

Report to Uniform Law Conference of Canada (ULCC) / Rapport à la Conférence sur l'harmonisation des lois au Canada (CHLC)

Revision of Drafting Conventions / Révision des conventions de rédaction

2023-06-21

Introduction

At its first annual meeting in 1918, the Conference of Commissioners on Uniformity of Laws throughout Canada (as the ULCC was then known) appointed a committee to prepare a set of rules for legislative drafting for the Conference. The committee's report was adopted at the second annual meeting in 1919.

Since that time, the rules evolved into drafting conventions and have been revised four times (1942, 1948, 1976 and 1989). The most recent revision in 1989 was the first to address drafting in both English and French version (previous versions had been in English only).

The conventions guide not only the drafting of model legislation formulated by the ULCC. They have also influenced legislative drafting practices generally in Canada and have been noted in Ruth Sullivan's *Construction of Legislation* as well as in Canadian courts and tribunals.

It has now been 34 years since the conventions were last revised. As in the rest of the world, legislative drafting has continued to develop. Significant areas of change involve such matters as preambles, purpose clauses, bill titles, bilingual interpretation, gender references and on-line publication of legislation. It is time to revise the conventions once again.

Introduction

Dès sa première assemblée annuelle en 1918, la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC), CHLC, qui portait alors le nom de *Conference of Commissioners on Uniformity of Laws throughout Canada*, forma un comité chargé d'élaborer à son intention des règles de rédaction législative. Le comité présenta un rapport qui fut adopté lors de la deuxième assemblée annuelle, en 1919.

Par la suite, les règles sont devenues des conventions de rédaction et ont été révisées à quatre reprises (1942, 1948, 1976 et 1989). La plus récente révision était la première à viser la rédaction tant en français qu'en anglais (les versions précédentes des conventions se limitaient à l'anglais).

Les conventions ne guident pas seulement la rédaction d'une législation type formulée par l'CHLC. Elles ont également influencé les pratiques de rédaction législative en général au Canada et ont été notées dans l'ouvrage de Ruth Sullivan *Construction of Legislation* ainsi que dans les tribunaux canadiens.

Trente-quatre ans se sont écoulés depuis la dernière révision des conventions. Comme le reste du monde, la rédaction législative a continué d'évoluer. Les changements les plus importants ont trait aux préambules, aux dispositions d'objet, aux titres des projets de loi, à l'interprétation bilingue, à la rédaction inclusive et à la publication en ligne des textes législatifs. Une nouvelle révision s'impose.

Working Group

In 2019, with the encouragement of Clark Dalton, the former ULCC Project Coordinator, John Mark Keyes (Professor, University of Ottawa and former Chief Legislative Counsel, Justice Canada) assembled a working group of legislative counsel from across Canada to review and revise the conventions. The group members are broadly representative of both language groups and eight jurisdictions (including federal and one territory). The list of group members is in Annex 1.

Proposed Revision

What has been done?

At the 2022 Annual Meeting of the Conference in Edmonton, the chair of the working group presented to the Civil Section a progress report containing a proposed revision of most of the conventions arranged in four parts:

Part 1 – *Introduction*

Part 2 – *Elements of legislative texts*

Part 3 – *Arrangement*

Part 4 – *Drafting Principles*

The revision reformulated many of the conventions and reorganized them while retaining the structure of the current conventions. The Civil Section accepted the progress report and resolved that the working group should continue its work and report back at the ULCC 2023 meeting.

The revision was also circulated to the heads of the federal, provincial and territorial legislative drafting offices and presented to the Joint Conference of Canadian Associations of Parliamentary and Legislative Counsel at its annual meeting in August 2022. Comments received from these offices have been fully considered and resulted in many adjustments to the draft conventions.

Groupe de travail

En 2019, avec l'appui de Clark Dalton, l'ancien coordinateur de projets pour la CHLC, John Mark Keyes (professeur à l'Université d'Ottawa et ancien premier conseiller législatif, Justice Canada) a formé un groupe de travail composé de conseillers législatifs de partout au Canada pour réviser les conventions. Les membres du groupe représentent les deux groupes linguistiques de même que huit administrations (notamment le fédéral et un territoire). La liste des membres se trouve à l'annexe 1.

Révision proposée

Qu'est-ce qu'on a fait ?

À la Réunion annuelle de la conférence en 2022 à Edmonton, le président du groupe de travail a présenté à la section civile un rapport d'étape comportant une révision proposée de la plupart des conventions divisées en quatre parties :

Partie 1 – *Introduction*

Partie 2 – *Éléments du texte législatif*

Partie 3 – *Organisation*

Partie 4 – *Principes de rédaction*

La révision comportait une reformulation des conventions de même que leur réaménagement, tout en conservant la structure des conventions actuelles. La section civile a accepté le rapport d'étape et a décidé que le groupe de travail devait poursuivre ses activités et en faire rapport à la réunion de 2023.

La révision a également été distribuée aux chefs des bureaux de rédaction législative fédéraux, provinciaux et territoriaux et présentée à la Conférence conjointe des associations canadiennes de conseillers parlementaires et de conseillers législatifs lors de sa réunion annuelle en août 2022. Les observations reçues de ces bureaux ont été pleinement prises en considération et ont donné lieu à de nombreux ajustements à l'ébauche des conventions.

Since last summer, work has continued on the parts noted above. Part 2 has been divided into two parts: Part 2 – *Provisions of Legislative texts* and Part 3 – *Formal Elements of Legislative Texts*. And two additional parts have been completed:

Part 6 – *Language*

Part 7 – *Drafting Multilingual Legislative Texts*

These parts, as well as the current version of the other parts, have been circulated to the heads of the federal, provincial and territorial drafting offices for comment and discussion at the Joint Conference of the Associations of Parliamentary and Legislative Counsel on August 17-18, 2023.

An additional part on multijural drafting has also been considered to deal with drafting texts that must function with different legal systems (notably, common law, civil law and Indigenous legal traditions).

Bijural drafting is required for federal legislation, which applies in the civil law province of Québec as well as the common law provinces and territories. None of the other drafting offices in Canada draft bijurally. However, the ULCC's model legislation must be capable of being implemented in both legal systems if it is to be implemented in all provinces and territories. Accordingly, the working group is recommending that the accommodation of both legal systems be addressed in a style guide for drafting model legislation rather than in the conventions.

By the same token, while the working group acknowledges the importance of drafting to take account of Indigenous legal traditions, there is much work yet to be done in articulating how this should be accomplished. It is too soon to propose conventions in this regard, particularly since no consultation has been done with

Depuis l'été dernier, les travaux se sont poursuivis sur les parties mentionnées ci-dessus. La partie 2 a été divisée en deux : Partie 2 – *Dispositions du texte législatif* et Partie 3 – *Éléments de forme du texte législatif* et deux parties supplémentaires ont été achevées:

Partie 6 – *Langage*

Partie 7 – *Rédaction des textes législatifs multilingues*

Ces parties, ainsi que la version actuelle des autres parties, ont été distribuées aux chefs des bureaux de rédaction fédéraux, provinciaux et territoriaux pour commentaires et discussion lors de la Conférence conjointe des Associations des conseillers parlementaires et législatifs du 17 au 18 août 2023.

Une partie supplémentaire sur la rédaction multijurale a également été envisagée pour traiter de la rédaction de textes qui doivent fonctionner avec différents systèmes juridiques (notamment la common law, le droit civil et les traditions juridiques autochtones).

La rédaction bijuridique est requise pour la législation fédérale, qui s'applique dans la province de droit civil du Québec ainsi que dans les provinces et territoires de common law. Aucun des autres bureaux de rédaction au Canada ne rédige de façon bijuridique. Toutefois, la législation type de la CHLC doit pouvoir être mise en œuvre dans les deux systèmes juridiques si elle doit être mise en œuvre dans toutes les provinces et tous les territoires. En conséquence, le groupe de travail recommande que l'adaptation des deux systèmes juridiques soit abordée dans un guide de style pour la rédaction de la législation type plutôt que dans les conventions.

De même, bien que le groupe de travail reconnaisse l'importance de la rédaction pour tenir compte des traditions juridiques autochtones, il reste encore beaucoup à faire pour expliquer comment cela devrait être accompli. Il est trop tôt pour proposer des conventions à cet égard, d'autant plus qu'aucune consultation n'a été menée

Indigenous communities. This is a project that merits future consideration.

Contents Summary

Part 1 – Introduction

This part states general principles about drafting “simply, clearly and concisely” in terms that are “well-arranged” and paying attention to the intended audience.

auprès des communautés autochtones. Il s’agit d’un projet qui mérite d’être examiné à l’avenir.

Résumé des matières

Partie 1 – Introduction

Cette partie expose les principes généraux sur la rédaction de façon « simple, claire et concise », « bien organisée » et tenant compte des destinataires.

Part 2 – Provisions of Legislative Texts

This part addresses types of provisions typically included in legislative texts. The conventions that follow outline various considerations about how these provisions are drafted.

Part 3 – Formal Elements of Legislative Texts

This part deals with the division of text into headings and numbered units. It recognizes the use of multiple sentences in sections and subsections and explains the principles underlying paragraphing.

Part 4 – Arrangement

This part states general advice about the logical arrangement of provisions. It also acknowledges flexibility in arranging preliminary provisions (titles, purpose clauses and interpretation provisions). And it includes more detailed advice on transitional provisions. Additional guidance on arranging other provisions (notably definitions) is included in Part 4.

Part 5 – Drafting Principles

This part provides guidance on drafting types of provisions that appear frequently in legislative texts, notably:

- Preambles,
- Titles,
- Purpose clauses,
- Definitions,
- Regulation-making powers,
- Amending provisions,
- Non-textual provisions (tables, formulas and graphics).

It also addresses cross-references and the use of verbs.

Partie 2 – Dispositions du texte législatif

Cette partie traite des types de dispositions généralement incluses dans les textes législatifs. Les conventions qui suivent décrivent diverses considérations sur la façon dont ces dispositions sont rédigées.

Partie 3 – Éléments du texte législatif

Cette partie traite de la division numérotée des unités du texte et des intertitres. Celle-ci reconnaît le recours aux phrases multiples dans les articles et les paragraphes et explique les principes soutenant l'énumération verticale.

Partie 4 – Organisation

Cette partie constate des conseils sur l'organisation des dispositions de façon logique. Celle-ci reconnaît également la flexibilité en matière de l'arrangement des dispositions préliminaires (titres, objets, interprétation) et comporte les conseils plus détaillés sur les dispositions transitoires. Les conseils additionnels sur l'arrangement des autres dispositions (notamment les définitions) se trouvent dans la partie 4.

Partie 5 – Principes de rédaction

Cette partie fournit des conseils sur la rédaction des dispositions que l'on retrouve fréquemment dans les textes législatifs, notamment :

- Préambules,
- Titres,
- Déclarations d'objets,
- Définitions,
- Pouvoirs réglementaires,
- Dispositions modificatives,
- Dispositions non-textuelles (tableaux, formules and éléments graphiques).

Celle-ci traite également des renvois internes et de l'utilisation des verbes.

Part 6 – Language

This part deals with linguistic issues having considerable importance in drafting legislative texts. This includes various aspects of terminology, concision, consistency, conjunctions and gender inclusivity.

Part 7 – Drafting Multilingual Legislative Texts

This part addresses the processes for drafting multilingual legislative texts and ensuring the meaning of each version is equivalent to the meaning of the other(s).

Style Guide

The revision of the conventions reflects a broad consensus on general approaches to drafting legislation and the practices to be used. It has also uncovered variations in some drafting practices among Canadian drafting offices. The conventions note and respect these differences. However, the working group considers that there should be uniformity in the model legislation proposed by the ULCC. To that end, the group is preparing a style guide for those who draft model legislation.

Conclusion

The working group considers the proposed revision of the ULCC drafting conventions is ready for approval.

Partie 6 – Langage

Cette partie traite des questions linguistiques ayant une importance considérable dans la rédaction des textes législatifs. Cela comprend divers aspects de la terminologie, de la concision, de la cohérence, des conjunctions et de l'inclusion des genres.

Partie 7 – Rédaction des textes législatifs multilingues

Cette partie traite des processus de rédaction des textes législatifs multilingues et veille à ce que le sens de chaque version soit équivalent au sens de l'autre(s).

Guide de style

La révision des conventions reflète un large consensus sur les approches générales de l'élaboration des lois et des pratiques à utiliser. Il a également révélé des variations dans certaines pratiques de rédaction dans les bureaux de rédaction canadiens. Les conventions notent et respectent ces différences. Toutefois, le groupe de travail estime qu'il devrait y avoir une uniformité dans la loi type proposée par l'CHLC. À cette fin, le groupe prépare un guide de style pour ceux qui rédigent une loi type.

Conclusion

Le groupe de travail estime que la révision proposée des conventions de rédaction de l'CHLC est prête à être approuvée.

Annex / Annexe 1
Working Group / Groupe de travail

Current Members / Membres actuel(le)s	
France Allard	Avocate générale principale, experte droit comparé
Lindsay Armstrong	Senior Counsel, Justice Canada
Elena Bosi	Première conseillère législative, Nouveau Brunswick
Isabelle Brochu	Avocate, Secrétariat à la législation, Ministère du Conseil exécutif, Québec
Michelle Cumyn	Professeure, Université Laval
Sharina Dahla	Chief Legislative Counsel, Alberta
John Mark Keyes	Professor, University of Ottawa
Holly Nason	Legislative Counsel, New Brunswick
Peter Pagano	Retired Chief Legislative Counsel, Alberta
Ian Rennie	Legislative Counsel, Northwest Territories
Mark Spakowski	Chief Legislative Counsel, Ontario
Christina Wasyliv	Deputy Legislative Counsel, Manitoba
Former Members / Ancien(ne)s membres	
Jean-Charles Bélanger	Premier conseiller législatif (retraité), Justice Canada
Annette Boucher	Legislative Counsel (retired), Nova Scotia
Clark Dalton	Project Coordinator, ULCC