

L'EFFICACITÉ DES LOIS AU CANADA (*)

Par

Robert BERGERON
*Avocat général principal,
section de la législation du ministère de la justice du Canada*

"Une mauvaise loi oblige toujours le législateur d'en faire beaucoup d'autres, souvent très mauvaises aussi, pour éviter les mauvais effets ou, au moins, pour remplir l'objet de la première."

MONTESQUIEU Mes pensées

Je suis très heureux d'avoir été invité à participer à la présente journée d'étude à titre de spécialiste de la législation et à faire état de l'expérience et des réflexions canadiennes dans le domaine du contrôle de l'application des lois, de la vérification des résultats de leur mise en oeuvre, de l'évaluation des modifications et corrections à leur apporter et des mesures de limitation de leur durée de validité.

Heureux, mais aussi inquiet.

En effet, les différences constitutionnelles, administratives et juridiques entre le Canada et la France sont telles que le risque de se perdre dans des considérations subtiles et élevées de droit comparé est grand.

Je précise en deux mots l'arrière-scène constitutionnelle. Le Canada est un pays fédéral. La souveraineté y est divisée "dans le sens vertical" entre le Parlement fédéral et les législatures des provinces (on entend par législature l'ensemble constitué par l'assemblée législative provinciale et le lieutenant-gouverneur, représentant de Sa Majesté pour la province). Par exemple, la navigation, la faillite et le droit criminel sont de compétence fédérale, alors que la propriété et les droits civils, les institutions municipales et la célébration du mariage sont de compétence provinciale.

Chaque ordre de Gouvernement est entièrement souverain dans les limites que fixe la Constitution. Le Gouvernement fédéral n'est pas au-dessus des Gouvernements provinciaux et ne peut avoir autorité sur eux. La Constitution est en partie non écrite et semblable dans ses principes à celle du Royaume-Uni ; ainsi, le Souverain n'est pas Élisabeth II mais Élisabeth II en son Parlement. Toutefois, de nombreuses lois constitutionnelles régissent des secteurs importants du droit constitutionnel, notamment le partage des pouvoirs entre l'autorité fédérale et les provinces.

(*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

Quoi qu'il en soit, nos travaux sont, aujourd'hui, placés sous le signe des actions concrètes, des interventions pratiques, j'allais dire de la lutte musclée contre la prolifération des règles de droit écrites. Sur ce point, les comparaisons sont toujours possibles, voire utiles, car les problèmes sont semblables dès lors que l'on considère les préoccupations pratiques des acteurs concernés.

C'est peut-être un réflexe de rédacteur législatif —de *parliamentary counsel*, puisque les méthodes canadiennes sont de tradition britannique—, mais j'essaie d'abord de définir ce que j'entends par "évaluation législative" : les éléments de définition que j'ai trouvés, sont les pistes qui ont guidé mes recherches à Ottawa.

L'évaluation législative, comme outil de gestion du corpus législatif, ne vise que la norme édictée, soit le résultat de l'intervention du Législateur —texte de loi ou règlement—, dans ses rapports avec le droit et avec la réalité sociale qu'elle régit.

L'évaluation législative peut n'être que l'évaluation de la qualité juridique d'un texte normatif, de sa valeur rédactionnelle, de sa place dans le corpus législatif.

A cette évaluation de la qualité juridique peut s'ajouter l'évaluation de l'opportunité juridique : le texte —législatif ou réglementaire— étudié constitue-t-il le meilleur outil juridique de mise en oeuvre des orientations qu'il sous-tend ? Est-il toujours essentiel de réglementer de telle façon un aspect particulier des activités d'un secteur donné ? Telle obligation réglementaire est-elle toujours nécessaire ou ne constitue-t-elle qu'une prolongation inutile de la filière ?

Enfin l'évaluation législative complète : telle loi, tel règlement sont-ils toujours la réponse au problème qu'ils étaient censés régler ?

L'évaluation législative ne traite pas de l'étude des normes à concevoir ou à édicter : ce travail, nous le faisons tous, d'aucuns diraient que nous l'avons trop fait ! Les Gouvernements et les parlements que nous servons prennent beaucoup de soins pour fourbir leurs armes, ils étudient, consultent et comparent. Ils visent avec concentration, mais vont rarement chercher la cible pour voir s'ils l'ont vraiment transpercée de leur carreau. Guillaume Tell nous montrerait-il la route ?

L'évaluation législative est une arme contre le coût social des lois mal faites ; les résultats de l'évaluation seront présentés au Législateur pour qu'il apporte les correctifs nécessaires.

La législation d'un État peut se développer de façon anarchique, les normes d'aujourd'hui se déposant sur celles d'hier, l'ensemble des strates juridiques se présentant alors comme un défi au juriste géologue.

La législation d'un État peut toutefois être gérée, quant au fond, notamment par l'étude de la portée des normes existantes préalablement à l'adjonction d'autres, et quant à la forme, par la mise sur pied des mécanismes d'adoption, de révision et de contrôle qui facilitent l'accès aux normes et à leur compréhension, et permettent aux autorités responsables d'en améliorer la qualité et l'exactitude.

L'évaluation législative, quelle que soit son appellation, n'a en réalité qu'un but : éviter que l'on n'oublie le texte dès son adoption ; éviter que le texte normatif, loi ou règlement —ce Janus du monde juridique moderne—, montre toujours son seul visage politique.

Le projet de loi —quel que soit le régime politique ou constitutionnel— est d'abord un document politique, la réponse du Parlement à un problème dont l'urgence ou l'importance lui paraît telle qu'il s'impose à lui. La loi —le projet de loi adopté— est un élément du corpus législatif de l'État. Le document politique est souvent éphémère, la loi est éternelle.

Le Législateur oublie parfois que ne pas légiférer c'est aussi légiférer, car c'est laisser au droit commun la charge de régir une situation plutôt que de tenter de la

réglementer par des normes d'exception. Il n'y a pas de vide juridique, même s'il peut y avoir absence ou insuffisance de textes normatifs.

Le Législateur oublie aussi souvent, pressé par les impératifs quotidiens, qu'abroger c'est aussi légiférer et, dans de nombreux cas, de façon particulièrement utile. Bien sûr, les Juristes —et je pense ici aux avocats canadiens— ont tendance à ne pas réveiller la loi qui dort !

"Cette disposition était en vigueur au temps de mon grand-père. Personne ne peut me dire à quoi elle sert aujourd'hui. Mais je ne veux pas être celui qui en propose l'abrogation car, sait-on jamais, elle est peut-être utile et je serai blâmé. Quoi qu'il en soit, elle ne dérange personne."

Mais il y a aujourd'hui tellement de lois qui ne dérangent personne que ça dérange tout le monde. La preuve en est que nous sommes réunis aujourd'hui !

Quelles sont donc les différentes méthodes que le Parlement canadien, le Gouvernement du Canada et l'Administration canadienne utilisent pour s'obliger en quelque sorte à voir le résultat de leur intervention plutôt que de ne se consacrer qu'à la confection de nouvelles lois, de nouveaux règlements, de nouveaux décrets ? J'ai choisi à dessein le mot "obliger". Il est souvent beaucoup plus prestigieux de concocter une nouvelle structure législative que de faire le recensement de celles qui existent déjà et d'en étudier l'application.

Toutes les activités d'évaluation législative ne relèvent pas exclusivement des parlementaires. Heureusement, car pour eux comme pour tout le monde, il n'y a que 168 heures dans une semaine. De nombreuses interventions —appelons-les "évaluantes"— peuvent être accomplies efficacement par des professionnels du droit, qui présenteront ensuite le résultat de leurs travaux aux décideurs, parfois au Législateur lui-même.

Qui plus est, tous les textes normatifs ne relèvent pas du même genre, de la même catégorie d'intervention évaluante. A forcer l'évaluation complète de tout, on n'aura l'évaluation de rien. Notamment, parce que ça coûtera une fortune.

Voyons d'abord l'évaluation de la qualité juridique du texte normatif.

Je crois utile d'apporter au préalable une précision sur la nature des textes réglementaires par rapport aux textes législatifs dans le contexte canadien.

La Constitution canadienne —"... semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni", nous dit le préambule de la *Loi constitutionnelle* de 1867— n'attribue pas un domaine à la loi et un autre au règlement. Le règlement ne peut être pris qu'en vertu d'une autorisation précise que le Parlement accorde dans une loi. Cette disposition habilitante peut parfois être très longue et très détaillée. La Loi sur les textes réglementaires prévoit le contrôle de cette habilitation, d'abord par le ministre de la Justice et le Greffier du Conseil privé puis par un comité mixte des deux chambres du Parlement. De plus, la politique du Gouvernement sur la réglementation exige de toute autorité réglementante qu'elle prépare un résumé de l'étude d'impact de la réglementation et le soumette au secrétariat du Conseil du Trésor.

Ceci dit, le premier responsable de l'évaluation de la qualité juridique du texte de loi est la Commission de révision des lois. Il s'agit d'un organisme non parlementaire créé par une loi distincte et placé sous l'autorité du ministre de la Justice.

Pour lutter contre la stratification de sa législation et pour avoir à sa disposition des textes à jour d'une consultation plus simple, l'État fédéral canadien procède périodiquement à la révision de ses lois. Les lois fédérales ont été révisées six fois depuis l'instauration de la fédération canadienne, soit en 1886, 1906, 1927, 1952, 1970 et 1985.

On entend par révision l'ensemble de la refonte, du réexamen et de la publication périodiques des lois fédérales, d'un seul tenant, destinés à en favoriser la consultation et l'interprétation. La révision se caractérise d'abord par une codification formelle des lois : les lois "à réviser" sont mises en ordre alphabétique. Sont exclues les lois suivantes :

- 1 — les lois modificatives ou abrogatives ;
- 2 — les lois dont l'effet est limité dans le temps, soit parce qu'elles sont périmées, soit parce que leur objet est accompli ;
- 3 — les lois qui sont en réalité de nature purement locale (ex. les lois portant sur les limites des circonscriptions électorales), régionale (ex. la loi de mise en oeuvre de l'accord entre le Gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve sur l'exploration pétrolière extra côtière) ou privée (ex. loi constitutive de certaines sociétés, comme des compagnies d'assurance) ;
- 4 — les lois d'ordre financier qui reviennent périodiquement (ex. Les lois de crédits) ;
- 5 — les lois qui ne visent qu'un nombre limité de sujets de droit (ex. Les lois de mise en oeuvre d'accords fiscaux) ;
- 6 — les lois d'application tellement rare ou restreinte que leur révision n'a pas été jugée souhaitable.

Les lois exclues de la révision demeurent en vigueur et continuent de produire leurs effets.

Chaque loi est ensuite mise à jour, la numérotation en est au besoin rectifiée, dans les cas notamment où des abrogations ou des adjonctions ont, depuis la dernière révision ou depuis l'adoption de cette loi, "laissé des trous" ou inséré des articles décimalisés.

Le texte est ensuite révisé, la terminologie imprécise ou fautive est corrigée, les articles trop longs sont scindés, les textes ambigus peuvent même être réécrits, les dispositions transitoires sont supprimées. Plusieurs lois peuvent même être fusionnées. Ainsi, lors de la préparation des Lois révisées du Canada (1985), la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, la Loi sur le Président du Sénat, la Loi sur la Chambre des communes, la Loi sur le Président de la Chambre des communes, la Loi sur les secrétaires parlementaires, la Loi sur la bibliothèque du Parlement et la Loi concernant l'emploi de l'expression "Colline du Parlement" ont été "fondues" pour donner la Loi sur le Parlement du Canada. En un mot, c'est le grand ménage. Grand ménage "and spring-cleaning", car je souligne que toutes ces opérations se font simultanément en français et en anglais.

L'article 6 de la Loi sur la révision des lois énonce les pouvoirs de la Commission de révision des lois à ce sujet ; je vous le donne à l'annexe I.

Ainsi, l'usager des lois fédérales d'application générale et d'intérêt public peut, sauf pour faire une recherche historique, se fier à un texte récent ; le simple fait de mettre de côté les dispositions périmées ou dont l'objet est accompli dégage déjà le terrain et aide à la consultation. Par exemple, les *Lois révisées de 1985* représentent l'essence de plusieurs milliers de pages de lois fédérales : aux textes de départ, c'est-à-dire aux 10.000 pages des *Lois révisées de 1970*, se sont ajoutées, entre 1970 et 1985, 16.000 pages de lois fédérales. Or les *Lois révisées de 1985* ont environ 10.000 pages ! Ce tour de passe-passe arithmétique est le résultat de l'exercice, par la commission, de ses pouvoirs de révision.

Les textes préparés par la commission doivent ensuite être approuvés par le Parlement : les projets des textes de loi révisés sont déposés devant un comité de la Chambre des communes et un comité du Sénat ; après leur approbation, ces textes sont annexés à un projet de loi déposés devant le Parlement. L'adoption de ce projet

entraîne l'entrée en vigueur des nouvelles lois révisées et l'abrogation des dispositions correspondantes des anciennes lois.

Il ne faut toutefois pas oublier que la commission, composée de fonctionnaires, ne peut se substituer au Parlement et que, comme le précise l'article 4 de la *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, les lois révisées ne sont pas censées de droit nouveau. Les articles 3 à 7 de cette loi se trouvent aussi à l'annexe I.

Un deuxième outil d'amélioration de la qualité des lois fédérales est le programme de correction des lois, dont la mise en oeuvre remonte à 1975. Depuis lors, sept lois ont été adoptées (1977, 1978, 1981, 1984, 1987, 1992 et 1993). Il existe un programme semblable de correction des textes réglementaires.

La gestion du programme de correction des lois est confiée à la Section de la législation du ministère de la Justice (voir à l'annexe II quelques renseignements sur la rédaction des projets de loi d'origine gouvernementale).

La loi corrective permet de corriger des anomalies, des archaïsmes, des contradictions ou des erreurs mineures dans plusieurs lois sans qu'il faille attendre la révision au fond de telle ou telle d'entre elles. Elle permet aussi d'abroger certaines dispositions ou lois ayant cessé d'avoir effet, notamment pour cause de caducité.

Même si n'importe qui peut proposer des modifications, elles proviennent surtout des ministères et organismes fédéraux. La Section de la législation les étudie et prépare un ensemble de propositions de modification conformes aux critères suivants :

- ne pas être controversables ;
- ne pas comporter de dépenses de fonds publics ;
- ne pas porter atteinte aux droits de l'Homme ;
- ne pas créer d'infraction ni assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

La proposition rédigée et approuvée par le ministère chargé de l'application de la loi que l'on propose de modifier est intégrée à un document déposé au Parlement par le ministre de la Justice. L'étude en est confiée à un comité de la Chambre des communes et à un comité du Sénat. Fait à souligner, toute proposition jugée contestable par l'un ou l'autre des comités est rejetée.

Les rapports des comités donnent lieu à un projet de loi corrective où ne figurent que les propositions approuvées par ceux-ci. Il est d'usage que le projet franchisse sans débat ni délai les étapes des trois lectures dans chaque chambre.

La loi corrective est donc un outil d'évaluation législative et de mise en oeuvre de ses résultats, d'une façon limitée —il faut l'admettre—, mais qui empiète peu sur le temps des parlementaires et le temps parlementaire : J'ai été surpris d'apprendre que, selon le calendrier parlementaire de 1994, seulement 111 jours peuvent être accordés à l'étude des projets de loi d'origine gouvernementale.

Enfin, les services juridiques de chaque ministère et de chaque organisme fédéral sont tenus d'étudier les lois et règlements dont la mise en oeuvre est confiée à leur client pour en contrôler la qualité et faire rapport aux responsables sur les améliorations ou corrections à y apporter. Le *Manuel des services juridiques* du ministère de la Justice précise que les services juridiques "surveillent l'efficacité des lois et des règlements" et qu'ils doivent aller au devant des besoins juridiques de leur client.

Fait à noter, au Canada, les conseillers juridiques membres de ces services, à quelques exceptions près, doivent obligatoirement être membres du Barreau d'une province ou, dans le cas du Québec, de la Chambre des notaires, font tous partie du ministère de la Justice et relèvent du sous-ministre de la Justice ; ils peuvent, au cours de leur carrière, être affectés auprès de plusieurs autres ministères ou

organismes fédéraux. Ce regroupement fait du ministère de la Justice le plus grand cabinet juridique du pays avec environ 1.217 conseillers juridiques.

Je n'ai parlé, jusqu'à maintenant, que de la forme des textes normatifs, en particulier des lois. Tout ce travail ne change pas la portée de la norme édictée, ni son contenu. Il en améliore toutefois l'énoncé et en facilite l'accès. De plus, il rogne à peine sur le temps des ministres et des parlementaires. Mais il s'agit beaucoup plus que d'un simple "toiletage", car ces activités évaluantes donnent parfois lieu à d'autres activités, dont les suivantes.

L'évaluation de l'opportunité juridique est l'oeuvre de ceux qui étudient la pertinence d'une solution de droit. Elle est obligatoire, ne serait-ce que de façon oblique, avant que la rédaction d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement ne soit ordonnée. Elle est peu connue. Surtout parce que, étant accompagnée de recommandations de nature politique, on la retrouve dans des documents confidentiels réservés aux ministres.

Sans étudier en détail la filière législative fédérale, je souligne l'importance de l'approbation préalable des orientations par le Cabinet. Le ministre qui souhaite soit une nouvelle loi, soit une loi portant modification d'une loi existante ne peut ni la faire rédiger par ses services, ni ordonner lui-même à la Section de la législation du ministère de la Justice de le faire. Il en propose la rédaction au Cabinet, qui, après en avoir approuvé le principe, attribue à la rédaction du projet de loi une place dans le programme législatif du Gouvernement. Pour obtenir cette autorisation, le ministre signe une note au Cabinet qui présente, selon un modèle déterminé, le résultat de son étude et ses recommandations. (La note au Cabinet ressortit aussi, sous un autre aspect, de l'évaluation législative complète). Elle comporte une étude de la situation et des solutions de droit existantes. L'auteur de la note, le ministre responsable, doit donc démontrer les insuffisances ou les carences de la législation en vigueur avant de demander à ses collègues d'approuver la rédaction d'une nouvelle mesure législative.

Au cours de l'élaboration d'un projet de loi pour le Cabinet, le rédacteur lui-même est aussi chargé de veiller à l'intégration dans le droit canadien de la nouvelle règle et, sans s'ingérer dans les décisions de fond, de conseiller le ministre responsable sur, par exemple, la nécessité d'enlever les dispositions déclaratives sans valeur juridique, l'inopportunité de prévoir des peines qui seraient incompatibles avec les règles générales dans ce domaine prévues par le *Code criminel* ou l'inopportunité ajouter des dispositions qui seraient incompatibles avec les obligations internationales du Canada. Le rédacteur n'est pas un supersecrétaire qui prend en dictée mais un juriste spécialiste de la législation, chargé de construire un outil de mise en oeuvre efficace des orientations choisies par le Gouvernement et de permettre à celui-ci de proposer au Parlement une loi qui s'intégrera au corpus existant. C'est ce métier d'origine britannique que j'exerce en français dans un pays où le droit civil et la common law coexistent et où chacun de ces deux grands systèmes de droit se matérialise en langues française et anglaise.

Quant aux règlements, ils ne peuvent être pris avant qu'une étude d'impact de la réglementation proposée n'ait été approuvée par le Conseil du Trésor. Cette étude comporte aussi obligatoirement une évaluation de la portée, de la valeur, de la pertinence et de l'efficacité des règlements existants que le projet vise à remplacer ou à modifier.

Quant à l'évaluation législative complète, je remarque d'abord que tant la note au Cabinet, dans le cas du projet de loi, que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, dans le cas du projet de règlement, comportent nécessairement une analyse et une évaluation des textes en vigueur avant de proposer une adjonction ou une modification.

Ces aspects de l'expérience canadienne sont peu connus, même au Canada. Leur efficacité est à mon avis très grande en ce qu'ils empêchent —enfin, qu'ils limitent— par leur existence même la prolifération anarchique des lois et des règlements.

De plus, depuis 1992, tous les ministères fédéraux sont tenus de procéder à l'examen des règlements en vigueur ; en février 1992, le Gouvernement a annoncé :

Le Gouvernement entame un réexamen de la réglementation existante, ministère par ministère, de manière à s'assurer que l'utilisation des pouvoirs réglementaires (...) se traduit par une prospérité maximale pour les Canadiens. Dans ce contexte, les ministères devront examiner la réglementation existante afin de déterminer si elle est conforme à cet objectif. (...)

Ce réexamen devrait comporter, entre autres choses, une "rejustification" publique des règlements qui doivent être conservés, de manière que ceux qui nuisent à la créativité et à l'efficacité dont les entreprises canadiennes ont besoin pour être concurrentielles et prospères dans le monde moderne, ou qui ne répondent plus aux objectifs publics, soient éliminés.

Cette obligation imposée à toutes les autorités réglementantes du Gouvernement fédéral "d'évaluer le bien-fondé, la réussite et le rapport coût-efficacité des programmes de réglementation existants" (extrait de la *Politique de réglementation* du Gouvernement du Canada) est toujours en vigueur. Sa mise en oeuvre est difficile, car il s'agit justement de renverser la vapeur et, vraiment, de "réveiller le règlement qui dort", de secouer le juriste qui ne s'émeut pas devant l'accumulation de textes plus ou moins périmés, obsolètes et poussiéreux.

Cette rejustification obligatoire, le résumé d'impact qui doit accompagner tout projet de règlement et l'obligation de publication des projets de règlement —pour consulter les Canadiens avant d'établir la règle—, constituent un virage très important de la "mentalité" réglementaire fédérale.

L'évaluation législative complète consiste à apprécier non seulement la valeur de l'outil législatif existant et la nécessité de le réparer ou de le remplacer par un meilleur outil, mais encore à mettre en question son existence même. Elle est une évaluation de l'opportunité politique de l'intervention du Législateur.

Étudions d'abord la méthode dure : la **temporarisation**.

La première façon d'obliger le Législateur à évaluer les résultats de son intervention est la disposition de temporarisation, que les Américains appellent avec poésie *sunset legislation*. (Je me souviens que certains chargés de projet avaient voulu que nous utilisions en français l'expression "*loi crépusculaire*", des wagnériens, sans doute !).

Il s'agit de rendre **temporaire** une loi, une disposition législative, un organisme, une activité, un service, une fonction ou un programme ; la formulation la plus simple en est : "La présente loi cesse d'être en vigueur le 1er janvier 1998". Je donne un autre exemple que j'ose qualifier de diabolique à l'annexe III. Il s'agit de l'article 21 de la *Loi sur les banques*. Malgré les différences de style rédactionnel, chaque version amène la même conclusion juridique.

Dans ce cas, l'assemblée qui siègeait en 1991 lie celle qui siégera en 1997 ou 1998. Il est certain qu'on demandera à la Section de la législation de rédiger un projet de loi modifiant la *Loi sur les banques*, ne serait-ce que pour abroger cet article 21 !

Il semble donc évident que le Parlement canadien se penchera sur l'application de la législation bancaire. Y aura-t-il vraiment évaluation de cette loi et des lois connexes ? Je n'en suis pas convaincu. Comme "du temps parlementaire" —c'est-à-dire la denrée la plus rare à Ottawa— sera consacré à cette loi, il se peut fort bien que le Gouvernement saisisse l'occasion pour proposer des aménagements. Cette épée

suspendue oblige aussi les services chargés de l'application de la loi en question à être prêts à faire rapport sur les problèmes de mise en oeuvre.

C'est cependant une méthode inflexible : si personne n'est prêt au moment prévu, le Gouvernement peut proposer au Parlement de reporter, par une courte loi modifiant l'article 21, la date limite. Ce genre d'intervention, surtout si elle se répète, finit par faire sourire.

Les dispositions de temporarisation sont très rares dans la législation canadienne. L'expérience récente a montré qu'elles pouvaient entrer en conflit avec les impératifs du moment et causer des problèmes de répartition du temps parlementaire, et qu'elles ne sont peut-être pas le meilleur outil qui permette de contrôler la synchronisation de l'action législative et de la réalité sociale. Elles ne peuvent que garantir un nouveau débat parlementaire, pour le meilleur et pour le pire.

Un adoucissement a été inventé : l'examen parlementaire obligatoire.

Il s'agit de prévoir, dans le libellé d'une loi, l'examen de son application après une période déterminée pour forcer l'étude de la continuité de sa pertinence. (*Voir à l'annexe IV un exemple de la disposition correspondante*).

L'étude en comité parlementaire se fait en public et permet aux députés et sénateurs de voir, avec les fonctionnaires responsables et compte tenu des observations des catégories socio-professionnelles concernées, si la situation qui était à l'origine du texte de loi a ou non évolué, si le texte répond aux attentes de ses promoteurs et du Législateur et, enfin, si des effets pervers ne devraient pas faire l'objet d'une nouvelle intervention parlementaire.

Le rapport que le comité dépose devant la Chambre des communes ou le Sénat n'aura pas forcément la suite législative souhaitée ; mais là, nous quittons le domaine juridique pour celui de la politique car, en cas d'inexécution de la proposition, il n'y a pas de sanction juridique.

Cette méthode peut ne pas être applicable dans tous les cas ; de plus, comme celle-ci opérera une autre ponction de temps parlementaire, le Gouvernement avec sagesse ne propose l'adjonction de pareille disposition qu'avec parcimonie. Je n'en ai trouvé qu'une dizaine dans la législation fédérale actuelle.

Ces deux méthodes —la temporarisation et l'examen en comité parlementaire—, si elles ont l'avantage d'être mises en oeuvre par les parlementaires eux-mêmes, ont par contre l'inconvénient d'alourdir l'emploi du temps des parlementaires.

Il existe aussi, en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*, un comité mixte —Sénat et Chambre des communes— chargé d'étudier chaque règlement après sa publication. Il s'agit moins dans ce cas d'évaluation législative que de contrôle des pouvoirs qui ont été délégués par le Parlement au Gouvernement ; à l'occasion de leur étude, les sénateurs et députés membres de ce comité peuvent faire des recommandations au Gouvernement sur les corrections qui, à leur avis, devraient être apportées à une loi donnée. L'importance du **Comité mixte permanent d'examen de la réglementation** n'est pas négligeable : il est autorisé à présenter à la Chambre des communes un rapport comportant une résolution qui, en cas d'adoption, constituera un ordre donné au ministre responsable ou au Gouvernement d'abroger un texte réglementaire dont la prise n'aurait pas été complètement et parfaitement autorisée par la loi habilitante.

J'inclus dans l'évaluation législative complète les travaux de la Commission de réforme du droit. Bien que cette commission ait été dissoute il y a un peu plus d'un an, le présent Gouvernement a annoncé son intention de la reconstituer. Je ne peux présumer de l'avenir et être certain que la future commission fera exactement le même travail que l'ancienne ; à titre indicatif, l'*annexe V* vous donne un extrait de la loi constitutive de l'ancienne commission.

Mon expérience de rédacteur m'a appris que les rapports de cette Commission qui constataient les déficiences d'un secteur particulier du droit et proposaient des correctifs ont souvent servi de base aux notes du Cabinet préparées pour le ministre de la Justice. Dans certains cas, le Gouvernement a même ordonné à la Section de la législation de suivre les recommandations d'un rapport de la Commission avec lequel il était d'accord.

Il y a donc eu augmentation de la qualité du droit, sans que de nombreuses heures parlementaires ou ministérielles y soient consacrées.

En matière d'évaluation législative, nous sommes toujours partagés entre l'efficacité de l'action du Législateur et les limites matérielles de temps et d'argent.

De la même façon que la loi est le glaive du Souverain et que son utilisation abusive en émousse le tranchant, l'évaluation législative à outrance risque de paralyser l'État.

Le but étant de se rapprocher —d'une manière asymptotique, admettons-le— de l'adéquation entre la loi et le réel, chaque méthode intégrée dans la réalité constitutionnelle, juridique, administrative de chaque État se révélera un bon outil d'amélioration de la loi dans la mesure de son utilisation réfléchie.

Il ne faut pas croire que l'évaluation législative a pour prémisse fondamentale d'affirmer que toutes les lois sont mal faites ! Mais elle reconnaît le caractère mouvant de la société. Le texte de loi parfait qui "colle" à 100 % à la réalité du 7 avril 1994 sera-t-il parfait dans 2, 3 ou 10 ans ? Nul ne le sait. Mais cela vaudra certainement la peine de vérifier car, si nous évaluons les lois, si nous étudions le corps des lois, c'est pour leur redonner leur âme.

ANNEXE

CHAPITRE S-20

Loi prévoyant la codification et la révision permanentes
des lois et des règlements du Canada

TITRE ABRÉGÉ

1. *Loi sur la révision des lois, 1974-75-76, ch. 20, art. 1.*

DÉFINITIONS

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.
"Commission" La Commission de révision des lois créée par l'article 3.
"ministre" Le ministre de la Justice et procureur général du Canada.
"révision" Le remaniement, la révision et la codification -autorisés en vertu de la partie I- des lois d'intérêts public et général du Canada. 1974-75-76, ch. 20, art. 2.

COMMISSION DE RÉVISION DES LOIS

3. (1) Est créée une Commission de révision des lois composées de trois fonctionnaires du ministère de la Justice désignés par le ministre.
(2) Le ministre nomme le président parmi les membres de la Commission. 1974-75-76, ch. 20, art. 3.
4. La Commission exerce, sous la direction du ministre, les fonctions qui lui sont assignées aux termes de la présente loi. 1974-75-76, ch. 20, art. 4.

PARTIE I - LOIS D'INTÉRÊT PUBLIC ET GÉNÉRAL

Révision

5. Périodiquement, la Commission remanie, révisé et codifie les lois d'intérêt public et général du Canada. 1974-75-76, ch. 20, art. 5.
6. Dans son travail de révision, la Commission peut :
 - a) exclure les lois ou parties de loi périmées, abrogées ou suspendues, ou ayant rempli leur objet ;
 - b) exclure les lois ou parties de loi qui, bien qu'édictees comme lois d'intérêt public, ne visent qu'un pays, une province, une localité, un lieu ou une personne morale en particulier ou qui, sous tout autre rapport, ne sont pas d'application générale ;
 - c) inclure les lois ou parties de loi qui, bien qu'édictees comme lois d'intérêt privé ou considérées comme des lois ou des textes législatifs d'intérêt local, sont d'une nature telle qu'elles imposent au public des obligations ou en limitent les droits ou privilèges ;
 - d) modifier la numérotation et l'économie des lois et de leur parties, articles ou autres subdivisions ;

e) apporter à la forme des lois les changements nécessaires à l'uniformité de l'ensemble, sans en modifier le fond ;

f) apporter à la forme des lois les améliorations mineures nécessaires pour mieux exprimer l'intention du Parlement ou pour harmoniser la formulation d'une loi dans l'une des langues officielles avec sa formulation dans l'autre langue officielle, sans en modifier le fond ;

g) apporter aux lois les changements nécessaires à la concordance de textes législatifs apparemment incompatibles ;

h) corriger les erreurs de présentation, de grammaire ou de typographie dans les lois. 1974-75-76, ch. 20, art. 6.

CHAPITRE R-7.7

[L.R. (1985), ch. 40 (3e suppl.)]

Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985)

[1987, ch. 48, sanctionné le 17 décembre 1987]

Attendu :

que, conformément à la *Loi sur la révision des lois*, la Commission de révision des lois a procédé, sous la direction du ministre de la Justice, à la révision des lois d'intérêt public et général du Canada, que les textes révisés ont été examinés et approuvés par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, saisis à cette fin ;

que le corpus des lois révisées, composé de huit volumes portant chacun, au début, l'attestation du gouvernement général, le contreséing du ministre de la Justice et le certificat de conformité du président de la Commission de révision des lois, a été déposé au bureau du greffier des Parlements le 27 novembre 1987 ;

que la Commission a recommandé l'abrogation, à l'entrée en vigueur des Lois révisées du Canada (1985), des lois et parties de loi figurant à l'annexe du corpus ;

qu'il y a lieu, sous réserve des conditions énumérées ci-dessous, d'homologuer le corpus et de donner effet aux textes qu'il contient, sous le titre de "Lois révisées du Canada (1985)".

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

TITRE ABRÉGÉ

1. *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985).*

HOMOLOGATION, ENTRÉE EN VIGUEUR ET ABROGATION

2. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le corpus déposé au bureau du greffier des Parlements le 27 novembre 1987, et les textes qu'il contient sous les numéros de chapitre A-1 à Y-4, ont force de loi sous le titre de "Lois révisées du Canada (1985)" comme s'ils étaient incorporés à la présente loi et édictees par elle.

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les *Lois révisées du Canada (1985)*, dénommées "lois révisées" dans la présente loi, entrent en vigueur et prennent effet à la date fixée par décret du gouverneur en conseil.

(3) Les dispositions -lois ou passages de lois- comprises dans les lois révisées et devant entrer en vigueur à une date déterminée ou à une date à fixer par proclamation entrent en vigueur :

- a) conformément au paragraphe (2), si la date ainsi déterminée ou fixée est antérieure à celle qui est prévue à ce paragraphe ou coïncide avec elle ;
- b) à la date ainsi déterminée ou fixée, dans le cas contraire.

3. A l'entrée en vigueur des lois révisées, les textes mentionnés à l'annexe du corpus des lois sont abrogés dans la mesure indiquée dans celle-ci.

EFFETS DE LA RÉVISION ET DE L'ABROGATION

4. Les lois révisées ne sont pas censées être de droit nouveau ; dans leur interprétation et leur application, elles constituent une refonte du droit contenu dans les lois abrogées par l'article 3 et auxquelles elles se substituent.

5. Dans les lois, règlements ou autres textes ou documents, la mention d'une loi ou partie de loi abrogée par l'article 3, ou d'un terme de celle-ci, équivaut, à propos de faits ultérieurs à l'entrée en vigueur des lois révisées, à la mention des dispositions ou du terme correspondants du texte révisé de la loi ou partie abrogée.

6. L'usage des formulaires, imprimés ou autres documents liés à l'application d'une loi abrogée par l'article 3 et remplacée par la révision reste permis pendant une période de transition raisonnable après l'entrée en vigueur des lois révisées.

7. La mention d'une loi dans l'annexe du corpus ne constitue pas une déclaration portant qu'elle était en vigueur, en tout ou en partie, lors de l'entrée en vigueur des lois révisées.

PUBLICATION, DÉSIGNATION ET APPENDICES

8. (1) La *Loi sur la publication des lois* ne s'applique pas aux lois révisées.

(2) La Commission de révision des lois, ci-après appelée la "Commission", fixe, en ce qui concerne l'impression et la reliure du recueil des lois révisées, les modalités qui lui semblent les plus indiquées ; la diffusion d'exemplaires gratuits du recueil est régie par le gouverneur en conseil.

9. Dans les lois et règlements ou autres textes ou documents, un chapitre des lois révisées peut être désigné soit par le titre abrégé ou intégral de la loi à laquelle il correspond, soit par la formule "Lois révisées (1985), chapitre..." ou "chapitre... des Lois révisées", soit encore par la forme abrégée "L.C.R. (1985), ch..." ou "L.R., ch...", avec indication dans chaque cas de son numéro.

CHAPTER S-20

An Act to provide for a continuing revision and consolidation of the statutes and regulations of Canada

SHORT TITLE

1. The Act may be cited as the *Statute Revision Act*, 1974-75-76, c. 20, s. 1.

INTERPRETATION

2. In this Act,

"Commission"	means the Statute Revision Commission established by section 3 ;
"Minister"	means the Minister of Justice and Attorney General of Canada ;
"revision"	means the arrangement, revision and consolidation of the public general statutes of Canada authorized under Part I, 1974-75-76, c. 20, s. 2.

STATUTE REVISION COMMISSION

3. (1) There is hereby established a Statute Revision Commission consisting of three employees of the Department of Justice appointed thereto by the Minister.

(2) The Minister shall designate one of the members of the Commission to be Chairman thereof. 1974-75-76, c. 20, s. 3.

4. The Commission shall, under the direction of the Minister, perform the duties imposed on the Commission under this Act. 1974-75-76, c. 20, s. 4.

PART I - PUBLIC GENERAL STATUTES

Revision

5. The Commission shall, from time to time, arrange, revise and consolidate the public general statutes of Canada. 1974-75-76, c. 20, s. 5.

6. In preparing a revision, the Commission may
 - a) omit therefrom all Acts or parts thereof that have expired, have been repealed or suspended, or have had their effect ;
 - b) omit therefrom all Acts or parts thereof that, although enacted as or in public Acts, have reference only to a particular country, province, locality, palce or body politic, or otherwise have no general application ;
 - c) include therein Acts or parts thereof that, although enacted as or in private Acts, or although deemed to be local Acts or enactments, are of such a character that they impose duties or obligations on, or limit the rights or privileges fo the public ;
 - d) alter the numbering and arrangement of the statutes and of the different Parts, sections and other divisions thereof ;
 - e) make such alterations in the language of the statutes as may be required to preserve a uniform mode of expression, without changing the substance of any enactment ;

f) make such minor improvements in the language of the statutes as may be required to bring out more clearly the intention of Parliament, or make the form of expression of the statute in one of the official languages more compatible with its expression in the other official language, without changing the substance of any enactment ;

g) make such changes in the statutes as are required to reconcile seemingly inconsistent enactments ; and

h) correct editing, grammatical or typographical errors in the statutes. 1974-75-76, c. 20, s. 6.

CHAPTER R-7.7

[R.S., 1985, c. 40 (3rd Supp.)]

An Act to bring into force the Revised Statutes of Canada, 1985
[1987, c. 48, assented to 17th December, 1987]

WHEREAS, pursuant to the *Statute Revision Act*, the Statute Revision Commission has, under the direction of the Minister of Justice, prepared a revision of the public general statutes of Canada, which revision has been examined and approved by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and the Standing Committee of Justice and Solicitor General of the House of Commons, both designated for the purpose of examining and approving the work of the Statute Revision Commission ;

AND WHEREAS a Statute Roll, in the form of a printed copy of the revision in eight volumes, has been prepared, attested at the beginning of each volume under the signature of Her Excellency the Governor General, countersigned by the Minister of Justice and certified correct by the Chairman of the Statute Revision Commission, and deposited in the office of the Clerk of the Parliaments on November 27, 1987 ;

AND WHEREAS the Statute Revision Commission has recommended that the Acts and portions of Acts listed in the schedule attached to the Statute Roll be repealed immediately before the coming into force of the Revised Statutes of Canada, 1985 ;

AND WHEREAS it is expedient to confirm the Statute Roll and to give the statutes set out therein the force and effect of law as the Revised Statutes of Canada, 1985, subject to the limitations hereinafter stated ;

NOW, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows :

SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*.

CONFIRMATION, COMMENCEMENT AND REPEAL

2. (1) Subject to this Act, the Statute Roll deposited in the office of the Clerk of the Parliaments on November 27, 1987 and the statutes contained therein bearing chapter numbers 1-1 to Y-4 are hereby declared to be law by the designation of the "Revised Statutes of Canada, 1985" as though the Statute Roll and those statutes were expressly embodied in and enacted by this Act.

(2) Subject to this Act, the Revised Statutes of Canada, 1985, in this Act referred to as the "Revised Statutes", come into force and have operation and effect as law on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

(3) Where an Act included in the Revised Statutes contains a provision stating that the Act or any portion thereof is to come into force on a specified day or on a day to be fixed by proclamation,

(a) subsection (2) applies only in respect of the coming into force of that Act or portion if the specified day or the day fixed by proclamation occurred on or before the day referred to in that subsection ; and

(b) if the specified day or the day fixed by proclamation occurs after the day referred to in subsection (2), the Act or portion comes into force on the specified day or the day fixed by proclamation.

3. Immediately before the coming into force of the Revised Statutes, the several Acts and portions of Acts listed in the schedule to the Statute Roll are repealed to the extent mentioned in the schedule.

EFFECTS OF REVISION AND REPEAL

4. The Revised Statutes shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation of the law as contained in the Acts and portions of Acts repealed by section 3 and for which the Revised Statutes are substituted.

5. Where a reference is made in any Act, regulation or other instrument, document or text to any Act or portion thereof repealed by section 3, or to any expression used therein, the reference shall, after the Revised Statutes take effect, be deemed as regards any subsequent transaction, matter or thing to be a reference to the enactment in the Revised Statutes having the same effect as the repealed Act or portion thereof, or to the corresponding expression used therein.

6. Any forms, stationery and other documents, used under or in connection with an Act that is repealed by section 3 and for which an enactment in the Revised Statutes is substituted, may continue to be used during a reasonable period of time after the Revised Statutes take effect.

7. The inclusion of any Act in the schedule to the Statute Roll shall not be considered as a declaration that the Act or any portion of it was in force immediately before the coming into force of the Revised Statutes.

PUBLICATION, CITATION AND APPENDICES

8. (1) The *Publication of Statutes Act* does not apply to the Revised Statutes.
(2) The Revised Statutes shall be printed and bound in such style and form as the Statute Revision Commission deems most suitable for the purpose and copies of the Revised Statutes shall be distributed without charge to such persons or classes of persons as the Governor in Council directs.

9. A chapter of the Revised Statutes may be cited and referred to in any Act, regulation, proceeding, instrument or document either by its short or long title as an Act or by using the expression "Revised Statutes, 1985, chapter...", or "chapter... of the Revised Statutes", or the abbreviation "R.S.C., 1985, c. ..." or "R.S., c. ...", adding in each case the number of the particular chapter.