

La transformation de la filière législative dans les pays étrangers : le rôle des Canadiens

Robert C. BERGERON, C.R.*

Depuis plusieurs années mais plus particulièrement au cours des cinq dernières, des délégations étrangères nous rendent visite, à la Section de la législation du ministère de la Justice du Canada, ou nous invitent à aller exposer notre expérience, nos méthodes, nos acquis.

Dans tous les cas, nous rencontrons un vif intérêt, souvent une très grande surprise puis un profond désir de changement et d'amélioration de la filière législative. Nos méthodes sont-elles en soi exportables ? Sommes-nous vraiment tellement originaux ? Comment pouvons-nous mieux aider d'autres à s'aider ? Que pouvons-nous retirer des échanges et des programmes de coopération internationale en rédaction législative ?

Introduction

Comme vous le savez presque tous, j'ai dirigé pendant plus de deux ans le Programme canado-ukrainien de rédaction législative. D'ailleurs, ceux qui étaient présents à la dernière conférence de l'ICAJ se souviennent de la visite de la directrice du Centre de rédaction législative du ministère de la Justice d'Ukraine et de la courte explication du programme que j'avais donnée lors du déjeuner du jeudi. Les quelques réflexions que je partage avec vous aujourd'hui ne se limitent cependant pas aux conclusions de mon expérience ukrainienne : des pays développés – je pense à la France, à la Belgique, à l'Italie, à l'Argentine, au Pays de Galles – et d'autres en voie de développement – je pense ici au Vietnam, à l'Afrique du Sud, à la Tchouvachie – s'intéressent de près à notre expérience. Je crée une troisième catégorie : certains pays développés, mais dont le développement a été fondamentalement différent, étudient attentivement la réalité rédactionnelle canadienne dans le but d'accroître

* Avocat général principal, Direction des services législatifs, Ministère de la Justice du Canada, Ottawa.

leurs propres capacités rédactionnelles – je pense ici à la Russie et à la Chine.

Quel est donc le point commun à l'origine de toutes ces demandes de visite, de rencontre et de coopération ? Le point commun à ces régimes dont la structure politique, constitutionnelle et juridique diffère tant de l'un à l'autre ? Assistons-nous et participons-nous à une internationalisation de la légistique et à la naissance d'une légisprudence qui transcende les frontières et les traditions ?

Tous les spécialistes étrangers, qu'ils soient fonctionnaires, juges, parlementaires ou ministres, qui prennent contact avec nous sont poussés par une grande inquiétude, une grande insatisfaction face à l'état de leurs textes normatifs. Dans certains pays, on semble prendre conscience tout à coup que des lois vieilles de 400 ans sont toujours en vigueur (du moins on le pense !) sans avoir été révisées. Dans d'autres, on ignore le nombre total de lois et de règlements en vigueur. Ailleurs, on se rend compte que la majeure partie de la législation ne correspond plus à la réalité et doit être rapidement changée et ajustée à la vie contemporaine.

Les échanges commerciaux internationaux de plus en plus importants et rapides, l'influence grandissante des contrats internationaux et la concentration des industries font en sorte qu'un État donné ne peut plus abandonner la croissance de son corpus législatif et réglementaire aux caprices de l'activité parlementaire. Les risques sont trop grands : la croissance doit être gérée – et ce, dans le respect absolu de la souveraineté des élus - le corpus doit être géré pour garantir ce droit fondamental qu'est l'accès à la loi ; la filière législative elle-même doit être gérée pour garantir (ou à tout le moins favoriser) l'efficacité de l'intervention du Législateur.

Les pressions internationales s'exerçant sur plusieurs pays, par exemple la nécessité d'intégrer au droit interne certaines garanties en vue de l'obtention d'un prêt important de la part d'une organisation internationale. L'imminence de l'adhésion à une importante union d'États, laquelle nécessite non seulement une révision en profondeur des lois en vigueur mais également une remise en question de toute la filière législative pour garantir la conformité des lois futures aux normes communes de l'union. L'ouverture des marchés intérieurs aux entreprises internationales et la nécessité de leur fournir un cadre juridique fiable. La prise de conscience de l'état déplorable du corpus législatif. Tels sont les

principaux aiguillons qui poussent tant d'autorités étrangères à étudier les méthodes d'élaboration de la norme utilisées par d'autres et, dans cette foulée, à regarder ce qui se passe chez nous.

La guerre est une chose trop sérieuse pour être laissée aux militaires, disait un grand homme d'État français, je crois que c'était Clemenceau. Nous pouvons dire que la rédaction des textes de lois est une chose trop sérieuse pour être laissée aux politiciens.

Originalité

Pourquoi tant de pays se tournent-ils vers le Canada ? Sans doute parce que nos méthodes sont les meilleures. La véritable humilité consiste à reconnaître ses défauts mais aussi ses qualités.

Que voient-ils d'abord chez nous ?

C'est premièrement l'existence de la filière rédactionnelle distincte, dans la filière législative, de l'élaboration des orientations à mettre en œuvre par un texte normatif, distincte également de la filière parlementaire. Pour nous, cela va de soi. Pour certains, c'est le chemin de Damas. Les avantages de la professionnalisation de la rédaction législative et, surtout, de sa distanciation de la sphère politique sont énormes dans leur répercussion sur l'efficacité de l'intervention normative et sur la qualité de cette intervention.

C'est ensuite les subdivisions de la filière rédactionnelle. À partir du moment où l'on regarde la naissance de la chose législative comme n'étant pas uniquement un phénomène politique et parlementaire dont le produit, la loi, est un élément de plus qui se pose sur la pile, à partir du moment où l'on étudie la genèse de la loi comme un processus dont chaque élément est essentiel, la conclusion s'impose d'elle-même : la réalisation de chacun de ces éléments doit être confiée aux meilleurs spécialistes et soumise à des normes de qualité élevées. On conclut à la nécessité de l'intervention des jurilinguistes, des réviseurs, des informaticiens-juristes-rédacteurs, des gestionnaires des bases de données. On constate le rôle de gestionnaire de dossier du rédacteur de lois. On conclut à la nécessité de confier l'élaboration du projet de loi à une équipe spécialisée, parce que les choses qui relèvent de la responsabilité de tous, ne relèvent en fait de personne.

Mais l'élément qui porte certains fonctionnaires, professeurs et parlementaires étrangers à croire que le Canada est le paradis du juriste, c'est notre tradition de révision des lois et de gestion du corpus législatif. L'Argentine a décidé l'an dernier de réviser ses lois en vigueur depuis 1853, la Belgique veut faire de même ; dans ce dernier cas, il ne faut pas oublier que des lois de Charles Quint, soit de la première moitié du XVI^e siècle, sont toujours en vigueur. Il y en aurait même une, sur la sécurité dans les mines, qui serait antérieure à cet empereur.

L'élément commun de tous ces aspects frappants de notre système est le suivant : la loi d'aujourd'hui modifie celle d'hier et sera modifiée demain. La filière rédactionnelle et révisionnelle doit garantir la sécurité juridique en fournissant au Législateur d'abord, au citoyen ensuite, un texte clair, précis, applicable et modifiable.

L'étranger en visite chez nous découvre aussi un autre élément très intéressant : quatorze variations sur un thème. Les administrations provinciales, territoriales et fédérale ont à leur emploi des légistes. Tous font un travail semblable mais tous travaillent de façon plus ou moins différente. Notre intervention n'est ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre. Cette situation suscite une grande curiosité, un grand intérêt. Les parlementaires ou spécialistes étrangers sentent immédiatement qu'ils pourront trouver des conseils utiles en s'adressant à nous.

L'étranger trouve ensuite au Canada un pays bilingue : les lois fédérales et territoriales et celles de plusieurs provinces sont bilingues. Les méthodes de réalisation de ces textes en double version diffèrent mais les problèmes de conception, de rédaction et d'interprétation se ressemblent. Il n'est pas surprenant que les premiers pays qui se sont tournés vers le Canada aient été des pays bilingues, comme la Belgique, ou multilingues, comme la Suisse.

Il trouve enfin au Canada un pays bijuridique : on ne saurait s'étonner que le Code civil du Québec fasse l'envie des ministres de la Justice de nombreux pays d'Europe centrale. Non seulement le Québec a été à la pointe du progrès en révisant son code, mais il a dû prendre en considération sa situation dans un océan de common law et intégrer des solutions originales dont plusieurs pays ont besoin dans leurs rapports avec la communauté juridique internationale.

Exportabilité

Est-il alors possible de transposer en bloc nos méthodes ? Certains pourraient être tentés de croire que, puisque l'étranger a constaté des lacunes dans son système, puisqu'il estime que le système canadien est meilleur, il suffit, pour régler le problème, de transporter chez lui le système canadien, ou du moins ses éléments fondamentaux.

D'aucuns seraient tentés de proposer des transpositions simples, bon marché et rapides. Montrons-leur comment obtenir de bonnes instructions de rédaction, comment les analyser et comment rédiger un article correctement. Montrons-leur comment concevoir un projet de loi logique et cohérent. Montrons-leur comment gérer leurs relations avec les chargés de projet.

Si seulement c'était aussi simple ! Mis à part les problèmes diplomatiques que pareille attitude entraîne, imposer ses valeurs pour la simple raison que nous sommes convaincus qu'elles sont supérieures, ou que d'autres le sont, est une attitude rarement prisée. On ne peut calquer un groupe d'éléments d'un système juridique sur un autre système.

Le spécialiste canadien qui rencontre un spécialiste étranger est rapidement frappé par la difficulté de la communication. Ce qu'on appelle « loi » dans un pays peut différer, surtout quant à son mode d'adoption et d'application, de la réalité juridique qui porte le même nom dans un autre.

Une discussion sur la Loi débouche rapidement sur le droit constitutionnel comparé, le droit international – public autant que privé – le rôle de l'État dans la société et plus particulièrement en matière d'intervention dans les activités économiques des citoyens et sur la nature et la portée de la loi, de son interprétation et de sa sanction. Le vertige vous saisit lorsque vous constatez que des éléments que nous avons toujours tenus pour acquis, au Canada, sont des nouveautés pour l'étranger qui consulte.

La loi que nous voyons comme instrument de cohésion sociale peut dans certains pays avoir été conçue comme outil de sécurité, voire de répression. Même un changement important de régime politique dans un pays, lequel changement est souvent à l'origine de la volonté d'améliorer la filière législative, laisse des habitudes, des traditions, des attitudes face à la loi dont il faut tenir compte pour que ceux des éléments de l'expérience canadienne qui semblent intéressants pour les spécialistes et

les dirigeants de ce pays soient bien compris et deviennent adaptables à leur réalité.

L'exportabilité suppose donc le rejet des éléments purement canadiens et liés à des caractéristiques nationales qui en empêchent la transposition au profit de ceux qui rejoignent l'essence même de toute loi, c'est-à-dire la rencontre d'un fait, d'une condition et d'une sanction.

L'exportation de nos méthodes de travail est ainsi une entreprise extrêmement délicate : la bouture doit être compatible avec le support. Les résultats de la greffe différeront nécessairement de la réalité canadienne.

Méthodologie de l'intervention internationale

Être le témoin privilégié d'un système particulier. C'est ainsi que je résumerais la méthode que je choisis. Expliquer et expliquer encore. Montrer en amenant l'étranger à rencontrer tous les spécialistes dont le travail contribue à la filière rédactionnelle. Vérifier, dans la mesure où la chose est possible, que les explications ont été comprises. Cela semble simple mais c'est la partie la plus délicate : il y a des lois partout, mais la Justice dans chaque pays se comprend avec des différences. Ce sont ces différences qu'il faut bien isoler pour que chacun comprenne l'autre.

Dans certains cas, c'est la notion même de loi qui sera à réinventer. Nous ne pouvons alors, comme Canadiens, que faire état de nos valeurs et, même lorsque nous sommes pressés de questions, ne jamais oublier que nous sommes des invités. Les réformes nécessaires à la prise de la bouture sont souvent de nature politique. Il faut alors se restreindre aux propositions d'ordre technique en laissant aux autorités responsables chez l'étranger le soin de tirer leurs propres conclusions et d'ordonner les aménagements nécessaires.

La loi est l'outil suprême d'intervention de l'État. Toute modification de la filière législative touche donc au fonctionnement de l'État dans ce qu'il a de plus intime. La coopération internationale en rédaction législative n'en devient donc que plus délicate.

Mis à part l'établissement de contacts et les visites respectives, l'outil principal de coopération sera la publication des résultats des recherches, discussions, analyses, études et séminaires qui auront servi à la

mise en œuvre du programme. Je sème à tout vent, dit le Petit Larousse. Il a bien raison ce gamin. Nous semons au vent législatif. L'écriture permet d'accéder à l'éternité. Nous laisserons auprès du plus grand nombre d'intervenants dans la filière législative, qu'ils soient universitaires ou fonctionnaires, magistrats ou juristes, parlementaires ou ministres, les résultats de nos études, nos témoignages, nos questions, nos propositions.

Ces dernières seront-elles mises en œuvre ? Dans une large mesure je pense que oui. Quand ? Difficile à dire. J'ai vu, dans certains pays, un autre ministère que celui qui était notre interlocuteur prendre les conclusions de nos travaux et les appliquer le premier. C'est tant mieux.

Toute coopération internationale doit se faire en mode ouvert : apporter des éléments de solution, des exemples et des questions, sous réserve de la seule limite que j'ai mentionnée plus haut : l'exclusion des aspects « canado-canadiens ». Montrer les détails de la réalité canadienne à des spécialistes étrangers d'une façon factuelle et objective. Ils saisiront parfois tel élément qui nous semblait purement secondaire au moment de l'élaboration du plan de travail. Sans le savoir, vous leur aurez donné la solution à un problème d'importance pour eux. Le mode ouvert, c'est éviter le style « plan quinquennal » pour privilégier une constante remise en question des méthodes à la lumière des objectifs principaux : permettre à des spécialistes étrangers d'améliorer leur propre système à la lumière de notre expérience et de nos méthodes de travail.

Les propositions d'amélioration de la filière législative d'un État étranger qui résultent d'un programme de coopération avec le Canada peuvent être mises en œuvre d'une façon différente de celle qui était envisagée à l'origine ; ce qui importe toutefois c'est que nos collègues étrangers continuent à vouloir améliorer la qualité de leurs textes normatifs et que cette remise en cause de la façon dont les lois sont faites se poursuive.

Et elle se poursuivra. Les forces du marché planétaire sont telles que des ajustements perpétuels de la chose législative demeurent nécessaires.

Retombées canadiennes

On ne connaît vraiment que ce qu'on peut enseigner. Avoir le privilège d'être témoin privilégié porte avec soi l'obligation de mieux comprendre les tenants et aboutissants de notre propre filière législative. Cette obligation et les questions parfois désarmantes que soulèvent les spécialistes étrangers apporteront aussi des améliorations à notre propre façon de voir l'élaboration de la loi, sa rédaction et son adoption.

Conclusion

Le besoin d'experts en rédaction législative et surtout en organisation de la fonction rédactionnelle dans un État moderne est très grand sur la planète. Y aura-t-il une uniformisation ou une harmonisation de la rédaction législative ? Je ne le crois pas et je pense même que cela n'est pas souhaitable. La filière législative idéale pour un État est celle qui met le mieux en œuvre sa Constitution. Par « Constitution », j'entends toutes les règles, écrites ou non, qui régissent le fonctionnement de l'État et de ses composantes.

Il existe cependant, et nous en sommes témoins, une mondialisation du questionnement rédactionnel : ces dernières années, nous avons assisté à la création d'associations internationales, comme la European Association of Legislation et l'Association internationale de méthodologie juridique. Des programmes universitaires de recherche en légistique et de formation des légistes ont été créés à Liège, à Pise et à Buenos Aires. Des mots comme « légisprudence » sont apparus.

Ce n'est pas une tendance passagère. La production législative augmente et les citoyens exigent une plus grande clarté dans les textes et une augmentation de la qualité de la norme. Les unions politiques et économiques dans les grandes régions de la planète traînent dans leur sillage des volontés d'ajustement, voire d'uniformisation de la norme, que seuls une meilleure structure organisationnelle et une meilleure filière législative peuvent garantir.

Les rédacteurs canadiens bénéficient des traditions uniques que l'histoire de notre pays leur a léguées. Ils se doivent d'être présents lorsque nos voisins, c'est-à-dire tout autre pays de notre globe, demandent au Canada une assistance technique pour améliorer le processus de rédaction de leurs lois.