

INSTITUT CANADIEN D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

CONFÉRENCE SUR LA RÉDACTION JURIDIQUE

---

LA DIFFUSION DU DROIT : SA LETTRE ET SON ESPRIT

Hôtel Le Radisson

Ottawa

les 12 et 13 septembre 1994

---

LE RECOURS AUX TRAVAUX PRÉPARATOIRES  
DANS LA PRATIQUE CANADIENNE RÉCENTE

---

P<sup>r</sup> ALAIN-FRANÇOIS BISSON

**Le recours aux travaux préparatoires dans  
la pratique canadienne récente**

**par Alain-François Bisson**

Comme le disait encore récemment le poète et chanteur Gilles Vigneault, dans une entrevue qui n'avait apparemment rien à voir avec notre sujet : "Celui qui écrit prend le risque de tous les sens".

Cette forte parole est applicable à cet autre poète, au sens premier du terme, c'est-à-dire à cet autre créateur qu'est le législateur, ou plutôt à ceux et celles qui écrivent généralement pour lui, les "légistes" ou rédacteurs de loi. En dépit d'efforts séculaires et, actuellement, plus vigoureux que jamais pour rationaliser la rédaction des lois, jamais nous n'avons atteint l'idéal de Montesquieu, qui n'est peut-être qu'un idéal de totale platitude juridique, où un législateur clairvoyant et parfaitement maître des moyens d'expression de sa volonté s'adresserait à des juges dépourvus de sentiments et d'imagination, qui ne seraient que les "bouches de la loi". Le législateur continue, par ses écrits, à prendre le risque de tous les sens et il est effectivement probablement impossible de citer une seule loi de quelque importance qui, dans au moins l'une quelconque de ses dispositions, n'ait vu son sens ou sa portée mis en discussion, quelles qu'aient pu être les qualités de rigueur de ses rédacteurs. Sauf sens clair - mais ce sens clair n'est pas lui-même hors de discussion - l'idée d'une possible exclusivité de la prétendue méthode d'interprétation

littérale a fait faillite, aussi bien dans le système de common law que dans le système de droit civil.

La pratique canadienne a, depuis quelque temps déjà, tiré toutes les conséquences de cette faillite. Selon une formule d'Elmer Driedger, répétée à satiété ces dernières années par nos plus hauts tribunaux, il n'y a plus qu'un seul principe d'interprétation: "Il faut interpréter les mots d'une loi dans tout leur contexte et dans leur sens grammatical et ordinaire, en harmonie avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du Parlement". Dans cette conception globale de l'interprétation, la lettre de la loi conserve évidemment son rôle, mais à l'intérieur d'un ensemble dynamique de facteurs interactifs, logiques et téléologiques, d'où ne sont pas exclues les volontés réelles du législateur. Dans ces conditions, on ne peut qu'être surpris des préventions dont le recours aux travaux préparatoires de la loi est encore aujourd'hui entouré. Ces préventions sont non seulement tenaces dans notre milieu juridique, mais il faut constater que, même dans les pays, par exemple la France et les États-Unis, où le recours aux travaux préparatoires est une pratique solidement établie, ce recours a été et continue à être à l'occasion l'objet de vives controverses doctrinales.

Il ne paraît pas utile d'analyser les écrits des acteurs, tant théoriciens que praticiens, de ces controverses doctrinales, dont les arguments, quel que soit par ailleurs leur mérite intellectuel,

ne convaincront que les convaincus, pour ou contre le recours aux travaux préparatoires. Il suffira, semble-t-il, d'une part, de constater ensemble que, dans la pratique canadienne récente, le recours aux travaux préparatoires, sans être généralisé, est en nette progression (I); et, d'autre part, de porter un jugement sur les justifications et les limites de ce recours dans les motivations de la jurisprudence, justifications et limites dont les fondements théoriques paraissent prêter le flanc à la critique.

## I

Il n'est guère douteux que le contentieux constitutionnel a eu un effet contagieux sur le recours aux travaux préparatoires même dans l'interprétation des lois dites ordinaires.

Sans entrer dans le détail de la jurisprudence constitutionnelle et de ses motivations, il convient d'abord de rappeler que le recours aux travaux préparatoires et, spécialement, aux débats parlementaires, qui en sont l'élément le plus controversé, est désormais admis de deux points de vue.

En premier lieu, ce recours est admis pour établir le contexte et l'objet des lois mêmes dont la constitutionnalité est attaquée, soit pour violation du partage des compétences législatives, soit pour violation des droits fondamentaux. L'arrêt Reader's Digest de 1961, qui avait fulminé une interdiction de recourir aux travaux

préparatoires, à tout le moins si une partie s'y opposait, a en effet été renversé, implicitement ou expressément, à de multiples reprises dans les quelque vingt dernières années, depuis le Renvoi relatif à la Loi anti-inflation de 1976 jusqu'à l'arrêt Morgentaler de 1993, où la Cour suprême a déclaré qu'"à la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte et quant à l'objet du texte législatif". Et elle a ajouté qu'en l'espèce, les extraits du Hansard de la Nouvelle-Écosse montraient "que les députés de tous les parties à l'assemblée comprenaient que l'idée maîtresse de la loi proposée était l'interdiction de la clinique du docteur Morgentaler, parce que l'opposition à toute clinique d'avortement quelle qu'elle soit était générale, voire quasi unanime". Cet abandon de la prohibition de recourir aux travaux préparatoires se comprend fort bien et la première raison en est que, même si l'effet réel des lois est une considération aussi et encore plus importante, ce qui est d'abord en litige, dans la plupart des affaires constitutionnelles et spécialement dans les cas de législation "déguisée", c'est l'objet même de la loi attaquée. En d'autres termes, les faits mêmes des affaires constitutionnelles sont les intentions des législateurs et les travaux préparatoires peuvent fournir une aide, sans doute inégale, mais quelquefois considérable, dans l'établissement de ces faits.

Mais la Cour suprême ne s'est pas arrêtée en si bon chemin. En second lieu, en effet, le recours aux travaux préparatoires est désormais admis dans l'interprétation des textes constitutionnels eux-mêmes. Sans doute peut-on trouver des cas où, comme dans l'arrêt Therens de 1985, la Cour suprême n'a pas daigné recourir aux travaux préparatoires, alors que ceux-ci auraient pu jeter un intéressant éclairage sur les intentions du constituant relativement à l'article 24 de la Charte canadienne; sans doute peut-on trouver aussi des cas où, comme dans l'arrêt Transport nationaux de 1983, les recherches de la Cour suprême dans les débats pré-confédératifs ont été infructueuses; sans doute peut-on trouver encore des cas où, les travaux préparatoires ayant été consultés, comme dans le Renvoi sur le Motor Vehicule Act de la Colombie-Britannique de 1985 ou l'arrêt Cotroni de 1989, la Cour suprême les a finalement jugés, pour diverses raisons, peu ou pas du tout concluants. Mais à aucun moment, ces dernières années, la possibilité de recourir aux travaux préparatoires n'a été sérieusement remise en cause dans son principe. Ce qui fait seulement difficulté, à l'occasion, c'est la consistance, la pertinence ou le poids des travaux préparatoires.

Restait alors la question de la possibilité de recourir aux travaux préparatoires en dehors du domaine constitutionnel. C'est de très loin le cas le plus intéressant, car l'interprétation des lois dites ordinaires est, par tradition et accumulation, un des domaines de l'activité juridique les plus encombrés de règles

mystifiantes, de faux tabous et, pour tout dire, d'histoires de fantômes. Au début des années 80, la prohibition de recourir aux travaux préparatoires en matière de lois ordinaires avait déjà été l'objet d'un nombre suffisant d'entorses, d'exceptions et de menaces pour que l'on doutât de la vitalité de la règle. Mais c'est dans l'arrêt Lyons de 1984, et malgré les protestations du juge au chef Dickson, que la Cour suprême devait donner en termes non équivoques ses lettres de légitimité au recours aux travaux préparatoires, dans une affaire où il s'agissait de l'interprétation de l'article 178.16 du Code criminel en matière d'écoute électronique. Depuis, la Cour suprême n'a pas, à notre connaissance, fait de déclaration bien fracassante sur le sujet. Mais, sur le plan des actions concrètes, on notera qu'en 1988, dans l'arrêt Mailloux, où il s'agissait encore d'interpréter le Code criminel, le juge en chef Lamer, après avoir fait état des recommandations, et pas seulement des constatations, de la commission McRuer, a aussi tiré argument des déclarations du ministre de la Justice à la Chambre des Communes, pour en arriver à la conclusion que le législateur n'avait pas entendu modifier fondamentalement le rôle des cours d'appel en matière d'annulation d'un verdict de culpabilité pour cause d'aliénation mentale. De même a-t-il tiré argument des débats parlementaires dans l'arrêt Sullivan de 1991. Et, aussi récemment que le 14 juillet 1994, dans l'arrêt Chartrand, la Cour suprême s'est référée à plusieurs documents parlementaires, non pas, il est vrai, pour établir directement le sens de l'article 281 du Code criminel, mais pour

planter un "décor" d'argumentation sociale et contextuelle qui n'a sans doute pas été sans influencer sur la portée extensive qu'elle a donnée à cet article, ce qui, en somme, est bien une opération d'interprétation.

De tous les tribunaux de juridiction supérieure, c'est probablement la Cour d'appel fédérale qui a accueilli avec le plus d'enthousiasme l'esprit de plus grande ouverture manifesté par la Cour suprême à l'endroit de l'utilisation des travaux préparatoires. D'une jurisprudence abondante et que l'on peut dire maintenant quasi constante, il suffira de retenir deux arrêts. Dans l'arrêt Lor-Wes Contracting de 1986, où il s'agissait de savoir si les crédits d'impôts à l'investissement dans l'exploitation forestière pouvaient être étendus à des entreprises de sous-traitance qui ne possédaient pas de droits de coupe mais contribuaient directement à leur exercice, la Cour d'appel fédérale, après avoir justifié, en termes soigneusement pesés, son utilisation du Journal des débats, n'a pas hésité à rechercher confirmation de son interprétation favorable de l'article 127 de la Loi de l'impôt sur le revenu dans l'exposé budgétaire du ministre, qui avait proclamé la nécessité de "prévenir tout ralentissement des investissements". Plus récemment, dans l'arrêt Bande d'Eastmain de 1992, où il s'agissait précisément d'une requête visant à faire retirer d'un dossier d'appel un discours du ministre des Pêches et de l'Environnement, qui y avait été versé sans autorisation judiciaire préalable, la Cour d'appel a estimé qu'il

était légitime, sans préjuger de l'usage qui serait finalement fait de ce discours, de l'inviter à en prendre connaissance d'office, parce que ce discours serait éventuellement de nature à lui permettre de s'acquitter de son obligation, en vertu de l'art. 12 de la Loi d'interprétation fédérale, d'interpréter la loi " de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet».

Ce dernier arrêt est particulièrement remarquable, en ce qu'il boucle la boucle en quelque sorte, en rattachant l'utilisation éventuelle des travaux préparatoires à la mission interprétative du juge, telle qu'elle est actuellement perçue et à laquelle il a été fait allusion en introduction, dans laquelle la lettre et l'esprit, la formule de la loi et les buts poursuivis, l'autorité du texte et la raison législative ont leur rôle à jouer dans la découverte de la solution de droit. Ceci nous conduit naturellement à porter un jugement sur certains des motifs qu'on retrouve couramment dans la jurisprudence pour justifier le recours aux travaux préparatoires et, en même temps, en limiter prétendument la portée.

## II

De l'ensemble de la jurisprudence, mais spécialement du Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle de 1981, de l'arrêt Lyons de 1984 et de l'arrêt Lor-Wes Contracting de 1986, on peut retenir notamment trois propositions :

1° Généralement, les discours prononcés devant le corps législatif au moment de l'adoption de la loi sont irrecevables vu leur faible valeur probante;

2° Les tribunaux tiennent compte des travaux parlementaires non pas pour déterminer l'interprétation à donner aux termes employés par le législateur, mais seulement pour déterminer les buts du législateur et les maux avec lesquels il était aux prises;

3° Les tribunaux peuvent prendre connaissance d'office des débats parlementaires, étant donné qu'il s'agit de documents publics.

La première proposition ne va pas sans difficulté. Elle est en effet illogique et juridiquement fragile : illogique, parce que pour décider de la faible valeur probante de certains travaux préparatoires, il faut bien les avoir d'abord consultés; juridiquement fragile, parce qu'il ne paraît pas très sain, sur le plan des principes, de mélanger ainsi la question de la recevabilité des preuves et celle du poids qui leur sera finalement accordé. Il en a cuit à plus d'un étudiant en droit d'avoir confondu les deux choses dans ses réponses aux examens.

La seconde proposition est sans doute une des plus étranges que puisse lire quiconque est le moindrement familier avec la nature et les mécanismes de l'interprétation juridique. On ne voit

vraiment pas pourquoi en effet les tribunaux se donneraient la peine de déterminer les buts poursuivis par le législateur et la situation qu'il entendait redresser ou réglementer, si ce n'était précisément pour interpréter la loi, c'est-à-dire pour déterminer le sens et la portée de la parole, par hypothèse douteuse, du législateur. Pour que cette proposition soit autre chose qu'une ineptie, il faut donc la comprendre comme voulant seulement dire que le recours aux travaux préparatoires ne doit pas servir à contredire la lettre claire et raisonnable de la loi; ce avec quoi même les plus chauds partisans du recours aux travaux préparatoires seront évidemment d'accord.

Outre que la notion de documents publics est très problématique, la troisième proposition, comme la première d'ailleurs, place abusivement la question des travaux préparatoires sur le terrain technique de la preuve. Jura novit curia : le juge connaît le droit. Cela veut bien sans doute dire que les tribunaux peuvent et doivent prendre connaissance du droit existant, du droit établi, et l'appliquer d'office; mais cela veut dire aussi que, dès lors qu'ils s'agit d'interpréter un texte douteux et, par conséquent, non pas de constater le droit, mais de l'établir, les tribunaux ont la complète maîtrise de leurs raisonnements et de leurs outils de raisonnement, sans qu'il leur soit nécessaire d'invoquer pour cela la connaissance d'office ou, encore moins, d'attendre le bon vouloir des parties. Dans cette perspective, le recours aux travaux préparatoires n'est pas matière à preuve, mais

relève de la pertinence et de l'éthique de l'argumentation. Il se pourrait bien d'ailleurs qu'à un moment où on reproche beaucoup à nos plus hauts tribunaux, et parfois avec raison, de procéder à des reconstructions téméraires et improvisées des objectifs poursuivis par le système juridique en général et la législation en particulier, le recours accru aux travaux préparatoires soit pour eux, dans les occasions favorables, le moyen d'échapper au blâme d'une trop grande subjectivité.

On aura sans doute compris de tout ce qui précède que je suis de ceux qui ne sont pas défavorables à l'utilisation des travaux préparatoires. Mais comme c'est là matière de pertinence et d'éthique de l'argumentation, je ne croirais pas davantage aux vertus assurées d'un recours obligé et systématique aux travaux préparatoires. Il faut donc bien abandonner l'opportunité de leur consultation, comme c'est toujours le cas dans l'utilisation des divers moyens d'interprétation, au bon jugement, à la prudence des interprètes.

Je ne me rappelle plus quel humoriste, français, anglais ou américain, a concocté ce dialogue-devinette : "Quel est l'objet qui pend au mur, et où l'on peut s'essuyer les mains? - Une serviette? - Non un hareng. - Mais un hareng ne pend pas au mur! - Non, mais on peut l'y pendre. - Et qui voudrait s'y essuyer les mains? - Oh, personne ne vous y oblige!" Je serais tenté de transposer ainsi ce dialogue-devinette : "Qu'est-ce qui précède le dispositif des lois

et sert à les interpréter? - Les préambules? - Non, les travaux préparatoires. - Mais on n'interprète pas les lois au moyens des travaux préparatoires! - Oh, personne ne vous y oblige!" Et j'ajouterais : "Mais rien ne saurait non plus vraiment vous l'interdire..."

En terminant, j'ai bien conscience que ce bref exposé n'aura pas répondu aux préoccupations de ceux et celles d'entre vous qui, pilotes ou rédacteurs de lois, se demandent peut-être avec inquiétude si le recours plus fréquent aux travaux préparatoires ne devrait pas entraîner quelque changement dans leurs façons de faire. Je leur dirai volontiers de ne surtout rien changer. Les arguments éventuellement tirés des travaux préparatoires ne sont pas au fond plus prévisibles ni plus redoutables que les autres arguments judiciaires déjà connus, d'ordre littéral, logique ou téléologique qui, de façon inattendue, viennent parfois briser les intentions les plus soigneusement formulées.

Car c'est une vérité d'expérience universelle et éternelle que les lois les mieux faites, même rédigées avec le souci constant de parer à toute éventualité de sens, n'ont jamais pu brider l'imagination argumentative des plaideurs...et des juges.

## Quelques indications bibliographiques et jurisprudentielles

- Anonymous, "Why Learned Hand Would Never Consult Legislative History Today", (1992) 105 Harvard L.R 1005.
- Association internationale ou méthodologie juridique, Le recours aux objectifs de la loi dans son application, 2 vol., Story - Scientia, Bruxelles, 1990 et 1992.
- Pierre-André CÔTÉ, Interprétation des lois, 2<sup>e</sup> éd., Yvon Blais, Cowansville 1990.
- Michel COUDERC, "La difficile parole du législateur", D.S. 1977, chron. 183.
- Michel COUDERC, "Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers", D.S. 1975, chron. 249.
- Claude FABIEN, "L'utilisation par le juge des ses connaissances personnelles, dans le procès civil", (1987) 66 Rev. Bar. Can. 433.
- Philippe GÉRARD, "Le recours aux travaux préparatoires et la volonté du législateur" dans L'interprétation en droit, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1978.
- Edward G. HUDON, "Statutes - Interpretation - Extrinsic Materials versus Legislative History in Canadian and American Law - Canada's Anti-Inflation Act and the Supreme Court of Canada", (1977) 55 Rev. Bar. Can. 370.
- Walter Kendall HURST, "The use of Extrinsic Aids in Determining Legislative Intent in California : The Need for Standardized Criteria", (1980) 12 Pacific L.J. 189.
- Chantal JACQUIER, "Des notes techniques en harmonie avec la loi", (1987) Rev. Fisc. Can. 1384.
- D.G. KILGOUR, "The Rule Against the Use of Legislative History : Canon of Construction or Counsel of Caution?", (1952) 30 Rev. Bar. Can. 769.
- Michel KRAUSS, "Interprétation des lois - Histoire législative- La queue qui remue le chien", (1980) 58 Rev. Bar. Can. 756.
- Sylvio NORMAND, "Les travaux préparatoires et l'interprétation du Code civil du Québec", (1986) 27 C. de D. 347.
- Helen PIERRE, Extrinsic Aids and the Interpretation of Statutes, Master's Thesis, Ottawa, 1990.

- Henri ROLAND et Laurent BOYER, Adages du droit français, 3<sup>e</sup> éd., Litec, Paris, 1992, V<sup>o</sup> Jura novit curia.
- Maurice TANCELIN, "L'utilisation des travaux préparatoires dans l'interprétation d'une loi", (1979) 39 R. du B. 1110.
- Stephanie WALD, "The Use of Legislative History in Statutory Interpretation Cases in the 1992 U.S. Supreme Court Term; Scalia Rails but Legislative History remains on Track", (1993) 23 Southwestern L.R. 47.

-----

- A.G. Canada c. The Reader's Digest Association, [1961] R.C.S. 775
- Bande d'Eastmain c. Robinson, [1992] 3 C.F. 800 (C.A.)
- États-Unis c. Cotroni, [1989] 1 R.C.S. 1469
- Lor-Wes Contracting Ltd c. La Reine, [1986] 1 C.F. 346 (C.A.)
- Lyons c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 633
- P.G. Can. c. Transports Nationaux, [1983] 2 R.C.S. 206
- Peel v. A. & P., (1991) 44 O.A.C. 179 (Ont. C.A.)
- R. c. Chartrand, C.S.C. 14 juillet 1994
- R. c. Mailloux, [1988] 2 R.C.S. 1029
- R. c. Morgentaler, (1993) 157 N.R. 97 (C.S.C.)
- R. c. Sullivan, [1991] 1 R.C.S. 489
- R. c. Therens, [1985] 1 R.C.S. 613
- Renvoi relatif à la Loi anti-inflation, [1976] 2 R.C.S. 373
- Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle [1981] 1 R.C.S. 714
- Renvoi sur le Motor Vehicle Act (C.-B.), [1985] 2 R.C.S. 486
- Tschritter v. Alberta, (1989) 57 D.L.R. 579 (Alta C.A.)