justice Canada. Ces services permettent au gouvernement fédéral de mettre en œuvre ses priorités législatives.

Une des principales responsabilités du Ministère consiste à fournir des services juridiques de grande qualité. Comme l'indique l'aperçu des services législatifs (voir la section 2), la présence d'un groupe centralisé d'experts en rédaction législative a constitué une composante essentielle du soutien global apporté par le Ministère au gouvernement fédéral et à chaque ministère et organisme qui propose des initiatives législatives. Cette approche a pour principal avantage d'assurer la cohérence dans l'élaboration des lois et règlements fédéraux.

Bien que la présente évaluation se concentre spécifiquement sur la contribution de la DSL et des SJM des Finances, le rôle de Justice Canada dépasse ces activités et comprend, entre autres, tout le soutien législatif offert par les SJM et le travail consultatif réalisé par les centres d'expertise ou d'autres groupes au sein du Ministère.

Par conséquent, les services législatifs ne sont pas seulement harmonisés avec les priorités ministérielles, mais ils font partie intégrante du mandat du Ministère. Ils sont aussi un élément clé qui permet au gouvernement fédéral de faire avancer ces initiatives et priorités nécessitant un soutien législatif ou réglementaire.

4.1.2 La demande et la complexité des services législatifs ont augmenté

Au cours de la période couverte par l'évaluation, la demande de services législatifs a augmenté en volume et en complexité. Au même moment, le délai alloué pour achever le processus a diminué.

L'analyse des tendances qui ont émergé au chapitre de la demande, du risque et de la complexité des services législatifs couvre une période vraiment unique qui inclut la pandémie de COVID-19. La réponse à cette crise de santé publique a nécessité des mesures législatives et réglementaires sans précédent qui ont influé sur bon nombre des résultats présentés dans la présente sous-section. Outre ces priorités, le gouvernement fédéral a mis en œuvre d'autres initiatives importantes qui ont également façonné la demande de services législatifs.

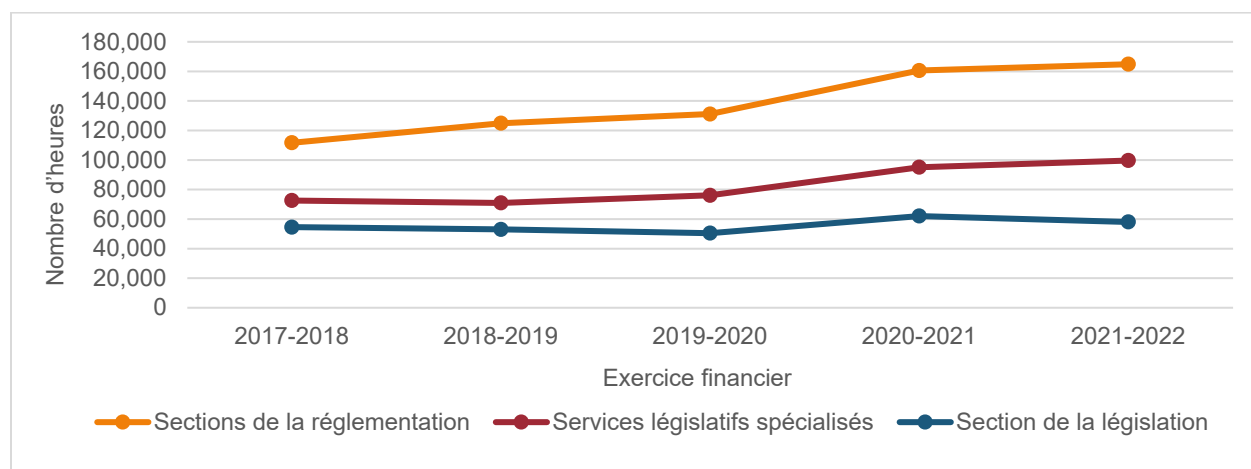
Tendances au chapitre du volume des demandes de services

Tendances au sein de la DSL

Comme le montre la figure 5, le nombre d'heures consignées par les trois principaux groupes de la DSL a eu tendance à augmenter au cours de la période d'évaluation, avec une hausse plus marquée au cours des EF marqués par la pandémie de COVID-19.

Figure 5 : Nombre d'heures consignées par les groupes de la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022

(Source : LEX)



Les données montrent une augmentation de 37 % du nombre d'heures consignées entre les EF 2017-2018 et 2021-2022 pour la SSSL, devant les Sections de la réglementation (bond de 48 %). En ce qui concerne la Section de la législation, le nombre d'heures consignées a augmenté de 6 % au cours de la période d'évaluation, soit une progression notable de 23 % entre les EF 2019-2020 et 2020-2021.

Les résultats du sondage reflètent ces tendances. En effet, un peu plus des deux tiers (67 %) des répondants de la DSL ont indiqué que le volume des demandes de services avait augmenté au cours de la période couverte par l'évaluation. Ce point de vue était encore plus prédominant chez les répondants qui travaillaient dans leur section de la DSL depuis plus de 15 ans : ainsi, 79 % d'entre eux ont constaté une croissance de la demande au cours des cinq dernières années. Chez les représentants des ministères et organismes parrains, les points de vue sont principalement identiques, avec 72 % des répondants de ce groupe qui ont précisé être intervenus dans un nombre de plus en plus grand de demandes de services législatifs.

Les entrevues ont permis de mieux définir les facteurs à l'origine de la hausse de la demande de services. Les répondants ont d'abord confirmé l'incidence déterminante de la COVID-19, qui a touché plus directement les personnes responsables de la santé publique et d'autres initiatives liées à la pandémie. Toutefois, d'autres événements importants ont été soulignés, tels que les initiatives concernant le processus de réconciliation avec les peuples autochtones, la guerre en Ukraine, la légalisation du cannabis, ou les manifestations contre les mesures liées à la pandémie.

De manière plus générale, les résultats des entrevues portent à croire que, pendant la période d'évaluation, le gouvernement fédéral s'est attaqué simultanément à une large gamme de priorités,

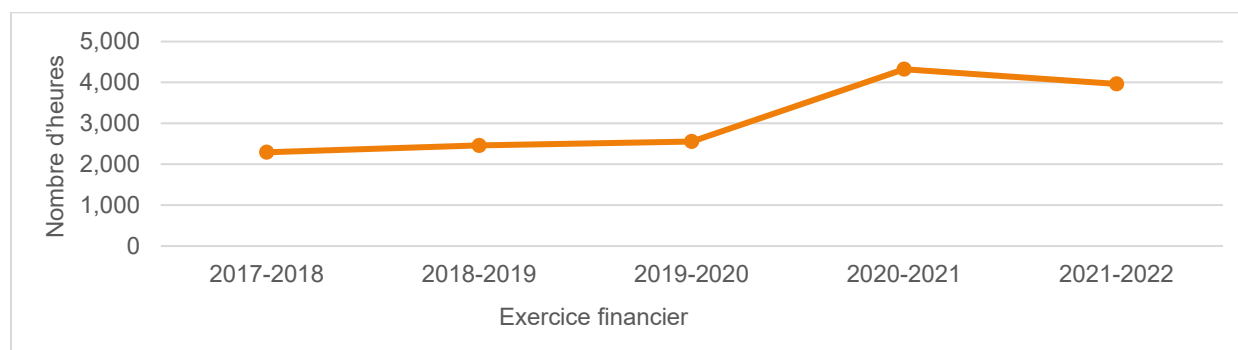
notamment celles qui étaient énoncées dans les lettres de mandat respectives de chaque ministre fédéral, ce qui a engendré un nombre constant et croissant de demandes de services.

Tendances au sein des SJM des Finances

La demande de soutien législatif de la part des SJM des Finances s'est également accrue de 73 % au cours de la période couverte par l'évaluation, avec une poussée qui a coïncidé avec la pandémie de COVID-19 (voir la figure 6).

Figure 6 : Nombre d'heures consignées par les SJM des Finances pour le travail de rédaction législative, des EF 2017-2018 à 2021-2022

(Source : LEX)



Au cours des entrevues, les représentants du ministère des Finances ont souligné qu'un grand nombre d'initiatives visant à lutter contre la pandémie comportaient des mesures fiscales qui devaient être mises en place rapidement. De plus, les incertitudes entourant l'incidence économique de la pandémie ont donné lieu à plusieurs mesures fiscales importantes. Enfin, le travail relatif à d'autres initiatives fiscales qui a dû être mis de côté au plus fort de la pandémie a également repris, contribuant ainsi à cette augmentation des demandes de services législatifs. Comme indiqué précédemment dans la description du processus utilisé par le ministère des Finances, cet alourdissement de la charge de travail législatif a touché aussi bien les rédacteurs du ministère des Finances que les SJM des Finances¹².

Tendances au chapitre du risque et de la complexité des demandes de services

La DSL et les SJM des Finances participent à un large éventail de services législatifs dont la portée et la nature varient considérablement, allant de modifications relativement simples à des projets législatifs très risqués et complexes.

La figure 7 illustre la répartition des niveaux de risque et de complexité associés aux dossiers qui ont fait l'objet d'une évaluation du risque et de la complexité pour l'EF 2021-2022¹³. Elle indique que la DSL consacre la majeure partie de son temps à des dossiers à faible risque mais de complexité moyenne à élevée. Les SJM des Finances ont aussi affiché une tendance similaire sur le plan de la complexité; cependant, ils ont consacré plus de temps que la DSL aux dossiers à risque élevé. Dans

¹² Il convient de noter qu'un alourdissement de la charge de travail législatif impliquant le ministère des Finances a également des répercussions sur la DSL, principalement sur les SLS (les réviseurs législatifs et les jurilinguistes) qui fournissent des services de révision aux rédacteurs.

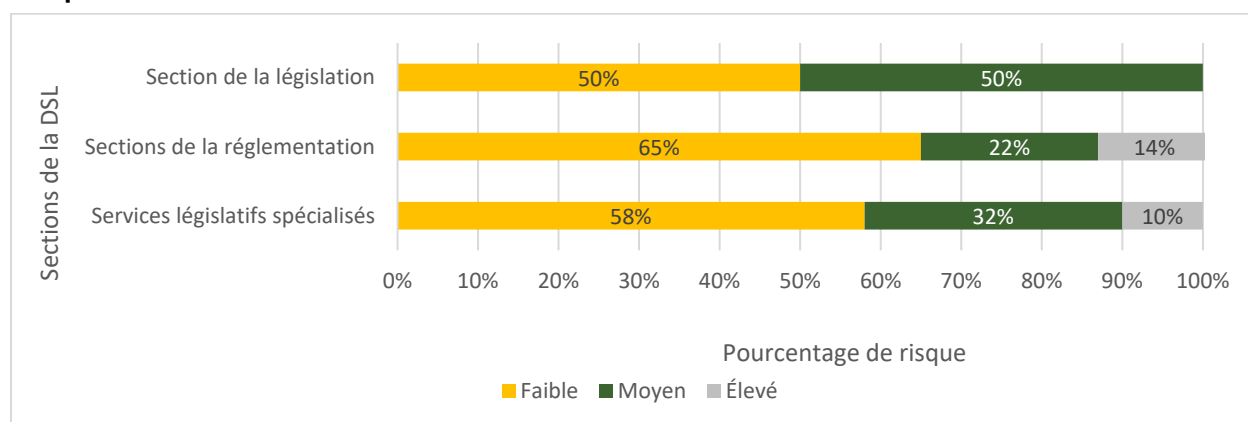
¹³ Les cotes de risque et de complexité reflètent les évaluations du risque juridique et de la complexité les plus récentes figurant dans le dossier du système de gestion des dossiers juridiques. Pour en savoir plus, consulter le [Protocole national pour une approche uniforme de gestion des dossiers](#).

le cadre de l'évaluation précédente de la Direction des services législatifs (2013), il avait été recommandé d'analyser des options qui permettraient de recueillir des informations sur la complexité de tous les dossiers de rédaction et sur les risques qui y sont rattachés. À l'époque, la DSL ne consignait pas de données relatives aux risques et à la complexité dans iCase, et les tendances n'ont pu être évaluées. La DSL a pris des mesures pour donner suite à cette recommandation, en rédigeant des documents d'orientation en consultation avec les gestionnaires de la DSL, de manière à aider les conseillers législatifs à déterminer le niveau de risque et de complexité approprié d'un dossier. Ces mesures ont permis à l'équipe d'évaluation actuelle de cerner les tendances en matière de risque et de complexité.

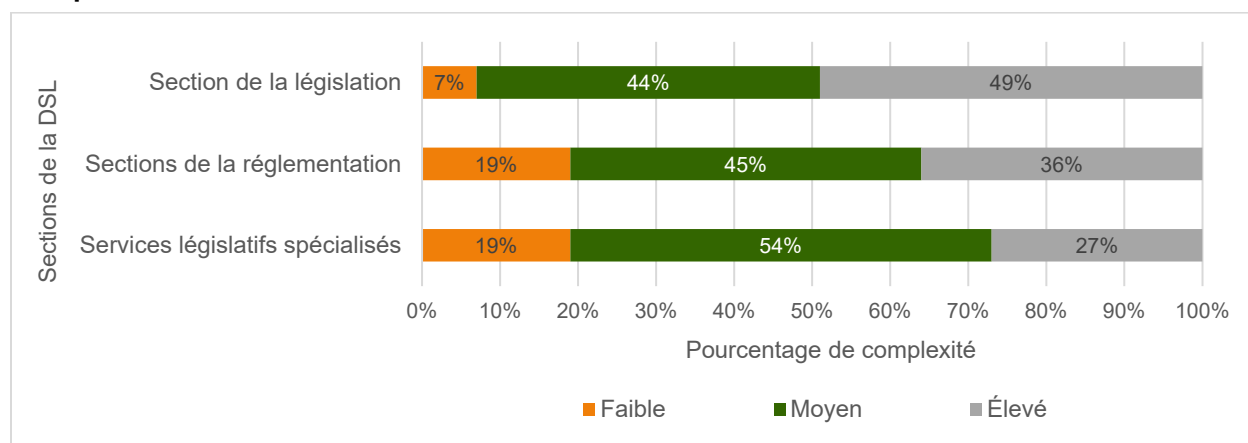
Figure 7 : Répartition des heures consignées, par niveau de risque et de complexité, EF 2021-2022^{14,15}

(Source : LEX; comprend seulement les heures de la DSL auxquelles un niveau de complexité a été attribué)

Risque



Complexité



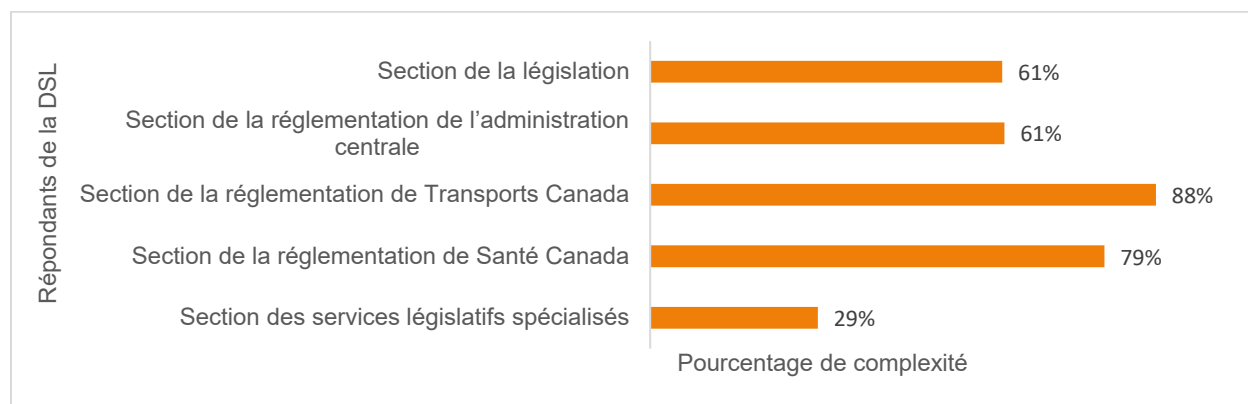
¹⁴ L'EF 2021-2022 a été utilisé pour le calcul des cotes de complexité parce qu'il y avait un pourcentage élevé (22 %) de dossiers non évalués au début de la période d'évaluation. Il a donc été difficile de dégager les tendances dans le temps, car nous ne pouvons pas présumer de la manière dont la répartition des dossiers non évalués aurait été effectuée.

¹⁵ Soulignons que la cote du risque et la cote de la complexité sont basées sur les évaluations des risques juridiques effectuées par le responsable du dossier.

En ce qui concerne les tendances observées au cours de la période d'évaluation, il semble que la complexité des demandes se soit accrue dans un certain nombre de domaines. Par exemple, plus de la moitié (56 %) des répondants de la DSL sont d'avis que le niveau de complexité des dossiers auxquels ils ont participé au cours des cinq derniers EF a augmenté. Comme le montre la figure 8, cette tendance était plus prononcée dans certains sous-groupes, notamment les Sections de la réglementation de Transports Canada et de Santé Canada, qui ont été particulièrement mobilisées dans les mesures adoptées en réponse à la pandémie de COVID-19.

Figure 8 : Pourcentage des répondants de la DSL ayant participé au sondage qui ont signalé une hausse de la complexité des demandes auxquelles ils ont participé au cours des cinq derniers exercices financiers

(Source : Sondage DSL, 2022)



Les représentants des ministères et organismes parrains qui ont répondu au sondage ont fait état de la même tendance générale. Près de la moitié d'entre eux (48 %) ont constaté une augmentation de la complexité des demandes de services législatifs auxquelles ils ont dû répondre au cours des cinq derniers exercices, alors que 36 % estimaient qu'elle était restée à peu près inchangée et 16 % n'ont pas fourni d'évaluation.

Les résultats des entrevues indiquent que la pandémie de COVID-19 a soulevé des défis qui ont contribué à la complexité du travail de nombreux membres de la DSL. Par exemple, les Sections de la réglementation de Santé Canada et de Transport Canada ont été impliquées dans plus de 200 décrets provisoires et d'urgence qui ont été pris depuis février 2020. Les conseillers juridiques ont signalé que les initiatives mises en œuvre pour répondre à la pandémie ont nécessité un recours novateur et sans précédent aux textes réglementaires afin d'établir et d'appliquer ces mesures.

Outre les initiatives liées à la pandémie, le gouvernement fédéral a également enclenché des initiatives complexes qui concernaient souvent de nouveaux domaines législatifs et qui mobilisaient une plus large diversité d'intervenants, au sein comme en dehors du gouvernement fédéral. Au cours des entrevues, les informateurs clés ont évoqué la complexité de plusieurs projets. Il s'agit par exemple de ceux qui sont liés à l'environnement (la mise en œuvre de la taxe sur le carbone), du processus de réconciliation avec les peuples autochtones, où une approche de rédaction conjointe impliquant des partenaires autochtones a servi à élaborer et à modifier les lois et règlements pertinents, de la légalisation du cannabis, de la révision de la *Loi sur les langues officielles* ou de l'harmonisation des règles fiscales internationales avec celles des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Réduction du temps alloué à la rédaction législative

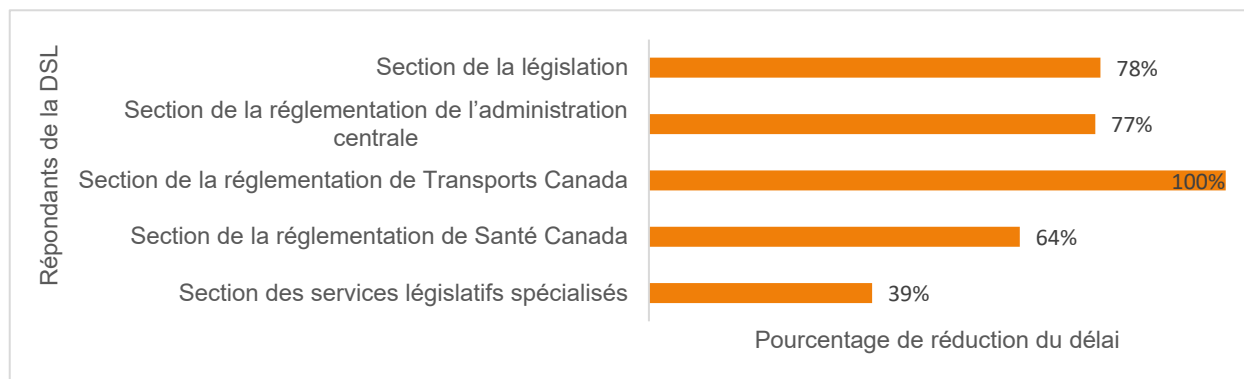
Comme le montre la figure 9, la grande majorité des répondants provenant de la DSL ont indiqué que les délais impartis pour conclure le processus de rédaction ont diminué au cours des cinq derniers exercices. Cette même constatation est faite, dans une certaine mesure, par les représentants des ministères et organismes parrains ainsi que par les conseillers juridiques des SJM, où 40 % et 38 % des répondants, respectivement, ont exprimé un point de vue similaire (23 % des répondants des ministères et organismes parrains et des SJM combinés n'étaient pas en mesure d'exprimer une opinion).

Comme les répondants l'ont souligné lors des entrevues, ces tendances ont été considérablement aggravées par les exigences liées à la pandémie de COVID-19. Les personnes qui ont participé à la mise en œuvre de la large gamme de mesures fédérales visant à répondre à la pandémie ont dû formuler des recommandations, effectuer le travail de rédaction et réaliser les révisions nécessaires dans des délais exceptionnellement courts. Ces employés ont dû travailler après les heures de bureau et pendant les fins de semaine, ce qui leur a imposé un stress considérable, tant sur le plan professionnel que personnel. Ils devaient également accomplir tout ce travail dans un environnement de travail radicalement différent en raison des nouveaux aménagements de télétravail mis en place pour respecter les consignes en matière de santé publique relatives aux rassemblements en personne.

Bien que la pandémie de COVID-19 ait créé des circonstances extraordinaires, l'exécution de tâches législatives dans des délais plus courts est une tendance de longue date qui a précédé la pandémie et qui devrait se poursuivre dans un environnement post-pandémique. En 2013, l'évaluation précédente de la Direction des services législatifs avait indiqué que « [d]e façon générale, les sources de données indiquent que les délais dont on dispose pour rédiger un dossier diminuent¹⁶ ». Les résultats de la présente évaluation indiquent que cette tendance se maintiendra à l'avenir.

Figure 9 : Pourcentage des répondants de la DSL ayant participé au sondage qui ont déclaré que les délais prévus pour conclure le processus de rédaction ont diminué au cours des cinq derniers exercices financiers

(Source : Sondage DSL, 2022)



¹⁶ Ministère de la Justice (2013), *Évaluation de la Direction des services législatifs : Rapport final*, à la p 44.

4.2 Conception et prestation des services¹⁷

Selon les résultats de l'évaluation, il est clair que la structure de la conception et de la prestation des services législatifs a permis de soutenir avec succès la mise en œuvre globale du programme législatif du gouvernement fédéral. Cependant, ils mettent également en évidence des enjeux relatifs à la durabilité de cette structure, particulièrement en ce qui concerne les exigences imposées à la DSL et aux SJM des Finances. Ces exigences sont examinées plus en détail dans les sous-sections suivantes.

4.2.1 La structure de la conception et de la prestation des services a été adaptée, mais sa viabilité à long terme pose un risque

La structure de la conception et de la prestation s'est avérée adaptable pour permettre à la DSL de continuer à répondre aux demandes de services. La DSL y est parvenue dans un environnement stratégique changeant où les initiatives législatives devaient être rédigées plus rapidement, ce qui a posé des défis pour la prestation de ces services. Il est possible d'envisager une structure plus durable aux fins de la conception et de la prestation des services pouvant être mise en œuvre à long terme afin d'atténuer les risques.

Évolution de la demande de services législatifs

Le contexte plus large dans lequel les services législatifs sont fournis a une incidence significative sur la capacité de la DSL et des SJM des Finances à remplir leur mandat. Ce contexte dépend d'éléments tels que l'approche particulière choisie ou la culture organisationnelle du gouvernement fédéral pour ce qui est de la mise en œuvre de ses politiques ou programmes; il est façonné aussi par les dynamiques ou les forces externes qui s'exercent sur les interventions du gouvernement fédéral. Pour les services législatifs, il est nécessaire notamment d'avoir la capacité à fonctionner dans un environnement qui nécessite à la fois de la proactivité et des mesures réactives, sans oublier l'imprévisibilité qui va de pair avec ces dernières. L'évaluation a permis d'examiner dans quelle mesure la conception et la prestation actuelles des services législatifs sont adaptées aux exigences associées à ce cadre plus large.

Les résultats de l'évaluation mettent en lumière un certain degré de tension entre, d'une part, la nécessité fréquente pour le gouvernement fédéral d'achever l'élaboration des politiques et la rédaction législative le plus rapidement possible et, d'autre part, l'engagement de la DSL à appliquer un processus de rédaction législative exhaustif qui respecte des normes élevées de qualité et de rigueur. Cette tension ne s'est pas manifestée dans tous les projets auxquels la DSL a participé, par exemple ceux qui supposent des mesures relativement limitées répondant à un besoin opérationnel non urgent. Les entrevues et les sondages ont néanmoins montré qu'il s'agissait d'une préoccupation récurrente.

Incidence du contexte actuel

Autant les représentants des ministères et organismes parrains que les conseillers juridiques des SJM ont souligné au cours des entrevues que la DSL et les SJM des Finances ont très bien répondu aux

¹⁷ Cette section se concentre principalement sur la DSL, et moins sur les SJM des Finances, étant donné que les activités de collecte de données liées à la conception et à la prestation de services ont été examinées principalement en lien avec le travail de la DSL.

demandes exigeantes qui leur ont été adressées au cours de la période d'évaluation, y compris au plus fort du travail lié à la pandémie.

De leur côté, les représentants de la DSL ont exprimé des inquiétudes concernant l'approche exceptionnelle adoptée au cours de cette période, qui renforce davantage les attentes selon lesquelles la rédaction législative en général peut être réalisée dans des délais plus courts et selon des processus plus ouverts. Sur ce dernier point, les représentants de la DSL ont identifié les tendances suivantes comme étant particulièrement préoccupantes :

- **Travail avec des instructions partielles** : Au lieu de recevoir des instructions détaillées, la DSL doit régulièrement travailler à partir d'instructions très limitées ou partielles qui reflètent l'évolution des politiques et sont parfois rédigées dans une seule langue. En outre, les instructions peuvent continuer à changer et à évoluer au fur et à mesure que la rédaction progresse. Il en résulte un travail plus provisoire qui nécessite d'être affiné alors que le processus évolue.
- **Production de versions multiples** : Afin d'éclairer les décisions stratégiques, la DSL doit parfois préparer plusieurs versions d'un projet de loi ou de règlement, démarche qui peut nécessiter une analyse supplémentaire. C'est ainsi que le gouvernement fédéral se donne une certaine souplesse pour choisir en temps utile la version qui lui convient le mieux.
- **Exécution de plusieurs étapes simultanément** : Afin de respecter des délais précis, la DSL peut effectuer certaines étapes du processus de rédaction simultanément plutôt que de manière séquentielle. Il peut s'agir, par exemple, de demander aux jurilinguistes et aux réviseurs légistiques de conclure leur examen en même temps, puis de faire concorder leur travail par la suite, ou bien de demander au conseiller juridique d'effectuer une partie de la révision afin d'accélérer le processus. Comme les étapes de la rédaction peuvent être répétées en fonction des changements apportés aux politiques, une partie du travail de révision sur les ébauches déjà révisées pourrait être omise pour que les délais soient respectés.
- **Perte de possibilités de consultation** : Il est possible que les membres de la DSL ne soient pas en mesure de consulter leurs collègues de la Direction ou d'autres secteurs du Ministère lorsqu'ils doivent respecter un délai serré.

Le rôle de Justice Canada, et celui de la DSL en particulier, consiste à soutenir adéquatement le processus de rédaction législative. Au moment de l'évaluation, il semble que la structure de la conception et de la prestation ait dû régulièrement être adaptée à certaines des exigences et des attentes. Bien que les résultats de l'évaluation indiquent que la DSL a réussi à surmonter ces défis, il reste un point de tension qui, s'il n'est pas résolu, continuera à soulever des problèmes de nature systémique.

Structure actuelle de la conception et de la prestation

La DSL a mis en place une structure pour la prestation de services qui répond aux besoins de ceux qui font affaire directement avec elle. Au cours des entrevues, les représentants des ministères et organismes parrains aussi bien que les conseillers juridiques des SJM ont exprimé une grande satisfaction à l'égard de la capacité de la DSL à fournir ses services. Elle était « phénoménale », « capable de répondre à nos attentes sur tous les plans », « très efficace, digne de confiance et jouant le rôle d'excellents collaborateurs », voilà certains éloges au sujet de la capacité de la DSL à fournir

ses services. Voici quelques exemples des commentaires plus précis formulés au cours des entrevues avec les ministères et organismes parrains et les conseillers juridiques des SJM :

- **Engagement précoce** : Les ministères et organismes parrains apprécient la possibilité de procéder avec une autorisation de rédaction préalable afin d'engager le travail législatif en temps opportun. En ce qui concerne l'amélioration du processus de mobilisation, les représentants des ministères et organismes qui ne réalisent pas de travaux législatifs ont souvent indiqué que des directives plus claires pourraient être données sur la manière de faire intervenir la DSL concrètement.
- **Processus de rédaction** : Le processus de rédaction varie selon la nature et la complexité des projets législatifs. Les représentants des ministères et organismes parrains, de même que les conseillers juridiques des SJM, ont généralement décrit leur expérience comme étant efficace et axée sur la collaboration. Un des points à améliorer qui est ressorti des entrevues tenait à l'adoption d'une approche plus cohérente lorsqu'il s'agit de marquer ou de signaler les modifications apportées à un projet de loi ou de règlement, dans le but d'en faciliter l'examen par le responsable des instructions.
- **Processus de révision** : La révision est entreprise à l'interne au sein de la DSL et, par conséquent, les représentants des ministères et organismes parrains, ainsi que les conseillers juridiques des SJM, n'avaient qu'une compréhension assez limitée de ce que cela impliquait. Il a été noté que des informations supplémentaires sur l'état d'avancement d'un projet législatif dans le processus de révision pourraient s'avérer utiles, de même que les échéanciers afférents.

Capacité à s'adapter au changement

La DSL a modifié avec succès certains de ses processus pour s'adapter à la hausse du volume de travail et aux délais plus courts, y compris pour toutes les initiatives législatives liées à la COVID-19, ainsi qu'au nouvel environnement de travail ayant restreint l'accès aux bureaux. Les principaux changements suivants ont été mis en évidence lors des entrevues :

- **Réunions de coordination** : Pour faciliter la gestion des demandes de services législatifs, la DSL a pour pratique bien établie de tenir régulièrement des réunions avec le BCP (Législation et planification parlementaire) portant sur les projets législatifs, de même qu'avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui concerne les projets réglementaires, et avec d'autres intervenants au besoin. En particulier durant la pandémie, ce processus a été considéré comme essentiel pour aider à prévoir la demande et la gamme des mesures de soutien nécessaires en fonction du volume et de la complexité des projets à venir. Cette approche présente certaines limites, dont l'absence de réunions entre le BCP et le Secrétariat du Conseil du Trésor destinées à planifier et à coordonner les exigences découlant des projets législatifs et réglementaires.
- **Établissement de l'ordre de priorité** : Au cours de la période d'évaluation, la Section de la réglementation de l'administration centrale a mis en place un outil de priorisation qui s'est avéré efficace. Au moment de l'ouverture d'un nouveau dossier, les représentants du ministère ou de l'organisme parrain doivent remplir un formulaire qui comprend des critères objectifs servant à évaluer la cote de priorité à attribuer au projet. Le ministère ou l'organisme parrain et l'équipe de projet peuvent alors avoir une compréhension commune de l'approche requise suivant l'échéancier établi.

- **Télétravail** : L'obligation de travailler à domicile pendant une période prolongée au cours de la pandémie s'est avérée efficace. Elle a quelque peu atténué l'incidence négative des heures supplémentaires travaillées les soirs et les fins de semaine, en particulier pendant la mise en œuvre des mesures de lutte contre la COVID-19, étant donné que les membres de la DSL étaient au moins en contact avec leurs proches. Le télétravail a également démontré les avantages du recours aux technologies de réunions virtuelles lorsqu'il faut travailler sur des documents partagés et mobiliser des personnes se trouvant à différents endroits. Bien que le travail sur écran nécessite des adaptations et ne soit pas l'option privilégiée par tous les intéressés, il s'agit d'un modèle que beaucoup souhaiteraient conserver plutôt que de reprendre les séances de rédaction en personne, une fois que le modèle de travail hybride sera pleinement mis en œuvre.
- **Approche multi-équipes** : Dans le cadre de projets plus importants, la DSL a affecté plusieurs équipes qui peuvent chacune rédiger une section d'un nouveau texte législatif ou réglementaire. Cette solution a permis aux projets de progresser plus rapidement, mais elle soulève également des problèmes de cohérence et de coordination pour les processus de rétroaction et d'examen. Ce modèle, lorsqu'il est adopté, nécessite une planification et une mise en œuvre minutieuses si l'on souhaite éviter les problèmes d'efficacité. Un défi similaire lié à la cohérence des projets avait été relevé dans l'évaluation précédente de la Direction des services législatifs (2013), qui recommandait d'envisager des moyens de minimiser la réaffectation des conseillers législatifs entre les dossiers afin de garantir l'offre de services et de produits de grande qualité. Pour donner suite à cette recommandation, la DSL a analysé et apporté des améliorations aux outils de gestion des projets, et a fourni une formation à l'intention des conseillers législatifs. En outre, les gestionnaires de la DSL ont minimisé la réaffectation des conseillers législatifs afin d'assurer la cohérence, dans la mesure du possible. Par conséquent, la cohérence au sein des projets reste un domaine où certains défis peuvent subsister.
- **Adaptation du processus de révision** : Parfois, pour des raisons de temps, les révisions à être effectuées par les réviseurs légistiques ou les jurilinguistes ont été modifiées, c'est-à-dire que la révision a été centrée sur des sections spécifiques d'une ébauche ou que d'autres collègues (p. ex. d'autres conseillers législatifs) ont été sollicités pour s'occuper de la révision. Cette approche comporte un inconvénient évident, car elle ne garantit pas la qualité la plus élevée, mais elle s'imposait en raison des situations exceptionnelles.

Ces adaptations illustrent la capacité de la DSL à rajuster progressivement son approche pour la prestation de ses services en tenant compte de circonstances diverses. Il reste quand même à savoir exactement dans quelle mesure des changements plus exhaustifs seront apportés aux structures servant à la prestation de services pour répondre aux exigences imposées à la DSL de fournir des produits législatifs dans des délais plus courts. La capacité à respecter des délais plus courts, qui s'est avérée être une tendance de longue date, ne peut reposer sur le fait de faire travailler le personnel de la DSL en heures supplémentaires au besoin, ou sur des adaptations temporaires et incomplètes du processus de rédaction, qui ont créé des incertitudes et des frustrations chez certains membres de la DSL ainsi que des défis en termes de rétention. Ces problèmes présentent des risques pour la viabilité des services à l'avenir.

Modèle du ministère des Finances du Canada

Bien que les SJM des Finances fonctionnent suivant un modèle de rédaction différent, ils sont également confrontés à des enjeux liés à la nécessité de travailler dans des délais courts et de

répondre à des surcharges de travail, en particulier lors de la présentation des budgets fédéraux. Au cours de la période couverte par l'évaluation, les SJM des Finances ont également dû composer avec des initiatives complexes mises en œuvre en réponse à la COVID-19. Ceci étant dit, les résultats de l'évaluation ne mettent pas en lumière les difficultés systémiques découlant du modèle de rédaction en place, qui offre un niveau de souplesse associé à certaines de ses composantes. Par exemple, le travail relatif aux instructions de rédaction est en grande partie effectué à l'interne; la rédaction se fait dans une seule langue, puis le texte est traduit; l'équipe responsable du projet législatif est constituée d'employés du ministère des Finances et des SJM des Finances, et le processus de révision peut être plus circonscrit si nécessaire.

Intégration de l'ACS Plus et des éléments relatifs à la diversité et à l'inclusion dans la prestation des services

Les résultats de l'évaluation indiquent qu'il y a eu une certaine intégration de l'ACS Plus et des éléments relatifs à la diversité et à l'inclusion dans la structure de prestation des services de la DSL. Par exemple, tous les membres de la DSL doivent suivre la formation en ligne sur l'ACS Plus offerte par le gouvernement fédéral. En outre, depuis un certain nombre d'années, la DSL emploie un langage neutre dans son travail de rédaction et a établi un groupe de travail pour soutenir ces efforts.

Plus récemment et le cas échéant, le processus d'élaboration des politiques a également fait intervenir plus souvent les organisations autochtones conformément à la vision d'élaboration conjointe reflétée dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, dans certaines dispositions législatives relatives aux droits des Autochtones, et dans l'inclusion des langues autochtones (p. ex. désigner une collectivité autochtone par son nom dans la langue autochtone applicable).

Au cours des entrevues, les représentants de la DSL, des ministères et organismes parrains et des SMJ ont souligné que l'intégration des considérations liées à l'ACS Plus dans le contenu actuel des nouvelles lois et réglementations ou de celles qui les modifient se fait essentiellement durant la première étape du processus d'élaboration des politiques, plutôt que lors de la rédaction proprement dite du projet de loi ou des règlements.

Mise en œuvre de programmes spéciaux

Dans le cadre de son mandat, la DSL participe à des activités liées à la *Loi corrective de 2017*, à la *Loi sur l'abrogation des lois* et à l'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil du Québec et la common law des autres provinces et territoires. Pour soutenir ces efforts, la DSL a mis en œuvre un certain nombre de processus dirigés par la SSSL :

- En ce qui concerne la *Loi sur l'abrogation des lois*, un processus annuel répond à l'exigence énoncée dans cette loi d'abroger certaines lois et certains règlements non mis en vigueur au cours d'une période définie. Lors des entrevues, les personnes qui participent à ce processus ont indiqué qu'il se déroulait de manière efficace.
- Pour la *Loi corrective de 2017*, dont l'objectif est de corriger les anomalies, les contradictions, la terminologie obsolète ou les erreurs dans les lois fédérales, le processus est entrepris tous les trois à cinq ans. Selon les entrevues, la principale difficulté liée à ce processus vient de la nécessité de faire participer plusieurs ministères et organismes dans la préparation du mémoire au Cabinet nécessaire à la mise en œuvre de ces corrections. Les autres priorités

au sein de ces ministères et organismes ont généralement pour effet de limiter la capacité d'apporter ces changements.

- Enfin, l'harmonisation des lois fédérales avec le droit civil du Québec et la common law des autres provinces et territoires nécessite la mobilisation de plusieurs ministères et organismes. À ce jour, trois lois d'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil sont entrées en vigueur en 2001, 2004 et 2011. Une quatrième loi (projet de loi S-11) a été déposée en octobre 2022 et est toujours en cours de procédure parlementaire.

4.2.2 La répartition des rôles et des responsabilités est généralement claire

La répartition des rôles et des responsabilités entre les sections de la DSL et avec les autres intervenants est clairement établie, mais des améliorations possibles ont été signalées.

Répartition au sein de la DSL

Pour mener à bien le mandat de la DSL, toutes les équipes de la Direction doivent travailler de manière complémentaire, chacune apportant un soutien essentiel à la rédaction de textes législatifs et réglementaires répondant aux besoins du gouvernement fédéral.

Dans l'environnement complexe et fluide dans lequel fonctionne la DSL, il est crucial que les rôles et les responsabilités soient répartis clairement. Les résultats de l'évaluation indiquent que les membres de la DSL sont généralement satisfaits du cadre actuel; ce point de vue est exprimé par 79 % des répondants de la DSL au sondage. Au cours des entrevues, les membres de la DSL ont souligné l'esprit de collégialité qui existe au sein de la DSL, où les communications sont ouvertes, y compris lorsqu'il faut aborder les enjeux liés à la répartition des rôles et des responsabilités. Une pratique exemplaire est ressortie des conclusions, soit la présence d'un nombre suffisant de coordonnateurs et de chefs d'équipe, qui sont généralement des avocats-conseils aptes à fournir des conseils et un encadrement pour superviser les activités quotidiennes et les exigences opérationnelles de chaque groupe de la DSL, compte tenu plus particulièrement des demandes changeantes qui peuvent modifier l'ordre de priorité et nécessiter une réaffectation des ressources.

Répartition entre la DSL et les autres intervenants

L'évaluation fait également état de niveaux élevés de satisfaction en ce qui concerne la répartition des rôles et des responsabilités entre la DSL et les autres intervenants. Selon les résultats du sondage, tous les répondants des ministères et organismes parrains et 95 % des répondants des SJM sont satisfaits de la répartition des rôles et des responsabilités entre eux et la DSL. Pour ce qui est des répondants au sondage au sein de la DSL, 79 % d'entre eux se sont également déclarés satisfaits, les résultats étant cohérents entre les répondants des différents groupes de la DSL.

Interrogés sur les améliorations qui pourraient être apportées à la répartition des rôles et des responsabilités entre la DSL et d'autres intervenants, les participants aux entrevues ont exprimé les opinions suivantes. La résolution des enjeux en question permettrait d'améliorer l'efficacité de la prestation des services.

- **Consultations au sein de Justice Canada :** Il serait utile de préciser qui doit mener les consultations, au besoin, auprès d'autres secteurs du Ministère. Il arrive en ce moment que les représentants de la DSL soient responsables de ces consultations, mais ce peut être aussi

parfois les conseillers juridiques des SJM. Des directives plus claires rendraient le processus plus efficient.

- **Travail de la Section du droit international, administratif et constitutionnel (SDIAC) :** Plus particulièrement lorsqu'il s'agit de clarifier et de confirmer le pouvoir de prendre les règlements proposés, les ministères ou organismes parrains, par l'intermédiaire de leurs SJM, peuvent solliciter des conseils juridiques auprès des services consultatifs de la SSLS de la DSL, ou de la SDIAC. Il serait utile de disposer de directives plus claires quant aux situations où il convient de faire appel à l'un ou l'autre de ces deux groupes, voire aux deux.
- **Incorporation par renvoi :** Au moment de la rédaction du présent rapport, différentes approches étaient utilisées pour examiner la documentation incorporée par référence. Par exemple, la Section de la réglementation de Transports Canada passe ces documents en revue, mais dans d'autres cas, il appartient aux SJM du ministère ou organisme parrain de le faire. Au cours des entrevues, certains ont suggéré de revoir la stratégie actuelle et de s'assurer que l'approche la plus efficiente soit retenue.

Une recommandation similaire visant à clarifier le rôle de la DSL et de ses clients et partenaires clés respectifs afin de garantir la qualité et l'intégralité des demandes a été incluse dans l'évaluation précédente de la Direction des services législatifs (2013). La DSL a donné suite à cette recommandation en prenant des mesures pour offrir des séances de formation portant sur différents éléments importants, comme la préparation des instructions de rédaction, les informations portant sur le processus législatif et réglementaire, les dérogations à la *Loi sur les textes réglementaires* et l'incorporation par renvoi. Le matériel de formation a aussi été versé sur le site Web du Ministère. Malgré les mesures prises antérieurement pour clarifier les rôles de chacun, les résultats de l'évaluation montrent qu'il s'agit d'un défi persistant.

4.2.3 Les processus internes fonctionnent bien, mais des améliorations sont nécessaires

Les processus en place au sein de la DSL fonctionnent bien, mais il est nécessaire de mettre à jour les documents de base et d'améliorer le processus d'ouverture et d'attribution des dossiers.
--

Le travail au sein de la DSL et avec d'autres intervenants en matière de rédaction est guidé par un certain nombre de processus. Dans l'ensemble, et comme l'illustre la figure 10, les résultats de l'évaluation dénotent un niveau élevé de satisfaction à l'égard des processus actuels. Plus précisément, 96 % des répondants au sondage provenant des ministères et organismes parrains ont indiqué qu'ils étaient satisfaits. Parmi les répondants des SJM, le niveau de satisfaction s'élevait à 76 % (avec 19 % supplémentaires qui n'ont pas pu donner d'opinion).

Alors que les répondants de la DSL étaient généralement satisfaits des processus actuels en place (73 %), 21 % ont déclaré qu'ils n'étaient pas satisfaits. Au cours des entrevues, les représentants de la DSL ont suggéré diverses améliorations possibles à ces processus :

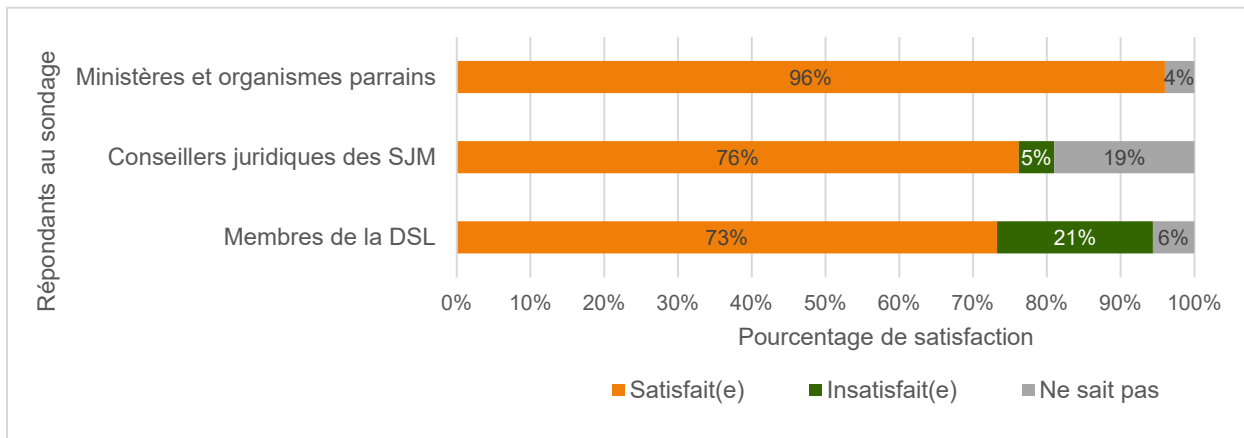
- **Mise à jour des manuels :** La DSL produit une série de lignes directrices et de guides pratiques (directives, manuels ou guides). Bien qu'il s'agisse d'outils importants, l'évaluation montre qu'il a été difficile pour la DSL de les mettre à jour régulièrement. Certaines parties de ces documents sont mises à jour lorsque c'est possible, mais une approche plus systématique est nécessaire pour garantir la mise à jour de l'ensemble de ces documents.

- **Davantage de cohérence pour l'ouverture des dossiers** : Au moment de l'évaluation, les différents groupes de la DSL utilisaient des processus différents pour ouvrir des nouveaux dossiers. Dans le but de faciliter le suivi de ces dossiers, certains ont suggéré d'adopter une approche plus uniforme; ils ont souligné entre autres que le formulaire d'ouverture de dossier actuellement utilisé dans les Sections de la réglementation de l'administration centrale et de Santé Canada contribuait à rationaliser le processus tant pour la DSL que pour les représentants du ministère ou organisme parrain qui doivent fournir les informations pertinentes.

Clarification de la procédure d'affectation des dossiers : Selon une autre suggestion, il faudrait confirmer et communiquer plus clairement le processus utilisé en interne à la DSL pour attribuer les dossiers, afin de garantir que la disponibilité, l'expertise et les intérêts en la matière puissent être pris en compte lorsque cela est possible.

Figure 10 : Niveau de satisfaction à l'égard des processus en place à la DSL

(Source : Sondages auprès de la DSL et des clients, 2022)



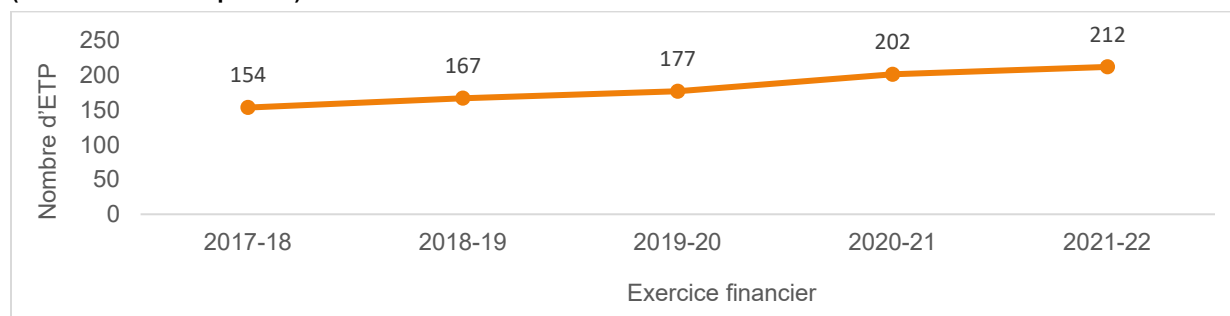
4.2.4 Les niveaux de ressources humaines posent des défis

Au cours de la période d'évaluation, le niveau des ressources humaines affectées à la DSL a été bonifié, mais il faut accroître la capacité de la DSL à cet effet afin qu'elle puisse répondre à la demande.

Comme l'indique la figure 11, le nombre d'ETP affectés à la DSL a augmenté de 38 % au cours de la période d'évaluation, et ces ressources supplémentaires ont été réparties dans tous les groupes professionnels (voir la figure 3 à la page 11 pour plus de détails).

Figure 11 : Niveau total d'ETP à la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022

(Source : SIFM/PeopleSoft)



Malgré des effectifs plus nombreux, la DSL a parfois éprouvé des difficultés à répondre à la demande. Par exemple, 62 % des répondants au sondage qui provenaient de la DSL étaient d'avis qu'il n'y avait pas d'équilibre adéquat entre le niveau des ressources nécessaires pour fournir les services et la demande à l'égard de ces services. Ce sentiment a également été exprimé en entrevue par les membres de la DSL, les représentants des ministères et organismes parrains, ainsi que par les conseillers juridiques des SJM. Les équipes actuelles de la DSL sont surchargées, et certains se sont dits inquiets du risque de surmenage (dont l'épuisement professionnel), ce qui peut miner la capacité de la DSL à recruter et à retenir son personnel.

La direction de la DSL a reconnu que les employés avaient besoin de soutien pendant la période d'évaluation et a mis en place des mesures visant à assurer le bien-être et la santé mentale en milieu de travail. Par exemple, le Comité du bien-être et de la santé mentale du SDPSL qui a été créé en 2021, a lancé plusieurs initiatives, comme l'élaboration et la diffusion de pratiques exemplaires afin d'améliorer le moral des équipes, la formation des cadres en matière de santé mentale pour qu'ils puissent mieux soutenir les employés, et la promotion d'activités proposées par le Comité sectoriel de la santé mentale (participation à des cercles d'écoute, diffusion d'un bulletin d'information mensuel sur les formations, les conseils et les ressources visant à améliorer le bien-être, etc.)

Durant les entrevues, les représentants de la DSL ont mentionné que de nouveaux membres du personnel étaient nécessaires dans toutes les sections de la DSL. Ils ont également indiqué que l'embauche de parajuristes pourrait alléger la pression que subissent actuellement les conseillers juridiques. Par exemple, les Sections de la réglementation font déjà appel à des parajuristes pour la rédaction de certains projets de règlements, et les services consultatifs leur confient aussi des recherches juridiques.

Il est considéré comme particulièrement important d'ajouter sans délai des effectifs à la DSL, car les nouveaux employés doivent recevoir une formation approfondie sur le terrain avant d'être pleinement opérationnels. Dans le cas des jurilinguistes et des réviseurs légistiques, étant donné qu'il n'existe pas de diplôme universitaire ou collégial qui permet de former directement les titulaires de ces postes aussi spécialisés, cette formation de pointe s'acquiert essentiellement sur le tas. Selon les commentaires formulés dans les entrevues, au moment de l'évaluation, Justice Canada étudiait déjà les possibilités d'engager du personnel à la DSL, ce qui permettrait de répondre aux préoccupations décrites dans la présente sous-section.

Le renforcement de la capacité des ressources humaines de la DSL compléterait toute adaptation du modèle de prestation des services de la Direction afin de mieux répondre à la pression constante pour

conclure la rédaction législative dans des délais plus courts, comme il est indiqué dans la sous-section 4.2.1.

4.3 Efficacité

4.3.1 Degrés élevés de satisfaction à l'égard des services reçus

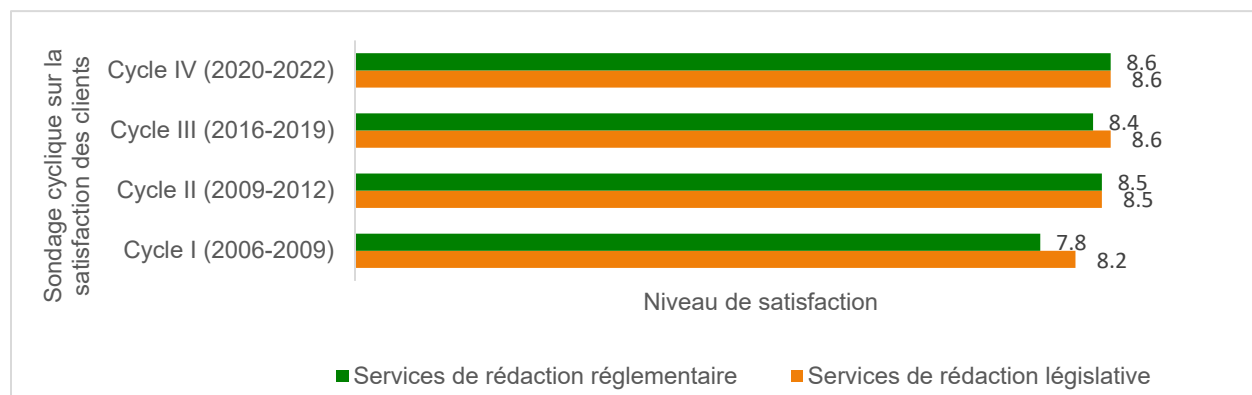
Les ministères et organismes parrains ainsi que les SJM se déclarent très satisfaits du travail de la DSL et des SJM des Finances. Les représentants de la DSL sont un peu moins satisfaits de la qualité du travail qu'ils effectuent.

Point de vue des ministères et organismes parrains et des SJM

La DSL et les SJM des Finances sont reconnus depuis longtemps pour offrir des services de rédaction législative et réglementaire de qualité. Comme l'illustre la figure 12, les sondages cycliques sur la satisfaction des clients réalisés par Justice Canada affichent d'excellents résultats depuis 2006. À l'exception d'un cas dans le premier cycle (2006 à 2009), ces résultats ont systématiquement dépassé l'objectif ministériel de 8,0 sur 10.

Figure 12 : Satisfaction à l'égard de la qualité globale des services de rédaction législative et réglementaire (2006 à 2022)

(Source : Sondage sur la satisfaction des clients des services juridiques de Justice Canada, 2022)



Ces sondages cycliques sur la satisfaction des clients abordent l'utilité des services fournis, leur rapidité, la qualité de la gestion des risques juridiques de même que l'accessibilité et la réactivité des prestataires de ces services. Pour toutes ces dimensions, les services de rédaction législative et réglementaire ont obtenu une note supérieure à 8,0 au cours du dernier cycle.

Les données complémentaires recueillies par l'intermédiaire des sondages menés durant la présente évaluation mettent en lumière exactement les mêmes tendances. Comme l'illustrent les figures 13 et 14, les représentants des ministères et organismes parrains aussi bien que les conseillers juridiques des SJM se sont dits très satisfaits des services fournis par la DSL. Il convient de souligner que, lorsqu'ils ont été interrogés sur la qualité globale du travail fourni pour les projets législatifs et réglementaires, tous les répondants des ministères et organismes parrains se sont déclarés satisfaits. Pour toutes les dimensions couvertes par le sondage, le taux de satisfaction dépasse les 80 %, ce qui correspond à l'objectif fixé par le Ministère. En ce qui concerne les services fournis par la SLS, seuls

quelques répondants au sondage étaient en mesure de donner leur avis, mais ceux qui l'ont fait ont constamment exprimé un niveau élevé de satisfaction quant à la qualité des services reçus.

Figure 13 : Taux de satisfaction à l'égard des services de rédaction législative (2006 à 2022)

(Source : Sondage auprès des clients, 2022)

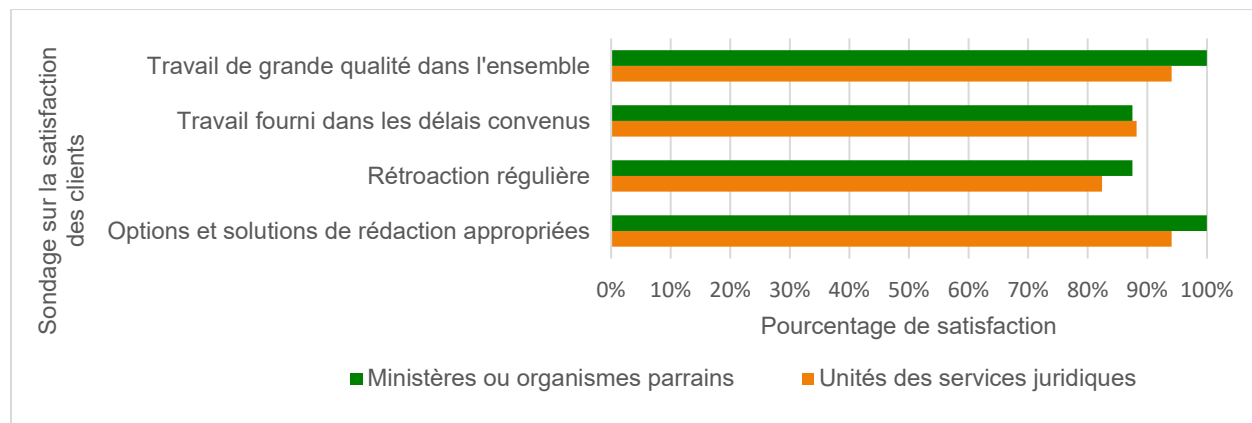
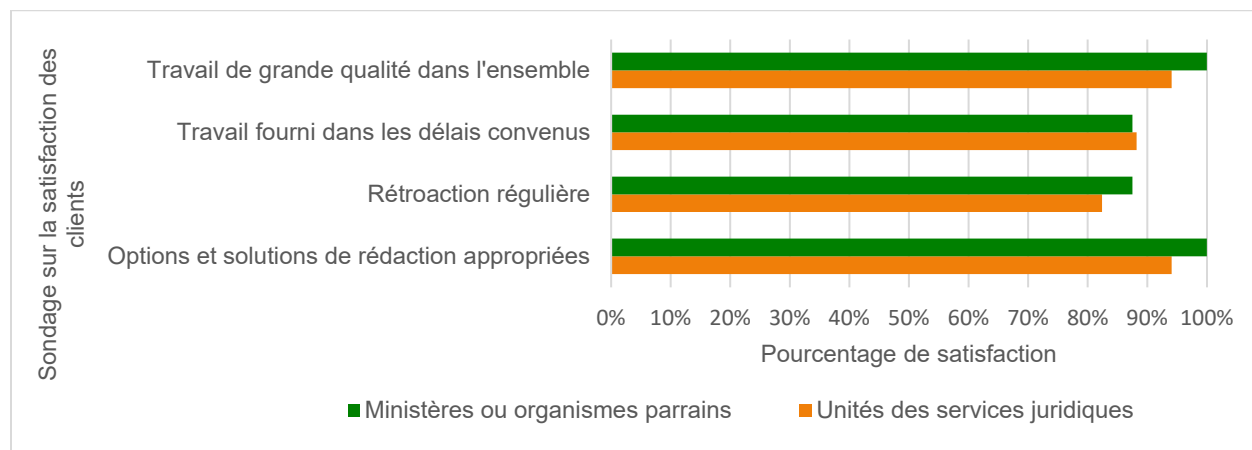


Figure 14 : Taux de satisfaction à l'égard des services de rédaction réglementaire (2006 à 2022)

(Source : Sondage auprès des clients, 2022)



Au cours des entrevues, les représentants des ministères et organismes parrains ainsi que ceux des SJM ont souligné que la DSL se surpasse souvent pour fournir un bon produit. Ils ont également reconnu que, lorsque les délais sont trop courts, on ne peut pas s'attendre à ce que la DSL offre la même qualité. En tant que tel, ils ont constaté que la DSL livre systématiquement le meilleur résultat qui peut être attendu, compte tenu des contraintes qui lui sont imposées.

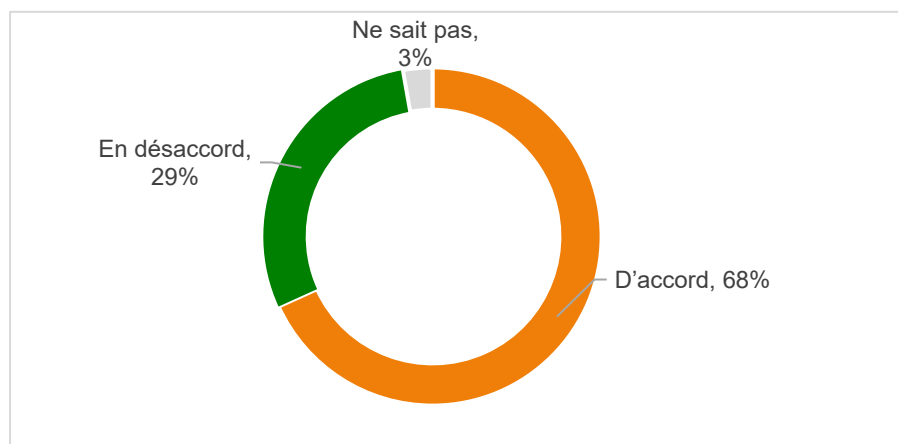
En ce qui concerne plus précisément le soutien accordé par les SJM des Finances, les représentants du ministère des Finances ont également signalé un niveau élevé de satisfaction au cours des entrevues. L'expérience des SJM des Finances relativement au processus parlementaire et aux exigences liées à la rédaction législative et réglementaire joue un rôle très complémentaire de l'expertise en la matière que les rédacteurs internes du ministère des Finances apportent à la tâche

Point de vue des représentants de la DSL

Lorsqu'on leur a demandé s'ils estimaient être généralement en mesure de fournir un travail de grande qualité, les répondants au sondage qui provenaient de la DSL ont exprimé un point de vue qui n'était pas aussi favorable que celui de ceux qui bénéficient actuellement de leurs services. Comme le montre la figure 15, 29 % des répondants de la DSL ne considéraient pas offrir un produit de grande qualité.

Figure 15 : Mesure dans laquelle les membres de la DSL se considèrent capables de fournir un travail de grande qualité

(Source : Sondage DSL, 2022)



Dans le sondage et les entrevues, les membres de la DSL ont apporté des précisions au sujet des défis qui, à leur avis, ont une incidence sur la qualité de leur travail. C'est principalement la conjonction des délais serrés et des ressources limitées qui a parfois limité leur capacité à compléter un processus aussi approfondi qu'ils l'auraient souhaité. Ils ont également souligné que l'option de travailler à partir d'instructions partielles, même si elle offre une certaine souplesse aux ministères et organismes parrains, rend l'approche plus incertaine et progressive en matière de rédaction et peut donc limiter la capacité de la DSL d'optimiser les ressources affectées au projet et la qualité du travail fourni.

4.3.2 Soutien et formation adéquats

Les membres de la DSL reçoivent un soutien utile et ont accès à des possibilités de formation. Ils offrent également une formation sur le processus législatif qui est très appréciée.

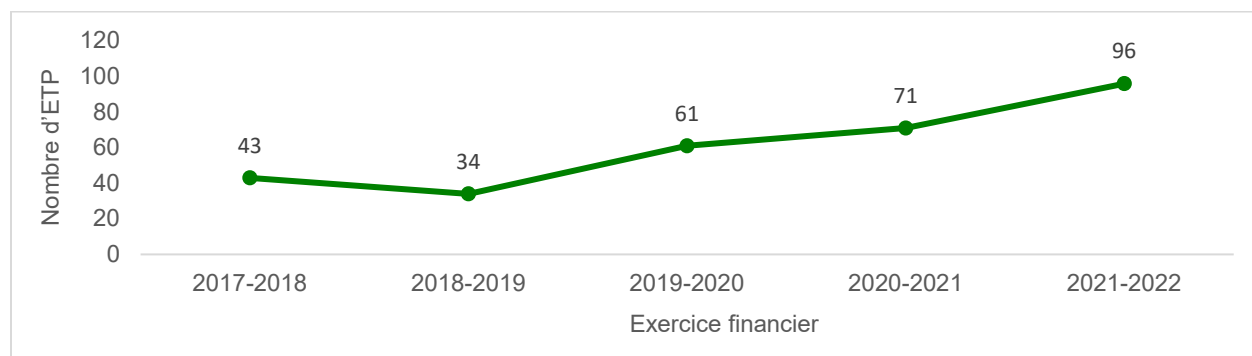
Soutien et formation offerts à la DSL et aux SJM des Finances

Que ce soit par de la formation formelle ou informelle, les membres de la DSL estiment généralement que le soutien qu'ils reçoivent est adéquat. Ainsi, 82 % des répondants au sondage provenant de la DSL ont indiqué qu'ils avaient accès à la formation dont ils avaient besoin, tandis que 74 % ont mentionné que les possibilités de formation dont ils pouvaient se prévaloir étaient appropriées et pertinentes au regard de leur travail. Un élément est particulièrement apprécié, soit le soutien direct apporté au moyen du mentorat ou des groupes de pratique. Dans les entrevues, les représentants des SJM des Finances ont également souligné qu'ils offraient une formation continue à tous les nouveaux membres de l'équipe.

Les données administratives confirment que le niveau relatif de formation fourni aux membres de la DSL a augmenté au cours de la période d'évaluation. Comme l'illustre la figure 16, il est passé de 43 heures de formation reçues par ETP en 2017-2018 à 96 heures en 2021-2022.

Figure 16 : Nombre total d'heures de formation reçue consignées par ETP à la DSL, de l'EF 2017-2018 à l'EF 2021-2022

(Source : LEX)



En ce qui concerne les améliorations pouvant être apportées au soutien actuellement fourni, les suggestions suivantes ont été formulées dans le cadre du sondage et des entrevues :

- Veiller à ce que la charge de travail des membres de l'équipe leur permette de participer à des formations pertinentes et d'offrir des formations à d'autres intervenants.
- Consolider le soutien administratif actuellement offert aux groupes de pratique en vue de faciliter leurs activités d'apprentissage.
- Promouvoir davantage les possibilités de mentorat.
- Favoriser le recours à la formation en ligne lorsqu'approprié, y compris les enregistrements internes qui peuvent servir à dispenser la formation de base dont ont besoin les nouveaux membres.

Comme il est indiqué à la sous-section 4.2.3, les guides et manuels qui sont actuellement à la disposition des membres de la DSL pourraient aussi être améliorés en étant centralisés plus efficacement et mis à jour systématiquement.

Formations offertes par la DSL

Les représentants de la DSL offrent une formation sur la rédaction législative aux représentants des ministères et organismes parrains ainsi qu'aux membres de la DSL. Les données administratives indiquent que le nombre d'heures de formation données par la DSL a régulièrement augmenté au cours de la période couverte par l'évaluation, passant de 3 554 heures en 2017-2018 à 3 901 heures en 2021-2022¹⁸.

Les résultats du sondage et des entrevues convergent et soulignent la pertinence et la qualité de cette formation; ceux qui ont eu l'occasion d'y participer l'ont décrite comme étant claire, concise et bien adaptée aux besoins des participants. Les thèmes jugés les plus utiles sont la formation sur

¹⁸ Formation en droit et dans d'autres domaines.

l'élaboration d'instructions de rédaction et la vue d'ensemble des processus de rédaction législative. En ce qui concerne plus particulièrement les besoins des conseillers juridiques des SJM, certains des sujets mentionnés comprennent la formation sur la façon d'utiliser des formulaires spécifiques pour présenter des demandes, ou sur le processus d'incorporation par renvoi.

Les suggestions en vue d'améliorer la formation actuellement offerte par la DSL consistent tout d'abord à mieux faire connaître la formation qui existe déjà, et à veiller à ce que les membres de la DSL soient disponibles pour la dispenser.

4.3.3 Lois fédérales accessibles

Des efforts ont été déployés en vue d'améliorer l'accessibilité du langage utilisé dans la rédaction des textes législatifs ou réglementaires. En outre, le Site Web sur les lois en matière de justice offre un accès efficace aux versions codifiées de toutes les lois et réglementations fédérales.

Aux fins de la présente évaluation, le concept de l'accessibilité des lois fédérales est analysé sous deux angles : la clarté de la rédaction elle-même et la mesure dans laquelle tous les intervenants peuvent consulter les lois fédérales facilement.

Accessibilité du langage utilisé

De par leur nature même, les lois et les règlements sont généralement très techniques et nécessitent habituellement une formation en droit pour être bien compris. Dans cette optique, les résultats de l'évaluation confirment que la DSL a poursuivi ses efforts en vue de simplifier et d'améliorer la clarté du langage utilisé lors du processus de rédaction, en incorporant davantage de termes courants. Des efforts sont également déployés pour mieux refléter les valeurs et les réalités autochtones, s'il y a lieu. L'objectif est de maximiser l'accessibilité sans sacrifier la précision.

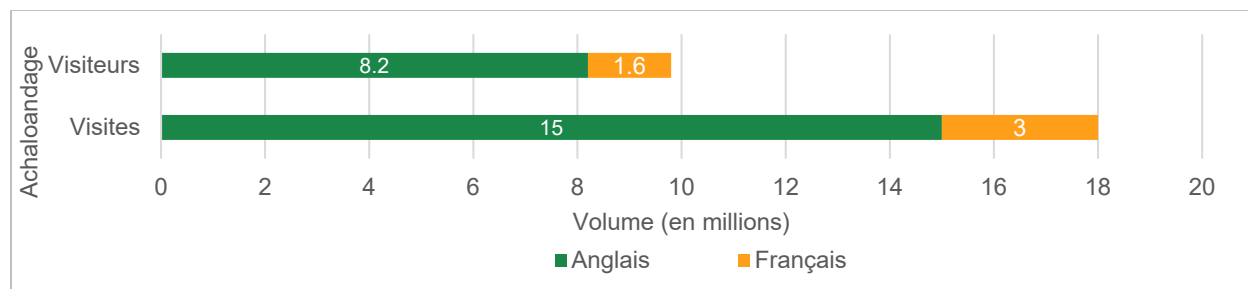
Un autre progrès important au chapitre de la clarté est attribuable à l'approche actuelle de la DSL, qui consiste à rédiger simultanément les versions française et anglaise des projets de loi et de règlement en tenant compte des aspects bijuridiques qui reflètent les deux traditions juridiques du Canada.

Site Web sur les lois en matière de justice

Le Site Web sur les lois en matière de justice donne accès aux versions codifiées de toutes les lois et réglementations fédérales et connaît un achalandage très marqué. Comme l'illustre la figure 17, en prenant l'EF 2021-2022 comme exemple, on constate que près de 10 millions d'utilisateurs ont effectué environ 18 millions de visites sur le site Web, dans ses versions anglaise et française.

Figure 17 : Statistiques relatives au Site Web sur les lois en matière de justice, EF 2021-2022

(Source : Site Web sur les lois en matière de justice par l'intermédiaire de la Direction des communications)



La liste des lois les plus consultées au cours de la période d'évaluation comprend :

- *Code criminel;*
- *Loi de l'impôt sur le revenu;*
- *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés;*
- *Loi sur l'accès à l'information;*
- *Code canadien du travail;*
- *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés;*
- *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982;*
- *Règlement de l'aviation canadien;*
- *Règlement sur les aliments et drogues.*

Lors des sondages et des entrevues, les représentants des ministères et organismes parrains, des SJM et de la DSL ont tous fait l'éloge du site Web, qui représente une avancée importante en matière de codification. Lorsqu'il s'agit d'accéder à la législation et à la réglementation fédérales en vigueur, le site Web est perçu comme fiable, convivial et efficace.

Ce sont essentiellement ceux qui utilisent le site intensivement qui ont proposé des améliorations, notamment en ce qui concerne les recherches avancées dans les versions actuelles et historiques des lois et règlements fédéraux. Les principales suggestions d'amélioration suivantes ont été formulées :

- Améliorer la fonction de recherche pour permettre des recherches plus avancées, à un niveau comparable à ce qu'offrent d'autres outils tels que CanLII ou Quicklaw;
- Donner accès aux versions historiques des textes législatifs antérieurs à 2001;
- Rétablir la fonction de basculement entre les versions anglaise et française;
- Rendre le site plus accessible sur les téléphones mobiles;
- Inclure des définitions qui s'affichent lorsque le curseur est placé au-dessus de certains termes clés.

4.3.4 Des partenariats sont en place

La DSL et les SJM des Finances ont établi des partenariats solides avec les ministères et organismes parrains ainsi qu'avec les SJM. L'objectif est de s'assurer que ces résultats resteront viables à long terme.

Comme le souligne le présent rapport à plusieurs reprises, le travail et la contribution de la DSL et des SJM des Finances sont fort appréciés. Lorsqu'on leur a demandé comment ils évaluaient leur partenariat global avec la DSL, 98 % des répondants au sondage provenant des ministères et organismes parrains et des SJM ont indiqué qu'il était bon ou excellent.

Le même sentiment a été exprimé lors des entrevues avec les ministères et organismes parrains ainsi qu'avec les SJM. Le partenariat a été décrit comme solide, axé sur la collaboration, efficace, réactif, accommodant et fondé sur un engagement solide envers les projets auxquels la DSL ou les SJM des Finances participent. Certains ont aussi mentionné que les approches de la DSL et des SJM des Finances sont centrées sur le client et privilégient la recherche de solutions qui peuvent permettre au gouvernement fédéral de mettre en œuvre ses initiatives législatives.

Les représentants de la DSL sont également satisfaits des partenariats qu'ils ont établis dans le cadre de ces projets. Ils expriment toutefois des inquiétudes quant à la durabilité de l'approche actuelle. En d'autres termes, les résultats ont été obtenus, mais cela s'est fait régulièrement dans un contexte marqué par la gestion de délais difficiles et de la nécessité d'effectuer des heures supplémentaires prolongées, ce qui n'a pas toujours été propice à la qualité des produits escomptée. Par extension, cette situation s'accompagne d'un coût sur le plan humain pour une équipe qui est devenue tendue et qui appréhende les perspectives d'avenir. Si une telle approche devenait la « nouvelle norme », les résultats de l'évaluation suggèrent qu'elle pourrait avoir une incidence sur la rétention de certains employés. Toutefois, il ne faut pas oublier que la COVID-19 reste une variable critique et quelque peu imprévisible. Au moment de l'évaluation, il était encore difficile d'évaluer pleinement la mesure dans laquelle les pointes dans la demande résultant de cette crise de santé publique se sont résorbées, et de savoir ce qu'exigera la rédaction de textes législatifs après la pandémie.

4.4 Efficience

Le modèle de prestation de services utilisé par la DSL permet d'éviter les chevauchements systémiques des services. Le principal défi en matière d'efficience découle de la nécessité de disposer des ressources suffisantes pour fournir les services requis.

Chevauchement des efforts

Lors de l'évaluation de l'efficience globale des services législatifs, la présente évaluation a pris en compte la question des chevauchements possibles du travail effectué. À cet égard, l'évaluation montre que la structure actuelle de prestation des services permet d'éviter les chevauchements systémiques. Les rôles et les responsabilités sont clairement attribués, chaque groupe au sein de la DSL a un mandat et un rôle bien définis, et les communications au sein de la DSL font en sorte que les enjeux sont généralement abordés et traités au fur et à mesure qu'ils surgissent.

Toutefois, comme les évaluateurs l'ont constaté durant les entrevues, l'approche adoptée pour un projet législatif spécifique peut donner lieu à des chevauchements ou à un gaspillage de ressources. Cette situation échappe au contrôle de la DSL lorsque les orientations stratégiques sont partielles ou changeantes, ou lorsque plusieurs pistes sont envisagées simultanément. Le cas échéant, certaines tâches de rédaction ou de révision peuvent traverser plusieurs cycles avant que l'orientation finale ne soit arrêtée. Toutefois, cela se produit à cause de la nature des projets entrepris, plus qu'en raison de la structure globale de conception et de prestation des services législatifs. En outre, l'évaluation n'a pas permis d'identifier ce problème comme étant récurrent au point de déclencher un problème systémique.

Niveau de ressources disponibles

L'autre élément clé de l'efficience qui a été examiné par l'équipe d'évaluation est la mesure dans laquelle les résultats ont été obtenus moyennant un niveau de ressources adéquat. Comme nous l'avons déjà indiqué, en dépit la bonification des ressources au cours de la période d'évaluation, la demande envers les services de la DSL a obligé les employés à faire régulièrement des heures supplémentaires, et parfois prolongées, pour qu'ils puissent fournir le soutien législatif requis. Cette situation n'est probablement pas viable à long terme, et ne reflète pas l'engagement de Justice Canada à fournir un environnement de travail qui favorise un équilibre sain entre la vie professionnelle et la vie privée. Au moment de l'évaluation, le Ministère avait entrepris d'ajouter des ressources pour répondre précisément à ce problème.

Au-delà de la question des niveaux de ressources humaines, les résultats de l'évaluation indiquent qu'une collaboration étroite entre tous les intervenants continuera de jouer un rôle essentiel pour faire en sorte que la rédaction législative puisse être menée à bien dans les délais prescrits par le gouvernement fédéral, tout en maintenant un niveau élevé du travail accompli au fil du temps.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

La DSL et les SJM des Finances fournissent des services de rédaction qui permettent au gouvernement fédéral de procéder à la mise en œuvre de ses priorités législatives. Grâce au travail de toutes les sections de la DSL et des SJM Finances, en collaboration avec tous les autres intervenants qui participent au processus de rédaction législative, il est possible de créer et de tenir à jour un ensemble complet et codifié des textes législatifs et réglementaires fédéraux qui ont une incidence sur la vie de millions de personnes. Ceci cadre directement avec l'objectif de Justice Canada en favorisant un accès efficient à la justice.

Au cours de la période couverte par l'évaluation, les besoins en matière de services législatifs se sont intensifiés, que ce soit sur le plan du volume et de la complexité, en partie en réponse à la série de mesures nécessaires pour faire face à la pandémie de COVID-19. Au-delà de la pandémie, un certain nombre d'autres domaines prioritaires pour le gouvernement fédéral, comme l'environnement et les changements climatiques, le processus de réconciliation avec les peuples autochtones, la croissance économique ou la sécurité publique, ont par ailleurs nécessité des réponses législatives complexes. Les ministères et organismes parrains, ainsi que les SJM qui leur sont associés, ont exprimé un niveau élevé de satisfaction à l'égard de la qualité des services législatifs offerts, et de la capacité de la DSL et des SJM des Finances à assurer ces services dans des circonstances difficiles, en particulier durant la pandémie. La DSL est perçue comme un partenaire de confiance qui fournit efficacement un soutien axé sur les solutions.

Dans la prestation de ces services, la DSL et les SJM des Finances ont fonctionné à l'intérieur d'une structure qui repose sur une répartition efficace des rôles et des responsabilités de même que sur des processus bien établis. La DSL et les SJM des Finances ont aussi démontré leur capacité à répondre aux changements significatifs de l'environnement de travail dans lequel tous les intervenants ont dû opérer en raison des restrictions d'accès aux lieux de travail imposées par la pandémie.

Bien que la conception générale et la prestation des services législatifs aient été adaptées pour répondre aux exigences en matière de rédaction législative dans le contexte actuel, l'évaluation a permis d'identifier des domaines susceptibles d'être améliorés. Il s'agit de la nécessité de s'adapter plus systématiquement à un processus d'élaboration des politiques plus fluide et plus ouvert et à des délais plus courts pour achever le processus de rédaction législative et garantir un niveau de ressources adéquat pour accomplir ce travail sans trop solliciter les ressources actuelles des professionnels du droit et des non-juristes. Il semble particulièrement important d'aborder la tension actuelle entre le désir du gouvernement fédéral de procéder rapidement dans ses projets législatifs et toutes les exigences existantes du processus de rédaction afin de garantir un niveau élevé de qualité.

5.2 Recommandation

Sur la base des constatations décrites dans le rapport, l'équipe d'évaluation formule la recommandation suivante :

La Direction des services législatifs, en consultation avec les parties concernées, devrait adapter la structure de la conception et de la prestation des services législatifs afin que ces derniers s'harmonisent davantage avec les exigences applicables à l'élaboration des

politiques et à la rédaction des lois et règlements fédéraux. Pour donner suite à cette recommandation, la Direction des services législatifs devrait tenir compte des besoins en ressources humaines, de la planification et de la coordination des activités législatives, de la formation et de l'adaptation des services en fonction de la nature des projets législatifs.

Cette recommandation vise principalement à favoriser la durabilité des services législatifs, en veillant à ce que la qualité des services soit assurée de manière efficiente et systématique, ainsi qu'en évitant les situations où l'équipe chargée du projet législatif est surchargée ou fonctionne selon des paramètres qui ne correspondent pas à ses pratiques habituelles. L'harmonisation du processus de rédaction avec le processus d'élaboration des politiques et des lois qui est utilisé par le gouvernement fédéral permettra d'établir des attentes appropriées et d'éviter les tensions.

Annexe A : Enjeux et questions d'évaluation

Pertinence

1. De quelle manière la demande de services législatifs a-t-elle évolué au cours de la période d'évaluation (2017-2018 à 2021-2022)?
 - De quelle manière le travail de rédaction législative et réglementaire se conforme-t-il aux priorités du gouvernement et du Ministère?
 - La demande a-t-elle changé au cours de la période d'évaluation?

Conception et prestation

2. Dans quelle mesure la conception et la prestation des services législatifs fonctionnent-elles selon les cadres de travail établis? Les aspects suivants seront pris en compte :
 - Conception : principaux changements dans les services législatifs, structure/organisation des équipes, complément et niveaux des ressources humaines.
 - Prestation : types de services offerts aux divers clients, protocoles et processus de travail établis, et rôles et responsabilités.
3. Dans quelle mesure la structure de la conception et de la prestation des services législatifs est-elle efficace^{*19}? Les aspects suivants seront pris en compte :
 - Dans quelle mesure les services législatifs se sont-ils adaptés aux changements potentiels dans la demande de services au cours de la période d'évaluation (2017-2018 à 2021-2022)?
 - Existe-t-il d'autres solutions en ce qui a trait à la démarche de conception et de prestation des services législatifs qui permettraient d'accroître leur efficacité?

Efficacité

4. Dans quelle mesure le Ministère offre-t-il des services législatifs de grande qualité (p. ex. opportuns, adaptés, utiles)?
5. Dans quelle mesure les professionnels des services législatifs ont-ils accès à une expertise et à des structures afin de soutenir la prestation des services législatifs (p. ex. groupes de pratique, comités, formation, mentorat)?
6. Dans quelle mesure les services législatifs contribuent-ils à la création de lois fédérales qui sont accessibles à la population canadienne?
7. Dans quelle mesure des partenariats efficaces ont-ils été mis en place avec différents groupes (p. ex. à l'intérieur des services législatifs, autres secteurs/portefeuilles du Ministère, ministères et organismes clients)?

¹⁹ (*) Les facteurs de l'ACS Plus peuvent être particulièrement pertinents en ce qui a trait à ces questions d'évaluation en particulier. Toutefois, l'ACS Plus peut également être envisagée dans le cadre d'autres questions d'évaluation si elles sont identifiées au cours de la phase de planification.

Efficiencie

8. Dans quelle mesure les services législatifs ont-ils été fournis de manière efficiente et économique? Existe-t-il des solutions de rechange qui permettraient d'en améliorer l'efficiencie ou l'économie?

Annexe B : Détails relatifs aux entrevues avec les informateurs clés

Le tableau suivant présente la répartition des informateurs clés qui ont participé aux entrevues.

Tableau 3 : Répartition des informateurs clés interrogés

Catégories	Nombre d'entrevues	Nombre de personnes interrogées
Section de la législation	3	9
Sections de la réglementation	4	9
Section des services législatifs spécialisés	9	10
SJM des Finances	1	3
Services juridiques ministériels (autres que les SJM des Finances)	14	35
Ministères et organismes parrains	15	38
Autres représentants de Justice Canada	3	3
Autres organisations ou groupes	2	2
Total	51	109

Les représentants des SJM étaient affectés aux ministères et organismes suivants :

- Agence des services frontaliers du Canada
- Patrimoine canadien
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
- Ministère des Finances Canada
- Emploi et Développement social Canada
- Environnement et Changement climatique Canada
- Affaires mondiales Canada
- Santé Canada
- Innovation, Sciences et Développement économique Canada
- Transports Canada

Les représentants des ministères et organismes parrains comprennent :

- Agence des services frontaliers du Canada
- Patrimoine canadien
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
- Ministère des Finances Canada
- Ministère de la Défense nationale
- Emploi et Développement social Canada
- Environnement et Changement climatique Canada
- Affaires mondiales Canada
- Santé Canada
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
- Ressources naturelles Canada
- Bureau du Conseil privé

- Agence de la santé publique du Canada
- Sécurité publique
- Transports Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Ces autres représentants de Justice Canada ont participé aux entrevues avec les informateurs clés :

- Section du droit international, administratif et constitutionnel
- Section de la politique en matière de droit pénal
- Section des droits de la personne

Ces autres groupes ou organisations ont participé aux entrevues avec les informateurs clés :

- Gazette du Canada
- Ordre des agents de brevets et de marques de commerce