La présomption de validité
p. 468-471

INTERPRÉTATION DES LOIS

3e édition

© 1999

Pierre-André Côté
Professeur titulaire à la
Faculté de droit
de l'Université de Montréal

Les Éditions Thémis

des dernières années, toutefois, ces exemples se sont multipliés, autre indice de la mondialisation des relations juridiques qui marque notre époque et à laquelle répond la montée du droit international[294].

Il faut noter, en terminant, que le principe d'interprétation conforme au droit international s'applique non seulement à l'égard de traités internationaux proprement dits, mais qu'on pourrait aussi l'invoquer à l'égard d'accords de caractère analogue comme, par exemple, des traités avec les Indiens[295] ou des ententes fiscales fédérales-provinciales mises en oeuvre par règlement[296].

Paragraphe 2 : La présomption de validité

En vertu du principe de l'effet utile, il faut entendre un texte législatif dans le sens qui lui donnera quelque effet plutôt que dans celui où il n'en aurait aucun. L'une des applications de ce principe, c'est qu'il faut, entre deux interprétations possibles d'un texte, préférer celle qui permet d'en affirmer la validité à celle qui le rendrait invalide et donc sans effet[297].

---

294 *National Corn Growers Assn.* c. *Canada (Tribunal des importations)*, précité, note 290; *P.G. du Canada* c. *Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *Thomson* c. *Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551; *Pushpanathan* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982. On lira aussi avec intérêt l'arrêt de la Chambre des Lords dans *Litster* c. *Forth Dry Dock & Engineering Ltd.*, [1989] 1 All E.R. 1134 (H.L.). Dans cette affaire, le tribunal a passé outre à ce qu'il reconnaissait être le sens manifeste (*plain*) des mots employés dans un règlement afin de rendre les règles du droit national compatibles avec des directives de la C.E.E.

295 *R.* c. *Smith*, précité, note 46.

296 C'est l'opinion qu'a exprimée le juge Pigeon dans *Rio Algom Mines Ltd.* c. *Ministre du Revenu National*, [1970] R.C.S. 511, 529. Le juge Pigeon a cependant souligné qu'il n'entendait pas exprimer là une opinion ferme.

297 C'est la règle suggérée par la maxime « *ut res magis valeat quam pereat* » (par exemple : *Hirsch* c. *Protestant Board of School Commissioners of Montreal*, précité, note 17, 268, modifié par [1928] A.C. 200) ou « *potius valeat quam pereat* » (par exemple : *Steinberg's Ltd.* c. *Comité paritaire de l'alimentation au détail*, précité, note 73, 987).

C'est le juge Cartwright, dans *McKay* c. *La Reine*, qui a donné la formulation aujourd'hui la plus souvent citée de ce principe :

> « [S]i une disposition législative, adoptée par le Parlement, par une législature ou par un organisme subordonné auquel un pouvoir législatif est délégué, peut être interprétée de façon que son application se limite aux questions relevant de l'organisme qui l'a adoptée, il faut interpréter la disposition en conséquence. »[298]

Ce principe, qui a été développé dans le contexte du partage des compétences entre l'État fédéral et les États provinciaux, s'applique également en cas de conflit apparent entre une loi et la *Charte canadienne des droits et libertés*[299]. Dans *Slaight Communications Inc.* c. *Davidson*, le juge Lamer écrit :

> « [Q]uoique cette Cour ne doive pas ajouter ou retrancher un élément à une disposition législative de façon à la rendre conforme à la Charte, elle ne doit pas par ailleurs interpréter une disposition législative, susceptible de plus d'une interprétation, de façon à la rendre incompatible avec la Charte et, de ce fait, inopérante. »[300]

Toutefois, une loi attentatoire aux droits et libertés garantis par la Charte n'est pas nécessairement pour autant invalide, car l'atteinte peut être justifiée dans le cadre de l'article 1er de la Charte ou, éventuellement, rendue efficace par une disposition de dérogation autorisée par l'article 33. Comme certains juges de la Cour suprême l'ont souligné[301], la présomption de conformité avec la Charte devrait donc s'appliquer en ayant ces considérations à l'esprit.

---

298 *McKay* c. *La Reine*, [1965] R.C.S. 798, 803. Traduction tirée de *R.* c. *Sommerville*, précité, note 7. Dans *Batary* c. *A.G. for Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465, le juge Cartwright a déclaré (à la p. 477) : « Il ne faut pas, sans motifs sérieux, prêter à la législature l'intention de légiférer au-delà de ses compétences [...] » (traduction).

299 À ce sujet, voir : Danielle PINARD, « Le principe d'interprétation issu de la présomption de constitutionnalité et la *Charte canadienne des droits et libertés* », (1989-90) 35 *R.D. McGill* 305 et Andrew S. BUTLER, « A Presumption of Statutory Conformity with the *Charter* », (1993-94) 19 *Queen's L.J.* 209.

300 *Slaight Communications Inc.* c. *Davidson*, précité, note 46. Voir également : *R.* c. *Thompson*, [1990] 2 R.C.S. 1111, 1158; *Symes* c. *Canada*, [1993] 4 R.C.S. 695, 751 et 752; *Ontario* c. *Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1051.

301 *Symes* c. *Canada*, précité, note 295, 752 (j. Iacobbucci); *Willick* c. *Willick*, [1994] 3 R.C.S. 670, 679 et 680 (j. Sopinka).

L'interprétation conciliatrice comme technique visant à déterminer l'intention probable du législateur historique doit être distinguée de certaines techniques, abusivement désignées en français par le terme « interprétation », qui ont pour but de corriger, par une véritable réécriture, une règle dont on reconnaît le caractère inconstitutionnel. Ainsi, le plus souvent, la technique de l'« interprétation atténuée » (*reading down*) ou de l'« interprétation large » (*reading up*) ne relèvent pas véritablement de l'interprétation, car on ne se soucie pas vraiment de reconstituer la volonté du législateur[302]. Il s'agit plutôt d'une technique permettant au juge de reconfigurer la règle de droit de manière à en limiter la portée pour éviter de la déclarer invalide en totalité.

La présomption de validité s'applique aussi bien à l'interprétation des lois au regard de la Constitution[303] qu'à celle des règlements au regard des lois habilitantes et des règles de common law relatives à l'excès de pouvoir[304]. Un règlement devrait également s'interpréter en présumant que son auteur n'a pas entendu édicter des règles incompatibles avec celles que contient une loi autre que la loi habili-

---

302 Ayant choisi de donner une « interprétation atténuée » à une disposition de la *Loi sur les chemins de fer* (il s'agissait du paragraphe 342(1) établissant une prescription) de façon à limiter sa portée à une matière relevant de la compétence législative du Parlement fédéral, la Cour suprême s'exprime ainsi : « Il se peut que le Parlement n'ait pas eu l'intention de restreindre la disposition sur la prescription aux causes d'action que la loi créait spécifiquement, mais il est possible de donner au par. 341(2) ce sens restreint ». *Clark* c. *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, 710. Ce passage montre bien que l'« interprétation atténuée » n'est pas à proprement parler une interprétation, car elle se justifie sans référence avec la pensée de l'auteur du texte. Il s'agit moins d'une interprétation que d'une mesure corrective de la loi.

303 Par exemple : *Registrar of Motor Vehicles* c. *Canadian American Transfer Ltd.*, [1972] R.C.S. 811, 817 (j. Spence); *R.* c. *Sommerville*, précité, note 7, 393 (j. Martland); *United Association of Journeymen* c. *Administrator* [...], (1981) 34 N.R. 242 (C.A.F.).

304 Par exemple : *Bélanger* c. *The King*, (1916) 54 R.C.S. 265, 276 (j. Duff) et 280 (j. Anglin); *Steinberg's Ltd.* c. *Comité paritaire de l'alimentation au détail*, précité, note 73, 975 (j. Martland); *James Doyle (sr.) & Sons* c. *Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [1992] 3 C.F. 128.

tante, car de telles règles sont nulles, en l'absence d'habilitation expresse[305].

La présomption de validité ne peut s'appliquer que si le texte est suffisamment malléable pour se prêter à une interprétation qui le concilierait avec les lois habilitantes ou les règles d'*ultra vires*. Il faut qu'il y ait matière à interprétation :

> « [L]a règle énoncée dans *McKay* c. *La Reine* n'est pas qu'il faut coûte que coûte interpréter un texte législatif de façon à éviter qu'il soit invalide pour excès de pouvoir, mais bien qu'entre deux interprétations possibles, il faut choisir celle qui évite l'invalidité. »[306]

Sur la question de savoir si un texte est ou non susceptible d'être interprété de manière à éviter le conflit avec la Constitution, les arrêts montrent que des divergences d'opinion peuvent surgir[307]. Ce n'est pas sans raison que le juge Sopinka a mis les juges en garde contre une démarche qui, au nom de la présomption de constitutionnalité, risque de l'amener à « se lancer dans une analyse artificielle qui prête au législateur une intention qu'il n'a jamais eue »[308].

Une loi provinciale inconciliable avec une loi fédérale serait non pas invalide, mais inopérante. Le principe de l'effet utile voudrait cependant que l'on prête au législateur l'intention non seulement de ne pas adopter des lois invalides, mais également de n'en pas édicter qui soient sans effet en raison d'un conflit avec une loi fédérale. On

---

305 *Friends of the Oldman River Society* c. *Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 38. Bien que la loi et les règlements qui s'en autorisent ne soient pas édictés par les mêmes institutions, bien que ces textes ne soient généralement pas adoptés au même moment et bien qu'il n'y ait pas de motif d'inférer une volonté du législateur de respecter les règles énoncées dans un règlement, il peut être justifié, dans certains cas précis, d'interpréter la loi en tenant compte de la teneur du règlement pris en vertu de ses dispositions : *Hickman Motors Ltd.* c. *Canada*, [1997] 2 R.C.S. 336, 356; *Ontario Hydro* c. *Canada*, [1997] 3 C.F. 565, 574 (C.A.).

306 *Steinberg's Ltd.* c. *Comité paritaire de l'alimentation au détail*, précité, note 73, 983 (j. Pigeon). Voir aussi : *Poirier* c. *Borduas*, [1982] C.A. 22, 24.

307 À ce sujet, outre l'arrêt *Steinberg*, cité à la note 73, on verra *R.* c. *Sommerville*, précité, note 7.

308 *Osborne* c. *Canada (Conseil du trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 70, 105.

peut donc parler d'une présomption de « validité opérationnelle » dans le cas des lois provinciales[309].

En terminant, il faut noter que, dans l'interprétation des règlements, on présume non seulement qu'ils respectent les limites fixées par la loi habilitante, mais également qu'il y a cohérence, au point vue de la forme, entre loi et règlement. Un terme employé dans un règlement doit, à moins d'indication contraire, être entendu dans le même sens que celui qu'il a dans la loi habilitante[310]. Ce principe est consacré, pour ce qui est du droit fédéral, à l'article 16 de la *Loi d'interprétation*[311].

Paragraphe 3 : La conformité aux lois fondamentales

Certains textes législatifs, bien que ne faisant pas partie de la Constitution au sens formel, n'en ont pas moins été placés, par le législateur ou par le juge[312], au-dessus de l'ensemble des autres textes législatifs. Parmi ceux-ci, il faut signaler, en droit fédéral, la *Déclaration canadienne des droits* (L.R.C. (1985), App. III), et en droit québécois, la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12).

Tous les textes législatifs fédéraux et provinciaux doivent s'interpréter de manière à se concilier avec ces lois fondamentales (Déclaration, art. 2; Charte, art. 53). De plus, la Déclaration (art. 2) rend inopérante une loi du Canada qui lui serait contraire et qui ne mentionnerait pas qu'elle s'applique nonobstant la Déclaration[313] ,

---

309 « La présomption que les lois provinciales entendent éviter d'entrer en conflit avec les lois fédérales est bien établie. » *Dauphin Plains Credit Union Ltd.* c. *Xyloid Industries Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 1182, 1193 (j. Pigeon).

310 *R.* c. *Compagnie immobilière B.C.N. Ltée*, précité, note 10, 876 (j. Pratte). Pour un cas d'exception, voir : *R.* c. *Royka*, (1980) 52 C.C.C. (2d) 368 (Ont.C.A.).

311 *Francis* c. *Conseil canadien des relations de travail*, [1981] 1 C.F. 225 (C.A.).

312 Même en l'absence d'une disposition qui établit sa prééminence, une charte des droits prévaut sur les autres lois : *Winnipeg School Division N° 1* c. *Craton*, précité, note 248.

313 *R.* c. *Drybones*, [1970] R.C.S. 282.

tandis que la Charte (a. 52) énonce la même règle à l'égard des lois incompatibles avec ses articles 1 à 38.

En droit québécois, on peut mentionner également, à titre de loi fondamentale, la *Charte de la langue française* (L.R.Q., c. C-11). Le législateur québécois, à l'article 40 de la *Loi d'interprétation*, a édicté que « [l]es lois doivent s'interpréter, en cas de doute, de manière à ne pas restreindre le statut du français ». Comme le statut du français est en grande partie fixé par la *Charte de la langue française*, cette loi est ainsi appelée à servir de guide pour l'interprétation de toutes les autres lois.