

Le processus législatif québécois

Graham Hay*

Les lois, au Québec, sont classées par l'usage selon qu'elles sont d'intérêt public ou relatives à des intérêts locaux ou particuliers. L'Assemblée nationale reconnaît cet usage et a établi un processus d'étude des projets de lois selon la nature de la mesure législative. Les projets de loi d'intérêt public sont presque exclusivement le fait du gouvernement même s'il arrive que de simples députés en présentent et, fait plus rare, qu'ils soient édictés. Je rappellerai que la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* a été présentée par un simple député et elle fait maintenant partie du corpus de nos lois publiques.

Les projets de lois d'intérêts locaux ou privés, même s'ils sont formellement présentés par des députés, sont en fait des demandes présentées au législateur par des personnes intéressées, publiques ou privées, et ont principalement pour but de modifier leurs lois constitutives ou encore de résoudre une difficulté juridique que le processus administratif ou judiciaire ne peut ou peut difficilement résoudre.

Les projets de loi d'intérêts locaux ou privés sont rédigés par les services juridiques des personnes concernées ou par des cabinets juridiques privés. Ils sont examinés par des juristes de l'administration qui interviennent peu en ce qui concerne la rédaction. Les projets de loi présentés par les simples députés sont rédigés par les juristes de l'Assemblée nationale qui suivent généralement les règles de rédaction établies à l'intérieur du gouvernement. Mon propos est de traiter du processus législatif d'origine gouvernementale dont la rédaction, sauf exception, relève des juristes à l'emploi de l'État.

* Avocat. Direction des affaires juridiques, ministère de l'Environnement.

L'élaboration d'un projet de loi peut être divisée en trois phases principales: la phase ministérielle, la phase gouvernementale et la phase parlementaire.

Phase ministérielle

La rédaction des projets de loi au Québec est décentralisée, c'est-à-dire qu'elle est faite au sein de chacune des administrations concernées: les ministères et les organismes publics dotés de services juridiques.

La décision d'élaborer une mesure législative peut provenir, tout d'abord, de la volonté de mettre en œuvre le programme du parti politique formant le gouvernement. Cela est particulièrement vrai à la suite d'élections générales ou encore, lorsqu'il s'agit du parti au pouvoir, après une réunion importante d'un de ses organes. Elle peut aussi provenir de la hiérarchie ou des services d'une administration qui constatent qu'une situation fait problème ou qu'il y a lieu de mettre à jour une mesure existante. L'événement est aussi à l'origine de mesures législatives. Il peut s'agir, par exemple, d'une situation catastrophique comme ce fut le cas avec la crise du verglas, ou encore le résultat d'une décision judiciaire qui vient modifier l'interprétation ou l'application traditionnelle d'une loi ou même, purement invalider une disposition législative.

Les autorités concernées examinent donc la situation problématique, élaborent des solutions possibles et préparent une proposition au moyen de discussions, de réunions, d'avis, de documents d'orientation, de mémoires, d'études d'impacts, etc.

Les services juridiques peuvent être mis à contribution plus ou moins tôt dans le processus mais lorsqu'il est estimé que la solution la plus appropriée au problème est la prise d'une mesure législative, les autorités compétentes se mettent en rapport avec leur direction d'affaires juridiques pour avoir l'assistance d'un rédacteur législatif.

Le rédacteur se met donc en rapport avec le chargé du projet au sein du ministère et tente de bien cerner la question. Il examine le contexte législatif: la loi à modifier, si c'est le cas, les autres lois québécoises connexes à la mesure envisagée, celles d'autres autorités législatives canadiennes ou étrangères qui peuvent traiter sensiblement de la même question. Il est utile, si c'est possible, de consulter la législation européenne de langue française, que ce soit celle de la France, de la Belgique, de la Suisse ou de l'Union européenne. Outre

le fait que ces autorités législatives ont pu traiter du sujet, leurs textes peuvent aider le rédacteur en ce qui en concerne la formulation et l'expression.

Le chargé de projet assistera le rédacteur en lui fournissant la matière non juridique du projet de loi et en faisant le pont avec les différents services ou avec les experts de son administration. Ceux-ci ont peut-être déjà préparé un document d'instructions techniques pour le guider.

Une fois les premiers matériaux amassés, la rédaction peut commencer et les premières ébauches être rédigées. C'est au cours de cette période que les questions se soulèvent et que les besoins de précisions se font sentir. Ce peut être que les orientations ne sont pas encore bien définies, que certaines répercussions imprévues se révèlent ou que des données techniques sont manquantes. Le chargé de projet tentera d'obtenir les réponses politiques ou techniques. Si ce sont des difficultés juridiques particulières, le rédacteur pourra obtenir conseil auprès des autres juristes de son service, ceux des autres services juridiques ou des directions-conseils du ministère de la Justice.

Lorsque l'ébauche du projet de loi a une certaine consistance, une consultation s'établit avec les autres ministères touchés directement ou indirectement par le projet ou dont on sait qu'ils auront à se prononcer sur le projet à une étape ultérieure comme, par exemple, le ministère des Finances ou le Conseil du trésor pour les finances de l'État ou encore le ministère de la Justice pour les dispositions pénales. Ce peut aussi être une consultation avec les autorités fédérales pour les questions de compétences mixtes ou pour les programmes à frais partagés ou encore avec les autorités d'autres provinces pour les projets transfrontaliers.

Des consultations peuvent aussi avoir lieu pour prendre le pouls des groupes d'intérêts ou des milieux susceptibles d'être touchés par la mesure législative.

C'est aussi le moment de prendre contact avec le Secrétariat à l'allègement réglementaire du ministère du Conseil exécutif si les mesures envisagées sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur des entreprises, c'est-à-dire qu'elles pourraient entraîner des déboursés ou des manques à gagner de l'ordre de dix millions de dollars ou plus. Le Secrétariat a pour mission de voir à ce que les diverses mesures de l'État, dont les lois, n'imposent pas un fardeau

normatif ou administratif qui pourrait avoir pour résultat de diminuer la productivité des entreprises et leur capacité d'être concurrentielles sur les marchés tant intérieur qu'extérieurs.

Selon les résultats de ces diverses consultations, des ajustements ou des corrections sont apportés au texte du projet de loi.

Mémoire au Conseil exécutif

Idéalement, la rédaction d'une proposition législative devrait être précédée de celle d'un projet de mémoire à l'intention du Conseil exécutif. Je dis idéalement car dans les faits, plus souvent qu'autrement, la rédaction de la proposition législative précède ou est concomitante à la rédaction du mémoire.

Les règles régissant le contenu et la forme du mémoire sont contenues dans le document intitulé *Le Conseil exécutif et son fonctionnement*, rédigé et mis à jour périodiquement par le Secrétariat général du gouvernement. Les règles concernant le contenu d'un mémoire sont un bon guide des étapes à franchir avant d'entreprendre la rédaction d'un projet de loi.

Le mémoire est divisé en deux parties. La première, qui en application de la loi peut être accessible au public, et l'autre qui est obligatoirement confidentielle. La partie accessible au public comprend l'exposé de la situation et doit décrire le problème dans toutes ses dimensions d'une manière qui devrait être à la fois claire et concise. Il y est indiqué les lacunes des lois existantes ou mentionnées celles en application desquelles les solutions au problème sont proposées. Viennent ensuite la présentation des diverses solutions possibles ainsi que les avantages et les inconvénients sociaux, juridiques, économiques ou administratifs de chacune d'elles. Le mémoire doit aussi contenir une analyse comparative avec la législation d'autres États, principalement les États frontaliers du Québec, indiquer les répercussions des solutions quant aux finances de l'État et à son administration, leurs incidences relativement à l'activité réglementaire, de même que les répercussions possibles au plan des relations intergouvernementales ou interministérielles. Il doit aussi souligner les effets possibles sur la capitale et la métropole et préciser les consultations faites ou envisagées et les modes d'information retenus pour faire connaître la mesure au public.

La partie confidentielle du mémoire, pour sa part, indique si la première partie du mémoire est accessible au public ou non. En effet,

la partie analytique du mémoire est généralement accessible au public dès que le projet de loi est présenté à l'Assemblée nationale. Viennent ensuite les recommandations soumises à l'approbation du Conseil exécutif. La rédaction de ces recommandations est particulièrement importante car, si le Conseil les agrée, elles seront reprises dans le texte de la décision du Conseil.

Le projet de loi doit être annexé au mémoire qui propose des mesures législatives de même que, si la mesure doit avoir des répercussions importantes sur l'entreprise privée, c'est-à-dire entraîner des coûts de l'ordre de dix millions de dollars ou plus, une étude d'impacts de ces mesures.

Assistance de la Direction de la législation gouvernementale du ministère de la justice

Si une demande d'association à la rédaction du projet n'a pas été présentée avant à la Direction de la législation gouvernementale du ministère de la Justice, le projet de mémoire et le projet de loi devrait lui être transmis pour examen et assistance lorsque leur rédaction est assez avancée pour qu'elle reçoive l'agrément de principe des autorités ministérielles. Outre le fait que le décret concernant le Comité de législation prévoit que le ministère de la Justice doit être associé à la rédaction d'un projet de loi, la Direction de la législation gouvernementale a acquis une expertise qui ne peut que profiter aux légistes des ministères. Cette assistance ou cette association à la rédaction se traduit par l'attribution du dossier à un des légistes de la Direction qui fait l'analyse du projet sur les plans juridique et légistique. Un échange s'établit entre le légiste de la Direction et le rédacteur du projet dans lequel sont examinés les objectifs recherchés par la mesure, l'opportunité de procéder par voie législative ainsi que les textes en vigueur susceptibles de permettre l'atteinte des objectifs.

Les aspects constitutionnels, administratifs, civils, pénaux et réglementaires du projet ainsi que les modifications corrélatives aux autres lois et les mesures transitoires sont aussi discutés. Une assistance quant à la qualité de la langue française est, dans la mesure du possible, apportée à cette étape.

Le texte est donc retravaillé de concert, des précisions qui manquaient sont apportées et une version qui se veut définitive, mais qui l'est rarement, est arrêtée.

Phase gouvernementale

Lorsque le projet de loi a reçu l'aval du ministre qui le propose, le Secrétariat du ministère le transmet avec le mémoire au Secrétariat général du gouvernement pour discussion par le Conseil exécutif. Le Secrétariat général transmet ces documents pour avis au Comité de législation, aux comités ministériels permanents, au Secrétariat à l'allègement réglementaire, au Conseil du trésor, au ministère des Finances, au ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux autres ministres dont les compétences peuvent être affectées par le projet ou qui possèdent une expertise pouvant aider à la prise de décision du Conseil exécutif.

Le projet est analysé sous tous ses aspects tant politiques que juridiques, financiers et administratifs, et les observations pertinentes sont faites au rédacteur ou aux autorités du ministère. Les corrections ou les modifications demandées sont soit intégrées au projet, soit réservées pour arbitrage au niveau politique. Les recommandations des différents intervenants sont jointes au dossier du Conseil exécutif.

Le Conseil exécutif, à la lumière du mémoire et des recommandations des différents intervenants qui ont examiné le projet, prend une décision consignée par écrit. Si la décision est de présenter le projet de loi, elle indique selon quels paramètres. Ce sont les recommandations du mémoire qui peuvent être modifiées par les recommandations des autres intervenants.

Rôle du comité de législation du Conseil exécutif

Le rôle du Comité de législation et des ministres qui le composent sont déterminés par décret. Le Comité doit s'assurer, une fois que le Conseil exécutif a décidé d'autoriser la présentation d'un projet de loi, de la cohérence législative et juridique du projet. Il doit considérer de plus l'harmonisation du projet avec l'ensemble de la législation applicable au Québec, l'adéquation de la solution avec l'objectif visé, la complexité, l'ampleur et les conséquences du projet sur le plan juridique, ainsi que la simplicité et la qualité de sa terminologie.

Le Comité de législation est assisté d'un secrétariat formé de juristes placés sous l'autorité d'un secrétaire général associé. Le juriste du Secrétariat à qui le dossier est confié en fait l'examen et en discute avec le rédacteur du projet et le légiste de la Direction de la législation gouvernementale. Lorsque des difficultés sont relevées,

des moyens pour les aplanir sont proposés. S'il n'y a pas possibilité de les résoudre, elles sont soumises pour décision au Comité.

Le Comité de législation examine le projet en séance à laquelle assistent obligatoirement le ministre qui propose le projet et, habituellement, ses conseillers dont le rédacteur du projet. Si le Comité estime qu'il y a lieu de modifier le projet de loi, il indique au ministre qui propose le projet les modifications à apporter; toutefois, si la modification est substantiellement différente de la décision du Conseil exécutif, le Comité lui retourne le projet pour décision complémentaire.

Le Secrétariat est aussi chargé des liens institutionnels avec les services de l'Assemblée nationale chargés de la traduction et de l'impression des projets de lois. Un projet de loi n'est imprimé qu'avec l'approbation écrite du Premier ministre ou du président du Comité de législation.

Il entre dans les fonctions du rédacteur de lire et de corriger les épreuves du projet de loi. Selon l'ampleur du projet, il peut être assisté par le légiste de la Direction de la législation gouvernementale.

Phase parlementaire

La phase parlementaire des projets de lois est régie par le *Règlement de l'Assemblée nationale*.

La première étape est celle de la présentation du projet. Un préavis constitué du titre du projet est inscrit au feuillet de l'Assemblée au plus tard la veille de sa présentation. Lors de la présentation formelle du projet, le ministre fait lecture des notes explicatives du projet qui exposent sommairement son objet. Habituellement, ces notes ont été élaborées par le rédacteur du projet et validées par le secrétariat du Comité de législation. Le rédacteur est tenu de se conformer au règlement de l'Assemblée nationale qui précise que les notes explicatives ne doivent contenir ni argumentation, ni exposé de motifs. Si l'Assemblée accepte de se saisir du projet, celui-ci est soit déferé à une commission parlementaire pour consultation générale, soit, ce qui est plus fréquent, inscrit pour l'adoption du principe du projet de loi.

Lors de l'adoption du principe du projet de loi, comme aux autres moments où le ministre est appelé à prononcer un discours sur le

projet, le rôle du rédacteur est d'apporter sa contribution sur l'aspect juridique du texte. Son intervention est technique en ce sens qu'il n'a pas à fournir d'argumentations partisans.

Lorsque l'Assemblée a adopté le principe du projet, celui-ci est déféré à la commission parlementaire compétente pour étude détaillée. Il y a une dizaine de commissions permanentes auxquelles des compétences matérielles ont été attribuées. Il arrive parfois, si le sujet n'est pas trop controversé, que le projet soit étudié en commission plénière de l'Assemblée. Pour cette étape particulièrement importante, le rédacteur, assisté d'autres professionnels, prépare un document communément appelé «cahier du ministre». Il s'agit d'un document qui est divisé selon les articles du projet de loi. Il indique, pour chaque article du projet, les commentaires justifiant les dispositions proposées. Si l'article modifie un article existant, le texte de l'article modifié est reproduit ainsi que l'article tel qu'il se lirait si les modifications étaient acceptées.

Le rédacteur accompagne le ministre lors de la discussion du projet en commission parlementaire et peut agir comme conseiller principal du ministre ou comme expert quant à la rédaction du texte.

La discussion du projet de loi en commission parlementaire permet tant au ministre qu'aux autres députés de présenter des amendements au projet. Ces amendements résultent souvent des réactions que le projet a suscitées auprès du public, ainsi que des personnes et groupes particulièrement concernés par le projet. Le travail entourant la rédaction des amendements est semblable à celui de la rédaction du projet lui-même. Le rédacteur a toutefois une contrainte particulière: l'amendement ne peut pas déroger aux principes du projet de loi que l'Assemblée nationale a adoptés. Le légiste de la Direction de la législation gouvernementale est aussi associé à la rédaction des amendements et le Comité de législation doit les agréer.

Outre la discussion en commission parlementaire, il y a deux autres moments où des amendements peuvent être apportés à un projet de loi: lorsque l'Assemblée discute du rapport de la commission qui a étudié le projet et lors de l'étape de l'adoption du projet de loi, mais dans ce dernier cas, les amendements sont réservés au ministre seul.

Adopté, le projet est soumis au lieutenant-gouverneur pour qu'il lui donne la sanction royale le faisant ainsi devenir loi. Depuis l'aboli-

tion en 1969 du Conseil législatif, qui était la deuxième chambre du Parlement du Québec, la sanction royale est donnée au cabinet du lieutenant-gouverneur en présence d'un représentant du Premier ministre, d'un représentant du chef de l'Opposition officielle et de fonctionnaires du Secrétariat de l'Assemblée. La sanction est donnée matériellement par la signature des deux originaux du projet de loi, celui en français et celui en anglais.

Les services de l'Assemblée nationale impriment alors la loi telle que sanctionnée, c'est-à-dire incorporant les amendements qui ont été apportés au projet. Le rédacteur doit alors vérifier et corriger s'il y a lieu les épreuves du projet. La loi est publiée à la partie 2 de la *Gazette officielle du Québec* de même qu'en fascicule. Par la suite, les services de l'Assemblée nationale lui ajoutent, pour chaque article et pour chaque division principale de celui-ci, des notes marginales résumant l'objet de la disposition. Bien que ces notes n'aient pas valeur juridique, il demeure curieux que le rédacteur ne soit pas associé à leur rédaction. La loi, augmentée des notes marginales, est ensuite publiée dans un recueil avec les autres lois édictées au cours de la même année civile.

Entrée en vigueur du projet

Si la loi n'entre pas en vigueur le jour de sa sanction ou à une date qui y est fixée, le rédacteur doit préparer, au moment où les autorités ministérielles le jugent opportun, le ou les décrets d'entrée en vigueur de la loi. Comme les dispositions relatives à l'entrée en vigueur d'une loi permettent souvent le morcellement de la prise d'effet de ses dispositions, la rédaction du décret peut être particulièrement complexe.

Les projets de lois correctives

Il est opportun de signaler ici que le gouvernement s'est doté en 1998 d'un programme de lois correctives, même si une telle loi n'a pas encore vu le jour.

Sur le constat que l'augmentation croissante des lois dans tous les secteurs, leur technicité et leur complexité appelaient une grande intervention du législateur pour mettre à jour nombre de dispositions législatives, pour en corriger les imprécisions et faire les modifications qui s'imposent au fur et à mesure, il a paru souhaitable, afin d'améliorer le processus législatif tout en réduisant le nombre de projets de loi, d'offrir aux divers ministères un véhicule législatif

autonome dont l'objet serait de modifier diverses dispositions législatives en regroupant l'ensemble des dispositions modificatives.

Ce programme se réclame de la possibilité offerte par les articles 258 et 259 du *Règlement de l'Assemblée nationale* de présenter des projets de lois qui ont pour seul objet d'apporter plusieurs modifications de nature mineure, technique, corrective ou de concordance à diverses lois. Le règlement prévoit que la présentation peut être faite par le gouvernement pour les lois relevant de la compétence de plus d'une commission parlementaire ou par un ministre, lorsque les lois relèvent de la compétence d'une seule commission.

Le programme précise que pour être intégrée à un projet de loi corrective, une modification doit être conforme au règlement de l'Assemblée, c'est-à-dire être mineure, technique, corrective ou de concordance et répondre de plus aux critères suivants:

- 1^o faciliter l'administration de la justice ou de la loi concernée;
- 2^o ne pas porter atteinte aux droits des individus;
- 3^o ne pas introduire, supprimer ou remplacer des principes de la loi à modifier;
- 4^o ne pas être susceptible de susciter de débats sur les principes à l'Assemblée nationale;
- 5^o ne pas avoir d'incidences financières sur le budget de l'État ni avoir pour effet de remettre des créances de l'État;
- 6^o ne pas créer de nouvelles infractions ni modifier les peines prévues à la loi;
- 7^o être nécessaire en ce sens que la difficulté à régler ne peut l'être autrement que par voie législative, notamment à l'occasion d'une refonte ou d'une mise à jour des lois.

En raison du rôle que la loi lui attribue en tant que premier responsable de l'administration de la justice, c'est le ministre de la Justice qui a été chargé de l'administration du programme et de la présentation du projet de loi.

Un projet de loi corrective ne se veut pas sujet à controverses. C'est pourquoi, en ce qui concerne les étapes parlementaires, il est souhaité que la discussion du projet se fasse de façon sereine et non partisane. Ainsi, le projet serait discuté en dehors de la période inten-

sive, par exemple au début du trimestre parlementaire d'automne (à partir du troisième mardi d'octobre) et le cahier des commentaires serait rendu disponible aux députés, tant de la majorité que de l'opposition. Au cours de l'étude détaillée du projet de loi, toute modification qui fait l'objet d'une opposition serait, selon l'engagement du ministre de la Justice, retirée du projet et aucun amendement au projet de loi ne devrait être apporté si ce n'est le retrait de la disposition proposée ou la correction d'erreurs d'édition du projet (coquilles, erreurs de numérotation).

Une invitation aux différents ministères et organismes a été envoyée au printemps 1998 et un premier projet a été élaboré. S'il n'a pas été présenté, c'est que l'Assemblée a été dissoute pour permettre les élections du 30 novembre de la même année. Ce premier projet était modeste par le nombre d'articles mais répondait au but visé: améliorer la loi. En effet, il aurait été onéreux en temps administratif et parlementaire de présenter plusieurs projets de lois de deux ou trois articles pour apporter les modifications souhaitées.

Quelques recommandations

À la lumière de mon expérience en législation et de commentaires exprimés par des rédacteurs sur plusieurs années, je crois opportun de formuler deux recommandations: établir une planification législative et fournir un soutien professionnel aux légistes.

Planification législative

Le *Règlement de l'Assemblée nationale*, établi en 1984 à l'occasion de la réforme parlementaire du début des années 1980, divise l'année parlementaire en deux trimestres, ou périodes, où l'Assemblée tient ses séances ordinaires: du deuxième mardi de mars au 23 juin, et du troisième mardi d'octobre au 21 décembre. Le règlement prévoit aussi qu'un projet de loi présenté entre le 15 mai et le 23 juin ou entre le 15 novembre et le 21 décembre ne peut être adopté au cours de la même période.

Ces dispositions ont eu pour effet que le gouvernement, à partir de 1986, a fixé par décret des dates butoirs pour la transmission des mémoires et des projets de loi au Secrétariat général du gouvernement. Les dates actuelles sont le 1^{er} février pour le trimestre du printemps et le 1^{er} septembre pour celui d'automne.

Ces dates ont souvent comme effet de créer un faux sentiment d'urgence chez les autorités qui souhaitent procéder à des modifica-

tions législatives, comme si une quelconque fin du monde devait survenir à la fin d'un trimestre législatif. Le résultat est qu'on se bouscule pour présenter des mesures législatives qui n'ont pas été suffisamment mûries et que le processus législatif, du moins un processus législatif de qualité, s'en trouve ainsi altéré. Souvent les orientations politiques ne sont pas arrêtées, les recherches ne sont pas complétées et la pression engendrée par les délais peut faire qu'on puisse être tenté d'user d'expédients. Toute la filière législative est atteinte: le rédacteur, les légistes des Affaires législatives, ceux du Secrétariat à la législation, les traducteurs, les éditeurs...

Il est vrai que l'urgence existe parfois. Cependant, tous y gagneraient à établir une planification législative sur plusieurs années. L'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale publié par le président du Conseil du trésor et le projet de loi n° 82 sur l'administration publique qui y donne suite soulignent la nécessité pour les différentes administrations d'établir un plan stratégique couvrant plus d'une année. Je crois qu'il est nécessaire d'établir une telle planification sur le plan législatif. Croire qu'on peut tout régler en moins de six mois est utopique. Il est nécessaire pour chaque ministère et organismes d'examiner les textes qu'il administre et établir la priorité des mesures à édicter après étude sérieuse.

Il faut cesser de voir les dates du 23 juin ou du 21 décembre comme les dates ultimes au-delà desquelles plus rien n'est possible. Lors de l'ajournement des travaux de l'Assemblée nationale, le 18 juin 1999, plus d'une dizaine de projets de lois qui avaient été présentés dans les délais réglementaires et qui parfois étaient même rendus à l'étape de l'adoption ont dû attendre à l'automne pour être adoptés et édictés. Je mentionnais plus tôt le projet de loi n° 82 sur l'administration publique qui a été présenté le 9 novembre 1999; il était toujours à l'étape de la discussion en commission parlementaire lors de l'ajournement des travaux le 17 décembre. La discussion reprendra lors du printemps 2000 et, si la volonté gouvernementale est toujours en ce sens, le projet sera édicté.

Il peut être souhaitable et beaucoup plus approprié de retarder l'adoption d'un projet de loi à un trimestre ultérieur plutôt que d'en constater les lacunes ou d'en subir des conséquences imprévues quelque temps plus tard.

Sauf urgence, un projet de loi devrait être préparé dans les conditions optimales que j'ai esquissées précédemment et on ne devrait pas craindre que son étude puisse se poursuivre sur plus d'un

trimestre législatif. Il arrive à l'occasion que des projets présentés lors d'un trimestre législatif soient discutés en commission parlementaire en février ou en septembre et adoptés au trimestre législatif suivant.

Il serait souhaitable qu'une volonté gouvernementale à cet effet soit manifestée et que les instructions en conséquence soient données à la haute hiérarchie des ministères et des organismes.

Support professionnel aux légistes

Comme je le mentionnais, la rédaction législative au Québec est décentralisée, c'est-à-dire qu'elle s'effectue dans chacune des administrations concernées. C'est un choix qui en vaut un autre mais qui a quand même pour effet de disperser les légistes du gouvernement. Sauf à la Direction de la législation gouvernementale qui regroupe plus d'une vingtaine de légistes et de réglementaristes, il y a rarement, dans les directions d'affaires juridiques, un nombre suffisant de légistes pour permettre une émulation professionnelle. Les légistes sont pour ainsi dire laissés à eux-mêmes.

Il est nécessaire, à mon avis, que le gouvernement, probablement par l'intermédiaire du ministère de la Justice, offre un soutien professionnel dynamique aux légistes. La rédaction de textes normatifs est une spécialité qui demande à être mise à jour constamment.

Ce soutien devrait être notamment donné au moyen de lieux d'échange tels les ateliers de formation continue, ou encore au moyen de publications. Il y a eu pendant plusieurs années des ateliers de formation mais maintenant ils se font rares. Quant aux publications, il y a déjà eu, à l'intérieur du ministère de la Justice, la publication d'une revue nommée *Légistique* qui a d'abord été diffusée à l'intérieur du ministère puis, en association avec la Société québécoise d'information juridique, a fait l'objet d'une diffusion générale. La dernière publication est malheureusement datée d'avril 1989. Depuis, plus rien ! Ces ateliers et cette publication avaient pour bienfait de susciter la réflexion chez les légistes et de faire réaliser que l'acte d'écrire une norme est un non seulement un geste professionnel mais une spécialité du droit qui confine à l'art.

Une autre carence dans le soutien professionnel aux légistes réside dans le manque de jurilinguistes. Il n'y en a qu'un au ministère de la Justice et inutile de dire qu'il est débordé. Depuis au moins la fin des années 1980, les légistes de la Direction de la législation gouver-

nementale et ceux des ministères réclament qu'il lui soit adjoint au moins un collaborateur, mais rien n'a été fait.

Pour des raisons historiques, nous savons que la langue du droit au Québec a été imprégnée de vocabulaire et de tournures anglaises. Des efforts ont été faits et sont encore faits ici et là mais sans unité ni coordination. Le 12 novembre 1996, le Conseil des ministres approuvait la *Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française*. L'article 4 de cette politique énonce que l'Administration accorde une attention constante à la qualité de la langue française et qu'elle voit à promouvoir un français de qualité dans les communications de tous ordres. Dans la hiérarchie des communications, la loi devrait occuper une place de premier plan. Ce n'est pas seulement une question de vocabulaire mais aussi de structure de la langue employée.

La rédaction des normes n'est pas seulement l'apanage des légistes du gouvernement. Elle est aussi pour tous les rédacteurs des collectivités locales, des organismes de normalisation, des services juridiques d'entreprises et des cabinets juridiques qui concourent à l'établissement de normes. Cela fait tout de même un bon nombre de personnes. Il appartient à l'État, à mon avis, d'être le premier, en accord avec la politique qu'il a établie, à donner l'exemple de l'utilisation d'une langue de qualité. A-t-il les moyens de ses ambitions?