Tous pour un : le regroupement de projets de loi du gouvernement pendant la 42^e législature

Le regroupement de projets de loi, c'est-à-dire la réintroduction, sans aucune modification, de toutes les dispositions de fond d'un projet de loi dans un autre projet de loi, a été utilisé à plusieurs reprises par le gouvernement durant la 1^{re} session de la 42^e législature. Dans cet article, l'auteur fait remarquer que cette façon de présenter un programme législatif est quelque peu inhabituelle et qu'elle mérite d'être examinée plus à fond du point de vue de la planification législative. Il explique que, même si le fait de fusionner ou de regrouper des questions connexes en un seul projet de loi maximise l'efficacité, le dépôt d'un projet de loi du gouvernement entraîne une myriade de conséquences juridiques et pratiques dépassant le Sénat et la Chambre des communes, dont certaines sont amplifiées lorsque les projets de loi sont regroupés. L'auteur soutient que la tendance récente à regrouper les projets de loi est liée à la prise de conscience du temps limité prévu dans le calendrier législatif entre les élections. Toutefois, si le regroupement de projets de loi devient une pratique plus courante dans l'avenir, il y aurait lieu de se pencher sur certaines questions relatives à la prévisibilité et à la cohérence du programme législatif.

Charlie Feldman

Introduction

Les lecteurs passionnés de textes de loi doivent ressentir une forte impression de déjà vu lorsqu'ils parcourent les projets de loi déposés durant la 1^{re} session de la 42^e législature. Par exemple, on pourrait comparer le projet de loi C-75 à une poupée russe : il renferme les modifications au *Code criminel* proposées dans les projets de loi C-28, C-38 et C-39, ce dernier contenant déjà les modifications législatives proposées dans le projet de loi C-32. Pourtant, le projet de loi C-75 n'est pas un cas isolé : le projet de loi C-71, qui porte sur les armes à feu, contient les dispositions du projet de loi C-52; le projet de loi C-62, qui traite de l'emploi dans le secteur public, comporte les propositions des projets de loi C-5 et C-34; le projet de loi C-44, qui met en œuvre des dispositions du budget, englobe le projet de loi C-43; et le projet de loi C-76, portant sur les élections, renferme les mesures provenant du projet de loi C-33.

Il arrive souvent qu'un gouvernement regroupe des mesures législatives présentées antérieurement lorsqu'il dépose des projets au cours d'une nouvelle session ou législature¹; or, il est plus rare qu'un gouvernement restructure des propositions législatives durant la même session sans y apporter de modifications². Certes, le gouvernement en place est libre de structurer son

programme législatif comme bon lui semble en vue de le présenter au Parlement, mais la pratique consistant à reproduire en bloc des dispositions d'un projet de loi dans un autre au cours de la même session parlementaire appelle un examen plus approfondi du point de vue de la planification législative.

Le présent article traite tout particulièrement de la situation où toutes les dispositions de fond d'un projet de loi sont incorporées sans modification dans un autre projet de loi³. Il faut faire la distinction entre cette situation unique et les cas où certaines parties d'un projet de loi sont présentées de nouveau dans un autre projet de loi pendant la même session. Prenons l'exemple d'un projet de loi qui a été déposé lors de la 41^e législature, soit le projet de loi C-31, *Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada*, qui comportait des parties du projet de loi C-4, *Loi visant à empêcher les passeurs d'utiliser abusivement le système d'immigration canadien*. Il est important de noter que seulement certaines dispositions du projet de loi C-4 ont été incorporées dans le projet de loi C-31 sans modification, alors que d'autres ont été modifiées⁴. Il est possible qu'au fil de l'évolution des politiques d'un gouvernement, il devienne nécessaire d'ajouter de nouvelles mesures qui renferment certaines dispositions présentées antérieurement⁵.

Planification législative : vue d'ensemble

Il va sans dire qu'aucun projet de loi du gouvernement n'est déposé au Parlement sans une planification rigoureuse⁶. Tout d'abord, un gouvernement doit

Charlie Feldman est membre du Barreau de l'Ontario. Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont strictement personnelles. M. Feldman tient à remercier Wendy Gordon, John Mark Keyes et Alexa Biscaro pour leurs commentaires sur une ébauche précédente.

sélectionner lesquelles de ses politiques exigeant l'adoption d'une loi il présentera, puis décider à quel moment le projet de loi sera déposé ainsi que dans quelle chambre et sous quelle forme (p. ex. mesure autonome, ou intégrée dans une loi d'exécution du budget). Il doit également prévoir la manière dont il fera adopter la loi au Parlement, en se penchant notamment sur la sélection des comités chargés d'étudier le projet de loi, sur la question de savoir s'il faut soumettre le projet de loi à un comité avant ou après la deuxième lecture à la Chambre, ou s'il faut le soumettre à un examen préalable par le Sénat. Il doit aussi prendre en considération les conséquences parlementaires éventuelles, comme l'application du nouvel article 69.1 du *Règlement* de la Chambre qui permet au Président de diviser les questions d'un projet de loi omnibus aux fins du vote.

Cette tâche, qui est déjà ardue, se complique par l'imprévisibilité absolue du Parlement et la nature de la gouvernance. Un gouvernement qui a établi ses priorités législatives peut se voir contraint de mettre ces priorités en suspens pour légiférer rapidement par suite d'une décision inattendue d'un tribunal ou parce qu'une loi forçant le retour au travail doit être adoptée dans les plus brefs délais. Le caucus du gouvernement peut aussi perdre de nombreuses heures ou jours de débat en raison de manœuvres procédurales exigées à court préavis⁷ ou de circonstances tout à fait imprévisibles⁸.

En l'absence d'une planification minutieuse, il se peut que le temps à la Chambre soit gaspillé et que le projet de loi du gouvernement ne soit pas suffisamment débattu ou en mesure de franchir toutes les étapes du processus législatif avant la dissolution du Parlement. D'ailleurs, dans certains cas, un gouvernement peut décider, même si son programme pourrait être exécuté par une loi, qu'il existe une meilleure façon d'utiliser le temps au Parlement à l'égard d'une question donnée⁹.

L'impact potentiel de l'échec d'une loi gouvernementale dépasse largement les questions d'embarras politique ou parlementaire. Une question de confiance non adoptée peut entraîner la chute d'un gouvernement et déclencher des élections. Les crédits en souffrance pourraient devoir être corrigés au moyen d'un mandat spécial du gouverneur général pour assurer la poursuite du financement de services essentiels et le versement de prestations au titre de la Sécurité de la vieillesse, par exemple¹⁰. Concrètement, l'échec d'une mesure législative peut représenter la rupture d'une promesse électorale, qui devient plus tard un enjeu de campagne et une épine dans le pied du parti au pouvoir. Cela dit, tous les projets de loi du gouvernement ne sont pas présentés dans l'optique d'être adoptés¹¹. Cependant, chacun représente un investissement de temps et de ressources aux frais des contribuables, qu'il s'agisse de rédacteurs législatifs, de

jurilinguistes, de conseillers en politiques ou de rédacteurs de communiqués de presse, qui doivent vanter chaque projet de loi comme l'apothéose de l'excellence législative.

Bien entendu, la planification législative ne se fait pas en vase clos. De nombreux facteurs peuvent influencer le contenu de la loi et le calendrier connexe, comme le temps qu'il faudra pour élaborer un règlement - possiblement en consultation avec les provinces - afin qu'un régime législatif soit pleinement opérationnel. En outre, la législation pourrait devoir respecter un engagement international avant une date donnée ou réagir à certains événements internationaux qui peuvent également être très imprévisibles¹². De plus, il se peut qu'on ait délibérément choisi d'inclure dans certains projets de loi des dispositions qui, autrement, sembleraient créer d'étranges alliances¹³.

De plus, la planification législative se recoupe avec la politique, et parfois d'une manière assez inconfortable. Les gouvernements minoritaires se demandent souvent si l'inclusion de certaines mesures dans leur législation ne risque pas d'entraîner la défaite de leur parti¹⁴. Or, même les gouvernements majoritaires doivent se demander si et quand le caucus au pouvoir devra voter sur une question susceptible de créer des divisions et d'avoir des conséquences électorales pour certains membres¹⁵. C'est là que la stratégie parlementaire et politique est souvent pleinement exposée - comme lorsqu'un gouvernement semble orchestrer l'absence de certains de ses membres lors d'un vote¹⁶.

De fait, l'exécution du plan législatif du gouvernement exige une coordination parlementaire minutieuse. Cela peut être difficile dans une nouvelle législature où de nombreux députés du gouvernement sont également nouveaux. Par exemple, la 42^e législature a vu le rejet accidentel d'un article d'un projet de loi du gouvernement par un comité, apparemment causé par la confusion en son sein¹⁷. De plus, il y a eu égalité des voix lors du vote sur l'une des mesures du gouvernement qui, selon le whip, « était très serré. Beaucoup trop serré¹⁸ [TRADUCTION]. »

Contexte actuel

Compte tenu de ce qui précède, le regroupement de projets de loi émanant du gouvernement observé au cours de la 42^e législature témoigne d'une curieuse planification législative. Du point de vue purement pragmatique, la juxtaposition ou la consolidation de questions connexes dans un seul projet de loi permet d'optimiser l'efficacité - un facteur important eu égard au temps et aux ressources limités de l'organe législatif. Toutefois, on en vient rapidement à se demander pourquoi les mesures proposées ont été présentées si l'objectif n'était pas de faire adopter le projet de loi. Finalement, presque tous les

projets de loi du gouvernement qui sont subséquemment incorporés dans d'autres initiatives ne sont pas soumis à un débat à la deuxième lecture et demeurent simplement inscrits au *Feuilleton* et assortis d'un sort incertain¹⁹.

Si aucune modification n'est apportée aux dispositions dans les versions ultérieures, il est difficile de comprendre pourquoi les mesures n'ont pas été étudiées dans leur instrument législatif initial. Par exemple, si les mesures étaient d'abord présentées comme des avant-projets pour tester la réaction du public, peut-être qu'au lieu du dépôt d'un projet de loi, il aurait pu y avoir une consultation publique sur une ébauche, comme dans d'autres contextes législatifs.²⁰

Le gouvernement a mentionné dans son communiqué de presse sur le projet de loi -, en ce qui a trait aux autres projets de loi qu'il y a incorporés, que « [l']inclusion de ces modifications dans un seul projet de loi permettra au Parlement d'examiner toutes ces réformes rapidement²¹. » Cette mention dénote peut-être la motivation du gouvernement.

Le premier projet de loi figurant dans le projet de loi C-75, déposé en mars 2018, est le projet de loi C-32, qui a été déposé en novembre 2016. On pourrait soutenir que le gouvernement a disposé de suffisamment de temps pour étudier le projet de loi C-32, qui contient seulement cinq pages de dispositions législatives. Comme le gouvernement aurait pu faire adopter à tout moment les projets de loi contenus dans le projet de loi C-75, le fait qu'il veuille examiner ces projets de loi « rapidement » signifie peut-être qu'il est maintenant particulièrement conscient de la fin imminente du calendrier législatif. Vu l'élection qui est nominalement fixée pour l'automne 2019, la Chambre ne dispose plus de beaucoup de temps pour faire passer le dossier au Sénat dans l'espoir de compléter le processus législatif avant la prochaine élection. Qui plus est, le gouvernement doit composer avec un manque d'influence au Sénat occasionné par la nomination de sénateurs indépendants, ce qui mine sa capacité de faciliter l'adoption de son programme à la Chambre haute selon son échéancier²².

Cependant, en y regardant de plus près, la situation est un peu plus surprenante. Par exemple, la disposition proposée dans le projet de loi C-32, contenue dans le projet de loi C-39 et reformulée dans le projet de loi C-75, concerne l'abrogation de l'interdiction des relations anales prévue au *Code criminel*, qui a été déclarée inconstitutionnelle par plusieurs cours d'appel. Or, cette disposition n'a pas été incluse dans le projet de loi C-51 qui, selon son sommaire, « modifie le *Code criminel* pour modifier, supprimer ou abroger des passages et des dispositions qui ont été jugés inconstitutionnels ou qui comportent des risques au regard de la *Charte canadienne*

des droits et libertés ». On ne sait pas très bien pourquoi l'abrogation de cette disposition n'a pas été incluse dans le projet de loi C-51, ce qui semblerait pourtant logique. Pour savoir pourquoi le véhicule législatif est important du point de vue du calendrier, examinez l'état des deux projets de loi à l'ajournement de l'été 2018 : Le projet de loi C-51 était à l'étude par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, ayant déjà été adopté par la Chambre, tandis que le projet de loi C-75 était devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre.

Toujours dans le domaine du droit pénal, le projet de loi C-74 portant exécution du budget modifie le *Code criminel* afin d'établir un « régime d'accords de réparation », communément appelés accords de poursuite différée. En présentant le projet de loi C-75, le gouvernement a annoncé qu'il visait « à améliorer l'efficacité du système de justice pénale et à réduire les délais judiciaires²³. » De toute évidence, la modification au *Code criminel* prévue dans le budget aurait été un choix naturel pour le projet de loi C-75. Son inclusion dans le budget en fait une question de confiance. Pourquoi certaines questions liées à la justice pénale devraient-elles être traitées plus rapidement dans le cadre du processus budgétaire en tant que questions de confiance alors que d'autres devraient être traitées séparément? Le registre officiel est muet sur ce point, bien qu'assurément, des analyses ont dû être effectuées au gouvernement avant que soit recommandée la prise des décisions *établies* dans les projets de loi C-51, C-74 et C-75²⁴.

Conséquences du dépôt

La simple présentation d'une mesure législative gouvernementale entraîne une myriade de conséquences juridiques et pratiques qui dépassent le cadre du Sénat et de la Chambre des communes. Certaines de ces conséquences sont accentuées dans le cas des projets de loi regroupés.

Premièrement, la présentation d'une nouvelle loi peut avoir une incidence sur les litiges²⁵. Dans une affaire récente, par exemple, le gouvernement a écrit au tribunal pour l'informer du dépôt d'un projet de loi après la conclusion d'une audience, mais avant que le jugement soit rendu²⁶. Dans une autre, un protonotaire (officier de justice de la Cour fédérale) a été placé dans la délicate situation de devoir décider s'il y avait lieu de suspendre les procédures en attendant l'abrogation proposée d'une disposition, étant donné « l'équilibre à trouver entre éviter des dépenses inutiles de fonds et ressources publics dans le cas très probable que la question devienne théorique [...] et assurer, si la législation abrogée est retardée ou échoue, que la question puisse être traitée sans retard excessif²⁷. »

L'impact de la législation proposée sur les litiges ne doit pas être pris à la légère - en effet, des vies peuvent être mises en suspens en attendant que le Parlement se prononce sur une question. Par exemple, une cause de divorce a été suspendue après l'adoption d'une loi gouvernementale qui déterminerait l'issue de la controverse juridique²⁸. Le projet de loi est demeuré au *Feuilleton* de février 2012 jusqu'à son adoption unanime par la Chambre, avec amendements à chaque étape, en juin 2013, puis son adoption subséquente par le Sénat²⁹. Pendant la période d'attente, le couple n'était ni certain de la validité du mariage, ni en mesure de compléter le processus de divorce.

Comme on peut l'imaginer, le regroupement peut présenter un défi particulier dans le contexte d'un litige. Par exemple, si le gouvernement demande d'attendre qu'une mesure législative soit présentée au Parlement, la bonne volonté du tribunal peut s'estomper rapidement s'il semble que le projet de loi sera abandonné. En effet, une fois le projet de loi regroupé déposé, le gouvernement devra aviser les parties au litige et peut-être préparer de nouvelles observations susceptibles d'être jugées moins crédibles au vu d'affirmations antérieures concernant le projet de loi précédent³⁰.

Deuxièmement, le regroupement de projets de loi a des conséquences uniques sur les acteurs parlementaires. En effet, ces derniers ont peut-être étudié les projets de loi précédents et même prévu des amendements. En outre, les parlementaires - y compris ceux faisant partie du caucus au pouvoir - doivent être au fait des initiatives législatives du gouvernement lorsqu'ils préparent des projets de loi d'initiative parlementaire, car leur dur labeur pourrait être rendu inutile ou nécessiter des modifications ultérieures.

Par exemple, un projet de loi d'initiative parlementaire³¹ visant à réduire l'âge du droit de vote a été présenté en même temps que le « registre des futurs électeurs » proposé dans le C-33. C'est logique, car l'âge de ceux qui seront inscrits dans un registre des « futurs » électeurs sera certainement influencé par l'abaissement de l'âge du droit de vote. Toutefois, comme ce projet de loi d'initiative parlementaire était inscrit au *Feuilleton des avis*, le gouvernement a déposé le projet de loi C-76, qui renfermait les dispositions sur le « Registre des futurs électeurs » du projet de loi C-33. Donc, si le projet de loi d'initiative parlementaire progresse, une nouvelle disposition de coordination devra être établie pour donner suite aux modifications apportées par le projet de loi C-76.

D'autres intervenants parlementaires sont aussi touchés par le dépôt d'un projet de loi. Par exemple, la Bibliothèque du Parlement prépare des résumés législatifs concernant des projets de loi du gouvernement, et les agents supérieurs du Parlement peuvent examiner et commenter des projets de loi³². Ils seront contraints à

modifier et à mettre à jour leur travail pour tenir compte de la nouvelle situation législative du gouvernement.

Enfin, la population et la fonction publique sont elles aussi touchées par le dépôt d'un projet de loi. Bien qu'une grande partie du travail effectué par la fonction publique fédérale est en appui à la présentation d'une loi, le secteur public réagit aux travaux du Parlement en évaluant l'incidence qu'aura le projet de loi sur ses activités et en préparant la mise en œuvre des projets de loi qui seront adoptés. Mentionnons, à titre d'exemple, les provinces qui doivent se préparer à prendre en charge l'incidence qu'aura une loi fédérale sur elles. Par extension, il se peut que des membres de la population réagissent à une mesure proposée en planifiant leurs activités en conséquence³³.

Bref, lorsqu'il regroupe des projets de loi, le gouvernement devrait tenir compte non seulement de ses besoins à l'égard du Parlement et de l'avancement de son programme, mais aussi des conséquences possibles pour les juges, les plaideurs, les groupes de défense, les parlementaires - y compris son propre caucus - et les Canadiens ordinaires. On s'attend à ce qu'un gouvernement présente des mesures législatives, surtout lorsqu'il est majoritaire.

Analyse

Peut-être que la vague actuelle de regroupements de projets de loi est liée à la prise de conscience du temps limité dont on dispose pour légiférer avant une élection, mais aussi à la difficulté de faire adopter de nombreuses mesures législatives d'un coup. En effet, il est plus simple de confier un projet de loi à un seul comité, ce qui réduit la marge d'erreur lors de l'étude article par article. Cela permet également d'atténuer le fardeau pesant sur les fonctionnaires qui, autrement, pourraient avoir à comparaître à plusieurs reprises devant un comité pour des mesures connexes.

Cela dit, le regroupement législatif est un curieux choix de planification législative qui soulève plus de questions que de réponses : Est-il approprié pour un gouvernement de présenter une mesure législative qu'il n'a pas l'intention de faire adopter? À quel moment, après la formation d'un nouveau gouvernement, son plan législatif devrait-il être en place? Un gouvernement devrait-il signaler directement qu'il abandonne un projet de loi³⁴ ou qu'il en présentera d'autres?

La nature des projets de loi dont le Parlement était saisi a déjà été judicieusement résumée par un ancien Président de la Chambre en sa qualité ultérieure de juge en chef adjoint de la Cour fédérale : « Je ne peux rien imaginer de moins prévisible que le cours d'une mesure législative au Parlement. En effet, la seule chose qui soit certaine dans la vie au Parlement, c'est que rien n'est certain³⁵. »

Une prévisibilité parlementaire totale ne serait pas souhaitable, c'est-à-dire qu'il n'est pas suggéré que le Sénat ou la Chambre accélère l'adoption des affaires émanant du gouvernement comme s'il s'agissait d'une approbation. Toutefois, il est possible pour un gouvernement d'être prévisible et cohérent avec son approche en matière de planification législative au Parlement. On peut soutenir que la prévisibilité est maximisée lorsqu'une mesure gouvernementale est contenue dans un seul projet de loi déposé et que le gouvernement fait progresser cette mesure dans le processus législatif. En outre, si les dispositions sont intégrées dans un autre projet de loi, il devrait y avoir une logique discernable quant aux instruments législatifs qui leur sont associés.

Au cours de la 42^e législature, les curieuses combinaisons législatives du gouvernement ont été tout sauf prévisibles. Peut-être est-ce le fruit de son évolution – un nouveau gouvernement a besoin de temps pour s'adapter aux réalités du Parlement³⁶. Toutefois, avec l'imminence des élections et l'expérience accrue du gouvernement, ce regroupement pourrait-il se poursuivre? Ou s'agit-il d'un simple coup de projecteur sur le radar parlementaire, qui aboutira au retour de la prévisibilité? La réponse, bien sûr, est tout sauf prévisible.

Notes

- 1 Par exemple, le projet de loi C-10 à la 1^{re} session de la 41^e législature regroupait neuf projets de loi issus de la 40^e législature (3^e session). Voir : Bibliothèque du Parlement, *Résumé législatif du projet de loi C-10 : Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des états, le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'autres lois*. Similairement, le projet de loi C-2 de la 39^e législature (2^e session) regroupait des éléments de projets de loi du gouvernement déposés lors de la 1^{re} session de la 39^e législature ainsi que des éléments provenant d'un projet de loi du gouvernement déposé au cours de la 38^e législature, alors que le gouvernement n'était pas le même que lors de la 39^e législature.
- 2 Cette situation n'est toutefois pas inédite – par exemple, le projet de loi C-59 de la 41^e législature (2^e session), portant exécution de certaines dispositions du budget, renfermait des dispositions du projet de loi C-58, *Loi sur le soutien aux vétérans et à leur famille*, de la même session.
- 3 C'est-à-dire tout sauf les titres, les dispositions de coordination et les dispositions de mise en œuvre qui peuvent différer dans un projet de loi qui incorpore d'autres projets de loi.
- 4 Voir : Bibliothèque du Parlement, *Résumé législatif du projet de loi C-31 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, la Loi sur la sûreté du transport maritime et la Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*.
- 5 Cette nécessité peut aussi être attribuable aux réalités procédurales. Par exemple, le projet de loi C-31 renferme des mesures supplémentaires en matière d'immigration qui n'étaient pas envisagées dans le projet de loi C-4, y compris une modification à la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*. Comme la modification de cette loi n'était pas prévue dans le projet de loi C-4, il aurait été irrecevable sur le plan procédural de modifier le projet de loi C-4 à cet égard en comité à la Chambre compte tenu de la règle de la loi existante.
- 6 Voir Bureau du Conseil privé, *Lois et règlements : l'essentiel*.
- 7 Rachel Aiello, CTV News, « Conservatives preparing to force 'about 40 hours' of votes in the House », 21 mars 2018. Sur Internet : <https://www.ctvnews.ca/politics/conservatives-preparing-to-force-about-40-hours-of-votes-in-the-house-1.3853412> [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- 8 Dans le cadre de la présente session, du temps a été perdu en raison du déclenchement d'une alarme d'incendie (le 28 septembre 2017) et du décès inattendu d'un député après lequel la Chambre a ajourné ses travaux pour la journée (le 2 mars 2016 et le 2 mai 2018).
- 9 Bien qu'il s'agisse probablement d'un exemple unique, en 1966, le Cabinet a appuyé l'abolition de la peine capitale et a commué toutes les condamnations à mort. Plutôt que de consacrer du temps au projet de loi sur la peine capitale à la Chambre des communes, le gouvernement a décidé de procéder par voie de résolution d'abolition. Comme il est expliqué dans le *Globe and Mail*, « [I]l'avantage d'une résolution par rapport à un projet de loi d'intérêt privé est le fait qu'elle maintient la clarté des questions et permet d'éviter que la Chambre des communes s'empêtre, pour des raisons procédurales ou d'autre nature, dans son traitement des nombreuses dispositions détaillées de chacun des projets de loi concernant l'abolition » [TRADUCTION]. Norman Webster, « A Life and Death Debate in the Commons », *The Globe and Mail*, 21 mars 1966, p. 7.
- 10 Pour obtenir plus d'information sur les mandats spéciaux du gouverneur général, voir : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/mandats-speciaux-gouverneur-general.html>.
- 11 Pensons aux projets de loi déposés dans les derniers jours d'une législature comme munitions pour l'élection à venir.
- 12 À noter, par exemple, que le projet de loi C-74 de la 42^e législature (1^{re} session) renferme une disposition selon laquelle l'article en question « entre en vigueur à la date fixée par décret, laquelle ne peut précéder la date — le cas échéant — à laquelle le Royaume-Uni cesse d'être un État membre de l'Union européenne ».
- 13 Pensons à la question en litige dans *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433. Le gouvernement a demandé que soit confirmée la validité de la *Loi sur la Cour suprême*, modifiée suivant le projet de loi intitulé *Loi n° 2* sur le plan d'action économique de 2013. Présumément, l'inclusion d'une modification à la *Loi sur la Cour suprême* dans une loi budgétaire visait à faire adopter la mesure rapidement et en tant que question de confiance. Toutefois, en même temps qu'il a présenté la loi modificative, le gouvernement a soumis le renvoi afin de confirmer sa validité constitutionnelle plutôt que d'attendre que le litige connexe (qui était en cours à l'époque) parvienne à sa conclusion devant les tribunaux. Ce choix de planification législative s'inscrivait dans le cadre d'une réponse politique plus large à une question qui n'était pas uniquement motivée par des considérations parlementaires. En principe, le gouvernement aurait pu présenter la mesure puis attendre la résolution du litige; attendre que le litige

- suive son cours (sans la mesure); ou présenter un renvoi sur la question sans aucun lien avec la loi en instance.
- 14 Gloria Galloway, « Cabinet split on gambling with content of legislation », *The Globe and Mail*, 23 mars 2005, p. A8.
 - 15 Pensons notamment aux mesures législatives sur les armes à feu. Comme un auteur l'a expliqué, « une grande partie de l'opposition initiale au projet de loi C-68 exprimée par les députés ruraux d'arrièreban a été attribuée au fait qu'ils ont entendu de nombreux commentaires provenant de propriétaires d'armes à feu en colère au cours de la pause du temps des Fêtes en 1994. Pour éviter que cette situation se reproduise, le gouvernement s'est empressé de faire adopter le projet de loi par la Chambre des communes avant le congrès parlementaire estival afin que les députés d'arrièreban n'aient pas encore à faire face à des propriétaires d'armes à feu en colère [TRADUCTION] ». Voir Samuel A. Bottomley, *Parliament, Politics and Policy: Gun Control in Canada, 1867-2003*, thèse de doctorat, Université Carleton, p. 40, note de bas de page n° 38, 2004.
 - 16 Voir par exemple : « 'We don't have enough Liberals tied down' : Missing members could decide noose issue », *The Globe and Mail*, 29 mai 1978, p. 10.
 - 17 Voir *Témoignages*, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, 29 novembre 2016 au sujet du projet de loi C-22.
 - 18 « Near-miss on Air Canada vote scares federal Liberal whip », *Times-Colonist* (Victoria, C.-B.), 17 mai 2016, p. A12.
 - 19 Seul le projet de loi C-5 a été débattu – pendant une séance à la deuxième lecture. Voir *Journaux*, 21 septembre 2016.
 - 20 Voir Ministère des Finances Canada, *Le ministère des Finances du Canada consulte les Canadiens sur des propositions législatives fiscales*, 8 septembre 2017, <https://www.fin.gc.ca/n17/17-079-fra.asp>.
 - 21 Canada, *Le Canada dépose un projet de loi pour moderniser le système de justice pénale et pour réduire les délais judiciaires*, <https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2018/03/modernisation-du-systeme-de-justice-penale-et-reduire-les-delaix-judiciaires.html>.
 - 22 Voir Gloria Galloway, « Increasingly independent Senate injecting uncertainty into parliamentary process », *The Globe and Mail*, 3 février 2018, p. A-22.
 - 23 Voir la note 21 cidessus.
 - 24 Il y a lieu d'envisager l'éventualité d'une situation où certaines politiques ne sont pas élaborées à temps pour appuyer un ensemble donné de mesures législatives. Par exemple, en date de la publication du présent article, le projet de loi C-84 a été déposé en vue de modifier le *Code criminel* relativement à la bestialité et aux combats d'animaux. Ce projet de loi est assez court, et il se peut que ses dispositions aient été suffisamment pertinentes pour être incluses dans de grands projets de modification du *Code criminel*, comme les projets de loi C-51 ou C-75. Si, toutefois, l'on tient compte du fait que la disposition sur la bestialité donne suite à une décision de la Cour suprême de juin 2016, soit l'arrêt *R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22, [2016] 1 R.C.S. 402, il se peut que la réponse en matière de politiques mise en œuvre dans le projet de loi C-84 n'ait simplement pas été prête à temps pour être intégrée dans le projet de loi C-51 déposé en juin 2017, ou dans le projet de loi C-75 déposé en mars 2018. Similairement, en ce qui a trait aux combats d'animaux, il convient de noter que l'élaboration des dispositions devait se faire après la tenue de consultations, comme le souligne le communiqué de presse du gouvernement sur le projet de loi (<https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2018/10/le-gouvernement-du-canada-annonce-des-mesures-visant-a-renforcer-les-protections-legales-offertes-aux-enfants-aux-personnes-vulnerables-et-aux-animaux.html>).
 - 25 Par exemple, voir Miriam Katawazi, « Ottawa fails in bid to delay Ontario solitary confinement lawsuit », *The Globe and Mail*, 6 juillet 2017, qui fait état des efforts déployés par le gouvernement fédéral pour remettre à plus tard des procédures relatives à l'isolement préventif (isolement cellulaire) en Colombie-Britannique et en Ontario par suite du dépôt du projet de loi C-56.
 - 26 Voir dans le dossier A-105-16 de la Cour d'appel fédérale le document intitulé « Letter from the respondent dated 18-JUL-2017 writing to advise the Court of the tabling of Bill C-51, enclosing a copy of the bill and requesting that it and the letter be forwarded to the panel, received on 18-JUL-2017 » (lettre de l'intimé datée du 18 juillet 2017 visant à aviser la Cour du dépôt du projet de loi C-51, accompagnée d'une copie du projet de loi et demandant que cette copie et la lettre soient transmises au jury, reçue le 18 juillet 2017).
 - 27 *Bernard c. Canada (Revenu national)*, 2017 CF 536, paragraphe 20.
 - 28 Tobi Cohen, « Ottawa in no rush to pass gay divorce bill », *Leader Post* (Regina, Sask.) 1^{er} juin 2013, page C 9.
 - 29 LegisINFO, 41^e législature, 1^{re} session, projet de loi C-32, Loi sur le mariage civil de non-résidents.
 - 30 Comme il a été mentionné à la note 25 ci-dessus, le gouvernement a tenté, sans succès, de faire remettre certaines procédures relatives à l'isolement préventif (isolement cellulaire) en invoquant le dépôt du projet de loi C-56. Ce dernier, déposé en juin 2017, visait à limiter l'utilisation de l'isolement préventif à un certain nombre de jours; il n'a jamais été débattu. En date de la publication du présent article, le projet de loi C-83 a été déposé et éliminerait, d'après son sommaire, « le recours à l'isolement préventif ou disciplinaire ». On peut imaginer que si une cour et d'autres parties attendaient l'adoption du projet de loi C-56, elles auraient eu toute une surprise la journée du dépôt du projet de loi C-83.
 - 31 Projet de loi C-401, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada (âge de voter)*.
 - 32 Mentionnons à titre d'exemple intéressant le *Cahier d'information pour la ministre des Institutions démocratiques (janvier 2017)* d'Élections Canada, qui comporte une analyse portant sur l'adoption éventuelle du projet de loi C-33. Ce dernier a été repris dans le projet de loi C-76 plusieurs mois plus tard.
 - 33 En particulier, les entreprises visées par une nouvelle loi planifieront probablement leurs activités dès que possible.
 - 34 Lors de la législature précédente, par exemple, le ministre de la Justice a annoncé que « le gouvernement n'irait pas de l'avant avec le projet de loi C-30 et que tout projet ultérieur de modernisation du *Code criminel* ne renfermerait pas les mesures prévues dans ce projet de loi [TRADUCTION] ». Tobi Cohen, « Government kills online-snooping bill over privacy issues », *The Vancouver Sun*, 12 février 2013, page B2.
 - 35 *Iscar Ltd. c. Karl Hertel GmbH*, 18 F.T.R. 264, 19 C.P.R. (3d) 385, 8 A.C.W.S. (3d) 207.
 - 36 Rachel Aiello, « Chagger says time allocation to be used 'more often' by Liberals to pass legislative agenda », *The Hill Times*, 2 mai 2017.