5e édition

Interprétation des lois

Pierre-André Côté
Professeur émérite
Faculté de droit
Université de Montréal

Mathieu Devinat
Professeur titulaire
Faculté de droit
Université de Sherbrooke

LES ÉDITIONS THÉMIS

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : Interprétation des lois / Pierre-André Côté, Mathieu Devinat.
Noms : Côté, Pierre-André, 1945- auteur. | Devinat, Mathieu, 1970- auteur.
Description : 5e édition. | Comprend des références bibliographiques et un index.
Identifiants : Canadiana 20200081802 | ISBN 9782894004203
Vedettes-matière : RVM : Droit—Canada—Interprétation. | RVM : Droit—Québec (Province)—Interprétation.
Classification : LCC KE482.S84 C67 2020 | CDD 349.71—dc23

Mise en pages : Guylaine Michel (Claude Bergeron)

Graphisme : MIKE BERSON graphisme design

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition. *We acknowledge the financial support of the Government of Canada through the Canada Book Fund for our publishing activities.*

Éditions Thémis
Faculté de droit
Université de Montréal
Courriel : info@editionsthemis.com
Site Internet : www.editionsthemis.com
Téléphone : 514-343-6627

Tous droits réservés
© 2021 – Les Éditions Thémis inc.
Dépôt légal : 3e trimestre 2021

Imprimé au Canada

903. Enfin, il est utile de mentionner qu'il existe une panoplie de sanctions spéciales réservées aux actes juridiques contraires à une disposition d'ordre public, la nullité étant la sanction de droit commun[655]. Également, une stipulation contractuelle portant atteinte à une loi d'ordre public peut, dans certaines circonstances, être considérée comme nulle sans que cette sanction n'affecte la validité du contrat[656].

Sous-paragraphe 2 : Les dispositions qui confèrent des pouvoirs ou des facultés

904. Lorsqu'une disposition confère un pouvoir ou une faculté, elle est rédigée dans des termes qui, à première vue, paraissent n'impliquer aucune contrainte, aucune obligation quelconque d'exercer le pouvoir ou de se prévaloir de la faculté. Des expressions telles « le Conseil a le pouvoir de » ou « la Commission peut » sont, d'après leur formulation même, purement potestatives. Cela est d'ailleurs confirmé, en ce qui concerne les mots « peut » ou « pourra », par des dispositions des lois d'interprétation[657].

905. Pourtant, ces dispositions des lois d'interprétation ne sont applicables que dans la mesure où « l'objet, le contexte ou quelque disposition » de la loi ne s'y opposent pas ; elles ne valent qu'à titre de présomption. En pratique, il arrivera assez fréquemment que le contexte ou l'objet permettront de conclure que le pouvoir conféré ou la faculté accordée n'est pas absolument discrétionnaire. Il se peut en effet qu'un pouvoir soit assorti d'un devoir d'exercer le pouvoir en question lorsque certaines circonstances sont réunies.

---

655 Le *Code civil du Québec* dispose qu'on ne peut déroger aux règles intéressant l'ordre public (art. 9 du *Code civil du Québec*). Ainsi, les actes juridiques contraires à l'ordre public sont considérés nuls de nullité absolue ou relative (art. 1417 et 1419 C.c.Q.), selon que les règles qu'ils enfreignent visent à protéger l'intérêt général ou particulier. En retour, les conditions d'exercice de la sanction de nullité varient selon le type de règle à laquelle porte atteinte l'acte juridique.

656 Article 1438 C.c.Q. ; en common law, il existe un principe similaire (*doctrine of severance*), voir notamment John.D. MCCAMUS, *The Law of Contracts*, 2e éd., Toronto, Irwin Law, 2012, p. 510 et suiv.

657 *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 51 : « [...] s'il est dit qu'une chose "pourra" ou "peut" être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non". *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 11 : « *The expression "shall" is to be construed as imperative and the expression "may" as permissive* ». Voir également l'article 29 du *Interpretation Act* de la Colombie-Britannique (RSBC 1996, c. 238) : « [...] "may" is to be construed as permissive and empowering ; "must" is to be construed as imperative ; "shall" is to be construed as imperative ».

906. C'est Lord Cairns qui, dans l'arrêt *Julius* c. *Bishop of Oxford*[658], a donné, du problème qui nous intéresse ici, la formulation classique :

> « [TRADUCTION] Les termes "il sera permis" ("*it shall be lawful*") [...] ne font que rendre légal ou possible ce qu'autrement on n'aurait pas le droit ou le pouvoir de faire. Ils confèrent une faculté ou un pouvoir, et, par eux-mêmes, ne font rien d'autre que conférer une faculté ou un pouvoir. Mais, de la nature de l'acte autorisé, de l'objet en vue duquel il doit être fait, des conditions dans lesquelles il doit être accompli, de la qualité des personnes en faveur de qui le pouvoir doit être exercé, il peut résulter que ce pouvoir soit assorti d'un devoir et que la personne investie de ce pouvoir soit tenue de l'exercer lorsqu'on lui en fait la demande. Ces termes n'exprimant, selon leur sens courant, qu'une faculté ou une habilitation, il incombe, me semble-t-il, à ceux qui allèguent une obligation d'exercer ce pouvoir d'établir, dans les circonstances de l'espèce, ce qui, selon les principes mentionnés, crée cette obligation. »

907. On trouve en jurisprudence des affaires où le terme « peut », ou des expressions de même nature, ont été interprétés comme conférant une discrétion et d'autres, aussi nombreuses, où ce terme ou des termes analogues ont été interprétés de manière à exclure la possibilité de ne pas exercer le pouvoir en question. L'arrêt *Québec (Procureur général)* c. *Bérubé*[659] est à cet égard intéressant : le mot « peut » était employé à deux reprises dans une seule et même disposition législative. La Cour d'appel, analysant le contexte, a jugé que l'un de ces mots laissait place à l'exercice d'une discrétion et l'autre, non.

908. Dans les arrêts où le mot « peut » ou des mots analogues ont été considérés comme potestatifs seulement, des arguments d'ordres très divers sont invoqués : on fera état du sens courant des mots[660], sens qui est confirmé en ce qui concerne le mot « peut » par le texte formel des lois d'interprétation[661]. On invoquera d'ailleurs les lois d'interprétation pour écarter l'autorité de la jurisprudence anglaise qui permet de considérer que le mot « peut » n'exclut pas toujours la présence d'un devoir d'agir[662].

---

658 *Julius* c. *Bishop of Oxford*, (1880) 5 A.C. 214, 222.

659 2012 QCCA 1496.

660 *Perepelytz* v. *Department of Highways for Ontario*, [1958] R.C.S. 161.

661 *R.* c. *Johnson*, 2003 CSC 46, aux par. 15 et suiv. ; *McHugh* c. *Union Bank of Canada*, [1913] A.C. 299 ; *Smith & Rhuland Ltd.* v. *The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 95 ; *French* c. *Canada Post Corp.*, (1988) 87 N.R. 233 (C.A.F).

662 *D.R. Fraser & Co.* c. *Minister of National Revenue*, [1949] A.C. 24.

909. On s'appliquera aussi à souligner que le sens courant du mot « peut » n'est pas écarté, dans les circonstances, par le contexte ou l'objet de la loi. On fera appel à d'autres dispositions de la loi où le législateur emploie « doit » ou « *shall* » au lieu de « peut » ou « *may* » pour montrer que c'est volontairement que le « peut » a été employé dans la disposition en cause[663]. L'historique de la disposition pourra fournir un argument[664]; on fera valoir que la loi en cause ne crée aucun droit en faveur d'individus à l'exercice du pouvoir en question et qu'on est en matière « administrative » et non « judiciaire »[665]. On refusera de considérer que le mot « peut » est impératif si cela a pour conséquence de priver d'effet d'autres dispositions de la loi[666] ou si cela est de nature à compromettre l'intérêt public[667].

910. Dans *Maple Lodge Farms Limited* c. *Gouvernement du Canada*[668], la Cour suprême a jugé qu'en matière de licences d'importation et d'exportation, le ministre responsable exerçait un pouvoir discrétionnaire et que ce pouvoir ne se transformait pas en un pouvoir lié en raison de l'adoption par le ministre de lignes directrices guidant l'exercice de sa discrétion : cette politique ne conférait pas de droits stricts à une licence.

911. Quels sont les cas où l'on peut dire que le contexte, la matière ou l'objet ont assorti le pouvoir d'un devoir de l'exercer ? Il faut d'abord souligner que la définition du mot « peut » dans les lois d'interprétation n'a pas empêché les tribunaux de conclure, dans certains cas, que ce mot ne conférait pas de marge de discrétion au titulaire du pouvoir. La définition étant donnée à titre de simple présomption, elle peut être écartée par les circonstances d'une espèce et si, en définissant le mot « peut », le législateur

---

663 *Baron* c. *Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416 ; *Heare* v. *I.C.B.C.*, (1989) 34 B.C.L.R. (2d) 324 (B.C.C.A.) ; *Archibald* v. *The King*, (1917) 56 R.C.S. 48 ; *Smith & Rhuland Ltd.* v. *The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 95.

664 *Baron* c. *Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416 ; *D.R. Fraser & Co.* c. *Minister of National Revenue*, [1949] A.C. 24 ; *R.* c. *Potvin*, [1989] 1 R.C.S. 525.

665 *Bulmer* v. *The King*, (1894) 23 R.C.S. 488 ; *Re Shaughnessy Golf and Country Club*, (1967) 61 D.L.R. (2d) 245 (B.C.S.C.).

666 *Thyssen Mining Construction of Canada Ltd.* c. *La Reine*, [1975] C.F. 81 ; *Electrohome Ltd.* c. *Canada (Sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise)*, [1986] 2 C.F. 344.

667 *Collège des médecins et chirurgiens de la Province de Québec* c. *Pavlides*, (1892) 1 B.R. 405. On pourra voir aussi *Lapierre* c. *Rodier*, (1892) 1 B.R. 515 ; *Barrington* c. *Cité de Montréal*, (1895) 7 C.S. 146 ; *Corporation du village de St-Denis* c. *Benoit*, (1906) 15 B.R. 278 ; *Darmet* v. *City of Montreal*, (1939) 67 B.R. 69 ; *Gauthier* c. *Gauthier*, [1963] B.R. 767 ; *Canada Cement Co.* v. *The King*, [1923] R.C. de l'É. 145.

668 *Maple Lodge Farms Limited* c. *Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2.

entendait mettre fin à la controverse autour de ce mot, il faut constater que cette tentative fut un échec[669].

912. Parmi les arrêts où il a été décidé que le mot «peut» ou des mots analogues impliquaient néanmoins une obligation, un premier groupe est constitué de ceux où le ou les mots en question sont attributifs d'une compétence judiciaire ou quasi judiciaire. Ainsi, on a jugé que la Commission des valeurs mobilières du Québec, qui a le pouvoir de procéder à une révision de ses décisions, a le devoir d'y procéder si elle en est dûment requise[670]. Il se peut cependant que le législateur ait voulu attribuer une discrétion à un juge[671].

913. Un second groupe de décisions est formé des cas où le tribunal constate que le pouvoir a été attribué en vue d'assurer la mise en œuvre d'un droit. Lorsqu'une personne qui réunit les conditions que la loi prescrit pour la jouissance du droit se présente devant la personne ou l'organisme chargés de le sanctionner, ceux-ci n'auraient pas de discrétion à exercer car la loi a conféré un droit strict dont le titulaire du pouvoir ne peut que constater l'existence ou l'absence[672]. Ainsi, dans le *Renvoi concernant la Loi des pêches (1914)*[673], la majorité a jugé que le ministre ne pouvait refuser d'accorder un permis de pêche à une personne qui remplissait toutes les conditions objectives prévues dans les textes applicables et ce, même si la loi disait: «le ministre peut [...] émettre [...] des permis de pêche [...]».

914. Dans l'arrêt *Bridge* c. *La Reine*[674], il fut jugé que le mot «peut» («*may*») ne conférait pas de discrétion à un fonctionnaire municipal agissant en matière de permis si le contexte montrait que les personnes qui s'adressaient à ce fonctionnaire avaient un droit au permis. Dans l'af-

---

669 Sur l'effet de la définition: *Hands* v. *Law Society of Upper Canada*, (1890) 17 O.A.R. 41.

670 *Rosen* c. *Commission des valeurs mobilières du Québec*, [1976] C.P. 270. Voir aussi *Drysdale* c. *Dominion Coal Co.*, (1904) 34 R.C.S. 328; Louis-Philippe PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 3e éd., Québec, Publications du Québec, 1986, p. 65.

671 *Standard Trustco Ltd. (Trustee of)* v. *Standard Trust*, (1996) 129 D.L.R. (4th) 18 (Ont.C.A.); *Metropolitan Authority* v. *Halifax (City)*, (1992) 118 N.S.R. (2d) 31 (N.S.S.C.), confirmé en appel: (1996) 150 N.S.R. (2d) 43 (N.S.C.A.).

672 En matière de droit à une indemnisation, voir *Riviera Development Corp.* v. *Law Society of Saskatchewan*, (1992) 91 D.L.R. (4th) 417 (Sask.C.A.); *Court* c. *Insurance Corp. of British Columbia*, [1995] 5 B.C.L.R. (3d) 321 (B.C.S.C.); *Burke* c. *Canada Immigration and Employment Commission*, (1990) 113 N.R. 73 (C.A.F.).

673 *Reference as to constitutional validity of certain sections of The Fisheries Act, 1914*, [1928] R.C.S. 457, confirmé par [1930] 1 D.L.R. 194 (C.P.).

674 *Bridge* v. *The Queen*, [1953] 1 R.C.S. 8.

faire *Labour Relations Board of Saskatchewan* c. *La Reine*[675], enfin, l'article 5 du *Trade Union Act*[676] disposait que: « [TRADUCTION] La Commission aura le pouvoir d'adopter des ordonnances [...] i) abrogeant ou modifiant toute ordonnance ou toute décision de la Commission ». Des salariés, en vue d'exercer leur droit de choisir d'autres représentants syndicaux, présentèrent à la Commission une requête en retrait d'accréditation. La Commission refusa d'accéder à cette demande. La Cour suprême jugea que la Commission avait le devoir d'abroger sa décision d'accorder l'accréditation. M. le juge Locke, exposant l'opinion unanime de la Cour, s'exprima ainsi au sujet du texte cité plus haut:

> « Bien que ce texte emprunte une forme permissive, je suis d'avis qu'il imposait à la Commission le devoir d'exercer ce pouvoir lorsqu'elle en fut requise par une partie intéressée et qui avait le droit de présenter la requête. »[677]

915. Alors que l'opportunité d'exercer un pouvoir de nature réglementaire est généralement laissée à l'appréciation de son titulaire[678], il se peut que cet exercice soit jugé obligatoire lorsque le non-exercice du pouvoir priverait un particulier d'un droit que la loi lui reconnaît[679].

916. Dans un troisième groupe d'affaires, on déduit le caractère impératif du mot « peut » du contexte, de l'historique législatif[680], de la finalité de la loi[681] ou d'une considération des effets néfastes que produirait une discrétion, effets que le législateur est réputé vouloir éviter[682]; en somme, le tribunal fait appel aux règles générales d'interprétation en vue de déterminer si le législateur a voulu attribuer non seulement un pouvoir, mais aussi un pouvoir qui soit discrétionnaire[683].

---

675 *Labour Relations Board of Saskatchewan* v. *The Queen* [1956] R.C.S. 82.

676 *Trade Union Act*, R.S.S. 1953, c. 259.

677 *Labour Relations Board of Saskatchewan* v. *The Queen* [1956] R.C.S. 82, 86 et 87. Voir aussi *Herdman* c. *Minister of National Revenue*, (1983) 48 N.R. 144 (C.A.F.).

678 Voir, à titre d'exemple, *Marchment & MacKay Ltd.* V. *Ontario (Securities Commission)*, (1997) 149 D.L.R. (4th) 354 (Ont.Div.Ct.).

679 *Thibodeau-Labbée* c. *R.P.A.Q.*, [1991] R.J.Q. 731 (C.A.).

680 *Corporation of Point Grey* v. *Shannon*, (1922) 63 R.C.S. 557.

681 *Shawinigan Hydro-Electric Co. and Shawinigan Water & Power Co.*, (1911) 45 R.C.S. 585; *Re Buzunis*, (1975) 48 D.L.R. (3d) 567 (Alta.C.A.).

682 *Cité de Côte Saint-Luc* c. *Canada Iron Foundries Ltd.*, [1970] C.A. 62.

683 Voir aussi *Re Pans Social and Recreation Club and City of Dartmouth*, (1980) 110 D.L.R. (3d) 17 (N.S.C.A.); *Clarkson Co.* c. *White*, (1980) 102 D.L.R. (3d) 403 (N.S.C.A); *Landreville* c. *La Reine*, [1981] 1 C.F. 15; *R.* v. *Moore*, (1985) 49 O.R. (2d) 1 (Ont.C.A.); *Seaview Land Estates Ltd.* v. *South*, (1981) 124 D.L.R. (3d) 610 (B.C.C.A.).