

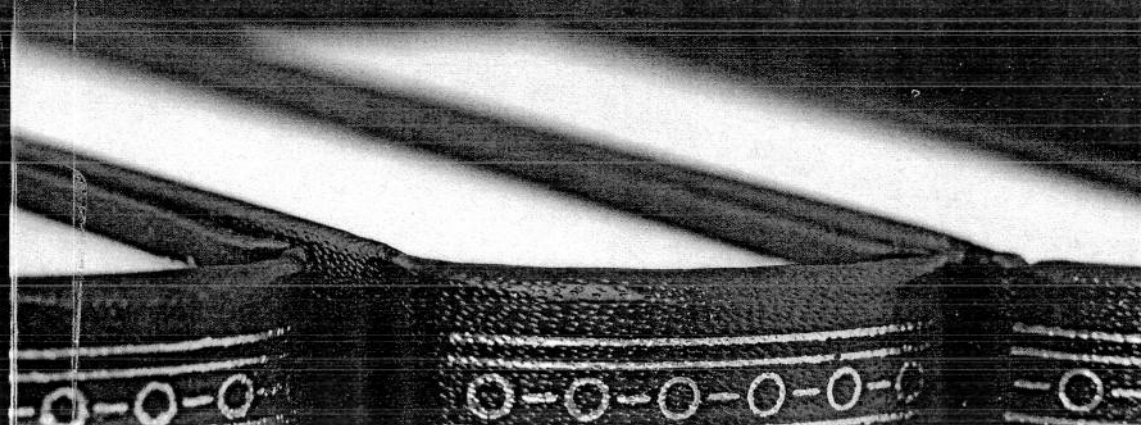
Pierre-André Côté  
avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat



# Interprétation des lois



4<sup>e</sup> ÉDITION



plus; on constate l'utilisation de ces informations sans aucune hésitation ni retenue, suivie de la conclusion interprétative (« [...] et compte tenu de l'historique législatif [...] »)<sup>69</sup>.

1582. Des très nombreux arrêts où l'on retrouve ces éléments historiques, il est possible de dégager une orientation assez nette de la Cour. Elle peut se résumer comme suit: les travaux préparatoires sont admissibles sans restrictions pour interpréter la loi (1), mais ils doivent être utilisés avec prudence (2), de façon complémentaire (3) et en tenant compte de la clarté des renseignements qu'ils contiennent (4).

### L'admissibilité sans restrictions des travaux préparatoires

1583. Dans l'interprétation des lois, l'historique parlementaire pertinent peut être consulté par le juge, sans restrictions ni quant aux circonstances où cette consultation est permise, ni quant aux fins pour lesquelles elle peut être faite. Comme le juge Sopinka le souligne dans *R. c. Morgentaler*:

« À la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte [en anglais, "background"] et quant à l'objet [en anglais, "purpose"] du texte législatif. »<sup>70</sup>

1584. Non seulement l'examen des travaux préparatoires est-il permis, mais il serait, de l'avis du juge Iacobucci dans l'affaire *Rizzo*, « tout à fait approprié »<sup>71</sup>.

1585. Il est significatif que la Cour suprême n'ait pas retenu une approche de cette question en termes d'admissibilité restreinte, écartant ainsi le courant auquel avait donné impulsion l'affaire *Lyons c. La Reine*<sup>72</sup> ainsi que la solution retenue en droit anglais dans l'arrêt *Pepper c. Hart*<sup>73</sup>, solution qui repose, elle aussi, sur des critères d'admissibilité restreinte.

<sup>69</sup> *Société Télé-Mobile c. Ontario*, [2008] 1 R.C.S. 305, par. 59.

<sup>70</sup> *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, 484. Voir aussi: *R. c. Boucher*, (2001) 202 Nfld & P.E.I.R. 243, par. 150 (Nfld.C.A.); *Municipal Contracting Ltd. c. Nova Scotia (Attorney General)*, 2003] 212 N.S.R. (2d) 36, par. 65-66 (N.S.C.A.); *R. c. Neves*, (2005) 202 C.C.C. (3d) 375, par. 30-31 (Man.C.A.).

<sup>71</sup> *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 31.

<sup>72</sup> *Lyons c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 633.

<sup>73</sup> *Pepper c. Hart*, [1992] 3 W.L.R. 1032 (H.L.).

1586. Cette approche en termes de poids plutôt que d'admissibilité, unanimement préconisée par la doctrine contemporaine<sup>74</sup>, permet de faire l'économie de débats souvent stériles sur des questions d'admissibilité et donne au tribunal accès à des informations qui lui permettront de rendre une décision plus éclairée, tout en le laissant libre de reconnaître le poids approprié à ces informations. La porte est donc ouverte, mais le juge doit garder la poignée bien en main, car la prudence s'impose.

### L'exigence de prudence dans l'utilisation des travaux préparatoires

1587. Si les travaux préparatoires sont admissibles sans restrictions, « ils sont à lire avec prudence, car ils ne constituent pas toujours une source fidèle de l'intention du législateur »<sup>75</sup>. Pour cette raison, ils ne peuvent « jouer qu'un rôle limité en matière d'interprétation législative »<sup>76</sup>.

1588. La prudence dont doivent faire preuve les tribunaux constitue la condition nécessaire de la préservation de leur pouvoir d'interprétation. Tout en se ménageant un accès à des informations qui peuvent être utiles, les tribunaux, avec raison<sup>77</sup>, veulent éviter de se trouver indûment contraints par les propos tenus par un membre du Parlement. C'est ce que souligne le juge Rothstein dans l'arrêt *A.Y.S.A. Amateur Youth Soccer Association c. Canada (Agence du revenu)*:

« Le Hansard [i.e. le recueil des débats parlementaires] peut parfois offrir des éléments de preuve pertinents, mais les opinions des députés, ou même des ministres, ne rendent pas toujours compte de l'intention du législateur telle qu'elle doit être dégagée du texte de la loi. »<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Voir, notamment: S. BEAULAC, « Parliamentary Debates in Statutory Interpretation: A Question of Admissibility or of Weight? », (1998) 43 *R.D. McGill* 287.

<sup>75</sup> *Doré c. Verdun (Ville de)*, [1997] 2 R.C.S. 862, 885 (j. Gonthier).

<sup>76</sup> *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 35.

<sup>77</sup> On ne peut qu'applaudir, à ce sujet, la candeur de la Cour d'appel de Terre-Neuve et Labrador dans *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges c. Newfoundland*, (2000) 191 D.L.R. (4th) 225, par. 542 (Nfld.C.A.): « The fact that these ministerial explanations unfurl in a climate of partisan politics is no reason to shrink from adverting the Hansard. Parliamentary debate, by its very nature, can be anticipated to be replete with repartees and political rhetoric flowing from one side of the chamber to another. Partisanship is to be expected as a natural upshot of a democratic process organized on the basis of political parties. »

<sup>78</sup> *A.Y.S.A. Amateur Youth Soccer Association c. Canada (Agence du revenu)*, [2007] 3 R.C.S. 217, par. 12.

### L'utilisation complémentaire des travaux préparatoires

1589. Les informations fournies par les travaux préparatoires devraient jouer un rôle complémentaire par rapport aux indices de l'intention législative dégagés du texte de la disposition analysée dans le contexte de la loi dans son ensemble.

1590. Ainsi, ces informations sont jugées particulièrement utiles lorsqu'elles viennent confirmer le sens qui se dégage du texte à la lumière des méthodes d'interprétation usuelles<sup>79</sup>. Elles permettent alors de fonder un argument surabondant, c'est-à-dire utile pour étayer le sens, mais non indispensable. On note d'ailleurs que les travaux préparatoires apparaissent vers la fin de la motivation des décisions de la Cour suprême, alors que le sens retenu a été préalablement établi sur la base d'une argumentation solide tirée des principes d'interprétation usuels. Par exemple, dans l'affaire *Canada 3000 Inc.*<sup>80</sup>, outre le sens ordinaire et grammatical de l'expression en litige, trois raisons militaient en faveur d'une interprétation restrictive, la dernière étant tirée des travaux préparatoires ; elle venait donc confirmer la conclusion interprétative.

1591. À l'inverse, les renseignements extraits des travaux préparatoires ne devraient pas avoir beaucoup de poids lorsqu'ils contredisent le sens qui se dégage du texte lorsqu'il est lu à la lumière de son juste contexte selon les principes usuels d'interprétation. Dans l'arrêt *R. c. Gladue*<sup>81</sup>, où les juges Cory et Iacobucci ont fait référence à des déclarations faites au Parlement pour interpréter l'alinéa 718.2e) du *Code criminel*, ils se sont exprimés ainsi :

<sup>79</sup> Les travaux préparatoires se révèlent particulièrement utiles lorsqu'ils « comportent une confirmation de la justesse d'une interprétation donnée » : *Construction Gilles Paquette Ltée c. Entreprises Végo Ltée*, [1997] 2 R.C.S. 299, 311 (j. Gonthier). Mentionnons que l'utilisation des travaux préparatoires à des fins confirmatives est consacrée dans le droit international relatif à l'interprétation des traités : *Convention de Vienne sur le droit des traités*, R.T.Can. 1980 n° 37, art. 32. En outre, il est permis de consulter les travaux préparatoires d'une convention internationale afin d'interpréter la loi de mise en œuvre : *Fothergill c. Monarch Airlines*, [1980] 3 W.L.R. 209 (H.L.) ; *Gatoil International Inc. c. Arkwright-Boston Manufacturers Mutual Insurance Co.*, [1985] A.C. 255 (H.L.) ; *P.G. du Canada c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 ; *Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551.

<sup>80</sup> *Canada 3000 Inc., Re; Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)*, [2006] 1 R.C.S. 865, par. 57. (j. Binnie)

<sup>81</sup> *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688.

« Même s'il est clair que ces déclarations ne sont pas concluantes quant au sens et à l'objet de l'al. 718.2e), elles sont néanmoins utiles, particulièrement dans la mesure où elles corroborent et ne contredisent pas le sens et l'objet qu'on peut inférer du libellé de la disposition dans le contexte de la partie XXIII. »<sup>82</sup>

1592. En attribuant aux travaux préparatoires un rôle strictement complémentaire, la Cour se montre sensible à des préoccupations de prévisibilité du droit : il ne faudrait pas que le recours aux travaux préparatoires serve à justifier de ne pas appliquer une règle claire, trompant ainsi la confiance que le lecteur doit pouvoir mettre dans le libellé du texte interprété à la lumière de son juste contexte.

### La clarté des travaux préparatoires

1593. Le poids des travaux préparatoires devrait être fonction de la clarté des informations que l'on peut en tirer quant à l'intention législative. Dans les affaires *Paquette et Verdun*, le juge Gonthier a tenu à souligner que les textes consultés faisaient apparaître clairement l'intention législative<sup>83</sup>. En revanche, dans *R. c. Davis*, le juge en chef Lamer a relativisé le rôle des travaux préparatoires parce l'information « ne jette pas beaucoup de lumière sur le sens de l'expression »<sup>84</sup>.

1594. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'établir une certaine hiérarchie dans les éléments des travaux préparatoires utilisés. Par exemple, les déclarations du ministre responsable d'un projet de loi (qui le « parraine ») devraient se voir attribuer plus de force persuasive qu'un commentaire partisan d'un membre de l'opposition officielle<sup>85</sup>. En outre, les amendements apportés collectivement par le Parlement à un projet de loi devraient généralement fournir un indice plus clair de l'intention

<sup>82</sup> *Id.*, par. 45.

<sup>83</sup> *Construction Gilles Paquette Ltée c. Entreprises Végo Ltée*, [1997] 2 R.C.S. 299, 311 : « En l'espèce, les débats parlementaires font état d'une lecture claire et non controversée de la part du législateur et comportent une confirmation de la justesse de l'interprétation donnée ». *Doré c. Verdun (Ville de)*, [1997] 2 R.C.S. 862, 885 : « En l'espèce, les travaux préparatoires mentionnent à plusieurs reprises la portée de l'art. 2930 C.c.Q. et expriment même une unanimité d'intention chez les législateurs. »

<sup>84</sup> *R. c. Davis*, [1999] 3 R.C.S. 759, par. 50.

<sup>85</sup> Voir : *Perron-Malenfant c. Malenfant (Syndic de)*, [1999] 3 R.C.S. 375, par. 35-36, où le juge Gonthier fait référence aux propos du ministre qui parrainait le projet de loi, mais aussi à ceux d'un autre député qui l'a commenté.



législative qu'une réponse individuelle plus ou moins improvisée donnée en séance de commission ou de comité parlementaire.

\* \* \*

1595. L'ouverture manifestée depuis un certain temps par la Cour suprême envers l'utilisation des travaux préparatoires constitue certainement une évolution marquante du droit relatif à l'interprétation des lois au Canada. De fait, il s'agit sans doute du changement le plus significatif qu'a connu ce domaine du droit au cours des 30 dernières années.

## CHAPITRE 5 L'INTERPRÉTATION OU LES ARGUMENTS PRAGMATIQUES

1596. On entend ici par interprétation pragmatique cette méthode d'interprétation qui repose sur la considération des effets de la loi ou encore des effets d'une interprétation donnée de celle-ci.

1597. L'interprétation en droit, on l'a vu<sup>1</sup>, ne se conçoit pas comme animée du seul but de reconstituer la pensée dont le texte fournit le support matériel : souvent interprétation opérative, qui conduit à une action, elle se montre sensible aux conséquences, favorables ou non, de l'application du texte. Le devoir de fidélité à l'intention du législateur n'exclut pas, en effet, toute sensibilité aux exigences du juste et du raisonnable dans les cas d'espèce. Double allégeance de l'interprète, rétroaction de l'application sur l'interprétation, arbitrage entre les idées du passé et l'action du présent<sup>2</sup>.

1598. Parler d'effets favorables ou défavorables d'une loi, c'est poser un jugement de valeur. L'interprétation pragmatique renvoie ainsi au contexte de valeurs, au contexte axiologique d'adoption et d'application de la loi. Dès son adoption, le texte législatif s'intègre à un système juridique formé de l'ensemble des normes préexistantes ; cette intégration au système que forment, en particulier, les autres textes législatifs est de nature à influencer sur le sens de la loi nouvelle. Le contexte dans lequel le texte nouveau s'inscrit n'est cependant pas constitué uniquement de règles au sens strict, qu'elles soient légiférées ou jurisprudentielles : la nouvelle loi est

<sup>1</sup> *Supra*, p. 18 et suiv.

<sup>2</sup> On trouvera dans *Re Estabrooks Pontiac Buick Ltd.*, (1983) 44 N.B.R. (2d) 201, 210-216 (N.B.C.A.), sous la plume du juge La Forest, des passages fort éclairants concernant les exigences parfois contradictoires du principe de la souveraineté du Parlement, d'une part, et des divers principes de protection de la liberté et de la propriété individuelles qui guident les jugements de valeur quant à ce qu'il faut considérer comme un effet juste et raisonnable de la loi, d'autre part. Le juge La Forest le souligne : « il y a autre chose dans notre Constitution que le principe de la souveraineté parlementaire. On y trouve aussi des principes d'inspiration libérale qui placent le juge en position d'arbitre entre l'État et le citoyen. » (p. 211).