

Les Cahiers de droit



Vers la systématisation des lois québécoises

Pierre Issalys

Volume 21, Number 3-4, 1980

La rédaction des lois

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042403ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042403ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Issalys, P. (1980). Vers la systématisation des lois québécoises. *Les Cahiers de droit*, 21(3-4), 523-565. <https://doi.org/10.7202/042403ar>

Article abstract

The object of this paper is to suggest means whereby the body of statute law could be rearranged into a systematic whole.

The concept of a system of statutes is first defined and contrasted with the concept of codification. Systematization is presented as involving two stages. First, a classification grid is obtained by grouping statutes under a number of broad headings according to their subject-matter. Second, within each group the various statutory provisions are ranked and possibly rearranged according to the scope of their application within the field covered by the group of statutes as a whole. While statutes retain individual existence, logical links between them are made more explicit.

The concept is then applied experimentally to a group of 23 Québec statutes dealing with the provincial Cabinet and the organization of government departments. Proposals are thus made for a new *Government Organization Act* and new statutes setting up each of the departments.

The paper then considers extending the process of systematization to a larger group including all statutes setting up agencies of the Québec government (administrative tribunals, regulatory boards, Crown corporations, etc.). This, it is suggested, could lead to the adoption by stages of a *Code of Government Organization*.

Finally, the paper examines the requirements of the systematization of statutes as to legislative draftsmanship, legislative policy, and the legislative process. It argues for the need for a new agency with responsibility to advise the government on draft legislation and to carry out the systematization of groups of statutes on request from the National Assembly.

Vers la systématisation des lois québécoises

Pierre ISSALYS *

The object of this paper is to suggest means whereby the body of statute law could be rearranged into a systematic whole.

The concept of a system of statutes is first defined and contrasted with the concept of codification. Systematization is presented as involving two stages. First, a classification grid is obtained by grouping statutes under a number of broad headings according to their subject-matter. Second, within each group the various statutory provisions are ranked and possibly rearranged according to the scope of their application within the field covered by the group of statutes as a whole. While statutes retain individual existence, logical links between them are made more explicit.

The concept is then applied experimentally to a group of 23 Québec statutes dealing with the provincial Cabinet and the organization of government departments. Proposals are thus made for a new Government Organization Act and new statutes setting up each of the departments.

The paper then considers extending the process of systematization to a larger group including all statutes setting up agencies of the Québec government (administrative tribunals, regulatory boards, Crown corporations, etc.). This, it is suggested, could lead to the adoption by stages of a Code of Government Organization.

Finally, the paper examines the requirements of the systematization of statutes as to legislative draftsmanship, legislative policy, and the legislative process. It argues for the need for a new agency with responsibility to advise the government on draft legislation and to carry out the systematization of groups of statutes on request from the National Assembly.

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

	<i>Pages</i>
Introduction	524
1. Le sens d'une systématisation des lois	525
1.1. Le système des lois	525
1.2. La codification	527
1.3. La systématisation	528
1.4. L'état de la législation québécoise	530
2. Propositions pour la systématisation des lois relatives à l'organisation administrative centrale	536
2.1. État de la législation	536
2.2. La réorganisation des textes	538
2.3. Les nouveaux textes	540
2.3.1. La loi générale sur les ministères	541
2.3.2. Les lois constitutives des ministères	544
3. Hypothèse de systématisation des lois relatives à l'organisation administrative	546
3.1. État de la législation	546
3.2. État de la doctrine	548
3.3. Hypothèse d'un Code de l'organisation administrative	552
4. Incidences de la systématisation des lois sur le processus législatif	558
4.1. Incidences sur le travail des rédacteurs de lois	558
4.2. Incidences sur l'activité parlementaire	560
4.3. Nécessité d'un organe de réflexion, de coordination et de conseil	561
Conclusion	564

Introduction

Je présenterai mes vues sur le thème de la systématisation des lois en quatre points.

En premier lieu, j'estime nécessaire de préciser ce qu'on peut entendre par la systématisation des lois, et surtout d'indiquer quel peut être l'intérêt d'une telle opération, à la fois d'une manière générale et dans le cas particulier de la législation québécoise.

En second lieu, j'exposerai à titre d'exemple les possibilités de systématisation d'un groupe de lois : celles qui régissent l'organisation de l'administration centrale québécoise. Cet exemple a fait l'objet d'une étude commandée par le Conseil de la langue française et récemment publiée sous le titre *Langage et système des lois*¹.

1. P. ISSAÏYS, *Langage et système des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1980.

En troisième lieu, j'indiquerai comment pourrait être systématisé selon la même méthode un groupement législatif beaucoup plus vaste : l'ensemble des lois québécoises constitutives d'organismes administratifs.

Enfin, je m'efforcerai de dégager les exigences d'une telle démarche pour les rédacteurs de lois et pour le fonctionnement des organes législatifs.

1. Le sens d'une systématisation des lois

1.1. Le système des lois

Le terme « système » n'est pas une nouveauté dans le vocabulaire des juristes. On parle couramment de « système juridique », de « système de droit », pour désigner globalement l'encadrement normatif, d'origine étatique, applicable aux activités humaines sur le territoire où un législateur exerce des compétences souveraines. C'est ainsi qu'on parle du système juridique canadien, québécois, anglais, italien, etc. On présente ainsi cet ensemble de règles juridiques comme ayant à la fois une certaine unité et une vocation à l'exhaustivité. On postule également par là l'existence de certains liens, soit hiérarchiques, soit simplement fonctionnels, entre les diverses parties de cet ensemble.

Dans la plupart des sociétés modernes, ce système global du droit s'articule autour d'un ensemble prééminent constitué par la législation. C'est à ce secteur du droit que nous appliquons ici la notion de système. Puisque ce secteur est aujourd'hui la principale composante de chaque système de droit national, on est fondé de s'attendre qu'il présente lui aussi ces tendances à l'unité organique et à l'exhaustivité que l'on sous-entend en parlant d'un « système » de droit. Aussi considérons-nous la législation elle-même comme un système, le système des lois.

La complexité croissante du phénomène législatif dans les États modernes porte cependant à considérer avec scepticisme cette notion de système des lois. Certes, fidèle à sa vocation d'exhaustivité, le droit contemporain s'essouffle à tenter d'encadrer par des textes législatifs toujours plus méticuleux des activités humaines toujours plus nombreuses. Mais il y perd inévitablement de son unité première — celle que prétendait exprimer le *Code civil* du Québec il y a cent ans², ou l'unité quasi mythique

2. Témoin cette disposition votée en 1868 par le législateur québécois :

Le code civil du Bas-Canada et le code de procédure civile du Bas-Canada, tels qu'imprimés avant l'Union par l'imprimeur de la reine de la ci-devant province du Canada, ont été, et sont en force de loi dans cette province; et nul acte ou nulle disposition de la législature en aucune manière aura force à l'encontre de quelque article de l'un ou de l'autre des dits codes, à moins que tel article n'ait été spécialement désigné dans tel acte.

(*Actes concernant l'interprétation des Statuts de cette Province*, 1868, 31 Vict., c. 7, art. 10).

de la *common law* d'Angleterre³. Et l'articulation fonctionnelle de la législation fait place en bien des points au cloisonnement, quand ce n'est pas à l'incohérence. La répartition hiérarchique traditionnelle des normes entre constitution, loi et règlement est elle-même débordée. En effet, d'une part apparaissent des textes de niveau intermédiaire entre la constitution et la loi⁴, et surtout, d'autre part, prolifère un « infra-droit » ou un « droit infra-réglementaire » aux contours encore mal définis⁵. Enfin, sur tous les fronts, qu'il s'agisse de la législation, du droit jurisprudentiel ou de la réglementation, le citoyen, le justiciable, l'administré assiste effaré à un phénomène d'inflation normative. Se tourne-t-il alors vers le juriste? Il le trouve souvent lui-même désespéré, aux prises avec un sous-produit du même phénomène: l'inflation documentaire.

Cet article a été maintenu en vigueur lors de l'abrogation de cette loi par l'*Acte concernant les statuts de la Province de Québec*, 1886. 49-50 Vict., c. 95, art. 59. Il n'apparaît cependant pas dans le Titre préliminaire (« Des statuts ») des S.R.Q. de 1888. Quoiqu'il n'ait jamais été abrogé, ce texte a été ignoré par le législateur depuis lors. Voir *Société Asbestos v. Société nationale de l'amiante*, C.S. Montréal, 26 mai 1980, n° 500-05-010-389-797, J.E. 80-404.

3. Unité fondamentale qui conduisait Dicey à écrire en 1885, pour nier la pertinence de la distinction entre droit public et droit privé en Angleterre:

We mean (...), when we speak of the « rule of law » as a characteristic of our country, (...) that here every man, whatever his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals.

In England the idea of legal equality, or of the universal subjection of all classes to one law administered by the ordinary courts, has been pushed to its utmost limits. With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen.

(*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*,
10^e éd., Londres, MacMillan, 1965, p. 193).

Cette affirmation péremptoire de l'unité du droit anglais, déjà contestable à l'époque, relève aujourd'hui de la fiction, bien qu'elle conditionne encore dans une certaine mesure l'approche du droit public par la doctrine anglaise et anglo-canadienne; voir J. RIVERO, « L'Administration et le droit », (1978) 44 *Rev. int. sc. adm.* 145.

4. C'est le cas de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, App. III, en droit fédéral, et de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. 1977, c. C-12, en droit québécois. Voir B. GRENIER, *La Déclaration canadienne des droits, une loi bien ordinaire?* Québec, P.U.L., 1979.
5. Sur le phénomène des instructions, directives, circulaires, manuels, etc., établis par les autorités administratives, voir G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Yvon Blais, 1979, pp. 66-73; W. ATKINSON, « La discrétion administrative et la mise en œuvre d'une politique », (1978) 19 *C. de D.* 187; M. FILION, « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration exercé sous forme de normes administratives: les directives », (1979) 20 *C. de D.* 855; M. SPARER et W. SCHWAB, *Rédaction des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1980, pp. 97-98 et 296-300; et l'arrêt *Martineau v. Comité de discipline des détenus de l'institution de Matsqui* (n° 1), [1978] 1 R.C.S. 118. Cet état de choses n'est évidemment pas particulier au Québec ou au Canada: voir P. PAVLOPOULOS, *La directive en droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1978, notamment pp. 115-126.

Tentaculaire, morcelé, désorganisé, le droit législatif est menacé de sombrer dans l'inintelligible et l'inconnaissable. Menace qu'aggrave de jour en jour son affolante mobilité. Quelques juristes s'émeuvent. L'édifice de la légalité va-t-il bientôt s'écrouler sous son propre poids⁶? Allons-nous connaître la fin de l'État de droit⁷?

À défaut de partager cette perplexité sur la valeur de la législation sous les formes qu'elle revêt actuellement, on doit du moins convenir qu'une remise en ordre s'impose, comme préalable à une reprise en main du droit par ceux qui l'élaborent, le formulent ou l'appliquent, aussi bien que par ceux auxquels il s'applique.

1.2. La codification

En d'autres temps, traversant une crise de même nature mais de moindre intensité, le droit a su renouveler ses bases par le procédé de la codification. Faut-il de nouveau rechercher de ce côté la solution à l'incohérence actuelle de la production législative?

On peut en douter. Considérons la situation, fréquente aujourd'hui dans de nombreux secteurs du droit, où existe un ensemble législatif formé de textes nombreux, complexes, parcellaires, de factures diverses, dont la totalité ne recouvre pas (ou pas encore) tout le champ logiquement susceptible de faire l'objet de normes légales. Dans un tel cas, la codification représente soit trop peu, soit beaucoup trop. Car il y a codification et codification⁸.

On peut en effet songer à une codification de type statique, consistant à rassembler sous une reliure unique, dans un certain ordre et en procédant aux regroupements indispensables, un ensemble de textes suffisamment connexes quant à leur objet. Sans doute commode, le résultat de ce travail n'est guère qu'un collage. En l'absence de cohésion globale, ce nouveau texte reste fragile et peu satisfaisant. C'est trop peu.

On peut par contre envisager une codification dynamique, c'est-à-dire la rédaction d'un véritable code. Ce texte entièrement repensé doit alors procéder d'une rigoureuse logique interne et se fonder sur des principes

6. R. SAVATIER, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », D. 1977 Chr. 43 ; B. MANNING, « Hyperlexis: Our National Disease », 71 *Northwestern Univ. L. Rev.* 767 (1977) ; G. PÉPIN, « Le pouvoir réglementaire et la Charte de la langue française », (1978) 13 *R.J.T.* 107, p. 109 : « Les règles de droit seraient en train peut-être de miner le Droit... » ; P. LEMIEUX, « La rentrée parlementaire à Québec », *Le Devoir*, 5 mars 1979, p. 4.

7. J.-P. HENRY, « Vers la fin de l'état de droit? », (1977) *R.D.P.* 1207.

8. Sur la typologie des codifications, voir C.S. VARGA, « Types of Codification in Codificational Development », (1977) 19 *Acta Jurid. Acad. Scient. Hung.* 31, pp. 33-39.

clairement formulés, applicables dans tout le champ de la codification⁹. Il doit aussi répondre à un besoin de sécurité juridique plus fort que dans le cas d'une loi ordinaire : ses dispositions doivent être conçues pour durer. Un tel projet ne convient, de surcroît, qu'à des secteurs du droit relativement « mûrs », à évolution assez lente, où la codification apparaît comme le couronnement normal d'une œuvre législative enrichie par la jurisprudence et la doctrine. Enfin, la codification ne prend vraiment son sens que si elle recouvre un assez large champ de législation : un pullulement de codes spéciaux ne ferait guère avancer la cohésion du droit législatif. Tout cela fait, évidemment, que la rédaction d'un code est une entreprise ambitieuse, qui exige du temps et un travail de réflexion en profondeur. C'est beaucoup trop demander, vu l'urgence de réagir dans de nombreux et vastes secteurs de la législation.

1.3. La systématisation

Ce que j'entends par la systématisation des lois se situe à mi-chemin entre ces deux types de codification. Pour réintroduire dans la législation la présentation systématique qui permettrait de mieux saisir son agencement général, je ne crois pas nécessaire de mettre au rancart la législation actuelle. Il ne s'agit même pas, du moins pas nécessairement, de procéder à des regroupements, qui pourraient être très artificiels, parmi les textes existants. J'envisage plutôt une rationalisation, c'est-à-dire la mise en évidence des rapports logiques susceptibles d'apparaître entre les textes relevant d'un même secteur d'intervention législative. Cette opération tend non pas à supprimer (comme le ferait sans doute une véritable codification), mais à mieux justifier ce que ces différents textes peuvent avoir de disparate.

La méthode en est simple. Elle découle d'une constatation banale : la loi est censée exprimer une norme d'application générale. Or, ce qui agace et déroute le plus le lecteur de la législation moderne, c'est d'y trouver des normes qui, manifestement, n'ont d'application que dans des situations peu courantes ou n'intéressent qu'un nombre limité de personnes. Ce sont ces dispositions dites « de détail » qui, lorsqu'elles deviennent trop nombreuses, masquent au lecteur l'architecture générale de la législation. Pour rendre cette architecture apparente, le plus simple m'a semblé être de distinguer dans les textes actuels, pour chaque secteur d'intervention législative, ce qui est véritablement de portée générale (par rapport à l'ensemble du secteur) de ce qui n'a qu'une portée, une aire d'application réduites.

9. La formulation claire de ces principes suppose elle-même l'emploi conséquent d'une terminologie précise, qu'il faut parfois inventer ou réinventer : voir D. LATOURNERIE, « L'apport de la codification à la définition du langage juridique », pp. 33-53 in M. SPARER (dir.), *Propos sur la rédaction des lois*, Québec, Conseil de la langue française, 1979.

Certes, je ne me dissimule pas que cette distinction entre le général et le particulier, le commun et le spécifique, peut parfois dépendre d'un jugement assez subjectif. Mais dans la plupart des cas, on peut estimer que ce critère simple de rationalité permettrait de reclasser les textes d'une manière facilement intelligible.

Bref, le processus de systématisation des lois comprend deux phases. D'abord la délimitation d'un certain nombre de secteurs d'intervention législative. Ensuite la hiérarchisation des règles, à l'intérieur de chaque secteur, selon le degré de généralité de leur application.

On voit qu'un tel processus pourra conduire, sur le plan quantitatif, à remplacer dans chaque secteur un ensemble de lois éparées, par hypothèse peu ou mal coordonnées entre elles en dépit de leur connexité, par un nouvel ensemble comportant vraisemblablement le même nombre de lois (chacune peut-être raccourcie de quelques dispositions), plus une loi nouvelle, d'application générale dans l'ensemble du secteur considéré. Il n'y a donc pas lieu, en principe, d'escompter de cette démarche une réduction importante du nombre des lois ou même de leurs dispositions. Cet objectif de simplification quantitative de la législation n'est pas ce qui importe dans la systématisation des lois ; sa réalisation semble plutôt devoir découler du processus de codification.

La conséquence de cette rationalisation se situe au plan qualitatif. Elle consiste en une visibilité meilleure des rapports organiques entre les diverses lois. Il s'agit de faire apparaître un système des institutions là où le lecteur des lois ne voit aujourd'hui qu'une juxtaposition de textes.

L'intérêt — j'oserais dire la nécessité — de cette opération tient d'abord à ce qu'elle permet de combattre les effets de l'inflation législative sur la législation elle-même. L'organisation systématique de la législation actuelle dissipera, au moins en partie, le sentiment largement répandu d'un amoncellement assez accablant et impénétrable de réglementations de toute nature. Bref, on commencera à y voir clair.

En second lieu — et c'est ici que le rédacteur est spécialement touché — le classement systématique des lois en fonction du caractère général ou particulier, commun ou spécifique, de leurs dispositions, va s'appliquer à la production législative future. Celle-ci devra se plier à un encadrement logique global, et donc à une politique législative d'ensemble, qui ont fait semble-t-il défaut jusqu'ici. À cette discipline que s'imposerait le législateur quant au contenu des lois devrait sans doute correspondre une discipline quant au nombre des normes législatives. Mais il faut réitérer ici que la réduction de la masse législative n'est pas l'objectif premier de la systématisation que je propose.

En troisième lieu, la connaissance de l'état de la législation par tous ses usagers ne peut qu'en être facilitée. La systématisation, telle que je la conçois, conduit à mettre en évidence tout en les regroupant les règles essentielles — parce que d'application générale — dans chaque secteur de la législation¹⁰.

Enfin, la systématisation du droit législatif constitue l'amorce d'une éventuelle codification de différents secteurs du droit. Là où la codification paraît aujourd'hui prématurée ou malaisée, parce que la législation est d'origine trop récente, qu'elle évolue rapidement, qu'elle occupe un champ de législation trop étroit, ou qu'elle est manifestement lacunaire, on peut dès aujourd'hui faire œuvre utile en systématisant. L'encadrement logique ainsi mis en place permet d'attendre de façon beaucoup plus satisfaisante le mûrissement de ces branches nouvelles de la législation.

1.4. L'état de la législation québécoise

À la lecture de ce qui précède, le juriste québécois n'aura guère eu, je pense, de mal à se convaincre que la question de la systématisation des lois peut valablement être soulevée au Québec. Quelques observations s'imposent, avant d'en poursuivre la démonstration.

Les lois dont il est question ici sont strictement celles du législateur québécois. Sont donc exclues de notre propos les lois fédérales, qui sont évidemment applicables au Québec, mais à l'élaboration desquelles le législateur québécois ne prend aucune part. La répartition des compétences législatives sous le régime de la Constitution de 1867 est relativement tranchée, et le législateur de chacun des deux ordres de collectivités (fédération et provinces) exerce les siennes de manière assez largement autonome¹¹. On relève peu d'exemples d'intégration verticale entre la législation fédérale et celle des provinces¹². On peut donc considérer la

10. Certes, il se peut — on en verra plus loin des exemples — que des règles d'application générale dans un secteur de la législation présentent, sur le plan pratique, peu d'importance. Aussi les textes réunissant les règles d'application générale sont-ils susceptibles de comporter quelques « nuisances ». Mais du moins peut-on affirmer que tout ce qui a valeur de principe dans un secteur et qu'il est donc essentiel de connaître va nécessairement se trouver rassemblé dans le texte d'application générale.

11. « [T]he Dominion to a great extent, but within certain fixed limits, [is] mistress in her own house, as the Provinces to a great extent, but within certain fixed limits, are mistresses in theirs. »: *Edwards v. A.G. for Canada*, [1930] A.C. 124, p. 136.

12. Certes, le législateur de chacun des deux ordres de collectivités est forcé de tenir compte de la législation adoptée par l'autre. C'est le cas par exemple de la législation fédérale sur l'assurance-chômage, qui tient compte, pour déterminer l'admissibilité d'un chômeur, du fait qu'il peut recevoir des prestations en vertu d'un régime provincial d'indemnisation des victimes d'accidents du travail: *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48 et modif., art. 29(3).

législation fédérale et celle de chacune des provinces comme autant de systèmes de lois autonomes. Les contours de ces systèmes sont évidemment définis par le partage des compétences législatives, et non pas par la connexité des matières; il en découle des obstacles à la systématisation « naturelle » de la législation dans certains secteurs, notamment en droit commercial¹³.

L'harmonisation des législations entre les diverses provinces est également assez peu développée, pour des raisons qui, dans le cas du Québec, sont évidentes. Certes, l'article 94 de la Constitution habilite le Parlement fédéral, avec l'accord des législateurs provinciaux, à faire des lois pour l'uniformisation du droit privé dans les provinces où le fond de ce droit est constitué par la *common law*. Cette disposition est toutefois restée lettre morte. Par contre, les provinces de tradition anglo-saxonne ont délégué chaque année depuis 1918 des représentants à une Conférence des commissaires à l'uniformisation des lois. Cette conférence a produit un grand nombre de lois modèles, qui ont exercé une certaine influence sur l'activité des législateurs

Au-delà de cette simple reconnaissance réciproque, on peut distinguer trois formes d'intégration du système législatif fédéral et de ceux des provinces. Ce sont, par ordre croissant d'intégration :

1. La coordination de dispositions avec celles de l'autre système. Ainsi la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q. 1977, c. A-16 et modif. fait référence pour définir le salarié en grève, inadmissible à l'aide sociale (art. 8), à la disposition de la *Loi sur l'assurance-chômage*, *supra*, (art. 44), qui rend les grévistes inadmissibles au bénéfice de cette loi fédérale.
 2. L'adoption en bloc, au moyen d'un renvoi, du droit applicable dans le champ de compétence du législateur de l'autre ordre de collectivités. L'exemple le plus notable en est la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38, qui assujettit les organes de l'administration fédérale au droit commun de la responsabilité civile délictuelle applicable dans chaque province.
 3. Les rares cas de véritable intégration sont ceux où le législateur fédéral adopte une loi-cadre énonçant un certain nombre de dispositions générales que doivent reproduire les législations d'application adoptées dans chaque province. Cette technique est utilisée dans le domaine de la sécurité sociale, où le financement de certains régimes est partagé entre le fédéral et les provinces, ces dernières détenant la compétence législative « primaire ». Les régimes provinciaux doivent, pour bénéficier de la participation fédérale, être conformes à la loi-cadre fédérale. Le gouvernement fédéral est seul juge de cette conformité. Voir les lois-cadres fédérales : *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, S.R.C. 1970, c. H-8 et modif. ; *Loi sur les soins médicaux*, S.R.C. 1970, c. M-8 et modif. ; *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, c. C-1 et modif. ; et les régimes québécois correspondants : *Loi sur l'assurance-hospitalisation*, L.R.Q. 1977, c. A-28 ; *Loi sur l'assurance-maladie*, L.R.Q. 1977, c. A-29 et modif. ; *Loi sur l'aide sociale*, *supra*.
13. Alors qu'en principe le droit commercial, en tant que partie du droit privé, devrait relever de la compétence provinciale, une série de champs de compétence très importants (banque, intérêt, lettres de change, faillite, échanges interprovinciaux et internationaux) ont été attribués au législateur fédéral. Quant au droit des sociétés commerciales, sa source est, en gros, déterminée par l'aire territoriale où s'exerce l'activité de chaque société.

provinciaux¹⁴. Le Québec ne prend part aux travaux de cette conférence que depuis 1942; il s'y est toujours montré soucieux de préserver sa spécificité juridique, notamment bien sûr en droit privé¹⁵. La question de la systématisation des lois québécoises ne met donc pas en cause leurs rapports avec celles des autres provinces de la fédération.

Ces observations étant faites, il faut rappeler certaines données globales relatives à la législation québécoise. Lors de la dernière refonte générale des Lois du Québec, qui nous a donné en quelque sorte une photographie du droit législatif applicable au 31 décembre 1977, on pouvait recenser 393 lois couvrant environ 2 700 pages. Ce chiffre ne comprend ni le *Code civil*, ni le *Code municipal*. Les chiffres correspondants pour les précédentes refontes étaient les suivants :

322 lois et 4 600 pages en 1964,
343 lois et 4 300 pages en 1941,
277 lois et 3 400 pages en 1925,
7 633 articles et 2 200 pages en 1909,
6 271 articles et 1 800 pages en 1888¹⁶.

La publication des Lois refondues n'est cependant qu'un moment, rare et fugitif, dans la vie d'un juriste québécois où il peut avoir le sentiment d'embrasser d'un seul coup d'œil l'ensemble de la législation qu'il est censé connaître mieux que quiconque. Moment fugitif, en effet, car le législateur ne le laisse guère savourer cette plénitude de la connaissance. La production annuelle du législateur québécois au cours de la dernière décennie était de :

1 400 pages en 1979,
1 300 pages en 1978,
1 200 pages en 1977,
300 pages en 1976,
900 pages en 1975,
700 pages en 1974,
800 pages en 1973,
1 200 pages en 1972,
700 pages en 1971,
300 pages en 1970.

14. Voir L.R. MACTAVISH, « Uniformity of Legislation in Canada — An Outline », (1947) 25 *Can. Bar Rev.* 36.

15. L'attitude réservée de L.-P. PIGEON, « À propos d'uniformité législative », (1942) 2 *R. du B.* 381, a toujours cours au Québec à l'égard de cette conférence.

16. On verra plus loin pourquoi il n'est pas possible de recenser les lois comprises dans les refontes de 1909 et 1888.

Dans ces conditions, on conçoit ce qu'exige la mise à jour des connaissances, au seul chapitre de la législation. Cette exigence est d'autant plus grande qu'on constate une tendance à la mise en vigueur accélérée des lois, précédant même leur publication et leur diffusion dans les milieux concernés¹⁷. Et encore n'a-t-on rien dit du droit réglementaire et jurisprudentiel...¹⁸.

Aussi faut-il saluer avec soulagement l'introduction, avec la refonte de 1977, d'un mécanisme de mise à jour permanente des textes qu'elle renferme, ainsi que la promesse d'une prochaine refonte des textes réglementaires¹⁹. Quelle que soit par ailleurs leur utilité sur le plan de la documentation juridique, il convient de s'interroger sur l'apport de ces refontes, et au premier chef de la refonte des lois, à la systématisation du droit législatif québécois. En d'autres termes, il faut se demander si les *Lois refondues du Québec* de 1977 contribuent de manière significative à la connaissance de leur contenu comme système de lois.

La fonction première de ces refontes périodiques de la législation québécoise est l'intégration, au texte de base de chacune des lois qui sont en vigueur à la date de la refonte, de toutes les modifications survenues depuis l'adoption de ce texte ou la dernière refonte périodique. Il n'y a pas lieu ici d'évoquer les conséquences de la refonte sur le texte des lois refondues et sur les textes non compris dans la refonte²⁰. Seule doit retenir notre attention la manière dont les *Lois refondues* présentent au lecteur le *corpus* de la législation québécoise. Il faut à cet égard distinguer trois époques dans la pratique du législateur québécois.

Dans la refonte de 1977, les lois sont présentées en ordre alphabétique, d'après la première lettre du premier mot significatif de leur titre. Cette méthode de classement est mise en évidence par l'attribution à chaque loi d'un indicatif alphanumérique composé de cette lettre et d'un numéro d'ordre dans la série des lois figurant sous la même lettre. Est-il besoin de le

17. J. L'HEUREUX, « Du projet de la loi n° 39, de la loi des Douze Tables, de la mise en vigueur et de la publication des lois », (1979) 39 *R. du B.* 961.

18. Pour la seule année 1978, la Deuxième partie de la *Gazette officielle du Québec*, où sont publiés les décrets du gouvernement porteurs d'un texte à caractère réglementaire, comptait 7 200 pages. La même année, les recueils de jurisprudence officiels des tribunaux judiciaires (Cour suprême du Canada et Cour fédérale non comprises) et des principaux tribunaux administratifs québécois totalisaient plus de 7 000 pages.

19. Voir la *Loi sur la refonte des lois et des règlements*, L.R.Q. 1977, c. R-3, modif. par L.Q. 1978, c. 17; D. LEMAY, « La (dernière) refonte des lois du Québec », (1976) 36 *R. du B.* 718; D. LEMAY, « La refonte permanente des lois du Québec : implications et modalités », (1977) 18 *C. de D.* 213.

20. L.-P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1978, pp. 47 et 65-67.

dire, cette présentation des lois, imitée du législateur fédéral, ne renseigne en rien sur leur situation dans le système législatif²¹.

Les trois refontes précédentes, celles de 1964, 1941 et 1925, suivaient une autre méthode de classement. Les lois y étaient présentées l'une à la suite de l'autre selon un classement implicite par secteurs d'intervention législative. Je parle de classement « implicite » parce que rien n'identifiait ces différents secteurs ; on se rendait simplement compte de leur existence en parcourant la table des matières du recueil²². La division du recueil en volumes ne correspondait pas à ce partage thématique des lois. On doit cependant reconnaître qu'il y avait là une esquisse plutôt pâle de présentation systématique des lois en fonction de la connexité des matières.

Enfin, les deux premières refontes effectuées sous le régime de l'actuelle Constitution, en 1909 et 1888, relevaient d'une conception beaucoup plus ambitieuse, imitée de certains États américains. On avait tenté de faire de ces refontes un code général de toute la législation québécoise (sauf pour le contenu des trois grands codes : *Code civil*, *Code de procédure civile* et *Code municipal*), en intégrant les différentes lois dans un plan global et en numérotant l'ensemble de leurs articles en une suite continue. Cette méthode avait le mérite non négligeable de mieux faire ressortir les grandes branches de la législation d'alors et d'en suggérer un plan général²³. L'effet intellectuellement satisfaisant produit par cette présentation des lois ne résistait

21. Le choix d'un classement alphabétique, outre qu'il est peu significatif, me paraît même maladroit en regard de l'article 133 de la Constitution, qui exige le bilinguisme de la législation fédérale et québécoise : l'ordre alphabétique valable pour une langue ne l'est évidemment pas pour l'autre.
22. La plupart des lois étaient classées en 1964 en fonction du portefeuille ministériel dont relevait leur application. Faisaient bizarrement exception à ce classement les lois concernant les professions, les compagnies, les coopératives, les associations, l'assurance, les cultes, l'état-civil et la publicité foncière.
23. Ainsi, les *Statuts refondus de Québec* de 1888 étaient présentés selon le plan suivant :
 Titre préliminaire : Des statuts.
 Titre I : De la division territoriale.
 Titre II : Du pouvoir législatif.
 Titre III : Du pouvoir exécutif.
 Titre IV : Des départements publics.
 Titre V : De l'instruction publique.
 Titre VI : Du pouvoir judiciaire.
 Titre VII : De la police et du bon ordre — De la sûreté et de la santé publiques.
 Titre VIII : Des associations charitables, philanthropiques et de prévoyance.
 Titre IX : Du culte religieux.
 Titre X : Des professions libérales.
 Titre XI : Des corps municipaux, compagnies, sociétés et clubs.
 Titre XII : Des matières en rapport avec le Code civil, le Code de procédure civile et le Code municipal et des amendements à ces codes.
 Cette présentation marquait un net progrès par rapport à celle de *Statuts révisés du Bas-*

pas à l'action du législateur dans les intervalles entre les refontes. Faute d'une souplesse suffisante du cadre logique de la refonte, l'incorporation de textes nouveaux pouvait paraître artificielle. Par ailleurs, les titres sous lesquels étaient votées les lois dans l'intervalle entre les refontes n'apparaissaient plus, bien souvent, dans le texte refondu, d'où des difficultés de repérage. Enfin, le numérotage de tous les articles en une série unique, peu propice dès le départ à la mémorisation, rendait difficile l'insertion de textes nouveaux. Aussi est-ce avec soulagement que cette technique fut abandonnée en 1925, sans qu'il soit par la suite question d'y revenir.

Contestable dès 1888, impraticable aujourd'hui, l'idée d'une codification générale des lois témoignait cependant d'un louable souci de systématisation. L'opération — ambitieuse en ce qu'elle visait l'ensemble de la législation — n'a pas cependant été menée à fond. On a procédé à la première phase de la systématisation : l'identification de secteurs d'intervention législative. Mais on n'a pas abordé la seconde, manifestement essentielle : la hiérarchisation des règles, à l'intérieur de chaque secteur, selon le degré de généralité de leur application. Cette insuffisance de méthode, aussi bien que la lourdeur du « code » ainsi obtenu, explique peut-être l'abandon de cette technique en 1925.

Dans une certaine mesure, c'est pourtant à cette technique que je propose de revenir. Mais non pas avec l'ambition de réaliser un « code général des lois ». La systématisation, je pense l'avoir montré, n'est pas la codification. Elle n'impose nullement, en tout cas, les contraintes qui pesaient sur les « codificateurs » de 1888 et 1909 : suppression de l'existence autonome des lois comprises dans la refonte, regroupement de toutes les lois dans un schéma de classification fermé, numérotation continue de tous les articles. La systématisation laisse subsister les lois comme ensembles isolables ; elle se borne à les situer par rapport aux lois connexes. Elle prévoit en outre, dans la grille de classement des lois, des espaces libres susceptibles de faire l'objet d'une législation éventuelle, qui trouvera ainsi tout naturellement sa place à l'intérieur de son secteur, ou pourra même constituer un nouveau secteur. Elle permet également le classement multiple des lois relevant de plusieurs secteurs ; ces lois peuvent être classées dans leur secteur de rattachement principal, un renvoi y étant fait sous la rubrique des secteurs secondairement touchés. Un recueil systématique de la législation est donc

Canada de 1861, également thématique mais plutôt décousue. Dans cette précédente refonte, les lois continuaient à former des textes isolables.

Dans le rapport préliminaire qu'ils remirent en 1881, les commissaires chargés de « réviser, classer et refondre » les lois justifient leur ambition de coordonner et de systématiser les différentes branches de la législation par l'état de stabilité, de parachèvement relatif, où leur paraissent se trouver les institutions québécoises à la suite des codifications et de la réforme constitutionnelle de 1867.

un instrument beaucoup plus flexible que la codification générale envisagée en 1888 et 1909.

Ces questions de définition, de méthode et d'histoire étant évoquées, le plus sûr moyen de saisir l'intérêt, la nature et le produit du processus de systématisation est d'en observer l'application à un groupe de lois québécoises.

2. Propositions pour la systématisation des lois relatives à l'organisation administrative centrale

Le choix de ce groupe de lois a été commandé par les objectifs initiaux du projet *Morel*, qui concernaient principalement la normalisation du langage législatif²⁴. Il convenait cependant très bien à une recherche sur les possibilités de systématisation des textes dans un secteur d'intervention législative. En effet ces textes, tout en étant assez nombreux, laissent voir une structure assez simple et ne comportent que peu de variantes de l'un à l'autre. Certes, il s'agit là d'un secteur restreint de notre législation. Ce groupe de lois ne vise en effet qu'une partie de l'organisation administrative du Québec : le gouvernement et les services constitués en ministères, qui sont placés sous la direction immédiate des membres du gouvernement.

Je décrirai sommairement ici l'état actuel de cette législation, la démarche que j'ai proposée en vue de sa systématisation, et enfin les nouveaux textes découlant de cette opération.

2.1. État de la législation

Les initiateurs du projet ont retenu pour fins d'analyse toutes les lois québécoises ayant pour objet exclusif ou partiel la constitution ou l'organisation d'un ministère. Ces lois étaient en 1977 au nombre de 21²⁵. À deux

24. P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 10-11.

25. Voir la liste : *id.*, pp. 21-22. Depuis lors a été réalisée une importante réorganisation administrative, qui n'a cependant pas modifié le nombre des ministères : voir la *Loi concernant certains ministères*, L.Q. 1979, c. 77. Le ministère de l'Agriculture est devenu ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ; le ministère de l'Industrie et du Commerce est devenu ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme ; le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche est devenu ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche. En même temps, les ministères des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, ainsi que les services rattachés aux ministres délégués à l'Énergie et à l'Environnement, ont été regroupés au sein de deux nouveaux ministères, celui de l'Énergie et des Ressources, d'une part, et celui de l'Environnement, d'autre part : *Loi sur le ministère de l'énergie et des ressources*, L.Q. 1979, c. 81 ; *Loi sur le ministère de l'environnement*, L.Q. 1979, c. 49. On notera que cette réorganisation a pu être réalisée dès avant l'adoption de ces trois lois en novembre et décembre 1979, au moyen de décrets pris en vertu de l'article 4 de la *Loi de l'exécutif*, S.R.Q. 1964, c. 9 ; sur la portée de cet article, voir P. ISSALYS, *supra*, note 1, p. 68.

exceptions près, le titre même de ces lois (*Loi sur le ministère de...*) indique que c'est là leur objet principal, sinon unique. Les deux exceptions sont la *Loi sur l'administration financière*²⁶, une espèce de code des finances publiques, dont une section est consacrée au ministère des Finances²⁷, et la *Loi sur la fonction publique*²⁸, qui régit la gestion, le recrutement, la sélection et l'organisation syndicale du personnel de la fonction publique, et dont un chapitre est consacré au ministère de la Fonction publique²⁹. Par contre, l'intitulé de la *Loi sur le ministère du revenu*³⁰ est trompeur, puisque le gros de cette loi concerne la perception des impôts et la procédure administrative en matière fiscale.

Quelques-unes de ces 21 lois renferment donc des règles qui, ne concernant pas la constitution d'un ministère, sont donc étrangères au secteur qu'il s'agit de systématiser. Ce secteur a pour objet des règles d'organisation. Les règles de droit matériel ou de procédure figurant dans ces lois doivent donc être reclassées, ce qui se justifie aisément vu l'importance de leur objet (finances publiques, régime général de la fonction publique, impôts)³¹.

Certaines d'entre elles renferment par ailleurs des dispositions relatives à la constitution du ministère, mais tout à fait particulières à un ministère. Relevant manifestement du secteur à systématiser, elles n'y sont pas d'application générale.

Par contre, un bloc de dispositions relatives à l'organisation du ministère apparaît avec peu de variantes dans ces 21 lois. Elles concernent notamment les pouvoirs et fonctions du ministre et du sous-ministre, la désignation de ce dernier, le personnel du ministère, l'autorité hiérarchique au sein du ministère, la signature et l'authenticité des documents, le rapport annuel des activités du ministère³². Cet ensemble de règles représente l'armature commune aux 21 lois constitutives des ministères. La généralité de leur champ d'application justifierait éventuellement leur mise en évidence dans une présentation systématique de ce secteur de la législation.

26. L.R.Q. 1977, c. A-6 et modif.

27. La loi traite également du contrôle financier, du fonds consolidé du revenu, du budget, des contrats administratifs, des paiements, de la dette publique, de la tenue et de la vérification des comptes publics. Elle institue le Conseil du trésor, comité du gouvernement, et la charge de vérificateur général; ce dernier constitue avec ses services un organisme administratif décentralisé (cf. *infra*).

28. L.Q. 1978, c. 15.

29. La loi crée également deux organismes administratifs décentralisés: la Commission de la fonction publique et l'Office de sélection et de recrutement du personnel de la fonction publique.

30. L.R.Q. 1977, c. M-31 et modif.

31. Voir P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 30-32.

32. *Id.*, p. 25.

À ces 21 lois s'ajoutent deux textes concernant l'ensemble des ministères. Ces deux lois de portée générale sont la *Loi sur les ministères*³³ et la *Loi sur l'exécutif*³⁴. La première renferme la liste des ministères et indique quel est le ministre chargé de les diriger. La seconde est un texte quasi constitutionnel, qui reprend en partie et complète les articles 58 à 68 et 134 de la Constitution. Elle a notamment pour objet de créer la charge de Premier ministre, de régler en détail la composition du Conseil exécutif³⁵, de fixer les indemnités payables aux membres de ce Conseil, et de créer une incompatibilité entre l'appartenance au Conseil et certaines activités privées à caractère commercial.

L'ensemble de la matière législative formant ce groupe de 23 lois relatives à la constitution des organes centraux de l'administration se répartit donc ainsi. Au sommet, se trouvent des règles à caractère quasi constitutionnel concernant le gouvernement et notamment le Conseil exécutif, instance suprême et centrale de l'organisation administrative du Québec. Ces règles figurent actuellement dans la *Loi de l'exécutif*. À un second niveau se situent les règles communes à la totalité ou du moins à la plupart des ministères, et figurant avec peu de variantes dans leurs diverses lois constitutives. Enfin, à un dernier niveau se présentent les règles particulières à tel ou tel ministère, tirées de sa loi constitutive.

2.2. La réorganisation des textes

Sur la base de cette analyse des 23 lois, trois options pouvaient être envisagées pour en améliorer la rédaction. On pouvait les regrouper toutes en une seule, qu'on aurait pu songer à considérer comme un « code de l'organisation administrative ». C'était l'option de la codification. On pouvait aussi se contenter de regrouper en un texte unique ce que ces 23 lois comportent d'éléments communs ou intéressant l'ensemble des ministères, quitte à laisser subsister à côté de cette loi générale des lois spéciales là où le particularisme des institutions le justifie. C'était l'option de la systématisation. On pouvait enfin conserver la division actuelle de la matière entre les 23 lois, en se bornant à améliorer et uniformiser leur rédaction. C'était l'option de la normalisation.

En dépit d'évidentes différences d'optique, ces trois manières de réorganiser cet ensemble de textes sont toutes susceptibles de servir une même fin, au-delà des considérations purement formelles sur la composition

33. L.R.Q. 1977, c. M-34 et modif.

34. L.R.Q. 1977, c. E-18 et modif. ; cette loi remonte, pour l'essentiel, à 1882.

35. Cet organe comprend, outre le premier ministre et les ministres dirigeant un ministère, des ministres d'État et des ministres délégués ; réuni au lieutenant-gouverneur, il forme le gouvernement.

des lois : la rationalisation des structures administratives³⁶. Devant la complexité de l'appareil étatique, que ne fait qu'aggraver la complexité de son cadre législatif, il devient urgent de repenser les institutions administratives comme un ensemble organiquement ordonné, et d'en donner par la loi une présentation globale, claire et cohérente.

Entre les trois options — codification, systématisation, normalisation —, la seconde s'est imposée à moi.

La première supposait qu'on rassemble toutes les dispositions des lois concernant les ministères (sauf celles qui n'ont rien à voir avec les questions d'organisation administrative), et qu'on les fonde en un texte unique, conçu dans l'esprit systématique et exhaustif qui caractérise un code. Cette idée ambitieuse, qui avait séduit les initiateurs du projet, m'est apparue irréalizable étant donné le contenu des textes. D'une part, en effet, un bon nombre de leurs dispositions, visant spécifiquement les dirigeants, l'organisation interne ou le domaine d'activité de tel ou tel ministère, pouvaient difficilement trouver une place naturelle dans un code. Un tel regroupement ne pouvait être qu'artificiel en plusieurs points. À cela s'ajoutait le caractère à la fois détaillé et prosaïque de certaines règles, peu compatible avec le ton et l'esprit d'un code. D'autre part, à supposer qu'on ait pu — en y mettant du liant, comme disent les chefs de cuisine — élaborer un tout cohérent à partir d'un ensemble de règles aussi disparate, ce tout méritait-il l'appellation de code ? Un texte portant sur l'organisation d'une partie de l'administration seulement ne saurait justifier le titre de code, surtout pas celui de « Code de l'organisation administrative ». Par contre, l'idée d'un tel code pouvait reprendre son intérêt dans l'hypothèse où serait réorganisée et codifiée non seulement la législation relative aux ministères, mais aussi celle — pléthorique — relative aux différents types d'organismes administratifs décentralisés. Je reviendrai plus loin sur cette hypothèse.

Quant à la troisième option, celle de la normalisation du langage de ces 23 lois, accompagnée d'une réorganisation du contenu de chacune ne mettant pas en cause la répartition de la matière législative entre elles, elle m'est apparue trop limitée. En effet, on ne visait plus alors à dégager, par le regroupement des textes, une hiérarchie dans l'ensemble de leurs dispositions considérées comme un tout. L'amélioration du langage législatif, sans doute souhaitable et d'ailleurs possible dans les deux autres options, ne suffisait pas à accroître l'intelligibilité globale de ce secteur du droit.

Cet objectif ne pouvait être atteint, dans le court terme et à ne considérer que l'état actuel de ces 23 lois, que par une opération de systématisation. La première phase de cette opération — l'identification d'un secteur d'intervention législative — était réalisée de par l'énoncé même

36. Voir P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 39-42.

du problème : il s'agissait des lois d'organisation de l'administration centrale. Restait la seconde phase — la hiérarchisation des règles selon le caractère plus ou moins général, plus ou moins spécifique, de leur application dans ce secteur. L'analyse de textes montrait à l'évidence comment devait être introduite cette hiérarchie.

En effet, parmi les trois groupes de dispositions que j'ai décrits plus haut, il est manifeste que les deux premiers (les dispositions relatives au gouvernement, et celles qui apparaissent dans la totalité ou la plupart des lois constitutives des ministères) intéressent l'ensemble des ministères, alors que le dernier est formé de règles particulières à tel ou tel ministère. Plutôt que de les contraindre toutes à un voisinage peu convaincant, il s'agit d'exprimer par l'agencement des textes cette répartition logique des règles. D'où l'idée de rassembler d'une part en un texte unique les dispositions d'intérêt général (concernant le gouvernement) ou d'application uniforme (communes à tous les ministères), et de laisser d'autre part dans une série de textes constitutifs des 21 ministères les règles propres à chacun d'eux.

On est ainsi forcé par la logique du procédé à faire un pas décisif vers la rationalisation de ce type de structures administratives. En effet, dès lors que l'on concentre en un texte unique les dispositions uniformément applicables à tous les ministères, on met en évidence les éléments structuraux essentiels d'un ministère. On énonce d'un seul jet et une fois pour toutes le modèle structurel d'un ministère, d'après lequel tous les ministères sont ensuite formés par une loi constitutive qui fait simplement référence à ce modèle, y ajoutant au besoin des particularités ou en retranchant ou modifiant tel ou tel élément.

La rationalisation de ce type de structures administratives est ainsi acquise non seulement par rapport aux ministères déjà existants, mais aussi pour l'avenir : le législateur ayant ainsi énoncé le « modèle » d'un ministère, on est en droit de s'attendre qu'il s'y tiendra lors de la création de nouveaux ministères. Toute dérogation à ce régime général de l'institution apparaîtra clairement comme telle dans la loi constitutive de ces ministères, et ne pourra donc être introduite par l'Assemblée nationale qu'en pleine connaissance de cause.

Les avantages de cet agencement apparaîtront plus clairement à une analyse sommaire des textes que j'ai proposés pour la loi générale sur les ministères et pour les lois constitutives des ministères.

2.3. Les nouveaux textes

J'ai proposé d'abord le texte d'une nouvelle loi générale sur les ministères, intitulée *Loi sur l'organisation administrative*, et constituée par

regroupement de la *Loi de l'exécutif*³⁷, de la *Loi des ministères*³⁸ et de la *Loi du ministère du Conseil exécutif*³⁹. J'ai ensuite utilisé comme exemples de nouvelles lois constitutives des ministères, conformes à cette réorganisation, la *Loi du ministère des affaires sociales*⁴⁰ et la *Loi du ministère de la justice*⁴¹.

2.3.1. La loi générale sur les ministères

Il serait impossible, et d'ailleurs de peu d'intérêt pour mon propos, de commenter ici en détail ce projet de *Loi sur l'organisation administrative*. Je me bornerai à quelques observations sur son titre, sur son organisation interne, et sur quelques articles particulièrement importants dans l'optique de la systématisation.

Le choix du titre *Loi sur l'organisation administrative* peut sans doute paraître contestable si l'on considère que seule l'administration centrale est visée. Mais du fait que cette loi régit l'organisation du gouvernement, organe suprême de direction et de coordination de l'ensemble de l'administration, il me semble admissible de lui donner ce titre quelque peu ambitieux. D'autant plus qu'on peut considérer cette loi comme l'amorce d'un texte qui, effectivement, traiterait de toutes les catégories de structures administratives, centralisées ou non. C'est là l'hypothèse que j'envisagerai plus loin.

Pour l'instant, qu'il suffise d'indiquer que la seule alternative à ce titre, étant donné le contenu de la loi, était un titre comme *Loi sur le pouvoir exécutif* ou *Loi sur l'organisation du pouvoir exécutif*. Il m'a semblé cependant que ces formulations faisaient référence à une notion moins concrète, moins facilement accessible, que celle d'organisation administrative.

En ce qui concerne l'arrangement des matières dans cette *Loi sur l'organisation administrative*, un partage s'imposait entre les dispositions concernant le gouvernement (tirées essentiellement de la *Loi sur l'exécutif*) et celles concernant les ministères (dispositions communes aux lois constitutives des ministères). Chacun de ces deux blocs de règles fait donc l'objet d'un chapitre.

À l'intérieur du gouvernement, la Constitution et la *Loi d'interprétation*⁴² distinguent le lieutenant-gouverneur et le Conseil exécutif ; la *Loi*

37. S.R.Q. 1964, c. 9 ; aujourd'hui *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q. 1977, c. E-18.

38. S.R.Q. 1964, c. 15 ; aujourd'hui *Loi sur les ministères*, L.R.Q. 1977, c. M-34.

39. S.R.Q. 1964, c. 16 ; aujourd'hui *Loi sur le ministère du conseil exécutif*, L.R.Q. 1977, c. M-30.

40. L.Q. 1970, c. 42 ; aujourd'hui *Loi sur le ministère des affaires sociales*, L.R.Q. 1977, c. M-23.

41. S.Q. 1965, c. 16 ; aujourd'hui *Loi sur le ministère de la justice*, L.R.Q. 1977, c. M-19.

42. L.R.Q. 1977, c. I-16, art. 61, qui définit les termes « lieutenant-gouverneur en conseil » et « gouvernement ».

sur l'exécutif respecte cette distinction et elle apparaît nettement dans la division en sections du premier chapitre du projet.

La section consacrée au Conseil exécutif (art. 4-25)⁴³ est elle-même divisée en quatre sous-sections, traitant respectivement de la composition du Conseil, des indemnités payables à ses membres, de l'incompatibilité entre leurs fonctions et certaines activités commerciales, et du secrétariat du Conseil exécutif. Ces différentes matières sont actuellement traitées de manière assez confuse par la *Loi sur l'exécutif*⁴⁴. En ce qui concerne le secrétariat du Conseil il m'a semblé souhaitable de regrouper les textes qui le concernent, actuellement répartis entre la *Loi sur l'exécutif* et la *Loi sur le ministère du conseil exécutif*. De ce fait, cette dernière loi se trouve entièrement intégrée au projet de *Loi sur l'organisation administrative*; ce ministère serait donc, en raison de la nature très particulière de sa tâche, le seul qui soit constitué par la loi générale sur les ministères et non par une loi constitutive particulière⁴⁵.

Le second chapitre du projet de *Loi sur l'organisation administrative* rassemble essentiellement les règles actuellement reproduites à une vingtaine d'exemplaires dans les lois constitutives des ministères. Il s'y ajoute deux articles nouveaux sur la constitution même des ministères, sur lesquels je reviendrai plus loin. L'ensemble de ces dispositions est réparti entre quatre sections, intitulées « Constitution des ministères », « Composition des ministères », « Devoirs et pouvoirs des ministres », « Documents des ministères ». Cet ensemble constitue le régime général d'organisation de l'administration centralisée. Il définit, de manière abstraite, c'est-à-dire sans faire référence à un ministère en particulier, l'armature essentielle d'un ministère, sa composition, et les règles qui s'appliquent globalement à son activité. Bref, il décrit le contenu de la catégorie juridique « ministère », laissant à des lois constitutives le soin de créer les entités qui se rattachent à cette catégorie, de circonscrire leur domaine d'activité, et éventuellement de prévoir des dérogations ou des additions par rapport au contenu « normalisé » de la catégorie.

À deux exceptions près, toutes les dispositions du projet de *Loi sur l'organisation administrative* ont, quant au fond, leur pendant exact dans la législation actuelle. Par contre, certains textes actuels n'ont pas de contrepartie dans le projet. C'est le cas notamment des deux longues listes, celle des

43. Voir le commentaire du projet: P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 53-96.

44. Sous les deux rubriques « Du Conseil exécutif et « Des directorats de compagnies ou de corporations ». La loi actuelle comporte également une section intitulée « Des ententes avec d'autres gouvernements et des corporations municipales »; ces dispositions visent des accords en matière de santé publique, et elles n'ont donc pas leur place dans un texte concernant l'ensemble de l'organisation administrative. Voir *infra*, 2.3.2.

45. Art. 25 du projet: P. ISSALYS, *supra*, note 1, p. 77.

ministres figurant à l'article 5 de la *Loi sur l'exécutif* et celle des ministères qui constitue la *Loi sur les ministères*. Outre que ces listes n'ajoutent rien de significatif à l'énoncé du droit, elles présentent l'inconvénient d'exiger une modification à chaque changement dans le nombre ou la désignation des ministères. On verra plus loin comment les lois constitutives peuvent remplir l'office de la *Loi sur les ministères*.

Les deux articles entièrement nouveaux sont d'une extrême importance. Il s'agit des articles 26 et 27 du projet, relatifs à la constitution des ministères. Le premier dispose simplement : « Un ministère est constitué par une loi. » Ce texte consacre l'obligation de procéder par une loi pour constituer un ministère. Actuellement, l'article 134 de la Constitution et l'article 9 de la *Loi sur l'exécutif* permettent au gouvernement de créer des ministères par décret ; mais en pratique, il a toujours recours à une loi pour le faire⁴⁶. Dans les faits, par conséquent, ce texte ne modifie pas sensiblement le processus de création des ministères. Il a pour fonction principale, dans l'économie du projet, de renvoyer le lecteur aux lois constitutives s'il veut en savoir plus long sur tel ou tel ministère. L'article 27 précise les rapports entre la *Loi sur l'organisation administrative* et ces diverses lois ; il dispose :

L'organisation d'un ministère est régie par le présent chapitre, pour autant qu'il n'y est pas pourvu par la loi constitutive de ce ministère.

Le lecteur est donc averti : le reste du chapitre II représente le régime général d'organisation des ministères, auquel les lois constitutives peuvent éventuellement déroger. Bien entendu, les dispositions spéciales de ces lois devront prévaloir sur le régime général.

En définitive, ce sont ces deux textes qui renferment l'assise logique du système législatif que je propose pour l'organisation des ministères.

Quant au reste du chapitre II, il réunit les règles les plus familières à quiconque fréquente aujourd'hui les lois constitutives des ministères. Sous l'intitulé « Composition des ministères », on trouve les textes relatifs à la désignation du sous-ministre, à ses fonctions, à son autorité juridique dans l'exercice des pouvoirs du ministre, à la désignation des sous-ministres adjoints lorsque la loi constitutive du ministère en prévoit l'existence, aux fonctions des sous-ministres adjoints, à l'intérim du sous-ministre, enfin à la nomination, au traitement et aux tâches des fonctionnaires du ministère. La section intitulée « Devoirs et pouvoirs du ministre » traite de l'élaboration et de l'application des politiques, de la transmission de renseignements à l'intérieur de l'administration, de la conclusion d'accords avec des gouvernements ou des organismes, des enquêtes sur l'activité du ministère, du cabinet ministériel et du rapport annuel. Enfin, la section consacrée aux « Documents du ministère » renferme des règles assez techniques et prosaïques uniformément présentes dans les 20 lois actuelles. Elles concernent la

valeur de la signature du ministre et du sous-ministre, la délégation de signature à des fonctionnaires, l'utilisation de procédés mécaniques pour la reproduction des signatures, et l'authenticité des copies de documents ministériels.

2.3.2. Les lois constitutives des ministères

L'introduction d'une loi générale sur les ministères permet d'alléger sensiblement la masse de textes que représentent actuellement les 21 lois constitutives de ministères. Sur les quelque 450 articles qu'elles comportent, plus de 300 correspondent au régime général d'organisation qui formerait le chapitre II de la *Loi sur l'organisation administrative*. À cette appréciable diminution du volume légal s'ajoute la disparition de la *Loi sur les ministères*, de la *Loi sur le ministère du conseil exécutif* et de la quasi-totalité de la *Loi sur l'exécutif*.

Le choix que j'ai fait de la *Loi sur le ministère des affaires sociales* et de la *Loi sur le ministère de la justice* comme modèles d'un possible remaniement des lois constitutives des ministères dans l'hypothèse de l'adoption d'une loi générale sur les ministères, n'est pas entièrement arbitraire⁴⁷. La première est en effet typique d'un groupe de 13 lois constitutives qui présentent peu de particularités par rapport au contenu du « régime général ». La seconde, au contraire, illustre le cas des lois constitutives plus complexes, comportant un plus grand nombre d'éléments spéciaux. C'est en outre dans ces deux lois que devraient être reclassées la plupart des dispositions de la *Loi sur l'exécutif* qui n'ont pas trouvé place dans le projet de *Loi sur l'organisation administrative*⁴⁸.

L'organisation interne des lois constitutives des ministères devrait, me semble-t-il, correspondre symétriquement, autant que possible, à l'ordonnance des dispositions du régime général. On devrait ainsi retrouver, dans le même ordre et s'il y a lieu, les rubriques « Constitution du ministère », « Composition du ministère », « Pouvoirs et devoirs du ministre », « Documents du ministre ». Certes, étant donné la logique même du système que je propose, les particularités de telle ou telle loi constitutive pourront exiger des additions ou dérogations à ce plan.

46. Encore que cette loi n'intervienne quelquefois que plusieurs mois après la création effective du ministère par décret: voir *supra*, note 25.

47. Voir le commentaire de ces deux projets: P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 99-114.

48. Il s'agit des actuels articles 6, 2^e et 3^e alinéas (relatifs au solliciteur général), et 17 et 19 (relatifs aux accords avec d'autres gouvernements ou des corporations municipales en matière de santé publique). L'actuel article 18 devrait être reclassé dans les lois relatives aux corporations municipales. Voir *id.*, pp. 66, 106-108 et 113.

Un élément du moins sera forcément toujours présent : l'article nécessaire à la constitution du ministère. En créant cette entité et en désignant le ministre chargé de la diriger, ce texte effectue à lui seul une opération qui exige actuellement une triple intervention du législateur : adoption d'une loi constitutive, modification de la *Loi sur l'exécutif* et modification de la *Loi sur les ministères*. Ce procédé lourd et inutilement verbeux me paraît avantageusement remplacé par l'édiction d'un article unique, qui suffit par l'emploi du mot « ministère » à rendre applicable à l'entité nouvelle tout le régime général d'organisation fixé par la *Loi sur l'organisation administrative*.

Un second élément indispensable est la définition du champ d'activité du ministère, au moyen de textes précisant les fonctions du ministère au-delà des termes généraux et abstraits de la *Loi sur l'organisation administrative*. Ces textes peuvent aussi contenir un énoncé des objectifs politiques assignés au ministre dans l'exercice de ses fonctions ⁴⁹.

Les deux projets de lois constitutives illustrent par ailleurs très bien le genre d'additions que peuvent comporter ces lois par rapport au régime général. Ainsi, pour ce qui est de la composition du ministère, le projet de *Loi sur le ministère des affaires sociales* n'ajoute et n'enlève rien au contenu du régime général, alors que la *Loi sur le ministère de la justice* devrait traiter plus en détail du sous-ministre et prévoir l'existence de sous-ministres adjoints et du solliciteur général. En revanche, le projet de *Loi sur le ministère des affaires sociales* renferme une section de trois articles sur les accords que peut conclure le ministre, alors que le régime général n'y consacre qu'un seul article. Enfin, les deux projets renferment un type de dispositions assez répandu dans les lois constitutives des ministères : celles qui créent des services individualisés au sein du ministère ou des organismes, généralement consultatifs, plus ou moins intégrés à la structure du ministère ⁵⁰.

L'exemple de ces deux lois constitutives me paraît démontrer que la réorganisation des lois constitutives des ministères, dans l'hypothèse où serait adoptée une loi générale sur les ministères, ne susciterait guère de difficultés. Par contre, elle permettrait d'alléger le texte de ces lois, d'y introduire un plan plus rigoureux fondé sur celui du régime général d'organisation des ministères, et enfin de faire ressortir clairement les points sur lesquels l'organisation de tel ou tel ministère se distingue de la forme normale, commune à tous les ministères. Tout cela ne peut que renforcer la cohérence logique de la législation dans ce secteur.

49. Voir les articles 2 à 4 du projet de *Loi sur le ministère des affaires sociales*, *id.*, pp. 102-106.

50. *Id.*, pp. 109-110 et 114.

3. Hypothèse de systématisation des lois relatives à l'organisation administrative

J'ai déjà évoqué à plusieurs reprises la possibilité d'appliquer le même procédé de systématisation à l'ensemble des lois concernant l'organisation administrative québécoise. Certes, il s'agit là d'une entreprise infiniment plus ambitieuse, dont je ne saurais évoquer ici que la perspective générale. Avant de préciser cette hypothèse, il faut rappeler sommairement l'état de la législation en la matière, ainsi que l'opinion de la doctrine.

3.1. État de la législation

La partie « organisationnelle » du droit administratif québécois est actuellement dominée par le problème de la décentralisation administrative. Mettons tout de suite hors de cause, cependant, le phénomène de la décentralisation territoriale: le bien-fondé d'une décentralisation des pouvoirs et des fonctions au profit de collectivités locales n'est pas contesté. Même si l'on constate l'effritement continu de l'autonomie des commissions scolaires, les corporations municipales, elles, restent puissantes et des instances nouvelles ou renouvelées au niveau régional témoignent de la vigueur des aspirations vers l'autonomie locale. La controverse porte plutôt sur la décentralisation fonctionnelle.

En effet, le législateur confie, à un rythme qui va s'accroissant depuis vingt ans, des tâches administratives de plus en plus nombreuses à des organismes administratifs autonomes. Ces organismes se définissent par le caractère assez étroitement spécialisé de leurs attributions et surtout par leur autonomie à l'égard du gouvernement. Situés en dehors des structures ministérielles, ils échappent à la hiérarchie qui rattache ces dernières aux ministres et, à travers eux, au gouvernement. Mis à part le moyen de contrainte que constitue entre les mains du gouvernement le contrôle du budget (contrainte d'ailleurs inefficace dans le cas de ceux de ces organismes qui s'autofinancent), le gouvernement ne peut exercer son autorité que par des procédés de tutelle, certes multiples mais quelquefois peu efficaces⁵¹. Ces « démembrements de l'administration » peuvent à bon droit faire craindre un relâchement excessif du contrôle du gouvernement sur l'activité des autorités administratives « démembrées »; or, ce contrôle est, par le jeu de la responsabilité ministérielle, l'instrument normal du contrôle démocratique

51. Sur la tutelle administrative, voir P. GARANT, « Le contrôle gouvernemental des administrations décentralisées: la tutelle administrative », pp. 223 et ss. in R. BARBE (dir.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1967.

sur la gestion des affaires publiques⁵². Le phénomène est d'autant plus lourd de conséquences qu'il a pris insensiblement une ampleur qu'on n'a même pas encore mesurée exactement. D'après un recensement sommaire, auquel ont pu échapper certains organismes particulièrement discrets, il existerait actuellement 138 organismes autonomes dans l'administration québécoise. De ce nombre, 77 ont été créés depuis 1970.

Les tâches de ces organismes vont de la gestion des milliards de dollars prélevés dans le cadre des régimes québécois de sécurité sociale jusqu'au règlement des litiges relatifs à la fabrication d'articles rembourrés, en passant par la surveillance des entreprises de transport routier, la recherche industrielle, le recrutement des fonctionnaires et l'hébergement des personnes âgées. Cette diversité des tâches commande une diversité des formes d'organisation. Certains grands types d'organismes autonomes commencent à émerger de la pratique législative, mais il s'en faut de beaucoup que leurs caractéristiques et leurs contours aient été identifiés avec précision. On est également très loin d'avoir répondu à la question fondamentale soulevée par cette prolifération d'administrations plus ou moins autonomes par rapport au gouvernement : selon quels critères faut-il préférer confier tel type de fonctions administratives à un organisme décentralisé plutôt qu'à des services relevant directement d'un ministre et donc placés en permanence sous le regard de l'Assemblée nationale⁵³?

En dehors de ce débat de fond, la décentralisation administrative soulève d'importantes questions de politique législative dans l'optique de la systématisation des lois. Un reproche fréquemment adressé aux législateurs, dans ce domaine, est l'incohérence de la terminologie qu'il utilise pour la désignation des organismes autonomes. Les mots « office », « commission », « bureau », « comité », « régie », « société », « conseil » et quelques autres sont servis chacun à un certain nombre de sauces, de sorte qu'on ne peut plus les considérer comme une indication très sûre du caractère de l'organisme qu'ils désignent⁵⁴. Par ailleurs, on constate l'absence d'uniformité dans la forme

52. Ce problème — et le problème inverse de l'ingérence du gouvernement dans l'activité d'organismes considérés comme « autonomes » — est évoqué en ce qui concerne le droit fédéral dans : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Les organismes administratifs autonomes*, Doc. de trav. n° 25, Ottawa, 1980, pp. 81-103. Il a également été traité, dans l'optique particulière de certains organismes autonomes par : P. GARANT, D. CARRIER, P. KENNIFF et D. LEMIEUX, *Le contrôle politique des tribunaux administratifs*, Québec, P.U.L., 1978, pp. 6-46 et L. VANDERVORT, *Le contrôle politique des organismes autonomes*, Ottawa, Commission de réforme du droit, 1980.

53. Pour une étude synthétique des « causes de la décentralisation fonctionnelle », voir A. GÉLINAS, *Organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Montréal, P.U.Q., 1975, pp. 21-62.

54. Voir notamment R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif*, Québec, P.U.L., 1974, p. 81 ; A. GÉLINAS, *supra*, note 53, pp. 77-78.

des lois constitutives de tous ces organismes⁵⁵. Tantôt, la loi constitutive de l'organisme est uniquement consacrée à cet objet. Tantôt, la création d'un organisme administratif n'est qu'un aspect d'une loi renfermant essentiellement des règles de droit matériel que cet organisme sera chargé d'appliquer. Quelquefois, plusieurs organismes sont créés par une même loi. Beaucoup plus rarement, la loi permet au gouvernement de créer un organisme autonome par décret ou règlement. Il suit de tout cela que la législation relative à l'organisation de l'administration décentralisée est éparse, et qu'il est difficile d'en avoir une vue d'ensemble⁵⁶. De plus, dès que l'on met ces textes en regard les uns des autres, le sentiment de confusion s'accroît : en dépit de certaines parentés, on constate une grande variété dans la formulation, l'agencement, la langue elle-même⁵⁷. De ce point de vue, l'accélération du phénomène de création d'organismes autonomes au cours de la dernière décennie aura eu un effet heureux : un souci d'uniformisation de la technique législative s'est fait jour, freinant mais ne supprimant pas la tendance à légiférer purement *ad hoc*, dans un climat dominé par des contingences politiques ou techniques.

3.2. État de la doctrine

Devant la carence ou l'incurie du législateur à mettre de l'ordre dans sa propre production, la doctrine a assumé son rôle traditionnel de synthétiseur et d'ordonnateur. Sa principale contribution a consisté à élaborer une typologie des structures administratives décentralisées⁵⁸. Ainsi, M. Gélinas, au terme d'un travail de classement très poussé, propose une répartition des

55. Quoiqu'en principe la prérogative royale puisse permettre au gouvernement de créer des organismes administratifs sans y être habilité par la loi (*R. v. Criminal Injuries Compensation Board ex p. Lain*, [1967] 2 Q.B. 864), en pratique ces organismes sont créés par une loi ou du moins par un acte pris en vertu d'une loi. Les organismes à vocation commerciale, industrielle ou financière peuvent cependant être formés selon le régime général des sociétés commerciales.

56. Seul l'ouvrage d'A. GÉLINAS, *supra*, note 53, en donne un catalogue dont l'auteur a délibérément exclu certains types d'organismes.

57. Voir R. DUSSAULT, P. GARANT, Y. OUELLETTE et G. PÉPIN, *Les tribunaux administratifs au Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1971, p. 103 :

On relève bien, à l'examen des textes, certaines constantes, mais elles résultent bien plus de l'habitude des rédacteurs de loi de s'inspirer des législations antérieures que d'un effort réfléchi de systématisation ou de coordination.

58. Voir notamment L.-A. COUTURE, « Introduction to Canadian Federal Administrative Law », (1972) 22 *Univ. Tor. L.J.* 47; A. ABEL, « The Dramatis Personae of Administrative Law », (1972) 10 *Osg. Hall L.J.* 61; P. GARANT, *Manuel de Droit administratif général*, Québec, Faculté de droit U.L., 1979, ch. II et III; et surtout R. DUSSAULT, *supra*, note 54, pp. 79-143 et A. GÉLINAS, *supra*, note 53, pp. 75-223. Voir également : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *supra*, note 52, pp. 42-48 et le *Rapport final* de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, Ottawa, 1979, pp. 319-332.

organismes autonomes en sept catégories, et recommande l'adoption d'une désignation uniforme pour tous les organismes de chaque catégorie :

<i>Catégorie</i>	<i>Désignation</i>
Organismes de consultation	Conseils
Organismes judiciaires	Tribunaux administratifs
Organismes de gestion financière, industrielle ou commerciale (de « gestion économique »)	Sociétés
Organismes de régulation économique et technique	Régies
Organismes de gestion non commerciale, financière ou industrielle (de « gestion non économique »)	Offices
Organismes de gestion centrale	Bureaux
Organismes d'examen, d'enquête, de conciliation, d'arbitrage, de vérification ⁵⁹	Commissions

Comme le laisse entendre la définition de ces catégories, l'auteur utilise comme critère de classement des organismes autonomes leur fonction dominante. L'identification de la fonction dominante de chaque organisme exige non seulement une analyse de sa loi constitutive, mais aussi et surtout une connaissance des conditions effectives de son activité ⁶⁰. Même appuyée sur ces données empiriques, l'identification d'une fonction dominante demeure une opération délicate, aux résultats facilement contestables. Le législateur, en effet, a très souvent réuni entre les mains d'un même organisme des pouvoirs variés dont la nature (juridictionnelle, exécutive, réglementaire, commerciale, etc.) incite à classer l'organisme sous des rubriques fort différentes. Par ailleurs, la définition de ces rubriques elles-mêmes est aussi une entreprise difficile, dont le risque principal est d'aboutir, une fois isolées les catégories les plus évidentes, à une large catégorie résiduelle d'organismes hétéroclites.

Aussi ne faut-il pas se surprendre de ce que M. Dussault, qui s'est livré à la même époque à un travail comparable, ait abouti à des résultats assez

59. A. GÉLINAS, *id.*, p. 78.

60. Il est intéressant de noter qu'une grande partie des activités récentes de recherche en droit administratif québécois et canadien a précisément été consacrée à des études monographiques sur des organismes administratifs autonomes. Voir notamment les travaux, partiellement publiés, du Laboratoire de recherche sur la justice administrative à la Faculté de droit de l'Université Laval, certains travaux du Centre de recherche en droit public à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, et en droit fédéral les documents d'études publiés par la Commission de réforme du droit du Canada.

différents, à la fois quant à la définition des catégories d'organismes autonomes et quant au classement de tel ou tel organisme dans l'une de ces catégories⁶¹. Cet auteur retient pour sa part six catégories :

1. Organismes à fonction consultative.
2. Organismes à fonction d'adjudication.
3. Organismes à fonction de régulation.
4. Organismes à fonction de gestion administrative ou gouvernementale.
5. Organismes à fonction de gestion commerciale, financière ou industrielle.
6. Organismes à fonction de prestation de services.

À la différence de M. Gélinas, l'auteur ne propose cependant pas d'appellation normalisée pour chacune de ces catégories.

Il n'y a pas lieu ici de discuter des mérites respectifs de ces deux grilles de classement, encore moins de la situation de tel ou tel organisme autonome dans l'une ou l'autre grille. Je me bornerai à observer que si la grille de M. Dussault est plus englobante (notamment grâce à sa 6^e catégorie), celle de M. Gélinas permet de diviser la catégorie des « organismes à fonction de gestion administrative ou gouvernementale », qui tendrait sans cela à jouer le rôle de catégorie résiduelle. L'important, dans l'optique d'une systématisation des lois concernant l'organisation administrative, est l'existence grâce à ces deux grilles d'une base valable de rationalisation des structures de l'administration québécoise.

Un effort analogue vient d'ailleurs d'être fait au niveau fédéral par la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité. Dans le cadre d'une large réflexion sur l'organisation administrative fédérale, cette Commission a été amenée à proposer un « projet de classification des organismes de la Couronne »⁶². Elle n'a pu en effet que constater la carence de la législation fédérale, notamment sur les rapports entre le gouvernement et le « contingent bigarré » des organismes autonomes⁶³. La classification

61. Il est vrai que M. Dussault n'a pas cherché, contrairement à M. Gélinas, à classer systématiquement tous les organismes autonomes de l'administration québécoise ; mais les nombreux exemples qu'il donne pour illustrer le contenu de ses catégories révèlent plusieurs divergences d'appréciation de la « fonction dominante ».

62. *Rapport final*, *supra*, note 58, pp. 319-332 et 483-499. Voir la critique qu'en fait A. GÉLINAS, « Le rapport Lambert : les organismes de la Couronne », (1979) 22 *Adm. pub. Can.* 541, pp. 544-549.

63. *Id.*, pp. 321-322 :

On ne peut se fier aux annexes actuelles de la *Loi sur l'administration financière* qui signale seulement un petit nombre de ces organismes et dont les critères de classification sont réduits au minimum et appliqués de manière non uniforme.

proposée par la Commission englobe en réalité la totalité des structures administratives fédérales, centrales et décentralisées. On y distingue quatre catégories : les « départements », les « organismes indépendants de décision et de consultation », les « sociétés de la Couronne » et les « entreprises en coparticipation ». La première englobe, outre les ministères fédéraux, un certain nombre de « départements » ou organismes quasi ministériels apparentés à ceux que M. Dussault qualifie d'« organismes décentralisés à fonction de gestion administrative ». La seconde catégorie englobe les « organismes de réglementation » (correspondant aux organismes de régulation), les « tribunaux de décision » (correspondant aux tribunaux administratifs), les « organismes de subvention » et les « organismes de consultation et de recherche ». Les « sociétés de la Couronne » sont les entreprises possédées entièrement par l'État fédéral. Les « entreprises en coparticipation » sont des entreprises d'économie mixte ou des entreprises publiques possédées conjointement par l'État fédéral et d'autres collectivités publiques. L'intérêt de ce classement est accru du fait que la Commission a proposé pour chacune de ces catégories certains éléments d'un régime général, relatifs au contrôle de la gestion, à la responsabilité des dirigeants et à l'autonomie des organismes par rapport au gouvernement ⁶⁴.

À ces vastes synthèses s'ajoutent plusieurs études sur certaines catégories d'organismes autonomes ⁶⁵. La tendance générale de ces travaux est de dégager les caractéristiques communes des organismes de la catégorie considérée, avec pour objectif implicite ou avoué de rationaliser et de normaliser le langage juridique et, ultimement, la législation relative à ces organismes. Ces préoccupations terminologiques et structurelles sont assez nouvelles dans les milieux juridiques québécois et surtout anglo-canadiens ⁶⁶. Elles

64. Voir par exemple les propositions concernant les « organismes indépendants de décision et de consultation », *id.*, pp. 353-372.

65. R. DUSSAULT *et al.*, *supra*, note 57 ; L. BROWN-JOHN, « Defining Regulatory Agencies for Analytical Purposes », (1976) 19 *Can. Pub. Adm.* 140 ; L. BROWN-JOHN, « Advisory Agencies in Canada: An Introduction », (1979) 22 *Can. Pub. Adm.* 72 ; H.N. JANISCH, « The Role of the Independent Regulatory Agency in Canada », (1978) 27 *U. of N.B. L.J.* 83 ; J.W. LANGFORD, « The Identification and Classification of Federal Public Corporations: A Preface to Regime-Building », (1980) 23 *Can. Pub. Adm.* 76 ; R. BARBE, *Les organismes québécois de régulation des entreprises d'utilité publique*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1980.

66. Rappelons cependant les propos en ce sens tenus il y a quinze ans par un membre actuel de la Cour suprême du Canada : J. BEETZ, « Uniformité de la procédure administrative », (1965) 25 *R. du B.* 244. Dans les cercles juridiques anglophones, mis à part les travaux de J. Willis, d'A. Abel et de l'historien de l'administration J.E. Hodgetts, on s'est peu intéressé à ces questions avant le milieu des années 1970 ; voir cependant W.L. HANEY, « To Commission — or not to Commission », (1962) 5 *Can. Pub. Adm.* 279 et P. SILCOX, « The Proliferation of Boards and Commissions », in : T. LLOYD et J. MCLEOD (dir.), *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1968, p. 118.

s'ajoutent aux inquiétudes que fait naître pour le maintien du contrôle démocratique l'actuelle explosion de la décentralisation administrative.

Ces inquiétudes, on ne les trouve plus seulement chez les spécialistes du droit administratif, ni même seulement dans les milieux juridiques. La question de la rationalisation des structures administratives, comme préalable à leur reprise en main par les pouvoirs démocratiquement investis, est maintenant posée sur le plan politique. Les parlementaires québécois, jusqu'ici assez peu préoccupés, semble-t-il, par la prolifération des organismes autonomes de tout genre, commencent à y prendre intérêt. L'insuffisance du contrôle du gouvernement sur les entreprises publiques — voire même, selon certains, le contrôle des entreprises publiques sur le gouvernement... — fait régulièrement l'objet d'échanges animés à l'Assemblée nationale. On a même vu récemment des députés s'intéresser à ce que pouvait signifier le changement du nom de la Commission de contrôle des permis d'alcool en celui de « Régie des permis d'alcool ». Ces indices laissent penser que, comme tout le monde, les députés seraient heureux de mieux comprendre l'organisation administrative du Québec et accueilleraient sans doute favorablement des propositions pour une large réforme dans ce secteur.

3.3. Hypothèse d'un Code de l'organisation administrative

C'est à une réforme de cette envergure que je songeais en évoquant l'hypothèse d'un Code de l'organisation administrative⁶⁷.

Le noyau de ce code serait la *Loi sur l'organisation administrative* dont je viens d'exposer le contenu. Cette loi traiterait, on l'a vu, d'une part du gouvernement, organe central d'impulsion de tout le système administratif, et d'autre part d'une catégorie de structures administratives : les ministères. Pour ces derniers, le chapitre II de la loi énoncerait un régime général d'organisation, à être complété et éventuellement modifié par la loi constitutive de chaque ministère. La loi définirait ainsi le contenu normalisé d'une forme d'organisation administrative.

Le propos d'un Code de l'organisation administrative serait essentiellement de définir parallèlement le contenu normalisé de toutes les formes d'organisation administrative, centralisées ou décentralisées.

Le champ d'application du code serait donc, outre le champ actuellement couvert par les 23 lois relatives aux ministères, celui qu'occupent les

67. P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 43-44.

dispositions qui, dans 114 lois québécoises, ont pour objet la création des 138 organismes administratifs autonomes que j'ai recensés⁶⁸.

La systématisation de cette masse de textes en vue de leur adjonction à la *Loi sur l'organisation administrative* pour former le nouveau code exige d'abord qu'on les répartisse en un certain nombre de sous-secteurs correspondant aux grands types de structures administratives. On pourrait utiliser à cette fin la classification que propose M. Dussault. La répartition de ces 138 organismes entre les six catégories distinguées par cet auteur donnerait probablement le tableau suivant :

<i>Catégorie d'organismes</i>	<i>N° d'organismes</i>	<i>N° de lois</i>
Organismes de consultation et d'enquête ⁶⁹ (« organismes à fonction de consultation », selon M. Dussault)	27	24
Tribunaux administratifs ⁷⁰ (« organismes à fonction d'adjudication »)	16	14
Organismes de régulation ⁷¹ (« organismes à fonction de régulation »)	14	13
Organismes de gestion administrative ⁷² (« organismes à fonction de gestion administrative ou gouvernementale »).....	38	36

68. Rappelons que le chiffre 138 ne saurait être qu'un minimum ; voir *supra*, 3.1. Sur ce total, 54 organismes sont créés par une loi dont c'est là le principal objet ; 43 autres ont pour loi constitutive un texte qui contient par ailleurs des dispositions de droit matériel ; 40 organismes ou catégories d'organismes tirent leur origine de 17 lois qui créent simultanément plusieurs organismes autonomes, ou encore un organisme autonome et une collectivité locale, ou même un organisme autonome et un ministère. Enfin, la société Sidbec a été créée par voie administrative, selon le régime général des compagnies.

69. Du type du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (*Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. 1977, c. Q-2 et modif.), des commissaires-enquêteurs sur les incendies (*Loi concernant les enquêtes sur les incendies*, L.R.Q. 1977, c. E-8), du Conseil supérieur de l'éducation (*Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*, L.R.Q. 1977, c. C-60) ou du Conseil consultatif de l'immigration (*Loi sur le ministère de l'immigration*, L.R.Q. 1977, c. M-16 et modif.).

70. Du type de la Commission des affaires sociales (*Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q. 1977, c. C-34 et modif.), de la Commission d'appel de la langue d'enseignement (*Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, c. C-11) ou du Tribunal des transports (*Loi sur les transports*, L.R.Q. 1977, c. T-12).

71. Du type de la Commission des transports (*Loi sur les transports*, L.R.Q. 1977, c. T-12), de l'Office des services de garde à l'enfance (*Loi sur les services de garde à l'enfance*, L.Q. 1979, c. 85) ou de la Régie des marchés agricoles (*Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.R.Q. 1977, c. M-55).

72. On peut, comme le fait M. DUSSAULT, *supra*, note 54, pp. 116-117, distinguer au sein de cette catégorie plusieurs groupes d'organismes en fonction de la nature de la mission qui

<i>Catégories d'organismes</i>	<i>N° d'organismes</i>	<i>N° de lois</i>
Entreprises publiques ⁷³ (« organismes à fonction de gestion commerciale, financière ou industrielle ») . . .	34	32
Établissements publics ou catégories d'établissements publics ⁷⁴ (« organismes à fonction de prestation de services »)	9	5

La seconde étape du travail de systématisation exige ensuite l'analyse des lois constitutives des organismes de chacune de ces six catégories, pour distinguer les éléments communs à l'ensemble ou à la plupart de ces lois des éléments propres à tel ou tel organisme. Cette opération de mise en évidence des éléments susceptibles d'entrer dans le régime général d'organisation de cette catégorie d'organismes serait tout à fait semblable à celle que nous avons effectuée pour les lois constitutives des ministères. Les travaux de M. Gélinas seraient ici encore d'une grande utilité. Cet auteur a en effet proposé, pour cinq des sept catégories d'organismes autonomes qu'il distingue, un modèle de loi constitutive⁷⁵. Il a fait figurer dans ces modèles

leur est confiée. Le degré d'autonomie, notamment, semble varier suivant la nature de cette mission. On pourrait envisager un classement selon sept types de mission :

1. Aide et protection : par ex. la Commission des droits de la personne (*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. 1977, c. C-12);
 2. Développement d'un secteur d'activités : par ex. l'Office de la langue française (*Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, c. C-11);
 3. Gestion d'un régime de prestations en espèces : par ex. la Régie des rentes (*Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q. 1977, c. R-9);
 4. Infrastructure des institutions politiques : par ex. le Directeur général des élections (*Loi électorale*, L.Q. 1979, c. 56);
 5. Services techniques à l'administration : par ex. l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique (*Loi sur la fonction publique*, L.Q. 1978, c. 15);
 6. Surveillance d'un secteur d'activités privées : par ex. la Commission des normes du travail (*Loi sur les normes du travail*, L.Q. 1979, c. 45);
 7. Surveillance de l'activité administrative : par ex. la Commission municipale (*Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q. 1977, c. C-35).
73. Du type de l'Hydro-Québec (*Loi sur l'Hydro-Québec*, L.R.Q. 1977, c. H-5), de la Régie des installations olympiques (*Loi sur la Régie des installations olympiques*, L.R.Q. 1977, c. R-7), de la Société des alcools du Québec (*Loi sur la Société des alcools du Québec*, L.R.Q. 1977, c. S-13) ou de la SOQUIJ (*Loi sur la Société québécoise d'information juridique*, L.R.Q., c. S-20). Certaines de ces entreprises possèdent des filiales, créées soit par une loi, soit en vertu du régime général des compagnies.
74. Du type des cinq catégories d'établissements créées par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q. 1977, c. S-5 et modif.
75. A. GÉLINAS, *supra*, note 53, pp. 320-340; ces modèles concernent les « conseils », les « tribunaux administratifs », les « régies », les « sociétés » et les « offices ».

les dispositions, existant dans la législation d'alors ou découlant de ses propositions de réforme, qui lui paraissent susceptibles d'application à tous les organismes de chacune de ces catégories. On trouve donc là l'ébauche d'un régime général d'organisation valable pour chacune d'elles, ainsi qu'une indication de ce qui devrait être laissé à la loi constitutive de chaque organisme.

Considérons par exemple le modèle que propose l'auteur pour les lois constitutives d'organismes de régulation (auxquels il entend réserver l'appellation « *régie* »).

Les premières dispositions sont consacrées à la création, à la désignation et au siège de la *régie*, ainsi qu'à la description de sa mission et de ses pouvoirs. Ce sont là des matières qui relèvent de la loi constitutive de chaque organisme, non du régime général; encore qu'on puisse concevoir que le régime général définisse, hors de toute référence à un domaine d'activité quelconque, la mission et les pouvoirs généraux d'un organisme de régulation⁷⁶.

L'auteur introduit ensuite des dispositions relatives au mode d'exercice du pouvoir réglementaire par la *régie*: audiences préalables, dépôt à l'Assemblée nationale, approbation par le gouvernement, entrée en vigueur, éventuellement initiative réglementaire du gouvernement. Il s'agit là de règles nouvelles en droit québécois qui, si leur généralisation était jugée souhaitable, pourraient très bien figurer dans le régime général d'organisation des *régies*.

La plupart des autres dispositions du modèle semblent susceptibles d'application uniforme à l'ensemble des organismes de régulation: elles trouveraient donc tout naturellement leur place dans le régime général. Ces règles concernent:

- la désignation et le traitement des membres des *régies*,
- la durée et la fin de leurs fonctions,
- les motifs et la procédure permettant de les destituer,
- les obligations d'emploi exclusif et de résidence au Québec applicables aux membres des *régies*,
- les conflits d'intérêts des membres des *régies*,

76. On sait que ce type d'organismes, emprunté au droit américain, se caractérise par la réunion de pouvoirs juridictionnels (notamment en matière d'annulation et de renouvellement de permis d'exploitation), législatifs (élaboration de règlements et directives) et administratifs (enquêtes, inspections, recherche, élaboration de politiques), auxquels s'ajoute souvent une fonction consultative auprès du gouvernement. Le régime général pourrait prévoir l'attribution de ce genre de pouvoirs et de fonctions par les lois constitutives. Cela suppose un effort de synthèse et de définition des institutions, qu'on serait à vrai dire en droit d'attendre des auteurs d'un code.

- les pouvoirs d'enquête et d'inspection des régies (avec le classique renvoi à la *Loi sur les commissions d'enquête*),
- le pouvoir des régies d'adjuger des dépens à l'occasion de leurs décisions de type juridictionnel,
- le pouvoir des régies de rendre des ordonnances mandatoires,
- la date de prise d'effet de leurs décisions de type juridictionnel,
- le quorum et la majorité nécessaires aux délibérations des régies,
- les fonctions et pouvoirs du président d'une régie,
- la suppléance du président par le vice-président,
- le personnel des régies,
- la réglementation intérieure des régies,
- les pouvoirs de tutelle attribués au ministre responsable ou au gouvernement,
- le budget, le vote des crédits et la vérification des comptes des régies,
- l'extension aux régies des contrôles et des services du ministère dirigé par le ministre responsable,
- l'authenticité des documents des régies⁷⁷.

On retrouve parmi ces rubriques plusieurs de celles utilisées au chapitre II du projet de *Loi sur l'organisation administrative*; il s'y ajoute cependant des matières tout à fait spécifiques à cette catégorie d'organismes, dont certaines ne sont pas traitées dans la législation actuelle. On pourrait d'ailleurs faire la même observation à propos des autres catégories d'organismes autonomes. Manifestement, la rédaction des régimes généraux d'organisation applicables aux divers organismes autonomes exigera des recherches beaucoup plus poussées, une certaine créativité et un souci rigoureux d'articulation logique: c'est précisément à ce stade que le travail de systématisation débouche sur la codification. Il ne s'agit de rien de moins, en effet, que de repenser l'ensemble de nos structures administratives en fonction de quelques formes fixes d'organisation, dont le contenu reste à préciser. Cette réflexion semble bien passer par la rédaction de véritables définitions de ces différentes institutions⁷⁸; ces définitions devraient prendre place en tête du chapitre du code qui leur sera consacré.

Au terme de sa réalisation, en effet, le Code de l'organisation administrative devrait compter un chapitre sur le gouvernement, un sur les ministères et autant d'autres chapitres que de catégories d'organismes

77. A. GÉLINAS, *supra*, note 53, pp. 327-333.

78. Cf. *supra*, note 76.

autonomes. Ce code n'engloberait toutefois pas la totalité de la législation sur l'organisation administrative, puisqu'il n'énoncerait que les règles relatives au gouvernement et, pour chaque type de structure administrative, les règles d'application générale et à vocation permanente. Tout comme à côté du projet de *Loi sur l'organisation administrative*, il subsistera nécessairement un vaste ensemble de lois particulières

- créant une entité administrative en indiquant de quelle forme d'organisation (et donc de quel chapitre du Code) elle relève,
- définissant son champ d'activité,
- adoptant s'il y a lieu les éléments facultatifs du régime général applicable à cette forme d'organisation, ou prévoyant des additions ou des dérogations à ce régime pour le cas de cette entité.

Les rapports entre le Code et ces lois particulières seraient les mêmes que ceux que je proposais entre le projet de *Loi sur l'organisation administrative* et les lois constitutives des ministères⁷⁹. On devrait donc trouver en tête de chacun des chapitres consacrés à une catégorie d'organismes autonomes des dispositions analogues aux articles 26 et 27 du projet.

Ceci dit, je ne sous-estime pas les difficultés que présente la réalisation d'une telle œuvre législative. Elles tiennent à plusieurs facteurs. D'abord au caractère hautement politique des questions d'organisation administrative ; ce n'est pas là un domaine où on laissera les techniciens du droit travailler en toute quiétude. En second lieu, dans certains secteurs de la matière qu'il s'agit de traiter (notamment le gouvernement, les rapports entre l'administration et l'Assemblée nationale), on se trouve aux lisières sensibles du droit constitutionnel. En troisième lieu, l'état de la législation est passablement anarchique, et sa remise en ordre exigera de la méthode, de la patience, et une connaissance exceptionnelle de l'univers administratif. Enfin, et cet obstacle n'est pas le moins sérieux, les codificateurs s'exposent à heurter de front, avec leur souci de normalisation et de rationalisation, le particularisme jaloux des organisations administratives. Celles-ci ne manqueront sans doute pas d'accueillir avec froideur ce qu'elles prendront pour un souci d'esthétisme juridique. Il appartiendra aux responsables de la systématisation et de l'éventuelle codification du droit de l'organisation administrative de démontrer l'urgence des besoins : pour rendre l'administration transparente aux yeux des citoyens de l'État moderne, il faut *aussi* veiller à la transparence des textes.

79. Cf. *supra*, 2.3.

4. Incidences de la systématisation des lois sur le processus législatif

La systématisation des lois relatives à l'organisation administrative n'est bien sûr qu'une illustration de ce qui pourrait être réalisé ailleurs, dans d'autres secteurs de notre législation. Si l'on veut bien admettre que les méthodes de conception et de rédaction que je propose sont susceptibles d'une application plus générale, on est amené à prévoir leurs répercussions sur les principaux acteurs du processus législatif, et même à considérer la nécessité d'éléments nouveaux dans nos institutions législatives.

4.1. Incidences sur le travail des rédacteurs de lois

Considérons le cas des rédacteurs à qui serait confiée la mission de systématiser tel ou tel secteur de la législation existante. Que leur faut-il?

D'abord du temps, denrée rare chez les rédacteurs de lois. La précipitation avec laquelle les rédacteurs sont habituellement contraints de travailler a été souvent déplorée⁸⁰. On peut même se demander si les reproches sévères adressés à ce sujet aux dirigeants politiques en Angleterre⁸¹ et en France⁸² ne s'appliqueraient pas tout aussi bien à la situation québécoise. Une chose est sûre, en tout cas, l'inventaire précis, l'analyse minutieuse, la réflexion poussée que réclame la systématisation d'un ensemble de lois — je ne parle même pas ici de codification — ne sauraient s'accommoder d'un climat de crise ou d'improvisation.

Ensuite, il faut à ces rédacteurs un état d'esprit particulier, un ensemble d'aptitudes sans doute souhaitables chez tout rédacteur de lois, mais qu'ils devront posséder à un degré exceptionnel : une longue pratique des moindres recoins de la législation, une grande pénétration analytique, une capacité d'affranchissement à l'endroit des catégories et des groupements d'idées reçues dans la législation antérieure, enfin une aptitude à l'élaboration de cadres théoriques — que l'on pourrait justement appeler l'esprit de système. Voilà trop d'exigences pour un seul homme. Aussi ne peut-on songer à confier un tel travail qu'à une équipe judicieusement composée, étroitement soudée et travaillant de manière continue. Je reviendrai plus loin sur les conséquences de cette observation.

80. Voir par exemple E. ASSELIN, « Rédaction et publication des lois québécoises », (1941) 1 R. du B. 107, pp. 108-109; J.C. BONENFANT, « Perspective historique de la rédaction des lois », pp. 1-16 in M. SPARER (dir.), *supra*, note 9, pp. 12-13.

81. STATUTE LAW SOCIETY, *Statute Law: A Radical Simplification*, Londres, Sweet and Maxwell, 1974, p. 7: « The quality of statute law is reduced by Governmental attitudes towards legislation as a "status symbol" or propaganda. »

82. J.P. HENRY, *supra*, note 7, pp. 1226-1228: « La responsabilité du pouvoir politique dans l'utilisation spectaculaire de la fonction normative. »

Peut-être trouvera-t-on présomptueux de ma part de dresser un tel catalogue de vertus. Aussi m'empressai-je de dire que de tels esprits existent, au Québec comme ailleurs, et qu'on peut même en juger par certaines œuvres.

Voyez par exemple au Québec le *Code des professions*⁸³ de 1973 : le législateur, tout en effectuant une réforme profonde de ce secteur du droit, assez anarchique jusque-là, y a introduit une hiérarchie logique des textes très semblable à ce que j'ai envisagé pour le droit de l'organisation administrative. Un Code fixe désormais, pour toutes les corporations professionnelles, des règles d'organisation et de fonctionnement ainsi qu'un catalogue de pouvoirs constituant un régime général (avec, sur certains points, des éléments obligatoires et des éléments facultatifs). Chacune des quelque 30 corporations professionnelles est par ailleurs constituée par une loi particulière qui régit les éléments qui lui sont propres, faisant pour le surplus référence au Code.

À l'étranger, et sur un plan plus global, il faut signaler la réussite remarquable que constitue le Recueil systématique des lois fédérales suisses. Ce Recueil donne une très bonne idée de ce que pourrait être une refonte systématique des lois québécoises, avec mise à jour permanente. Le *corpus* législatif fédéral y est présenté sous neuf grandes rubriques, elles-mêmes subdivisées plusieurs fois de manière à ce que chaque objet de législation trouve sa place dans un plan global. La hiérarchie logique des textes est mise en relief par la numérotation décimale de ces différentes subdivisions ; cette technique permet également d'incorporer facilement des éléments nouveaux. Chaque texte n'étant reproduit qu'une fois, à l'endroit que commande son objet principal, il y est fait référence de manière précise à tous les autres points du plan global auxquels il peut être rattaché par l'une ou l'autre de ces dispositions. À l'examen d'un tel document, le juriste québécois se rend vite compte qu'il lui faut de longues recherches, aux résultats pas toujours très sûrs, pour connaître aussi précisément l'état de la législation québécoise sur un point donné.

Enfin, si l'on devait opposer que la complexité inévitable des lois modernes rend impensable le genre de synthèses et de réorganisation que je propose, je ferai valoir que le législateur de la République fédérale d'Allemagne n'a pas craint d'entreprendre récemment une véritable codification du droit de la sécurité sociale, toutes branches comprises. Voilà pourtant un domaine du droit notoirement complexe et technique, compliqué davantage, comme au Canada, par une répartition des compétences administratives entre la fédération et les États fédérés. Le législateur de Bonn, non content de vouloir rassembler les textes épars régissant les divers éléments du

83. L.R.Q. 1977, c. C-26.

système de sécurité sociale, les a coiffés de textes nouveaux énonçant les principes généraux de cette branche du droit et instituant un régime général de procédure administrative pour l'ensemble du secteur. Au regard de constructions aussi ambitieuses, une simple systématisation des textes existants ne fait vraiment pas figure de révolution juridique.

Quant aux rédacteurs qui rédigeront des projets de lois dans un domaine où la législation aura été systématisée, ou dans un système législatif global, ils devront bien sûr se plier aux contraintes de ce nouvel ordre législatif. En particulier, il leur faudra plus qu'aujourd'hui veiller à ce que chaque disposition trouve sa place exacte dans le système existant, et à ce que les blocs de législation nouveaux soient traités et situés eux aussi en conformité de la répartition entre secteurs d'intervention législative et de la hiérarchie logique des règles à l'intérieur de chaque secteur. Mais sont-ce bien là des contraintes? L'existence d'un cadre de référence plus global me semble tout autant un guide et une assurance pour le rédacteur. Dans ces conditions nouvelles, la rédaction de projets de loi s'apparentera davantage au geste de celui qui ajoute une pierre à un mur en construction, et moins au geste de celui qui plante une borne en plein champ.

4.2. Incidences sur l'activité parlementaire

Plutôt que les rédacteurs, qui sont naturellement gens d'ordre et de méthode, soucieux d'une présentation efficace et harmonieuse, ce sont les parlementaires qui pourraient ressentir les contraintes du système législatif. Et parmi les parlementaires, il faut d'abord penser à ceux qui font partie du gouvernement.

La nécessité de respecter l'économie du système des lois va d'abord les forcer à ralentir, à réfléchir un peu plus longuement à la forme et aux conséquences d'une nouvelle intervention législative.

Mais surtout, l'existence d'un système législatif va obliger les gouvernants à se doter d'une politique législative, d'une politique de la loi. S'il est juste de dire que la loi est l'instrument du politique, « l'expression de la politique en ce qu'elle a de plus stable »⁸⁴, il faut aussi rappeler qu'elle est elle-même comme phénomène social, objet de politique. Au Québec, on peut se demander si l'état actuel de notre législation n'impose pas une politique législative à deux volets : d'une part, freiner l'inflation législative, et d'autre part, entreprendre la réorganisation, la systématisation des lois déjà existantes. Ce sont là, me semble-t-il, les conditions de la reprise en main de notre système de lois.

84. L.-P. PIGEON, *supra*, note 20, p. 2.

Si les gouvernants doivent se montrer plus attentifs à la manière dont leurs initiatives s'intègrent à l'ensemble de la législation, s'ils doivent se doter d'une politique du système législatif visant d'abord à créer, puis à maintenir, la cohérence systématique des lois, il est normal de leur demander de justifier leurs initiatives législatives en regard de cette politique. L'exposé des motifs accompagnant un projet de loi me semble le document le plus approprié pour le faire. On sait qu'à l'heure actuelle les projets de loi, au Québec, ne sont accompagnés que de courtes notes explicatives, qui dans les meilleurs cas résument l'essentiel des dispositions du projet, mais n'éclairent jamais le lecteur sur les considérations qui en ont amené le dépôt. On ne nous en dit pas davantage sur les rapports entre le projet et le droit antérieur, ou entre le projet et son environnement législatif. Ce laconisme se veut une marque d'apolitisme dans la présentation de la loi; je crains qu'il ne serve à dissimuler l'absence d'une véritable politique de la loi.

4.3. Nécessité d'un organe de réflexion, de coordination et de conseil

La systématisation des lois existantes devrait, on l'a vu, être confiée à un groupe de rédacteurs soigneusement choisis, travaillant de manière continue et en étroite collaboration, à l'abri des contraintes de temps auxquelles n'échappe guère le rédacteur dans son activité habituelle.

J'ai proposé dans mon rapport au Conseil de la langue française que ce groupe de rédacteurs soit constitué en un organisme distinct, chargé de guider à la fois le Parlement et le gouvernement dans la réalisation du système des lois. Cet organisme emprunterait certains traits aux commissions de réforme du droit qui se sont généralisées dans les pays du Commonwealth et d'autres au Conseil d'État français dans son activité consultative. Sa mission serait de réaliser, sur commande de l'Assemblée nationale, des projets de systématisation des lois, en procédant vraisemblablement secteur par secteur, et d'inviter le gouvernement à proposer à l'Assemblée nationale, sur la base de ces projets, l'adoption de systèmes sectoriels, dont l'addition finirait par produire, sur peut-être quinze ou vingt ans, un système global de la législation québécoise.

Ce genre de propositions n'est pas nouveau. On en trouve déjà la substance dans le projet d'une « commission de la législation » à laquelle les responsables de la refonte des lois québécoises de 1888 (notamment Loranger) souhaitaient voir confier le maintien de la cohérence de leur œuvre⁸⁵. Des idées voisines recueillent en 1941 un large appui parmi les meilleurs juristes du temps. Cette année-là, en effet, la *Revue du Barreau*

85. Voir *supra*, 1.4.

invite A. Perrault, L.-J. de La Durantaye, P.-B. Mignault, M. Caron, J.-M. Nadeau, J.-C. Bonenfant et plusieurs autres personnalités à lui présenter leurs observations sur la rédaction et la publication des lois québécoises⁸⁶. Tous s'entendent à souhaiter qu'un conseil permanent formé de trois juristes rédige le texte des projets portant modification des lois les plus importantes. Plusieurs expriment aussi le vœu que ce conseil se charge de la révision périodique de l'ensemble de la législation, avec pour premier objectif le maintien de son ordonnancement global⁸⁷. L'évolution de nos lois depuis lors montre bien la sagesse de ces juristes. Ils déploreraient déjà des maux dont certains, sur le plan de la rédaction proprement dite, du style législatif, ont été certes corrigés depuis, mais dont d'autres subsistent — notamment l'absence de véritable politique législative et surtout de présentation systématique des lois. Or, dans l'intervalle, la masse législative s'est sensiblement alourdie et ne cesse de se renouveler.

L'idée d'adjoindre aux organes législatifs un conseil de juristes chargé de veiller au développement ordonné, et éventuellement à la remise en ordre du système des lois peut s'autoriser de précédents étrangers. Ainsi, en Suède, un Conseil de la législation, formé de magistrats en détachement, fournit au gouvernement un avis sur la rédaction des projets de loi; cet avis ne lie pas le gouvernement, mais celui-ci doit motiver devant le Parlement sa décision de ne pas s'y conformer⁸⁸. Mieux connu est l'exemple du Conseil d'État français. L'article 39 de la Constitution française de 1958 oblige en effet le gouvernement, avant de délibérer sur les projets de loi, à recueillir l'avis du Conseil d'État⁸⁹. L'avis donné par le Conseil d'État est dans une certaine mesure contraignant, puisque le gouvernement ne peut ensuite déposer devant le Parlement que des textes rédigés soit conformément au projet soumis, soit conformément au contre-projet établi éventuellement par le Conseil d'État. Bien qu'en Suède comme en France, l'examen des textes effectué par ces organes consultatifs porte avant tout sur leur structure interne et leur rédaction, il peut faire intervenir des considérations plus larges de politique législative et de systématisation des textes, grâce aux connaissances étendues des membres de ces conseils.

86. A. PERRAULT, « Rédaction et publication des lois québécoises », (1941) 1 *R. du B.* 3. Les réponses à cette invitation figurent aux pp. 5 (L.-J. de La Durantaye), 27 (E. Fabre-Surveyer), 55 (J.-M. Nadeau), 59 (G. Simard), 107 (E. Asselin), 143 (M. Caron), 152 (J.-C. Bonenfant), 170 (L.-P. Gagnon) et 175 (P.-B. Mignault).

87. A. PERRAULT, « Rédaction et publication des lois québécoises — Conclusions », (1941) 1 *R. du B.* 303.

88. Sir W. DALE, *Legislative Drafting: A New Approach*, Londres, Butterworths, 1977, pp. 98-102.

89. Sur l'examen des textes législatifs par le Conseil d'État, voir M. LETOURNEUR, J. BAUCHET et J. MÉRIC, *Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs*, Paris, Armand Colin, 1970, pp. 64-66 et 71-77.

On aura noté que dans les deux pays, Suède et France, l'organe consultatif est placé auprès du gouvernement plutôt qu'auprès du Parlement. C'est le cas aussi au Québec, bien que l'organe consultatif y soit de nature très différente. Il existe en effet au sein même du Conseil exécutif un Comité de législation formé de quelques ministres désignés par leurs collègues et chargé notamment de « s'assurer (...) de la cohérence législative et juridique » des projets de lois dont le principe a été décidé par le Conseil exécutif⁹⁰. Cette tâche l'amène à considérer la situation du projet dans l'évolution du droit, sa complexité et son ampleur, sa cohérence juridique interne, sa cohérence avec la législation existante et sa terminologie⁹¹. Il est d'ailleurs habilité à donner des directives sur la rédaction des projets de loi et de règlement⁹².

En dépit de ces attributions à caractère technique, et bien qu'il s'entoure de juristes experts, le Comité de législation demeure forcément un organe à caractère assez politique. De ce fait, il est soumis à des contingences, des aléas et des urgences qui ne lui laissent guère la possibilité de songer à l'ordonnement global du système des lois, encore moins de prendre l'initiative d'une remise en ordre. Certes, le Comité de législation a joué, et joue encore dans une certaine mesure, un rôle important dans le renouvellement du style législatif québécois. Mais si considérable que soit l'apport du Comité sur le plan de la qualité et de l'économie des textes, et si légitime cette participation directe des dirigeants politiques à la rédaction finale des textes législatifs⁹³, le Comité ne dispose ni du temps ni du recul qu'exigent les travaux de synthèse et de systématisation dont il est ici question.

Aussi semble-t-il préférable de confier cette tâche à un véritable organisme consultatif, disposant de canaux de communication à la fois avec l'Assemblée nationale et avec le gouvernement. Ses rapports avec ces deux organes de l'État pourraient ressembler sur certains points à ceux qu'entretient avec le Parlement et le ministre fédéral de la Justice la Commission de réforme du droit du Canada⁹⁴. Toutefois, le champ des travaux de l'organisme québécois serait légèrement plus restreint, puisqu'il se bornerait à la législation. Ainsi, cet organisme pourrait être saisi par le

90. *Arrêté en conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, A.C. 4150-76 du 1^{er} déc. 1976, art. 4. II. C; *Arrêté en conseil concernant le Comité de législation*, A.C. 4156-76 du 1^{er} déc. 1976, art. 5.

91. *Arrêté en conseil concernant le Comité de législation*, art. 8.

92. *Id.*, art. 24. On trouvera un exemple d'une telle directive dans M. SPARER et W. SCHWAB, *supra*, note 5, pp. 338-339. Cette directive reprend les termes de l'art. 116 du *Règlement de l'Assemblée nationale*, qui confine dans des limites très étroites le contenu des notes explicatives des projets de loi. Voir P. ISSALYS, *supra*, note 1, pp. 34-36.

93. Sur la nécessité de l'intervention politique dans le processus d'élaboration des textes législatifs, voir L.P. PIGEON, « L'élaboration des lois », (1945) 5 *R. du B.* 365, pp. 377-378.

94. *Loi sur la Commission de réforme du droit*, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 23, art. 12, 16, 17 et 18.

gouvernement ou par le ministre de la Justice du texte d'un projet de loi, à un stade quelconque de son élaboration, pour avis sur son intégration à l'ensemble du système des lois et notamment aux lois régissant des matières connexes ou comparables. L'avis devrait ensuite être joint au projet de loi lors de son dépôt devant l'Assemblée nationale. Par ailleurs, en dehors de cette activité consultative courante, l'organisme pourrait recevoir de l'Assemblée nationale le mandat de préparer une refonte systématisée de telle ou telle branche de la législation. Le rapport de ces travaux prendrait la forme d'un projet de nouvelle présentation des textes existants, comportant le cas échéant les ajouts que l'organisme jugerait nécessaires à la cohérence de l'ensemble. Ce rapport serait remis au gouvernement avec la recommandation de l'organisme, et déposé devant l'Assemblée nationale. Il reviendrait alors au gouvernement de proposer à l'Assemblée l'adoption du projet. On voit par conséquent que ni le droit d'initiative du gouvernement, ni la souveraineté de l'Assemblée ne sont menacés par l'intervention de cet organisme dans le processus législatif.

Dans sa double fonction, un tel organisme paraît de nature à contribuer de manière déterminante et incomparable à la reprise en main du système des lois. Dans sa fonction consultative, il apporterait à la mise au point des textes une compétence et une hauteur de vues qu'il faut souhaiter indiscutées. Dans sa fonction réformatrice, il introduirait dans le processus de vieillissement et de mise à jour des textes législatifs l'élément de réflexion globale sur le système des lois que ni l'Assemblée, ni le gouvernement, ni l'administration ne sont en mesure de fournir.

Conclusion

J'espère avoir montré par ces propos l'intérêt et l'importance d'une conception systématique du phénomène législatif. Ce message s'adressait au premier chef aux rédacteurs de lois, bien entendu. Mais on aura certainement perçu qu'il visait en même temps — et chimériquement peut-être — leurs maîtres politiques, qui ont eux aussi donné parfois l'impression d'un certain effarement devant le développement tentaculaire de la législation récente. J'ai voulu en tout cas montrer aux uns et aux autres comment la notion de systématisation des lois pouvait se traduire par une clarification des textes et des institutions, en prenant pour exemple le droit de l'organisation administrative.

En dernière analyse, cependant, ce n'est ni aux rédacteurs, ni aux gouvernants que je songeais en formulant ces quelques idées, mais plutôt aux citoyens, aux administrés, aux justiciables de l'État moderne. Car c'est en définitive à eux qu'il faut redonner prise sur la réalité juridique et sociale que constitue la législation. Il faut pour cela rendre intelligibles à chacun —

entendons à chaque citoyen d'éducation et de culture moyennes — le langage et la pensée du législateur. L'étude comparée de la législation québécoise depuis le début du siècle montre quels progrès ont été accomplis en ce sens, du moins quant à la clarté de l'expression législative. Mais l'inflation législative survenue dans l'intervalle impose aujourd'hui des mesures dont Adjutor Rivard, linguiste, écrivain et juge à la Cour d'appel sentait déjà la nécessité en 1922 :

Cependant, pour obliger, les lois doivent être connues. Il faudrait donc qu'elles fussent classées, avec méthode, dans un arrangement logique.⁹⁵

C'est en effet l'intelligibilité du droit, la capacité des citoyens de connaître les lois qui les régissent, qui sont en cause. Autant dire que la systématisation des lois intéresse la validité même de la règle de droit.

95. A. RIVARD, « De la technique législative », (1922-1923) *R. du B.* 146, 215, 252, 315, 355 et 422, p. 253.