

EYB2009THM227

Interprétation des lois, 4e édition, 2009

Pierre-André CÔTÉ avec la collaboration de Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT
La cohérence des lois entre elles

Indexation

Interprétation des lois ; méthodes ; méthode systématique et logique ; principes d'interprétation ; principe de la cohérence de la loi ; conflit de lois

TABLE DES MATIÈRES

Sous-section 1 : L'interprétation systématique des lois connexes (*in pari materia*)

Sous-section 2 : Les lois fédérales et le droit privé provincial

Sous-section 3 : L'harmonisation des lois entre elles et la solution des conflits

Paragraphe 1 : La notion de conflit de règles

Paragraphe 2 : La conciliation des règles

Paragraphe 3 : La hiérarchisation des règles

Sous-paragraphe 1 : La solution du conflit par le recours à la volonté expresse du législateur

Sous-paragraphe 2 : La solution du conflit par le recours à la volonté tacite du législateur

Paragraphe 4 : Les conflits de règlements

1269. On suppose qu'il règne, entre les divers textes législatifs adoptés par une même autorité, la même harmonie que celle que l'on trouve entre les divers éléments d'une loi : l'ensemble des lois est censé former un tout cohérent¹⁹⁰. L'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies¹⁹¹.

1270. Plus concrètement, la présomption de cohérence des lois entre elles se manifeste avec d'autant plus d'intensité que les lois en question portent sur la même matière, sont « *in pari materia* », comme on a l'habitude de dire. D'autre part, il peut apparaître certains conflits entre différentes lois, conflits que l'interprète devra résoudre de manière à rétablir l'harmonie.

Sous-section 1 : L'interprétation systématique des lois connexes (*in pari materia*)

1271. Le législateur est censé maintenir, dans l'ensemble des lois qu'il adopte sur un sujet donné, une cohérence à la fois dans la formulation des textes et dans les politiques que ces textes mettent en oeuvre :

« [traduction] Lorsqu'il se trouve différentes lois dans une même matière, il faut les considérer et les interpréter ensemble, comme un système, comme s'expliquant l'une par l'autre, même si elles

remontent à des époques différentes, même si certaines ont expiré, même si elles ne renvoient pas les unes aux autres. »¹⁹²

1272. La justification première de ce principe, c'est que l'on suppose que, lorsque l'auteur d'une loi élabore celle-ci, il tient compte des lois qui sont alors en vigueur, spécialement de celles qui portent sur la même matière, et qu'il façonne la nouvelle loi de manière à ce qu'elle s'intègre convenablement dans le droit existant à la fois au point de vue de la forme et au point de vue du fond. Cette justification du principe fonde le recours aux lois connexes antérieures à celle interprétée, lois qui forment l'environnement légal dans lequel vient s'insérer la loi nouvelle et qui peuvent servir à en préciser le sens.

1273. Qu'en est-il, cependant, des lois connexes postérieures ? Il semble qu'en cas d'ambiguïté réelle dans une loi, on puisse invoquer le contenu¹⁹³ ou la forme¹⁹⁴ de lois connexes postérieures¹⁹⁵. Les lois étant toutes l'oeuvre d'un même auteur, on supposera qu'il y a une certaine uniformité dans l'expression et une certaine constance dans les politiques, abstraction faite du moment de l'adoption, si bien qu'on pourra s'autoriser d'une loi postérieure pour inférer soit le sens des mots dans une loi antérieure, soit la politique qu'une telle loi poursuit. Le recours à la loi connexe postérieure peut également se justifier en considérant celle-ci comme une interprétation législative de la loi antérieure¹⁹⁶. On peut enfin fonder la prise en compte des lois subséquentes sur le souci de cohérence de la législation qui doit guider l'interprète : ayant à choisir entre deux façons différentes de construire une règle à partir d'un texte, l'interprète devrait toujours favoriser l'interprétation qui assure l'harmonie entre les divers éléments du système juridique plutôt que celle qui entraîne des antinomies ou des incohérences, cela indépendamment de l'époque à laquelle un élément donné a été introduit dans le système.

1274. Les raisons ici évoquées pour fonder le principe du recours aux lois connexes devraient amener à en exclure l'application lorsque des lois sur le même sujet sont l'oeuvre d'autorités différentes. En particulier, la présomption de cohérence ne joue pas entre lois fédérales et lois provinciales sur le même sujet¹⁹⁷, ou, à tout le moins, elle ne s'appliquerait pas avec la même intensité ni tout à fait pour les mêmes raisons. Comme c'est la communauté d'origine de deux lois qui rend ordinairement leur lecture conjointe éclairante, c'est d'abord aux lois connexes adoptées par le même législateur qu'il faut se reporter.

1275. Cependant, on ne peut, d'une part, attribuer à un législateur provincial l'intention de contredire les lois du Parlement fédéral. Une loi fédérale qui serait contraire à une loi provinciale valide rendrait celle-ci inopérante : en vertu des principes généraux d'interprétation, un tel résultat ne doit pas être favorisé si bien qu'une loi provinciale devra être examinée avec les lois fédérales qui seraient susceptibles, en cas de conflit, de la rendre inopérante. D'autre part, on peut également supposer que le législateur connaissait le droit existant au moment où il a édicté une loi. Ce droit est constitué de la législation aussi bien provinciale que fédérale. Comment alors ignorer totalement les lois connexes ou analogues, même adoptées par une autre législature ? Si, par exemple, une province légifère pour la première fois sur une matière qui, depuis longtemps, fait l'objet de lois fédérales, ne peut-on pas raisonnablement supposer, en l'absence d'indication contraire expresse ou implicite, que le législateur provincial emploie les termes dans le même sens que celui que leur donne la législation fédérale¹⁹⁸ ?

1276. En résumé donc, la présomption de cohérence entre lois connexes vaut surtout pour les lois émanant d'un même législateur. Elle s'appliquerait néanmoins entre lois issues de deux législateurs différents dans la mesure où il serait possible d'inférer des circonstances une volonté d'un des auteurs d'imiter la forme ou de tenir compte de la substance de l'autre législation¹⁹⁹.

1277. On peut aussi constater que la jurisprudence a parfois recours, pour interpréter les textes législatifs, à des textes analogues adoptés par d'autres législateurs. Cet exercice, qui tient du droit comparé, a souvent pour objet, au Canada, des textes analogues édictés par différents législateurs provinciaux²⁰⁰. On reviendra plus loin sur l'argument tiré du droit comparé²⁰¹, car il ne relève pas véritablement d'un souci de cohérence à l'intérieur d'un système juridique. Il s'agit en fait plutôt d'une argumentation par l'exemple que l'on peut rapprocher, à certains points de vue, des arguments d'autorité.

1278. En pratique, on a recours aux lois connexes ou analogues soit pour en inférer le sens d'un terme, soit pour mieux préciser l'objet d'une loi. De même qu'on présume que règne dans une loi une certaine uniformité dans l'expression, on fait aussi l'hypothèse que le législateur maintient cette uniformité dans l'ensemble des lois sur une matière donnée. Le même terme est censé avoir le même sens dans toutes les lois connexes. Par exemple, le sens du terme « congédiement » que l'on trouve dans la *Loi de la fonction publique* a pu être inféré du sens de ce même terme dans le *Code du travail*²⁰², ou encore on a pu faire appel au *Code de la route* pour arrêter le sens du terme « automobile » utilisé dans la *Loi d'indemnisation des victimes d'accident d'automobile*²⁰³. La *Loi d'interprétation fédérale* (art. 15(2)b)) consacre d'ailleurs ce principe à l'égard des définitions données dans un texte législatif : elles valent en principe pour tous les textes portant sur un domaine identique.

1279. Il faut toutefois utiliser cette présomption avec prudence : ce n'est qu'un guide destiné à faire apparaître l'intention du législateur. Il se peut bien que le texte même d'une loi connexe s'oppose tout à fait à l'importation d'une définition prise dans une autre loi²⁰⁴. En outre, le sens d'un mot étant largement tributaire de son contexte, il peut être très dangereux de passer d'une loi à une autre sans faire les adaptations au sens des mots que peut exiger un changement de contexte :

« [traduction] Il ne fait pas de doute que, en vue de déterminer le sens d'un terme donné dans une loi, on peut prendre en considération l'emploi de ce terme dans d'autres lois, surtout dans le cas de lois portant sur la même matière, mais il est tout à fait faux de supposer qu'on puisse, parce que deux lois portent sur la même matière, transférer une définition en bloc d'une loi à l'autre. »²⁰⁵

1280. Pour cette raison, un tribunal pourra même refuser de prendre en considération l'interprétation d'un terme donnée par la jurisprudence à propos d'autres lois²⁰⁶.

1281. Il convient de signaler qu'en droit canadien il faut tenir compte, dans l'interprétation des lois, de certains textes qui, en raison de leur caractère très général, sont en quelque sorte « connexes » à un grand nombre de lois. Nous songeons en particulier au Code civil ou au *Code criminel*. On peut supposer que lorsque le législateur fait usage d'un terme auquel l'un de ces textes fondamentaux donne un sens bien précis, le terme doit être entendu, en principe, dans ce sens²⁰⁷. On constate effectivement que les tribunaux se réfèrent bien volontiers à ces textes pour établir le sens des termes employés dans des lois particulières. Il est évidemment possible, toutefois, que le sens donné à un terme dans le droit commun ne soit pas celui qui convienne dans le contexte d'une loi particulière donnée²⁰⁸.

1282. La formulation d'une loi connexe peut aussi être invoquée pour servir de fondement à un raisonnement *a contrario* : une rédaction différente dans des lois concernant le même sujet peut faire présumer une différence de sens. Par exemple, dans l'affaire *Carrières c. Richer*²⁰⁹, où il s'agissait des conditions fixées pour remplir les fonctions de syndic, la Cour opposa la rédaction de la *Loi de l'instruction publique* à propos des syndics (« savoir lire et écrire ») à celle du *Code municipal* à propos des conseillers municipaux (« savoir lire et écrire couramment ») pour conclure que la première loi

n'exigeait pas des syndics qu'ils sachent lire et écrire avec facilité. Dans *R. c. Kussner*²¹⁰, la mention, dans une loi connexe, du fait que celle-ci liait la Couronne a servi de fondement à la conclusion que la loi examinée ne la liait pas.

1283. La présomption de cohérence et d'harmonie entre lois connexes ne s'applique pas uniquement à leur forme : elles sont aussi réputées refléter la volonté d'un législateur logique qui, à l'intérieur de l'ensemble des lois sur une même matière, est censé procéder systématiquement, c'est-à-dire sans contradiction, et donner à des problèmes semblables des solutions semblables. Dans l'affaire *Euro-Excellence Inc. c. Kraft Canada Inc.*²¹¹, par exemple, le juge Bastarache a souligné qu'il fallait aborder la *Loi sur le droit d'auteur*²¹², en autant que faire ce peut, de façon à éviter que son interprétation soit incompatible avec la *Loi sur les marques de commerce*²¹³, ces deux lois étant *in pari materia*.

1284. Une loi connexe peut être utile pour préciser le champ d'application d'un texte. Par exemple, on a jugé²¹⁴ que la *Loi d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile* devait s'interpréter comme ne s'appliquant pas à des dommages subis en raison d'un acte criminel perpétré au moyen d'une automobile, en l'occurrence, des voies de fait. Le juge estima que, ce type de dommage étant couvert par la *Loi d'indemnisation des victimes d'actes criminels*, il ne pouvait l'être aussi en vertu de la loi déjà citée.

1285. En outre, dans l'affaire *Harvard College c. Canada (Commissaire aux Brevets)*²¹⁵, la Cour suprême du Canada devait décider de la brevetabilité de souris génétiquement modifiées, utilisées à des fins de recherche sur le cancer. Le débat portait sur le terme « invention », défini à l'article 2 de la *Loi sur les brevets*²¹⁶, afin de savoir s'il pouvait être interprété pour inclure des « formes de vie supérieures ». Dans ses motifs pour la majorité, le juge Bastarache donne de l'importance à une loi connexe, à savoir la *Loi sur la protection des obtentions végétales*²¹⁷, qui vise les formes de vie supérieures végétales, c'est-à-dire les plantes dites hybrides. L'existence même de cette loi *in pari materia*, sur les plantes génétiquement modifiées, a été vue comme un élément supplémentaire démontrant que le législateur fédéral ne considère pas que les formes de vie supérieures, tant végétales qu'animales, tombent sous le coup de la *Loi sur les brevets*²¹⁸.

1286. On présumera aussi que le même problème reçoit la même solution dans toutes les lois qui en traitent. Dans l'arrêt *Municipalité du canton de Goulbourn c. Municipalité d'Ottawa-Carleton*²¹⁹, la majorité des juges de la Cour suprême a étudié des lois connexes à la loi examinée en vue de mettre en évidence la politique suivie en Ontario en matière de régionalisation municipale et de régularisation des actifs des municipalités affectées par la régionalisation²²⁰.

1287. En conclusion, il convient de souligner la nature spéciale des rapports de complémentarité qui existent entre le *Code civil du Québec* et les lois particulières. Le Code constitue le fondement des lois particulières dans les matières dont il traite, comme le rappelle la disposition préliminaire du *Code civil du Québec*. Il peut s'agir de lois édictées par le législateur québécois ou de lois fédérales touchant ces matières (il s'agit principalement, mais non exclusivement, de matières de droit privé) et qui font appel, de façon explicite ou implicite, à des concepts, à des principes ou à des règles du droit commun²²¹. Le Code sert non seulement de réservoir conceptuel pour les lois particulières²²², mais il en constitue également le complément normatif²²³.

Sous-section 2 : Les lois fédérales et le droit privé provincial

1288. Le rapport de complémentarité entre le droit fédéral et le droit privé provincial a fait l'objet d'un

intérêt renouvelé lors de l'édiction du *Code civil du Québec*²²⁴. En 1997, le Programme d'harmonisation des lois fédérales avec les règles et principes applicables en droit privé provincial fut mis sur pied, donnant lieu, en 2001, à l'édiction de la *Loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law*²²⁵. Le Parlement modifiait ainsi la *Loi d'interprétation* fédérale en y ajoutant l'article 8.1 :

« 8.1 Le droit civil et la common law font pareillement autorité et sont tous deux sources de droit en matière de propriété et de droits civils au Canada et, s'il est nécessaire de recourir à des règles, principes ou notions appartenant au domaine de la propriété et des droits civils en vue d'assurer l'application d'un texte dans une province, il faut, sauf règle de droit s'y opposant, avoir recours aux règles, principes et notions en vigueur dans cette province au moment de l'application du texte. »²²⁶

1289. Cet article affirme, d'une part, l'égalité autorité des systèmes juridiques de droit civil et de common law et il dispose, d'autre part, que lorsque il est nécessaire de recourir à des règles ou notions de droit privé dans l'application de la législation fédérale, il faut faire appel au droit privé applicable dans les différentes provinces au moment où le texte législatif fédéral s'applique et non au moment où il a été adopté. La *Loi d'harmonisation* ajoutait également l'article 8.2 dont l'objet consiste à assurer un arrimage conceptuel entre les termes et expressions employés dans les lois fédérales et le droit privé provincial²²⁷ :

« 8.2 Sauf règle de droit s'y opposant, est entendu dans un sens compatible avec le système juridique de la province d'application le texte qui emploie à la fois des termes propres au droit civil de la province de Québec et des termes propres à la common law des autres provinces, ou qui emploie des termes qui ont un sens différent dans l'un et l'autre de ces systèmes. »

1290. Ces articles consacrent ainsi le rapport de complémentarité entre le droit fédéral et le droit privé des différentes provinces, même si leur mise en oeuvre est susceptible de porter atteinte à l'uniformité de l'application des lois fédérales d'une province à l'autre²²⁸. Par conséquent, les principes d'interprétation applicables aux lois fédérales bijuridiques diffèrent de ceux qui guident l'interprétation des autres lois bilingues *unijuridiques*. Avant d'envisager le sens commun des versions française et anglaise de la loi, l'interprète devrait appliquer les principes énoncés aux articles 8.1 et 8.2 de la *Loi d'interprétation* fédérale²²⁹ et faire appel, le cas échéant, aux notions, principes ou règles en vigueur en droit privé provincial.

Sous-section 3 : L'harmonisation des lois entre elles et la solution des conflits

1291. Le postulat de la rationalité du législateur mène à faire présumer l'absence de conflit entre les lois. Pourtant, l'abondance de la législation rend inévitable les conflits entre les règles énoncées dans divers textes législatifs, que ces conflits soient apparents seulement ou véritables²³⁰.

1292. Une précision d'ordre terminologique mérite d'être ici apportée. Lorsqu'il est question de conflits de lois, on fait normalement référence à un conflit entre deux normes énoncées dans deux textes différents. C'est bien d'antinomies dont il s'agit, c'est-à-dire d'incompatibilité entre des normes ou des règles, et non pas, à strictement parler, de conflits de textes ou de conflits entre des textes.

1293. Un conflit de textes n'implique pas nécessairement un conflit de règles. La rédaction bilingue conduit parfois à un manque de concordance entre les deux versions linguistiques, mais ces deux versions, par hypothèse, ne peuvent fonder qu'une seule règle et ne peuvent donc entraîner une

antinomie. Le fait de souligner que le conflit se situe au plan des règles et non au plan des textes permet de mieux réaliser que l'identification du conflit suppose, comme démarche préalable, que les deux textes soient interprétés en vue de construire les règles. Le diagnostic du conflit présuppose donc une interprétation, dont l'un des objectifs sera d'éviter, si c'est possible, de construire deux règles de façon à ce qu'elles entrent en conflit.

1294. Cela dit, il est souvent plus pratique et certainement plus répandu de parler de conflits entre des textes que de faire référence à des conflits entre des règles énoncées dans deux textes différents. Nous ne nous écarterons donc pas de cette façon coutumière de désigner les antinomies, mais le lecteur est prévenu qu'il ne sera question ici que de conflits de règles, et non de simples conflits de textes.

1295. Les précédents montrent que les tribunaux sont d'une extrême réticence lorsqu'il s'agit de conclure à la contradiction entre deux textes. S'il y a véritablement conflit, il devra être réglé par une hiérarchisation des textes : l'un aura priorité sur l'autre qui devra être réputé inopérant ou, selon le vocabulaire conventionnel, « tacitement abrogé ».

1296. Or, il y a une présomption forte contre l'abrogation tacite d'un texte par un autre : elle ne doit jamais être encouragée²³¹. À l'inverse, toute interprétation qui permet d'éviter les conflits de lois doit être favorisée, car on présume qu'elle a plus de chances de refléter la volonté du législateur rationnel²³².

1297. Pour analyser le processus d'harmonisation des lois entre elles et la solution des conflits, il faut d'abord considérer la notion de conflit retenue par les tribunaux, puis voir comment les conflits peuvent être soit résorbés par une interprétation qui réconcilie les textes, soit résolus par hiérarchisation des normes incompatibles. Enfin, les problèmes particuliers posés par les conflits de règlements méritent un traitement à part.

Paragraphe 1 : La notion de conflit de règles

1298. Comme on l'a indiqué, il existe une présomption à l'encontre des conflits de lois et de l'abrogation tacite d'une loi par une autre. Comme le juge Barclay l'a exprimé dans *Duval c. Le Roi* :

« [traduction] L'abrogation implicite n'est pas considérée avec faveur. Il est raisonnable de présumer que le législateur n'a pas voulu maintenir en vigueur des dispositions vraiment contradictoires ni, par contre, prendre une mesure aussi importante que l'abrogation sans en exprimer l'intention. Il ne faut pas adopter une telle interprétation à moins qu'elle ne soit inévitable. Toute interprétation raisonnable qui permet d'éviter ce résultat a de bonnes chances d'être conforme à l'intention véritable. »²³³

1299. Vu cette présomption à l'encontre du conflit de dispositions, on devine que les tribunaux favorisent une notion étroite du conflit de lois, de manière à réduire les cas d'abrogation implicite²³⁴.

1300. Selon la jurisprudence, deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu'elles s'appliquent à la même matière : il faut que l'application de l'une exclue, explicitement ou implicitement, celle de l'autre.

Deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu'elles s'appliquent à la même matière.

1301. D'après une jurisprudence constante, on ne peut conclure au conflit entre deux lois simplement parce que l'une et l'autre occupent le même champ, traitent de la même matière, s'appliquent au même objet : il est en effet possible que les deux traitements soient entièrement conciliables.

1302. Dans *Toronto Railway Co. c. Paget*²³⁵, on alléguait un conflit entre une loi régissant une

compagnie de chemin de fer et la loi générale sur les chemins de fer. La loi particulière disposait que le passager qui refuse de payer son passage était passible d'une amende. La loi générale prévoyait pour le même cas une sanction d'expulsion du train. Il était expressément prévu dans la loi générale que la loi spéciale avait priorité en cas de conflit. La Cour suprême jugea cependant qu'il n'y avait pas de conflit entre ces deux lois, c'est-à-dire que la disposition prévoyant l'amende ne pouvait pas s'interpréter comme excluant l'application de l'autre sanction, prévue dans la loi générale, soit l'expulsion. Le juge Anglin déclara :

« Il ne suffit pas, pour écarter l'application de la loi générale, qu'elle traite du même sujet d'une manière légèrement différente. Il n'y a d'incompatibilité que dans la mesure où les dispositions ne peuvent coexister. »²³⁶

1303. Dans *City of Ottawa c. Town of Eastview*²³⁷, la Cour jugea conciliables les dispositions d'une charte municipale autorisant une corporation municipale à fixer le prix de l'eau fournie à une autre et celles de la loi municipale générale conférant à l'*Ontario Municipal Board* le pouvoir de modifier le prix ainsi fixé.

1304. Dans *R. c. Williams*²³⁸, la majorité des juges considéra qu'un règlement qui prévoyait le paiement d'une amende au cas d'exportation d'or sans permis du ministre des Finances n'était pas incompatible avec un autre règlement qui prévoyait la confiscation de tout bien exporté sans un permis accordé par une commission administrative : le paiement d'une amende pour violation du règlement A n'excluait pas la confiscation du bien exporté contrairement au règlement B.

1305. Une loi qui confère à une commission scolaire le pouvoir de déterminer l'emplacement des écoles peut se concilier avec une autre qui confère à l'autorité municipale le pouvoir général de prescrire l'usage des sols²³⁹.

1306. Une loi qui prévoit l'indemnisation d'une victime d'accident du travail n'exclut pas l'application d'une autre qui concerne le recours en responsabilité civile contre l'auteur du dommage²⁴⁰. Une loi qui reconnaît aux Indiens le droit de chasser pour leur subsistance n'est pas contraire à une autre qui prescrit que l'usage des armes à feu ne doit pas mettre en danger la vie d'autrui²⁴¹.

1307. Deux lois portant sur la même matière peuvent donc se compléter plutôt que se contredire. On présumera d'ailleurs qu'elles se complètent puisqu'on évite ainsi l'abrogation tacite de l'une d'entre elles²⁴².

Deux lois sont en conflit si l'application de l'une exclut, explicitement ou implicitement, celle de l'autre.

1308. Il y a conflit entre deux lois, et éventuellement abrogation tacite de l'une d'elles, « [traduction] si et seulement si elles sont à ce point incompatibles ou contraires qu'elles ne puissent coexister »²⁴³.

1309. L'impossibilité de coexister peut être manifeste à la seule lecture des deux lois : c'est ce que nous appellerons le conflit explicite. Il se peut aussi qu'il apparaisse que la coexistence des textes, bien que matériellement possible, serait contraire à l'intention du législateur : c'est ce que nous appellerons le conflit implicite²⁴⁴.

1310. Le cas du conflit explicite ne présente guère de difficultés. Ont été jugées incompatibles : une loi décrétant l'insaisissabilité d'une pension et une autre la déclarant saisissable en partie²⁴⁵ ; une loi établissant à six mois la prescription d'un recours et une autre la fixant à trois mois²⁴⁶ ; une loi autorisant la prorogation de délais soit avant soit après leur expiration et une autre exigeant que la

prorogation soit accordée avant l'expiration²⁴⁷ ; une loi qui permet que l'irrecevabilité d'une demande soit invoquée en tout état de cause et une autre qui exige qu'elle le soit *in limine litis*²⁴⁸ ; une loi qui impose pour une infraction une amende d'au plus 100 dollars et une autre qui impose, pour la même infraction, une amende de 1000 dollars au moins²⁴⁹ ; une loi qui dénie le droit d'appel dans des circonstances où une autre l'accorde²⁵⁰.

1311. Le conflit implicite, lui, soulève plus de controverses. Rappelons qu'il s'agit du cas où il serait matériellement possible d'appliquer deux lois, mais où il y a de bonnes raisons de croire que le faire serait contraire à l'intention du législateur.

1312. Il y a conflit implicite, par exemple, si l'application cumulative de deux lois, bien que techniquement possible, mène à des conséquences tellement déraisonnables ou absurdes qu'on puisse croire que le législateur n'a pas voulu une telle application. Ainsi, on a jugé²⁵¹ que, bien que rien ne s'opposât techniquement à ce qu'une personne soit indemnisée deux fois à l'égard d'un même dommage, il était « inconcevable » que le législateur ait entendu accorder une double indemnité : il fallait donc choisir entre les deux lois²⁵².

1313. Un autre cas de conflit implicite, plus fréquent, est celui où l'une des deux dispositions en cause peut s'interpréter comme excluant implicitement l'application de toute autre. Par exemple, une législature confère à une municipalité le pouvoir de régir une activité quelconque : fabrication du pain²⁵³, commerce de lait²⁵⁴, circulation automobile²⁵⁵. Plus tard, la législature adopte une autre loi par laquelle elle édicte des mesures relatives aux mêmes matières. Peut-on voir dans cette nouvelle intervention du législateur la manifestation d'une volonté de retirer aux municipalités le pouvoir de légiférer à l'avenir sur les matières régies par la nouvelle loi provinciale ? Dans certaines affaires, on a jugé que l'adoption de la loi provinciale ne devait pas s'interpréter comme une abrogation complète du pouvoir municipal : celui-ci pouvait continuer à s'exercer à la condition toutefois de ne pas contredire la réglementation provinciale, c'est-à-dire que la municipalité pouvait être plus exigeante, mais non moins exigeante que la province²⁵⁶.

1314. On a, par contre, aussi décidé que l'intervention du législateur provincial dans un champ jusqu'alors attribué aux municipalités pouvait s'interpréter comme une abrogation totale de tout pouvoir municipal en la matière. Dans *Re Vancouver Incorporation Act*²⁵⁷, le juge Bird exprima l'avis que le pouvoir qu'avait la ville de Vancouver de contrôler la qualité du lait vendu dans ses limites avait été abrogé implicitement par l'adoption du *Milk Act* qui établissait des normes provinciales de qualité. La *Loi sur le lait* établissant un code exhaustif relatif à la qualité du lait, la ville ne pouvait plus appliquer ses règlements à ce sujet même s'ils étaient plus sévères que la réglementation provinciale.

1315. Toute la question sera donc de déterminer, selon les circonstances de chaque affaire, si l'édition d'une norme peut s'interpréter comme l'exclusion tacite de toute autre²⁵⁸. Pour décider cette question, le juge devra considérer l'objet général de la loi pour voir si le législateur avait ou non l'intention de poser une règle complète en elle-même, exhaustive ou exclusive. Les précédents montrent que les tribunaux n'hésiteront pas à conclure au conflit implicite au nom du caractère exhaustif d'une loi²⁵⁹, mais, parce qu'elle fait appel à l'intention tacite du législateur, c'est là une question au sujet de laquelle les arrêts font voir qu'il y a place pour de franches divergences d'opinion²⁶⁰.

Paragraphe 2 : La conciliation des règles

1316. Lorsque deux lois paraissent antinomiques, le juge doit résoudre la contradiction, harmoniser les deux textes²⁶¹. Deux techniques s'offrent alors à lui. Ou bien l'antinomie sera résorbée par

l'interprétation des textes de manière à les concilier, ou bien la contradiction sera résolue en établissant la prédominance d'un texte sur l'autre. La différence entre les deux techniques paraît plutôt formelle que réelle. Par exemple, c'est la même chose de déclarer, en cas de conflit entre deux textes dont l'un est général et l'autre spécial, que le général doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas aux cas couverts par le spécial ou que le spécial déroge au général. Le résultat est identique et ce sont les mêmes motifs qui inspirent la démarche dans les deux cas.

1317. Puisque l'on présume que le législateur est rationnel et qu'il ne se contredit pas, la règle est qu'en face d'un conflit apparent de deux lois, l'interprète doit s'efforcer de voir si la contradiction ne peut pas être évitée par une conciliation des textes en cause :

« Lorsque l'on se trouve en présence de deux textes législatifs qui à première vue paraissent entrer en conflit l'un avec l'autre, il faut [...] essayer de les réconcilier avant de faire prévaloir le plus récent sur le plus ancien et de lui donner l'effet d'une abrogation implicite totale ou partielle de ce dernier. »²⁶²

1318. Le plus souvent, l'interprète conciliera les textes en attribuant à chaque loi un champ d'application distinct de manière à reconnaître l'effet de chacune, mais sans contradiction entre elles. Dans *Gladysz c. Gross*²⁶³, les dispositions suivantes paraissaient en conflit : celles du *Pound District Act* qui déclarait que les dommages causés par un animal errant dans un « district de fourrière » étaient à la charge du propriétaire de l'animal et celles du *Trespass Act* qui mettait les dommages à la charge du propriétaire des biens endommagés à moins que celui-ci n'ait érigé une clôture conforme aux exigences de la loi. Pour résoudre la contradiction, le tribunal attribua à chaque loi une aire d'application distincte, le *Trespass Act* étant interprété comme ne s'appliquant pas dans les districts érigés en « *pound district* ».

1319. Dans *Ville de Pointe-Claire c. Henry Morgan & Co.*²⁶⁴, le conflit se présentait entre la *Loi des véhicules automobiles* qui prohibait l'imposition d'une taxe sur les véhicules automobiles et la *Loi sur les cités et villes* qui permettait d'imposer une taxe sur les voitures dont on se sert pour faire la livraison. Le conflit fut réglé en interprétant le mot « voiture » dans la *Loi sur les cités et villes* comme ne comprenant pas les véhicules automobiles visés par la *Loi des véhicules moteurs*²⁶⁵.

1320. Dans *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*²⁶⁶, la Cour suprême a jugé conciliables les dispositions de l'*Insurance Act* de Colombie-Britannique permettant à un assureur de mettre fin à un contrat d'assurance sur simple envoi d'un préavis et les dispositions du *Human Rights Code* de cette même province qui exigent qu'on ne prive pas une personne de services habituellement offerts au public si ce n'est pour une cause raisonnable. Ce résultat fut atteint en donnant aux dispositions de l'*Insurance Act* une portée simplement procédurale²⁶⁷.

1321. Comme il vient d'être indiqué, la conciliation n'est qu'une des méthodes employées pour résoudre les conflits. Elle est d'ailleurs relativement exceptionnelle, les tribunaux ayant plutôt coutume de reconnaître ouvertement le conflit et de le trancher en procédant à une hiérarchisation (plutôt qu'à une interprétation) des textes antinomiques.

Paragraphe 3 : La hiérarchisation des règles

1322. Le mode ordinaire de solution des conflits de loi, c'est celui qui consiste à hiérarchiser les textes contradictoires, c'est-à-dire à établir la primauté d'un texte sur l'autre. Celui qui a priorité s'appliquera au cas examiné, l'autre n'ayant aucun effet à son égard.

1323. Lorsqu'une loi nouvelle prive ainsi d'effet une loi ancienne, on a coutume de dire que l'ancienne a été « tacitement abrogée ». Nous avons déjà indiqué les raisons pour lesquelles nous sommes d'avis que le concept d'abrogation décrit mal le phénomène qui se produit lorsqu'une loi en rend une autre inopérante²⁶⁸.

1324. D'après la doctrine admise, c'est la volonté du législateur qui doit décider laquelle des deux lois en conflit a priorité. Cette volonté peut être expressément manifestée. À défaut d'expression formelle, il faudra la déduire en recourant aux règles ordinaires d'interprétation et, en particulier, à certaines maximes qui sont censées indiquer la volonté présumée du législateur en matière de solution des conflits de lois.

Sous-paragraphe 1 : La solution du conflit par le recours à la volonté expresse du législateur

1325. Conscient de la possibilité de conflits entre les lois qu'il adopte, le législateur a pu formuler expressément des règles de solution qui permettront d'établir la priorité d'une loi sur une autre.

1326. Les formules employées pour hiérarchiser diverses lois entre elles sont familières et variées²⁶⁹. On écrira que telle disposition s'applique « nonobstant » ou « malgré » toute disposition contraire si on veut établir sa primauté. À l'inverse, si la primauté d'une autre disposition veut être affirmée, on énoncera la règle « sous réserve » de cette autre disposition. On pourra même consacrer à cette question un article entier établissant que les dispositions d'une loi « prévalent sur les dispositions inconciliables de toute autre loi ».

1327. L'application de textes de cette nature peut soulever des difficultés de deux types. La plus évidente est celle liée à l'identification du conflit : ce peut être une question fort controversée que de savoir si deux textes sont inconciliables ou bien s'ils se complètent. L'existence même d'un conflit soulève des questions d'interprétation qui doivent être réglées avant que la règle de solution du conflit ne soit appliquée.

1328. L'autre problème est celui de savoir à l'égard de quelles lois le législateur a voulu établir la prédominance ou la subordination. Est-il nécessaire, par exemple, de préciser qu'une disposition s'applique malgré les dispositions contraires de toute loi générale ou spéciale ? Pigeon a écrit²⁷⁰ que la rédaction « nonobstant toute disposition inconciliable » ne mettait pas de côté les lois spéciales. La prudence recommande peut-être cette rédaction, plus explicite, mais une telle rédaction n'est nullement nécessaire. Les lois générales étant, en vertu des règles ordinaires, écartées par les lois postérieures, il faut interpréter la formule « nonobstant toute disposition inconciliable » comme s'appliquant aux dispositions d'une loi spéciale antérieure qui, à défaut de disposition expresse, risqueraient d'avoir priorité. Le principe de l'effet utile commande d'interpréter cette disposition comme visant les lois spéciales antérieures²⁷¹.

1329. Il n'est pas douteux que les dispositions qui ont en vue la hiérarchisation des lois entre elles visent les lois antérieures : « nonobstant toute autre loi inconciliable » signifie certainement « nonobstant toute loi antérieure inconciliable ». Une telle disposition peut-elle également s'interpréter comme établissant la prédominance d'un texte même à l'égard de lois futures ?

1330. À première vue, ces dispositions n'établissent de rapport hiérarchique qu'avec les lois antérieures. Le législateur est souverain et il pourra, dans un texte postérieur, déroger à la loi ancienne sans avoir à le dire expressément ou à employer quelque formule particulière que ce soit : sa volonté devra être déduite de la loi la plus récente, selon les règles ordinaires, et il faut présumer qu'il n'entend pas faire

des lois qui seraient dès leur naissance inopérantes en raison d'une clause dérogatoire contenue dans une loi antérieure²⁷².

1331. Toutefois, il peut bien arriver que la loi vise clairement à assurer sa propre préséance même à l'égard de textes postérieurs²⁷³. Une disposition de ce type soulève cependant la délicate question de la validité constitutionnelle d'une clause par laquelle le législateur imposerait des restrictions formelles à l'expression de sa propre volonté²⁷⁴.

1332. Même si la loi a prévu la survenance d'un conflit et a expressément disposé à ce sujet, il peut surgir des difficultés. Dans l'affaire *Frankowski c. Canada (Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration)*²⁷⁵, par exemple, deux articles de la *Loi sur la citoyenneté* ²⁷⁶ entraient en conflit et, qui plus est, tous les deux comportaient la formule « malgré les autres dispositions de la présente loi », établissant leur primauté par rapport aux autres articles. Il y avait donc à la fois conflit de normes législatives et conflit d'indications expresses du législateur relativement à la hiérarchisation. À défaut d'une solution déterminante, la Cour fédérale s'est référée à l'idée d'exception tacite et a favorisé la disposition spécifique sur la disposition générale²⁷⁷.

1333. Ceci étant, les difficultés de hiérarchisation sont beaucoup plus nombreuses lorsqu'il faut s'en remettre à la volonté tacite du législateur.

Sous-paragraphe 2 : La solution du conflit par le recours à la volonté tacite du législateur

1334. À défaut de dispositions expresses sur la hiérarchisation, l'interprète est réduit à rechercher, à l'aide des règles ordinaires d'interprétation, celle des lois que le législateur a entendu faire prédominer.

1335. Pour l'assister dans cette tâche, l'interprète peut s'appuyer sur certains principes : celui de la priorité de la loi postérieure, celui de la préséance de la loi spéciale²⁷⁸. Outre que ces principes sont, comme nous le verrons, d'un maniement parfois délicat, ils n'ont aucun caractère absolu : ce ne sont que des outils qui permettent d'établir des conclusions plausibles, mais qui n'assurent pas le résultat. Les tribunaux ont tenu à garder les coudées franches dans ce domaine et, s'ils ont recours aux principes, ils refusent néanmoins de s'y laisser enfermer :

« [traduction] Dans l'interprétation des lois et des arrêtés en conseil, les tribunaux ont adopté certaines règles et maximes détaillées, mais il faut éviter de les employer d'une manière qui fait perdre de vue l'objectif fondamental, qui est de découvrir l'intention du Parlement ou du Gouverneur en conseil et de s'y conformer. »²⁷⁹

1336. Si deux lois sont véritablement en conflit et que le législateur n'a pas expressément établi la prédominance de l'une d'elles, on peut, pour découvrir la volonté du législateur, faire appel à deux principes qui viennent du droit romain et qui sont exprimés sous forme de maximes latines : le principe de la préséance de la loi postérieure (*leges posteriores priores contrarias abrogant*) et celui de la préséance de la loi spéciale (*generalia specialibus non derogant*).

1337. Le principe de la préséance de la loi postérieure se comprend aisément. On suppose qu'au moment où il édicte une loi, le législateur connaît l'existence et le contenu des lois alors en vigueur. Si, dans la loi nouvelle, il adopte une règle inconciliable avec une règle préexistante, on conclura tout naturellement qu'il a entendu déroger à celle-ci et que sa dernière volonté doit l'emporter. Ainsi, dans l'arrêt *Pouliot c. Town of Fraserville*, le juge Brodeur a écrit :

« Ces deux dispositions sont donc contradictoires [...] et alors la dernière doit prévaloir, vu qu'elle

contient la volonté du législateur telle qu'exprimée en dernier lieu. »²⁸⁰

1338. L'application de ce principe peut donner lieu à quelques difficultés. Rappelons encore une fois qu'il n'est applicable qu'au cas de lois inconciliables et en l'absence de dispositions expresses de hiérarchisation. Soulignons aussi que, pour juger de la postériorité d'une loi par rapport à une autre, il faut se reporter au jour de la sanction, qui marque le moment de l'expression de la volonté du législateur, et non à celui de l'entrée en vigueur de la loi, lorsque ce dernier est différent du jour de la sanction²⁸¹. Il faudrait également se reporter au jour de la sanction de la loi originale et non à celui où la loi est refondue : la loi de refonte ne fait pas office de loi nouvelle²⁸². Dans le cas de deux lois sanctionnées le même jour, on a parfois décidé que l'on devait présumer postérieure celle qui porte le numéro d'ordre le plus élevé dans le recueil des lois²⁸³. Cette présomption nous apparaît, dans le contexte actuel, comme totalement arbitraire et il nous semble que l'interprète devrait chercher ailleurs des raisons de préférer l'une ou l'autre des lois en conflit.

1339. En principe donc, la loi postérieure l'emporte. Ce principe comporte une exception lorsque la loi antérieure apparaît être de nature spéciale par rapport à la loi la plus récente. Dans ce cas, la loi générale postérieure est réputée ne pas déroger à la loi spéciale antérieure : *generalia specialibus non derogant*.

1340. Le raisonnement sur lequel on fait reposer cette présomption est le plus souvent présenté ainsi :

« [traduction] Lorsque le législateur, après avoir considéré une question particulière, édicte des dispositions, on présume qu'une loi générale postérieure n'est pas destinée à remettre en cause les dispositions particulières, à moins que cette intention ne soit manifestée clairement. »²⁸⁴

1341. On peut également voir dans la priorité de la loi spéciale antérieure sur la loi générale plus récente une application du principe général de l'effet utile. En accordant préséance à la disposition spéciale, on se trouve à donner effet aux deux lois, à la loi antérieure pour les cas particuliers qu'elle a en vue et à la loi postérieure pour les autres cas. C'est en somme la solution d'économie qui est retenue.

1342. Bien que le Code civil ait, en droit privé, le caractère d'une loi fondamentale, il est bien établi qu'en principe, les dispositions du Code, une loi de portée générale, ne prévalent pas sur celles de lois particulières antérieures²⁸⁵, à moins, bien sûr, que le législateur ne l'ait prévu formellement²⁸⁶.

1343. Si la loi spéciale l'emporte en principe sur la loi générale lorsqu'elle est antérieure à celle-ci, à plus forte raison aura-t-elle préséance sur la loi générale si elle lui est postérieure, tant et si bien qu'on peut affirmer un principe général de prédominance de la loi spéciale, dont les exemples d'application jurisprudentielle sont très nombreux. On a, par exemple, jugé qu'une charte municipale déroge à la loi générale sur les municipalités²⁸⁷ ; qu'une loi applicable à certaines municipalités seulement l'emportait sur une loi applicable à l'ensemble de ces dernières²⁸⁸ ; qu'une disposition concernant l'appel sur une matière donnée déroge à un texte applicable à tous les appels²⁸⁹ ; qu'une loi qui déclare insaisissables certaines pensions particulières fait exception à des dispositions du *Code de procédure civile* concernant la saisissabilité des pensions²⁹⁰.

1344. Le principe de la primauté de la loi spéciale n'est pas applicable, faut-il le rappeler, si les lois en conflit apparent se révèlent compatibles ou si le législateur a édicté des dispositions expresses concernant la solution des conflits de lois.

1345. Il existe une situation où ces principes de hiérarchisation, dont *generalia specialibus non derogant*, ne trouvent pas application. Il s'agit de l'hypothèse où une des lois en conflit, qui peut par

ailleurs être plus générale ou moins récente, consacre des droits fondamentaux. Exprimant des motifs concurrents dans l'arrêt *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*²⁹¹, le juge Lamer fut d'avis qu'une loi générale sur les droits et libertés de la personne devrait, sauf indication contraire claire, avoir préséance sur une autre loi en conflit, et ce, même si celle-ci est spéciale. Cet *obiter* dans l'opinion minoritaire du juge Lamer a été consacré par la jurisprudence²⁹².

1346. Même si le principe de la primauté de la loi spéciale est applicable, son application est susceptible de soulever des questions très épineuses, en particulier celle de la qualification d'une disposition comme générale ou spéciale²⁹³. Par exemple, une charte municipale attribue notamment à la municipalité le pouvoir de réglementer le commerce du lait. Une loi provinciale est adoptée qui porte uniquement sur la production laitière. Si on fait l'hypothèse d'un conflit entre les deux lois, laquelle devrait l'emporter²⁹⁴ ? Laquelle est « spéciale » ? La loi provinciale, dira-t-on, puisqu'elle ne porte que sur le lait, alors que la charte municipale porte sur l'administration locale en général²⁹⁵. Certainement pas, répliquera-t-on : la charte municipale est spéciale, puisqu'elle s'applique uniquement au territoire de la ville, alors que la loi provinciale est d'application générale dans la province²⁹⁶. À la vérité, comme l'a écrit dans l'affaire *Vancouver*, le juge Smith :

« [traduction] La qualification d'une loi comme loi spéciale (par opposition à une loi générale) est une question qui dépend de l'interprétation des diverses lois à la lumière de toutes les circonstances. »²⁹⁷

1347. Aussi ne faut-il pas s'étonner de trouver des arrêts où se manifestent de profondes divergences d'opinions entre les juges quant à ce qui est spécial et ce qui est général²⁹⁸. Cela dépend, évidemment, de l'aspect du problème que l'on décide d'envisager !

1348. Comme nous l'avons signalé, les principes de préséance de la loi nouvelle ou de la loi spéciale sont tout au plus des guides, des présomptions d'intention du législateur²⁹⁹. À plusieurs reprises, les tribunaux ont affirmé qu'il fallait se garder d'un respect aveugle de principes qui ne doivent pas faire perdre de vue l'objectif premier de l'interprète : découvrir l'intention du législateur. Dans l'arrêt *R. c. Williams*, dont il a déjà été question, on trouve, dans les notes du juge Hudson, le passage suivant :

« [traduction] On invoque la maxime *generalia specialibus non derogant* comme une règle susceptible de trancher la question ; or, cette maxime n'est pas une règle de droit, mais une règle d'interprétation qui cède devant l'intention du législateur dès lors que l'intention peut raisonnablement se déduire de l'ensemble de la législation pertinente. »³⁰⁰

1349. Dans l'affaire *R. c. Lincoln Mining Syndicate Ltd.*³⁰¹, le juge Kerwin a de nouveau manifesté son scepticisme à l'égard du secours que l'on peut trouver dans les maximes et a préféré fonder sa décision sur une étude de la finalité des dispositions en conflit en tentant de donner à chacune l'interprétation la plus susceptible de respecter la volonté du législateur³⁰².

1350. Il est donc tout à fait possible qu'une loi générale ait préséance sur une loi spéciale antérieure si cela paraît conforme à l'intention du législateur telle qu'on peut la déduire par les méthodes usuelles : historique législatif, objet des lois en conflit et ainsi de suite³⁰³. C'est ainsi, comme nous l'avons déjà vu, qu'en cas de conflit entre une charte des droits et une loi spécifique, on a jugé que la charte devait l'emporter à titre de loi fondamentale³⁰⁴.

1351. On ne peut donc que rester sceptique devant des jugements dans lesquels un difficile conflit de lois est tranché par l'application quasi automatique d'une maxime sans qu'à aucun moment le tribunal ne juge bon de faire état de l'objet de l'une ou l'autre des dispositions en conflit ou de ce qu'a pu être la

volonté du législateur en les édictant et en les maintenant toutes deux en vigueur³⁰⁵.

Paragraphe 4 : Les conflits de règlements

1352. Les conflits de règlements ont été peu traités en doctrine et la jurisprudence s'est rarement intéressée à cette question : on présume généralement que les règles de solution de conflits de lois peuvent se transposer sans problème aux conflits de règlements³⁰⁶.

1353. Deux raisons nous paraissent cependant justifier que la question des conflits de règlements soit distinguée de celle des conflits de lois. Premièrement, lorsqu'il s'agit de règlements, la solution du conflit devra être recherchée non seulement dans les termes des règlements eux-mêmes, mais aussi dans ceux des lois habilitantes ; dans le cas de lois, sauf le conflit entre lois fédérales et provinciales, on n'a pas besoin de regarder ailleurs que dans les lois elles-mêmes pour déterminer la solution du conflit³⁰⁷. Deuxièmement, le conflit de lois se pose lorsque deux normes émanant d'un auteur commun sont contradictoires ; le conflit de règlements peut opposer des règles édictées par deux autorités distinctes.

1354. Lorsque deux règlements paraissent en conflit³⁰⁸, l'interprète devrait d'abord porter attention à la ou aux lois habilitantes, non pas en vue de déterminer la validité des règlements en conflit (puisqu'ils sont en conflit, on suppose qu'ils sont tous deux valides), mais pour y déceler une règle de hiérarchisation. La ou les lois habilitantes peuvent en effet contenir des dispositions expresses concernant les conflits : le législateur a pu prévoir que les règlements édictés en vertu de la loi A seront subordonnés à ceux qui s'autorisent de la loi B³⁰⁹. Si c'est le cas, il suffit d'appliquer la règle de solution voulue par l'auteur de la ou des lois.

1355. À défaut de disposition expresse, il sera prudent de faire une étude du contenu de la ou des lois habilitantes pour voir si on peut y découvrir une règle implicite de hiérarchisation des règlements³¹⁰. Ainsi, si la loi A donne au ministre de la Voirie le pouvoir de faire les règlements de circulation routière et la loi B au ministre du Travail celui de faire les règlements concernant la circulation sur les chantiers de construction routière, on pourrait être justifié de conclure que les dispositions de la loi B ont rendu celles de la loi A inopérantes en ce qui concerne les chantiers de construction routière. Un règlement qui s'autorise d'une disposition rendue inopérante est nécessairement sans effet, ce qui fait disparaître le conflit.

1356. À défaut de pouvoir tirer des lois habilitantes des principes de solution du conflit, il faut considérer les règlements eux-mêmes. Ici une distinction fondamentale doit être faite selon que les deux règlements inconciliables émanent ou non de la même autorité.

1357. Si les deux règlements en conflit sont l'oeuvre de la même autorité, c'est la volonté de cette autorité qui doit décider lequel a préséance, sous réserve, évidemment, que la ou les lois habilitantes n'aient pas posé à ce sujet de règle précise. Le principe que nous venons d'énoncer s'applique même si les deux règlements s'autorisent de deux lois différentes : s'agissant de deux textes valides adoptés par un même auteur, c'est à la volonté de l'auteur qu'il faut s'en remettre³¹¹. Volonté formellement exprimée dans l'un ou l'autre des règlements ou volonté tacite, éventuellement dégagée selon les principes ordinaires d'interprétation : préséance du règlement le plus récent ou le plus particulier. En somme, si deux règlements en conflit sont issus d'un même auteur, les règles ordinaires d'interprétation sont applicables à la solution du conflit, sous réserve d'un principe de solution contenu implicitement ou explicitement dans la ou les lois habilitantes.

1358. Si les deux règlements contradictoires ne sont pas issus de la même autorité, le problème est tout

différent puisqu'il n'est pas alors pertinent de rechercher la volonté de l'un ou l'autre des auteurs : on a affaire à un conflit de compétences et seule la volonté du législateur devrait pouvoir le résoudre. Le règlement du Gouverneur en conseil a-t-il préséance sur celui de telle commission ? Le règlement municipal peut-il rendre inopérant un règlement provincial ? À ces questions, il sera toujours très difficile de répondre en l'absence de textes formels de solution, à moins que ne s'établissent certains principes du genre de celui que l'on trouve en droit constitutionnel, par exemple (le principe de la prépondérance des lois fédérales sur les lois provinciales).

1359. Nous faisons ici l'hypothèse que l'étude des lois habilitantes ne permet pas de résoudre le conflit : les dispositions habilitantes ne sont pas contradictoires, donc on ne peut les hiérarchiser à l'aide des principes ordinaires, en faisant, par exemple, prévaloir la loi habilitante spéciale sur la loi habilitante plus générale³¹² ou la plus récente sur la plus ancienne³¹³. Si c'était le cas, les règlements s'autorisant de la disposition habilitante inopérante seraient eux-mêmes inopérants.

1360. Toutefois, il arrive souvent que les lois habilitantes ne soient aucunement contraires. Par exemple, une loi A autorise le ministre des Transports à faire des règlements sur la circulation routière et une loi B autorise le ministre du Travail à faire les règlements sur la sécurité du travail. Les deux autorités pourraient réglementer la circulation sur un chantier de construction routière, l'une sous l'aspect de la sécurité routière, l'autre sous l'aspect de la sécurité du travail. Si ces deux règlements entrent en conflit, lequel devrait prédominer ?

1361. Les règles ordinaires d'interprétation sont peu utiles dans un cas comme celui-là, car il n'y a pas de conflit entre les lois habilitantes : comme il le fut indiqué plus haut, le problème qui se pose ici est analogue à celui que l'on trouvera en droit constitutionnel lorsque deux autorités légifèrent sur le même objet sous deux aspects : les deux lois sont valides et, si elles sont en conflit, la loi fédérale est prépondérante, en vertu de la Constitution.

1362. L'arrêt de la Cour suprême dans *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*³¹⁴ indique, croyons-nous, la méthode à suivre dans ce cas. Il faut se demander, en ayant recours à une analyse « pragmatique et fonctionnelle », à quel règlement le législateur aurait souhaité accorder la priorité. Les indices de la volonté du législateur pourraient être tirés notamment du texte des lois habilitantes, de leur historique, du niveau d'autorité auquel a été pris le règlement ainsi que du caractère général ou particulier des textes conflictuels.

1363. L'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans *Bishop-Beckwith Marsh Body c. Wolfville (Town)*³¹⁵ est, à cet égard, exemplaire. La Cour devait décider s'il fallait donner priorité aux règlements de la municipalité de Wolfville édictés en vertu de la *Planning Act* de Nouvelle-Écosse ou aux règlements de protection des milieux humides édictés par une administration locale, le Bishop-Beckwith Marsh Body. Les textes étaient en conflit puisque la réglementation d'urbanisme autorisait des usages de certains terrains que la réglementation de protection des milieux humides prohibait.

1364. Le tribunal a abordé la question en termes de recherche de l'intention du législateur de la province quant à savoir lequel des deux régimes de régulation devait avoir la priorité. Il a conclu à la primauté du système de réglementation mis en place par le *Planning Act* en faisant appel à des arguments tirés du libellé des lois habilitantes, de leur historique et en recherchant lequel des deux systèmes de contrôle devait prévaloir, compte tenu des mécanismes prévus dans chacun pour assurer la participation du milieu à leur élaboration et pour permettre un arbitrage du gouvernement en cas de

désaccord au niveau local.

190. Voir l'opinion du juge Bastarache dans *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 7.

191. Voir : *Canada 3000 Inc., Re ; Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)*, [2006] 1 R.C.S. 865, [EYB 2006-106326](#), par. 54 ; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, [REJB 2002-30904](#), par. 27 ; *Pointe-Claire (Ville) c. Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015, par. 61.

192. *R. c. Loxdale*, (1758) 1 Burr. 445, 447, 97 E.R. 394, 395 (Lord Mansfield). Le même principe a été énoncé en droit canadien : *Toronto Railway Co. c. The Queen*, (1896) 25 R.C.S. 24, 27 (j. Strong), arrêt infirmé par [1896] A.C. 551 ; *Smith c. National Trust Co.*, (1912) 45 R.C.S. 618, 650 (j. Duff).

193. *Municipalité de Goulbourn c. Municipalité d'Ottawa-Carleton*, [1980] 1 R.C.S. 496, [EYB 1979-147301](#).

194. *Hayes c. Mayhood*, [1959] R.C.S. 568.

195. Voir l'opinion du juge Bastarache dans *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45, [REJB 2002-35973](#), par. 188.

196. Voir *infra*, p. 621 et suiv.

197. « [Traduction] Il faut lire ensemble les lois d'un même législateur, mais non les lois de législateurs différents ». *R. c. Axler*, (1917) 40 O.R. 304, 307 (j. Middleton) (Ont.S.C.). Voir aussi : *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, [EYB 1995-67967](#), par. 32 ; *Daimler Chrysler Financial Services (Debis) Canada Inc. c. Mega Pets Ltd.*, (2002) 212 D.L.R. (4th) 41, par 31 (B.C.C.A.).

198. Pour un cas de loi provinciale visiblement inspirée d'une loi fédérale : *District Registrar of the Land Titles c. Canadian Superior Oil of California Ltd.*, [1954] R.C.S. 321, 342344 (j. Kerwin). Dans l'affaire *R. c. Sigouin*, [1994] R.J.Q. 1249 (C.A.), on a interprété le pouvoir d'imposer des peines conféré par le *Code criminel* de façon à éviter qu'il n'entre en conflit avec les principes de la loi québécoise sur l'assurance-automobile. Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des lois provinciales, il semble difficile de présumer la volonté du législateur fédéral de respecter la forme des lois provinciales dans ses propres lois. Seules les circonstances particulières de chaque loi pourront permettre de préciser si c'est le cas.

199. *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Université de Montréal*, [1981] C.A. 166 ; *Droit de la famille – 203*, [1985] C.A. 339.

200. *Nova c. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 R.C.S. 437, 448 ; *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447, 470 ; *Donovan c. McCain Foods Ltd.*, (2004) 237 D.L.R. (4th) 87, par. 37 (C.A.T.N. & L.). Voir également les arrêts cités à la note 159.

201. *Infra*, p. 640 et suiv.

202. *P.G. de la province de Québec c. Devlin*, [1974] C.S. 327.

203. *Simard c. Godin*, [1973] C.A. 642. Voir aussi : *Fishing Lake Metis Settlement c. Metis Settlements Appeal Tribunal Land Access Panel*, (2003) 15 Alta. L.R. (4th) 8 (Alta.C.A.), par. 36 ; *Vancouver Oral Centre for Deaf Children Inc. c. British Columbia (Assessor of Area No. 9 Vancouver)*, (2002) 175 B.C.A.C. 49, 8 B.C.L.R. (4th) 55 (B.C.C.A.), par. 1821 ; *Armbrust c. Ferguson*, (2001) 208 D.L.R. (4th) 250 (Sask.C.A.), par. 39 ; *Giant Grosmont Petroleums Ltd. c. Gulf Canada Resources Ltd.*, (2001) 10 W.W.R. 99, 93 Alta. L.R. (3d) 242 (Alta.C.A.), par. 21 ; *Claridge Development (Hawthorne) Ltd. c. British Columbia*, (1999) 71 B.C.L.R. (3d) 265, 28 R.P.R. (3d) 177, par. 1217 (B.C.C.A.) ; *C.B. c. La Reine*, [1981] 2 R.C.S. 480, [EYB 1981-148623](#) ; *Régie des entreprises de construction c. Cheminées Yvon Dumais Inc.*, [1980] C.S. 422 ; *Carroll c. Cudney*, (1965) 48 D.L.R. (2d) 58 (Ont.H.C.) ; *Brunswick of Canada Ltd. c. Hunter*, (1969) 3 D.L.R. (3d) 658 (Sask.Q.B.).

204. *Bell Telephone Co. c. Municipalité de la partie ouest du canton de Farnham*, (1931) 51 B.R. 387.

- 205.** *Miln-Bingham Printing Co. c. The King*, [1930] R.C.S. 282, 283 (j. Duff). Sur la nécessité de vérifier si la loi invoquée utilise le terme litigieux dans un contexte identique ou analogue : *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447, 468 ; *E.H. Price Limited c. La Reine*, [1983] 2 C.F. 841, 852 (C.A.).
- 206.** Par exemple : l'opinion du juge Laskin dans *J.W. Mills & Sons c. La Reine*, [1971] R.C.S. 63, 70. Voir aussi, à ce sujet, *infra*, p. 632 et suiv.
- 207.** Recours au Code civil pour définir les mots « domicile » (*Poissant c. Commissaires d'écoles de St-Jacques le Mineur*, [1957] C.S. 123) ; « biens » (*Covertite Ltd. c. Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*, [1965] C.S. 140) ou « posséder à titre de propriétaire » (*Côté c. Verge*, [1964] C.S. 373). Recours au *Code criminel* pour interpréter le mot « fiduciaire » (*Gauthier c. Commercial Union Assurance Co.*, [1976] C.A. 687) ; « vol » (*McNamee c. Pancaldi*, [1968] C.S. 630 ; *Lefebvre c. Coutu et Joseph*, [1975] C.P. 205) ou « automobile » (*Marquis c. Goupil*, [1972] C.A. 207).
- 208.** *Saint-Basile, Village Sud (corporation municipale de) c. Ciment Québec Inc.*, [1993] 2 R.C.S. 823, [EYB 1993-67878](#).
- 209.** *Carrières c. Richer*, (1920) 57 C.S. 378 (C. Rév.).
- 210.** *R. c. Kussner*, [1936] R.C. de l'É. 206. On verra aussi, à titre d'illustration de raisonnements *a contrario* fondés sur la rédaction de lois connexes : *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 R.C.S. 867, [REJB 2001-25833](#), par. 30 ; *Diversified Mining Interests (Canada) Ltd. c. Lafontaine*, [1951] B.R. 393 ; *Bouchard c. Racine*, [1956] B.R. 217 ; *Renvoi relatif aux dépens en vertu de la Loi des convictions sommaires de Québec*, [1962] B.R. 533 ; *Beauchamp c. Cité d'Outremont*, [1970] C.A. 286 ; *Commission d'assurance-chômage c. Cour provinciale*, [1976] C.A. 744. Voir aussi les autres arrêts cités à la note 158.
- 211.** *Euro-Excellence Inc. c. Kraft Canada Inc.*, [2007] 3 R.C.S. 20, [EYB 2007-122385](#), par. 83.
- 212.** *Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42.
- 213.** *Loi sur les marques de commerce*, L.R.C. 1985, c. T-13.
- 214.** *Ducharme c. Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*, [1976] C.S. 172.
- 215.** *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45, [REJB 2002-35973](#).
- 216.** *Loi sur les brevets*, L.R.C. 1985, c. P-4.
- 217.** *Loi sur la protection des obtentions végétales*, L.C. 1990, c. 20.
- 218.** *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45, [REJB 2002-35973](#), par. 194, où le juge Bastarache écrit ceci : « Ce qui est encore plus significatif, selon moi, l'adoption de la *Loi sur la protection des obtentions végétales* démontre que d'autres mécanismes que la *Loi sur les brevets* peuvent servir à encourager des inventeurs à se livrer à des activités novatrices dans le domaine de la biotechnologie ».
- 219.** *Municipalité de Goulbourn c. Municipalité d'Ottawa-Carleton*, [1980] 1 R.C.S. 496, [EYB 1979-147301](#).
- 220.** On verra aussi : *Dam Investments Inc. c. Ontario (Finance)*, (2007) 33 B.L.R. (4th) 121, 226 O.A.C. 40, par. 17 ; *Descarreaux c. Jacques*, [1969] B.R. 1109 ; *Leclerc c. Borne*, [1951] C.S. 212.
- 221.** Sur les fonctions du Code civil en tant que droit commun : Jean-Maurice BRISSON, « Le Code civil, droit commun ? », dans Pierre-André CÔTÉ (dir.), *Le nouveau Code civil – interprétation et application*, Les journées Maximilien-Caron 1992, Montréal, Éditions Thémis, 1993, p. 292. Sur les rapports du droit civil et du droit fédéral : Jean-Maurice BRISSON et André MOREL, « Droit fédéral et droit civil : complémentarité et dissociation », (1996) 75 *R. du B. can.* 297.
- 222.** Il faut présumer que la référence à un concept du droit commun doit s'entendre comme une référence au concept défini ou utilisé au Code civil.

223. Nombre d'arrêts, de la Cour suprême notamment, illustrent le recours aux règles du Code civil pour compléter le régime juridique établi par une loi particulière. En matière de computation de délais : *Oznaga c. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 113, [EYB 1981-148606](#) ; en matière de subrogation : *Commission des accidents du travail du Québec c. Gagnon*, [1981] 2 R.C.S. 676, [EYB 1981-148595](#) ; en matière de prescription : *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Ste-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403, [EYB 1983-149694](#) et *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862 ; en matière de responsabilité civile : *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics Inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, [REJB 1996-67901](#) ; en matière de preuve : *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'Hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, [REJB 1996-29281](#).

224. Voir les travaux réunis dans : Ministère de la Justice (dir.), *L'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil québécois et le bijuridisme canadien*, Ottawa, 1997.

225. L.C. 2001, c. 4 [ci-après : « Loi d'harmonisation »]. Pour une description du programme d'harmonisation, voir les textes dans : *Harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil de la province de Québec et le bijuridisme canadien*, Deuxième publication, Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, 2001.

226. Sur le sens de l'expression « s'il est nécessaire de » utilisée à l'article 8.1 de la *Loi d'interprétation* fédérale, voir : *Canada 3000 Inc. (Re) ; Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)*, [2006] 1 R.C.S. 865, [EYB 2006-106326](#), au par. 80 ; Philippe DENAULT, *La recherche d'unité dans l'interprétation du droit privé fédéral : cadre juridique et fragments du discours judiciaire*, Montréal, Éditions Thémis, 2008, p. 72 (note 192) et 78 (note 209).

227. L'article 8.2 de la *Loi d'interprétation* fédérale fait référence à la technique de rédaction qui consiste à insérer un terme de common law et un terme de droit civil dans chacune des versions d'un article d'une loi. Pour une description des différentes techniques de rédaction des lois qu'entraîne le programme d'harmonisation de la législation fédérale, voir : Louise Maguire WELLINGTON, « Bijuridisme canadien : méthodologie et terminologie de l'harmonisation », dans *Harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil de la province de Québec et le bijuridisme canadien*, Deuxième publication, Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, 2001, fascicule 4. Voir également : *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 269, [REJB 2002-33797](#), aux par. 66 et suiv.

228. *9041-6868 Québec inc. c. Canada (Ministre du revenu national)*, (2005) CAF 334, au par. 6 : « Il se peut, il est même probable dans la plupart des cas, qu'un contrat semblable amènerait une qualification semblable, que l'on applique les règles du droit civil ou celles de la *common law*. Mais l'exercice n'en est pas un de droit comparé et l'objectif ultime n'est pas l'obtention d'un résultat uniforme. L'exercice, au contraire, et c'est là le voeu même du Parlement canadien, est de s'assurer que la démarche du tribunal se situe à l'intérieur du système applicable et l'objectif ultime est de préserver l'intégrité de chacun des systèmes juridiques. » ; *St-Hilaire c. Canada (Procureur général)*, [2001] 4 C.F. 289, 204 D.L.R. (4th) 103 (C.A.F.), au par. 49. Pour une description de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale sur cette question, voir : Marie-Pierre ALLARD et Chantal JACQUIER, « La valse-hésitation de la Cour d'appel fédérale dans l'application des lois fédérales au Québec », (2007-2008) 28 *Revue de planification fiscale et successorale* 19. Pour un exemple de recours au droit provincial, voir : *D.I.M.S. Construction inc. (Syndic de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.S. 564, [EYB 2005-95484](#), au par. 64. Sur les enjeux que soulève la question de l'uniformité du droit privé fédéral, voir : Philippe DENAULT, *La recherche d'unité dans l'interprétation du droit privé fédéral : cadre juridique et fragments du discours judiciaire*, Montréal, Éditions Thémis, 2008.

229. Tel que mentionné aux art. 8.1 et 8.2 de la *Loi d'interprétation* fédérale, ces principes s'appliquent à moins qu'une « règle de droit » ne s'y oppose (en anglais « unless otherwise provided by law »). Étant donné que la *Loi d'interprétation* fédérale a de toute manière une valeur supplétive (art. 3(1)), il est difficile de cerner la portée exacte de ces exceptions. Sur cette question, voir : Aline GRENON, « The Interpretation of Bijural or Harmonized Federal Legislation: *Schreiber v. Canada* », (2005) 84 *R. du B. can.* 131, aux p. 146 et suiv. Voir également : Ruth SULLIVAN, « The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation », (2004) 29 *Brooklyn Journal of International Law* 985, aux p. 1022 et suiv.

230. Il ne sera pas question ici des conflits entre textes législatifs fédéraux et provinciaux, mais uniquement de conflits dans l'ordre interne fédéral ou provincial.

231. *Canadian Westinghouse Co. c. Grant*, [1927] R.C.S. 625, 630 (j. Anglin).

232. *Duval c. Le Roi*, (1938) 64 B.R. 270, 273 (j. Barclay).

[233.](#) *Id.*, 273.

[234.](#) Voir : *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 591, [EYB 2007-116734](#), par. 47 ; *Morash c. Morash*, (2004) 221 N.S.R. (2d) 115, 48 R.F.L. (5th) 312, par. 27 (N.S.C.A.).

[235.](#) *Toronto Railway Co. c. Paget*, (1909) 42 R.C.S. 488.

[236.](#) *Id.*, 499.

[237.](#) *City of Ottawa c. Town of Eastview*, [1941] R.C.S. 448.

[238.](#) *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226.

[239.](#) *City of Toronto c. Trustees of the R.C. Separate Schools of Toronto*, [1926] A.C. 81.

[240.](#) *R. c. Bender*, [1947] R.C.S. 172.

[241.](#) *Myran c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 137, [EYB 1975-216326](#). Voir aussi : *Board of Trustees of the School District N° 61 (Greater Victoria) c. Canadian Union of Public Employees*, (1977) 71 D.L.R. (3d) 139 (B.C.S.C.) ; *Re Greer and Ontario Police Commission*, (1980) 107 D.L.R. (3d) 624 (Ont.Div.Ct.) ; *Re Hewitson and Hughes*, (1981) 119 D.L.R. (3d) 117 (Ont.H.C.J.) ; *Ballentine c. Ballentine*, (2003) 228 D.L.R. (4th) 570, par. 3739 (Ont.C.A.).

[242.](#) Voir : *Wyndham Street Investments Inc. c. Guelph (City of)*, (2003) 223 D.L.R. (4th) 678, par. 10 (Ont.C.A.).

[243.](#) *Halsbury's Laws of England*, 3^e éd., vol. 36, p. 466. Passage approuvé par le juge Judson dans *Daniels c. White and the Queen*, [1968] R.C.S. 517, 526.

[244.](#) Le texte qui suit confirme l'existence des deux types de conflits dont il vient d'être fait état : « [traduction] La loi antérieure serait abrogée tacitement si elle était totalement incompatible avec une loi postérieure, si la combinaison des deux lois entraînait des conséquences tout à fait absurdes, ou si la loi postérieure épuisait complètement la matière [...] ». *The « India »*, (1864) Br. & L. 221, 224, 167 E.R. 345, 346 (j. Lushington).

[245.](#) *Dionne c. Biron*, [1970] C.A. 933.

[246.](#) *Melançon c. Cité de Grand'Mère*, (1931) 50 B.R. 252.

[247.](#) *Massicotte c. Boutin*, [1969] R.C.S. 818.

[248.](#) *Guy c. Ville de Hauterive*, [1974] C.S. 354.

[249.](#) *Detner c. Commission des liqueurs du Québec*, (1923) 35 B.R. 116.

[250.](#) *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500, [EYB 1987-67458](#).

[251.](#) *Ducharme c. Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*, [1976] C.S. 172.

[252.](#) On verra *Paroisse de St-Vincent de Paul c. Labranche*, (1927) 65 C.S. 195, où l'intention présumée du législateur de ne pas imposer une double taxe est invoquée pour prononcer le conflit.

[253.](#) *Bourassa c. Paroisse de St-Barnabé*, (1918) 53 C.S. 198.

[254.](#) *Re Vancouver Incorporation Act*, [1946] 1 D.L.R. 638 (B.C.C.A.).

[255.](#) *R. c. Morin*, (1966) 52 D.L.R. (2d) 644 (B.C.S.C.).

[256.](#) Voir les arrêts cités aux notes 253 et 255. Voir aussi l'opinion dissidente du juge Sloan dans l'arrêt *Re Vancouver Incorporation Act*, [1946] 1 D.L.R. 638 (B.C.C.A.).

[257.](#) *Re Vancouver Incorporation Act*, [1946] 1 D.L.R. 638 (B.C.C.A.).

[258.](#) Une question identique se pose en droit constitutionnel quant à savoir si une intervention législative fédérale peut s'interpréter comme entraînant exclusion de l'intervention provinciale. On verra, à ce propos, l'opinion dissidente du juge Cartwright dans l'arrêt *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804, 820 et 821. On peut citer aussi, toujours en matière constitutionnelle, l'extrait suivant des notes du juge Dixon dans une affaire australienne *Ex Parte McLean*, (1930) 43 C.L.R. 472, 483 (Aust.H.C.) :

« [traduction] L'incompatibilité ne réside pas dans la simple coexistence de deux lois susceptibles de faire l'objet d'obéissance simultanée. Elle dépend de l'intention de la législature prépondérante d'exprimer par son texte législatif, complètement, exhaustivement, ou exclusivement les règles qui régiront la conduite ou question particulière sur laquelle son attention se porte. Lorsqu'une loi fédérale révèle semblable intention, il est incompatible avec elle que la loi d'un État régie la même conduite ou question » (texte cité par la majorité dans *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5, 16).

[259.](#) *Bramston c. Colchester Corp.*, (1856) 6 El. & Bl. 246, 253 (Lord Campbell), 119 E.R. 856, 858 ; *Crown Bakery Ltd. c. Preferred Accident Ins. Co. of N.Y.*, [1933] 4 D.L.R. 117, 126 et 127 (j. Martin) (Sask.C.A.).

[260.](#) Voir, par exemple, l'opinion dissidente du juge Rand dans *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226.

[261.](#) Voir : *Frankowski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (2000) 192 D.L.R. (4th) 187, par 7 (C.F.).

[262.](#) *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403, 441 (j. Beetz).

[263.](#) Voir, par exemple, l'opinion dissidente du juge Rand dans *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226.

[264.](#) *Ville de Pointe-Claire c. Henry Morgan & Co.*, (1938) 76 C.S. 115.

[265.](#) Dans le même sens : *Guaranteed Pure Milk Co. c. Town of St-Pierre*, (1940) 78 C.S. 265. On verra aussi, comme exemple d'interprétation conciliante : *City of Montreal c. Scotch Anthracite Coal Co.*, (1937) 75 C.S. 49 ; *Law Society of British Columbia c. Lawrie*, (1988) 18 B.C.L.R. (2d) 247 (B.C.S.C.) ; *Phan c. Lee*, (2005) 253 D.L.R. (4th) 327, par. 45 (Alta.C.A.) ; *Diamond c. Robbins*, (2006) 253 Nfld. & P.E.I.R. 16, par. 49 (C.A.T.N. & L.).

[266.](#) *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145, [EYB 1982-149212](#).

[267.](#) Dans cette affaire, on a poussé à la limite les possibilités de l'interprétation conciliatrice. Le texte litigieux, à notre avis, ne pouvait pas s'interpréter autrement que comme conférant à l'assureur la faculté de résilier le contrat à son gré, ce qui n'est pas conciliable avec une règle qui pose que l'on ne peut résilier que si l'on a des motifs raisonnables de le faire. Sans doute parce qu'il n'était pas entièrement convaincu qu'il n'y avait pas conflit en l'occurrence, le juge Lamer, dans une opinion concordante, ajouta, à la page 161 : « Donc, tout en étant d'accord avec le juge Ritchie que "les deux dispositions législatives en cause peuvent coexister puisqu'il n'y a pas d'incompatibilité directe entre elles", j'ajouterai que, eût-il eu incompatibilité, le Code eût dû prévaloir ».

[268.](#) *Supra*, p. 117. Voir aussi : *Meridian Developments Ltd. c. Nu-West Group Ltd.*, [1984] 4 W.W.R. 97, 105 (Alta.C.A.) et *R. c. Greenwood*, [1992] 7 O.R. (3d) 1, 7 (Ont.C.A.).

[269.](#) On trouvera des exemples de ces formules et de leur application par les tribunaux dans les arrêts suivants : *Canada (Attorney General) c. Fleet National Bank*, (2005) 6 C.B.R. (5th) 293, 193 O.A.C. 95, par. 43 (Ont.C.A.) ; *Alberta (Worker's Compensation Board) c. Appeals Commission*, (2005) 258 D.L.R. (4th) 29, par. 32 (Alta.C.A.) ; *R. c. Machacek*, [1961] R.C.S. 163 ; *Detner c. Commission des liqueurs du Québec*, (1923) 35 B.R. 116 ; *Metal Fabricating and Construction Ltd. (Trustee of) c. Husky Oil Operations Ltd.*, (1998) 153 D.L.R. (4th) 432 (Sask.C.A.) ; *Bergeron c. Commission de transport de Montréal*, [1956] C.S. 59.

[270.](#) L.P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e éd., Québec, Publications du Québec, 1986, p. 88 et 89.

[271.](#) *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, 887.

[272.](#) *R. c. Broughton*, [1951] O.R. 263, 268 (j. Robertson) (Ont.C.A.) ; *Re Mitchell and Employments Standards Division Department of Labour*, (1977) 78 D.L.R. (3d) 631, 637 (j. Wilson) (Man.Q.B.). Dans un autre arrêt (*R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226) le juge Kerwin a émis, à la page 232, un avis contraire. Compte tenu du fait que cette opinion n'est appuyée par aucun motif et qu'elle porte sur des textes d'un caractère très spécial (des règlements édictés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*), nous croyons qu'elle ne doit pas être retenue comme règle générale. Une décision en sens contraire, *Pioneer Grain Co. c. Kraus*, [1981] 2 C.F. 815, 825 (C.A.), s'explique sans doute par l'interprétation particulière donnée par les tribunaux aux « clauses privatives ».

[273.](#) Par exemple : *Re Thompson and Lambton County Board of Education*, (1973) 30 D.L.R. (3d) 32, 38 (j. Van Camp) (Ont.H.C.).

[274.](#) *Ellen Street Estates Ltd. c. Minister of Health*, [1934] 1 K.B. 590.

[275.](#) *Frankowski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (2000) 192 D.L.R. (4th) 187 (C.F.).

[276.](#) *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. 1985, c. C-29, art. 22(2) et 5(4).

[277.](#) *Frankowski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (2000) 192 D.L.R. (4th) 187, par. 915 (C.F.).

[278.](#) Voir : *Butler c. Southam Inc.*, (2001) 197 N.S.R. (2d) 97, par. 114115 (N.S.C.A.) ; *Daly, et al c. Attorney General of Ontario*, (1999) 172 D.L.R. (4th) 241, par. 19 (Ont.C.A.).

[279.](#) Opinion exprimée au sujet de la maxime *generalia specialibus non derogant* par le juge Kerwin dans *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226, 231.

[280.](#) *Pouliot c. Town of Fraserville*, (1916) 54 R.C.S. 310, 326. On verra aussi *Villeneuve c. Pageau*, [1956] B.R. 847, 850 (j. Galipeault).

[281.](#) Voir *supra*, p. 110.

[282.](#) *Winnipeg School Division N^o 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 15 ; *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226, 234 et 235 (j. Kerwin) ; *Villeneuve c. Pageau*, [1956] B.R. 847, 852 (j. Galipeault).

[283.](#) *British Columbia Electric Railway Co. c. Stewart*, [1913] A.C. 816.

[284.](#) Lord Hobhouse dans *Barber c. Edger*, [1898] A.C. 748, 754. Cet extrait a été cité par Lord Wright dans *City of Montreal c. Montreal Industrial Land Co.*, [1932] A.C. 700, 707. Voir aussi les notes du juge Barclay dans *Harrison Brothers Ltd. c. Cité de St-Jean*, (1937) 62 B.R. 357, 373.

[285.](#) *Lalonde c. Sun Life du Canada, Cie d'assurance-vie*, [1992] 3 R.C.S. 261, [EYB 1992-67816](#) ; *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022, [REJB 1994-67135](#) ; *Compagnie d'immeubles Yale Ltée c. Kirkland (Ville de)*, [1996] R.J.Q. 502 (C.Q.).

[286.](#) *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862.

[287.](#) *City of Vancouver c. Bailey*, (1895) 25 R.C.S. 62 ; *Cité de Trois-Rivières c. Hébert*, (1924) 36 B.R. 229 ; *Ville de Montréal c. Godin*, [1975] C.S. 324.

[288.](#) *Carey c. Charron*, [1966] B.R. 173.

[289.](#) *Massicotte c. Boutin*, [1969] R.C.S. 818 ; *A.G. for Alberta c. Roskiwich*, [1932] R.C.S. 570.

- 290.** *Dionne c. Biron*, [1970] C.A. 933. Voir aussi : *Family and Children's Services of Kings County c. T.G.S.C.C.*, (1986) 70 N.S.R. (2d) 213 (N.S.C.A.) ; *Smith c. Frick*, (1984) 5 D.L.R. (4th) 574 (B.C.C.A.) ; *Osmond c. Newfoundland (Workers' Compensation Commission)*, (2001) 200 Nfld. & P.E.I.R. 202, par. 214 (C.A.T.N. & L.) ; *Alberta (Registrar, South Alberta Land Registration District) c. Clark & Associates Surveys*, (2004) 52 Alta. L.R. (4th) 234, par. 45 (Alta.C.A.) ; *Phan c. Lee*, (2005) 253 D.L.R. (4th) 327, par. 45 (Alta.C.A.).
- 291.** *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145, 157158.
- 292.** Voir, notamment : *Human Rights Commission c. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, (2005) 259 D.L.R. (4th) 654, par. 15 (C.A.T.N. & L.) ; *Cadillac Fairview Corp. c. Saskatchewan (Human Rights Commission)*, (1999) 173 D.L.R. (4th) 609 (Sask.C.A.) ; *Druken c. Canada*, [1989] 2 C.F. 24 (C.A.F.) ; *Winnipeg School Division N° 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150, [EYB 1985-150133](#).
- 293.** Voir, notamment : *Re Fantasy Construction Ltd. (Bankrupt)*, (2007) 89 Alta. L.R. (4th) 93, par. 61 (C.A.).
- 294.** C'est l'un des problèmes qui se posaient dans l'arrêt *Re Vancouver Incorporation Act*, [1946] 1 D.L.R. 638 (B.C.C.A.).
- 295.** Ce fut l'avis des juges Smith (*id.*, 643) et Bird (*id.*, 652).
- 296.** C'était la prétention des commerçants de lait dans l'affaire *Re Vancouver Incorporation Act*, [1946] 1 D.L.R. 638, 642 (B.C.C.A.).
- 297.** *Id.*, 643.
- 298.** *Greenshields c. La Reine*, [1958] R.C.S. 216 ; *R. c. Lincoln Mining Syndicate Ltd.*, [1959] R.C.S. 736 ; *Donaldson c. The Queen*, (1977) 14 O.R. 684 (Ont.H.C.J.). Dans la dernière affaire, une loi fixait la règle de prescription applicable en cas d'accident de la route et une autre celle qui régit les recours contre les fonctionnaires publics. Dans l'hypothèse d'un accident routier causé par un véhicule conduit par un fonctionnaire public, quelle loi devait-on appliquer ? Le point de vue que le juge décide de favoriser dans l'appréciation du caractère général ou spécial est évidemment déterminant : *R. c. Canadian Broadcasting Corp.*, (1992) 72 C.C.C. (3d) 545 (Ont.Div.Ct.).
- 299.** *Proprietary Industries Inc. c. Workum*, (2006) 271 D.L.R. (4th) 24, par. 17 (Alta.C.A.).
- 300.** *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226, 239.
- 301.** *R. c. Lincoln Mining Syndicate Ltd.*, [1959] R.C.S. 736.
- 302.** Dans le même sens, voir l'arrêt du Conseil privé dans *City of Montreal c. Montreal Industrial Land Co.*, [1932] A.C. 700.
- 303.** *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226 ; *City of Montreal c. Montreal Industrial Land Co.*, [1932] A.C. 700 ; *Collège des pharmaciens de la province de Québec c. Besner*, [1960] C.S. 720 ; *Reid Newfoundland Co. c. The Queen in the Right of Newfoundland*, (1983) 140 D.L.R. (3d) 553 (Nfld.C.A.). Voir aussi les arrêts cités dans William F. CRAIES, *On Statute Law*, 7^e éd. par S.G.G. Edgar, Londres, Sweet & Maxwell, 1971, p. 381 et 382. Voir également : Lucien LEBLANC et Richard TREMBLAY, « Interprétation des lois – Commentaire », (1982) 42 *R. du B.* 680 et la réponse de Raymond NEPVEU, « Interprétation des lois », (1983) 43 *R. du B.* 107.
- 304.** Voir les arrêts cités aux notes 291-292.
- 305.** On trouvera dans l'arrêt *Dionne c. Biron*, [1970] C.A. 933, un cas patent d'application mécanique de la maxime *generalia specialibus non derogant*. La conclusion du tribunal est bien discutable. Son raisonnement (exprimé en deux courts paragraphes) n'est guère convaincant : la disposition qualifiée de spéciale par le tribunal aurait tout aussi bien pu être considérée comme générale.
- 306.** Voir : *Consumer Advocate c. Newfoundland Power Inc.*, (2006) 255 Nfld. & P.E.I.R. 234, par. 17 (C.A.T.N. & L.) ; *Abbott c. Canada (1^{re} inst.)*, (2001) 203 F.T.R. 191, par. 39 (C.F.). On verra aussi, sur les conflits entre des règlements et d'autres textes législatifs : René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses

de l'Université Laval, 1984, p. 519-529.

307. Sauf évidemment le cas des conflits entre lois fédérales et provinciales, dont il n'est pas ici question. Nous ne traiterons pas, non plus, du conflit entre une loi et un règlement. À ce sujet, on pourra consulter : Pierre BLACHE, « Du pouvoir de changer la loi par acte réglementaire statuaire », (1977) 12 *R.J.T.* 371.

308. La notion de conflit retenue pour les conflits de lois me paraît pouvoir s'appliquer également aux conflits de règlements.

309. C'était le cas dans l'arrêt *Ménagère Coop c. Comité paritaire du commerce de gros et de détail de Rimouski*, [1962] C.S. 164.

310. À titre d'illustration d'une démarche de ce genre : *Union Gas Ltd. c. Township of Dawn*, (1977) 76 D.L.R. (3d) 613 (Ont.H.C.) et *Bishop-Beckwith Marsh Body c. Wolfville (Town)*, (1996) 135 D.L.R. (4th) 456 (N.S.C.A.).

311. Par exemple : *R. c. Williams*, [1944] R.C.S. 226.

312. Comme le tribunal l'a fait dans *Union Gas Ltd. c. Township of Dawn*, (1977) 76 D.L.R. (3d) 613 (Ont.H.C.). Voir aussi : *R. c. Barnaby*, (1986) 68 N.B.R. (2d) 71 (N.B.Q.B.).

313. Comme le propose Pierre BLACHE, dans « Pouvoir réglementaire ou fonctions législatives de l'Administration », dans Raoul BARBE (dir.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 49, à la page 62.

314. *British Columbia Telephone Co. c. Show Cable Systems (B.C.) Ltd.*, (1995) 2 R.C.S. 739. Cette affaire est applicable par analogie seulement, puisqu'elle soulevait un conflit de décisions de portée individuelle entre deux organismes administratifs de régulation. Les principes mis de l'avant par la Cour devraient, à notre avis, s'appliquer sans difficultés à la question du conflit des mesures de portée générale.

315. *Bishop-Beckwith Marsh Body c. Wolfville (Town)*, (1996) 135 D.L.R. (4th) 456 (N.S.C.A.).