

# Rédaction législative et qualité totale

Alain-François Bisson\*

Là où il faudrait une idée, on peut toujours  
trouver un mot pour la remplacer.

GOETHE<sup>1</sup>

Se demander si la rédaction législative au Québec est loin de la qualité totale, c'est une question qui suscite elle-même des interrogations: non pas le «loin», qui n'est après tout que matière à appréciation selon les exigences, intrinsèques ou convenues, propres à l'activité considérée, mais bien plutôt l'applicabilité même du récent concept «entrepreneurial» de qualité totale à la pratique législative. Cela sent a priori le syncrétisme, c'est-à-dire la transposition forcée d'un modèle d'action ou d'une doctrine, censément valable dans un domaine, dans un autre domaine.

À vrai dire, ne pouvant être étrangers au mouvement des événements et des idées, le droit et la pratique législative ont toujours été l'objet de pressions syncrétiques. Une des plus fortes, quoiqu'on n'en ait généralement guère conscience, est celle qu'a exercée le nominalisme, mode de pensée qui a imprégné lentement, continûment, profondément, certaines catégories d'esprits juridiques, au point de devenir chez eux comme une seconde nature. Cette doctrine philosophique est fort ancienne, puisqu'on la voit déjà à l'oeuvre, notamment chez des penseurs grecs et chinois, au cours du premier

---

\* Professeur titulaire à l'Université d'Ottawa

1. Cité par W. EDWARDS DEMING, *Qualité, la révolution du management*, Paris, Éditions Économica, 1988, p. 99. Deming traduit en fait ici librement deux vers du *Faust*: «Denn eben, wo Begriffe fehlen, Da stellt ein Wort zur rechten Zeit sich ein».

millénaire avant Jésus-Christ. Dans sa forme simplifiée et extrême<sup>2</sup>, ses tenants professent en gros que les idées générales n'ont aucune réalité; qu'il n'existe que des individualités; d'où il suit que les mots (noms communs) ne sont que des conventions, au contenu malléable à merci. Une telle doctrine ne saurait être prise à la légère: développée par quelques-uns des plus brillants penseurs de l'histoire de l'humanité et, en particulier, dans la dernière partie du Moyen Âge, par Guillaume d'Occam, ses détracteurs mêmes doivent au moins lui rendre cette justice qu'elle a préparé, plus que toute autre peut-être, un terrain intellectuel favorable à l'éclosion des sciences expérimentales modernes. Bien que moins souvent identifiée, son influence à long terme sur certaines conceptions du droit et de la loi a également été considérable. Mais si certains auteurs montrent bien la contribution importante, sinon déterminante, que le nominalisme, heureusement ou malheureusement selon le point de vue, a apportée au positivisme juridique ou à l'élaboration de la théorie des droits individuels<sup>3</sup>, aucun à notre connaissance ne signale les ravages que cette doctrine philosophique a faits, et continue à faire, dans la rédaction législative, spécialement là où l'empirisme, notamment «anglo-saxon», qui n'est qu'une continuation de la doctrine, a triomphé<sup>4</sup>. C'est pourtant à l'influence du nominalisme qu'il faut attribuer le fait que nos législateurs, pour reprendre quelques exemples connus de tous, aient pu laisser écrire, sans sourciller, qu'une grossesse est une «blessure», qu'un bail est une «vente» ou qu'un travail effectué sur un appareil domestique, à l'exception d'un travail prévu par règlement, est une «réparation». Ces prétendues définitions, dont on pourrait donner des exemples par dizaines, révèlent et engendrent à la fois des désordres de la pensée; à quoi l'on voit qu'un outil intellectuel, qui a fait merveille dans le domaine de l'observation et de la spéculation

2. On comprendra qu'il n'est pas question ici de rendre compte avec exactitude et parfaite objectivité d'une attitude philosophique qui comporte de multiples variantes et d'infinies nuances. Voir, parmi beaucoup d'autres, l'ouvrage, d'ailleurs sympathique à la doctrine, de Jean LARGEAULT, *Enquête sur le nominalisme*, Nauwelaerts, Paris et Louvain, 1974.

3. Michel VILLEY, *La formation de la pensée juridique moderne*, Montchrestien, Paris, 1975, p. 210; Pascal DIENER, «Idée nominaliste et déconstruction du droit», *Archives de philosophie du droit*, vol. 35, 1990, p. 229 et s.

4. Michel VILLEY s'approche cependant de la question, lorsqu'il montre comment Guillaume d'Occam, dans ses écrits polémiques contre le pouvoir temporel de la papauté, procède à une interprétation littérale de l'Écriture et du Corpus juris civilis: *op. cit.*, p. 221 et s. C'est en effet une conséquence surprenante, mais au fond nullement incohérente, de la doctrine nominaliste: son mépris apparent des mots (vu, selon elle, leur impuissance à dénoter des «essences») conduit à un respect immodéré des mots, à croire en la «réalité» des formulations les plus arbitraires des règles posées par les autorités, religieuses ou laïques.

scientifiques, peut produire des résultats indésirables s'il est transporté insidieusement dans le domaine du normatif.

Plutôt que de la philosophie, les pressions syncrétiques viendraient aujourd'hui, et plus immédiatement et ouvertement, des théories administratives, économiques, sociales ou environnementales (encore qu'il soit difficile de penser que ces théories soient indépendantes de toute prise de position philosophique<sup>5</sup>). Une idée ou une observation dans ces domaines comporte-t-elle quelque part de justesse, comme naguère le couple efficience – efficacité et, plus récemment, le développement durable ou la mondialisation des échanges<sup>6</sup>, qu'on veut aussitôt lui trouver des vertus universelles et lui subordonner toute activité. De l'idée à l'idéologie, de l'observation à la mise au pas, la distance est parfois courte.

La qualité totale est une de ces dernières idées devenues formules. Sa montée semble irrésistible, pour quelques années ou quelques mois encore, jusqu'à ce qu'une autre incantation gestionnaire vienne la remplacer. Révélatrice de cette ascension verbale est l'évolution du titre de la principale et très bonne revue québécoise consacrée aux questions de qualité. À sa fondation, en 1980, elle s'appelait tout simplement «Qualité» avec, comme sous-titre, «Revue de la gestion et du contrôle de la qualité». À l'hiver 1987, le sous-titre devient «Revue de la gestion intégrale de la qualité». Sauf erreur, l'expression «qualité totale» n'apparaît dans le titre d'un article de la revue *Qualité* qu'à l'été 1987. Cédant enfin à la vogue langagière, la revue *Qualité* prend le titre de «Qualité totale» à l'automne 1990, avec un graphisme plus fantaisie. À parcourir l'ensemble des numéros, on n'a cependant pas l'impression que les préoccupations louables de la revue soient bien différentes, depuis 1990, de celles qui étaient déjà les siennes en 1980.

- 
5. D'autant que les environnementalistes, par exemple, ont leurs philosophes, qui à leur tour ne dédaignent pas, comme Michel Serres, avec son «contrat naturel», de recourir à des images juridiques... sans aucun souci de rigueur juridique.
  6. Tout cela n'est évidemment pas sans avoir quelque mérite. On remarquera cependant qu'efficience et efficacité constituent une utilisation bien arbitraire du vocabulaire pour exprimer la nécessité de mener de front la recherche de la qualité et celle du rendement; que le développement durable de la commission Brundtland est une façon plutôt nébuleuse de désigner la gestion responsable des ressources; que la mondialisation des échanges est un abus de langage, puisque, comme le faisait observer Ricardo Petrella dans une entrevue récente, elle est limitée aux quelque 800 millions de nantis ou de relativement bien nantis de la planète: il ne s'agit pour le moment que d'une extension relative de cette «cohue de vendeurs et d'acheteurs» dont parlait déjà Baudelaire dans sa préface aux *Nouvelles histoires extraordinaires* d'Edgar Poe.
  7. Serge GAGNON, «Qualité totale: comment mobiliser le personnel», *Qualité*, 1987-1988, vol. 8, n° 2, p. 13.

Si la qualité totale ne visait que le produit fini, elle n'apporterait rien de bien neuf sur le front des idées et encourrait seulement le reproche, la qualité étant une notion indivisible, d'être pléonastique. Il suffirait alors de nous demander, pour la énième fois<sup>8</sup>, avec tout notre bagage de culture, d'expérience, de sensibilité et, aussi, de préjugés, si nous sommes intégralement contents (au pluriel) de la façon dont les lois (et les règlements) sont rédigés, la réponse étant évidemment négative, tant il est vrai qu'une conception unanime de la perfection est humainement impossible. Mais la qualité totale a des ambitions plus larges, d'ordre économique et social: elle recouvre un ensemble complexe de paramètres, dont la possibilité de transposition dans la rédaction législative n'est pas évidente (I); ce qui ne veut pas dire toutefois qu'il n'y ait pas quelques enseignements à tirer des préceptes de mise en oeuvre de la qualité totale (II).

### **I- De ce que la définition de la qualité totale semble difficile d'application en matière de rédaction législative**

La qualité totale ne peut être qu'une source de malentendus et même un slogan sans intérêt, si on la réduit à un appel, seulement plus verbalement insistant que d'autres, à la qualité. Ce ne serait alors que ce que certains philosophes stoïciens appelaient une prénotation, c'est-à-dire une proposition sur laquelle tout le monde s'entend tant qu'on n'essaie pas d'en définir les termes: nul ne soutient en effet que la rédaction législative devrait être sans qualité, de mauvaise qualité ou partiellement de qualité.

Il convient donc de rétablir la véritable signification de la qualité totale et de rappeler tout d'abord qu'il s'agit d'un raccourci trompeur en français pour désigner la «gestion totale de la qualité»<sup>9</sup>, ce que certains préfèrent appeler «gestion intégrale de la qualité»<sup>10</sup> ou

---

8. Comme le faisait encore le Barreau du Québec en 1985. *Le Rapport du comité sur les techniques de législation*, paru la même année en supplément au n<sup>o</sup> 2 du tome 45 de la *Revue du Barreau*, traduisait d'ailleurs des préoccupations suffisamment universelles pour que le Barreau de Paris ait jugé bon d'en faire reproduire intégralement les recommandations dans le trihebdomadaire des praticiens français, la *Gazette du Palais*.

9. Dès 1980, Joseph KELADA expliquait le passage du «quality control» au «total quality control» par la nécessité, dans une langue qui ne fait pas, comme en français, la nuance entre «contrôle» et «gestion», de «mettre l'accent sur l'aspect global de la gestion de la qualité par opposition à l'aspect spécialisé du contrôle de la qualité»: *Qualité*, 1980, vol. 1, n<sup>o</sup> 1, p. 20 et 21. Comp. Gilbert STORA et Jean MONTAIGNE, *La qualité totale dans l'entreprise*, Les éditions d'organisation, Paris, 1986, p. 25.

10. C'était, rappelons-le, le sous-titre de la revue *Qualité* en 1987.

encore «système intégré de gestion de la qualité»<sup>11</sup>. Définir ce qui est une démarche, plutôt qu'une propriété, n'est pas facile.

Des formules comme: «la qualité est l'affaire de tous, à tous les niveaux»; «la qualité est un état d'esprit, elle se construit et cela exige: rigueur, persévérance et temps»; «la qualité se fabrique, elle ne se contrôle pas»<sup>12</sup>, sont sans doute des orientations stimulantes, mais, plus précises, et par conséquent plus proches d'une définition, sont les affirmations suivantes: «[Il s'agit] d'apprendre à maîtriser en permanence la qualité des produits, des services, pour donner aux clients la meilleure satisfaction possible, au moindre coût»<sup>13</sup>; «Le T.Q.C. est un système efficace conçu pour que chacun des groupes, composant un organisme, apporte sa contribution au développement, au maintien et à l'amélioration de la Qualité. Son but est de produire un objet ou un service de la façon la plus économique, en vue de satisfaire totalement le consommateur»<sup>14</sup>; «Gérée et maîtrisée dans toute l'entreprise [la qualité totale] est donc un ensemble de principes, de méthodes organisées en stratégie globale, visant à mobiliser toute l'entreprise pour obtenir une meilleure satisfaction du client au moindre coût»<sup>15</sup>; «Il s'agit d'un ensemble de techniques et de méthodes organisées en fonction de chaque employé afin de livrer un produit de meilleure qualité à un meilleur coût»<sup>16</sup>; «La qualité totale, ce n'est pas un pas en avant dans la gestion de nos organisations. C'est un pas en arrière; c'est un retour aux fondements mêmes de la gestion de l'entreprise, de sa raison d'être. Permettre à un entrepreneur-investisseur de faire un profit raisonnable en satisfaisant les besoins d'un client par les soins d'un employé qui est payé, reconnu et récompensé»<sup>17</sup>.

La réunion de ces quelques tentatives de définition fait apparaître trois objectifs constants de la qualité totale: la valorisation des

11. Jean-Marie DOUCHY, *Vers le «zéro défaut» dans l'entreprise*, De la qualité globale (TQC) aux cercles de qualité, Dunod, Paris, 1986, p. 26.
12. Les deux premières formules sont de Jean-Marie DOUCHY, *op. cit.*, p. 21; la troisième de Gilbert STORA et Jean MONTAIGNE, *op. cit.*, *supra*, note 9, p. 24. Il faut insister sur le fait que ces auteurs ne se contentent nullement de ces généralités.
13. Jean-Marie GOGUE, dans son introduction à l'ouvrage de W. EDWARDS DEMING, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 8.
14. A.V. FEIGENBAUM, cité par Gilbert STORA et Jean MONTAIGNE, *op. cit.*, *supra*, note 9, p. 29.
15. Définition de l'Association française pour les cercles de qualité, citée par Alain BERNILLON et Olivier CÉRUT, *Implanter et gérer la qualité totale*, Les éditions d'organisation, Paris, 1988, p. 23.
16. Définition proposée par Roger NÉRON dans *Les Affaires*, du samedi 26 octobre 1991.
17. Joseph KELADA, *Qualité totale*, 1991-92, vol. 12, n° 3, p. 3.

employés, associés, quelle que soit leur fonction, aux buts généraux de l'entreprise; la production au moindre coût (ou meilleur profit); la satisfaction des besoins des clients; autrement dit, des employés contents, des producteurs contents, des clients contents.

Le premier objectif est sans doute d'une grande importance, mais s'il a beaucoup à voir avec le statut<sup>18</sup> participatif, matériel et intellectuel, de l'ensemble des personnes mêlées à l'élaboration législative, il n'a pas un rapport évident avec la rédaction des lois, comme technique et comme produit. En outre, l'association de la rédaction législative aux fonctions essentielles de l'État se comprend d'elle-même et ne paraît pas requérir le secours d'une théorie extérieure de gestion.

Par ailleurs, l'idée de rédiger les lois au moindre coût paraît sans grande pertinence. Une fois établies les données, variables, propres à chaque dossier législatif, la rédaction de la loi qui s'y rapporte obéit à des exigences incompressibles, qui ne relèvent pas de l'analyse de coût<sup>19</sup>. La rédaction des lois est, en même temps qu'un art, un service étatique et Edwards Deming lui-même, qui, faute d'être écouté chez lui, a enseigné la qualité totale aux Japonais, se montre très réservé sur l'application, au secteur public, du critère d'efficacité<sup>20</sup>.

Quant au client, qu'il s'agit de satisfaire, il pose vraiment problème. Les spécialistes de la qualité totale reconnaissent bien qu'il n'y a pas un client, mais des clients, des clients internes et des clients externes<sup>21</sup>. Mais, en matière de rédaction législative, la notion de client paraît se diluer à l'infini. De par l'essence même des lois, la rédaction de celles-ci doit répondre, en même temps qu'à des objectifs à l'occasion très précis, à des besoins généraux qui, notamment dans le cas des grandes lois organisatrices, peuvent aller jusqu'à la nécessité de «satisfaire» le système juridique et, plus loin encore, la culture dont il est un des éléments agissants. Et gageons, s'il est permis de commettre cette irrévérence, que, dans certains cas, la meilleure

18. Un mot qui ne plairait sans doute pas à beaucoup de spécialistes de la qualité totale, car il sent encore trop le territoire protégé par une organisation verticale, alors qu'il faut passer à la «transversalité»: Hervé SÉRIEYX, «Synthèse», dans Le Groupe Innovation de l'Office des ressources humaines, *La Qualité totale: six facteurs à considérer*, Gaëtan Morin, Gouvernement du Québec, 1992, p. 195.

19. Tout autre serait évidemment la question de l'organisation la plus rationnellement économique des services de législation ou celle, plus importante, des coûts économiques et humains de la législation. Sur ce dernier point, voir Luzius MADER, *L'évaluation législative*, Payot, Lausanne, 1985.

20. *Op. cit.*, *supra*, note 1, p. 189.

21. Auxquels correspondent des fournisseurs internes et externes: voir par ex. Gilbert STORA et Jean MONTAIGNE, *op. cit.*, *supra*, note 9, p. 121 et s.

façon de s'assurer qu'une loi soit mal rédigée serait de satisfaire entièrement le ministère – client qui en a passé la commande ou le groupe de pression qui en a réclamé et fini par obtenir l'adoption!

Il convient de noter enfin que les trois objectifs de la qualité totale s'accompagnent généralement de l'insistance sur la nécessité d'une amélioration continue des produits (et des acteurs de l'entreprise)<sup>22</sup>. La qualité totale est donc, si l'on ose écrire, un «méliorisme»: il ne suffit pas, si l'on fait déjà bien, de continuer à faire bien, mais il faut toujours faire mieux, l'idée étant – car, malgré ses préoccupations humaines, la qualité totale demeure un concept marchand – que c'est la seule façon, dans un climat de dure concurrence nationale et internationale<sup>23</sup>, d'attirer et de conserver la clientèle. Une fois de plus, la transposition à la rédaction des lois n'est pas chose aisée. D'une part, la «clientèle» est ici largement captive (quoique parfois rebelle) et la rédaction des lois n'est pas un marché ouvert à la compétition internationale, même s'il n'est sans doute pas indifférent, pour le rayonnement culturel, social et même économique d'un pays, que son appareil public se taille une réputation meilleure que d'autres<sup>24</sup> sur le plan de la qualité de ses textes normatifs. D'autre part, eu égard aux exigences et aux limites du genre, et malgré de nombreuses malfaçons évidentes auxquelles il faut faire la chasse, il existe en législation des «bontés» durables, voire définitives, déjà depuis longtemps atteintes et qu'on ne saurait mesurer à l'aune des lois de la conquête des marchés. Envisager l'amélioration continue, pour ne prendre que deux exemples parmi cent, de la rédaction de l'article 13 du Code civil du Québec<sup>25</sup> ou de l'article 965 du nouveau Code civil du Québec ne peut conduire qu'à des prétentions absurdes.

Toutes ces réserves ne doivent cependant pas faire écarter du revers de la main tout ce qui entoure la qualité totale. La démarche

22. Voir par ex. Roger NÉRON, *loc. cit.*, *supra*, note 16.

23. Aussi bien n'hésite-t-on pas à parler de «guerre d'entreprise», formule réaliste à la Clausewitz qui ne laisse pas présager beaucoup de convivialité: Serge EYROLLES, Daniel GOURISSE, Jacques PERRIN, préface à l'ouvrage d'Alain BERNILLON et Olivier CÉRUT, *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 19.

24. Voir Hervé SÉRIEYX, *loc. cit.*, *supra*, note 18, p. 188.

25. Il est cependant piquant de constater – ce qui indique l'impossibilité déjà signalée de s'entendre unanimement sur la notion de perfection – qu'en 1801, certains parlementaires français, notamment le tribun Andrieux, au nom de la commission dont il était le rapporteur, estimaient que le futur article 6 du Code Napoléon, dont l'article 13 C. c. B.-C. devait être la reproduction à deux virgules et une conjonction de coordination près, était mal rédigé: il manquait «de précision et de clarté», contenait des expressions «pas assez précises pour entrer dans la rédaction d'une loi!» P.A. FENET, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Paris, 1827, t. 6, p. 67.



repose en effet, au-delà de sa définition générale, sur un certain nombre de mécanismes ou de mesures, exprimés dans des règles souvent marquées au coin du bon sens et dont il ne paraît pas incongru de tirer des leçons pour la rédaction des lois.

## **II- De ce qu'il y a tout de même quelques fruits à recueillir des préceptes concrets de la qualité totale**

Les préceptes concrets de la qualité totale sont nombreux. Deming en donne quatorze, qu'il ne semble pas se soucier d'ailleurs de mettre dans un ordre rigoureux. D'autres auteurs en donnent un nombre notablement plus réduit, dans un ordre plus systématique, mais variable, avec un nombre plus ou moins important de lemmes et de corollaires. Ces divergences de présentation sont compréhensibles, si l'on considère qu'elles traduisent différentes façons – d'une langue à l'autre, d'un continent à l'autre, d'un tempérament à l'autre – d'appréhender et d'exposer une doctrine commune. Le lecteur non spécialiste, quant à lui, se sentira un peu perdu et parfois pris d'ennui, d'autant que, sauf exception, le jargon abonde, de même que les modèles statistiques et les formules mathématiques. C'est une excuse pour ne retenir ici que trois des préceptes de la qualité totale, que l'on interprétera d'ailleurs librement. Les deux premiers font l'unanimité; le troisième aussi, mais sa formulation et sa portée causent plus d'embarras.

Premier précepte: en matière de qualité, l'engagement doit d'abord venir de la direction. Mais, pour paraphraser Deming<sup>26</sup>, il ne suffit pas que la direction générale (et, pour une activité liée à la fonction législative, il ne peut s'agir que de la plus haute autorité du gouvernement) se prononce définitivement en faveur de la qualité (ce à quoi ont pourvu, depuis la fin des années 70, quelques énoncés sous forme de programme, de décret et de quelques très modestes directives); il est nécessaire qu'elle sache ce dont il s'agit, qu'elle sache ce qu'il faut faire. Ce précepte d'exemplarité est de la plus grande importance parce qu'il est aussi la clé de cette forme de respect d'autrui qu'est la transparence<sup>27</sup>: non seulement la transparence entre les services concernés, désormais assurés et conscients de collaborer, entre pairs, sans encombrements hiérarchiques et territoriaux, à une oeuvre commune, appuyée, comprise et explicitée; mais aussi la transparence due à ce «client» complexe et parfois indistinct que sont les destinataires de la loi.

26. *Op. cit.*, *supra*, note 1, p. 73.

27. Olivier BERNILLON et Olivier CÉRUT, *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 25; Hervé SÉRIEYX, *loc. cit.*, *supra*, note 18, p. 204.



Second précepte: bien faire du premier coup. Cela implique au moins deux choses: que le plus grand soin soit apporté à la conception de la loi; que la personne ou, à l'occasion, l'équipe chargée de rédiger puisse et doive se sentir entièrement responsable (ce qui ne signifie pas qu'elle travaille en solitaire, au contraire) de tous les aspects de mise en forme de la loi. Aucun contrôle, aucune inspection, aucune vérification, aucune correction, hiérarchique ou non, ne peut faire mieux pour la qualité que cette responsabilité. Selon Deming encore<sup>28</sup>, il n'est guère de pire entreprise ou direction d'entreprise que celle où l'on dit: «Notre service qualité s'occupe de tous nos problèmes concernant la qualité». Par exemple, dire: «Notre linguiste s'occupe de tous nos problèmes concernant la qualité de la langue» et le traiter en somme comme un service qualité après (médiocre) production, ne peut avoir d'aussi bons résultats que s'il avait été appelé à collaborer à l'amélioration d'un texte où la qualité aurait été immédiatement recherchée.

Troisième précepte: la conformité aux «spécifications» ne permet d'atteindre qu'un niveau minimum de qualité<sup>29</sup>. Outre que le mot «spécification» ne peut être employé à toutes les sauces en français, les conséquences de ce précepte négatif ne sont pas faciles à formuler en matière de rédaction des lois, où il est pourtant au cœur de problèmes persistants et irritants. Mais il se peut en effet que les indications données par le client soient insuffisantes ou qu'étant précises, elles ne tiennent pas compte d'exigences venues d'ailleurs (car, rappelons-le, la «clientèle» des lois est singulièrement plurielle). Il se peut aussi que les spécifications aient leur source dans des normes de rédaction, dont les unes proviennent de simples façons traditionnelles, voire routinières, de faire, les autres de directives élaborées, après étude et réflexion, par des services chargés de rationaliser la rédaction dans le cadre d'hypothèses courantes. Les unes et les autres ne doivent pas être considérées comme des recettes absolues, dont l'application mécanique produirait à tout coup toute la qualité souhaitable. Ce sont des moyens, à débattre entre gens instruits, et à adopter ou à écarter, quand la qualité le commande.

---

28. *Op. cit.*, *supra*, note 1, p. 139. Voir aussi p. 78.

29. Nous adaptons ici un peu les conclusions de Gilbert STORA et Jean MONTAIGNE, *op. cit.*, *supra*, note 9, p. 224, qui écrivent par ailleurs ceci: «la qualité considérée comme la conformité à une spécification est une valeur bureaucratique; [...] elle [...] confine dans un champ d'action où [les] possibilités d'amélioration sont limitées». Edward DEMING, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 143, est encore plus sévère: il montre à l'aide d'exemples, dont l'un est d'ailleurs normatif (puisque musical), que le respect des spécifications peut conduire à des produits de mauvaise qualité ou, en tout cas, de qualité problématique ou inférieure.

Ces quelques préceptes expriment des exigences auxquelles la législation québécoise satisfait d'une façon plutôt inégale, dont il ne serait toutefois pas franc-jeu d'aller chercher l'illustration dans des lois trop anciennes ou, parmi les lois récentes, dans des cibles décidément trop faciles qui ont déjà été abondamment bombardées: par exemple, les dispositions concernant le patrimoine familial – dont défenseurs<sup>30</sup> et adversaires<sup>31</sup> de la réforme s'accordent à reconnaître qu'elles abondent en vices de conception et de formulation – ou encore les lois fiscales qui occupent une partie importante de chaque recueil annuel. Quant à ces dernières, on peut d'ailleurs faire observer que, sujet de découragement dans tous les pays, elles n'ont fort heureusement qu'une influence limitée sur les structures générales de la pensée et de l'expression juridiques<sup>32</sup>.

Mais revenons à nos préceptes. Quant au premier, ce qui frappe l'observateur extérieur qui parcourt un recueil de lois, c'est l'absence d'unité de l'expression (nous ne disons pas l'absence d'uniformité qui, elle, n'est pas un défaut, si elle traduit un effort de recherche de l'expression la plus adéquate de la volonté législative<sup>33</sup>). Même compte tenu de la nature inégalement complexe des matières réglementées, est-il possible qu'émanant du même législateur, la même année, la prose souveraine de l'article 11 de *Loi sur le ministère des Forêts*<sup>34</sup> et la prose alambiquée et maladroite de l'article 3.1 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*<sup>35</sup> ou de

30. Par ex. Jean-Pierre SENÉCAL, «La réforme québécoise instituant le patrimoine familial: la recherche d'un nouvel équilibre», dans *Conférences sur le nouveau Code civil du Québec*, Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, 1992, p. 127 et s.

31. Par ex. Germain BRIÈRE, «L'obligation alimentaire survit désormais au décès du débiteur», (1989) 20 *R.G.D.* 647.

32. Mais il faut continuer à protester, pour le principe; à protester, par exemple, contre la définition de l'action privilégiée imposable de l'art. 21.11.14 de la *Loi sur les impôts* (L.Q. 1990, c. 59, art. 23, p. 1005): une seule phrase de quelque quatre-vingts lignes. Si compliquée soit-elle, la matière réglementée rend-elle obligatoire que la langue soit ainsi mise à la torture?

33. «La qualité n'a qu'un ennemi, partout et toujours: l'uniformité»: Jean-Claude CARRIÈRE, dans son «Après lecture» de l'ouvrage de Jean-Pierre COFFE, *Au secours le goût*, Le Pré aux Clercs, Paris, 1992, p. 327; ouvrage d'un orfèvre de l'alimentation, mais qui n'est pas contredit, dans son esprit général, par celui d'un autre orfèvre, en matière d'expression juridique cette fois: Gérard CORNU, *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 1990, spécialement p. 266 et s. – C'est une faute stylistique, sans doute commise au nom d'une prétendue règle inflexible d'utilisation du présent de l'indicatif pour exprimer l'obligation, que de ne pas avoir employé le futur dans l'article 1<sup>er</sup> de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (L.Q. 1991, c. 34).

34. L.Q. 1990, c. 64.

35. L.Q. 1990, c. 80.

l'article 161 de la *Loi sur la communauté régionale de l'Outaouais*<sup>36</sup>? Il est évident que le «leadership rédactionnel» a des hauts et des bas. La transparence n'est pas non plus toujours exacte au rendez-vous. On comprend que la mise en application d'un texte aussi important que le Code de procédure pénale soulève de délicats problèmes de coordination et d'ajustement. Des techniques d'aération n'auraient cependant pas nui à la facilité de lecture de l'article 1<sup>er</sup> décrivant l'objet de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application du Code de procédure pénale*: un énorme pavé de trente-deux lignes, où l'on trébuche, sans répit jusqu'au point final, de dispositions en exceptions, de paragraphes (?) en alinéas<sup>37</sup>. Parfois, c'est un excès de généralité qui viole les lois de la transparence: ainsi, le nouvel article 180.1 du Code de procédure civile, cache dangereusement, derrière la largesse des termes employés («règle de droit dont l'application est impérative»), l'étroite spécificité de son objet<sup>38</sup>.

Bien faire du premier coup, dit le second précepte. Il existe encore de mauvaises conceptions de départ, voire prolongées, coûteuses en énergies gouvernementales et en complications humaines. Une des illustrations les plus brillantes en est la saga, au cours de la dernière douzaine d'années, des interventions législatives concernant l'adoption internationale. Il n'existe, en cette matière, que deux principes sains, qui comptent d'ailleurs au nombre des axes généraux de la théorie du droit international privé: le premier est l'efficacité *de plano* des actes juridiques relatifs à l'état des personnes; le second est qu'aucun pays, réserve faite de l'intervention défensive et exceptionnelle de l'ordre public international, ne saurait légitimement exiger des autres qu'ils poursuivent les même buts que lui par des moyens et avec des effets en tous points identiques à ceux de son propre système juridique. En matière d'adoption étrangère par des ressortissants québécois, ces principes requièrent sans doute des adaptations, commandées pour le souci d'empêcher le négoce des enfants et les situations boiteuses, mais il faut partir d'eux. Pour les avoir ignorés ou mal pesés, on a commencé par patauger dans le faux problème des adoptions simples et des adoptions plénières, pour aboutir, de retouches en repentirs, à une loi pour la Chine<sup>39</sup>, dont la rédaction sent le brico-

36. L.Q. 1990, c. 85.

37. L.Q. 1990, c. 4.

38. En fait, il s'agit d'un laborieux jeu de mots, d'allure très nominaliste, dont la portée ne se révèle qu'à la lecture du nouvel art. 8.1 C.c.B.-C. L'inconvénient est que, faisant partie d'un code et non d'une loi particulière, l'article 180.1 C.p.c. se tient très bien par lui-même et que les interprètes de la loi pourraient lui trouver des emplois inattendus et peut-être abusifs.

39. *Loi sur les adoptions d'enfants domiciliés en République populaire de Chine*, du 23 juin 1992 (P.L. 41).

lage et qui ne règle évidemment pas, de façon rationnelle, le fond de la question. Quant à la qualité formelle des lois, on a bien pu, naguère, faire intervenir en bout de piste des linguistes pour la révision des lois sur l'assurance automobile ou la protection du consommateur. Mais il était décidément trop tard: si, par leur compétence, ils ont bien pu les alléger de solécismes et d'impropriétés de vocabulaire, ils ne pouvaient plus rien pour redresser le style d'ensemble et l'organisation logique de lois dont la pratique a dû s'accommoder, toutes mal ficelées qu'elles fussent alors et qu'elles sont demeurées depuis.

Dernier précepte: l'illusion de la conformité aux «spécifications». On en prendra un seul exemple, fort simple. L'article 2 du Code de procédure pénale<sup>40</sup> prévoit que «dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par «loi», une loi ou un règlement». Cet article est conforme aux «spécifications»: le «client» avait sans doute demandé – ce qui, en matière pénale, n'est pas une demande incongrue, mais dont on peut discuter la façon d'y répondre – que l'on «bouchât tous les trous»; par ailleurs, on ne voit rien, dans l'article 2 qui pêche contre la langue, ni contre la façon convenue de rédiger ce genre de disposition. Pourtant, la qualité n'est pas atteinte: c'est que cet article est inutile. Quant à l'objet du code, la substance de l'article 2 aurait pu être incorporée en deux mots à l'article 1<sup>er</sup><sup>41</sup>. Quant aux prescriptions mêmes du Code<sup>42</sup>, l'article 2 ne paraît pas avoir permis de faire l'économie de nombreuses références aux «règlements», «au présent code», aux «règles de pratique».

Tout cela est bien négatif et, à certains égards, injuste. Mais la question n'était pas: «La rédaction des lois québécoises a-t-elle des qualités?». Elle en a, aussi nombreuses, plus nombreuses peut-être, que les défauts. Mais ceux-ci ne sont pas véniels, dans la mesure où ils proviennent encore fréquemment d'erreurs de perspective à longue portée sur l'économie générale du système juridique ou les possibilités d'organisation du discours juridique. Si les objectifs généraux de la qualité totale, un peu boutiquiers quoi qu'on en dise, ne sont guère transposables à la rédaction des lois, c'est cependant une des vertus de ses préceptes de détail que de nous forcer à nous demander les raisons pour lesquelles la rédaction législative, malgré tant d'ex-

40. L.Q. 1987, c. 96.

41. Dont le style, ou plutôt la construction, n'est pas à l'abri de tout reproche: «Le présent code s'applique à l'égard..., sauf à l'égard...»

42. Il y a beaucoup de «ceintures et bretelles» dans ce code dont le titre n'indique d'ailleurs qu'infidèlement le contenu: on y entre en effet dans des questions substantielles de preuve, de défense, de système des peines, qui dépassent ou outrepassent la procédure.

cellence technique, laisse encore à désirer; et de nous montrer, là où elle est nécessaire, le chemin de l'amélioration: l'abandon, dans toute circonstance opportune, d'une certaine façon mécanique (les spécialistes de la qualité totale diraient plus volontiers «taylorienne»<sup>43</sup>) de penser la mise en forme des volontés législatives. Encore faut-il que celles-ci laissent toujours aux rédacteurs des lois la place et le temps de la réflexion. De ce point de vue, à moins de s'abandonner à des rapides technocratiques auxquels on voudrait trouver les vertus d'un ordre nouveau<sup>44</sup>, la qualité totale est encore pour longtemps hors d'atteinte. Ce n'est pas une raison pour quitter la partie. Mais c'en est une pour que nous inscrivions ici le point final.

---

43. Voir Jean-Marie DOUCHY, *op. cit.*, *supra*, note 11, p. 16-17.

44. C'est *peut-être* la tentation de Luzius MADER, *op. cit.*, *supra*, note 19, p. 173.

