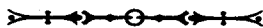


# Interprétation des lois



4<sup>e</sup> ÉDITION

**Pierre-André Côté**

PROFESSEUR ÉMÉRITE  
FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

avec la collaboration de

**Stéphane Beaulac**

PROFESSEUR AGRÉGÉ  
FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

**Mathieu Devinat**

PROFESSEUR AGRÉGÉ  
FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

2009



LES ÉDITIONS THÉMIS

l'argumentation des avocats et à la justification des décisions de justice. Elle représente l'orthodoxie en la matière<sup>6</sup>.

12. On exposera d'abord les traits dominants de cette théorie (1), puis on mettra en relief le fait qu'il s'agit d'une théorie normative (2).

### Sous-section 1 : Les traits dominants de la théorie officielle de l'interprétation des lois

13. Voici, brièvement résumés sous forme de propositions, ce que l'on peut considérer comme les traits dominants de la théorie officielle.

#### *L'activité législative est une activité de communication*

14. L'interprétation est vue, dans la théorie officielle, comme un élément d'une activité de communication entre l'auteur du texte législatif et le lecteur de celui-ci. L'auteur d'un texte législatif (le Parlement, le Gouvernement, le conseil municipal, le ministre, etc.) a édicté un texte en vue de transmettre à un destinataire une idée, plus précisément pour lui communiquer une règle de droit. L'interprétation d'une loi ou d'un règlement consistera, en partant du texte, à reconstituer l'idée que son auteur a voulu transmettre, la règle qu'il a voulu décréter.

#### *L'interprétation a pour objectif la découverte de l'intention du législateur*

15. Puisque l'interprétation se comprend dans un cadre communicationnel, l'objectif de l'interprétation, c'est la recherche de l'intention de l'auteur du message, du législateur<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Cette théorie étant d'abord une théorie normative, elle prétend moins expliquer comment les choses se passent en réalité que prescrire comment elles devraient se passer, en tout cas au plan de l'argumentation. Bien des juristes, tout en se conformant dans leur discours de plaideur, de conseiller juridique, de juge ou d'auteur de doctrine, au modèle fourni par la théorie officielle, reconnaîtront que cette théorie officielle et orthodoxe présente une vision partielle et déformée, sinon caricaturale, de la réalité de l'interprétation telle qu'eux-mêmes la conçoivent.

<sup>7</sup> « La tâche des tribunaux à qui l'on demande d'interpréter une loi consiste à rechercher l'intention du législateur. » : R. c. *Multiform Manufacturing Co.*, [1990] 2 R.C.S. 624, 630 (j. Lamer); « découvrir la véritable intention du Parlement [...] est l'objet principal de l'interprétation des lois. » : R. c. *Ali*, [1980] 1 R.C.S. 221, 235 (j. Pratte)). D'ailleurs, si l'on en croit un auteur, « l'intention du législateur [...] constitue la base

130. Le Parlement, en rédigeant ses lois de façon très détaillée, invitait en quelque sorte les tribunaux à limiter leur rôle à l'étude minutieuse du texte légal. Les tribunaux, en interprétant les lois de façon restrictive et littérale, obligeaient le législateur à tout prévoir et à tout préciser. Ainsi est-on entré, au XVIII<sup>e</sup> siècle, dans un cercle vicieux dont le droit statutaire commence à peine à s'extirper<sup>116</sup>.

131. Aujourd'hui, certains motifs donnent lieu d'espérer que ce qu'un auteur<sup>117</sup> a appelé l'état de guerre qui a régné entre le législateur et le juge va céder la place à une collaboration des pouvoirs législatif et judiciaire. Depuis longtemps, le législateur réclame des tribunaux qu'ils donnent à ses lois une interprétation large et libérale, soucieuse de leur faire réaliser leur objet. Effectivement, la règle de l'interprétation littérale (*Plain Meaning Rule*) est aujourd'hui généralement discréditée et la méthode téléologique gagne la faveur d'un nombre de plus en plus grand de juges. Les nombreux principes justifiant l'interprétation restrictive d'une foule de lois (lois pénales, lois fiscales, lois qui dérogent à la common law, lois qui limitent la liberté ou le libre usage de la propriété, etc.) sont relégués au second plan au profit d'une recherche loyale de l'intention législative.

### SECTION 3 : LES FONCTIONS DES PRINCIPES D'INTERPRÉTATION DES LOIS

132. Les principes d'interprétation des lois exercent deux fonctions principales dans la vie juridique<sup>118</sup>. D'une part, ils forment une méthode de découverte (une heuristique) du sens et de la portée « véritables », « corrects » d'un texte législatif. D'autre part, ils se présentent comme une méthode d'argumentation (une rhétorique) des solutions données aux problèmes d'interprétation des lois.

133. Un exemple tiré du quotidien des juristes permet de mieux comprendre la nature de ces fonctions. Un conseiller juridique, saisi par un client d'un problème d'interprétation, va étudier ce problème à la lumière de l'ensemble des principes admis par les tribunaux afin de découvrir le

<sup>116</sup> Sur ce sujet : A.-F. BISSON, « L'interaction des techniques de rédaction et des techniques d'interprétation des lois », (1980) 21 *C. de D.* 511.

<sup>117</sup> Rupert CROSS, *Statutory Interpretation*, 2<sup>e</sup> éd. par John Bell et George Engle, Londres, Butterworths, 1987, p. 112.

<sup>118</sup> Nous reprenons ici les idées déjà exposées dans le texte suivant : Pierre-André CÔTÉ, « Les règles d'interprétation des lois : des guides et des arguments », (1978) 13 *R.J.T.* 275. Sur la nature et les fonctions des directives d'interprétation, on verra aussi F. OST et M. van de KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit – Les directives d'interprétation en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 25-34.

déterminé par la pensée de ses auteurs. Le lecteur, l'interprète contribue aussi à la construction du sens et si cette construction est « raisonnable », elle est donc d'une certaine façon « vraie » et cela peut être un motif valable de ne pas la remettre en question.

### Sous-section 2 : La montée de l'interprétation contextuelle

157. L'interprétation de la loi exige la prise en considération d'une série de facteurs qui font l'objet d'une pondération en vue d'arriver au vrai sens ou au meilleur sens d'un texte. Dans l'histoire, la gamme de ces facteurs s'est tantôt étendue et tantôt restreinte. La période récente est marquée par une extension de la gamme des facteurs qu'il est non seulement possible, mais aussi recommandé de prendre en compte dans l'interprétation.

158. Cette extension est associée à la montée de l'interprétation contextuelle, qui est de plus en plus favorisée par la doctrine et par la jurisprudence. On reconnaît aujourd'hui que le sens des mots ne peut pas être déterminé en dissociation du contexte. La règle du sens clair des textes, la *Plain Meaning Rule*, qui voulait restreindre l'interprète à la considération du seul sens littéral du texte lorsqu'il est clair est maintenant, on peut le dire, tombée en discrédit.

159. Aucun texte n'est plus représentatif de ce mouvement d'élargissement des sources d'interprétation et n'a plus contribué à le promouvoir que le passage suivant, extrait de la deuxième édition du traité d'Elmer A. Driedger, et connu sous l'appellation de « principe moderne d'interprétation » :

« Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. »<sup>132</sup>

160. Cet extrait a été cité pas moins de 59 fois à la Cour suprême du Canada entre 1984 et le début de 2006<sup>133</sup>. Il a été présenté par celle-ci comme l'expression de LA méthode à suivre dans l'interprétation des lois au Canada. La formule de Driedger peut difficilement prétendre expri-

<sup>132</sup> Elmer A. DRIEDGER, *The Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1983, p. 87, traduction tirée de *Castillo c. Castillo*, [2005] 3 R.C.S. 870, par. 22.

<sup>133</sup> S. BEAULAC et P.-A. CÔTÉ, « Driedger's "Modern Principle" at the Supreme Court of Canada : Interpretation, Justification, Legitimization », (2006) 40 *R.J.T.* 131, 136.

mer, à elle seule, tous les principaux éléments de la méthode d'interprétation que devraient suivre les juristes canadiens<sup>134</sup>. Néanmoins, il faut reconnaître qu'elle a fortement contribué à faire sauter le verrou que constituait la *Plain Meaning Rule* et à promouvoir une méthode d'interprétation contextuelle, faisant appel à une gamme étendue de facteurs et ouverte notamment à la prise en compte des objectifs des dispositions et des lois interprétées.

161. S'inscrivant dans le mouvement favorable à l'interprétation contextuelle, l'abandon progressif de la règle qui interdisait le recours aux travaux préparatoires a révolutionné le travail des juristes en matière d'interprétation<sup>135</sup>. Il n'y a pas aujourd'hui de plaideur prudent qui ne vérifie si les débats entourant l'adoption d'une loi ne contiendraient pas des éléments susceptibles d'éclairer le sens et les tribunaux sont quotidiennement en contact avec la relation des débats en chambre ou les discussions en comité ou commission parlementaire.

162. Aujourd'hui, on peut affirmer que tout élément pertinent à l'établissement du sens de la loi peut être pris en considération. Les diverses règles qui rendaient inadmissibles certains de ces éléments ont été abandonnées. La principale question qui subsiste, et qui n'admet pas de réponse générale, c'est celle de savoir quel poids, quelle autorité, quelle valeur l'interprète doit attribuer aux divers facteurs dont il peut et même dont il doit tenir compte.

### Sous-section 3 : Le recul de l'interprétation stricte ou restrictive

163. Si l'on a pu écrire qu'à une certaine époque régnait, en matière d'interprétation législative, un état de guerre entre les tribunaux et le Parlement<sup>136</sup>, on peut aujourd'hui affirmer que les quatre dernières décennies ont été le témoin d'une spectaculaire réconciliation. Alors qu'il n'y a pas si longtemps, peu de lois échappaient à l'application de principes prônant l'interprétation stricte (c'est-à-dire non extensive) et même restrictive, ces principes ont perdu une part de leur influence et l'interprétation large et libérale des lois a eu tendance à se généraliser.

---

<sup>134</sup> *Id.*, p. 166 et suiv.

<sup>135</sup> *Infra*, p. 501 et suiv.

<sup>136</sup> R. CROSS, *Statutory Interpretation*, 2<sup>e</sup> éd. par John Bell et George Engle, Londres, Butterworths, 1987, p. 112.

1007. Dans l'affaire *Pharmascience Inc. c. Binet*, par exemple, le juge LeBel de la Cour suprême du Canada rappelait les limites des dictionnaires et l'importance du contexte global :

« Il faut toutefois admettre que l'interprétation textuelle connaît des limites. Devant notre Cour, les parties ont présenté de nombreuses définitions du terme "on" tirées de dictionnaires, grammaires ou autres sources encyclopédiques et d'innombrables exemples de lois dans lesquelles le législateur utilisait une formulation similaire ou différente pour signifier l'assujettissement de toute personne ou d'un groupe spécifique d'individus. C'est pourquoi notre Cour considère désormais que, même en présence d'un texte en apparence clair et concluant, il importe néanmoins d'examiner le contexte global dans lequel s'inscrit la disposition sous étude [...]. »<sup>71</sup>

1008. Cela expliquerait en bonne partie pourquoi les tribunaux expriment parfois la réserve qu'il ne faut pas « [TRADUCTION] se fier indûment sur les définitions du dictionnaire »<sup>72</sup>.

1009. La directive qui renvoie au sens courant des mots comporte implicitement certains aspects négatifs : 1) il ne faut pas donner à un mot un sens que l'usage courant ne lui permet pas d'avoir ; 2) il ne faut pas retenir le sens que les mots peuvent avoir dans le langage technique ou scientifique.

1010. Felix Frankfurter a écrit : « Si les tribunaux ne se limitent plus au texte, ils sont encore limités par le texte. »<sup>73</sup> On reconnaît au texte de la loi deux fonctions principales : il permet de découvrir l'objet général de la communication législative et il restreint la gamme des sens que l'interprète peut donner à cette communication<sup>74</sup>. La grande plasticité du lan-

<sup>71</sup> *Pharmascience Inc. c. Binet*, [2006] 2 R.C.S. 513, par. 32.

<sup>72</sup> *Municipal Parking Corp. c. Toronto (City)*, (2007) 286 D.L.R. (4th) 343, par. 41 (C.A. Ont.). Voir aussi : *Mission City Holdings Ltd. c. Jim Pattison Industries Ltd.*, (2000) 74 B.C.L.R. (3d) 351 (C.A.).

<sup>73</sup> Felix FRANKFURTER, « [TRADUCTION] Some Reflexions on the Reading of Statutes », (1947) 47 *Col. L.Rev.* 527, 543. Pour une illustration, voir la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *1390957 Ontario Limited c. Acchione*, (2002) 209 D.L.R. (4th) 248, par. 15 (C.A. Ont.) : « There is no mystery to the ordinary meaning of the word "before". To adopt the interpretation favoured by the respondent would require the court to ignore the word or interpret it as bearing its ordinary meaning and its antonym. In other words, the court would have to interpret "before" as meaning "before or after". The provision cannot fairly bear such an interpretation ».

<sup>74</sup> R. DICKERSON, *The Interpretation and Application of Statutes*, Boston, Toronto, Little, Brown & Co., 1975, p. 63 ; H. jr. HART et A. SACKS, *The Legal Process: Basic*

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.