

# Histoire de la technique législative au Québec

Pierre Issalys\*

Nous célébrons ces jours-ci le cent-cinquantenaire de l'avènement, dans notre régime constitutionnel, du principe du gouvernement responsable. Cette commémoration nous invite à nous rappeler que la démocratie se conquiert, se construit, se développe, à travers notamment de grands moments historiques comme ces journées décisives de mars 1848. Pour autant, on ne doit pas oublier que le processus de consolidation et d'élargissement de la démocratie se manifeste aussi dans des événements et des institutions peut-être moins spectaculaires mais tout de même porteurs de sens.

Dans cette perspective de développement historique de la démocratie, une réflexion sur l'histoire de la législation ne paraît pas hors de propos. La démocratie ne réside-t-elle pas dans la possibilité pour un peuple de se donner à lui-même ses propres lois, de se les adresser à lui-même pour ainsi dire, au terme d'une délibération à laquelle tous et toutes peuvent prendre part? L'avènement d'un régime démocratique peut donc se lire, au moins en partie, dans l'évolution des modalités d'élaboration, d'adoption et d'expression des lois. C'est ce que je voudrais notamment faire entrevoir à propos de l'histoire de la technique législative au Québec. L'évolution observable dans les pratiques et les idées quant à la manière de rédiger et d'ordonner les lois a accompagné, me semble-t-il, l'évolution des institutions et des conceptions de la démocratie.

Je me propose donc d'abord de retracer brièvement ici l'évolution de la technique législative au Québec depuis les débuts de la

---

\* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

législation d'origine parlementaire en 1791<sup>1</sup>. Les deux siècles écoulés depuis la première séance de l'Assemblée législative du Bas-Canada se prêtent, sous cet angle, à un découpage en quatre phases, articulé sur les dates charnières que sont 1867, 1920 et 1960. La période pré-confédérative est dominée, de manière très prévisible, par le modèle britannique. La seconde période, qui se termine donc vers 1920, l'est de façon presque aussi prévisible par le modèle du droit codifié. La troisième phase, qui se prolonge jusqu'en 1960, est marquée par la tension entre deux pôles d'attraction en matière de technique législative: l'attachement à la tradition et l'insertion dans la modernité. La quatrième phase, dont il est trop tôt pour dire que nous l'avons maintenant dépassée, est celle de l'émergence et de l'affirmation d'une technique législative spécifiquement québécoise.

Tout en dressant ce tableau, je m'efforcerai d'en dégager quelques constantes, qui permettent peut-être d'apprécier la contribution de la technique législative à notre compréhension de la démocratie et de ses exigences. En particulier, je tenterai de faire ressortir le rapport entre la recherche de *transparence* et d'*unité*, qui anime l'évolution de la technique législative pendant ces deux siècles, et le progrès des institutions et des pratiques démocratiques. Cette recherche de transparence et d'unité n'est d'ailleurs pas achevée; mais elle paraît confrontée aujourd'hui à un nouvel état du monde, qui appelle au renouvellement des formes de la démocratie.

### 1. Période 1791-1867: le modèle britannique

Il n'est pas besoin de longs développements pour faire comprendre que, dès leur mise en place au Bas-Canada, les institutions parlementaires, et notamment leur activité législative, se sont situées dans un rapport de filiation directe, voire même d'imitation scrupuleusement fidèle, avec leurs modèles britanniques. On observera cependant que, selon le moment considéré, l'attraction du modèle britannique s'est exercée de manière différente.

---

1. On trouvera une étude plus fouillée de cette évolution jusqu'en 1960 dans: Pierre ISSALYS, «La rédaction législative et la réception de la technique française», p. 119-190, dans: H. Patrick GLENN (dir.), *Droit québécois et droit français: communion, autonomie, concordance*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1993; sur le XIX<sup>e</sup> siècle, voir aussi: Pierre ISSALYS, «La loi dans la culture juridique québécoise: sources et cheminement d'une idée», p. 288-326, dans: Josiane BOULAD-AYOUB, Bjarne MELKEVIK et Pierre ROBERT (dir.), *L'amour des lois*, Québec/Paris, P.U.L./L'Harmattan, 1996. Sauf exception, il ne sera fait mention ici que de sources non déjà citées dans ces deux études.

Sous le régime de l'*Acte constitutionnel* de 1791, en effet, l'effort d'émulation tend vers des institutions parlementaires anglaises déjà devenues presque mythiques: celles du début du XVII<sup>e</sup> siècle. Cette référence historique est certes invoquée avec des intentions différentes par les divers protagonistes du débat politique. C'est ainsi qu'on peut lui attribuer aussi bien la ligne politique initiale du Parti canadien que la fidélité de la technique législative à des formes ancrées dans la tradition. Ce n'est que progressivement que l'hommage rendu aux «grands ancêtres» parlementaires du XVII<sup>e</sup> siècle anglais se double du constat désabusé de la relative décadence du Parlement corrompu, aristocratique et réactionnaire dans la Grande-Bretagne de George III<sup>2</sup>.

Après 1837 et surtout – nous y revoici – après 1848, le désir d'imitation se tourne au contraire vers le parlementarisme britannique contemporain. Celui-ci est alors travaillé et finalement emporté par des courants réformateurs, porteurs d'avenir. D'où par exemple la saturation du discours politique par des idées de progrès, d'*improvement*, et l'ouverture de la technique législative au nouveau et à l'expérimentation.

Le rappel de quelques faits permettra de mettre en lumière ces deux phases d'imitation du modèle britannique, en ce qui concerne la technique législative. On peut en effet aisément démarquer le moment de la fidélité à la tradition (A) de celui de l'accompagnement dans l'innovation (B).

#### **A) La réception intégrale d'une tradition**

Pendant toute la période de l'*Acte constitutionnel*, la forme des lois du Bas-Canada reste scrupuleusement alignée sur la technique législative anglaise, elle-même remarquablement stable depuis la fin du XV<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. Ce phénomène d'imitation reconduit d'ailleurs la pratique antérieure: les ordonnances prises par le gouverneur et le Conseil législatif entre 1774 et 1791 étaient, elles aussi, largement calquées dans leur forme sur les lois anglaises<sup>4</sup>. Cette continuité laisse entrevoir que la forme de ces textes est moins liée à l'institution

2. Louis-Georges HARVEY, «The First Distinct Society: French Canada, America, and the Constitution of 1791», p. 123-144, dans: Janet AJZENSTAT (dir.), *Canadian Constitutionalism 1791-1991*, Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 1992.

3. Sir Courtenay ILBERT, *Legislative Methods and Forms*, Oxford, Clarendon Press, 1901, p. 43-50; sir William HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londres, Methuen/Sweet & Maxwell, 1938 (rééd. 1966), vol. XI, p. 364-374.

4. Avec tout de même parfois certains écarts (style direct, phrases brèves, usage d'intertitres, articles comportant plusieurs alinéas).

parlementaire proprement dite qu'à une conception du droit légiféré et du rapport qu'il entretient avec le droit coutumier fondamental. La stylisation du discours législatif renvoie à la structure classique, en droit anglais, du rapport entre *statute law* et *common law*.

Cette manière de rédiger est utilisée pour toute espèce de lois, même celles qui n'ont que peu à voir avec les droits coutumiers du Bas-Canada. Ces textes, annoncés par un titre souvent complexe qui en décrit en détail l'objet, s'ouvrent par un long préambule. Celui-ci est constitué d'un exposé des motifs et d'une clause introductive complexe, comportant elle-même notamment un rappel de l'habilitation législative conférée par l'*Acte constitutionnel* de 1791. Ce préambule enchaîne directement sur le premier article, qui n'est pas numéroté. Les autres articles, numérotés en chiffres romains, sont les seules divisions du texte<sup>5</sup>. Chacun d'eux est formé d'un texte continu, comportant une ou plusieurs phrases; dans un cas comme dans l'autre, l'enchaînement se fait par la conjonction «et» (parfois «pourvu que») faisant suite au point-virgule ou au point. L'impression d'entassement des idées est encore accentuée par des tournures surchargées de précautions minutieuses, dignes d'un acte notarié («ledit», «comme susdit», «tout et chaque tel», répétition et synonymies, dédoublement du singulier par le pluriel et – parfois – du masculin par le féminin).

Dans cette phase initiale, la législation se présente donc comme une accumulation (près de 1 000 textes, dont 850 lois publiques, jusqu'en 1836) de documents essentiellement destinés à l'appareil bureaucratique, judiciaire et militaire et à ses collaborateurs juristes<sup>6</sup>. Elle se moule scrupuleusement, pendant toute la période, dans les formes canoniques suivies depuis plusieurs siècles dans la législation britannique. Si l'Assemblée s'avise parfois de projeter dans le langage législatif l'image qu'elle veut donner d'elle-même comme héritière des Parlements des Stuarts<sup>7</sup>, le verrouillage des institutions par l'oligarchie bureaucrate maintient la technique législative à l'abri de toute contamination par le discours polémique, philoso-

5. À cette époque, au Bas-Canada comme en Grande-Bretagne, numéros d'article et notes marginales étaient ajoutés après coup au texte par l'éditeur des lois.

6. Sur la publicité des lois à cette époque, voir: *Acte qui pourvoit à la Publication de certaines Lois [...]*, S.B.C. 1794, c. 1; *Acte pour la plus ample publication de certains Actes du Parlement Provincial*, S.B.C. 1803 (2<sup>e</sup> sess.), c. 4; *Acte pour pourvoir à une Distribution plus certaine et plus expéditive des Actes imprimés de la Législature de cette Province*, S.B.C. 1829, c. 21, remplacé par S.B.C. 1832, c. 33. La loi de 1803 prescrit la lecture publique des lois par les ministres du culte. Le taux d'alphabétisation passe de 16 % environ vers 1790 à 26 % environ vers 1837.

7. Voir par ex.: *Acte pour le secours de certaines Paroisses en détresse*, S.B.C. 1817, c. 2, Préambule: «Nous, les Fidèles et loyaux Sujets de Sa Majesté, les Communes du Bas-Canada assemblées en Parlement Provincial...».

phique puis républicain, qui caractérise le mouvement vers la démocratie pendant cette première phase.

### **B) L'ouverture à l'innovation**

Pendant les premières décennies du long règne (1837-1901) de Victoria, accèdent au pouvoir, au Canada comme en Grande-Bretagne, les représentants du libéralisme économique et politique. De ce fait, sont mises sur la touche les forces plus radicales, aspirant à une démocratie citoyenne, sensible aux intérêts et aux valeurs de l'ensemble du peuple (Patriotes républicains, puis Rouges, au Bas-Canada; Chartistes, radicaux et socialistes en Grande-Bretagne). Après 1832 en Grande-Bretagne, 1838 au Canada, les réformes politiques, économiques et sociales sont donc conduites par les tenants du libéralisme. Pour eux, le progrès des sociétés s'exprime d'abord sur le plan du développement économique et commercial, et n'exclut pas le maintien d'une hiérarchie sociale et politique fondée sur la propriété. Les courants plus radicaux ne sont cependant pas totalement privés d'influence et exercent, aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur de l'appareil politique et bureaucratique, une pression dans le sens d'une plus large démocratie. Cette conjoncture se traduit notamment par l'évolution de la technique législative.

La technique traditionnelle est en effet mise en cause. Libéraux et radicaux s'accordent à dire qu'un droit légiféré dont le caractère éclaté, compliqué et inaccessible réserve la compréhension aux seuls initiés ne procure qu'une sécurité juridique factice. Le propriétaire ou le citoyen doit être en mesure de comprendre de manière plus immédiate ce que le législateur attend de lui. Les modes d'expression du droit hérités de l'époque féodale paraissent aussi inadaptés à la démocratie libérale ou républicaine que les institutions de la féodalité elles-mêmes le sont à l'économie marchande du capitalisme. Diverses influences cumulent leurs effets dans ce sens au Canada-Uni.

Ces influences sont principalement d'origine britannique. Celle de Jeremy Bentham (1748-1832) doit être évoquée d'abord. Dès les années 1776-1778, Bentham formule une critique du droit jurisprudentiel et de la technique législative anglaise<sup>8</sup>. En complète rupture

---

8. Alors que dans son commentaire de l'oeuvre de Blackstone, Bentham met en cause la méthode du *common law* (*A Fragment on Government* (1776), éd. J.H. Burns, et H.L.A. HART, dans *Collected Works of Jeremy Bentham*, Londres, Athlone Press, 1977), c'est à la technique législative anglaise qu'il s'en prend dans *A View of the Hard Labour Bill* (1778), éd. J. Bowring, *Works of Jeremy Bentham* (1838), rééd. New York, Russell & Russell, 1962, vol. IV, p. 1-36.

avec la conception de la loi inhérente au système de common law, il consacre une grande partie de ses écrits à promouvoir l'idée d'un «corps complet de législation»<sup>9</sup>. Longtemps marginal dans son propre pays, il acquiert cependant une notoriété internationale, en Europe et dans les Amériques, à partir de 1802<sup>10</sup>. Pendant les vingt dernières années de sa vie, tout en continuant à rédiger d'ambitieux travaux sur la systématisation du droit et la technique législative, il fait cause commune avec les Radicaux britanniques et préconise notamment le suffrage universel masculin<sup>11</sup>. C'est à cette époque que Bentham rédige un ouvrage précisément consacré à la «nomographie», c'est-à-dire à la rédaction des lois, ouvrage qui ne sera publié qu'après sa mort<sup>12</sup>.

Un vaste réseau de relations assure la diffusion des idées de Bentham dans tout le XIX<sup>e</sup> siècle britannique. En font notamment partie, pour ce qui est de la technique législative, deux «juristes de l'État». Le premier est Arthur Symonds, qui est secrétaire du ministre du Commerce dans le gouvernement libéral de lord Grey lorsqu'il publie en 1835 *Mechanics of Law-Making*<sup>13</sup>. Le second est George Coode (1807-1869), l'un des principaux concepteurs et responsables de la réforme de l'assistance publique en Angleterre après 1834, qui publie en 1845 *On Legislative Expression, or The Language of the Written Law*<sup>14</sup>. Leurs travaux, comme ceux de Bentham, procèdent de

- 
9. Voir notamment: Jeremy BENTHAM, *Traité de législation civile et pénale* (1802), p. 1, dans: *Oeuvres*, Aalen, Scientia Verlag, 1969, t. 1. Pour une analyse, voir: Jacques VANDERLINDEN, «Code et codification dans la pensée de Jeremy Bentham», (1964) 32 *Rev. d'hist. du dr.* 45-78.
  10. Ainsi, la bibliothèque de l'Assemblée législative du Bas-Canada fait l'acquisition des principaux ouvrages de Bentham, entre 1802 et 1842 (renseignements communiqués par M. Gilles Gallichan).
  11. Voir: Elie HALÉVY, *La formation du radicalisme philosophique* (1901-1904), rééd. Paris, P.U.F., 1995, notamment t. I, p. 95-110 et t. III, p. 125-141 et 180-196. Également: C.B. Roylance KENT, *The English Radicals – An Historical Sketch* (1899), rééd. New York, Burt Franklin, 1971, p. 167-193.
  12. *On Nomography* (1838, rédigé entre 1811 et 1831), éd. J. Bowring, *supra*, note 8, vol. III, p. 231-285; sur cet ouvrage, voir: Daniel JACOBY, «La composition des lois», (1980) 40 *R. du B.* 3.
  13. Londres, Edward Churton, 1835. Le ministre n'était autre que Charles Poulett Thomson, futur lord Sydenham et gouverneur général du Canada, charge dans laquelle il se révélera un énergique promoteur de lois et de réformes administratives; voir: Ian RADFORTH, «Sydenham and Utilitarian Reform», p. 64, dans: Allan GREER et Ian RADFORTH (dir.), *Colonial Leviathan: State Formation in Mid-Nineteenth Century Canada*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1992, et J.E. HODGETTS, *Pioneer Public Service: An Administrative History of The United Canadas, 1841-1867*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1955, ch. III.
  14. Londres, Thomas Turpin, 1845, rééd. 1852. Voir sur Coode: S.E. FINER, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, Londres, Methuen, 1952 (réimpr. 1980), p. 120, 194, 244 et 257 et s.

l'idée, de plus en plus largement admise, que le *statute law* peut être utilisé, de manière volontariste, comme instrument de transformation sociale<sup>15</sup>. Ce changement de vocation implique cependant que le droit légiféré se plie, dans sa conception d'ensemble et dans ses modalités d'expression, à une logique rigoureuse, à une démarche d'inspiration scientifique<sup>16</sup>. L'un des aspects de cette nouvelle conception du rôle et de la forme des lois sera la création d'emplois de légistes professionnels permanents au service du gouvernement britannique<sup>17</sup>.

D'autres influences s'exercent au Bas-Canada en faveur d'une rationalisation du droit légiféré et notamment de la technique législative. D'une part, le mouvement observable aux États-Unis en faveur de la codification du droit montre que le développement et la rédaction méthodique de la législation ont partie liée avec la mise en place d'un droit à la fois national, rationnel, accessible, et adapté à l'expansion du capitalisme. D'autre part, l'évolution du droit français alimente sur deux plans la transformation des sources du droit au Bas-Canada. D'abord, et principalement, l'exemple et le succès du Code Napoléon paraissent indiquer la voie à suivre, quant au fond du droit et à la forme de la loi, au moins pour ce qui concerne le secteur «propriété et droits civils». Ensuite, et secondairement, le développement de la législation extra-codale en France y fait naître chez certains, comme en Grande-Bretagne, l'aspiration à une technique législative rigoureuse, précise, efficace. Un auteur français de second plan, Gustave Rousset, attire l'attention au Bas-Canada<sup>18</sup>.

Ces diverses influences tendent toutes à axer le travail technique de rédaction et d'ordonnement des lois sur des impératifs de transparence et d'unité. Il s'agit d'une part, en dépouillant le lan-

- 
15. Karl POLANYI, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957, p. 119-121, 139-140.
  16. Cyprien BLAMIRE, «Bentham et Dumont», p. 11 dans: Kevin MULLIGAN et Robert ROTH (dir.), *Regards sur Bentham et l'utilitarisme*, Genève, Droz, 1993, p. 19-21; Dean ALFANGE, «Jeremy Bentham and the Codification of Law», (1969) 55 *Cornell L. Rev.* 58, 71; Terry DiFILIPPO, «Jeremy Bentham's Codification Proposals and Some Remarks on Their Place in History», (1972) 22 *Buffalo L. Rev.* 239, 243-244.
  17. Frederick BOWERS, «Victorian Reforms in Legislative Drafting», (1980) 48 *Rev. d'hist. du dr.* 329-348; cet article analyse les ouvrages de Bentham, Symonds et Coode. Deux titulaires de l'emploi de *Parliamentary Counsel* produiront plus tard d'autres classiques de la technique législative anglaise: Sir Henry THRING, *Practical Legislation* (1875), rééd. Toronto, George Morang, 1902, et sir Courtenay ILBERT, *Legislative Methods and Forms*, *op. cit.*, note 3.
  18. (1823-apr. 1895). Rédacteur de législation criminelle, puis magistrat en Provence à compter de 1871; ses propositions de «rédaction rationnelle» comportaient un formalisme rigoureux, peu en accord avec la souplesse stylistique de la technique législative française.

gage législatif de ses ornements, raffinements, précautions et autres archaïsmes, de le rapprocher de son essence: l'expression d'un commandement adressé par le corps social à chacun de ses membres. Même ceux qui estiment indispensable l'intervention, entre la loi et le peuple, des professionnels du droit souhaitent que les textes présentent à ces derniers un maximum de lisibilité, de rationalité et de certitude. D'autre part, il s'agit, par la rédaction des textes, de renforcer l'unité du système juridique. Tandis que l'avènement du principe de gouvernement responsable place le Parlement au centre du système politique, la loi tend à se placer au centre du système juridique. Ce mouvement d'unification du droit autour de la loi se prolonge, à l'intérieur du droit légiféré, par un souci d'uniformité et de systématisation, dans la forme et la présentation des textes législatifs. Sur ces deux plans, la période 1837-1867 est marquée par une série de réalisations.

La plus notable est sans doute l'adoption, en 1849, d'une *Loi d'interprétation* des lois du Canada-Uni<sup>19</sup>. Un prototype d'une loi de ce genre avait été adopté dans le Haut-Canada en 1837<sup>20</sup>, deux ans après que Symonds en ait fait la proposition dans son ouvrage<sup>21</sup>. Le Parlement impérial lui-même se dotera d'un texte semblable en 1850, à l'initiative de lord Brougham (1778-1868), infatigable promoteur des réformes en matière de technique législative<sup>22</sup>. L'intérêt premier de la *Loi d'interprétation* canadienne est d'alléger et de simplifier le langage des lois en normalisant l'emploi d'un certain nombre d'expressions et en fixant certaines conventions de langage. La seconde vocation du texte dépasse la stricte technique législative: il s'agit d'affirmer la souveraineté du Parlement en prescrivant à l'interprète des lois de concourir à la réalisation des objectifs visés par le législateur – plutôt que d'y mettre obstacle par une lecture indûment restrictive, sous couleur de fidélité à la lettre du texte<sup>23</sup>.

19. *Acte pour donner une interprétation législative à certains mots employés dans les actes du Parlement, pour se dispenser de la répétition de certaines dispositions et expressions, pour constater la date et le jour où ils prendront effet, et pour d'autres fins*, S.C. 1849, c. 10.

20. *An Act to supply by a general law certain forms of enactment in common use, which may render it unnecessary to repeat the same in Acts to be hereinafter passed*, S.U.C. 1837 (1<sup>st</sup> sess.), c. 14.

21. Arthur SYMONDS, *op. cit.*, note 13, p. 162 et 337-366 («Suggestions for a Statute of Directions and Constructions»).

22. *An Act for shortening the Language used in Acts of Parliament*, 13-14 Vict., c. 21.

23. L'actuel art. 41 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, descend en ligne directe de l'art. 5, par. 28<sup>e</sup>, de la loi de 1849.



La seconde réalisation notable est la mise en ordre du corpus législatif, par une opération en trois temps: compilation, élagage, classement méthodique. Des précédents, ailleurs en Amérique du Nord, avaient montré la voie<sup>24</sup>. Un premier travail de refonte, portant sur la législation bas-canadienne jusqu'en 1840, est réalisé en 1845<sup>25</sup>. Conçu comme essentiellement technique, il est confié à des juristes experts, et non à des parlementaires en activité; le résultat n'a pas de valeur légale, n'ayant pas fait l'objet d'une adoption par le Parlement. Son principal mérite est de proposer un classement des textes par grands secteurs du droit. Cette idée sera reprise, avec plus de méthode, dans les refontes générales suivantes, effectuées en 1859 et 1861<sup>26</sup>. Ainsi prend naissance une pratique de refonte générale et périodique de la législation, qui a subsisté au Québec jusqu'en 1977. Dans le contexte de l'époque, la refonte renforce l'unité et la transparence d'un corpus législatif alors en pleine expansion: plus de 1700 lois publiques sont adoptées sous les régimes du Conseil spécial et de l'Union<sup>27</sup>.

La troisième réalisation témoigne encore de la conviction, présente chez de nombreux contemporains, que la conduite du changement économique et social exigeait le perfectionnement technique de l'outil législatif. Un *Acte pour modifier la rédaction des Statuts provinciaux*<sup>28</sup> est adopté en 1855 à l'initiative de Loranger (1823-1885), alors député de Laprairie et dont on aura l'occasion de reparler. Cette loi intervient de manière plus impérieuse que la loi de 1849 sur le terrain de la technique législative, notamment pour abrégier la formule introductive des lois, régulariser l'emploi des préambules, consacrer l'article comme unité isolable du texte, et prescrire que chaque article soit rédigé de manière «succincte et énonciative»<sup>29</sup>.

---

24. Voir: Desmond H. BROWN, *The Genesis of the Canadian Criminal Code of 1892*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1989, ch. 4.

25. *Actes et ordonnances révisés du Bas-Canada*, Montréal, Derbishire et Desbarrats, 1845.

26. *Statuts refondus du Canada*, 1859; *Consolidated Statutes for Upper Canada*, 1859; *Statuts refondus pour le Bas-Canada*, 1861.

27. Le nombre des lois d'intérêt privé adoptées pendant la même période étant à peu près du même ordre, on peut constater que le phénomène d'«inflation législative» n'est pas particulier à l'époque actuelle. Pendant les législatures réformistes de 1848-1857, la cadence moyenne atteignit 177 textes (dont 85 lois publiques) par session.

28. S.C. 1855, c. 88.

29. Cette directive de style, d'inspiration éminemment benthamienne, subsiste dans la *Loi d'interprétation fédérale* (L.R.C. (1985), c. I-24, et modif. art. 4(2)); elle a été supprimée dans la loi québécoise en 1982.

Quatrièmement, la période de l'Union est celle de la codification du droit privé fondamental du Bas-Canada. Certains aspects de cet événement intéressent directement la technique législative. La décision de recourir à la codification, en 1857, est en elle-même significative. Elle indique une adhésion à la thèse selon laquelle il s'agit là sinon d'une forme supérieure de droit, du moins d'une forme particulièrement achevée et «performante» d'ordre juridique, adaptée aussi bien à une économie marchande, soucieuse de certitude et d'uniformité des règles, qu'à un peuple de citoyens instruits et actifs, aspirant à trouver dans les lois qu'il se donne l'expression de la morale publique. Les deux sensibilités – libérale et républicaine – du courant démocrate y trouvaient donc leur compte. Autre aspect notable de l'opération, le législateur s'est préoccupé dès le départ de la qualité formelle de ses résultats, puisqu'il a prescrit aux codificateurs de s'inspirer autant que faire se pouvait du plan et de la rédaction du Code Napoléon<sup>30</sup>. Tout en se conformant très largement à cette directive, les rédacteurs du Code civil du Bas-Canada ont toutefois jugé utile de faire participer ce texte à l'effort de transparence et d'unification de l'ensemble du droit légiféré, en y faisant figurer un titre préliminaire de portée générale<sup>31</sup>. Ils esquissaient ainsi un mouvement vers la prééminence du Code civil par rapport aux autres lois – démarche unitaire qu'il reviendra à la période suivante de développer. Enfin, il convient de noter, à propos des rédacteurs du Code de 1866, leur double qualité de juristes experts et de politiques chevronnés. À la différence du travail essentiellement technique associé à une refonte de la législation, le travail de codification, quoique particulièrement exigeant sur le plan technique, engage le fond du droit et paraissait donc appeler la caution d'une légitimité politique au moins indirecte<sup>32</sup>. On discerne ici, en filigrane, la problématique du rapport entre techniciens et politiques, en matière de technique législative; cette problématique dominera les deux périodes suivantes.

Un cinquième aspect de la pratique législative de l'Union mérite une mention. Il s'agit du recours assez fréquent à la législation expérimentale, c'est-à-dire à la mise à l'essai d'un texte législatif, pour un temps prédéterminé. Les législateurs de l'Union ont eu notamment

---

30. *Acte pour pourvoir à la codification des lois du Bas-Canada qui se rapportent aux matières civiles et à la procédure*, S.C. 1857, c. 43, art. 7.

31. «De la promulgation, de la distribution, de l'effet, de l'application, de l'interprétation et de l'exécution des lois en général» (art. 1 à 17); ces dispositions s'inspireraient notamment du projet de Code civil des Français et reproduisaient certaines règles de la *Loi d'interprétation*.

32. Voir: Brian YOUNG, *The Politics of Codification*, Montréal/Kingston, McGill/Queen's Univ. Press, 1994.

recours à ce procédé dans les champs nouveaux du droit public et commercial<sup>33</sup>.

Sous l'effet combiné d'influences intellectuelles extérieures et de mouvements internes sur les plans social, économique et politique, la technique législative en usage au Bas-Canada subit donc une importante évolution. Sans pour autant rompre la filiation britannique, ni remettre en cause l'ensemble des caractéristiques formelles du style législatif anglais, elle tend à manifester, par un langage plus transparent et une organisation plus unitaire, l'idée que la souveraineté parlementaire renvoie, en partie et implicitement, à la souveraineté populaire. Par ses attaches et ses audaces, elle esquisse déjà la suite du parcours historique.

## 2. Période 1867-1920: le modèle du droit codifié

Ce n'est qu'à compter de 1867 qu'on peut, à proprement parler, évoquer une technique législative québécoise. L'entrée en vigueur du Code civil et l'installation, pour la première fois, d'un Pouvoir législatif contrôlé par le corps électoral québécois et notamment par sa majorité francophone, créent les conditions dans lesquelles cette technique va d'abord chercher à prendre forme. Ces deux phénomènes – la codification du droit privé et l'existence d'un Parlement autonome – vont être consacrés comme la double expression d'une stabilisation de l'ordre politique, économique et social. Contrairement à la période précédente, celle-ci n'est pas marquée par un mouvement, d'abord contrarié puis accéléré, vers l'instauration d'une démocratie de type libéral: elle est plutôt un temps de consolidation, tout au plus de parachèvement, et souvent de défense, d'un ordre de chose acquis. C'est dans cette recherche de stabilité du système juridique que la technique législative cherche maintenant à s'insérer.

La contribution de la technique législative prend appui sur le modèle du droit codifié. Ce modèle, tel qu'il a été appliqué au droit privé, se trouve bientôt investi d'une valeur de symbole. Il en vient à exprimer l'essence de l'identité propre du droit québécois. Une double

---

33. Voir par ex.: *Acte pour abroger certaines ordonnances y mentionnées, et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'Autorités Locales et Municipales dans le Bas-Canada*, S.C. 1844-1845, c. 40, préambule et art. 63; *Acte pour continuer et amender les Lois de Banqueroute maintenant en force en cette Province*, S.C. 1846, c. 30, préambule et art. 1; *Acte pour pourvoir à l'Administration des Douanes et des Matières qui ont rapport à la Perception du Revenu Provincial*, S.C. 1844-1845, c. 4, art. 24; *Acte pour mieux régler et administrer le pénitencier provincial*, S.C. 1851, c. 2, art. 47.

stratégie, offensive et défensive, se dessine alors autour de ce modèle. Dans une perspective de promotion, on tente de généraliser la technique de la codification à l'ensemble du droit «provincial» (A). Dans une perspective de protection, certains s'efforcent de défendre le modèle du droit codifié contre une pratique législative qui paraît s'en écarter (B). Les enjeux de cette double stratégie se situent, en dernière analyse, sur le plan de la symbolique politique et du compromis social qu'exprime la codification du droit privé; mais ils englobent aussi la question de la transparence et de l'unité du droit.

### **A) La promotion du droit codifié**

Dans la foulée de la codification du droit privé, on pouvait escompter que le législateur québécois poursuive activement une politique de codification. Une telle entreprise répondait au projet benthamien de construction méthodique d'un système de droit exhaustif et raisonné. Elle exprimait aussi le désir de cimenter l'acquis, de clore le temps des expérimentations et des réformes. De fait, une telle politique s'esquisse avec le *Code municipal* de 1870<sup>34</sup> ou le modeste et peu durable *Code du notariat* de 1883<sup>35</sup>. On ne peut guère voir dans ces textes, cependant, des manifestations très convaincantes de la spécificité ou du niveau technique avancé de la législation québécoise. La reproduction du modèle du droit codifié aurait supposé, de la part des parlementaires, une disposition à s'en remettre aux techniciens du droit pour élaborer des projets; une telle attitude n'était cependant guère conciliable avec la montée en puissance du Parlement, et notamment de la chambre élective, pendant les premières décennies du régime de 1867. Malgré cet obstacle, d'autres initiatives témoignent de l'attrait que présentait alors le modèle du droit codifié.

La première de ces initiatives vise à constituer le Code civil (et, dans son sillage, le Code de procédure civile) en «loi prépondérante». Faisant droit, avec quelque retard, à un vœu exprimé par les codificateurs, la nouvelle *Loi d'interprétation* de 1868 exige en effet qu'une loi ne puisse écarter l'application des dispositions du Code que si elle le prévoit expressément<sup>36</sup>. Cette exigence technique signifie, au premier degré, que le Code bénéficie d'une supériorité hiérarchique par rapport à la législation «ordinaire». Mais on y décèle au second plan l'affirmation de la supériorité qualitative du droit codifié sur le droit «simplement» légiféré; du droit des techniciens sur celui des politi-

34. S.Q. 1870, c. 68.

35. S.Q. 1883, c. 32.

36. *Acte concernant l'interprétation des Statuts de cette Province*, S.Q. 1868, c. 7, art. 10.

ciens; d'un art législatif mis au service d'une philosophie sociale et d'un compromis entre groupes sociaux dominants sur une «simple» technique législative trop sensible à l'opportunisme politique et aux passions et revendications populaires. Le sort étrange de ce texte – oublié lors de la refonte générale des lois en 1888 – est peut-être un signe de ce que ses implications profondes, au-delà de sa portée technique immédiate, ne correspondaient pas à la dynamique institutionnelle du moment.

La seconde initiative tendant à promouvoir le modèle du droit codifié est précisément cette refonte générale de 1888<sup>37</sup>. En effet, celle-ci se présente comme rien de moins qu'une codification de l'ensemble du droit légiféré. Son promoteur et maître d'oeuvre, l'énergique et tenace Loranger, propose en effet de faire entrer toute la législation extra-codale relevant de la «législature de Québec» dans le cadre unifié, systématique et cohérent d'un code. Contrainte par les limites découlant du partage fédératif des compétences, l'unité de cet ensemble a forcément quelque chose d'artificiel. Il aurait fallu pour la renforcer, au-delà d'un classement méthodique des textes, certes méritoire, se livrer à un travail de réécriture. Faute de temps, des pouvoirs et des moyens nécessaires, Loranger ne pousse pas l'entreprise aussi loin. Le résultat, d'aspect assez semblable à celui obtenu par les législateurs d'États américains, prend la forme d'une suite continue d'articles, répartis en un titre préliminaire formé par la *Loi d'interprétation* et douze titres rassemblant chacun un secteur de la législation de l'époque (par ex. «De l'instruction publique» ou «Des corps municipaux, compagnies, sociétés et clubs»), sauf le dernier qui regroupe les modifications aux trois codes. Malgré cette présentation, l'«effet de codification» demeure superficiel. Il n'a d'ailleurs pu subsister qu'à peine 40 ans: le renouvellement incessant de ce «corps complet de législation» accuse très vite les faiblesses de ce projet, peut-être déjà trop ambitieux lors de sa conception. Le modèle du droit codifié n'a pu répondre à la visée unitaire et au souci de transparence dont on l'avait chargé pour l'ensemble de la législation. Au moment même où l'on envisageait d'en promouvoir l'expansion, il fallait songer à en protéger le noyau.

### ***B) La défense du droit codifié***

Très tôt après 1867, il apparaît aux yeux d'un certain nombre de juristes que le modèle du droit codifié est menacé. L'aspiration à l'unité du droit, dont les codes sont porteurs, se voit compromise à la

---

37. *Statuts Refondus de la Province de Québec*, 1888.

fois par la multiplication des «mises au point» dont ils font l'objet, et par la croissance de la législation spéciale en marge ou en contravention des codes. Ces évolutions ne sont absolument pas propres au Québec: on les observe à cette époque dans tous les États où se développe le capitalisme industriel. Au Québec comme ailleurs, elles suscitent l'inquiétude ou l'hostilité de nombreux techniciens du droit, qui restent attachés au modèle désormais classique du droit codifié, unitaire, concentré, et lié au compromis idéologique entre conservatisme social et libéralisme économique. En réaction, ces techniciens cherchent à préserver l'intégrité du droit codifié, et à freiner l'expansionnisme du droit légiféré «ordinaire» tout en le disciplinant par l'imposition d'une technique législative rigoureuse. Un clivage se confirme ainsi, dans les milieux qui exercent la maîtrise de l'appareil juridique, entre techniciens et politiques. Les techniciens, soucieux d'unité, de continuité et de méthode, revendiquent, au nom du droit, un droit de regard sur la production des lois. Invoquant assez vaguement des institutions étrangères, plusieurs juristes de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle québécois mettent en circulation l'idée d'un organe-conseil du Parlement, chargé de filtrer les initiatives législatives en vue de préserver l'unité et la qualité du droit légiféré. L'un d'eux mérite ici une mention: il s'agit de Paul-Ernest Smith (1852-1920), auteur d'un *Essai sur la rédaction des lois*<sup>38</sup>. Peu original, puisqu'il se compose essentiellement d'emprunts à Coode, Rousset et Loranger, ce livre a le mérite d'exprimer les préoccupations des juristes de l'époque. S'il souscrit au projet des «techniciens» de faire assister le Parlement par une commission permanente de juristes, il se rapproche du point de vue des «politiques» par son peu d'enthousiasme pour la codification, ses vœux se tournant plutôt vers l'emploi d'une technique législative plus rigoureuse et «scientifique» dans la rédaction des lois ordinaires.

Dans la mesure où ces vœux sont entendus, ils ne se traduisent que par une reconduction des procédés élaborés à la fin de la période précédente. La législation québécoise met beaucoup de temps à se détacher de la technique législative d'inspiration britannique, dans sa version allégée et modernisée par la pratique législative de l'Union. Pour un ensemble de raisons, le vocabulaire des lois, en particulier, mais aussi leur conception et leur structure, restent tributaires de sources anglo-saxonnes. D'où une seconde menace, dirigée

---

38. Québec, Côté, 1878. Paul-Ernest Smith est le second de ce nom. Son père (1829-1914) occupe divers emplois, notamment celui de greffier adjoint, auprès des Assemblées législatives du Canada-Uni et du Québec. Le fils, notre auteur, après avoir exercé quelques années comme avocat, entre au service du greffier en loi de l'Assemblée législative en 1877-1879, puis passe huit ans chez les Jésuites, et termine sa carrière comme enseignant.

cette fois contre la transparence de la législation québécoise, et liée à la persistance – voire à l’expansion – d’un large secteur imperméable aux caractéristiques et aux formes d’un droit d’inspiration francophone. C’est sur ce terrain linguistique que va se développer, au début du XX<sup>e</sup> siècle, un mouvement de francisation du droit légiféré, qu’anime la Société du parler français, fondée en 1902. Il s’agit d’un groupe d’intellectuels et de notables d’esprit conservateur, parmi lesquels quelques juristes sont particulièrement actifs: Evariste Prince (1851-1923), Louis-Philippe Geoffrion (1875-1942) et surtout Adjutor Rivard (1868-1945). Le 1<sup>er</sup> Congrès de la langue française, à Québec en 1912, fournit une tribune à ceux qui voient dans la technique législative un enjeu culturel; comme l’affirme nettement Prince dans son intervention, il ne suffit plus de défendre le modèle du droit codifié sur le terrain où il est assiégé: «La loi, les statuts, voilà le champ à déblayer, si nous voulons donner une teinte française à notre droit»<sup>39</sup>. Reformulée en ces termes, la problématique de la transparence et de l’unité du droit légiféré se trouve liée à celle du nationalisme québécois, dont elle suit l’évolution au cours de la période suivante.

### 3. Période 1920-1960: tradition et modernité

Il est devenu banal de rappeler à quel point, entre 1920 et 1960, la société québécoise est traversée, en dépit d’un unanimisme de façade et de la stabilité des institutions, par de très fortes tensions. Entre le moment où le Québec devient majoritairement urbain, en 1920, et celui où s’engage, en 1960, la «Révolution tranquille», l’attachement à la tradition et l’aspiration à la modernité n’ont pas cessé de travailler de manière sourde et complexe la société québécoise et ses institutions. La technique législative, il est frappant de le constater, n’échappe pas aux tiraillements et aux débats qui marquent cette époque. Les pratiques et les discours en matière de législation reflètent ces tensions. Les idéaux d’unité et de transparence, de même que la concurrence entre techniciens et politiques ou le clivage entre ceux qui voient la loi comme une expression de la culture et ceux qui la vivent comme un instrument de gouverne sociale, sont remis en lumière et réinterprétés. À l’arrière-plan se profilent, avec plus de netteté qu’à aucun moment depuis les années 1840-1850, des enjeux tenant à la conception de la démocratie.

La polarisation entre tradition et modernité s’observe aussi bien sur le plan de la pratique législative, qui se remet à évoluer beaucoup

---

39. *Premier Congrès de la langue française au Canada – Compte-rendu*, Québec, l’Action sociale, 1913, p. 491.

plus rapidement que dans la période précédente (A), que sur le plan de la réflexion et de la critique, plus abondantes et nuancées, à propos du phénomène législatif et de ses aspects techniques (B).

#### ***A) L'évolution de la pratique législative***

La législation québécoise connaît pendant cette période de notables transformations, qui concernent à la fois son volume, sa nature et sa forme. Le nombre des lois est en croissance très marquée par rapport à la période précédente. Ce phénomène présente toutefois un caractère très différent selon le moment considéré. Jusqu'en 1940 se manifeste en effet l'interventionnisme croissant du législateur, sous la forme de lois publiques dont l'initiative est de plus en plus concentrée entre les mains du gouvernement. Après cette date, au contraire, c'est le phénomène de la législation d'intérêt privé qui domine la production de textes nouveaux; l'interventionnisme de l'État québécois est alors limité, d'abord par les pouvoirs exceptionnels du gouvernement fédéral pendant la guerre, puis par les conceptions politiques et économiques des gouvernements Duplessis.

Sur l'ensemble de la période, cependant, se confirme la centralisation de plus en plus nette de la conception et de la rédaction des lois publiques entre les mains du Premier ministre et de ses collaborateurs immédiats, parmi lesquels figurent, depuis la fin de la période précédente, un certain nombre de juristes spécialisés. Avec un certain retard se manifeste en cela, de nouveau, la force d'attraction des pratiques ayant cours en Grande-Bretagne. Ce phénomène de concentration entraîne le déclin, puis la quasi-disparition, de l'initiative parlementaire en matière de lois publiques. Il favorise par contre l'uniformité et la cohérence de la technique législative, et donc en principe l'unité du droit légiféré.

La tendance à l'uniformité se fait plus nettement sentir à partir de 1936. Elle donne notamment lieu à l'élimination graduelle d'un certain nombre d'anglicismes et de procédés de rédaction calqués sur l'usage anglais. Les verbes au futur, les tournures passives, les articles longs, compacts et complexes, les titres descriptifs cessent de caractériser systématiquement le langage législatif. Par un processus à peine sensible, tant il est diffus sur l'ensemble de la période, la forme des textes s'allège, l'expression devient plus claire, la correction linguistique se raffermie.

C'est donc plutôt sur le terrain de la transparence des textes que cette période marque des points; sur celui de l'unité de la législation,



les refontes générales de 1925 et 1941 se situent au contraire en retrait par rapport à l'approche méthodique de Loranger, et ne parviennent pas à reporter sur l'ensemble des lois refondues les progrès stylistiques réalisés dans les lois récentes. La symbiose entre dirigeants politiques et techniciens de la rédaction, qui permet ces progrès, ne se réalise pas lors des deux opérations de refonte. Des techniciens soucieux de correction linguistique et d'aménagement méthodique des lois – Louis-Philippe Geoffrion en 1919, Louis-Joseph de La Durantaye en 1937 – sont certes invités à y collaborer. Mais ils sont ensuite écartés, et le résultat se résume à la mise à jour du corpus législatif, devenu de plus en plus lourd (277 textes en 1925, 343 en 1941).

Comme le montre le sort de ces deux refontes générales, mais aussi l'ensemble de la pratique législative pendant cette période, la tension entre les préoccupations des techniciens et les impératifs des politiques, en matière de technique législative, s'est résolue en faveur de ces derniers. En cela, l'époque n'a fait que confirmer la tendance déjà perceptible dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais cette fois, les politiques n'ont pas été absolument sourds aux arguments des techniciens: en s'attachant le concours de certains d'entre eux à titre de spécialistes, ils ont posé les termes d'une collaboration possible et ont permis certains progrès dans le sens d'une plus grande transparence du langage législatif. Vue sous cet angle, l'évolution de la pratique législative pendant la période 1920-1960 témoigne de certaines avancées d'une conception plus moderne de la technique législative, à l'encontre de la tradition. Avancées sur deux fronts, puisqu'en même temps qu'on abandonne certaines formes caractéristiques de la technique anglo-saxonne, on ignore l'appel de tout un courant doctrinal à «remonter aux sources» de la tradition juridique française. En effet, l'évolution des discours sur la technique législative pendant cette période est marquée par le développement, puis le reflux, d'un courant traditionaliste.

### ***B) Le parcours de la réflexion***

Pendant la première moitié de la période, correspondant, on l'a vu, à une phase d'expansion de la législation publique, une partie de la doctrine se montre très critique à l'égard de ce phénomène et de l'état de la technique législative. Cette attitude critique est assez souvent teintée de méfiance ou d'une médiocre appréciation à l'endroit du parlementarisme. Sa coloration nationaliste est encore plus nette; pour plusieurs juristes de ce courant, c'est beaucoup moins de modernisation que de francisation de la technique législative qu'il s'agit.

Le texte le plus fouillé, et en même temps peut-être le plus modéré, de cette production doctrinale des années 20 et 30 est celui publié en 1922-1923 par Adjuditor Rivard dans la *Revue du droit* et (en partie) dans *Le Canada français*<sup>40</sup>. Cette double publication, visant deux lectorats différents, situe cette étude dans le prolongement des activités et des thèmes de la Société du parler français à la fin de la période précédente. Cette réitération du point de vue des nationalistes conservateurs et modérés se justifie par la persistance de formes foncièrement inassimilables par la tradition française en matière de technique législative: définitions arbitraires, énumérations, lourdeurs syntaxiques, prolixité. Pour Rivard comme pour les autres juristes de ce courant, cette tradition française réside non seulement dans le Code Napoléon, mais encore et peut-être surtout dans l'ancien droit français. Au-delà de cette référence au passé et d'une critique du style anglo-saxon, tel que Rivard le retrouve dans la législation québécoise de son temps, l'auteur s'abstient d'énoncer positivement quels devraient être les procédés essentiels et caractéristiques de la technique législative qu'il appelle de ses vœux.

Il en va de même des continuateurs de ce mouvement, qui s'expriment, entre 1922 et 1939, dans la *Revue du droit* et, en 1937, au 2<sup>e</sup> Congrès de la langue française, réuni de nouveau à Québec. Plus précis et incisifs dans la critique, ils ne parviennent pas à formuler, à propos de la législation extra-codale, d'autres recommandations que de s'inspirer du Code Napoléon, voire de l'ancien droit français, de préserver le Code civil de l'éviction par des lois particulières, et de doter le législateur d'un organe-conseil permanent, chargé de réviser la rédaction des projets de loi. Ces exhortations déjà anciennes ont alors encore moins de chances d'être entendues que dans les années 1870-1880, au cours desquelles elles avaient d'abord été formulées. Il ne saurait plus s'agir, en effet, de contenir le flot de la législation. Celui-ci exprime désormais – si imparfaitement que ce puisse être – le fonctionnement d'une démocratie opérante. Il s'agit de maîtriser ce flot, en lui donnant, par une technique rédactionnelle appropriée à sa fonction, les qualités d'unité et de transparence qui lui font défaut. Faute de concevoir et d'accepter cet état de choses, le courant traditionaliste se condamne à l'impuissance. Peut-on, d'ailleurs, proposer de manière crédible le perfectionnement technique d'une forme de droit dont on minimise, au fond, la valeur et la légitimité?

Aussi le début des années 1940 donne-t-il lieu à un renouvellement de la réflexion sur la technique législative. L'occasion en est

40. Adjuditor RIVARD, «De la technique législative», (1922-1923) 1 *R. du D.* 146, 215, 252, 315, 355 et 442; «Lois mal faites», (1922) 8 *Canada fr.* (n.s.) 10.

d'abord fournie, en 1941, par une consultation menée auprès de ses lecteurs par la toute nouvelle *Revue du Barreau*. Ainsi, invités à traiter des problèmes posés par la modification, la publication et la révision des lois, neuf juristes voient leurs réponses publiées dans la revue. Si plusieurs d'entre elles s'inscrivent dans la continuité du courant conservateur, d'autres abordent ces problèmes dans un esprit nouveau, positif et concret. L'une invite à l'acculturation, dans le droit québécois, à la fois d'institutions empruntées au droit anglais et du vocabulaire du droit français contemporain<sup>41</sup>. Une autre reformule l'idée d'un organe-conseil en matière de législation: composé de rédacteurs de carrière, celui-ci serait chargé de rédiger les projets de loi pour le compte du gouvernement, à la lumière notamment d'études de droit comparé<sup>42</sup>. D'autres encore évoquent les problèmes de la formation des légistes<sup>43</sup> ou de la composition typographique des textes législatifs<sup>44</sup>, ou proposent une refonte permanente des lois, avec mises à jour rapprochées...<sup>45</sup>.

Le tournant vers des préoccupations nouvelles, et surtout vers une conception résolument positiviste et démocratique de la législation, apparaît en pleine lumière dans un texte de Louis-Philippe Pigeon (1905-1986) publié à son tour dans la *Revue du Barreau* en 1945<sup>46</sup>. Il y rend compte de son expérience récente en qualité de greffier en loi de la législature sous le second gouvernement Godbout. Sa perspective est celle du légiste professionnel, collaborateur et conseiller des dirigeants politiques, et non plus celle de ses devanciers du XIX<sup>e</sup> siècle ou des années 1930, se posant en purs «techniciens» du droit et, à ce titre, censeurs des «politiques». Sans encore développer, à partir de cette perspective, des prescriptions précises sur la manière de rédiger les lois, il livre déjà quelques idées-forces. L'une est que la personnalité du rédacteur et notamment ses références culturelles, interviennent nécessairement dans son travail de rédaction. Sensible à la dimension politique de ce travail, le légiste professionnel apporte à celui-ci un savoir très personnel, issu de son expérience d'artisan du langage juridique. La seconde idée-force est que la science particulière du légiste est avant tout de dégager et de mettre en lumière le principe du projet de loi.

41. Gérard SIMARD, «Rédaction et publication des lois», (1941) 1 *R. du B.* 79.

42. Edouard ASSELIN, «Rédaction et publication des lois québécoises», (1941) 1 *R. du B.* 107.

43. Jean-Charles BONENFANT, «A-t-on enseigné l'art de légiférer?», (1941) 1 *R. du B.* 152.

44. Louis-Philippe GAGNON, «Publication des lois», (1941) 1 *R. du B.* 170.

45. *Ibid.*

46. Louis-Philippe PIGEON, «L'élaboration des lois», (1945) 5 *R. du B.* 365.

Après ce tournant prometteur, qui annonçait la résolution des vieilles antinomies entre tradition et modernité, technique et politique, droit et démocratie, la technique législative entre dans une phase de stabilité, pour ne pas dire de léthargie. De 1945 à 1960, ni la pratique, ni la réflexion n'apportent de nouveautés par rapport aux acquis – et aux renforcements – des décennies précédentes. Eût-il vécu à cette époque, Loranger aurait sans doute dénoncé, comme il le faisait en 1881, «cette ennemie de toute bonne législation, la routine»<sup>47</sup>!

#### 4. Période 1960-1998: vers l'autonomie

Comme bien d'autres aspects de la culture québécoise, la technique législative semble avoir accédé, depuis le tournant de la «Révolution tranquille», à un stade de développement autonome. Plus qu'ailleurs, cependant, il faut prendre ici le vocable «autonomie» dans son sens premier et entier: se donner des normes à soi-même. Ce qui suppose à la fois l'existence de normes et l'élaboration endogène de celles-ci. Or, c'est précisément ce dont il s'agit en matière de technique législative dans le Québec contemporain, me semble-t-il: la période est dominée par un souci de normalisation, relativement délogé de l'emprise de modèles extérieurs ou préconçus.

En effet, de 1960 à 1985 environ, le développement de l'interventionnisme étatique a donné lieu à une revalorisation de la loi, à la modernisation de son processus d'élaboration et à l'avènement d'une véritable technique législative québécoise. Celle-ci combine plusieurs perspectives. On y trouve toujours l'empreinte d'un «art de légiférer» dans la tradition britannique; moins évidente depuis la période précédente, cette tradition n'en constitue pas moins la trame de fond sur laquelle se sont déposés les apports français, anglo-canadiens, américains et indigènes. En contraste très net avec les deux périodes précédentes, l'époque 1960-1985 est marquée par un certain volontarisme politique, mis au service de la modernisation sociale et économique et soucieux de mettre en oeuvre les moyens techniques les plus performants. Enfin, les préoccupations culturelles prennent alors un tour qu'elles n'avaient jamais connu: au souci, plus intense que jamais, de défendre et d'illustrer une identité culturelle qui se perçoit désormais comme «québécoise», s'ajoute celui d'exprimer l'appartenance culturelle du Québec à l'espace francophone mondial. C'est en fonction de ces trois données – continuité historique, montée en puissance de

---

47. *Rapport de la Commission de révision et de refonte des statuts de la province de Québec*, Québec, 1881, p. 17.

l'État et de la loi, expression culturelle – qu'il faut comprendre l'effort d'auto-normalisation caractéristique de cette époque.

Depuis le milieu des années 1980, le mouvement d'émergence d'une technique législative spécifiquement québécoise se poursuit, mais il doit tenir compte d'un ensemble de données nouvelles. Au Québec comme ailleurs, l'interventionnisme étatique est remis en question par l'idéologie du Tout-Marché; de nouvelles modalités d'action sont envisagées pour l'État, et la technique législative est mise à contribution pour leur donner corps. Parallèlement, se fait sentir au Québec comme dans les autres démocraties occidentales le besoin de revitaliser les institutions parlementaires, éventuellement par une transformation profonde de leur fonctionnement et une réorientation de leur activité; de telles réformes ne peuvent pas ne pas concerner le processus législatif, et se répercuter sur la technique législative. Enfin, la législation québécoise de ce tournant du XXI<sup>e</sup> siècle est confrontée, dans son souci d'affirmer la personnalité culturelle du Québec, au pluralisme à la fois persistant, réaffirmé et renouvelé dont est porteuse la société québécoise. Comme les autres institutions étatiques, la législation est amenée à rechercher – par le moyen, notamment, de la technique législative – un mode de présence qui fasse droit simultanément à cette diversité et au besoin de cimenter celle-ci par une socialisation politique autour de la langue française. L'ensemble de ces nouvelles données jette déjà – et jettera dans le proche avenir – un jour nouveau sur les objectifs de transparence et d'unité que n'a jamais cessé de poursuivre la technique législative.

Pour tenter de rendre compte de cette période qui entre à peine dans l'histoire, il convient de rappeler d'abord qu'elle a été le moment d'une prise en main de l'outil législatif (A), et de montrer ensuite comment la technique législative a accompagné ce phénomène politique en poursuivant son développement pour atteindre à une certaine autonomie (B).

#### ***A) La prise en main de l'outil législatif***

La croissance quantitative de la législation fournit un indice, certes rudimentaire mais probablement révélateur, de l'importance de celle-ci comme outil de gestion du politique. Entre 1960 et 1996, le Parlement du Québec a adopté 2 730 lois publiques, soit une moyenne de 75 textes par an. À cela s'ajoute une production de 1 450 lois d'intérêt privé, soit en moyenne 40 textes par an. Ces chiffres massifs ne livrent leur sens que si on précise le volume de texte que représente cette production, en la périodisant par législature. On constate alors

que ce volume de lois publiques, encore relativement modéré (environ 450 pages par an en moyenne) pendant les trois législatures des années 1960-1970, explose de manière continue par la suite, pour atteindre une moyenne annuelle de 800 pages en 1970-1976, près de 1 200 de 1977 à 1985 et plus de 1 600 pages depuis 1986. Cette croissance n'est que très partiellement compensée par la décrue de la législation d'intérêt privé. Celle-ci, encore significative par le nombre et le volume des textes dans les années 60, semble engagée depuis 1970 dans une phase de lent déclin, ultime manifestation du processus de rationalisation du droit légiféré.

Cette forte productivité, qui ne diminue notablement que lors des années électorales ou référendaires, se reflète, pour ce qui est de l'époque la plus récente, dans le volume des *Lois refondues du Québec*: celles-ci rassemblaient 393 lois en 1977, mais ce chiffre est aujourd'hui passé à 449. Le phénomène d'expansion de la législation québécoise ne se résume pas à cette croissance du stock des textes en vigueur: il comporte aussi un renouvellement incessant des lois existantes par de nombreuses lois modificatives<sup>48</sup>.

Ces données justifient sans doute l'application au Québec du constat d'«inflation normative» posé à propos de la plupart des systèmes juridiques occidentaux<sup>49</sup>. Si ce phénomène ne paraît cependant pas revêtir le même degré de gravité que dans d'autres États<sup>50</sup>, peut-être faut-il en rendre grâce notamment à l'aptitude de la technique législative québécoise à préserver l'unité et la transparence de cette masse de textes<sup>51</sup>.

---

48. Ainsi, les 373 lois publiques adoptées au cours de la 34<sup>e</sup> législature (1989-1994) ne comprenaient pas moins de 277 lois dont l'unique objet était de modifier des textes antérieurs. De plus, parmi les 71 lois de cette période ajoutant des textes nouveaux à la masse des lois refondues, 14 lois comportaient aussi des modifications aux lois existantes. Une dizaine de ces lois nouvelles n'accroissaient cependant pas le total des lois, puisqu'elles remplaçaient une loi existante. Enfin, sept d'entre elles étaient des lois temporaires, destinées à ne rester en vigueur que pour une période limitée et brève. Par contre, cinq lois seulement pendant cette période abrogeaient purement et simplement une loi antérieure. Les 20 textes restants étaient des lois sur les crédits budgétaires, qui ne s'incorporent pas à la législation permanente.

49. Voir José WOEHRING, «La désinflation normative au Québec: rationalisation et maîtrise du processus législatif et réglementaire», (1988) 22 *R.J.T.* 115.

50. Daniel MOCKLE, «Crise et transformation du modèle légicentrique», p. 17, dans: Josiane BOULAD-AYOUB *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 1, p. 33-34.

51. Une autre explication réside sans doute dans le fait qu'en raison du partage fédératif des compétences, le stock législatif global est réparti en deux ensembles, dont la gestion respective se trouve d'autant simplifiée.

Cette croissance du droit légiféré, dont on n'évoque ici que le volet proprement législatif, à l'exclusion du volet réglementaire, a exigé la mise en place d'un appareil administratif spécialisé, voué à la conception et à la rédaction des projets de lois. Le tournant de la professionnalisation de la technique législative, déjà amorcé au cours de la période précédente, se traduit dès le milieu des années 1960 par la création, au ministère de la Justice, d'une Direction de la législation, devenue en 1969, significativement, Direction de la législation et de la réglementation. Sa mission comporte l'élaboration et la «rédaction en bonne et due forme»<sup>52</sup> des projets de loi du ministère et du gouvernement, ou la révision de projets élaborés par d'autres ministères. Cette structure et sa vocation initiale ont été maintenues, à travers un certain nombre de réorganisations et de réorientations, notamment en 1977-1978, 1983 et 1996-1997; l'actuelle Direction des affaires législatives en est l'héritière<sup>53</sup>. En contrepoint à cette structure administrative a été mise en place, au niveau du Conseil exécutif, une instance politique, le Comité de législation. Ce comité de ministres est principalement chargé du dernier examen des projets de loi avant leur présentation au Parlement; cette position stratégique l'amène à se préoccuper de technique législative, et il dispose d'ailleurs de pouvoirs de surveillance et d'orientation en cette matière<sup>54</sup>. Considérées globalement, ces deux instances témoignent d'une volonté de conserver, grâce à une certaine centralisation des moyens techniques et du pouvoir de décision politique, la maîtrise du droit légiféré en dépit de son expansion. Cet aménagement des tâches reconduit, dans le cadre plus complexe d'un État administratif moderne, le mode de collaboration entre techniciens et politiques, sous la conduite de ces derniers, qui s'était institué dans la seconde moitié de la période précédente.

L'appareil parlementaire a dû, lui aussi, s'adapter à cette expansion. Celle-ci lui pose en effet un double défi. Sur le plan quantitatif, d'abord, la surcharge du processus législatif est devenue manifeste à compter des années 1970. Les parlementaires, après avoir pratiquement perdu, au cours de la période précédente, toute possibilité d'initiative en matière de législation, ont vu s'effriter leur capacité réelle

---

52. C'est ainsi que le Rapport annuel du ministère pour 1969-1970 fait allusion à l'existence de normes en matière de rédaction.

53. On peut suivre ces évolutions dans les rapports d'activités du ministère; voir notamment le rapport 1977-1979, p. 19-20 et 61-66.

54. *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, D. 140-96, (1996) 128 G.O.Q. II 1518 et modif., et *Décret concernant le Comité de législation*, D. 142-96, (1996) 128 G.O.Q. II 1522. Pour une description du processus d'élaboration administrative et de décision politique, voir: Luc GAGNÉ, *Le processus législatif et réglementaire au Québec*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1997, p. 10-30.

de délibérer de manière approfondie sur l'ensemble des projets de loi qui leur sont soumis. Malgré les espoirs suscités par certaines réformes introduites dans le fonctionnement du Parlement, notamment en 1984, la pente naturelle du système politique fait en sorte que le législateur n'est pas en mesure de jouer pleinement et utilement son rôle délibératif, notamment en raison du nombre des textes qui lui sont présentés.

À ce problème quantitatif s'ajoute le défi, de nature qualitative, posé par l'ampleur et la complexité des projets de loi, qui sont sans commune mesure avec celles des textes examinés par les Parlements des périodes précédentes. Cette ampleur et cette complexité répondent à celles des intérêts et des situations que ces textes visent à régir. Le Parlement de l'époque contemporaine est donc amené à asseoir son examen des textes, d'une part sur les explications que peuvent lui fournir leurs rédacteurs eux-mêmes, et d'autre part sur une appréhension directe des problèmes traités par les textes. Ainsi, il est de pratique courante, depuis les débuts de la période, que les légistes assistent le ministre promoteur d'un projet de loi lors de son étude détaillée par une commission parlementaire. Par ailleurs, depuis 1973 a été introduit dans la procédure législative un élément de consultation, permettant de faire recueillir par une commission parlementaire l'avis du public ou d'experts sur un projet de loi présenté à l'Assemblée, avant que celle-ci soit invitée à en adopter le principe. Aspect indéniablement positif et vigoureux du parlementarisme québécois, le renvoi en commission après la présentation introduit dans la pratique législative une dynamique de participation populaire directe, totalement absente au cours des périodes précédentes.

Malgré cette dernière adjonction à la procédure législative, il est clair que la tendance à la marginalisation des parlementaires dans le processus législatif, engagée dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, n'a pas été enrayerée. La maîtrise politique de l'outil législatif continue d'appartenir au gouvernement plutôt qu'au Parlement. Cette maîtrise politique s'appuie cependant sur une maîtrise technique, essentielle au déploiement et au renouvellement ordonnés de la législation<sup>55</sup>.

---

55. *Le Rapport d'activités du ministère de la Justice 1977-1979*, p. 61-62, souligne notamment le lien entre maîtrise politique et maîtrise technique de l'outil législatif sous l'angle de la coordination sectorielle des initiatives des ministères, en faisant valoir que les ministres d'État chargés, à l'époque, de cette coordination, peuvent s'appuyer sur le travail «de clarification, de rationalisation et de mise en cohérence» effectués par les légistes du ministère de la Justice.



### ***B) Développement et maturité de la technique législative***

En raison même de la croissance des textes législatifs en nombre, en ampleur et en complexité, la maîtrise technique des formes du langage législatif devient à la fois plus nécessaire et plus difficile. Devant le risque de perte d'unité et de transparence, un effort soutenu devait être consenti dans le sens d'une normalisation de la technique législative. Certes, les périodes précédentes s'étaient déjà engagées, par moments, dans cette voie et avaient laissé certains acquis; encore fallait-il préserver ceux-ci. Mais ce n'est qu'à l'époque actuelle que ce travail de normalisation a produit, à une échelle inconnue auparavant, une très forte homogénéité de conception et d'expression dans les textes législatifs (et, à un degré à peine moindre, dans les textes réglementaires).

Avant de recenser les divers facteurs ayant contribué à cette normalisation, il convient d'évoquer quelques-unes des régularités observables dans la forme des lois québécoises de cette période. L'une des plus remarquables est sans doute la tendance à découper les textes en articles généralement brefs, quitte à ce que le nombre d'articles d'une loi soit élevé<sup>56</sup>. La localisation des composantes habituelles d'une loi (dispositions à fonction d'orientation, dispositions de procédure, dispositions habilitant à réglementer, dispositions pénales, etc.) obéit très généralement à un schéma type. L'indicatif présent devient, dès le début de cette période, le mode normal d'énonciation d'une disposition législative, et l'emploi du futur est réservé aux dispositions d'application temporaire. Le vocabulaire tend à l'uniformité non seulement à l'intérieur d'un même texte, mais encore dans l'ensemble de la législation. La qualité de ce vocabulaire, notamment sous le rapport de la francisation, est généralement élevée, et se répercute favorablement sur la langue courante, parlée et écrite. La correction grammaticale et syntaxique n'est que très rarement prise en défaut.

Le constat d'une qualité très régulière, sur tous ces points, dans l'ensemble de la période, ne doit cependant pas faire oublier qu'il y a eu progrès: les textes en vigueur qui paraissent en retrait par rapport au niveau de qualité actuel remontent plus souvent à la première moitié de la période qu'à la seconde. Ce constat de qualité croissante

---

56. Ce trait ressort notamment de la comparaison avec des textes fédéraux de teneur très semblable, sinon identique, mais au découpage très différent, par ex. dans le cas de la *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, ou de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9.

ne doit pas non plus faire oublier que celle-ci ne peut se maintenir que par un effort soutenu, et ne peut se confirmer que par l'innovation.

Ainsi observe-t-on l'apparition, puis la diffusion progressive, de nouveaux types de dispositifs: par exemple, les dispositions à fonction d'orientation, ou les mécanismes d'évaluation législative. Les premières (déclarations d'objet<sup>57</sup>, descriptions de fonctions ou de mission<sup>58</sup>, énoncés de principe<sup>59</sup>) visent à orienter la compréhension et l'interprétation de l'ensemble du texte à l'aide de propositions de portée générale. Les seconds prévoient, au terme d'un délai fixé à l'avance, l'examen de l'effectivité et de l'efficacité de la loi en regard des objectifs que le Parlement lui assigne et qu'il exprime notamment dans ces dispositions à fonction d'orientation<sup>60</sup>. Ces deux éléments de la technique législative contemporaine sont révélateurs de ce que le texte législatif n'est plus conçu sur le mode monologique d'un discours clos, parfaitement autosuffisant. Par les dispositions à fonction d'orientation, le texte reconnaît pour ainsi dire la présence et l'apport du public lecteur. Celui-ci est invité à participer à la mise en oeuvre du texte par un travail de développement du sens à la lumière des orientations qu'on lui indique. Par les mécanismes d'évaluation, le texte s'expose à l'épreuve des faits, admet par avance sa faillibilité et sa perfectibilité, et invite le public lecteur à participer à sa révision éventuelle.

57. Par exemple: *Loi de la Société d'habitation du Québec*, S.Q. 1966-1967, c. 55, art. 3; *Loi sur le cinéma*, L.Q. 1975, c. 14, art. 4; *Loi sur la fonction publique*, L.Q. 1983, c. 55, art. 3; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.Q. 1985, c. 6, art. 1; *Loi sur le bâtiment*, L.Q. 1985, c. 34, art. 1; *Loi sur la Régie des télécommunications*, L.Q. 1988, c. 8, art. 4; *Loi sur la sécurité du revenu*, L.Q. 1988, c. 51, art. 1; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1991, c. 42, art. 1; *Loi sur l'assurance-médicaments*, L.Q. 1996, c. 32, art. 2; *Loi sur l'équité salariale*, L.Q. 1996, c. 43, art. 1; *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, art. 1; *Loi sur les appellations réservées*, L.Q. 1996, c. 51, art. 1.

58. Par exemple: *Loi sur la protection de la santé publique*, L.Q. 1972, c. 42, art. 2; *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10, art. 12; *Loi sur la Bibliothèque nationale du Québec*, L.Q. 1988, c. 42, art. 17; *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.Q. 1996, c. 61, art. 5.

59. Par exemple: *Loi de l'aide juridique*, L.Q. 1972, c. 14, art. 4; *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 20; *Loi sur la fonction publique*, L.Q. 1978, c. 15, art. 67; *Loi sur les droits successoraux*, L.Q. 1978, c. 37, art. 2 à 4; *Loi sur les coopératives*, L.Q. 1982, c. 26, art. 4; *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, L.Q. 1988, c. 20, art. 2; *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'oeuvre*, L.Q. 1995, c. 43, art. 3; *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, art. 2 et 9.

60. L'une des plus anciennes dispositions de cette nature est celle de la *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1, art. 352. Le récent projet de *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, P.L. n<sup>o</sup> 186, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> législ., art. 215, innove en n'envisageant l'évaluation que de certaines dispositions du texte.

L'ensemble de ces évolutions et de ces régularités, et le mouvement de normalisation qui les sous-tend, doivent être mis en relation avec une série de facteurs, dont les effets convergents se sont cumulés au fil de cette période. La plupart d'entre eux sont des aspects familiers de l'évolution du droit québécois au cours des dernières décennies. Plusieurs sont directement reliés aux activités du ministère de la Justice. Devant cet auditoire, il suffira de les évoquer brièvement.

Premier facteur: la technique législative devient l'objet d'enseignement, aussi bien à l'Université Laval<sup>61</sup> qu'à l'Université d'Ottawa<sup>62</sup>, au sein de l'administration publique<sup>63</sup> et dans le cadre de la formation professionnelle des avocats<sup>64</sup>. Ce phénomène implique l'existence d'un savoir ordonné à propos de la technique législative, de même que la possibilité d'une transmission normative de ce savoir. La présence de la technique législative dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle ne saurait s'expliquer par le seul souci de former des légistes: elle témoigne de l'importance reconnue à cette discipline dans la méthodologie générale du travail juridique.

Second facteur, chronologiquement plus tardif que le précédent mais plus déterminant: l'État, et singulièrement le ministère de la Justice, s'engage lui-même activement dans un effort de normalisation. Le recours à Louis-Philippe Pigeon pour former les rédacteurs de lois, en 1965, et la constitution, peu de temps après, de la Direction de la législation, ont été les amorces de cette «politique de la législation», dont les lignes de force ont été précisées en 1977. Elle a notamment entraîné le ministère à recruter des linguistes, à mettre massivement l'informatique à contribution, à se préoccuper de la formation continue des légistes, et à favoriser la circulation des juristes

- 
61. Louis-Philippe Pigeon inaugure, en 1963, un enseignement sur ce thème à la Faculté de droit de l'Université Laval; depuis lors, un tel enseignement n'a jamais cessé de faire partie de l'offre de cours optionnels dans la formation de 1<sup>er</sup> cycle en droit. Voir: Terence ISON, Hudson JANISCH et Pierre-André CÔTÉ, «The Teaching of Legislation in Canadian Law Faculties», (1987) 11 *Dal. L.J.* 255.
  62. Après avoir imité l'Université Laval vers la fin des années 1960, la Faculté de droit crée en 1971 un programme de 2<sup>e</sup> cycle en rédaction législative, dont Louis-Philippe Pigeon dirigera le volet de langue française à compter de 1980.
  63. Louis-Philippe Pigeon dispense, à l'hiver 1965, une série de cours à un auditoire de juristes de l'État québécois; le texte en est peu après publié: *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1965, réédité en 1978 et 1986.
  64. Voir: BARREAU du QUÉBEC, Formation permanente, *Technique de rédaction et règles d'interprétation des textes juridiques*, s. l., Barreau du Québec, 1976, p. 4 et 56; Jacques DESLAURIERS, *Rédaction* (Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec 1988-1989), Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1988, ch. IV.

entre ses services chargés de la rédaction des lois et règlements, les services attachés au Comité de législation, et les services juridiques des ministères. Des légistes du ministère ont publié des travaux donnant corps à une «norme officielle recommandée» en matière de rédaction de textes législatifs<sup>65</sup>.

Troisième facteur tendant à la normalisation: la refonte générale des lois. Une première refonte, engagée dès 1951 mais parachevée en 1965 seulement<sup>66</sup>, n'a guère eu d'impact sur l'unité et la transparence de la législation: elle reconduisait l'approche très modeste des deux précédentes refontes. Les progrès de l'informatique ayant laissé entrevoir la possibilité de remédier définitivement à la lenteur et aux insuffisances de l'approche traditionnelle, une refonte générale et permanente des lois est engagée en 1976<sup>67</sup>. Les *Lois refondues du Québec* abandonnent le plan de classement des lois, introduit en 1888 mais devenu implicite à compter de 1925; sans doute par scepticisme à l'endroit de toute proposition de classement systématique d'une législation devenue excessivement mobile, le législateur impose un simple classement alphanumérique. Le souci d'unité et de transparence se manifeste plutôt dans l'important travail d'uniformisation et de francisation effectué à la faveur de la refonte<sup>68</sup>. Quant aux règlements, leur mobilité encore plus prononcée a gêné leur refonte. Après une tentative en 1973<sup>69</sup>, vite frappée de péremption faute de mise à jour continue, une refonte arrêtée au 31 décembre 1981 a été publiée en édition reliée<sup>70</sup>; bien qu'elle soit actualisée en permanence par le ministère de la Justice, elle ne bénéficie pas, comme la refonte des lois, de la publication d'une mise à jour périodique sur feuilles mobiles<sup>71</sup>. L'intégration de tous ces travaux de

65. Richard TREMBLAY, Rachel TURGEON et Jacques LAGACÉ, *Guide de rédaction législative*, Québec, Soquij, 1984. Les mêmes légistes sont les principaux collaborateurs du bulletin intitulé *Légistique*, publié par les soins du ministère. Ayant d'abord (1981-1983) le caractère d'un document interne, il reparait plus tard (1987-1989) sous la forme d'un périodique accessible par abonnement à tout intéressé.

66. *Loi concernant la refonte des lois de la province*, S.Q. 1951, c. 25; *Loi concernant les Statuts refondus de la province*, S.Q. 1960, c. 27; *Loi des Statuts refondus*, S.Q. 1965, c. 9; *Débats de l'Assemblée législative*, 4<sup>e</sup> sess., 27<sup>e</sup> législ., 21 janvier 1965, p. 719-722.

67. *Loi sur la refonte des lois*, L.Q. 1976, c. 11; voir Denis LeMAY, «La (dernière) refonte des lois du Québec», (1976) 36 *R. du B.* 718.

68. Voir la «Présentation des Lois refondues du Québec», L.R.Q. 1977, *Documentation*, p. 11.

69. *Règlements d'application des lois*, collection en 10 volumes.

70. *Règlements refondus du Québec 1981*; le volume 11 (*Table des matières*) de cette collection renferme, aux p. 319-633, un index des lois et règlements classés par secteur d'activité gouvernementale.

71. *Loi sur la refonte des lois et des règlements*, L.R.Q., c. R-3, art. 27.

refonte aux activités du ministère en matière de législation tend manifestement à préserver et même renforcer l'unité et la cohérence des textes à travers leur renouvellement.

Quatrième facteur favorable à la normalisation: la recodification du droit privé. Il s'agit moins ici de celle du Code de procédure civile, menée à terme dès 1965, que de l'élaboration du Code civil du Québec, qui s'est poursuivie sur toute cette période. Dans les phases finales de cette longue gestation, les légistes du ministère de la Justice ont joué un rôle essentiel. Certains estiment que le voisinage entre ces travaux et les activités courantes du ministère en matière de législation a peut-être nui à la qualité rédactionnelle du Code<sup>72</sup>. On peut par contre espérer qu'il ait contribué à développer, dans la rédaction des lois «ordinaires», certaines qualités d'énonciation caractéristiques d'un code. Dans l'immédiat, la recodification a eu deux effets démontrables, manifestement positifs, sur le plan de l'unité de la législation. D'une part, la Disposition préliminaire du Code formule explicitement l'architecture générale du droit légiféré au Québec: le Code, en harmonie avec la *Charte des droits et libertés de la personne*, en constitue le droit commun, les autres lois y apportant des compléments ou des dérogations. D'autre part et en corollaire, la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*<sup>73</sup> a normalisé la terminologie législative en l'alignant sur celle du Code<sup>74</sup>.

Cinquième facteur favorable à la normalisation: le développement de la recherche et des publications scientifiques en matière de technique législative. Les juristes de l'État, et en particulier les légistes du ministère de la Justice, ont largement contribué à ces activités, aux côtés des universitaires et de chercheurs parfois tournés vers la linguistique ou l'informatique. On peut voir dans ce phénomène une autre confirmation de ce que, pendant cette période, la technique législative accède au statut de champ d'études reconnu parmi l'ensemble des savoirs juridiques. Outre son abondance, cette production intellectuelle présente deux caractéristiques notables. D'une part, elle est très diversifiée dans ses préoccupations, qui vont des problè-

72. Voir Louise LANGEVIN et Denise PRATTE, «Du Code civil du Bas-Canada au nouveau Code civil du Québec: l'influence de la codification française», p. 63, dans: H. Patrick GLENN (dir.), *op. cit.*, note 1, p. 85-89.

73. L.Q. 1992, c. 57.

74. D'autres réformes récentes ont également exigé de vastes opérations de mise en concordance terminologique des lois; voir la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application du Code de procédure pénale*, L.Q. 1990, c. 4, et la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1997, c. 43.

mes de rédaction proprement dits<sup>75</sup> aux questions concernant la refonte<sup>76</sup>, la mise en vigueur<sup>77</sup>, l'application des textes dans le temps<sup>78</sup>, les textes réglementaires<sup>79</sup>, les processus d'élaboration<sup>80</sup>, en passant par les dimensions informatique<sup>81</sup>, linguistique<sup>82</sup> ou culturelle<sup>83</sup> de la législation. D'autre part, cette production intellectuelle n'est pas que le fait d'individus isolés, et se déploie en partie sur un plan international. En effet, si la technique législative mobilise en permanence l'attention du ministère de la Justice depuis le milieu des années 1960, elle suscite aussi, au moins ponctuellement, l'intérêt d'autres instances. C'est le cas par exemple du Conseil de la langue française, très actif en ce domaine au tournant des années 1980<sup>84</sup>, du Barreau du

- 
75. Par exemple: Alain-François BISSON, «Préambules ou déclarations de motifs ou d'objets», (1980) 40 *R. du B.* 58; Daniel JACOBY, «Doit-on légiférer par généralités ou doit-on tout dire?», (1983) 13 *R.D.U.S.* 255; Richard TREMBLAY, «La structure d'une loi», (1983) 3 *Légistique* (n<sup>o</sup> 2) 1; Jacques LAGACÉ et Richard TREMBLAY, «Le morcellement des idées», (1987) 1 *Légistique* 51.
76. Par exemple: Denis LeMAY, «La refonte permanente des lois du Québec: implications et modalités», (1977) 18 *C. de D.* 213; Raoul BARBE, «La refonte des actes réglementaires», (1983) 13 *R.D.U.S.* 279.
77. Par exemple: Jacques L'HEUREUX, «Du projet de loi n<sup>o</sup> 39, de la loi des Douze Tables, de la mise en vigueur et de la publication des lois», (1979) 39 *R. du B.* 961; Luc CHAMBERLAND, «L'absence de mise en vigueur des dispositions de la Loi sur la protection du consommateur qui excluent certains champs d'application de la loi», (1983) 13 *R.D.U.S.* 411; Lucie LAUZIÈRE, «La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois», (1994) 35 *C. de D.* 539; Richard TREMBLAY, *L'entrée en vigueur des lois – Principes et techniques*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1997.
78. Par exemple, outre les nombreux et importants travaux publiés par Pierre-André CÔTÉ depuis 1988: Michel KRAUSS, «Réflexions sur la rétroactivité des lois», (1983) 14 *R.G.D.* 287; Denis NADEAU, «Le remplacement d'une disposition législative: une abrogation méconnue?», (1987) 18 *R.G.D.* 377.
79. Par exemple: Jean ALARIE et Guy BOISVERT, «Les critères de répartition des normes entre la loi et le règlement», (1980) 21 *C. de D.* 567; Patrice GARANT et Pierre ISSALYS, *Loi et règlement*, Québec, Laboratoire de recherche sur la justice administrative, 1981.
80. Par exemple: Lucie LAUZIÈRE, «Le processus législatif et réglementaire québécois», p. 105, dans: QUÉBEC, Publications du Québec, *La Gazette officielle du Québec – 125 ans d'édition gouvernementale*, 1994; Luc GAGNÉ, *supra*, note 54.
81. Par exemple: Jean GOULET, «Quelques gammes sur les notes marginales», (1975) 16 *C. de D.* 847; Claude THOMASSET, René CÔTÉ et Danièle BOURCIER (dir.), *Les sciences du texte juridique – Le droit saisi par l'ordinateur*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1993.
82. Par exemple: Jean-Claude GÉMAR, «Réflexions sur le langage du droit: problèmes de langue et de style», (1981) 26 *Meta* 338; Emmanuel DIDIER, *Langues et langages du droit*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1990; Nicole FERNBACH, *La lisibilité dans la rédaction juridique au Québec*, Ottawa, Centre canadien d'information juridique, 1990.
83. Par exemple: Michel SPARER et Wallace SCHWAB, «Loi et héritage culturel», (1979) 20 *C. de D.* 399.
84. Le Conseil a notamment organisé, en 1979-1980, une série de trois colloques sur la rédaction législative, réunissant des spécialistes québécois et européens.

Québec<sup>85</sup> et de la Conférence des juristes de l'État<sup>86</sup>. Par ailleurs, grâce en partie à certains de ces soutiens institutionnels, les spécialistes québécois de la technique législative participent aux échanges autour de la légistique avec leur homologues du Commonwealth, de la francophonie, voire du reste du monde<sup>87</sup>. Au-delà des différences qu'imposent l'esprit des droits nationaux, les usages et les styles propres à chaque langue, les données constitutionnelles et politiques, subsiste partout le projet foncièrement démocratique de renforcer, par une meilleure qualité formelle des textes législatifs, l'unité et la transparence du droit.

### Conclusion

Certains ont cru naguère pouvoir annoncer pour bientôt, sinon proclamer comme fait accompli, la «fin de l'Histoire». L'ordre du monde issu des bouleversements de l'an 1989 leur semblait un terme désormais indépassable, un accomplissement définitif, au-delà duquel ne subsisterait que la tâche de gérer l'acquis.

---

La plupart des travaux présentés lors de ces colloques ont été publiés: Michel SPARER (dir.), *Propos sur la rédaction des lois*, Québec, Conseil de la langue française, 1979; Daniel JACOBY, *loc. cit.*, note 12; Alain-François BISSON, *loc. cit.*, note 75; Gilles LÉTOURNEAU, «La formation des rédacteurs de lois», (1980) 40 *R. du B.* 42; Gérard CORNU, «Les définitions dans la loi», p. 77, dans: *Mélanges Jean Vincent*, Paris, Dalloz, 1981; Dominique LATOURNERIE, «La qualité de la règle de droit: l'influence des circuits administratifs de son élaboration», (1981) 34 *Rev. Admin.* 591; et les textes publiés à (1980) 21 *C. de D.* 511 et s. Le Conseil a également organisé un colloque international sur la codification, dont les actes ont été publiés sous le titre *Codification: valeurs et langage*, Québec, Conseil de la langue française, 1985. Enfin, le Conseil a publié les travaux de divers chercheurs sur des questions de technique législative, notamment: Michel SPARER et Wallace SCHWAB, *Rédaction des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1980.

85. Le Barreau a formé en 1984 un comité chargé d'élaborer des recommandations au ministre de la Justice en matière de technique législative: BARREAU du QUÉBEC, *Rapport du Comité sur les techniques de législation*, (1985) 45 *R. du B.* (suppl., juin).
86. La XI<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État s'est intéressée à la rédaction des lois: voir les contributions d'Alain-François BISSON, Richard TREMBLAY et Jacques LAGACÉ dans les *Actes de la XI<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.
87. Voir sur les liens avec le Commonwealth: Gilles LÉTOURNEAU, *loc. cit.*, note 84; sur les échanges avec la francophonie, voir par ex.: AGENCE de COOPÉRATION CULTURELLE et TECHNIQUE, *Rédaction législative en contexte de pluralité juridique et de multilinguisme*, Bordeaux, A.C.C.T., 1990. L'Association internationale de méthodologie juridique est un cadre important d'échanges concernant la technique législative; voir par ex.: Pierre-André CÔTÉ et Jacques FRÉMONT (dir.), *Le temps et le droit*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1995.

En cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'analyste et l'observateur de l'histoire de la technique législative au Québec pourrait être tenté par une réaction du même type. À l'instar de notre démocratie, notre technique législative n'a-t-elle pas atteint, par paliers et après quelques phases languissantes, voire quelques reculs passagers, un état d'achèvement relatif? Le regard jeté sur le passé n'autorise-t-il pas à croire que commence maintenant, enfin, le temps de gérer l'acquis? Les grands objectifs d'unité et de transparence, assignés par Bentham et ses continuateurs à la technique législative d'un État démocratique, efficace, en pleine possession des moyens de connaissance et d'action que lui offre la science – ces grands objectifs ne sont-ils pas largement atteints? Les *Lois refondues* n'ont-elles pas, bien plus encore que chacun des textes qui les constituent, vocation perpétuelle? Ne peut-on aujourd'hui, après leur avoir exprimé notre gratitude, prendre congé de ces théoriciens maladroits, de ces compilateurs scrupuleux, de ces rédacteurs orfèvres du verbe, et se contenter d'entretenir la maison qu'ils nous ont léguée?

Ce serait oublier l'avertissement de Portalis: si «les lois, une fois rédigées, demeurent telles qu'elles ont été écrites, [l]es hommes, au contraire, ne se reposent jamais». Plus encore, ce serait oublier que les institutions de la démocratie, au premier rang desquelles il faut placer la loi, ne seront jamais un acquis, mais un état de choses en perpétuelle recomposition. La démocratie doit se réinventer, et savoir adapter ses formes à la mutation des besoins, des aspirations, des pratiques et des pouvoirs dans la société. Or, la démocratie se voit aujourd'hui confrontée à deux phénomènes de très grande ampleur, qui mettent directement en question les moyens – notamment législatifs –, voire même l'existence, d'une gestion démocratique du rapport entre l'individu et la société. D'une part, le développement des sciences et des techniques, les effets pervers d'une économie fondée sur un postulat de croissance, de même que la désagrégation de structures sociales jusqu'ici très stables (famille, travail, nation) ne cessent d'alourdir le facteur d'imprévisibilité grevant toute décision politique. D'autre part, l'idéologie du Tout-Marché alimente la perspective d'une marginalisation, voire d'une dissolution complète du politique. De tels défis rendent inéluctable une redéfinition, et une refondation, du champ et des moyens du politique dans une société qui se veut démocratique, et qui cherche même à multiplier les lieux et les canaux d'expression démocratique. Il serait étonnant que la technique législative, à travers laquelle s'exprime, disait Louis-Philippe Pigeon, «la politique dans ce qu'elle a de plus stable», puisse rester à l'écart de cette nouvelle étape de l'Histoire.