

Régie de l'énergie

DOSSIER: R-3776-2011

DÉPOSÉE EN AUDIENCE

Date: 20 DÉCEMBRE 2011

Pièces n° NON COTÉE

Régie de l'énergie

DOSSIER: R-3776-2011

PIÈCE NO: C-AQ-LIE-CIFQ-0019

Date: 20 DÉCEMBRE 2011

Pierre-André Côté
avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat



Interprétation des lois



4^e ÉDITION



LES ÉDITIONS THÉMIS

592. Le cas le plus fréquent de survie de la loi ancienne, c'est celui que l'on fonde sur l'existence de droits acquis.

Sous-paragraphe 2: Les droits acquis²⁶²

593. La notion de droits acquis est centrale pour l'analyse, en droit canadien, du problème de l'effet de la loi dans le temps. L'approche jurisprudentielle de ces questions a traditionnellement été « subjective », c'est-à-dire que les problèmes de droit transitoire ont été posés en termes d'effet de la loi sur les droits subjectifs, et non « objective », c'est-à-dire en termes d'effet de la loi à l'égard des faits qui se produisent²⁶³. Cette approche traditionnelle est responsable de la confusion maintenant écartée entre la loi rétroactive *stricto sensu* et celle qui, n'étant que prospective, régit néanmoins les effets à venir de situations juridiques créées dans le passé²⁶⁴. Une loi peut, sans rétroactivité, atteindre des droits acquis et elle peut même rétroagir tout en respectant les droits acquis²⁶⁵.

594. La notion de droits acquis ne saurait non plus rendre compte des solutions aux problèmes de droit pénal transitoire. On ne peut, dans l'hypothèse où le législateur aurait aboli une infraction, parler sérieusement du « droit acquis » d'un criminel d'être jugé et condamné selon la loi du jour du crime. D'autre part, comme on le verra plus loin, les situations en cours en matière pénale s'analysent mieux grâce à la notion de « faits pendants » ou d'effets en cours que grâce à celle de droit acquis.

595. Si importante que soit la notion de droits acquis, on ne saurait, sinon au prix de nombreuses difficultés, l'employer seule pour analyser tous les problèmes d'effet de la loi dans le temps en droit canadien. Cependant, elle conserve son domaine propre d'application lorsqu'une situa-

²⁶² On trouvera une étude plus poussée des droits acquis dans P.-A. CÔTÉ, « Le juge et les droits acquis en droit public canadien », (1989) 30 *C. de D.* 359.

²⁶³ Pour cette distinction entre la démarche subjective et objective: P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflit des lois dans le temps)*, 2^e éd., Paris, Dalloz et Sirey, 1960, p. 166-174.

²⁶⁴ La distinction entre l'effet rétroactif et l'effet immédiat est étudiée *supra*, p. 128 et suiv.

²⁶⁵ Par exemple, la *Loi sur la protection du territoire agricole* (L.R.Q., c. P-41.1) est entrée en vigueur le 28 décembre 1978. En vertu de son article 25, elle a certains effets à compter du 9 novembre 1978: elle a donc effet rétroactif. Cependant, aux articles 101 et suivants, le législateur a montré le souci de respecter les droits acquis au moment où la loi prend effet à l'égard d'un lot donné. Seuls sont atteints les droits acquis pendant la période intérimaire du 9 novembre au 28 décembre 1978.

tion juridique qui s'est formée dans le passé est en cours d'effets au moment de la promulgation d'une loi nouvelle.

596. Le principe général retenu en jurisprudence veut que la loi nouvelle soit réputée respecter ces situations car la loi n'est pas censée porter atteinte aux droits acquis. On verra d'abord comment les tribunaux et le législateur ont énoncé ce principe et on en étudiera la portée, puis il sera fait état de cas de son application.

Alinéa 1: Le principe du respect des droits acquis et sa portée

i) Énoncés du principe

597. C'est au juge en chef Duff que l'on doit la formulation la plus souvent citée, en droit canadien, du principe du respect des droits acquis. L'affaire *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*²⁶⁶ posait le problème de l'application d'un nouveau règlement à un bail en cours. Le principe du respect des droits acquis fut invoqué pour exclure l'application du règlement :

« [TRADUCTION] Il ne faut pas interpréter une disposition législative de façon à porter atteinte aux droits acquis ou à une « situation constituée » (*Main c. Stark*, (1890) 15 A.C. 384, à la page 388), à moins que sa formulation ne requière une telle interprétation. Coke appelle cette règle une « loi du Parlement » (2 Inst. 292), sans doute pour indiquer que c'est une règle fondée sur la pratique du Parlement; elle présuppose que le Parlement, quand il entend porter atteinte à de tels droits ou à une telle situation, manifeste son intention en termes exprès, à moins que, de toute façon, cette intention ne soit manifestée clairement par la voie d'une implication inévitable. »²⁶⁷

598. Ce principe d'interprétation a été énoncé fort souvent par les tribunaux²⁶⁸ et les lois d'interprétation l'ont codifié dans son application à l'abrogation de textes législatifs :

²⁶⁶ *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629.

²⁶⁷ *Id.*, 638.

²⁶⁸ Pour ne citer que des arrêts de la Cour suprême: *Upper Canada College c. Smith*, (1921) 61 R.C.S. 413; *Abell c. County of York*, (1921) 61 R.C.S. 345; *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47; *Jones et Maheux c. Gamache*, [1969] R.C.S. 119; *R. c. Walker*, [1970] R.C.S. 649; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271.

« L'abrogation d'une loi ou de règlements faits sous son autorité n'affecte pas les droits acquis [...]; les droits acquis peuvent être exercés notwithstanding l'abrogation »²⁶⁹.

« L'abrogation, en tout ou en partie, n'a pas pour conséquence : [...]

c) de porter atteinte aux droits ou avantages acquis, aux obligations contractées ou aux responsabilités encourues sous le régime du texte abrogé [...]. »²⁷⁰

599. Tout comme le principe de non-rétroactivité de la loi, celui du maintien des droits acquis n'a que le caractère d'une présomption susceptible d'être écartée selon les modes ordinaires, soit expressément, soit tacitement²⁷¹.

ii) Définition des droits acquis

600. Il faut beaucoup d'audace, et même un peu de témérité, pour risquer une définition de l'expression « droits acquis ». Selon le vocabulaire conventionnel, les « droits acquis » s'opposent aux simples expectatives. Mais, qu'appelle-t-on droits acquis ?

601. Le juge Bissonnette, paraphrasant Mignault²⁷², a ainsi défini les droits acquis :

« Les droits acquis, on le sait bien, sont ces droits qui font partie de notre patrimoine et qui ne peuvent nous être enlevés, sans causer une grave injustice et sans nous dépouiller de ce qu'on avait raison d'en attendre. »²⁷³

602. Une pareille définition présente peu d'intérêt pour l'interprète car elle est en quelque sorte redondante. Elle ne nous dit pas pourquoi un droit est acquis alors qu'un autre ne l'est pas : elle « ne fait qu'exprimer le résultat des recherches, et indiquer quels sont les droits qui ne seront pas touchés par un changement de législation »²⁷⁴.

²⁶⁹ Art. 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.

²⁷⁰ Art. 43 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21.

²⁷¹ *Infra*, p. 194 et suiv.

²⁷² Pierre Basile MIGNAULT, *Droit civil canadien*, t. I, Montréal, Théoret, 1895, p. 69.

²⁷³ *Syndics des écoles protestantes de la Cité d'Outremont c. Cité d'Outremont*, [1951] B.R. 676, 692, confirmé par [1952] 2 R.C.S. 506.

²⁷⁴ P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflit des lois dans le temps)*, 2^e éd., Paris, Dalloz et Sirey, 1960, p. 168 et 169. On verra la critique que fait de la notion de droit acquis Michel KRAUSS, « Réflexions sur la rétroactivité des lois », (1983) 14 R.G.D. 287.

603. La difficulté de définir le moment à partir duquel un droit est acquis a été reconnue en jurisprudence :

« Mais, tout d'abord que veulent dire les mots "ayant des droits acquis" ? Ni les requérants, ni l'intimée n'ont cité aucun texte de loi, ni arrêt de jurisprudence donnant une définition de ces termes. Les dictionnaires que j'ai consultés ne m'ont pas aidé davantage. Aussi, je ne tenterai pas de donner une définition d'une expression aussi vague et imprécise [...]. »²⁷⁵

604. Faute de définition jurisprudentielle suffisamment précise, comment le justiciable peut-il savoir si, dans certaines circonstances concrètes, il bénéficie ou non de droits acquis à l'encontre d'une législation nouvelle ?

605. Certains cas ne présenteront pas de difficultés importantes, soit parce que le législateur aura disposé explicitement sur le sujet, soit parce que la question aura déjà été tranchée antérieurement par les tribunaux, soit encore parce que les circonstances seront telles que n'importe qui puisse, avec assez de certitude, prévoir quelle serait la décision d'un tribunal sur le sujet²⁷⁶. Hors ces cas, assez rares en pratique, le justiciable doit, dans une large mesure, s'en remettre au pouvoir d'appréciation du juge.

606. Quels sont les facteurs susceptibles d'influer sur l'exercice de cette discrétion et d'amener un juge à reconnaître des droits acquis et donc à admettre la survie de la loi ancienne, soit au contraire à nier leur maintien, et donc à affirmer l'effet immédiat de la nouvelle loi ? Encore qu'il ne soit pas facile de généraliser et que chaque cas doive être vu en tenant compte de ses caractères propres²⁷⁷, l'étude d'un grand nombre de décisions sur le sujet permet de croire que des considérations de deux ordres jouent un rôle prépondérant dans l'appréciation du juge.

607. Pour décider s'il y a lieu de reconnaître des droits acquis dans des circonstances concrètes données, les tribunaux procèdent, le plus souvent implicitement, à une comparaison des coûts sociaux et individuels de leur décision. Reconnaître des droits acquis, c'est admettre que la loi

²⁷⁵ *Taylor Blvd Realty Ltd. c. Cité de Montréal*, [1963] B.R. 839, 844 (j. Taschereau), confirmé par [1964] R.C.S. 195.

²⁷⁶ Par exemple, si l'application immédiate de la loi conduit à des conséquences pratiques « déraisonnables » (par exemple, la démolition d'un édifice de grande valeur), l'interprète peut prévoir avec une précision convenable quelle serait la décision des tribunaux quant à l'existence de droits acquis.

²⁷⁷ *Re Teperman & Sons Ltd. and the City of Toronto*, (1975) 50 D.L.R. (3d) 675, 683 (j. Henry) (Ont. H.C.).

nouvelle ne s'appliquera pas à certaines situations juridiques qui continueront d'être soumises, à certains égards, à la loi ancienne. Cette décision comporte certains inconvénients ou coûts sociaux : la loi nouvelle, réputée réformatrice, verra son effet différé et l'intérêt général risque d'être compromis par le fait que la loi nouvelle ne s'appliquera pas uniformément, ce qui, parfois, mettra en péril l'efficacité de la loi, même à l'égard de situations juridiques ne fondant pas de droits acquis.

608. Par contre, nier l'existence de droits acquis et opter pour l'application immédiate de la loi nouvelle comporte aussi sa part d'inconvénients pour l'individu ou, si l'on veut, implique des coûts individuels qui peuvent être très élevés. La vie juridique a besoin, pour s'épanouir, d'une certaine stabilité : la réforme du droit, si elle n'est pas menée progressivement, peut causer aux individus un grave préjudice. Le sentiment d'injustice à l'égard des sujets de droit pèse lourd dans l'appréciation judiciaire de l'opportunité de faire survivre la loi ancienne²⁷⁸.

609. On peut croire que le juge qui décide de reconnaître ou de ne pas reconnaître des droits acquis procède, le plus souvent sans le dire, à une appréciation comparative des coûts individuels et sociaux de sa décision. Plus grands sont les coûts individuels et plus grave le préjudice causé à l'individu par l'application immédiate de la loi, plus grandes sont les chances que des droits acquis soient reconnus. Par contre, si le coût individuel est jugé réduit (par exemple, lorsque la loi nouvelle ne prescrit qu'une règle de procédure), il est plus probable que la loi nouvelle soit appliquée immédiatement. D'autre part, si les inconvénients sociaux d'une application différée de la loi nouvelle sont perçus comme étant très lourds (par exemple, si cela met en cause la santé ou la sécurité publiques), il est probable que le juge hésitera à admettre des droits acquis. Au contraire, si la survie du droit ancien ne paraît pas menacer indûment l'intérêt social, il sera plus facile au juge d'admettre les droits acquis.

610. Il est rare que la démarche de comparaison des coûts que l'on vient de décrire apparaisse ouvertement dans la jurisprudence²⁷⁹. Nous croyons cependant qu'elle permet de comprendre comment le juge arrive, dans les cas d'espèce, à une décision raisonnable sur des questions qui font appel à une appréciation personnelle des conséquences, appréciation

²⁷⁸ « The presumption against interference with vested rights is not as weighty as the presumption against retroactivity and the question of unfairness is a critical component ». *Ciecierski c. Fenning*, [2005] 258 D.L.R. (4th) 103, par. 31 (j. Steel) (Man.C.A.).

²⁷⁹ Voir cependant : *Trudel c. Letarte*, (1924) 62 C.S. 381 ; *Beaulieu c. Barreau de la Province de Québec*, [1974] C.S. 636 (j. Bard).

que des concepts flous, comme celui de droit acquis ou de loi de procédure par exemple, ne peuvent encadrer que d'une manière très lâche.

611. Notons en terminant que les tribunaux ne paraissent pas très enclins à reconnaître à l'Administration des droits acquis à l'encontre d'un administré : lorsque le droit change à l'avantage de ce dernier, les chances sont que l'on jugera pour l'application immédiate de la loi nouvelle²⁸⁰.

iii) Critères de reconnaissance de droits acquis

612. La question de savoir si, dans une situation concrète, la loi nouvelle doit ou non s'appliquer immédiatement est, les juges eux-mêmes l'ont souligné, particulièrement difficile. Pour assister le justiciable, la jurisprudence a mis de l'avant certains critères de distinction entre le droit acquis et les simples expectatives.

613. Deux de ces critères méritent d'être étudiés plus attentivement. Pour reconnaître des droits acquis, les tribunaux exigent du justiciable qu'il puisse démontrer : 1) que sa situation juridique est individualisée et concrète, et non générale et abstraite, et 2) que sa situation juridique était constituée au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle²⁸¹.

- Une situation juridique individualisée et concrète

614. Un sujet de droit ne se verra pas reconnaître de droits acquis s'il n'est pas en mesure de faire état d'une situation juridique individualisée, concrète, singulière : la seule possibilité de se prévaloir d'une loi ne saurait fonder de droits acquis.

²⁸⁰ Le principe du maintien des droits acquis est un principe libéral fondé sur la volonté de protéger les sujets de droit contre des modifications du droit qui leur seraient préjudiciables. Lorsque le droit est modifié de manière à favoriser l'administré, on aurait mauvaise grâce à lui refuser le droit de se prévaloir de la loi la plus favorable. On peut sans doute expliquer certaines affaires par un principe innommé qui veut que l'Administration ne puisse, en se réclamant de la doctrine des droits acquis, priver un particulier des avantages d'une loi nouvelle. On verra : *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47 ; *Corporation de l'Hôpital Bellechasse c. Pilote*, [1975] 2 R.C.S. 454 ; *P.G. du Québec c. Tribunal de l'expropriation*, [1986] 1 R.C.S. 732.

²⁸¹ Le mode d'analyse suggéré ici a été suivi par la Cour suprême dans *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, [2005] 3 R.C.S. 530, par. 37 et suiv. de même que dans *Re Scott and College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan*, (1993) 95 D.L.R. (4th) 706 (Sask.C.A.).

615. Par exemple, le propriétaire d'un terrain peut bien rêver d'y ériger un jour un immeuble de 20 étages. Ce rêve, cet espoir, cette attente peut se concrétiser si le propriétaire met en branle les mécanismes administratifs qui transformeront son droit abstrait de construire en un droit concret. Si toutefois, avant qu'il n'ait pris de mesures concrètes pour mettre en œuvre son droit, le règlement de zonage est modifié de manière à exclure la réalisation de son projet, il ne pourra faire valoir de droits acquis : la seule qualité de propriétaire, qualité qu'il partage avec tous les autres propriétaires de la zone, ne saurait à elle seule fonder des droits acquis²⁸². Admettre le contraire serait condamner le droit à l'immobilisme absolu.

616. L'arrêt de principe concernant cette exigence de concrétisation et d'individualisation est celui du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Abbott c. Minister for Lands*²⁸³. Au moment où le dénommé Abbott avait acquis certaines terres de la Couronne, la loi prévoyait que l'acquisition en question lui donnait le droit de se porter également acquéreur sous condition de terrains adjacents sans être soumis à certaines exigences de résidence. Cette loi fut abrogée avant qu'Abbott ne se soit prévalu de la faculté qu'elle lui donnait. Cependant, la loi d'abrogation prévoyait le respect des « droits acquis » (« *rights accrued* »). Quelques années plus tard, Abbott prétendit se prévaloir de la faculté d'acheter les terrains avoisinants, faculté qui lui avait été reconnue par la loi en vigueur au moment de l'acquisition, loi depuis abrogée. Cette faculté entraînait-elle dans les « droits acquis » réservés expressément par la loi d'abrogation ?

617. Le Comité judiciaire jugea que non. Voici comment le lord Chancelier s'exprima à ce sujet :

« [TRADUCTION] Il est devenu très courant de sauvegarder, dans les lois abrogatives, les droits acquis. Si l'on acceptait que cela entraîne la possibilité, pour celui qui aurait pu se prévaloir des dispositions abrogées, de s'en prévaloir encore, le résultat serait lourd de conséquences. Il se peut, comme le fait remarquer le juge Windeyer, que la faculté de se prévaloir d'un texte puisse, sans impropriété, être appelée un "droit". Mais la question est de savoir s'il s'agit d'un "droit acquis" au sens du texte à interpréter.

Leurs seigneuries ne le pensent pas et leur opinion est confirmée par le fait que les termes invoqués sont reliés aux "obligations nées". Elles

²⁸² *Canadian Petrofina Ltd. c. Martin and City of St-Lambert*, [1959] R.C.S. 453, 458 (J. Fauteux). Voir aussi : *Santilli c. Ville de Montréal*, [1977] 1 R.C.S. 334.

²⁸³ *Abbott c. Minister for Lands*, [1895] A.C. 425.

estiment que le simple droit (en supposant qu'il s'agisse à proprement parler d'un droit) pour les membres de la communauté ou pour une catégorie d'entre eux de se prévaloir d'un texte législatif ne peut proprement constituer un "droit acquis" au sens de la disposition, aussi longtemps qu'on n'a accompli aucun acte pour s'en prévaloir.»²⁸⁴

618. Cet arrêt a été cité et appliqué par la Cour suprême du Canada dans *Minister of National Revenue c. Molson*²⁸⁵, dans *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*²⁸⁶ et dans *P.G. du Québec c. Tribunal de l'expropriation*²⁸⁷.

619. Dans l'affaire *Gustavson Drilling*, la Cour devait décider si la faculté de procéder à certaines déductions en matière fiscale conférait des droits acquis à l'égard d'années fiscales postérieures. Le juge Dickson estima que ce n'était pas le cas :

« Personne n'a le droit acquis de se prévaloir de la loi telle qu'elle existait par le passé [...]. Un contribuable est libre de planifier sa vie financière en se fondant sur l'espoir que le droit fiscal demeure statique ; il prend alors le risque d'une modification à la législation.

Le simple droit de se prévaloir d'un texte législatif abrogé, dont jouissent les membres de la communauté ou une catégorie d'entre eux à la date de l'abrogation d'une loi ne peut être considéré comme un droit acquis [...]. »²⁸⁸

620. Autrement dit, « le droit doit être acquis à une personne en particulier et non pas à l'universalité des personnes »²⁸⁹. Ainsi, dans l'arrêt *Starey c. Graham*²⁹⁰, on a décidé que l'exercice de la simple faculté de se livrer à une activité professionnelle non interdite ne constituait pas un droit acquis à l'exercice de la profession. Le « droit » de se livrer à une activité non défendue appartenant à tout le monde, le juge estima que la situation de celui qui s'y livre en fait n'était pas suffisamment individualisée.

²⁸⁴ *Id.*, 431.

²⁸⁵ *Minister of National Revenue c. Molson*, [1938] R.C.S. 213.

²⁸⁶ *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271.

²⁸⁷ *P.G. du Québec c. Tribunal de l'expropriation*, [1986] 1 R.C.S. 732.

²⁸⁸ *Id.*

²⁸⁹ *Commander Nickel Copper Mines Ltd. c. Zulapa Mining Corp.*, [1975] C.A. 390, 392 (j. Rinfret).

²⁹⁰ *Starey c. Graham*, [1899] 1 Q.B.D. 406. Dans le même sens : *University Health Network c. Ontario (Minister of Finance)*, (2001) 208 D.L.R. (4th) 459 (Ont. C.A.) ; *Rhys-Jones c. Rhys-Jones*, (2000) 186 D.L.R. (4th) 108 (Ont.C.A.).

621. L'exigence d'individualisation, de concrétisation, de singularisation du droit n'est pas la seule cependant : il faut également que le droit soit acquis, que la situation juridique soit suffisamment constituée.

- Une situation juridique suffisamment constituée

622. La jurisprudence exige non seulement que la situation juridique alléguée par qui prétend à des droits acquis ne soit pas abstraite : il faut aussi que cette situation ait atteint un certain degré de concrétisation, qu'elle soit, de l'avis du tribunal, suffisamment individualisée et parfaite pour justifier une protection.

623. À quel moment une situation juridique devient-elle assez concrétisée pour fonder des droits acquis ? Question délicate où le justiciable doit, dans bien des cas, essayer de deviner l'endroit où le juge fera passer la ligne entre l'expectative et le droit acquis²⁹¹. « [TRADUCTION] La distinction entre ce qui constitue "un droit" et ce qui n'en constitue pas un doit souvent être très subtile »²⁹².

624. Certains cas peuvent paraître poser moins de difficultés en raison du fait que la situation juridique en cause se crée d'une manière instantanée. Le décès du testateur transforme instantanément en droits les attentes des héritiers²⁹³. Un accord contractuel confère instantanément aux parties des droits et des obligations²⁹⁴. Une faute ou un *tort* fait naître sur-le-champ le droit à la réparation²⁹⁵ ; si une procédure est intentée, elle n'a pour fonction que de liquider la créance : ce n'est pas la procédure qui crée le droit ou qui lui confère la qualité de droit acquis²⁹⁶.

²⁹¹ « [TRADUCTION] Ce n'est pas une tâche facile que de déterminer si, dans un cas particulier, on a suffisamment agi pour transformer des droits abstraits ou éventuels en droits acquis [...] » *Re Owners Strata Plan VR 29*, (1979) 91 D.L.R. (3d) 528, 534 (j. Trainor).

²⁹² *Free Lanka Insurance Co. c. Ranasinghe*, [1964] A.C. 541, 552 (Lord Evershed).

²⁹³ *Marchand c. Duval*, [1973] C.A. 635 (C.A.Q.).

²⁹⁴ *Dikranian c. Québec (Procureur general)*, [2005] 3 R.C.S. 530 ; *Township of Nepean c. Leikin*, (1971) 16 D.L.R. (3d) 113 (Ont.C.A.). Un droit contractuel sera généralement considéré comme un droit acquis. Voir, à titre d'exemple : *Location Triathlon Inc. c. Boucher-Forget*, [1994] R.J.Q. 1666 (C.S.).

²⁹⁵ *Holomis c. Dubuc*, (1975) 56 D.L.R. (3d) 351 (B.C.S.C.) ; *Ishida c. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142 (B.C.S.C.).

²⁹⁶ *McMeekin c. Calder*, (1978) 84 D.L.R. (3d) 327 (Alta. S.C.).

625. D'autres droits exigent, pour leur naissance, l'intervention d'autorités judiciaires ou administratives. Il a ainsi été jugé à plusieurs reprises que le droit de recourir contre un fonds d'indemnisation de victimes d'accidents d'automobile devient acquis le jour du jugement contre l'auteur du dommage et non le jour de l'accident²⁹⁷. Si la loi est modifiée entre la date de l'accident et celle du jugement, c'est la nouvelle loi qui s'appliquera à la réclamation contre le Fonds²⁹⁸.

626. La loi exige souvent, pour la constitution ou l'exercice d'un droit, que le particulier s'adresse à l'Administration. Le processus comporte trois étapes principales, soit la demande présentée par l'administré, l'instruction de la demande par l'Administration et une décision. Encore qu'il soit toujours délicat de généraliser dans ce domaine, on peut affirmer qu'en thèse générale, la modification des lois applicables ne posera problème que si elle survient pendant l'instruction de la demande. En effet, aussi longtemps que la demande n'est pas présentée, on n'a généralement affaire qu'à des attentes qui peuvent être emportées par la modification législative. Si, au contraire, la décision de l'Administration est rendue, on considérera en général que le droit en cause est tout à fait constitué et que la loi nouvelle ne saurait l'atteindre.

627. Que se passe-t-il si, au moment de la modification, une demande en est au stade de l'instruction? Le simple dépôt de la demande (de permis, de licence, de visa, de brevet, d'enquête, etc.) est-il suffisant pour concrétiser la situation du requérant et pour lui conférer le droit de voir sa demande instruite à la lumière du droit qui existait au jour de son dépôt?

628. Il paraît admis que l'on doit distinguer selon que l'instruction a trait à la reconnaissance d'un droit ou à la constitution d'un droit. Cette distinction a été mise de l'avant dans l'affaire *Director of Public Works c. Ho Po Sang*²⁹⁹. Il s'agissait pour le Conseil privé de décider si des démarches entreprises par un particulier pour obtenir une ordonnance d'expulsion des occupants d'un immeuble en vue d'une opération de rénovation urbaine avaient eu pour effet de créer en sa faveur des droits acquis. La

²⁹⁷ *Nadeau c. Cook*, [1948] 2 D.L.R. 783 (j. Ford) (Alta.S.C.); *Re Mercier and Mercier c. McCammon*, [1953] 4 D.L.R. 498 (Ont.H.C.); *Provincial Secretary Treasurer c. Hastie*, [1955] 3 D.L.R. 371 (N.B.C.A.).

²⁹⁸ *Cross c. Butler & Sawyer*, [1955] 2 D.L.R. 611 (N.S.S.C.); *A.G. of Canada c. Murray*, (1968) 70 D.L.R. (2d) 52 (N.S.S.C.); *Canadian Pacific Ltd. c. Public Trustee*, (1973) 32 D.L.R. (3d) 122 (Alta.S.C.), confirmé par (1974) 43 D.L.R. (3d) 318 (Alta.C.A.); *contra: Curran & Curran c. Wood*, [1954] 1 D.L.R. 462 (Ont.H.C.).

²⁹⁹ *Director of Public Works c. Ho Po Sang*, [1961] A.C. 901.

décision d'accorder ou non l'ordonnance avait un caractère « administratif » plutôt que « quasi judiciaire » : elle pouvait s'inspirer de considérations de nature politique. Le processus avait donc pour objet la création d'un droit et non simplement sa reconnaissance.

629. Le Conseil privé devait interpréter un texte semblable à celui du paragraphe e) de l'article 43 de la *Loi d'interprétation* fédérale, texte qui disposait que l'abrogation n'était pas censée porter atteinte à une enquête relative à un droit acquis sous l'empire de la loi abrogée.

630. Voici en quels termes Lord Morris fit valoir cette distinction entre le processus déclaratif de droits et le processus constitutif de droits :

« [TRADUCTION] Il se peut donc qu'un texte abrogé ait conféré un droit, mais qu'une enquête ou une instance soit nécessaire pour sa mise en œuvre. Dans ce cas, le droit n'est pas atteint, il est sauvegardé. Il sera sauvegardé même s'il reste à fixer le quantum. Mais il y a une nette distinction entre l'enquête portant sur un droit et l'enquête visant à décider s'il faut ou non accorder un droit. Si le texte est abrogé, le droit est sauvegardé par la *Loi d'interprétation* dans le premier cas, mais non dans le second. »³⁰⁰

631. On a cependant décidé que même si le processus est constitutif de droit, le requérant peut avoir acquis, sinon le droit à une décision favorable, du moins le droit à une quelconque décision, favorable ou non³⁰¹.

632. On peut s'interroger sur l'applicabilité de la décision *Ho Po Sang* en droit fédéral compte tenu de la formulation de l'article 43 c) de la *Loi d'interprétation* fédérale. Le texte, dans sa version anglaise, protège les « *rights accruing* » (les « droits naissants »). La loi fédérale protégerait non seulement, comme la loi québécoise, les « droits acquis » mais aussi les droits ou privilèges « naissants » au moment de l'abrogation. Cette particularité a été soulignée à quelques reprises par les tribunaux³⁰² et elle a pu justifier

³⁰⁰ *Id.*, 922.

³⁰¹ *Re Falconbridge Nickel Mines Ltd.*, (1981) 121 D.L.R. (3d) 403 (Ont.C.A.), infirmant (1980) 100 D.L.R. (3d) 570 (Ont.H.C.); *Ford c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1977] 1 C.F. 359. En droit québécois, un arrêt confirme qu'un processus constitutif de droit (un décret de convention collective) doit être mené à son terme avant l'abrogation de la loi qui le régit : *Saumure c. Building Materials Joint Committee*, [1943] B.R. 426.

³⁰² *In Re Kleifges*, [1978] 1 C.F. 734, 738 (j. Walsh); *Re Owners Strata Plan VR 29*, (1979) 91 D.L.R. (3d) 528, 532 (j. Trainor); *Ford c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1977] 1 C.F. 359, 364 (j. Walsh); *Re Rai*, (1980) 106 D.L.R. (3d) 718, 724 (j. Weatherston) (Ont.C.A.).

qu'un juge soit plus libéral dans la reconnaissance de droits acquis lorsqu'une loi fédérale est en cause. Par contre, l'arrêt de la Cour suprême dans *R. c. Puskas* appuie la thèse selon laquelle, malgré le libellé de la *Loi d'interprétation* fédérale, un droit n'est acquis que lorsque toutes les conditions de sa naissance sont accomplies et qu'il ne résistera pas au changement de législation s'il était simplement, à ce moment, en train de naître³⁰³.

633. En droit québécois, il serait également possible d'écarter l'effet de l'arrêt *Ho Po Sang* en faisant appel à l'article 12 de la *Loi d'interprétation* qui dispose que les « procédures intentées » peuvent être continuées malgré l'abrogation d'une loi : l'article 12 ne précisant pas de quel genre de procédure il s'agit, un plaideur pourrait prétendre que même les procédures visant à la création d'un droit plutôt qu'à sa reconnaissance peuvent être continuées. À ceci on pourrait opposer que le terme « intentée » s'entend d'une procédure entreprise contre quelqu'un en matière civile ou pénale, mais qu'il ne saurait faire référence à une procédure administrative visant à créer un droit, procédure qui n'est pas, à proprement parler, intentée à l'Administration.

634. Hormis le cas où le processus administratif tend à la création d'un droit plutôt qu'à sa reconnaissance, peut-on dire que la seule production de la demande (de permis, de licence, etc.) est suffisante pour concrétiser le droit du particulier ? Il n'est pas possible de donner à cette question une réponse générale. Certaines demandes ont été considérées comme suffisantes, d'autres non ; il n'est pas du tout aisé d'expliquer les distinctions faites par les tribunaux, du moins en termes logiques.

635. Ainsi, le dépôt de la demande a été jugé suffisant pour concrétiser la situation juridique et conférer des droits acquis dans les cas suivants : en droit de l'urbanisme, une demande de permis de démolition³⁰⁴ et des démarches en vue de réunir deux appartements en copropriété³⁰⁵ ont été jugées suffisantes pour justifier la survie de la loi ancienne. En matière de permis de construire, la Cour suprême a affiché une attitude très nuancée qui vise à établir un équilibre entre les droits du propriétaire et ceux de l'autorité municipale : la demande de permis ne confère pas un

³⁰³ *R. c. Puskas*, [1998] 1 R.C.S. 1207, 1216 (j. Lamer) : « quelque chose ne peut être considéré comme "accruing" que si, en bout de ligne, son acquisition est certaine et non tributaire d'événements futurs. [...] En d'autres mots, un droit ne peut pas être acquis tant que les conditions préalables à son exercice n'ont pas été remplies ». Dans le même sens : *Hutchins c. National Parole Board*, (1994) 156 N.R. 205 (C.A.F.).

³⁰⁴ *Re Teperman & Sons Ltd. and City of Toronto*, (1975) 55 D.L.R. (3d) 653 (Ont.C.A.).

³⁰⁵ *Re Owners Strata Plan VR 29*, (1979) 91 D.L.R. (3d) 528 (B.C.S.C.).

droit « acquis »³⁰⁶ mais un droit *prima facie* qui ne peut être écarté par l'autorité municipale que moyennant certaines conditions³⁰⁷.

636. En droit du travail, le renvoi d'une question à un arbitre³⁰⁸ et le dépôt d'une plainte en matière de discrimination dans l'emploi³⁰⁹ ont suffi pour assurer la survie de la loi ancienne. En droit de la citoyenneté³¹⁰, les tribunaux ont pu se montrer généreux dans la reconnaissance de droits acquis; par contre, ils ont plutôt hésité à reconnaître des droits acquis en matière d'immigration³¹¹. En matière de brevet d'invention, on a jugé que le droit était acquis par le dépôt de la demande de brevet³¹². Il en a été de même en matière d'approbation de nouveaux médicaments: la Cour suprême a statué que le dépôt de la demande d'avis de conformité d'un produit pharmaceutique faisait naître un droit acquis³¹³.

637. Par contre, en matière de reconnaissance du statut de réfugié, on a statué que le droit applicable était celui en vigueur au moment de l'étude de la demande et non au moment de la revendication de statut³¹⁴.

638. La Cour fédérale, à deux reprises, a jugé que le dépôt d'une demande de permis ne faisait pas acquérir un droit à l'instruction de la demande selon la loi en vigueur au moment du dépôt. Dans l'affaire *Martinoff c. Gossen*³¹⁵, le juge Walsh a décidé qu'une demande de permis d'armurier n'avait pas l'effet de créer, en faveur du requérant, le droit acquis à l'instruction de sa demande en conformité d'une loi depuis abrogée. Dans l'affaire *Lemyre c. Trudel*³¹⁶, où il s'agit également de permis en matière d'armes, le juge Marceau a refusé de reconnaître au dépôt d'une demande d'enre-

³⁰⁶ *Canadian Petrofina Ltd. c. Martin and the City of St-Lambert*, [1959] R.C.S. 453.

³⁰⁷ *City of Ottawa c. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408.

³⁰⁸ *Picard c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, [1978] 2 C.F. 296 (C.A.).

³⁰⁹ *Bell Canada c. Palmer*, [1974] 1 C.F. 186 (C.A.).

³¹⁰ *In Re Kleifges*, [1978] 1 C.F. 734.

³¹¹ *Comparer McDoom c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 1 C.F. 323, avec *Cortez c. Canada (Secretary of State)*, (1994) 74 F.T.R. 9 (C.F.) ainsi que *Kazi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2004] 1 R.C.F. 161 (C.A.F.).

³¹² *Canadian Westinghouse Co. c. Grant*, [1927] R.C.S. 625.

³¹³ *Merck & Co. and Merck Frosst Canada Inc. c. Apotex Inc.*, [1994] 3 R.C.S. 1100, confirmant l'arrêt de la Cour d'appel fédérale publié à [1994] 1 C.F. 742.

³¹⁴ *McAllister c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, (1996) 108 F.T.R. 1 (C.F.).

³¹⁵ *Martinoff c. Gossen*, [1979] 1 C.F. 327.

³¹⁶ *Lemyre c. Trudel*, [1978] 2 C.F. 453.

gistrement d'une arme à autorisation restreinte l'effet de conférer au requérant le droit à l'instruction de sa demande en conformité du droit existant au moment du dépôt. Ces affaires se concilient difficilement avec les arrêts *Abell c. Commissioner of Royal Canadian Mounted Police*³¹⁷ et *Haines c. A.G. of Canada*³¹⁸ où il fut jugé, également en matière de permis de possession d'armes à feu, que le dépôt de la demande d'autorisation était constitutif de droits acquis.

Alinéa 2: Cas d'application du principe du respect des droits acquis

639. Le principe du respect des droits acquis a été appliqué par les tribunaux aussi bien en droit privé qu'en droit public. En droit privé, par exemple, il a été à plusieurs reprises décidé que la loi nouvelle ne pouvait atteindre l'efficacité future d'une sûreté constituée sous l'empire d'une loi antérieure³¹⁹.

640. En matière contractuelle, on a jugé qu'une loi nouvelle ne pouvait régir les effets en cours d'un prêt³²⁰ ou d'une vente³²¹, d'un contrat

³¹⁷ *Abell c. Commissioner of Royal Canadian Mounted Police*, (1980) 49 C.C.C. (2d) 193 (Sask. C.A.).

³¹⁸ *Haines c. A.G. of Canada*, (1979) 32 N.S.R. (2d) 271 (N.S.C.A.).

³¹⁹ *Trust and Loan Co. of Canada c. Picquet*, (1922) 60 C.S. 291; *Manufacturers' Life Insurance Co. c. Hanson*, [1924] 2 D.L.R. 692 (Alta.C.A.); *Minister of Railways and Canals c. Hereford Railway Co.*, [1928] R.C. de l'É. 223; *Gilmore c. Le Roi*, (1932) 52 B.R. 346; *Mortgage Corporation of Nova Scotia c. Muir*, [1937] 4 D.L.R. 231 (N.S.S.C.); *Re Director of Employment Standards and Montreal Trust Co.*, (1981) 123 D.L.R. (3d) 58 (Man.C.A.); *Orca Investments Ltd. c. Vaugier*, (1983) 142 D.L.R. (3d) 327 (B.C.C.A.). *Contra*: *Ross c. Beaudry*, [1905] A.C. 570, infirmant la décision de la Cour d'appel du Québec ((1903) 12 B.R. 334) et rétablissant la décision de la Cour supérieure ((1902) 22 C.S. 46). L'arrêt *Ross c. Beaudry* s'explique sans doute par le caractère particulier de la sûreté en cause, le privilège du bailleur en cas de cession du locataire: l'assiette de ce privilège reste indéterminée et ne se « cristallise » que par la saisie ou la cession. *Allard et Robitaille Ltée c. La Reine*, [1956] B.R. 51.

³²⁰ *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, [2005] 3 R.C.S. 530.

³²¹ *Location Triathlon Inc. c. Boucher-Forget*, [1994] R.J.Q. 1666 (C.S.); *Benson c. International Harvester Co.*, (1914) 16 D.L.R. 350 (Alta.S.C.); *Pitcher c. Shoebottom*, (1971) 14 D.L.R. (3d) 522 (Ont.H.C.); *Re Cadillac Fairview Corporation and Allin*, (1980) 100 D.L.R. (3d) 344 (Ont.H.C.). Voir, cependant *Massey-Ferguson Finance Company of Canada c. Kluz*, [1974] R.C.S. 474 où l'on a jugé que la modification aux procédures régissant la reprise de possession d'un bien vendu s'appliquait à l'égard d'une situation contractuelle créée avant l'entrée en vigueur des dispositions modifiées. Comme le fait observer le juge Forget dans l'affaire *Location Triathlon Inc.*, [1994] R.J.Q. 1666 (C.S.), à la page 1674, cet arrêt peut s'expliquer par la nature simplement procédurale des modifications apportées par la loi nouvelle aux droits du créancier.

d'assurance³²² ou d'un contrat de bail³²³. La Cour suprême a également jugé que les droits acquis par l'obtention d'un brevet d'invention ne devaient pas être touchés par l'abrogation de la loi en vigueur au moment de la délivrance du brevet³²⁴.

641. En droit public, le domaine d'application par excellence de la théorie des droits acquis est sans contredit le droit de l'urbanisme et, plus particulièrement, celui du zonage. Un nouveau règlement de zonage doit respecter les droits des propriétaires aux usages dérogatoires valablement constitués, sauf si la loi habilitante confère le pouvoir d'abroger les droits acquis.

642. Le principe du respect des droits acquis a également été invoqué pour affirmer le maintien, malgré des lois ou règlements nouveaux, des droits d'un hôpital d'être payé pour les services rendus³²⁵, des droits d'un pilote objet d'une reclassification³²⁶, des droits d'un prisonnier à l'examen périodique de son dossier en vue d'une libération conditionnelle³²⁷, des droits d'un chômeur aux prestations d'assurance-chômage malgré l'abaissement de la limite d'âge³²⁸ ou des droits du titulaire de droits réels immobiliers³²⁹.

Alinéa 3: Cas d'exclusion du principe du respect des droits acquis

643. Comme tout principe d'interprétation des lois, le principe du respect des droits acquis ne constitue qu'une présomption de l'intention du législateur : il peut en conséquence être écarté soit expressément, soit

³²² *Toronto General Trusts Corp. c. Gooderham*, [1936] R.C.S. 149; *Wawanesa Mutual Insurance Co. c. Buchanan*, (1977) 74 D.L.R. (3d) 330 (Ont.Co.Ct.); *Burke c. North British & Mercantile Insurance Co.*, (1977) 76 D.L.R. (3d) 737 (P.E.I.S.C.).

³²³ *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629; *R. c. Walker*, [1970] R.C.S. 649; *Phillips c. Conger Lumber Co.*, (1912) 5 D.L.R. 188 (Ont.H.C.).

³²⁴ *Kaufman c. Belding-Corticelli Ltd.*, [1940] R.C.S. 388.

³²⁵ *Parklane Private Hospital Ltd. c. City of Vancouver*, [1975] 2 R.C.S. 47.

³²⁶ *Jones et Maheux c. Gamache*, [1969] R.C.S. 119.

³²⁷ *Ford c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1977] 1 C.F. 359.

³²⁸ *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. Dallialian*, [1980] 2 R.C.S. 582. La portée des droits acquis du bénéficiaire de l'assurance-chômage est toutefois limitée: *Côté c. Canada Employment and Immigration Commission*, (1986) 69 N.R. 126 (C.A.F.); *Bourdeau c. Canada*, (1988) 86 N.R. 394 (C.A.F.); *A.G. of Canada c. Kowalchuk*, (1990) 114 N.R. 275 (C.F.).

³²⁹ *Abell c. County of York*, (1921) 61 R.C.S. 345; *Re Alfrey Investments Ltd. and Shefsky Developments Ltd.*, (1975) 52 D.L.R. (3d) 641 (Ont.H.C.).

tacitement³³⁰. Les lois d'interprétation, d'ailleurs, consacrent le pouvoir du législateur de retirer les avantages qui auraient pu être accordés par une loi ancienne³³¹.

644. Il a été signalé plus haut que le principe du respect des droits acquis semble s'imposer d'une manière moins impérieuse que le principe de la non-rétroactivité de la loi : il aurait moins de poids, moins d'autorité ou d'intensité que ce dernier et pourrait donc être écarté plus facilement. Cela s'explique bien si l'on se souvient que l'effet de la loi dans le passé est tout à fait exceptionnel, alors que l'effet immédiat dans le présent est normal : « il est évident que la plupart des lois modifient des droits existants ou y portent atteinte d'une façon ou d'une autre [...] »³³².

645. C'est le professeur Driedger qui a mis en évidence cette différence d'autorité entre les deux principes³³³ et sa thèse a été reprise par la jurisprudence, notamment dans l'affaire *Board of Commissioners of Public Utilities c. Nova Scotia Power Corp.*³³⁴.

646. Quand peut-on dire qu'une loi porte atteinte aux droits acquis ? L'intention du législateur de porter atteinte aux droits acquis peut être expresse ou tacite.

i) *Exclusion expresse du principe*

647. Si le législateur peut faire des lois rétroactives, il peut, *a fortiori*, édicter des lois qui portent atteinte à des droits acquis : la présomption de respect des droits acquis « s'applique seulement lorsque la loi est d'une quelconque façon ambiguë et logiquement susceptible de deux interprétations »³³⁵. Dans l'état actuel du droit positif canadien, il ne semble pas

³³⁰ *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47, 51 (j. Lamont).

³³¹ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 11 ; *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 42(1). Pour une application de ce principe : *Re Apple Meadows Ltd. and Government of Manitoba*, (1985) 18 D.L.R. (4th) 58 (Man.C.A.).

³³² *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, 282 (j. Dickson).

³³³ Elmer A. DRIEDGER, *Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1983, p. 189.

³³⁴ *Board of Commissioners of Public Utilities c. Nova Scotia Power Corp.*, (1977) 75 D.L.R. (3d) 72 (N.S.C.A.).

³³⁵ *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, 282 (j. Dickson).

se trouver de règle de nature constitutionnelle ou quasi constitutionnelle susceptible de restreindre le pouvoir du législateur de déterminer si, et dans quelle mesure, une loi nouvelle aura ou non un effet immédiat³³⁶.

648. Ce qui est pour le législateur une simple présomption se présente toutefois, pour l'Administration, comme une restriction à sa compétence : elle ne peut donner à ses règlements l'effet d'affecter des droits acquis, à moins que la loi habilitante ne lui confère ce pouvoir explicitement ou implicitement³³⁷.

649. Les tribunaux ne se montrent pas particulièrement exigeants quant à la formulation de l'intention d'atteindre les droits acquis. À de nombreuses reprises, ils se sont contentés de constater que la formule de la loi paraissait viser indistinctement toutes les situations juridiques, qu'elles aient été constituées avant ou après l'entrée en vigueur de la loi. La méthode d'interprétation littérale conduit en effet à attribuer au législateur l'intention de porter atteinte aux droits acquis dès lors que la loi elle-même ne distingue pas entre les situations juridiques selon qu'elles ont été constituées avant ou après la loi nouvelle : le législateur n'ayant pas fait de distinction, le juge ne s'estime pas autorisé à en faire.

650. Ce genre de raisonnement a été tenu en vue de justifier l'application d'une loi nouvelle sans faire de distinction entre les contrats conclus avant ou après la loi³³⁸, entre les créances nées avant ou après celle-ci³³⁹ ou entre les enfants nés avant ou après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle³⁴⁰.

651. Dans l'arrêt *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*³⁴¹, la Cour a conclu à l'applicabilité immédiate de la loi grâce à un raisonnement *a contrario* fondé sur les dispositions de celle-ci qui prévoyaient expressément le respect de certains droits acquis.

³³⁶ Au sujet des exigences du principe d'égalité devant la loi en rapport avec des dispositions transitoires visant à délimiter et à préserver des droits acquis : *R. c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56.

³³⁷ *Parklane Private Hospital Ltd. c. City of Vancouver*, [1975] 2 R.C.S. 47. On verra un exemple d'autorisation expresse dans *Magog (Ville de) c. Restaurants McDonald's du Canada Ltée*, [1996] R.J.Q. 570 (C.A.Q.).

³³⁸ *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47, 47; *Chapin c. Matthews*, (1915) 24 D.L.R. 457 (Alta S.C.); *Re A.G. for Alberta and Gares*, (1976) 67 D.L.R. (3d) 635 (Alta.S.C.).

³³⁹ *Allard et Robitaille Ltée c. La Reine*, [1956] B.R. 51.

³⁴⁰ *Karst c. Berlinski*, [1930] 4 D.L.R. 884 (Sask.C.A.).

³⁴¹ *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880.

652. Les droits acquis peuvent également être affectés par l'adoption d'une loi qui rétroagit à une date antérieure à celle où les droits auraient été acquis. En raison de cette loi, il faudra, à l'avenir, « faire comme si » les droits en question n'étaient jamais nés et donc n'avaient jamais été acquis³⁴².

ii) *Exclusion tacite du principe*

653. La loi peut porter atteinte aux droits acquis, ou autoriser l'Administration à le faire, si l'intention du législateur à cette fin se manifeste, même tacitement.

654. L'arrêt à n'en pas douter le plus significatif sur ce sujet est celui rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*³⁴³.

655. Un contrat de travail liant un professeur et une commission scolaire stipulait que chaque partie pouvait y mettre fin à n'importe quel moment moyennant un avis de 30 jours. Le contrat stipulait également qu'avant de donner au professeur avis de révocation de son contrat, la commission scolaire devait lui donner l'occasion d'être entendu. Le 28 juin 1931, le contrat entre la commission scolaire et le professeur Steele-Smith était renouvelé pour un an. Le 4 juillet suivant, le professeur fut avisé que la commission scolaire entendait mettre fin à son contrat. Le 14 juillet, il fut entendu par la commission et le 18 du même mois, il lui fut donné avis de son congédiement.

656. Or, 1^{er} juillet 1931 (soit après le renouvellement du contrat mais avant l'avis de congédiement), une loi, sanctionnée le 28 mars 1931, entrant en vigueur. Cette loi limitait le droit des parties de mettre fin au contrat. L'article 157 de la *School Act*, 1931 (S.A. 1931, c. 32) disposait que, sauf au mois de juin, une commission scolaire ne pouvait donner un avis de congédiement sans l'autorisation de l'inspecteur d'écoles. Le professeur, quant à lui, devait également obtenir cette autorisation pour donner avis de sa démission sauf pour l'avis donné pendant les mois de juin et de juillet.

657. L'objectif de cette nouvelle disposition paraissait être de limiter les mouvements de personnel pendant l'année scolaire et de promouvoir ainsi un enseignement de meilleure qualité.

³⁴² *Grand Rapids (Town) c. Graham*, [2005] 1 W.W.R. 464 (Man. C.A.).

³⁴³ *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47.

658. Cette nouvelle exigence en matière de congédiement pouvait-elle toutefois s'appliquer à des relations contractuelles instituées avant l'entrée en vigueur de la loi l'imposant? La commission scolaire n'avait-elle pas acquis le droit de congédier son professeur sur simple avis de fin d'emploi?

659. La majorité de la Cour suprême estima que, si droits acquis il y avait³⁴⁴, ils étaient mis de côté en raison de la manifestation de l'intention du législateur à ce sujet. Les arguments pour justifier cette conclusion furent nombreux et divers. On invoqua le fait que la loi n'opérait aucune distinction entre les contrats selon qu'ils seraient antérieurs ou postérieurs à son entrée en vigueur: c'est l'argument de texte dont il a été fait mention plus haut.

660. D'autres arguments non liés au texte ont été invoqués: 1) s'agissant d'une loi réformatrice, il y avait lieu de présumer que le législateur voulait remédier immédiatement aux problèmes posés par des démissions ou des congédiements intempestifs³⁴⁵. 2) Le *School Act* avait le caractère d'une loi visant à assurer un régime uniforme dans tous les établissements scolaires: admettre la diversité provoquée par la survie de la loi ancienne aurait été non seulement contraire à l'objet de la loi³⁴⁶, mais susceptible de conduire à des difficultés importantes dans son application, difficultés que le législateur n'a pas pu vouloir tolérer³⁴⁷. 3) Puisqu'il s'était écoulé un long délai entre l'adoption de la loi (le 28 mars 1931) et son entrée en vigueur (le 1^{er} juillet 1931), la commission scolaire ne subissait pas de préjudice indû du fait de l'application immédiate de la loi: il lui aurait suffi de donner son avis avant le 1^{er} juillet: *volenti non fit injuria*³⁴⁸.

661. Cet arrêt illustre parfaitement le caractère extrêmement pragmatique de la démarche judiciaire en matière d'effet de la loi dans le temps: présument que le législateur souhaite ce qui est « juste et raisonnable », le juge s'applique à découvrir la solution qui, dans les circonstances, paraît la moins onéreuse, celle qui réalise le meilleur compromis possible entre l'intérêt individuel qui appelle la survie de la loi ancienne et l'intérêt social qui justifie l'application immédiate de la loi nouvelle.

³⁴⁴ *Id.*, 60. Le juge Cannon estima que la commission scolaire n'avait que de simples expectatives (*mere potential rights*).

³⁴⁵ *Id.*, 52 (j. Lamont), 59 (j. Crocket).

³⁴⁶ *Id.*, 57 (j. Crocket).

³⁴⁷ *Id.*, 59 (j. Crocket).

³⁴⁸ *Id.*, 60 (j. Crocket).

662. Les arguments mis de l'avant dans cet arrêt en faveur de l'effet immédiat sont assez courants. L'argument fondé sur le caractère réformateur de la loi est facile à comprendre : affirmer le respect des droits acquis, c'est retarder l'application d'une loi nouvelle censée avoir pour objet de remédier à des abus ; c'est donc permettre que ce qui est maintenant considéré comme un mal persiste néanmoins³⁴⁹. Qu'il soit cependant permis de signaler que le caractère réformateur de la loi ne saurait être admis comme argument déterminant de l'effet immédiat d'une loi sans remettre en cause l'existence même du principe du respect des droits acquis. Ce principe repose en effet sur l'idée que, dans certaines circonstances, on produit un plus grand mal en appliquant tout de suite une loi, même réformatrice, qu'en suspendant son effet à certains égards. Il ne faut pas négliger non plus que l'avantage créé en faveur d'une personne peut se traduire par un préjudice nouveau causé à une autre³⁵⁰.

663. L'argument tiré de la diversité introduite par le respect de droits acquis paraît plus sérieux. Admettre des droits acquis, c'est permettre la survie de la loi ancienne et donc souffrir que la même situation juridique soit diversement traitée selon qu'elle a pris naissance avant ou après la loi nouvelle. Cette diversité peut ne présenter que des inconvénients mineurs. Dans d'autres cas, cette diversité peut entraîner des inconvénients si graves que l'on puisse présumer que le législateur n'entendait pas la tolérer. D'ailleurs, le juge pourra déduire la volonté d'uniformiser les situations juridiques en étudiant l'objet même de la loi.

664. Ainsi, dans l'arrêt *Corporation de l'Hôpital Bellechasse c. Pilote*³⁵¹, la Cour suprême a insisté sur le fait que la *Loi des hôpitaux du Québec* (S.R.Q. 1964, c. 164) avait pour objet d'uniformiser, de standardiser les modes d'administration des établissements hospitaliers du Québec : on pouvait en déduire l'intention du législateur d'autoriser l'Administration à passer des règlements qui soient applicables même à l'encontre de contrats en cours d'effet au moment de leur entrée en vigueur³⁵².

³⁴⁹ Voir *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, par 49 ; *Chapin c. Matthews*, (1915) 24 D.L.R. 457 (Alta S.C.) ; *Re A.G. for Alberta and Gares*, (1976) 67 D.L.R. (3d) 635 (Alta.S.C.) ; *Bank of Nova Scotia c. Desjarlais*, (1983) 143 D.L.R. (3d) 560 (Man.C.A.) ; *National Trust Co. c. Larsen*, (1989) 61 D.L.R. (4th) 270 (Sask.C.A.).

³⁵⁰ *Ishida c. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142, 146 (j. Fulton) (B.C.S.C.).

³⁵¹ *Corporation de l'Hôpital Bellechasse c. Pilote*, [1975] 2 R.C.S. 454.

³⁵² Voir également : *Board of Commissioners of Public Utilities c. Nova Scotia Power Corp.*, (1977) 75 D.L.R. (3d) 72, 83 (j. MacKeigan) (N.S.C.A.) et *Northern and Central Gas Corp. c. Office national de l'énergie et Trans-Canada Pipe Lines Ltd.*, [1971] C.F. 149.

665. L'argument tiré du délai écoulé entre l'adoption de la loi et son entrée en vigueur est beaucoup plus contesté. Le sens de cet argument est le suivant : lorsque la loi prévoit qu'elle entrera en vigueur un jour postérieur à celui de sa sanction, on peut inférer une volonté du législateur de lui donner un effet immédiat. Le délai aura permis aux sujets de droit de prendre, dans l'intervalle, les mesures nécessaires à la protection de leurs intérêts et de minimiser sinon d'écarter totalement les effets préjudiciables à leur endroit de l'entrée en vigueur de la loi. Cette présomption, parfois appliquée³⁵³, a été le plus souvent rejetée par les tribunaux : son autorité est en effet très contestée³⁵⁴.

666. En terminant cette étude des circonstances qui permettent d'inférer une volonté du législateur de donner à la loi l'effet de porter atteinte aux droits acquis, il convient de signaler le principe selon lequel il n'y aurait pas de droits acquis à maintenir des activités qui présentent le caractère de « nuisances ». Appliqué en matière d'hygiène publique³⁵⁵ ou de protection de l'environnement³⁵⁶, ce principe paraît tout à fait justifié : on peut en effet présumer que les lois qui concernent la santé ou la sécurité publiques présentent, dans leur application, un certain caractère d'urgence et ne peuvent souffrir le retard qu'implique la survie de la loi ancienne.

Sous-paragraphe 3 : Autres situations en cours

667. Bien que la survie de la loi ancienne se fonde le plus souvent sur le respect des droits acquis, elle peut avoir d'autres justifications. Ainsi, le législateur a toujours le pouvoir, lorsqu'il adopte un texte législatif nouveau, de prévoir expressément la survie de la loi antérieure même dans des situations en cours qui ne seraient pas considérées par les tribunaux comme constitutives de droits acquis. Par exemple, les articles 101 à 105 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*³⁵⁷ définissent des droits acquis plus larges que ceux que reconnaîtrait la seule jurisprudence.

³⁵³ Outre l'arrêt *Board of Trustees of the Acme Village School District c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47; *R. c. Leeds & Bradford Railway Co.*, (1852) 18 Q.B. 343, 118 E.R. 129; *Doucette c. Côté*, (1961) 30 D.L.R. (2d) 481 (Sask.Q.B.).

³⁵⁴ *R. c. Ali*, [1980] 1 R.C.S. 221; *Sidback c. Field*, (1907) 6 W.L.R. 309 (Y.T.C.A.); *Thompson c. Zilkie*, [1951] 1 D.L.R. 31 (Sask.C.A.).

³⁵⁵ *Richstone Bakeries Inc. c. Carroll*, [1964] R.P. 363 (C.S.).

³⁵⁶ *Paroisse de St-Hippolyte c. Richer*, [1973] C.S. 1090; *P.G. du Québec c. Industrial Granules Ltd.*, [1974] C.S. 439; *P.G. du Québec c. Leduc*, [1980] C.P. 278.

³⁵⁷ *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10.