

## La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois

Lucie Lauzière

Volume 35, numéro 3, 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043293ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043293ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lauzière, L. (1994). La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois. *Les Cahiers de droit*, 35(3), 539–550. <https://doi.org/10.7202/043293ar>

Résumé de l'article

L'entrée en vigueur des lois québécoises est réglée par différents modes de mise en vigueur et différentes formules législatives. L'absence d'uniformité dans l'emploi de ces formules soulève cependant certaines difficultés d'application des lois, particulièrement celles qui entrent en vigueur postérieurement à leur sanction. À la lumière des décisions récentes rendues par la Cour supérieure et la Cour du Québec sur la nécessité de mettre en vigueur les dispositions d'entrée en vigueur des lois elles-mêmes, le présent article expose les principes qui devraient être pris en considération dans la rédaction des dispositions d'entrée en vigueur, notamment la globalité et l'effectivité de la loi. La diversité des formules législatives et des modes de mise en vigueur ayant accentué l'incohérence rédactionnelle des dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises, une nouvelle interprétation de l'article 5 de la *Loi d'interprétation* est proposée pour légitimiser les dispositions actuelles.

## La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois\*

---

LUCIE LAUZIÈRE\*\*

*L'entrée en vigueur des lois québécoises est réglée par différents modes de mise en vigueur et différentes formules législatives. L'absence d'uniformité dans l'emploi de ces formules soulève cependant certaines difficultés d'application des lois, particulièrement celles qui entrent en vigueur postérieurement à leur sanction. À la lumière des décisions récentes rendues par la Cour supérieure et la Cour du Québec sur la nécessité de mettre en vigueur les dispositions d'entrée en vigueur des lois elles-mêmes, le présent article expose les principes qui devraient être pris en considération dans la rédaction des dispositions d'entrée en vigueur, notamment la globalité et l'effectivité de la loi. La diversité des formules législatives et des modes de mise en vigueur ayant accentué l'incohérence rédactionnelle des dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises, une nouvelle interprétation de l'article 5 de la Loi d'interprétation est proposée pour légitimiser les dispositions actuelles.*

---

*The coming into force of Quebec statutes is governed by a variety of enabling provisions and distinct legislative formulas. The absence of uniformity in the use of these formulas creates, however, problems in enforcement, especially with laws that come into force after being assented to. In the light of recent decisions handed down by the Superior Court and the Court of Quebec on the need for putting into force the statutory enabling provisions, this article presents the principles that should be taken into account in drafting enabling provisions, namely regarding the scope*

---

\* L'auteure tient à remercier le professeur Lorne Giroux qui a lu et commenté une première version du présent texte.

\*\* Professeure, Faculté de droit, Université Laval.

and effectiveness of the statute. Since the variety of legislative formulas and enabling provisions have underscored the incoherent drafting of provisions for bringing Quebec statutes into force, a new interpretation of Section 5 of the Interpretation Act is proposed to make current provisions legitimate.

	<i>Pages</i>
1. La globalité de la loi .....	541
2. L'effectivité de la loi .....	545
Conclusion .....	549

L'entrée en vigueur des lois du Québec est réglée par le législateur, qui intervient d'une manière particulière dans une disposition de la loi elle-même ou d'une manière générale par la *Loi d'interprétation*<sup>1</sup>. Tantôt le législateur fixe lui-même, dans les dispositions finales d'une loi, la date d'entrée en vigueur de cette dernière, ou alors délègue cette tâche au pouvoir exécutif qui fixe la date par décret ; tantôt la loi demeure silencieuse quant à son entrée en vigueur, auquel cas l'article 5 de la *Loi d'interprétation* fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au 30<sup>e</sup> jour suivant sa sanction. À compter de sa mise en vigueur, la loi devient exécutoire.

De l'intervention du législateur, qu'elle soit effective ou déléguée au pouvoir exécutif, découlent différents modes de mise en vigueur. L'entrée en vigueur d'une loi peut être concomitante à la sanction de la loi ou différée par rapport à celle-ci ; elle peut s'accomplir de façon globale ou par étapes. Après avoir privilégié pendant longtemps la mise en vigueur globale des lois, le jour de leur sanction, le législateur québécois fait maintenant appel à différents modes de mise en vigueur et à différentes formules législatives. On note cependant, dans la législation récente, l'absence d'uniformité dans l'emploi de ces formules. Bien que le mécanisme de mise en vigueur soit souvent considéré comme un procédé purement technique, réglé par une formule dans le dernier article de la loi, les défauts rédactionnels des dispositions d'entrée en vigueur ne sont pas sans soulever certains problèmes de fond quant à l'application des lois. La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois est étudiée dans le présent texte au regard de deux attributs importants de la loi, soit sa globalité et son effectivité.

1. *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.

## 1. La globalité de la loi

Il est sans doute préférable qu'une loi entre en vigueur de façon globale, plutôt que par étapes<sup>2</sup>. La pratique législative au Québec a d'ailleurs, pendant longtemps, privilégié la mise en vigueur globale des lois au jour de leur sanction<sup>3</sup>. Jusqu'à la fin des années 1970, très peu de lois entraient en vigueur à une date postérieure à celle de leur sanction.

Le processus de mise en vigueur, tout comme le processus d'adoption qui donne existence juridique à la loi, devrait amener à considérer la loi comme un tout. Il faut voir dans l'ensemble de la loi non seulement le dispositif qui en constitue l'élément essentiel, mais aussi tout ce qui entoure celui-ci, c'est-à-dire le cadre formel de la loi. Sont inclus dans ce dernier le titre, le préambule, les divisions du texte, ainsi que les éléments introductifs<sup>4</sup> et finals<sup>5</sup> de la loi. Ces éléments, qui encadrent le dispositif, règlent la compréhension et l'application de la loi, et la mise en vigueur des dispositions qui les contiennent devrait être préalable ou concomitante à celle des autres dispositions. En effet, puisque les éléments de fond et de forme sont dans l'ensemble interreliés, il devient malaisé d'appliquer, dans le cas d'une mise en vigueur par étapes, les dispositions de fond ou partie de celles-ci indépendamment de l'ensemble formel de la loi. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle dans un tel cas, en vue de préserver la cohérence législative, l'interprète peut s'autoriser des autres éléments de la loi adoptés et sanctionnés, mais non encore en vigueur<sup>6</sup>.

Les lois récentes font appel à différents modes de mise en vigueur et, de plus en plus fréquemment, à la mise en vigueur par étapes, permettant ainsi plus de souplesse dans l'application des dispositions de la loi. La référence à « la présente loi » ou aux « dispositions de la présente loi » dans la formule a le mérite implicite de faire entrer en vigueur les éléments du cadre formel de la loi, y compris l'article d'entrée en vigueur lui-même, et

---

2. P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 96 : « En effectuant le découpage entre les dispositions de la loi en vue de son entrée en vigueur, le Gouvernement risque de dénaturer le texte, d'en modifier le sens. Toute loi formant un système, le fait de la mettre en vigueur par étapes peut en changer la signification. »

3. L.-P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978, p. 20. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 2, p. 95. Dans les faits, malgré l'article 5 de la *Loi d'interprétation*, le droit commun pour l'entrée en vigueur des lois québécoises est le jour de leur sanction.

4. Dans les éléments introductifs de la loi se trouvent les articles de définition ou d'interprétation, le champ d'application et l'énoncé d'objet.

5. Dans les éléments finals de la loi se trouve, entre autres, l'article d'entrée en vigueur de la loi.

6. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 2, pp. 93-94.

ce, même si seulement quelques dispositions de la loi font l'objet de la première proclamation<sup>7</sup>.

Jusqu'à récemment, dans les cas où le législateur québécois n'entendait pas donner effet simultanément à toutes les dispositions d'une loi, il employait une formule d'exclusion ayant pour but de mettre en vigueur la quasi-totalité du dispositif de la loi et de renvoyer à plus tard l'entrée en vigueur de certaines dispositions expressément exclues. La formule était généralement la suivante : « La présente loi entrera en vigueur à la date fixée par décret du gouvernement, sauf les dispositions exclues par ce décret qui entreront en vigueur aux dates ultérieures fixées par décret du gouvernement. » Cependant, l'article d'entrée en vigueur de la loi était toujours mis en vigueur au moment de la première proclamation<sup>8</sup>.

Par ailleurs, si les dispositions exclues de l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi devaient prendre effet à une date antérieure, ce qui ne se présentait que dans de rares cas, le législateur associait à ces dispositions l'article d'entrée en vigueur de la loi<sup>9</sup>. Bien que tous les autres éléments du cadre formel de la loi aient été ainsi exclus de la première proclamation, la mise en vigueur de l'article d'entrée en vigueur de la loi pouvait donner effet aux quelques dispositions particulières devant entrer en vigueur avant l'ensemble de la loi. Ainsi, la mise en vigueur de quelques dispositions d'une loi à une date antérieure à celle de la mise en vigueur de la majeure partie des dispositions de cette loi était légitime.

La formule susmentionnée a été remplacée vers le milieu des années 1980 par la suivante : « Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement. » On a attribué beaucoup d'effet novateur à cette formule qui, par l'emploi du terme « dispositions », paraissait aux yeux des légistes du gouvernement du

---

7. Voir, par exemple, l'article 4 de la *Loi modifiant la Loi sur la municipalisation de l'électricité et la Loi de l'électrification rurale*, L.Q. 1980, c. 9 : « La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction, à l'exception des articles 1 et 3 qui entreront en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation du gouvernement. » La loi ne comprenant en tout que quatre articles, l'expression « La présente loi » ne vise que deux articles, dont l'article d'entrée en vigueur de la loi. On trouve dans la législation québécoise de nombreux exemples de ce type.

8. Voir, par exemple, la proclamation concernant l'entrée en vigueur de la *Loi du ministère de l'environnement*, L.Q. 1979, c. 49, incluant l'article d'entrée en vigueur de la loi (A.c. 3165-79, 28 novembre 1979, (1979) 57 G.O. II, 7499).

9. Voir, par exemple, l'article 57 de la *Loi sur les appareils sous pression et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 75 : « La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation du gouvernement à l'exception des articles 39 à 46 et 53 à 57 qui entreront en vigueur le jour de la sanction de la présente loi ».

Québec plus « simple » et plus « juste »<sup>10</sup> que l'ancienne. S'appuyant sur l'argument que « la mise en vigueur est l'opération par laquelle la loi devient obligatoire pour les personnes ou institutions qu'elle vise, [et que] seules peuvent « entrer en vigueur » les règles de droit qu'elle contient, [donc qu'] il ne peut par conséquent être question d'entrée en vigueur d'éléments extérieurs au dispositif », on reprochait à l'ancienne formule de donner à entendre que « la loi était toujours globalement en vigueur dès la première proclamation »<sup>11</sup>. Or, c'est précisément cet entendement qui, à notre avis, donnait à la formule toute sa justesse et toute sa valeur, auxquelles l'emploi du terme « dispositions » n'a par ailleurs rien ajouté ni retranché<sup>12</sup>.

L'approche de la jurisprudence anglaise concernant les règles d'entrée en vigueur des lois fait ressortir l'universalité du principe de globalité de la loi. Dans l'affaire *Wood v. Riley*<sup>13</sup>, les deux juges de la Cour, qui avaient à décider de la date d'entrée en vigueur d'une disposition particulière<sup>14</sup> qui entraînait en conflit avec la disposition générale d'entrée en vigueur de la loi<sup>15</sup>, ont considéré la globalité de la loi :

The sections are all framed as if it would come into operation at once, because the last thing settled is when it shall come into operation, but they are all to be considered as speaking from the date so fixed, and are all governed by the last section<sup>16</sup>.

[...] If the two sections are repugnant, the known rule is that the last must prevail<sup>17</sup>.

La jurisprudence américaine donne à peu près les mêmes indices. Bien qu'il soit admis que différentes parties d'une loi puissent entrer en vigueur à différents moments, la loi est vue d'une façon globale : « the act goes into effect and becomes a law as an *entirety*<sup>18</sup> ».

10. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES LÉGISLATIVES, « Entrée en vigueur ou cessation d'effet des lois par décret : nouvelles formules », *Légistique, Bulletin de rédaction législative et réglementaire*, n° 1, janvier 1987, pp. 31-32.

11. *Ibid.*

12. L'étude des dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises depuis l'adoption de la nouvelle formule en 1987 montre cependant l'emploi indifférent des expressions « la présente loi » et « les dispositions de la présente loi » dans la technique de rédaction de ces dispositions.

13. *Wood v. Riley*, (1867) 3 L.R. 26 (Court of Common Pleas).

14. L'article 5 de la loi anglaise *County Courts Act*, 30 & 31 Vict., c. 142, donnait le droit, d'après l'intention du législateur, dès l'adoption de la loi et suivant certaines conditions, au recouvrement d'une partie de certains frais de cour.

15. L'article 36 du *County Courts Act*, précité, note 14, prévoyait : « This act shall come into operation on the first day of January next after the passing hereof. »

16. *Wood v. Riley*, précité, note 13, 27 (j. Bovill) ; l'italique est de nous.

17. *Id.* (j. Keating).

18. *State v. Meek*, 120 P.R. 557 (Supreme Court of Kansas) (j. Mason) ; l'italique est de nous.

L'importance accordée par la jurisprudence étrangère au principe de globalité de la loi est significative. Bien qu'à première vue les dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises soient généralement traitées comme des dispositions transitoires et qu'elles disparaissent des recueils des *Lois refondues du Québec* parce que devenues alors sans intérêt, elles régissent néanmoins l'ensemble de la loi et forment un tout avec elle. D'autant plus que l'on retrouve certaines de ces dispositions concernant l'entrée en vigueur des lois qui sont insérées dans le texte de loi et même intégrées au texte refondu<sup>19</sup>. On ne peut donc soutenir qu'une disposition d'entrée en vigueur représente un élément « extérieur » au dispositif<sup>20</sup>. Elle constitue une disposition de fond qui doit être mise en vigueur.

Il est vrai que la diversité des formules législatives, résultant de la diversité des modes de mise en vigueur des lois auxquels les lois récentes font appel, a accentué l'incohérence législative des dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises. Les articles prévoyant l'entrée en vigueur des lois ne sont plus mis en vigueur. Ils sont presque systématiquement exclus des dispositions d'entrée en vigueur des lois, et dans certains cas toute référence à la globalité de la loi a disparu<sup>21</sup>. Souvent même, la présence de certaines dispositions *exceptionnelles*<sup>22</sup> oblige le législateur à

19. Par exemple, certaines dispositions d'entrée en vigueur dont on a besoin de garder le souvenir pendant très longtemps parce qu'elles touchent des droits de propriété immobilière sont insérées dans le dispositif de la loi et gardées indéfiniment dans la refonte. Voir L.-P. PIGEON, *op. cit.*, note 3, pp. 20-21.

20. Voir *supra*, note 11 et le texte correspondant.

21. Voir, par exemple, l'article 19 de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1991, c. 72 : « Les dispositions des articles 7 et 7.1 édictés par l'article 1 de la présente loi, des articles 2 et 3, du paragraphe 2 de l'article 4 [...] ainsi que celles des articles 5 à 14 et 17 entrent en vigueur le 18 décembre 1991. Les dispositions des articles 7.2 à 7.5 édictés par l'article 1 de la présente loi, des paragraphes 1 et 3 de l'article 4, du paragraphe 2 de ce même article [...] ainsi que celles des articles 15, 16 et 18 entreront en vigueur aux dates fixées par le gouvernement. » Le 18 décembre est la date de la sanction de la loi. L'article d'entrée en vigueur, c'est-à-dire l'article 19, est ici exclu de la disposition d'entrée en vigueur, et on n'y trouve aucune mention de l'expression « la présente loi » ou « les dispositions de la présente loi » pouvant inclure implicitement l'article 19.

22. On peut s'interroger, par exemple, sur l'opportunité d'inclure les articles 717 et 718 dans la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, L.Q. 1992, c. 57. Les articles 717 et 718 donnent à certaines corporations professionnelles (le Bureau de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, le Bureau de la Chambre des notaires du Québec et le Conseil général du Barreau du Québec) un pouvoir réglementaire concernant la formation professionnelle de leurs membres. Ces corporations peuvent obliger leurs membres à suivre des cours de formation portant sur la réforme du *Code civil du Québec*. Pour préserver l'économie générale des lois professionnelles et la facilité d'accès à la norme juridique, les articles 717 et 718 auraient certainement trouvé une meilleure place dans la loi constituante de ces corporations professionnelles. Il n'est peut-être pas sans intérêt de souligner que la doctrine américaine qualifie de *riders* ces dispositions exceptionnelles.

procéder à une mise en vigueur de la loi par étapes ; à cause de leur nature, on fait exception de ces dispositions dans la mise en vigueur de la loi, qui autrement serait globale.

## 2. L'effectivité de la loi

L'article 5 (3) de la *Loi d'interprétation* fédérale a prévu expressément, lorsqu'une disposition de la loi prévoit une date d'entrée en vigueur ultérieure à la sanction, que cette disposition est toujours censée avoir pris effet à la date de la sanction de la loi<sup>23</sup>. Cet article s'applique également, par extension, à la disposition de la loi qui habilite le pouvoir exécutif à fixer lui-même la mise en vigueur de la loi ou de telles de ses dispositions. Au Québec, malgré l'absence d'une disposition similaire expresse dans la *Loi d'interprétation*, par nécessité pour l'effectivité des lois, cette règle semblait être tenue pour acquise. Sinon, l'article d'entrée en vigueur d'une loi prévoyant une mise en vigueur différée selon la formule usuelle par délégation au pouvoir exécutif<sup>24</sup>, ou encore une date d'entrée en vigueur ultérieure à la sanction, demeurerait sans effet. Un jugement de la Cour d'appel d'Angleterre rendu en 1950, *R. v. Minister of Town and Country Planning*<sup>25</sup>, servait de guide en cette matière :

The sections referred to as coming into force on the date of the passing of the Act do not include s. 120, and, accordingly, it is said that the Minister cannot appoint a day until the Act has come into operation and the Act cannot come into operation until he has appointed a day, with the result that the Act can never come into operation. That ingenious argument does not appeal to me because I think that an ordinary and natural interpretation must be given to a section which itself brings the Act into operation, namely, that *it must necessarily come into operation with the passing of the Act*, which was on Aug. 6, 1947. Any other interpretation would really make nonsense of the provisions of the Act.

La Cour d'appel d'Angleterre reconnaissait par ce jugement qu'il y a présomption d'entrée en vigueur de l'article d'entrée en vigueur d'une loi au moment de la sanction de cette dernière. Cette même présomption, qui a été reprise et codifiée dans l'article 5 (3) de la *Loi d'interprétation* fédérale, n'a cependant pas eu une reconnaissance entière dans la législation québécoise. D'aucuns ont tiré une conséquence de son omission dans la *Loi*

23. *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. 1-21.

24. La formule est la suivante : « Les dispositions de la présente loi entreranno en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement. »

25. *R. v. Minister of Town and Country Planning*, [1950] 2 All E.R. 282 (C.A.) (j. Tucker) ; l'italique est de nous.



d'interprétation québécoise, en préconisant la non-nécessité de mettre en vigueur l'article d'entrée en vigueur lui-même<sup>26</sup>.

La question s'est posée récemment à plusieurs reprises dans la jurisprudence québécoise, à savoir s'il y a nécessité de mettre en vigueur l'article d'entrée en vigueur d'une loi pour donner effet à cette même loi. La Cour supérieure s'est prononcée sur cette question et a déclaré inopérante une loi dont l'article qui règle l'entrée en vigueur de ses dispositions n'avait jamais été mis en vigueur.

En effet, dans l'affaire *David c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurances du Québec*<sup>27</sup>, il fut soulevé que l'article 264 de la *Loi sur les intermédiaires de marché*<sup>28</sup> habilitant le gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur de diverses dispositions législatives n'avait jamais fait l'objet d'une proclamation, ni au moment de la sanction de la loi ni par décret ultérieur, de telle sorte que cet article n'était lui-même jamais entré en vigueur. Un premier décret relatif à l'entrée en vigueur de la loi fixait l'entrée en vigueur de certains articles, mais omettait de fixer la date d'entrée en vigueur de la disposition habilitante, à savoir l'article 264<sup>29</sup>.

En acceptant, comme le demandait le requérant, de distinguer le présent cas de l'affaire *R. v. Minister of Town and Country Planning*, le juge Tingley conclut que le problème posé dans cette dernière cause, soit que la loi ne pourrait jamais entrer en vigueur sans l'« interprétation favorable du tribunal », n'existait pas dans le présent cas, puisque le gouver-

26. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES LÉGISLATIVES, *loc. cit.*, note 10, 32 : « Il y a même certaines règles de droit qui ne sauraient entrer en vigueur, par exemple, l'article d'entrée en vigueur lui-même. » Le texte précité n'apporte cependant aucun motif à l'appui de cette affirmation.

27. *David c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurances du Québec*, [1993] R.R.A. 440 (C.S.) (ci-après cité : « *David* »). Le jugement de la Cour supérieure a été porté en appel le 3 juin 1993 par le procureur général du Québec, C.A. Montréal, n° 500-09-001077-932, 3 juin 1993.

28. *Loi sur les intermédiaires de marché*, L.R.Q., c. I-15.1. L'article 264 (L.Q. 1989, c. 48) se lit comme suit : « Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement, à l'exception des dispositions visées [sic] à l'article 263 qui entrent en vigueur le 22 juin 1989. » Le 22 juin 1989 est la date de la sanction de la loi.

29. D. 1113-89, 12 juillet 1989, (1989) 32 G.O. II, 4089 (*Loi sur les intermédiaires de marché*). Le décret comporte certaines anomalies. Outre l'omission — volontaire ou involontaire — de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 264, l'inclusion de l'article 263 dans la série d'articles devant entrer en vigueur le 12 juillet 1989 paraît du reste étonnante. L'article 263 est censé être entré en vigueur le 22 juin 1989 selon l'article 264 de la loi. Voir *supra*, note 28. Voir également les motifs du juge Poirier dans *Lajeunesse c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurances du Québec*, J.E. 94-395 (C.Q.) (ci-après cité : « *Lajeunesse* ») : « Puisque l'article 263 doit entrer en vigueur le 22 juin 1989 ».

nement du Québec pouvait toujours proclamer l'entrée en vigueur de l'article 264 de la loi et, ensuite, de tous les autres articles :

Le problème qu'on a posé dans la cause *R. c. Minister of Town and Country Planning* [(1950) 2 All E.R. 282] — c'est que la loi ne pourrait jamais entrer en vigueur sans une interprétation favorable du Tribunal — n'existe pas dans cette cause. Le gouvernement du Québec peut toujours proclamer l'entrée en vigueur de l'article 264 de la loi et, ensuite, l'entrée en vigueur de tous les autres articles de la loi.

Donc, le mécanisme y est ; il en ressort que le gouvernement l'utilise s'il veut le faire. Le remède dans cette cause, s'il y en a un, reste dans le domaine du gouvernement. Le Tribunal n'a pas le pouvoir ni le droit de déclarer qu'une loi entrera en vigueur ; ça, c'est la prérogative et le pouvoir seul du législateur<sup>30</sup>.

On doit comprendre que l'« interprétation favorable du tribunal » s'entend en l'espèce de la présomption de prise d'effet de la disposition habilitant le pouvoir exécutif à fixer lui-même la date de mise en vigueur de la loi ou de telles de ses dispositions à la date de sanction de la loi. Si on rejette l'argument de l'interprétation favorable du tribunal en distinguant les deux causes comme l'a fait le juge Tingley, on constate que l'article 264 de cette loi, n'ayant pas été mis en vigueur par la sanction de la loi, donc ne produisant aucun effet, ne pouvait habiliter le gouvernement à proclamer l'entrée en vigueur de quelque article que ce soit. Voilà le piège qui se referme sur lui-même. On retrouve ici une situation de fait identique à celle de l'affaire *R. v. Minister of Town and Country Planning*, pourtant écartée par le juge Tingley<sup>31</sup>, selon laquelle la loi ne pourra jamais entrer en vigueur sans une interprétation favorable du tribunal nécessaire à l'effectivité de la loi ou sans une intervention du législateur.

Cette contradiction dans le jugement de la Cour supérieure a été relevée à juste titre par un banc de trois juges de la Cour du Québec<sup>32</sup>, qui se prononçait sur une question similaire, à savoir le défaut de mise en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*<sup>33</sup>. En

30. *David*, précité, note 27, 443-444.

31. Il est intéressant d'ailleurs de noter le parallélisme des articles d'entrée en vigueur mis en cause dans les deux cas. « Section 120 (2) of the *Town and Country Planning Act, 1947*, provides: « This Act shall come into force on the appointed day: Provided that [certain sections there referred to] shall come into force on the date of the passing of this Act. » The sections referred to as coming into force on the date of the passing of the Act do not include s. 120 »: *R. v. Minister of Town and Country Planning*, précité, note 25, 283. Pour l'article 264 de la *Loi sur les intermédiaires de marché*, voir *supra*, note 28.

32. Il s'agit des juges Jacques Biron et Gilles Poirier et de la juge Paule Lafontaine qui ont rendu une décision en appel d'un jugement du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole.

33. *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1989, c. 7, notamment l'article 36 prévoyant la mise en vigueur de la loi : « Les dispositions de la présente loi entreranno en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement. »

entendant la cause *Hefo Entreprises inc. c. Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*<sup>34</sup>, la Cour était d'avis qu'il fallait distinguer l'article de mise en vigueur des autres articles de la loi<sup>35</sup> :

En l'espèce, l'article 36 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole* constitue une disposition du législateur visant à rendre applicables les autres dispositions normatives de cette loi.

Cette disposition n'a pas elle-même besoin d'être déclarée en vigueur, la volonté expresse du législateur à cet effet étant évidente par l'adoption et la sanction de la loi elle-même.

Ces motifs ont été largement repris par la suite à l'occasion d'une autre affaire de la Cour du Québec, qui reprenait le litige déjà soulevé dans *David c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurances du Québec* sur le défaut de mise en vigueur de l'article 264 de la *Loi sur les intermédiaires de marché*<sup>36</sup>. En effet, dans *Lajeunesse c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurances du Québec*<sup>37</sup>, le juge Poirier a tranché en faveur de l'entrée en vigueur de l'article 264 au jour de la sanction de la loi, mais en ajoutant toutefois de nouveaux motifs :

L'article 5 de la *Loi d'interprétation du Québec* comporte une règle générale et une possibilité de dérogation [...].

L'article 264 de la *Loi sur les intermédiaires de marché* est une dérogation [...].

Pour déroger, il faut reconnaître que l'article 264 a un effet. Puisque l'article 263 doit entrer en vigueur le 22 juin 1989 — qui est le jour de la sanction de la loi — cela suppose que cet article est lui-même en vigueur le jour de la sanction. Si l'article 263 visé à l'article 264 est entré en vigueur, l'article 264 doit lui-même avoir été en vigueur.

À la limite, on peut prétendre que si la dérogation prévue à l'article 264 n'est jamais entrée en vigueur par défaut de proclamation par le gouvernement, toute la loi est entrée en vigueur le 30<sup>e</sup> jour qui suit sa sanction, soit le 22 juillet 1989, selon l'article 5 de la *Loi d'interprétation*<sup>38</sup>.

Tant que la Cour d'appel du Québec n'aura pas tranché la question<sup>39</sup>, la légitimité de la technique législative des dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises sera remise en cause. Le législateur devra sans doute intervenir pour valider plusieurs de ces dispositions si la Cour d'appel confirme le jugement de la Cour supérieure rendu dans l'affaire

34. *Hefo Entreprises inc. c. Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*, [1994] R.J.Q. 479 (C.Q.).

35. *Id.*, 488.

36. *Supra*, notes 27 et 28.

37. *Lajeunesse*, précité, note 29.

38. *Id.*, 15-16. Il nous est difficile de souscrire à ces arguments sur l'interprétation et l'application de l'article 5 de la *Loi d'interprétation*, précitée, note 1. Voir *infra*, notre conclusion.

39. *Supra*, note 27.

*David c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurances du Québec.*

### Conclusion

Le jugement à venir de la Cour d'appel obligera fort probablement les légistes à ramener un certain ordre dans la rédaction des dispositions d'entrée en vigueur des lois québécoises. Sans la présomption d'effectivité des lois ou sans l'interprétation favorable du tribunal, la mise en vigueur différée des lois devient difficile à accomplir et la plupart des dispositions concernant l'entrée en vigueur des lois par étapes feront problème.

On peut cependant se demander jusqu'où l'intervention du législateur pourrait être nécessaire ? À moins de favoriser une mise en vigueur globale des lois au jour de leur sanction, la technique d'entrée en vigueur des lois ne peut s'accomplir sans la présomption d'effectivité prévue dans l'article 5 (3) de la *Loi d'interprétation* fédérale que l'expérience juridique québécoise faisait tenir pour acquise. À tort ou à raison ? Bien qu'il n'existe aucune disposition expresse semblable dans l'article 5 (3) de la *Loi d'interprétation* fédérale dans la *Loi d'interprétation* québécoise, on peut se demander si on ne trouve pas implicitement l'équivalent dans l'article 5 *in fine* : « Une loi entre en vigueur le trentième jour qui suit celui de sa sanction, à moins que la loi n'y pourvoie autrement<sup>40</sup>. » Ce qu'il faut comprendre implicitement de l'article 5, c'est qu'une loi entre en vigueur le 30<sup>e</sup> jour qui suit celui de sa sanction, à moins que la loi n'y pourvoie autrement, auquel cas la loi entre en vigueur à la date ou aux dates qui y sont prévues ou qui seront fixées par le gouvernement. Il faut donc y lire deux grands principes : d'abord, qu'une loi qui ne pourvoit pas à son entrée en vigueur entre en vigueur le 30<sup>e</sup> jour qui suit celui de sa sanction ; ensuite, qu'une loi qui pourvoit à son entrée en vigueur entre en vigueur à la date ou aux dates qui y sont prévues ou qui seront fixées par le gouvernement.

En donnant à l'article 5 son juste contenu, on règle le mécanisme relatif à tous les modes de mise en vigueur des lois. C'est à tort que l'on a considéré jusqu'ici que l'article 5 ne venait que suppléer au silence de la loi sur son entrée en vigueur et que les dispositions d'entrée en vigueur prévues dans les lois lui sont dérogoires<sup>41</sup>. La portée de cet article s'étend également aux lois qui pourvoient à leur entrée en vigueur. Cela amène comme conséquence que toutes les dispositions d'entrée en vigueur des lois deviennent légalement opérantes par l'intermédiaire de l'article 5 de la *Loi d'interprétation*, d'où la non-nécessité de prévoir leur mise en vigueur.

40. L'italique est de nous.

41. Voir les motifs du juge Poirier dans *Lajeunesse*, précité, note 29.

Ces dispositions sont donc complémentaires à l'article 5, plutôt que dérogatoires. Sans donner une portée exorbitante à cet article, cette approche rappelle, d'une part, la présomption de la jurisprudence anglaise nécessaire pour l'effectivité de la loi<sup>42</sup> et évite, d'autre part, de laisser certaines dispositions législatives sans effet à cause des formules d'entrée en vigueur des lois. Elle laisse ainsi à la *Loi d'interprétation* tout le rôle qui lui revient.

---

42. *Supra*, note 25.