

LA REFONTE DES ACTES RÉGLEMENTAIRES

par Raoul P. BARBE*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	281
I - NATURE DES RÈGLEMENTS REFONDUS	283
A) Ne sont refondus que les actes qui sont des règlements	283
B) Ne sont refondus que les règlements en vigueur	285
C) Ne sont refondus que les règlements désignés par le ministre de la Justice	286
II - TRAITEMENT DES RÈGLEMENTS REFONDUS	287
A) Consolidation des actes réglementaires	289
1) Nouvelle numérotation	289
2) Intégration dans les règlements refondus des dispositions modificatrices	290
B) Changements de phraséologie exigés par l'uniformité de l'expression	290
1) Uniformisation et francisation du vocabulaire	290
2) Uniformisation et francisation des titres de règlements	291
C) Intégration des modifications globales, des remplacements généraux et des abrogations générales	292
1) Intégration des modifications globales	292
2) Incidence du remplacement d'une loi sur les règlements	294
3) Incidence de l'abrogation d'une loi sur les règlements	294
D) Correction des erreurs de transcription ou de typographie	296

* Avocat, Commissaire, Commission de refonte des lois et des règlements,
Ministère de la Justice, Direction générale des Affaires législatives.

III - NOMENCLATURE ET PRÉSENTATION MATÉRIELLE DES RÈGLEMENTS REFONDUS	297
A) Désignation et classement des Règlements refondus	297
B) Présentation matérielle des Règlements refondus	297
1) Forme de l'édition	298
a) Édition sur feuilles mobiles	298
b) Édition reliée	298
2) Éditions française et anglaise	299
C) Instruments documentaires	300
1) Table générale des matières	300
2) Table des règlements refondus	300
3) Index alphabétique	301
4) Liste des lois et des règlements par secteur d'activité	301
D) Supplément	301
IV - DÉPÔT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, ENTRÉE EN VIGUEUR ET EFFET	302
A) À compter de leur entrée en vigueur, seuls les Règlements refondus ont force légale	303
B) Les Règlements refondus ne sont pas censés être des règlements nouveaux	304
1) Les règlements refondus ne sont pas censés modifier le fond du droit	304
2) Les règlements abrogés par la refonte générale sont censés être toujours en vigueur mais sous une autre forme	305
3) Les règlements refondus ne doivent pas être considérés comme des règlements nouveaux	307
V - DÉPENSES RELATIVES À LA REFONTE DES RÈGLEMENTS ET ÉCHÉANCIER DE RÉALISATION	309
A) Dépenses relatives à la refonte des règlements	309
B) Échéancier de réalisation	310
CONCLUSION	314

INTRODUCTION

Le 25 mai 1978, le Législateur québécois modifiait la *Loi sur la refonte des lois*¹ pour, notamment, donner à la Commission de refonte des lois le mandat de faire également la refonte générale des règlements. La Commission devenait alors la Commission de refonte des lois et des règlements. À l'occasion du dépôt de la loi de 1978², le ministre de la Justice déclarait:

“Outre la refonte des lois, il est devenu nécessaire d'effectuer aussi, dans les meilleurs délais la refonte des textes réglementaires depuis 1867. En effet, des demandes constantes sont faites par divers milieux pour que les règlements, dont le volume augmente continuellement, soient refondus et mis à jour de façon permanente et officielle.

À titre d'exemple, en 1975, 690 textes de nature réglementaire ont été publiés dans la Gazette officielle (...), 726 en 1976 et 776 en 1977. Le présent projet propose donc de confier la tâche de refondre les règlements à la Commission de refonte des lois. Étant donné que l'on étend le mandat de la Commission à la refonte des règlements... il apparaît nécessaire de modifier légèrement sa structure...”³.

À cette déclaration de principe, les députés manifestèrent leur accord unanime. Les députés de l'Opposition déclarèrent:

“C'est maintenant que voit le jour... une mise à jour permanente des règlements, de la législation déléguée, ce qui, avec l'importance que la législation déléguée a prise en notre Québec moderne est une décision très bienvenue”⁴.

et:

“Il y a également la question des règlements qui est très importante. On va mettre à jour, par cette loi, tous les règlements adoptés (...). C'est très important pour pouvoir s'y retrouver; quand on avait à fouiller dans ces règlements, on pouvait se retrouver avec sept ou huit amendements au même règlement. C'est un fouillis indescriptible. Pour s'y retrouver, je pense que la refonte des règlements va être une excellente chose pour faciliter la consultation et aider tous ceux qui font usage de ces règlements”⁵.

Rappelons qu'au cours des années 72 et 73, le Québec avait procédé, pour la première fois, à une codification administrative de ses actes réglementaires, codification qui avait été publiée dans 10 volumes sous le titre *Règlements d'application des lois*⁶. Cette codifi-

1. *Loi sur la refonte des lois*, L.Q. 1976, c. 11.

2. L.Q. 1978, c. 17.

3. *Déb. Ass. Nat.*, 1978.05.11, p. B-2851, Ministre M.A. Bédard.

4. *Id.*, 2852, Député Lalonde.

5. *Id.*, 2852, Député Fontaine.

6. Édition sur feuilles mobiles. La codification avait été faite par le Bureau de la

cation avait fait l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale le 2 mars 1973, et le leader parlementaire du Gouvernement avait alors déclaré:

"... je déposerai devant cette Assemblée le premier relevé québécois des textes réglementaires de l'Administration gouvernementale et paragouvernementale.

L'absence d'une telle consolidation occasionnait des inconvénients sérieux dès qu'il s'agissait pour les membres de cette Assemblée, les administrateurs publics et les citoyens en général de simplement obtenir un texte réglementaire et de s'assurer que le texte obtenu était bien à jour.

Le dépôt de ces quelques 950 textes réglementaires rassemblés dans près de 8 000 pages et publiés selon le processus le plus moderne favorisera cette essentielle accessibilité du public à l'ensemble de la réglementation adoptée en vertu de nos lois par l'administration publique...

Pour les membres de l'Assemblée nationale, ces textes réglementaires leur permettront de participer d'une façon encore plus documentée au travail parlementaire, réalisant ainsi un autre objectif de la modernisation de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement est donc heureux de rendre publique aujourd'hui cette première consolidation québécoise de l'exercice du pouvoir réglementaire⁷.

Ce travail avait été rendu possible grâce notamment à l'établissement du *Bureau de la législation déléguée*, dont le mandat initial était de consolider l'ensemble des actes réglementaires et ensuite d'exercer un contrôle *a priori* de la législation déléguée⁸.

Revenons maintenant à la loi du 25 mai 1978 qui prévoit la refonte générale des actes réglementaires. Cette refonte générale officielle, la première depuis 1867, s'imposait depuis de nombreuses années pour permettre aux citoyens et aux administrateurs publics de connaître leurs droits et leurs obligations. Malgré l'amélioration de la rédaction des actes réglementaires par le contrôle du Bureau de la législation déléguée depuis 1972 et la réforme du journal officiel par la partie *Lois et règlements* de la *Gazette officielle du Québec* depuis 1973, les citoyens éprouvaient de grandes difficultés pour se retrouver dans les règlements, situation aggravée par une inflation textuelle. Leur consultation et leur recherche étaient devenues malaisées même pour le juriste averti. Il en résultait une insécurité juridique et des pertes de temps et d'énergie qui accroissaient le coût des services juridiques. En réalité, la refonte des règlements devenait aussi importante que la refonte des lois sinon plus, à cause du volume de plus en plus considérable de normes édictées par règlements, du taux de natalité et de

législation déléguée établi à la fin de 1971 et avait été publiée par l'Éditeur officiel du Québec.

7. *Déb. Ass. Nat.*, 1973.03.02, p. 4006, Gérard D. Lévesque.

8. R.P. BARBE, "Le Bureau de la législation déléguée", 1973 *R. du B.* 224.

mortalité plus élevée des normes réglementaires et enfin parce que ces normes visent généralement des aspects bien concrets de la vie quotidienne.

C'est donc sur cette toile de fond qu'a lieu la refonte générale officielle des règlements. S'inspirant de la présentation des lois refondues⁹, on verra d'une part la nature des règlements refondus, ensuite le traitement donné aux règlements refondus, troisièmement la nomenclature et la présentation matérielle des règlements refondus, quatrièmement le dépôt à l'Assemblée nationale et l'entrée en vigueur des règlements refondus; enfin on dira quelques mots des dépenses relatives à la refonte des règlements et à l'échéancier de réalisation.

I- NATURE DES RÈGLEMENTS REFONDUS

La *Loi sur la refonte des lois et des règlements* précise que pour qu'un acte soit refondu, il doit s'agir d'un règlement en vigueur, et désigné par le ministre de la Justice.

A) Ne sont refondus que les actes qui sont des règlements

Le Législateur n'a pas encore défini le mot règlement bien qu'il s'agisse probablement de l'un des mots les plus utilisés dans les lois. Lorsqu'il décida de refondre les règlements, il confessa son impuissance à définir ce mot en déclarant que le mot règlement comprenait une ordonnance, un décret ou une règle¹⁰. Analysant cette esquisse de définition, un député posa la question suivante:

"Est-ce que, ailleurs, on a déjà défini "règlements" de cette façon ou si c'est une nouvelle tentative de définition de règlements...?"¹¹.

Le ministre de la Justice fit allusion aux nombreuses définitions du législateur fédéral contenues dans la *Loi sur les textes réglementaires*¹², la *Loi d'interprétation*¹³ et la *Loi sur la révision des lois*¹⁴ pour conclure que ces définitions ne satisfaisaient personne et il ajouta:

"Pour l'instant, on prend ce type de définition pour inclure des documents à caractère réglementaire comme les ordonnances, les décrets et les règles... Nous sommes en train de préparer une loi sur les textes réglementaires et des experts

9. Présentation des lois refondues du Québec, pp. 13 à 29.

10. L.R.Q., c. R-3, art. 23.

11. *Déb. Ass. Nat.*, 1978.05.11, p. B-2857, Député Lalonde.

12. *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, c. 38.

13. *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 2 et mod.

14. *Loi sur la révision des lois*, S.C. 1974-75-76, c. 20, art. 11.

essaient d'identifier exactement ce qu'est un texte réglementaire. Lorsque les études seront terminées, parce que c'est très difficile... on pourra prendre la définition à laquelle on aura abouti et la remplacer dans l'article 23"¹⁵.

Le député demanda alors de nouvelles précisions:

"... est-ce que vous avez quand même l'intention de restreindre la signification de "règlements" à ce qui est adopté par le gouvernement comparativement à ce qui peut être décrété par un ministre?"¹⁶.

Le ministre répond:

"Dans les études actuelles, on s'est rendu compte qu'il y avait beaucoup de textes de nature réglementaire qui n'étaient pas nécessairement adoptés... par le gouvernement. On trouve des lois... où c'est le ministre responsable de la loi qui peut émettre des directives. Dans d'autres lois, c'est le ministre qui peut adopter des règlements. Dans d'autres lois, ce sont les organismes qui peuvent adopter des règlements. On est en train d'examiner la possibilité de comprendre dans la notion de texte réglementaire tout document de cette nature, parce que ces textes, ces documents juridiques ont la même valeur qu'un texte approuvé ou adopté par le gouvernement. C'est à l'étude en relation avec la Loi sur les textes réglementaires"¹⁷.

et le ministre complète sa pensée en ajoutant qu'il recherche:

"tout ce qui peut affecter la population dans ses comportements, dans ce qu'elle doit faire... que ce soit adopté par un ministre ou par un gouvernement"¹⁸.

À titre documentaire, il convient de noter ici la tentative de définition du mot règlement que contenait le Projet de loi 198:

" 'règlement': un texte visant un nombre indéterminé de personnes, déterminant des règles de conduite ou donnant naissance à des droits ou des obligations, adopté par une autorité réglementaire en vertu d'un pouvoir institué pour ces fins par une loi de l'Assemblée nationale. Un texte correspondant à cette définition constitue un règlement qu'il en porte ou non le titre et le pouvoir d'adopter de tels textes constitue un pouvoir de légiférer par délégation même si la loi habilitante ne le déclare pas expressément. Toutefois, un règlement adopté par une corporation municipale ou scolaire, par un établissement au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1971, chapitre 48), ou par tout autre organisme envers lequel aucun ministre n'agit comme ministre de tutelle n'est pas un règlement au sens de la présente loi"¹⁹.

Cette définition repose sur un critère matériel c'est-à-dire sur le fait que l'acte contient une norme générale et impersonnelle créatrice

15. *Déb. Ass. Nat.*, 1978.05.11, p. B-2857, Ministre M.A. Bédard.

16. *Id.*, Député Lalonde.

17. *Id.*, Ministre M.A. Bédard.

18. *Ibid.*

19. Projet de loi 198 de 1979 présenté par le député Forget.

de droits ou d'obligations, édictée en vertu d'une loi et susceptible de sanctions. C'est d'ailleurs ce que suggérait le ministre de la Justice en déclarant qu'il s'agissait d'un acte pouvant affecter la population dans ses comportements et ce qu'édictait la loi en disant qu'il pouvait s'agir de décret, d'ordonnance ou de règle. C'est ainsi que les Règlements refondus comprennent des actes formellement appelés règlements mais aussi des actes appelés ordonnances, règles, tarifs, codes, décrets, plans conjoints, régimes, etc. qui bien que n'étant pas formellement des règlements sont matériellement des actes à caractère réglementaire c'est-à-dire des actes normatifs.

B) Ne sont refondus que les règlements en vigueur

La loi de 1978 édictait que la refonte comprenait les règlements adoptés en vertu des lois en vigueur à la date de la fin des travaux de refonte²⁰. Une modification du 19 décembre 1981²¹ est venue préciser qu'il s'agit des règlements en vigueur le 31 décembre 1981. Il s'agit d'une tradition en matière de refonte générale, de ne refondre que le droit en vigueur. Il ne suffisait donc pas qu'un règlement soit édicté, il fallait de plus qu'il soit en vigueur au moins partiellement. Ceci a eu pour effet d'exclure de la refonte 23 règlements adoptés et publiés, dont le règlement tarifaire d'Hydro-Québec, les tables d'imposition sur le revenu et 7 règlements adoptés en vertu du *Code de la sécurité routière*²².

20. L.Q. 1978, c. 17.

21. L.Q. 1981, c. 23, art. 38.

22. *Règlement modifiant le Règlement de l'aide sociale*, D. 3446-81 du 09.12.1981, (1981) G.O., 5525; *Règlement modifiant le Règlement de l'aide sociale*, D. 3578-81 du 22.12.1981, (1981) G.O., 5556; *Règlement modifiant le Règlement sur les allocations familiales*, D. 3351-81 du 02.12.1981, (1981) G.O., 5366; *Règlement modifiant les Règlements concernant la Loi sur l'assurance-maladie*, D. 2030-81 du 22.07.1981, (1981) G.O., 3779; *Règlement modifiant le Règlement de la Caisse de dépôt et de placement*, D. 3569-81 du 22.12.1981, (1981) G.O., 5554; *Règlement sur les formalités d'une demande de délivrance ou de renouvellement d'un permis*, D. 3475-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5611; *Règlement sur les formalités lors d'une demande d'immatriculation ou de son renouvellement*, D. 3473-81, du 16.12.1981, (1981) G.O., 5623; *Règlement sur le guide médical*, D. 3476-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5625; *Règlement sur l'immatriculation des véhicules routiers*, D. 3471-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5637; *Règlement sur les permis*, D. 3474-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5652; *Règlement sur les permis assortis de conditions*, D. 3477-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5660; *Règlement sur les plaques d'immatriculation*, D. 3472-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5661; *Règlement d'Hydro-Québec établissant l'électricité...*, D. 2846-81 du 14.10.1981, (1981) G.O., 4630; *Règlement modifiant le Règlement sur les impôts*, D. 3211-81 du

Également, il s'agissait de règlements en vigueur et adoptés en vertu de lois en vigueur et non uniquement de lois refondues. Ainsi, une loi peut être en vigueur et avoir des règlements d'application sans être refondue; dans un tel cas, ces règlements pouvaient être refondus. C'était le cas des règlements en vigueur et adoptés en vertu de lois qui ne sont pas refondus mais qui ont une vocation à être refondus ou encore de lois non refondus qui n'ont pas vocation à être refondus dans un avenir prévisible. Dans cette dernière catégorie, on trouvait cinq lois²³ et dix règlements²⁴.

C) Ne sont refondus que les règlements désignés par le ministre de la Justice

Pour résoudre de façon bien concrète le problème de la définition, le Législateur a prévu que les Règlements refondus du Québec seront les règlements à caractère général et permanent et ceux à caractère local ou temporaire, désignés par le ministre de la Justice, suite à une recommandation de la Commission²⁵ ou encore, comme l'édicte l'article 25, les règlements refondus désignés par le ministre. Concrètement,

25.10.1981, (1981) G.O., 5010; *Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique*, D. 3506-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5552; *Règlement modifiant le Règlement sur les contributions au Régime de rentes du Québec*, D. 3123-81 du 11.11.1981, (1981) G.O., 4648; *Règlement de prélèvement de l'Office de la construction du Québec*, D. 3567-81 du 22.12.1981, (1981) G.O., 5553; *Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, D. 3411-81 du 09.12.1981, (1981) G.O., 5523; *Règlement modifiant le Règlement sur le supplément au revenu du travail*, D. 3439-81 du 09.12.1981, (1981) G.O., 5524; *Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi concernant la taxe sur les carburants*, D. 3470-81 du 16.12.1981, (1981) G.O., 5530.

23. *Loi sur le cinéma*, L.Q. 1966-67, c. 22; *Code civil du Bas-Canada*; *Code civil du Québec*, L.Q. 1980, c. 39; *Loi sur la protection à la retraite de certains enseignants*, L.Q. 1978, c. 16; *Code municipal*.

24. *Règlement sur l'aménagement et l'exploitation des ciné-parcs*, CIN, r. 1; *Règlement du Bureau de surveillance du cinéma*, CIN, r. 2; *Formulaires des polices d'assurance automobile*, C.C.B.C., r. 1; *Arrêté sur les index des immeubles*, C.C.B.C., r. 2; *Règles sur la célébration du mariage civil*, C.C.Q., r. 1; *Décret sur les droits exigibles pour la célébration du mariage*, C.C.Q., r. 2; *Règlement d'application de l'article 161a du Code municipal*, C.M., r. 1; *Tarif d'honoraires payables aux officiers d'élection en vertu de l'article 256 du Code municipal*, C.M., r. 2; *Tarif d'honoraires pour la délivrance de documents faisant partie des archives d'une municipalité suivant l'article 171 du Code municipal*, C.M., r. 3; *Règlement d'application de la Loi concernant la protection à la retraite de certains enseignants*, PROT., r. 1.

25. L.R.Q., c. R-3, art. 24. Voir *Recommandation et Désignation*, R.R.Q. 1981, 11-643.

cela signifie que la Commission a soumis au ministre de la Justice une liste des règlements à refondre accompagnée d'une recommandation à leur égard; sur approbation de cette liste, ces règlements sont devenus les règlements refondus désignés par le ministre. Il était évident que ce dernier n'était pas lié par la recommandation de la Commission, puisque c'est le ministre qui désigne quels règlements refondus l'Éditeur officiel imprime et publie. Tout ce processus s'est déroulé dans une concertation avec les diverses autorités réglementantes d'où émergea une décision fondée sur un consensus.

La désignation aurait pu couvrir un nombre plus ou moins considérable de règlements suivant la définition que les intéressés pouvaient donner au concept d'acte réglementaire ainsi que de la sensibilité à l'accessibilité qu'il faut donner aux normes juridiques. Lors de la codification administrative de 1972, les personnes qui décidaient de cette question²⁶ avaient favorisé une définition plutôt large de ce concept; il en fut ainsi en 1982.

Donc, ont été refondus tous les actes de nature réglementaire, en vigueur au 31 décembre 1981 et qui furent désignés par le ministre de la Justice.

II - TRAITEMENT DES RÈGLEMENTS REFONDUS

L'article 24 de la loi de 1978 édicte que la Commission a pour mandat de refondre les règlements. Que veut dire le mot refondre? À cette question, le Législateur québécois donne quelques éléments de réponse en déclarant que la Commission en respectant l'intention du Législateur, peut notamment:

- a) effectuer les changements de phraséologie qu'exige l'uniformité de l'expression; et
- b) corriger les erreurs de transcription ou de typographie²⁷.

Concernant cette même question, le Législateur de l'État central précise avec détails en quoi consiste ou peut consister le travail de refonte:

"a) ... exclure (les actes législatifs) ou parties (d'actes législatifs) périmées, abrogées ou suspendues, ou dont l'objet est accompli;

(...)

26. Le Secrétaire général du Conseil exécutif (Me Julien Chouinard) et le sous-ministre de la Justice (Me Robert Normand) notamment.

27. L.R.Q., c. R-3, art. 8.

- d) modifier la numérotation et l'organisation (des actes législatifs) et de leurs parties, articles ou autres subdivisions;
- e) apporter à la forme des (actes législatifs) les changements nécessaires à l'uniformité de l'ensemble, sans en modifier le fond;
- f) apporter à la forme des (actes législatifs) les améliorations mineures nécessaires pour mieux exprimer l'intention du (législateur) ou pour harmoniser la formulation d' (un acte législatif) dans l'une des langues (...) avec sa formulation dans l'autre langue (...), sans modifier, le fond;
- g) apporter aux (actes législatifs) les changements nécessaires à la concordance de textes législatifs apparemment incompatibles;
- h) corriger les erreurs de présentation et les erreurs grammaticales ou typographiques (...)"²⁸.

Lors de la refonte des lois, les commissaires de la Commission de refonte, se sont penchés sur cette question dans la *Présentation des lois refondues*²⁹. Ils déclarent qu'une refonte consiste essentiellement en l'exécution d'opérations de nature formelle, c'est-à-dire s'attachant tantôt à la présentation matérielle et à la structure des textes, tantôt à leur style, en vue d'obtenir un corps législatif consolidé, à jour, décanté et qui a force de loi³⁰.

La refonte, disent-ils, se distingue fondamentalement d'une révision ou d'une réforme qui porte davantage sur la substance de l'acte législatif. La révision du droit implique l'édiction de nouvelles normes: un nouvel ordre juridique est élaboré et mis en place, destiné à abroger, remplacer ou modifier l'ancien. La refonte générale, au contraire, constitue un simple réaménagement formel des actes législatifs et réglementaires.

Analysant cette question, le Professeur Pierre-André Côté donne de la refonte la définition suivante:

"Refondre un texte législatif, c'est lui substituer un autre texte qui, tout en étant nouveau dans sa forme est, au fond, identique au texte refondu"³¹.

Il note qu'on peut refondre une disposition isolée, une portion d'un acte législatif, un acte législatif entier ou même l'ensemble des actes législatifs. Lorsque la refonte porte sur un tel ensemble, on

28. S.C. 1974-75-76, c. 20, art. 6.

29. *Supra*, note 9.

30. *Ibid.*

31. P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Édition Blais, 1982, p. 32. Voir également D. LEMAY, "La (dernière) refonte des lois du Québec", (1976) *R. du B.* 718; M. OLIVIER, "The Revised Statutes of Canada", (1948) *Can. Bar. Rev.*, 797.

l'appelle générale. De la refonte générale, par opposition à la refonte législative, il dit qu'elle peut être:

“définie comme un processus qui consiste à établir une compilation officielle (des actes législatifs) qui sont en vigueur à un moment donné. Le terme désigne également le produit de cette opération, c'est-à-dire le texte refondu”³².

Le juge Robert Lesage, dans l'affaire *Dionne et al. c. Commission de refonte des lois et des règlements*, voit à juste titre une distinction importante entre une refonte et une mise à jour. Il déclare notamment:

“La refonte suppose un réaménagement des dispositions statutaires dans une présentation qui en fait un ensemble ordonné, tandis que la mise à jour est l'intégration des modifications apportées aux textes en tenant compte de l'ordre de leur présentation dans la refonte. La mise à jour assure la permanence de la refonte”³³.

La mise à jour implique qu'il n'y a pas de renumérotation et que l'on ne fait qu'intégrer les modifications apportées aux textes existants. S'inspirant de la *Présentation des lois refondues*, on verra quelques-unes des principales opérations commandées par la réalisation de la refonte des actes réglementaires: premièrement, la consolidation des actes réglementaires; deuxièmement, les changements de phraséologie exigés par l'uniformité de l'expression; et troisièmement, l'intégration des modifications globales, des remplacements généraux et des abrogations générales.

A) Consolidation des actes réglementaires

L'opération compilation et consolidation des actes réglementaires consiste à rassembler en un corps unique des actes ou des dispositions réglementaires se rapportant à un même acte ou à un même sujet. Cette opération entraîne généralement une nouvelle numérotation résultant des insertions et de l'intégration dans les règlements refondus de dispositions modificatrices.

1) Nouvelle numérotation

Cette consolidation entraîne généralement une nouvelle numérotation, soit des grandes divisions de l'acte réglementaire, soit des articles, soit des parties d'articles. Au cours des dernières années, les rédacteurs d'actes réglementaires avaient cessé d'utiliser une numérotation purement séquentielle pour favoriser une numérotation déci-

32. *Ibid.*

33. *Dionne et al. c. Commission de refonte des lois et des règlements*, (1982) C.S. 942.

male. À l'occasion de la refonte, la numérotation séquentielle fut privilégiée; la décimalisation pourra être utilisée pour l'insertion de nouveaux articles. La renumérotation était souvent commandée par les insertions et les abrogations adoptées depuis l'édition de l'acte réglementaire initial.

2) Intégration dans les règlements refondus des dispositions modificatrices

L'acte réglementaire initial peut subir de nombreuses modifications: articles modifiés, abrogés, remplacés, insérés. Ainsi le *Règlement sur l'aide sociale*³⁴ édicté en 1975 avait subi lors de sa refonte 30 modifications; le même règlement a subi 9 modifications depuis la refonte du 31 décembre 1981. Le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie*³⁵ édicté en 1970 avait pour sa part subi 82 modifications au moment de la refonte du 31 décembre 1981 et en a subi 19 depuis cette date. Le *Règlement sur les impôts*³⁶ édicté en 1980 avait subi 25 interventions au 31 décembre 1981 et en a subi 10 depuis cette date. L'on pourrait ainsi continuer les exemples. Ce recensement a permis de répertorier 1 881 règlements contenant environ 120 000 articles.

B) Changements de phraséologie exigés par l'uniformité de l'expression

L'article 8 de la *Loi sur la refonte* précise que la Commission, en respectant l'intention du législateur, peut effectuer les changements de phraséologie qu'exige l'uniformité de l'expression. Ces changements portent surtout sur le vocabulaire et sur le titre des règlements.

1) Uniformisation et francisation du vocabulaire

Les mêmes réalités ne sont pas toujours décrites de façon identique dans les actes réglementaires. Ces différences peuvent être dues à l'inattention du rédacteur, mais elles résultent aussi de l'évolution de la phraséologie et du vocabulaire législatifs, surtout lorsqu'il s'agit d'une refonte qui couvre 115 années de réglementation. Par souci d'uniformisation du vocabulaire, notamment avec les *Lois refondues*, on a

34. *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1. et Table des règlements refondus, pp. 11-074 et 11-075.

35. *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie*, R.R.Q. 1981, c. A-29, r. 1 et Table des règlements refondus, pp. 11-079, 080 et 081.

36. *Règlement sur les impôts*, R.R.Q. 1981, c. I-3, r. 1 et Table des règlements refondus, p. 11-158.

remplacé les expressions lieutenant-gouverneur en conseil par gouvernement, province et province de Québec par Québec.

On a généralement remplacé les mots cédule par annexe, arrêté en conseil par décret, statut par loi... évidemment lorsque le contexte le permettait. On a, autant que possible, supprimé certains archaïsmes comme ledit, dudit, susdit, sous l'empire de, nonobstant dans le but de rendre la consultation des actes réglementaires plus accessible à tous.

Pour des raisons d'économie, pour assurer une lisibilité plus rapide et pour avoir un texte plus succinct on a, généralement, utilisé le chiffre: 46 ans et non quarante-six ans; 17 janvier et non dix-sept janvier; 32% et non trente-deux pour cent; 500 \$ et non cinq cents dollars. Bref, on a eu le souci de la concision et de la simplicité en ayant à l'esprit que cela coûte moins cher tant pour l'opération refonte que pour le lecteur. Concernant l'heure, on a écrit, conformément à la décision de l'Office de la langue française, 20 h 30 et non huit heures trente de l'après-midi³⁷. À l'occasion de la refonte des actes réglementaires, on a généralement tenu compte des avis de normalisation émis par l'Office. Par contre, on ne peut se contenter de l'application aveugle de normes absolues; il faut les appliquer avec intelligence, mesure et distinction et éviter les interventions qui pourraient dénaturer l'intention du Législateur.

2) Uniformisation et francisation des titres de règlements

Les titres existants des règlements ont, dans la mesure du possible, été conservés. Par contre, il fallait viser à ce qu'ils soient courts, descriptifs et uniformes. À cet égard, les principales modifications ont été les suivantes: à l'instar des *Lois refondues*, les mots de, concernant, et relatif ont généralement été remplacés par la préposition sur sauf dans les cas où ce remplacement aurait occasionné des répétitions inélégantes de cette préposition. On convient que la préposition sur ne comporte aucune valeur significative, ce qui constitue une garantie de la neutralité recherchée dans le titre. Ce n'est pas le cas des autres parties du discours comme en ce qui concerne le verbe utilisé sous la forme du participe présent. Par exemple, Règlement constituant..., établissant..., fixant..., régissant..., précisant..., prescrivant... . Ces tournures, parfois lourdes, ont dans certains cas l'intérêt de la précision mais elles comportent aussi le risque de glisser dans le titre une information qui cherche à convaincre.

37. Décision de l'Office de la langue française, G.O. I, 1980.10.04, p. 9747.

C) Intégration des modifications globales, des remplacements généraux et des abrogations générales

Le Législateur utilise fréquemment la technique des modifications globales, des remplacements généraux et des abrogations générales afin d'éviter de renvoyer de façon précise à tous les articles qu'il veut voir modifier dans le corpus législatif. Voyons chacune de ces hypothèses.

1) Intégration des modifications globales

Le Législateur utilise fréquemment la technique de la modification globale. Ainsi, école élémentaire, cours élémentaire, enseignement élémentaire, niveau élémentaire, degré élémentaire pour désigner l'école, le cours, l'enseignement, le niveau ou le degré visé dans la *Loi sur l'instruction publique*³⁸ furent remplacés respectivement par école primaire, cours primaire, enseignement primaire, niveau primaire, et degré primaire³⁹; Cour de bien-être social est devenue Tribunal de la jeunesse⁴⁰; la Commission de géographie est devenue la Commission de toponymie⁴¹. En vertu de ces modifications globales, on remplaça accréditation pour une librairie, par agrément⁴²; agent de réclamation par expert en sinistre⁴³; Assemblée législative par Assemblée nationale⁴⁴; assistance publique par aide sociale⁴⁵; avis de réception par avis de réception ou livraison⁴⁶; Bureau de censure du cinéma par Bureau de surveillance du cinéma⁴⁷; cité par ville dans les cas de Montréal⁴⁸, d'Outremont⁴⁹, de Québec⁵⁰, de Sherbrooke⁵¹, de Trois-Rivières⁵²;

38. *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-14.

39. L.Q. 1979, c. 80, art. 54.

40. L.Q. 1977, c. 20, art. 138.

41. L.Q. 1977, c. 5, art. 228.

42. L.Q. 1973, c. 15, art. 8.

43. L.Q. 1974, c. 70, art. 474.

44. L.Q. 1968, c. 9, art. 90.

45. L.Q. 1969, c. 63.

46. L.Q. 1975, c. 83, art. 85.

47. L.Q. 1966-67, c. 22, art. 27.

48. L.Q. 1964, c. 71, art. 4.

49. A.C. 2343 du 10.06.1970.

50. L.Q. 1966-67, c. 85, art. 2.

51. L.Q. 1974, c. 101, art. 1.

52. L.Q. 1971, c. 103, art. 3.

échevin fut remplacé par conseiller⁵³; Cour de magistrat par Cour provinciale⁵⁴; Cour du Banc de la Reine par Cour d'appel⁵⁵; courrier recommandé par courrier recommandé ou certifié⁵⁶; député greffier par greffier adjoint⁵⁷; député protonotaire par protonotaire adjoint⁵⁸; député régistrateur par régistrateur adjoint⁵⁹; député-shérif par shérif adjoint⁶⁰; énumérateur par recenseur⁶¹; hôpital par centre hospitalier⁶²; Imprimeur de la Reine par Éditeur officiel du Québec⁶³; lettre recommandée par lettre recommandée ou certifiée⁶⁴; officier rapporteur et président d'élection par directeur du scrutin⁶⁵; district électoral par circonscription électorale⁶⁶; Orateur de l'Assemblée législative par Président de l'Assemblée nationale⁶⁷; ministre des postes par Société canadienne des postes⁶⁸; réserve des trois chaînes par réserve en bordure des rivières et des lacs⁶⁹. On pourrait ainsi citer des dizaines d'autres exemples de ce genre de dispositions qui accroissent évidemment la complexité d'une refonte, mais qui la rendent aussi plus intéressante et surtout plus utile aux citoyens.

Une autre sorte de modification globale concerne les renvois aux diverses lois et règlements domestiques. La tradition consiste à actualiser ces renvois. Ainsi la *Loi d'interprétation* (S.R.Q. 1964, c. 1) devient la *Loi d'interprétation* (L.R.Q., c. I-16). Il y a donc actualisation de tous les renvois internes et externes. La *Loi sur les normes du travail* fournit l'exemple suivant:

-
53. L.Q. 1968, c. 55, art. 5.
 54. L.Q. 1965, c. 17, art. 2.
 55. L.Q. 1974, c. 11, art. 2.
 56. L.Q. 1975, c. 83, art. 84.
 57. L.Q. 1974, c. 11, art. 49.
 58. L.Q. 1965, c. 17, art. 4.
 59. L.Q. 1974, c. 11, art. 50.
 60. L.Q. 1965, c. 17, art. 4.
 61. L.Q. 1975, c. 8, art. 65.
 62. L.Q. 1971, c. 48, art. 161.
 63. L.Q. 1968, c. 23, art. 8.
 64. L.Q. 1975, c. 83, art. 84.
 65. L.Q. 1979, c. 56, art. 288.
 66. L.Q. 1978, c. 56, art. 288.
 67. L.Q. 1968, c. 9, art. 90.
 68. S.C. 1980-81, c. 54.
 69. L.Q. 1979, c. 60, art. 12.

“Dans un... règlement, une ordonnance... ainsi que dans un arrêté en conseil... un renvoi à la Loi du salaire minimum est censé être un renvoi à la Loi (sur les normes du travail) ou à la disposition équivalente de la présente loi”⁷⁰.

Également la *Loi sur les appareils sous pression*, prévoit que:

“55. Tout renvoi dans... un règlement... à la Loi sur les paratonnerres est un renvoi aux dispositions correspondantes de la Loi sur les installations électriques ou de la Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs de construction (chapitre Q-1)”⁷¹.

2) Incidence du remplacement d'une loi sur les règlements

Il arrive souvent que le Législateur fasse une refonte législative d'une loi et la loi nouvelle remplace alors l'ancienne. Ainsi la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*⁷² remplaça la *Loi sur les établissements industriels et commerciaux* et les 12 règlements sous cette dernière loi furent placés sous l'autorité de la première en vertu de l'article suivant:

“286. Les règlements adoptés en vertu de la Loi sur les établissements industriels et commerciaux (chapitre E-15) demeurent en vigueur, dans la mesure où ils sont conciliables avec la présente loi, jusqu'à ce qu'ils soient modifiés, remplacés ou abrogés par un règlement adopté en vertu de la présente loi.

Ces règlements constituent alors des règlements adoptés en vertu de la présente loi”⁷³.

Par contre, il faut éliminer les dispositions réglementaires vraiment inconciliables.

3) Incidence de l'abrogation d'une loi sur les règlements

Le Législateur peut aussi abroger une loi en vertu de laquelle des règlements existent. Dans un tel cas, il y a alors abrogation des règlements à moins de dispositions conservatoires. Ainsi la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* abrogea la section XXIX de la *Loi sur les mines* comprenant les articles 285 à 295 et les paragraphes m et o de l'article 296. D'autre part,

“300. Les règlements adoptés en vertu des paragraphes o, p, q et r du premier alinéa de l'article 69 de la Loi sur la protection de la santé publique (chapitre P-35) demeurent en vigueur, dans la mesure où ils sont conciliables avec la présente loi, jusqu'à ce qu'ils soient modifiés, remplacés ou abrogés par un règlement adopté en vertu de la présente loi.

70. L.Q. 1979, c. 45, arts 149, 150, 151; L.R.Q., c. N-1.1.

71. L.Q. 1979, c. 75; L.R.Q., c. A-20.01, art. 55.

72. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, c. 63, art. 285.

73. L.R.Q., c. S-2.1, art. 286.

Ces règlements constituent alors des règlements adoptés en vertu de la présente loi⁷⁴.

En vertu de cette disposition, trois règlements furent replacés dans la refonte sous la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.

Ou encore, cette disposition de la *Loi sur la santé et sécurité du travail*:

“310. Les règlements adoptés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) concernant la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs et le chapitre XI des règlements adoptés par l'arrêté en conseil 479 du 12 février 1944 demeurent en vigueur dans la mesure où ils sont conciliables avec la présente loi, jusqu'à ce qu'ils soient modifiés, remplacés ou abrogés par un règlement adopté en vertu de la présente loi.

Ces règlements de même que le chapitre XI des règlements adoptés par l'arrêté en conseil 479 du 12 février 1944 constituent alors des règlements adoptés en vertu de la présente loi⁷⁵.

En vertu de cette disposition, on relocalisa le *Règlement sur les établissements industriels*⁷⁶ et le *Règlement sur la qualité du milieu de travail*⁷⁷.

L'on pourrait ainsi noter toutes les particularités d'une refonte, laquelle est encore plus grande dans le cas des règlements puisqu'il faut connaître et le corpus réglementaire et le corpus législatif. À preuve, ce cas assez bizarre où le Législateur édicté que:

“... l'article 46 de la Loi des optométristes et opticiens (S.R.Q., 1964, c. 257) est considéré comme faisant partie des règlements du Collège des optométristes...”⁷⁸.

Effectivement, il a fallu relocaliser cet article 46 devenu l'article 6 du *Règlement prévoyant certaines règles sur l'admission à l'exercice, la publicité, la déontologie et la localisation du bureau d'un optométriste*⁷⁹.

74. L.Q. 1979, c. 63, arts 292 et 293; L.R.Q., c. S-2.1, art. 300.

75. *Id.*, art. 310.

76. *Règlement sur les établissements industriels*, A.C. 479-1944; devenu R.R.Q. 1981, c. S-2.1, r. 8.

77. *Règlement sur la qualité du milieu de travail*, A.C. 3169-79; devenu R.R.Q. 1981, c. S-2.1, r. 15.

78. *Loi sur l'optométrie*, L.Q. 1973, c. 52, art. 32.

79. *Règlement prévoyant certaines règles sur l'admission à l'exercice, la publicité, la déontologie et la localisation du bureau d'un optométriste*, R.R.Q., 1981, c. 0-7, r. 7.

La refonte des actes réglementaires entraîne donc des travaux considérables mais toujours limités à la forme de l'acte législatif: élagage de dispositions désuètes, amélioration du style, réconciliation des dispositions apparemment incompatibles, etc. Mais le fond ne doit jamais être modifié. L'intention du Législateur doit toujours être respectée. Si par ces changements de forme, le fond se trouvait modifié, malgré toutes les précautions prises, c'est le nouveau texte qui prévaudrait pour tout événement survenu à compter de la mise en vigueur de la refonte c'est-à-dire à compter du 1^{er} août 1982⁸⁰.

D) Correction des erreurs de transcription ou de typographie

L'article 8 de la *Loi sur la refonte* prévoit que la Commission peut corriger les erreurs de transcription ou de typographie. Ces erreurs sont souvent découvertes par la lecture comparée des textes français et anglais faisant ainsi découvrir des discordances. Il y a alors lieu de consulter le texte adopté pour établir la véritable version. En cette matière, on peut s'inspirer également de la démarche du juge Bernier déclarant dans l'affaire *Navire Sabogal*⁸¹ que dans la majorité des cas, on peut se contenter d'avoir recours au texte de la *Gazette* sans être tenu d'en vérifier l'original. Cependant, si le texte de la *Gazette*... porte à confusion on peut recourir au texte original, c'est-à-dire au texte certifié conforme par le greffier du Conseil exécutif.

Voilà donc les grandes lignes de ce qu'est une refonte. Abordant cette question le Conseil du patronat suggère de ne pas se limiter à une refonte mais de procéder à une véritable codification des règlements. Il ajoute:

"Nous entendons par codification un examen approfondi des divers règlements traitant de sujets similaires permettant de dégager des règles générales susceptibles d'être édictées pour remplacer certains règlements"⁸².

Il note que le Québec et le fédéral ont procédé jusqu'à maintenant à des refontes, c'est-à-dire à des mises à jour des règlements originaux auxquels on incorpore les modifications, mais il n'y a pas de véritable codification. Les *Règlements refondus du Québec, 1981*, constituent, dit-il, l'assise indispensable à une véritable codification permanente. Il conclut: il devrait y avoir une refonte permanente de même qu'une

80. L.R.Q., c. R-3, art. 19.

81. *R. c. Navire Sabogal*, (1976) C.S.P. 1078, 1080.

82. *Mémoire à la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, mars 1983.

nouvelle codification des règlements à tous les cinq ans⁸³. Le Barreau du Québec recommande lui aussi de procéder à une refonte quinquennale des règlements⁸⁴. Notons qu'en Ontario, les refontes ont lieu tous les 10 ans et au Fédéral, les deux dernières refontes remontent à 1952 et 1978.

III - NOMENCLATURE ET PRÉSENTATION MATÉRIELLE DES RÈGLEMENTS REFONDUS

On verra premièrement la désignation et le classement des règlements refondus, deuxièmement, leur présentation matérielle, troisièmement, les instruments documentaires et enfin le Supplément.

A) Désignation et classement des Règlements refondus

Lors de la refonte des lois en 1977, on avait désigné les lois et on les avait classées selon une méthode alphanumérique c'est-à-dire par l'emploi simultané d'une lettre de l'alphabet et d'un chiffre qui est fonction de la position du titre dans l'ordre alphabétique.

Le même principe de classement fut suivi pour les règlements refondus. Notons que le Législateur prévoit que les règlements refondus sont désignés sous le nom de Règlements refondus du Québec, 1981⁸⁵. Il édicte que:

"(...) La citation d'un règlement contenu dans les règlements refondus peut se faire par l'indication du numéro, précédée des mots "Règlements refondus du Québec, 1981" ou des abréviations "R.R.Q., 1981" ”⁸⁶.

À titre d'exemple, la citation du *Règlement sur le transport des abeilles et du matériel apicole* se lit comme suit: R.R.Q. 1981, c. A-1, r. 1, ce qui signifie: Règlements refondus du Québec, 1981, chapitre A-1 des Lois refondues, règlement 1.

Cette méthode de classement des règlements fut retenue pour faciliter et systématiser le repérage des actes réglementaires en fonction de la loi habilitante et de leur titre.

B) Présentation matérielle des Règlements refondus

On verra l'édition reliée et sur feuilles mobiles ainsi que les éditions française et anglaise.

83. *Id.*, 6.

84. Barreau du Québec, *Rapport du Comité sur la législation et la réglementation*, 1982; *Mémoire sur la législation déléguée*, 1983, p. 28.

85. L.R.Q., c. R-3, art. 26.

86. *Ibid.*

1) **Forme de l'édition**

La loi de 1978 prévoyait une édition sur feuilles mobiles; par contre une modification du 19 décembre 1981 vint prescrire une édition reliée.

a) **Édition sur feuilles mobiles**

La loi de 1978 rendait obligatoire la publication d'une édition sur feuilles mobiles⁸⁷. Une telle édition offrait l'avantage d'être constamment à jour; par contre, elle soulevait certains problèmes comme celui de la sécurité juridique, celui des effets abrogatifs des refontes trop fréquentes et celui de la gestion de toutes ces feuilles mobiles. Dans son mémoire présenté au ministre de la Justice, le Comité de législation du Barreau du Québec s'inquiétait du fait que la publication sur feuilles mobiles aurait affaibli le caractère d'authenticité de la législation et de la réglementation, le risque d'erreurs possibles étant proportionnel à la fréquence des mises à jour et au nombre de pages impliquées. Il ajoutait que les juges et les avocats ont souvent à se prononcer sur des événements régis par une législation antérieure aux mises à jour effectuées et qu'il était nécessaire de pouvoir faire référence aux textes des lois et règlements tels qu'ils sont en vigueur à un moment quelconque du passé⁸⁸. Quant à l'Éditeur officiel, il soulevait particulièrement le problème de la gestion du système de feuilles mobiles.

b) **Édition reliée**

À la suite de ces représentations et d'une recommandation de la Commission, le ministre de la Justice proposait le 17 décembre 1981 une modification législative⁸⁹ aux fins de prévoir une édition reliée. À cette occasion, le ministre déclarait:

"Selon l'Éditeur officiel, l'édition des règlements sur feuilles mobiles implique nécessairement qu'elle soit intégrée dans des cartons relieurs. Le remplacement de cette formule par une édition reliée, avec le procédé Permalin, représenterait à ce seul chapitre une économie de l'ordre de dix contre un, soit 422 000 \$ par rapport à 46 740 \$ pour un tirage de 4 000 exemplaires. Ces chiffres ne tiennent pas compte des économies supplémentaires réalisées en termes de manutention et de dépenses nécessairement reliées à la publication des mises à jour bisannuelles actuellement prévues par la loi.

En plus de représenter en période d'austérité une économie substantielle, la formule édition reliée répondrait à un vœu fermement exprimé par le Barreau

87. L.Q. 1978, c. 17, art. 12.

88. Rapport du Comité du Barreau sur la législation et la réglementation, 1981.

89. Projet de loi 28 de 1981.

du Québec dans le rapport de son Comité de législation en date de septembre 1981 et présenté officiellement au ministre de la Justice par le bâtonnier en octobre 1981⁹⁰.

Par la suite, le Barreau du Québec manifesta son approbation par la publication d'un article intitulé *Refonte des règlements: une édition reliée* où il est écrit que ceci permettra aux juristes de bénéficier d'une documentation plus juste et plus adéquate⁹¹. À ce sujet, nous avons écrit dans le cadre des *Cours de formation permanente* en 1981:

“Traditionnellement, la refonte des actes législatifs a toujours été publiée dans une édition reliée, on peut se demander s'il serait sage de briser cette tradition, alors que l'édition sur feuilles mobiles constitue dans une certaine mesure une innovation et n'a pas encore fait ses preuves quant à la sécurité juridique”⁹².

Notons que la loi du 19 décembre 1981 édictait que dès que les travaux (de refonte) sont terminés, la Commission effectue de façon continue les travaux pour que les règlements puissent être refondus de nouveau à la date et selon la forme que détermine le Gouvernement⁹³. De plus, la Commission peut également procéder à des codifications administratives de tout ou partie des règlements⁹⁴. Enfin, le ministre de la Justice déclarait qu'une mise à jour périodique sera effectuée de manière à suivre l'évolution des changements à la réglementation⁹⁵. Parallèlement à l'édition reliée, on pourrait très bien avoir une codification administrative officielle des Règlements du Québec comme cela existe en Alberta avec les *Alberta Statutes*.

2) Éditions française et anglaise

La question de la composition en juxtaposé ou en monolingue se posait lors de la publication. Le Barreau du Québec fit des démarches dans le sens d'une publication en juxtaposé⁹⁶. En janvier 1981, dans le cadre des usages suivis depuis l'adoption de la *Charte de la langue française*, le président de la Commission informait les commissaires que le ministre de la Justice n'avait pas l'intention de proposer de changement à la politique de publication des versions française et

90. *Déb. Ass. Nat.*, Commission permanente de la Justice, 1981.12.18, p. B-1887.

91. *Barreau* 82, no. 3, p. 1.

92. *Cours de formation permanente*, 1981, no. 56, p. 17.

93. L.R.Q., c. R-3, art. 27.

94. *Ibid.*

95. *Ministre de la Justice*, Communiqué de presse du 18 juin 1982.

96. *Barreau* 80, novembre, p. 1.

anglaise en deux éditions distinctes. Quant à l'édition anglaise, la *Charte de la langue française* édicte que:

“Le gouvernement, ses ministères, les autres organismes de l'Administration et leurs services ne sont désignés que par leur dénomination française”⁹⁷.

Ce qui signifie que la dénomination du gouvernement et de ses ministères, des organismes gouvernementaux et des organismes scolaires (Annexe de la Charte) a dû être changée dans la version anglaise de la refonte par la dénomination française.

Notons qu'il y a concordance des pages des éditions française et anglaise. Sur 1 881 règlements refondus, 430 n'ont été refondus qu'en français parce qu'ils n'ont été édictés qu'en français. Avant leur adoption, ces actes subissent généralement le contrôle de la légalité du Bureau des règlements. S'ils n'ont été édictés qu'en français, c'est que le Bureau des règlements était d'opinion qu'il devait en être ainsi. Après adoption, il existe une présomption de légalité et de constitutionnalité qui ne peut être contestée que devant une Cour supérieure, le Procureur général en ayant été avisé aux termes de l'article 95 du *Code de procédure civile*. Bon nombre de règlements n'existent qu'en français parce qu'ils sont considérés soit comme des règlements de régie interne, soit comme des règlements d'organismes autonomes au sens de l'arrêt *Blaikie* ²⁹⁸.

C) Instruments documentaires

Des instruments documentaires furent joints aux Règlements refondus pour en faciliter la consultation: Table générale des matières, Table des Règlements refondus, Index alphabétique, Liste des lois et des règlements par secteur d'activité.

1) Table générale des matières

Il s'agit de l'énumération du contenu de tous les recueils constituant les Règlements refondus. Cette table est reproduite dans le volume *Index*. Chaque volume contient sa propre table des matières.

2) Table des règlements refondus

Cette table, qui constitue l'annexe prévue par la *Loi sur la refonte des lois et des règlements*, donne la liste des actes réglementaires disposés alphanumériquement. Elle indique les références historiques de chaque acte réglementaire refondu. Elle note que ces Règlements

97. L.R.Q., c. C-11, art. 14.

98. *Blaikie* 2. (1981) R.C.S. 23.

refondus, dès leur entrée en vigueur, abrogent les règlements que cette table indique comme remplacés.

3) Index alphabétique

Il s'agit d'une liste de descripteurs en ordre alphabétique accompagnés de références. Il couvre 100 pages.

4) Liste des lois et des règlements par secteur d'activité

Il s'agit d'un document qui donne pour chacun des 24 secteurs d'activité, les lois disposées selon la nomenclature alphanumérique, le titre des règlements adoptés en vertu de chacune de ces lois et une table des règlements refondus correspondant au secteur.

Le volume *Index* reproduit également la *Loi sur la refonte des lois et des règlements* et la Désignation des règlements par le ministre de la Justice. Les renvois aux sources à la fin de chaque règlement refondu, la Table générale des matières, l'Index alphabétique et la Liste des lois et des règlements par secteur d'activité ne font pas partie des Règlements refondus, mais ils y sont insérés pour en faciliter la recherche⁹⁹. L'édition de 11 volumes en français fut tirée à 3 000 exemplaires; l'édition de 11 volumes en anglais fut tirée à 500 exemplaires. En Ontario, l'édition de 1980 avait été tirée à 9 000 exemplaires.

D) Supplément

L'impression d'une publication d'une telle refonte nécessite plusieurs mois de travail. Ce délai fut réduit au strict minimum puisque le 17 juin 1982, les 22 volumes étaient déposés à l'Assemblée nationale et que la refonte portait la date du 31 décembre 1981. Il fallait, par contre, laisser un certain délai après la date de parution pour donner aux intéressés le temps de se procurer les Règlements refondus avant leur mise en vigueur. Cette date fut fixée au 1^{er} août 1982, période calme au plan judiciaire.

Entre le 31 décembre 1981 et le 1^{er} août 1982, plusieurs règlements furent adoptés, pour modifier, remplacer ou abroger les règlements existants. Ces interventions réglementaires furent faites en ne tenant pas compte de la refonte qui n'entra en vigueur que le 1^{er} août. Il fallut donc reprendre tous ces actes réglementaires pour en corriger l'expression législative devenue erronée par l'effet de l'entrée en vigueur de la refonte, ce qui nécessita des changements de numérotation, de titre et de terminologie. Les dispositions de la *Loi sur la refonte*

99. L.R.Q., c. R-3, arts 14 et 29.

furent appliquées, en tenant compte des adaptations nécessaires, à la préparation du *Supplément* couvrant 1 282 pages. Ce *Supplément* daté du 1^{er} août 1982 devint accessible au public en novembre 1982.

IV - DÉPÔT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, ENTRÉE EN VIGUEUR ET EFFET

Aussitôt terminée l'impression des Règlements refondus, un exemplaire est transmis au lieutenant-gouverneur, attesté par sa signature et par celle du ministre de la Justice, puis déposé au bureau du secrétaire de l'Assemblée nationale¹⁰⁰. Cet exemplaire constitue l'original des Règlements refondus du Québec¹⁰¹. Après le dépôt de cet exemplaire, le lieutenant-gouverneur fixe, par proclamation, la date à compter de laquelle le texte entre en vigueur sous la désignation Règlements refondus du Québec, 1981. Cette entrée en vigueur eut lieu le 1^{er} août 1982¹⁰². Selon les traditions du droit parlementaire, un dépôt eut lieu à l'Assemblée nationale le 17 juin 1982¹⁰³.

Dès l'entrée en vigueur des Règlements refondus, les règlements ou dispositions de règlements mentionnés comme abrogés dans une annexe sont tenus pour abrogés¹⁰⁴. Un renvoi à un règlement ou à l'une des dispositions ainsi abrogée, après l'entrée en vigueur des Règlements refondus, est un renvoi aux dispositions correspondantes des Règlements refondus. Les règlements refondus devant constituer une compilation des règlements qui doit faire autorité et avoir une valeur officielle, il s'ensuit qu'il faut, en même temps que l'entrée en vigueur des Règlements refondus, abroger les anciens actes réglementaires qui ont fait l'objet de la refonte. Il serait en effet juridiquement inadmissible que deux versions d'un même règlement, la version originale et la version refondue, puissent coexister et s'appliquer en même temps. Mais quelle est la portée de cette abrogation et quels sont les effets d'une refonte? À compter de leur entrée en vigueur, seuls les règlements refondus ont une force légale. Par contre, les règlements refondus ne sont pas des règlements nouveaux.

100. *Id.*, arts 29 et 12.

101. *Id.*, arts 29 et 13.

102. Décret 1539-82; Proclamation 1982, G.O. II, p. 2519.

103. *Déb. Ass. Nat.*, 1982.06.17, p. 5076.

104. L.R.Q., c. R-3, arts 29 et 17.

A) À compter de leur entrée en vigueur, seuls les Règlements refondus ont force légale

P.A. Côté note avec justesse que la refonte se distingue de la codification administrative par son autorité absolue à l'égard des faits postérieurs à son entrée en vigueur¹⁰⁵. Dès l'entrée en vigueur des Règlements refondus, les règlements antérieurs sont abrogés¹⁰⁶. Seule la refonte est applicable et a force légale¹⁰⁷. D'ailleurs, la *Loi sur la refonte* précise;

“En cas de différence entre les (Règlements refondus) et les (règlements) ou dispositions de (règlements) que remplacent les (Règlements refondus), les (Règlements refondus) prévaudront sur les (Règlements) remplacés pour tout événement survenu à compter de la date où les (Règlements refondus) auront force de loi... mais les (règlements) remplacés prévaudront sur les (Règlements refondus) pour tout événement survenu avant cette date”¹⁰⁸.

Les règlements anciens sont véritablement abrogés par l'effet de la refonte. À cet égard, le juge Pigeon déclare:

“Il est décrété que la refonte fait disparaître les (règlements anciens) et c'est simplement quand il s'agit de l'interpréter que l'on peut recourir aux (règlements antérieurs)...

Par conséquent, à compter du jour où elle devient en vigueur, c'est la refonte qui est la loi et les textes qui y sont mentionnés comme abrogés sont véritablement abrogés. On peut s'y reporter pour interpréter la refonte, pour résoudre les ambiguïtés, mais on ne peut pas faire comme s'il ne s'agissait pas d'une refonte et faire prévaloir les (règlements anciens) sur les nouveaux que sont les (Règlements refondus)”¹⁰⁹.

Dans l'arrêt *R. c. Popovic*¹¹⁰ le juge Pigeon ajoutait que les actes législatifs refondus:

“ne doivent pas être interprétés comme des lois nouvelles mais à titre de refontes, il faut appliquer le paragraphe énonçant que les dispositions nouvelles doivent prévaloir à l'avenir même si elles diffèrent de celles qui existent antérieurement”¹¹¹.

On ne pourra faire appel aux textes antérieurs que s'il y a ambi-

105. P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Éditions Blais, 1982, p. 34.

106. L.R.Q., c. R-3, arts 17 et 29.

107. *Id.*, arts 19 et 29.

108. *Ibid.*

109. L.P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, Éditeur officiel, 1978, p. 68.

110. *R. c. Popovic*, (1976) 2 R.C.S. 308.

111. *Ibid.*

guité, discordance des versions française et anglaise ou autres raisons de même nature.

B) Les Règlements refondus ne sont pas censés être des règlements nouveaux

Par contre, les règlements refondus ne doivent pas, pour les besoins de l'interprétation, être considérés comme des règlements nouveaux. Ils sont censés reproduire les règlements antérieurs sous une forme nouvelle:

“Les (Règlements refondus) ne feront pas office de (règlements nouveaux) mais seront interprétés et auront force de loi à titre de refonte des (règlements) qu'ils remplaceront”¹¹².

De cette règle résultent les conséquences pratiques suivantes: les règlements refondus ne sont pas censés modifier le fond du droit; les règlements abrogés par la refonte générale sont censés être toujours en vigueur, mais sous une autre forme; les règlements refondus ne doivent pas être considérés comme des règlements nouveaux.

1) Les règlements refondus ne sont pas censés modifier le fond du droit

Il ressort de l'article 19 de la *Loi sur la refonte* que le Législateur n'entend pas opérer une rupture entre le texte initial et le texte refondu, mais qu'il semble plutôt désirer une continuité entre les deux versions. Les tribunaux, d'ailleurs, auront tendance à considérer que le texte refondu n'a pas modifié le fond du droit antérieur. On considérera que les changements terminologiques apportés ont un simple caractère esthétique et qu'ils ne changent pas le droit.

Cet aspect fut traité par les tribunaux, à la suite de la première refonte des Statuts du Canada après la Confédération, dans la cause de *Licence Commissioners of Frontenac c. Co. of Frontenac*¹¹³:

“The purpose of the revision was to revise, classify, and consolidate the public general statutes of the Dominion; and the repeal of the old statutes incorporated in the revision was rather for convenience of citation and reference, by giving a new starting point, than with a view of abrogation the former law. The effect of the revision, though in form repealing the Acts consolidated, is really to preserve them in unbroken continuity. The point in hand was long ago passed upon by a jurist of the highest repute, Shaw, C.J., in *Wright v. Oakley* (1843), 5 Met. (46 Mass.) at p. 406, from which I quote his words: In terms the whole body of the statute law was repealed, but these repeals went into operation simulta-

112. L.R.Q., c. R-3, arts 19 et 29.

113. *Licence Commissioners of Frontenac c. Co. of Frontenac*, (1887) 14 O.R. 745.

neously with the Revised Statutes which were substituted for them, and were intended to replace them, with such modifications as were intended to be made by that revision. There was no moment in which the repealed Act stood in force without being replaced by the corresponding provisions of the Revised Statutes. In practical operation and effect, therefore, they are rather to be considered as a continuance and modification of old laws, than as an abrogation of those old, and the reenactment of new, ones"¹¹⁴.

Cette décision fut citée avec approbation par le juge Duff dans *Minister of National Revenue c. Molion*¹¹⁵ et par le juge Pigeon dans *Bell c. P.G. de l'Île-du-Prince-Édouard*¹¹⁶.

2) Les règlements abrogés par la refonte générale sont censés être toujours en vigueur mais sous une autre forme

S'il faut attribuer à la refonte un effet abrogatif, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la refonte*, ce ne peut être que sur un plan formel puisque l'article 19 prévoit qu'il s'agit en fait d'un remplacement. Le règlement ancien n'est abrogé que formellement; matériellement, il continue de s'appliquer comme s'il n'avait pas été abrogé. On peut certes affirmer l'autorité du texte refondu mais il ne faut pas renoncer à l'assistance que peut procurer le règlement remplacé. Lord Hershell, dans l'arrêt *Bank of England c. Vagliano Brothers*¹¹⁷ a bien exprimé l'objectif d'équilibre entre l'autorité du texte refondu et celle du texte remplacé. Il déclare notamment:

"Je pense que la bonne méthode consiste à examiner le texte législatif et à en chercher le sens naturel, sans tenir compte d'aucune considération dérivée de l'état antérieur du droit, et non pas commencer par se demander quel était l'état antérieur du droit...

Je ne vais évidemment pas jusqu'à affirmer que l'on ne puisse jamais se reporter au droit antérieur en vue d'aider à l'interprétation d'une disposition actuelle. Si, par exemple, la signification d'une disposition est douteuse, le recours au droit antérieur est parfaitement légitime..."¹¹⁸ (Traduction).

Ce principe d'interprétation proposé par Lord Hershell fut appliqué au Canada à quelques reprises. Ainsi dans l'arrêt *R. c. Popovic*¹¹⁹ la Cour suprême analysa le problème d'une divergence entre les deux versions résultant de la refonte de l'article 213 du *Code criminel*. Devant cette situation, le juge Pigeon déclare:

114. *Ibid.*

115. *Minister of National Revenue c. Molion*, (1938) R.C.S. 213, 219.

116. *Bell c. P.G. de l'Île-du-Prince-Édouard*, (1975) 1 R.C.S. 25, 30.

117. *Bank of England c. Vagliano Brothers*, (1891) A.C. 107.

118. *Id.*, 144-145.

“En face de divergences... il faut conclure qu'on n'avait pas l'intention de faire de modification de fond et qu'il s'agit seulement de la maladresse de scribes qui, visant à améliorer la rédaction, n'ont réussi qu'à introduire de graves défauts dans les deux versions...

Ce que n'ont pas compris les responsables de ces modifications maladroites (...) c'est qu'ils ne pouvaient pas apporter aux changements qu'ils effectuaient l'examen approfondi qu'avaient les auteurs du texte primitif (...)"¹²⁰.

Devant l'imprécision des refontes successives, la Cour suprême appliqua la règle relative aux effets de la codification énoncée par Lord Hershell. Le juge Pigeon ajoute:

“par suite de l'imprécision des refontes successives, il faut malheureusement remonter à la loi originale qui seule permet de comprendre la véritable signification du texte actuel. Une pareille situation est certes très déplorable quand la règle est qu'il faut faire l'impossible pour saisir l'intention du Parlement par le seul examen de la (loi) présentement en vigueur. En l'espèce, cependant, la disposition est tellement ambiguë qu'on doit de toute nécessité se référer aux lois antérieures...”¹²¹.

Ces propos du juge Pigeon démontrent clairement qu'il faut être très prudent dans les opérations de refonte puisque le refondeur ne peut pas apporter aux changements qu'il effectue l'examen approfondi qu'ont les auteurs du texte primitif. Notons que la refonte des règlements s'est faite en collaboration et en concertation avec les spécialistes des ministères et organismes concernés, contrairement à ce qui semble être la pratique habituelle en matière de refonte.

Notons une autre erreur de refonte qui a obligé les tribunaux à appliquer le droit antérieur: par une loi de 1888¹²² le Législateur avait retranché les mots *et constraints* dans les versions française et anglaise. Lors de la refonte des lois canadiennes en 1906, les refondeurs retranchèrent ces mots dans la version anglaise mais les conservèrent dans la version française. Le juge Pelletier de la Cour d'appel conclut qu'il fallait lire la version française comme si les mots *et constraints* ne s'y trouvaient pas car dit-il une refonte d'actes législatifs n'est pas une déclaration de loi nouvelle, ni de modification à une loi ancienne, c'est simplement un réarrangement des statuts existants¹²³.

Dans la cause de *Fullum c. Waldie Brothers*, les refondeurs avaient enlevé des mots qui avaient déjà fait l'objet d'une interpréta-

119. *R. c. Popovic*, (1976) 2 R.C.S. 308.

120. *Ibid.*

121. *Ibid.*

122. S.C. 1888, c. 34, art. 13.

123. *Laberge c. Carbonneau*, (1921) 30 B.R. 385.

tion judiciaire (arrêt Sewell). Le juge Hoggins déclare:

“in consolidating the substituted Act, the revisers appear to have assumed legislative authority to strike out the words ‘as to collisions’ in the heading over the limitation clauses of the consolidated Act, while retaining the term ‘collision’ in the corresponding sections to those in which it had appeared in the original Navigation Act of 1880.

It was, therefore, their duty to reproduce in the consolidated and revised Act the same controlling heading, in the same words that Parliament had used in the prior Acts, so as to preserve, as applicable to future cases, the judicial construction given to headings over such limitation clauses in the case referred to.

Possibly the revisers of this Canadian Navigation Act of 1886 may not have had the intention of repealing the legislative words ‘as to collision’...

and has not intended to usurp the legislative prerogative of Parliament; or possibly their attention may not have been called to that judgment, and the judicial construction given to those clauses in the Supreme Court. But innocence of intention, or want of knowledge of Supreme Court judgments, cannot excuse a disregard or usurpation of the legislative prerogative of Parliament to repeal or alter headings or words in statutes which have been judicially construed by the Courts”¹²⁴.

Le juge Hoggins conclut en conséquence qu’il préfère suivre la décision de l’arrêt *Sewell* plutôt que de suivre le texte modifié par la refonte, modification qui n’avait pas été autorisée par les autorités législatives. Notons que le texte antérieur avait fait l’objet d’une interprétation judiciaire et le juge ne voit pas comment il pourrait mettre cette interprétation judiciaire de côté pour privilégier le texte refondu. Le principe de la continuité du droit permettra même aux tribunaux de dire qu’il y a récidive dans le cas de violation du texte antérieur à la refonte et du texte postérieur à la refonte. Les tribunaux jugent que le texte nouveau n’est qu’une reformulation du texte antérieur¹²⁵.

3) Les règlements refondus ne doivent pas être considérés comme des règlements nouveaux

Les règlements refondus ne doivent pas être considérés comme des règlements nouveaux. Ils entrent en vigueur et prennent effet sans qu’interviennent les diverses autorités réglementantes. La refonte générale des règlements n’opère pas novation des règlements remplacés. Cette règle fut reconnue notamment dans l’affaire *Villeneuve c.*

124. *Fullum c. Waldie Brothers*, (1909) O.W.R. 236.

125. *Green et Jamael* (1936) 2 D.L.R. 153 (N.S.S.C.); *Campbell c. R.* (1949) 95 C.C.C. 63 (P.E.I.S.C.); *R. c. Johnston* (1977) 37 C.R.N.S. 234 (N.W.T.C.A.) conf. (1978) 2 R.C.S. 391.

*Pageau*¹²⁶ où le juge Galipault déclare qu'une refonte n'établit pas des actes législatifs nouveaux et ne peut être interprétée comme une intention du Législateur de changer les actes législatifs existants. Il rappelle qu'Halsbury a exprimé cette règle en écrivant:

"A Statute Law Revision Act does not alter the law, but simply strikes out certain enactments which have become unnecessary"¹²⁷.

Dans son ouvrage *Rédaction et interprétation des lois*, le juge Pigeon est d'avis qu'il y a continuité dans une refonte générale mais pour fin d'interprétation seulement:

"Les refontes donnent naissance à un texte nouveau, un texte qui fait autorité, qui a comme conséquence l'abrogation du (règlement ancien) et c'est ce texte-là qui fait loi. Cependant, ce texte nouveau doit être interprété, non pas comme (règlement nouveau), mais comme reproduction du (règlement ancien). Par conséquent, du point de vue de l'interprétation, la refonte générale a un effet très différent de celui de la refonte législative. Sous ce rapport, elle se trouve à laisser subsister l'ancien texte...

Par conséquent, la continuité doit se maintenir mais pour l'interprétation seulement"¹²⁸.

Les règlements anciens et les décisions judiciaires fondées sur ceux-ci peuvent être utilisés aux fins d'interprétation des règlements refondus. C'est donc à ce titre que les règlements refondus ne font pas office de règlements nouveaux. Le principe de la continuité limité à l'interprétation seulement ne semble soulever aucune controverse et il faut selon L.P. Pigeon éviter d'intenter des poursuites en vertu des règlements antérieurs qui ont été refondus puisque la refonte a fait disparaître les anciens règlements. Le juge Beaudoin a reconnu l'effet palinogénésique des refontes dans la cause *C.S.S.T. c. C.A.S.*¹²⁹.

En conclusion, les règlements refondus sont tout simplement une nouvelle formulation des anciens règlements mais c'est une compilation qui fait autorité. Comme compilation, la refonte générale constitue un bilan du passé. Comme codification officielle, elle est la base du droit pour l'avenir.

126. *Villeneuve c. Pageau*, (1956) B.R. 847.

127. HALSBURY, *Laws of England*, t. 31, 2^e édition, 1938, V. Statutes, p. 563, no 764.

128. L.P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, Éditeur officiel, 1978, p. 67.

129. *C.S.S.T. c. C.A.S.*, C.S.Q., no 200-05-005664-821.

V - DÉPENSES RELATIVES À LA REFONTE DES RÈGLEMENTS ET ÉCHÉANCIER DE RÉALISATION

Une refonte d'une telle envergure entraîna évidemment des dépenses; elle fut réalisée dans un laps de temps relativement court.

A) Dépenses relatives à la refonte des règlements

Le Législateur prévoit que les dépenses nécessaires à la refonte des règlements sont payées à l'aide de crédits accordés annuellement à cette fin par la Législature¹³⁰. Globalement, la refonte des règlements a entraîné une dépense de l'ordre de 1 250 000 \$. Cette somme peut être ventilée de la façon suivante: compilation et refonte c'est-à-dire préparation du manuscrit, environ 190 000 \$; saisie des données et photocomposition, 615 411 \$; correction et vérification finale, 110 442 \$; impression et reliure 334 147 \$; ce qui forme un total de 1 250 000 \$. À l'origine, un montant de 2 millions \$ était prévu; mais les cahiers relieurs envisagés furent remplacés par une reliure du type grecquage collage avec couverture permalin. Il s'agit d'un carton mou et non du carton rigide traditionnellement utilisé pour les lois. Des considérations de temps et de coût ont notamment commandé cette décision. 1 250 000 \$ pour produire une édition française de 11 volumes en 3 000 exemplaires et une édition anglaise de 11 volumes en 500 exemplaires; ce qui signifie un coût de l'ordre de 360 \$ pour chaque série de 11 volumes. À première vue, on peut penser qu'il s'agit là d'un coût considérable. Cela est exact, particulièrement si l'on se place dans le contexte actuel de déréglementation et de restriction des dépenses. Mais ne faut-il pas, pour l'instant rendre accessible aux justiciables la masse réglementaire? D'autre part, un tel projet s'autofinance en grande partie: si les 3 500 séries à 365 \$ sont vendues, il y a alors récupération de la mise de fond. Notons que l'entreprise privée Éditions FM vendait les *Règlements d'application des lois du Québec* (23 volumes) au prix de 1 425 \$ plus un service de mise à jour de 425 \$ par année. *La Codification des règlements du Canada* (18 volumes - français et anglais juxtaposé) coûte 350 \$ et les *Revised Regulations of Ontario* (8 volumes - relié - carton dur - 9 000 pages - anglais seulement) coûtent 199 \$.

À cela, il faut ajouter la commercialisation de sous-produits, tels que codifications administratives, règlements vendus à l'unité, etc., sous-produits qui rapportent de l'argent tout en concourant à l'objectif fondamental de l'accessibilité de la règle de droit. D'ailleurs, l'objectif premier dans ce genre de projet n'est pas tellement d'obtenir une

130. L.R.Q., c. R-3, art. 33.

rentabilité à tout prix, mais plutôt d'améliorer l'accessibilité, pour tous les citoyens, à l'ensemble des actes réglementaires, c'est-à-dire des normes générales et impersonnelles applicables à l'ensemble des citoyens, de caractère relativement permanent, établissant des droits ou des obligations et généralement susceptibles de sanctions. Heureusement, dans le présent cas, la rentabilité et l'accessibilité ne sont pas incompatibles.

B) Échéancier de réalisation

Au début de 1978, les autorités gouvernementales décidaient que les actes réglementaires devaient être refondus. En mai 1978, le ministre de la Justice déposait un projet de loi dans ce sens et déclarait: il est devenu nécessaire d'effectuer... dans les meilleurs délais la refonte des textes réglementaires¹³¹ tandis que la Loi¹³² édictait que l'Éditeur officiel devait publier dans les plus brefs délais une édition des règlements refondus; il semblait assez évident que cette obligation des plus brefs délais était imposée non seulement à l'Éditeur mais également à tous ceux qui participaient à cette refonte; il aurait été assez curieux que la Commission prenne 4 ou 5 ans pour faire cette refonte et qu'ensuite on impose à l'Éditeur d'agir dans les plus brefs délais. L'esprit de cette législation, qui correspondait d'ailleurs à la déclaration du ministre, était d'imposer une certaine obligation de célérité. La codification administrative de 1972 avait pris environ 2 ans; on pouvait sans doute croire qu'un délai analogue serait raisonnable pour la refonte.

Au cours de l'année 1979, une personne avait été affectée à la réalisation de l'objectif. Au début de 1980, les travaux furent accélérés: un échéancier d'exécution fut établi. Il prévoyait que la compilation et la refonte, dans le sens de la préparation du manuscrit, devaient être terminées pour la fin de 1980. Effectivement, la compilation fut terminée en juin 1980 et la *Gazette officielle* hebdomadaire était compilée dans les 24 heures de façon à avoir un manuscrit toujours à jour. La refonte ou préparation du manuscrit fut subdivisée en plusieurs phases: la refonte initiale comprend la lecture article par article, en faisant les corrections (changements de phraséologie qu'exigent l'uniformité de l'expression, correction d'erreurs de transcription ou de typographie, nom des ministères, titre des lois, numérotation, francisation, correction des renvois, etc.). Cette phase s'est terminée en septembre 80. La vérification par les ministères constitua une deuxième phase: chaque

131. *Déb. Ass. Nat.*, 1978.05.11, p. 2851.

132. L.R.Q., c. R-3, art. 25.

ministère ou organisme vérifia la compilation et la refonte initiale, ce qui permit de contrôler les travaux des refondeurs de la Commission et de récupérer notamment certaines abrogations et modifications implicites. Une deuxième refonte fut ensuite effectuée pour contrôler le travail du refondeur initial, tenir compte des recommandations des ministères et traiter les cas problèmes de façon plus particulière. Cette phase se termina au début de 1981. Enfin, une refonte finale fut faite pour fixer de façon définitive tous les titres, contrôler les renvois et fixer la numérotation finale dans les cas où cela n'avait pas encore été fait. Cette opération se termina en juin 1981. L'échéancier prospectif de février 1980 avait prévu la remise du manuscrit daté du 31 décembre 1980 au compositeur en janvier 1981. Toutefois, il a fallu tenir compte de certaines forces de freinage dont notamment les suivantes.

En premier lieu, la deuxième phase de l'affaire *Blaikie* qui fut plaidée le 27 novembre 1980. Cette deuxième phase déterminait si l'article 133 de la *Loi constitutionnelle* s'appliquait aux règlements d'organismes créés par la loi et aux règlements de conseils municipaux ou scolaires. Une décision¹³³ fut rendue le 6 avril 1981. Il a semblé souhaitable d'attendre cette décision pour fixer l'assiette des actes réglementaires. Cet arrêt avait un impact notamment sur les règlements des corporations professionnelles et sur ceux de certains organismes de l'État.

En deuxième lieu, une extension des délais s'est imposée pour résoudre le problème des versions anglaises manquantes: 243 textes réglementaires de remplacement furent adoptés au cours des années 1980 et 1981¹³⁴. Malgré les reports successifs de date, on dénombrait, au 31 décembre 1981, 430 actes réglementaires unilingues français sur 1 881 règlements. De ces 430, un bon nombre de règlements sont assimilés à des règlements de régie interne, dont les nombreux règlements sur la fonction publique, tandis que les autres relèvent généralement d'autorités réglementantes autonomes dont ceux édictés en vertu de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*¹³⁵. Ces catégories de règlements seraient, d'après une compréhension de l'arrêt *Blaikie*, exemptées de l'application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle*. Lorsque l'acte réglementaire ne fut édicté qu'en français, il ne fut refondu qu'en français. Il arriva des cas où un acte réglemen-

133. (1981) 1 R.C.S. 312.

134. *Loi concernant un jugement rendu par la Cour suprême*, L.R.Q., c. J-1.1, art. 3. En vertu de cette loi 135 règlements de remplacement furent adoptés en 1980 et 108 en 1981.

135. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.R.Q., c. M-35.

taire, d'abord édicté en français et en anglais, ne fut, par la suite, modifié qu'en français. Cette démarche de l'autorité réglementante fut respectée; ce qui produisit des règlements bilingues discordants. Il appartiendra au pouvoir judiciaire de dire quelle version est valide ou encore à l'autorité réglementante de réadopter son acte réglementaire, soit uniquement en français, soit en français et en anglais. La refonte n'a fait, en principe, que reproduire et refondre le droit existant sans ajouter ou enlever de normes réglementaires dans une langue ou l'autre. Il appartiendra aux tribunaux, dans le cadre d'un processus contradictoire, de dire si l'acte est assujéti à l'obligation de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle* de 1867.

En troisième lieu, et comme il a été relaté antérieurement, des questions se sont posées relativement à la composition en juxtaposé ou en monolingue.

En quatrième lieu, on a précisé antérieurement que les ministères et organismes vérifiaient chacun des actes réglementaires refondus afin de s'assurer que ce qui était publié correspondait vraiment au droit existant. Ce travail de concertation, nécessaire au plan de la sécurité juridique, a évidemment ralenti le processus de refonte.

Enfin, en cinquième lieu, un groupe de travail rattaché au Conseil exécutif avait été établi à l'automne 1980 pour procéder au nettoyage ou élagage des règlements désuets, non applicables ou non appliqués¹³⁶. Cette opération, à laquelle participa la Commission de refonte, se termina en juin 1981. Il parut souhaitable d'attendre les résultats de cette opération pour ne pas publier inutilement certains règlements. À ce sujet, il convient de citer le cas des règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les licences*; on en comptait 12, dont le plus ancien remontait à 1919; ils ont été remplacés par un seul *Règlement d'application de la Loi sur les licences*¹³⁷.

La date initiale du 31 décembre 1980, prévue pour la remise du manuscrit, n'ayant pu être retenue pour les raisons précitées, il a semblé opportun de la reporter au 30 juin 1981, puis à la suite de l'arrêt *Blaikie* qui ne sortit qu'en avril 1981, elle fut remise au 1^{er} octobre 1981 pour permettre à diverses autorités réglementantes d'édicter les textes de remplacement nécessaires.

Malgré ce report au 1^{er} octobre 1981, les opérations de saisie et de photocomposition commencèrent: la saisie initiale, sans les textes spéciaux, s'échelonna sur 3 mois (sept., oct., nov. 81); la seconde

136. Gouvernement du Québec, Décision 80-168.

137. Décret 1899-81, G.O. II, p. 3475; devenu R.R.Q. 1981, c. L-3, r. 1.

épreuve accompagnée des textes spéciaux s'échelonna sur un autre 3 mois (déc., janv., fév.) et la vérification de l'épreuve finale s'échelonna sur environ 2 mois (mars, avril). La saisie et la photocomposition furent faites par la firme *Logidec Inc.*

Les représentations du Barreau quant à l'édition reliée eurent pour effet d'entraîner une modification de la loi et de reporter la date du 1^{er} octobre 1981 au 31 décembre 1981. Il fallut remettre à jour au 31 décembre 1981 le corpus réglementaire et recomprimer les délais pour l'impression. En février 1982, le contrat d'impression et de reliure était attribué à l'*Imprimeur Stellac Inc.* Les travaux d'impression débutèrent à la mi-mars 1982 pour un texte daté du 31 décembre 1981. Les travaux d'impression et de reliure se sont terminés au début de juin 1982. Le 17 juin 1982, les *Règlements refondus du Québec, 1981*, étaient déposés à l'Assemblée nationale et le 1^{er} août 1982, ils étaient mis en vigueur à la suite d'une Proclamation.

Deux ans et demi ont donc été nécessaires pour refondre tous les règlements édictés depuis 1867. Cette opération permit de dénombrer 1 881 règlements couvrant plus de 18 000 pages de textes contenues dans 22 volumes en éditions française et anglaise. Le tout fut publié et rendu accessible avec un décalage de moins de 6 mois de la date d'arrêt. La Codification des règlements du Canada en avait un de 20 mois et les Revised Regulations of Ontario en avait un de 11 mois pour une édition anglaise seulement. Cette célérité fut rendue possible grâce à la bonne coopération de tous les intervenants: juristes de la Commission, juristes des divers ministères, régies, commissions, ordres professionnels, etc., entreprises privées comme *Logidec Inc.* pour la saisie et la photocomposition et *Stellac Inc.* pour l'impression et la reliure. Cette célérité correspondait à l'obligation édictée par le Parlement de publier dans les plus brefs délais, à la déclaration du Premier ministre qui annonçait une codification toute prochaine des règlements, à celle du ministre de la Justice¹³⁸ et du Comité ministériel du développement économique qui demandait de hâter le programme visant la codification de la réglementation¹³⁹.

138. *Déb. Ass. Nat.*, 1978.05.11, p. B-2851.

139. Décision du Comité permanent du développement économique, 16 octobre 1980.

CONCLUSION

Ces notes constituent une espèce de mémoire de ce qui s'est fait pour réaliser la première refonte officielle des règlements au Québec. Cette refonte était animée du souci de rendre accessible aux citoyens l'ensemble des règles de droit édictées par voie réglementaire en respectant ce qui semblait être l'intention du Législateur. Cette refonte devrait permettre de mieux supporter ce que les auteurs appellent l'inflation textuelle et l'invasion de la réglementation, qui existent non seulement au Québec, mais qui frappent les sociétés industrialisées. Ce bilan de la législation réglementaire devrait permettre une amélioration de la situation par un certain élagage et le rajeunissement de certaines normes. D'autre part, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable que les principales villes du Québec procèdent, elles aussi, à une refonte de leur réglementation. Notons, à cet égard, que la Ville de Montréal possède déjà le pouvoir de refondre ou consolider une partie ou la totalité de ses règlements municipaux¹⁴⁰.

140. *Charte de la Ville de Montréal*, arts 187, 460 et 461.