

Le remplacement d'une disposition législative : une abrogation méconnue ?

Denis Nadeau

Volume 18, numéro 2, 1987

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1058706ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1058706ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Nadeau, D. (1987). Le remplacement d'une disposition législative : une abrogation méconnue ? *Revue générale de droit*, 18(2), 377-397.
<https://doi.org/10.7202/1058706ar>

Résumé de l'article

Les concepts de remplacement et d'abrogation d'une disposition législative suscitent encore des difficultés au niveau jurisprudentiel.

Dans l'objectif de dissiper ce malaise pouvant entraîner d'importantes conséquences pratiques, l'auteur rappelle les principes de base qui sous-tendent ces notions toujours d'actualité.

Le remplacement d'une disposition législative : une abrogation méconnue?

DENIS NADEAU
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

Les concepts de remplacement et d'abrogation d'une disposition législative suscitent encore des difficultés au niveau jurisprudentiel.

Dans l'objectif de dissiper ce malaise pouvant entraîner d'importantes conséquences pratiques, l'auteur rappelle les principes de base qui sous-tendent ces notions toujours d'actualité.

ABSTRACT

Courts sometimes have difficulty in distinguishing between the repeal of a legislative provision and its substitution.

In an attempt to clarify this question, which has important practical effects, the author explains the principles that underlie these notions.

SOMMAIRE

I. Le remplacement implique-t-il l'abrogation?	379
1. L'interprétation des articles 12 et 13 de la <i>Loi d'interprétation</i>	383
2. L'interprétation donnée aux propos de L.-P. Pigeon	386
3. La distinction entre l'effet d'un texte et son interprétation	388
II. Les effets du remplacement d'une disposition législative à l'égard des règlements	390
1. La thèse abrogationniste	391
2. La thèse conciliatrice	392
3. Le choix du législateur	394
Conclusion	396

1. À maintes occasions depuis quelques années, certains tribunaux québécois ont dissocié les notions d'abrogation et de remplacement d'une loi ou d'une disposition législative.

Que ce soit en affirmant que :

Le législateur *n'a jamais* « abrogé » les articles 25, 63 et 70 de la loi de 1969. *Au contraire, il les a « remplacés »*¹,

ou :

L'article 353 énonce que *la nouvelle loi remplace l'ancienne. Celle-ci n'étant pas abrogée*, les effets de l'abrogation d'une loi ne sont pas produits et l'article 12 de la loi d'interprétation ne s'applique pas²,

ou encore :

Il importe de souligner que la Loi sur les établissements industriels et commerciaux *n'a pas été abrogée mais remplacée par la nouvelle loi*³,

et même :

Dans le cas qui nous occupe, la loi 1979 L.Q. c. 63 a *remplacé* la L.R.Q., c. E-15, mais elle ne l'a pas fait *disparaître*⁴,

un constat s'impose : plusieurs juges estiment qu'une disposition remplacée par une nouvelle ne serait pas abrogée⁵. Une différence de nature existerait donc entre ces deux opérations de rédaction législative que sont le remplacement et l'abrogation.

2. Plus que discutable, une telle position jurisprudentielle nous paraît erronée. S'il est vrai que certains n'hésitent pas à dire que des « fumées conceptuelles obscurcissent la théorie et la pratique »⁶ de ces mécanismes que sont le remplacement et l'abrogation⁷, nous tenterons, en première partie de ce texte, de rappeler les principes de base qui sous-tendent ces différentes notions et ce, dans l'objectif de mettre en lumière l'idée principale suivante : selon nous, lorsque le législateur *remplace*

1. *P.G. du Québec c. Legault*, J.E. 80-77 (C.S.), p. 3. Nos italiques. Cette recherche est à jour au 1^{er} janvier 1987.

2. *Doyon c. Crédit Ford du Canada Ltée*, J.E. 80-742 (C.S.), p. 5. Nos italiques.

3. *Alta Ltée c. Lapointe*, 450-36-000040-81, 7 janvier 1982 (C.S.), p. 4. Nos italiques.

4. *La Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Communauté urbaine de Montréal*, J.E. 85T-389, p. 9, en appel : 500-10-000118-859. Italiques du tribunal.

5. Les affaires suivantes vont dans le même sens : *P.G. du Québec c. T.*, J.E. 80-576 (C.P.), p. 6, *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec c. Ville de Pointe-Claire*, 500-28-001874-825, 20 octobre 1983 (T.T.), pp. 7-8.

6. A.-F. BISSON, « Notice bibliographique de : Guide de rédaction législative », (1985) 16 R.G.D. 766, p. 767.

7. D'autres n'hésitent pas à soutenir que ces techniques sont mal comprises « de beaucoup de juristes » : *Rapport du comité sur les techniques de législation*, mémoire du Comité du Barreau du Québec sur les techniques de législation, (1985) R. du B. (supp.), p. 20.

une disposition ou une loi par une autre, il est indubitable que cette substitution a pour effet premier *d'abroger* les textes remplacés et ce, même si la loi ne le prévoit pas expressément⁸.

3. En seconde partie, nous nous proposons d'examiner comment le législateur québécois est récemment intervenu à propos du débat controversé concernant la survie ou non des règlements lorsque la disposition législative qui l'habilite est abrogée ou remplacée.

Tout en rappelant brièvement quels étaient les arguments majeurs qui s'affrontaient sur cette question, l'étude de la récente modification apportée à l'article 13 de la *Loi d'interprétation*⁹ nous permettra de connaître le choix que le législateur a finalement privilégié.

I. LE REMPLACEMENT IMPLIQUE-T-IL L'ABROGATION?

4. La question de départ se pose ainsi : quel est le sort d'une disposition ou d'une loi qui — sans être abrogée expressément — est remplacée par de nouveaux textes?

L'introduction nous a révélé que certains juges estiment, devant une telle hypothèse, que l'ancienne disposition n'a pas été abrogée, que le nouveau texte « ne l'a pas fait disparaître »¹⁰.

Cette affirmation — que certains n'hésitent pas à qualifier d'« ineptie »¹¹ — fait complètement abstraction, selon nous, de la signification même des notions d'abrogation et de remplacement.

5. Pour s'en convaincre, voyons d'abord l'acception qui est généralement conférée à l'abrogation. Les professeurs Azard et Bisson précisent à ce sujet que :

Il s'agit d'un mécanisme par l'effet duquel une loi que le législateur n'estime plus nécessaire cessera de produire effet¹².

Pour leur part, les professeurs Roland et Boyer définissent cette expression en ces termes :

8. Si le remplacement d'une ou de plusieurs dispositions d'une loi est chose courante en matière de législation au Québec, soulignons qu'il est également fréquent que le législateur remplace une loi dans son ensemble par une autre. Pour les seules années de 1984 et de 1985, nous avons retracé pas moins de 9 lois qui ont été ainsi totalement remplacées. Fait à signaler, aucun de ces remplacements n'indiquait que la loi substituée était abrogée.

9. Voir la *Loi sur les règlements*, L.Q. 1986, c. 22, art. 30. Cette nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1986.

10. *La Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Communauté urbaine de Montréal*, *supra*, note 4, p. 9.

11. A.-F. BISSON, « L'interaction des techniques de rédaction et des techniques d'interprétation des lois », (1980) 21 *C. de D.* 511, p. 519, note 23.

12. P. AZARD, A.-F. BISSON, *Droit civil Québécois*, tome 1, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1971, p. 39, n° 49.

Retirer pour l'avenir une disposition quelconque de la circulation juridique. Abroger une loi, un décret, un arrêté, c'est lui enlever toute vigueur pour le futur¹³.

Lorsque le législateur abroge une loi ou une disposition, c'est donc non seulement la forme de cette loi qu'il fait disparaître¹⁴ mais c'est également à sa force exécutoire qu'il s'attaque¹⁵. La disposition abrogée ne fait plus partie de la législation¹⁶, c'est comme si elle n'avait jamais existé¹⁷.

6. Passons maintenant à la signification du terme « remplacer ». S'il s'avère difficile de trouver des définitions purement juridiques de cette expression, les dictionnaires courants attribuent à ce verbe sa signification la plus populaire en disant qu'il s'agit de « mettre une autre chose à sa place », de « substituer » une chose par une autre¹⁸ de « suppléer à une autre chose »¹⁹.

Pour avoir une idée plus précise du sens de cette notion, il faudra l'examiner immédiatement en fonction de ses effets juridiques. À ce titre, les auteurs du *Guide de rédaction législative* indiquent que :

Abroger un texte législatif, c'est lui retirer sa force exécutoire. *Le remplacer*, c'est l'abroger en lui en substituant un autre²⁰.

L'association qui existe entre le concept de remplacement et celui d'abrogation ressort clairement de la définition de ce dernier terme que nous empruntons au *Dictionnaire de droit privé* :

13. H. ROLAND, L. BOYER, *Dictionnaire des expressions juridiques*, Lyon, Éditions L'Hermès, 183, p. 8.

14. P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982, p. 82.

15. P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, *id.*, p. 84; *Rapport du comité sur les techniques de législation*, *supra*, note 7, p. 20; J. BYVOET, *Légistique formelle*, Heule, S.A.U.G.A., 1971, p. 70, n° 160.

16. M.G. DELISLE, *Traité de l'interprétation juridique*, t. 1, Paris, L. Delamotte, 1849, p. 96, n° 41.

17. D. JACOBY, *Quelques éléments de rédaction et d'interprétation des lois*, dans *Technique de rédaction et règles d'interprétation des actes juridiques*, Cours de la formation permanente du Barreau du Québec, n° 13, 1976, p. 35. Cette conséquence est toutefois tempérée par les effets dérogatoires qui sont prévus aux articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.

18. P. ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Société du Nouveau Littre, 1967.

19. *Petit Larousse illustré*, Paris, Librairie Larousse, 1984.

20. R. TREMBLAY, R. JOURNEAU-TURGEON, J. LAGACÉ, *Guide de rédaction législative*, Société québécoise d'information juridique, 1984, p. 33, n° 100. Nos italiques. Au même effet : Alain-F. BISSON, *Abrogation et remplacement*, notes d'un cours donné à l'École nationale d'administration publique, 1979 (inédit), p. 4.

Anéantissement total ou partiel d'une loi ou d'un règlement *par l'effet d'une disposition nouvelle*²¹.

7. Les notions d'abrogation et de remplacement ne s'opposent donc pas mais possèdent au contraire un important effet commun : l'annihilation des dispositions qui sont visées par l'abrogation ou le remplacement. On affirmera alors que :

Le procédé de remplacement d'une disposition *implique l'abrogation* de cette disposition²².

Selon le professeur Pierre-André Côté :

Il ne fait pas de doute qu'une loi remplacée est par le fait même abrogée. Certaines décisions qui soutiennent le contraire nous semblent manifestement erronées²³.

Allant dans le même sens, le professeur Alain-F. Bisson mentionnait que :

Il est évident que tout remplacement *comporte une abrogation* à laquelle, s'ajoute une opération de substitution²⁴.

8. Toutes ces opinions conduisent à une seule et même constatation : le remplacement d'un texte par un autre comprend, dans son essence même, l'abrogation du texte substitué²⁵.

21. *Dictionnaire de droit privé*, Centre de recherche en droit privé et comparé du Québec, Montréal, 1985. Nos italiques. Au même effet, voir : *Dictionnaire de droit*, Paris, L.G.D.J., 1967 : « Annulation d'un texte législatif ou réglementaire par un texte nouveau ».

22. R. TREMBLAY, *L'abrogation et le remplacement des lois*, LÉGISTIQUE, Bulletin de rédaction légistique et réglementaire, Québec, Ministère de la Justice, 1982, vol. 2, p. 16. Nos italiques. Cette affirmation est reprise à plusieurs occasions dans ce texte : pp. 1, 6, 10, 12, 19.

23. *Op. cit.*, supra, note 14, p. 87, note 214. Nos italiques.

24. *Loc. cit.*, supra, note 20, p. 4. Nos italiques. Au même effet, voir : *Rapport du comité sur les techniques de législation*, supra, note 7, p. 20 et implicitement : D. JACOBY, *loc. cit.*, supra, note 17, p. 37.

25. Raoul P. BARBE parle de « l'effet abrogatif sous-jacent au remplacement » dans son ouvrage : *La réglementation*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1983, p. 139. Soulignons qu'au niveau jurisprudentiel, deux décisions récentes de la Cour supérieure semblent admettre implicitement cette conclusion. Dans l'affaire *Valérie Ford c. Le Procureur général du Québec*, [1985] C.S. 147, le tribunal a rejeté l'argument à l'effet que puisque le nouvel article 58 de la *Charte de la langue française* (L.R.Q., c. C-11) « remplaçait » dans des termes quasi identiques l'ancienne disposition de la même *Charte*, ce nouveau texte — adopté en décembre 1983 et mis en vigueur le 1^{er} février 1984 — ne pouvait être qualifié comme étant « postérieur » à l'entrée en vigueur du nouvel article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (1^{er} septembre 1983) (L.R.Q., c. C-12). Cette prétention supposait, nous le voyons bien, que la Cour considère qu'un texte, même « remplacé » par un autre, continue d'avoir encore des effets juridiques.

Tout en précisant que l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* faisait référence à la chronologie législative plutôt qu'à sa substance, la Cour supérieure a reconnu implicitement que le remplacement de l'ancien texte privait celui-ci de tout effet

Dans cet esprit, nous ne pouvons que nous rallier à la position selon laquelle :

Lorsqu'un article est remplacé, il n'y a pas lieu d'en abroger la version originelle, cette abrogation résultant de plein droit du remplacement de l'article par la disposition nouvelle qui en prend la place²⁶.

9. Devant une telle — et oserait-on dire si rare — unanimité doctrinale relativement à l'effet abrogatif de la technique de remplacement, on ne peut qu'être surpris de l'approche adoptée par certains tribunaux concernant cette question. Comment s'explique donc la position des juges qui discernent une différence entre l'abrogation et le remplacement et qui vont jusqu'à considérer qu'une disposition remplacée n'est pas abrogée?

10. Trois motifs principaux — qui se recoupent d'ailleurs d'une certaine façon — sont généralement invoqués au soutien des affirmations que nous avons présentées au début de ce texte²⁷.

juridique et que seule la disposition qui lui avait été substituée devait être prise en considération.

Dans l'affaire *Cie d'ingénierie Brock Ltée c. Burns*, [1986] R.J.Q. 182 (en appel : 500-09-000018-861), la Cour supérieure a adopté la même position à l'égard d'un conflit opposant l'article 32(3) du *Code du travail* (L.R.Q., c. C-27) et l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Au moment d'aller sous presse, la Cour d'appel a rendu son jugement dans la première affaire : voir *Le Procureur Général du Québec c. La Chaussure Brown's Inc. et al.* 1, [1987] R.J.Q. 80. Tout en confirmant le dispositif du jugement de première instance, la Cour d'appel a infirmé la conclusion du juge Boudreault relativement à l'applicabilité de l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* à l'égard de l'article 58 de la *Charte de la langue française*.

Se disant en désaccord avec la distinction « chronologie/substance » suggérée par le juge de première instance, la Cour se réfère à un extrait de l'ouvrage de P.-A. CÔTÉ (*op. cit.*, *supra*, note 14, pp. 87-88) traitant des effets du remplacement d'une disposition qui présente les caractères d'une refonte.

À partir du texte où M^e Côté établit pourtant très clairement que « [...] le remplacement s'analyse comme une abrogation du texte remplacé et l'édiction d'un nouveau texte » (*op. cit.*, *supra*, note 14, p. 87), mais que, pour les fins de la seule *interprétation* d'une disposition remplacée par une autre qui lui est identique, le texte substitué ne devait pas être considéré comme étant de droit nouveau, la Cour d'appel a décidé — très laconiquement d'ailleurs — que le « nouvel » article 58 de la *Charte de la langue française* ne constituait pas une « disposition postérieure » de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Nous sommes d'avis que cette position est erronée puisqu'elle confond, d'une part, les conséquences abrogatives du remplacement d'une disposition et, d'autre part, l'interprétation du nouvel article qui a été édicté. Tel que nous l'exposerons ci-après (par. 22-25), nous croyons que la jurisprudence qui est à la base de la règle d'interprétation que le professeur Côté rappelle n'établit nullement que la nouvelle disposition qui en remplace une autre n'est pas de droit nouveau. Au contraire, cette règle ne vise que l'interprétation pouvant être accordée au nouveau texte législatif.

26. J. BYVOET, *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 66, n^o 141. Au même effet, mais à propos du remplacement d'une série d'articles par d'autres dispositions, voir : R. TREMBLAY, R. JOURNEAUT-TURGEON, J. LAGACÉ, *op. cit.*, *supra*, note 20, p. 34, n^o 109.

27. *Supra*, par. 1.

D'une part, les tribunaux appuient leur opinion sur le fait que le législateur a lui-même traité distinctement des notions d'abrogation et de remplacement dans le cadre des articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation*²⁸. Selon eux, il y aurait donc là une indication qu'il s'agit de concepts différents.

Plusieurs juges se sont référés, d'autre part, à un extrait de l'ouvrage *Rédaction et interprétation des lois*²⁹ de Louis-Philippe Pigeon pour appuyer leur prétention.

Enfin, il semble que les effets particuliers qui sont attribués dans certains cas à la nouvelle disposition qui en remplace une autre peuvent expliquer la confusion qui entoure toute cette question. Nous nous proposons d'analyser successivement ces différents arguments et de les critiquer.

1. L'interprétation des articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation*

11. Référons-nous d'abord au texte des articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation* :

12. L'abrogation d'une loi ou de règlements faits sous son autorité n'affecte pas les droits acquis, les infractions commises, les peines encourues et les procédures intentées; les droits acquis peuvent être exercés, les infractions poursuivies, les peines imposées et les procédures continuées, nonobstant l'abrogation.

13. Quand une disposition législative est remplacée ou refondue, les titulaires d'offices continuent d'agir comme s'ils avaient été nommés sous les dispositions nouvelles, les corporations formées conservent leur existence et sont régies par les dispositions nouvelles; les procédures intentées sont continuées, les infractions commises sont poursuivies et les prescriptions commencées sont achevées sous ces mêmes dispositions en tant qu'elles sont applicables.

À première vue, nous remarquons que ces articles abordent d'une façon séparée l'abrogation et le remplacement. Une telle démarcation entraîne-t-elle les conséquences que lui attribuent certains tribunaux? Nous ne le croyons pas. À notre avis, il faut éviter de se limiter à la seule « apparence » qui se dégage à la lecture de ces deux dispositions et qui semble militer en faveur d'une interprétation distincte de celles-ci.

L'analyse du texte et de la portée de ces dispositions nous permettra de constater que l'effet abrogatif n'est pas exclusif aux cas où le législateur traite spécifiquement d'« abrogation » mais s'étend également — et implicitement — aux situations où une disposition est remplacée ou refondue par une autre.

28. L.R.Q., c. I-16.

29. Éditeur officiel, Québec, 1978.

12. Voyons d'abord ce que vise l'article 13 de la *Loi d'interprétation*. Trop souvent, les lecteurs de cette disposition semblent oublier que le champ d'activité de cet article ne se restreint pas aux effets provoqués par le remplacement d'une disposition mais s'applique également aux hypothèses impliquant la refonte d'une disposition législative.

Si le législateur a ainsi jumelé dans le cadre d'un même article les notions de remplacement et de refonte, il paraît légitime de s'attendre que ces deux concepts possèdent des éléments en commun. Le plus important de ceux-ci est sûrement le fait que le remplacement et la refonte impliquent tous deux qu'un nouveau texte est substitué à un autre. Dans les deux cas, la même interrogation quant à l'effet qu'entraîne ce remplacement se pose donc avec acuité.

Or, s'il est précisé qu'une loi refondue ne fait pas office de loi nouvelle³⁰, il est néanmoins établi — et ce, nonobstant le silence de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* sur ce point — que cette loi refondue implique l'abrogation des lois antérieures qu'elle reproduit³¹.

L'effet abrogatif d'une disposition refondue n'a donc pas à être inscrit expressément à un texte législatif pour être reconnu : il s'avère sous-jacent à l'opération même d'une refonte.

Pourquoi en serait-il autrement pour la disposition remplacée ? Quelle différence de base pourrait justifier que l'effet abrogatif s'appliquerait dans le cas de la refonte d'une disposition et non pas lorsqu'on serait en présence d'un remplacement ? Comment pourrait-on expliquer que le législateur a uni les mécanismes de refonte et de remplacement à un même article — qui, on le verra sous peu, vise d'ailleurs à assurer la survie d'une série d'éléments nommés, constitués ou institués en vertu des dispositions remplacées ou refondues — si ces deux opérations ne provoquaient pas, à leur base, le même effet abrogatif ?

13. Tout comme le mentionnait le professeur Alain-F. Bisson³², nous sommes d'avis que cette association des notions de refonte et de remplacement au seul article 13 de la *Loi d'interprétation* signifie que l'abrogation est de l'essence même de ces deux concepts.

Il nous paraît donc incorrect de prétendre, à partir d'une lecture rapide des articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation*, que l'abrogation et le remplacement constituent deux notions distinctes. Au contraire, nous estimons que :

[...] ces deux articles s'expriment en raccourci et ont un point commun essentiel : *l'abrogation*. Ce que vise l'article 12, c'est l'abrogation pure et simple ; ce que vise l'article 13, c'est *l'abrogation accompagnée d'un remplacement*³³.

30. *Loi sur la refonte des lois et des règlements*, L.R.Q., c. R-3, art. 19.

31. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, *supra*, note 14, p. 37.

32. A.-F. BISSON, *supra*, note 20, p. 32.

33. A.-F. BISSON, *loc. cit.*, *supra*, note 11, p. 519, note 23. Le professeur P.-A. Côté soumet, pour sa part, que « l'article 13 de la *Loi d'interprétation* québécoise doit être lu

14. Plutôt que de prendre en considération l'interdépendance qui prévaut entre les dispositions pertinentes de la *Loi d'interprétation*, les tenants de l'approche contraire sont d'avis qu'un texte ne sera abrogé que si le législateur le mentionne expressément.

Or, il ne saurait être question pour eux d'attribuer cet effet à l'hypothèse d'un simple remplacement d'une disposition par une autre puisque l'article 13 de la *Loi d'interprétation* est totalement silencieux à cet égard.

Une telle approche repose selon nous sur une prémisse inexacte puisque :

[...] les articles 12 et 13 ne distinguent pas selon que l'abrogation et le remplacement sont exprès ou tacites³⁴.

On peut croire que si le législateur avait voulu limiter les cas d'abrogation aux seules situations où le texte d'une loi le déclare spécifiquement, l'article 12 aurait traité d'« abrogation expresse ». En ne parlant plutôt que d'« abrogation », le législateur a laissé, selon nous, la porte ouverte à des situations où — précisément comme dans les cas de refonte et de remplacement — cette abrogation sera implicite³⁵.

15. Tirer de la rédaction des articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation* un argument selon lequel une différence de nature existerait entre l'abrogation et le remplacement du seul fait que le législateur a abordé séparément leurs effets nous paraît donc mal fondé en droit. Il appert plutôt que le législateur n'a pas cherché à circonscrire les cas où un texte sera considéré abrogé.

Autant sommes-nous d'avis que cette abrogation peut être inférée à partir d'une analyse de l'intention du législateur³⁶, autant peut-on alors — comme nous l'avons vu précédemment — estimer que celle-ci existe également lorsqu'un texte législatif est remplacé par un autre.

16. Nous croyons enfin que la récente addition du second alinéa de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* confirme notre position selon laquelle le remplacement d'un texte provoque automatiquement son abrogation.

de concert avec l'article 12 qui traite de l'abrogation [...] » (*op. cit.*, *supra*, note 14, p. 87, nos italiques) et ce, en s'inspirant de l'approche développée par les tribunaux dans le cadre de l'application de la *Loi d'interprétation* fédérale (S.C.R. 1970, c. I-23, articles 25 et 36). Partageant cet avis, voir : *Protection de la jeunesse*, 149, [1984] T.J. 2092, p. 2093.

34. A.-F. BISSON, *loc. cit.*, *supra*, note 11, p. 519, note 23.

35. Soulignons que le juge Louis-Philippe Pigeon semblait être d'avis que les effets prévus à l'article 13 de la *Loi d'interprétation* ne s'appliqueraient que si le législateur stipule expressément qu'il *remplace* une disposition ou une loi par une autre : *op. cit.*, *supra*, note 29, p. 64. Tout comme le professeur Bisson (*supra*, note 20, pp. 32-33), nous croyons, pour notre part, que les articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation* traitent des *effets* de l'abrogation et du remplacement mais n'imposent pas la *forme* que doivent prendre ces deux techniques de rédaction législative.

36. R. TREMBLAY, *loc. cit.*, *supra*, note 22, p. 4.

Ce nouvel alinéa — que nous étudierons plus spécifiquement dans le cadre de la deuxième partie de ce texte³⁷ — prévoit que :

Les règlements ou autres textes édictés en application de la disposition remplacée ou refondue *demeurent en vigueur* dans la mesure où ils sont compatibles avec les dispositions nouvelles; les textes ainsi *maintenus en vigueur* sont réputés avoir été édictés en vertu de ces dernières³⁸.

On peut se demander en quoi cet alinéa s'avérait nécessaire si ce n'est justement que le remplacement d'une disposition législative posait tout le problème de l'abrogation du texte substitué et de ses effets quant aux règlements.

Cette intervention législative s'explique précisément, selon nous, par le fait qu'il était difficile de prétendre qu'un règlement pouvait continuer à avoir des effets juridiques alors que la disposition qui l'habilitait avait été remplacée par un nouveau texte.

En établissant expressément le principe de la *survie* de ces règlements, le législateur a donc écarté les conséquences que l'effet abrogatif du remplacement semblait entraîner à leur égard³⁹.

2. L'interprétation donnée aux propos de L.-P. Pigeon

17. C'est en s'inspirant de certains extraits de l'ouvrage *Rédaction et interprétation des lois*⁴⁰ de Louis-Philippe Pigeon que quelques juges en sont venus, d'autre part, à affirmer qu'une loi remplacée ne serait pas abrogée⁴¹. Une analyse de l'ensemble des propos de cet auteur sur cette question ne nous paraît toutefois pas compatible avec cette conclusion.

18. Nous nous permettons d'abord de citer *in extenso* le passage où le juge Pigeon a discuté de la question de l'abrogation et du remplacement :

Il faut donc considérer très sérieusement les effets que l'on veut produire avant de décréter l'abrogation d'une loi. Quand on ne veut pas produire ces effets, il y a divers procédés à utiliser. Un bon moyen consiste, non pas à abroger la loi ancienne et à en édicter une nouvelle, mais à remplacer la loi actuelle. *On pourrait penser, à première vue, que décréter une loi nouvelle et*

37. *Infra*, par. 27 et suiv.

38. Nos italiques.

39. Nous verrons, en seconde partie, que certains soutenaient — sans toutefois remettre en question l'effet abrogatif du remplacement — que le règlement pouvait survivre à cette opération législative dans la mesure de sa compatibilité avec le nouveau texte: *infra*, par. 30-31.

40. *Op. cit.*, *supra*, note 29.

41. *P.G. du Québec c. Legault*, *supra*, note 1, pp. 3-4; *Doyon c. Crédit Ford du Canada Ltée*, *supra*, note 2, p. 5; *Alta Ltée c. Lapointe*, *supra*, note 3, pp. 4-5; *La Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Communauté urbaine de Montréal*, *supra*, note 4, pp. 7-9.

abroger l'ancienne ou remplacer l'ancienne, c'est la même chose. En réalité ce n'est pas la même chose du tout, parce que l'article 13 de la Loi d'interprétation donne un effet différent au remplacement. Le remplacement a habituellement pour but, en effet, non pas de faire disparaître l'ancienne loi mais de l'améliorer et c'est pourquoi l'article 13 décrète que, lorsqu'une loi est remplacée par une autre, les titulaires d'office continuent d'agir et les corporations formées conservent leur existence.

En comparant les deux textes, on peut constater que ce n'est pas par oubli qu'à l'article 12 on n'a pas mentionné les titulaires d'office ni les corporations. Naturellement, le fait que l'on a mentionné spécialement la survie des fonctions et des corporations aux cas de remplacement démontre que l'on entendait bien que cette survivance ne se produise pas au cas d'abrogation.

De même on peut voir que ce n'est pas par oubli qu'à l'article 12 il n'est pas question de prescription comme à l'article 13. C'est parce que, quand la loi est abrogée, il ne peut plus être question de terminer une prescription. C'est seulement quand il y a une nouvelle disposition que la question de la continuation de la prescription se présente.

[...]

Il y a donc une grande différence entre l'abrogation et le remplacement⁴².

19. Une série de remarques s'imposent à la suite de ces commentaires. Référons-nous, dans un premier temps, au passage mis en italique dans le texte puisque celui-ci semble être à l'origine de certaines difficultés d'interprétation. N'y aurait-il pas, dans ce court extrait, la reconnaissance qu'une loi ne disparaît pas lorsqu'elle est remplacée⁴³?

Nous estimons qu'une telle lecture de ce passage est incorrecte. Il est, en effet, de toute première importance de noter que le juge Pigeon traitait alors du *but* qui est poursuivi par le législateur lorsqu'il remplace une loi par une autre mais non pas de *l'effet* qu'entraîne une telle opération à l'égard de la loi substituée. Une différence de taille existe pourtant entre ces deux concepts.

S'il appert que le législateur peut recourir à la technique de remplacement d'une loi lorsqu'il désire, entre autres objectifs⁴⁴, améliorer celle-ci, cela ne signifie nullement selon nous — et le juge Pigeon n'a d'ailleurs pas affirmé cela — qu'au niveau des conséquences découlant d'une telle opération, l'ancienne loi continuerait d'être en vigueur.

La loi remplacée n'est peut-être pas « disparue » au sens où certaines de ses dispositions se retrouvent au texte de la nouvelle loi mais nous voyons mal comment elle pourrait coexister avec la nouvelle loi qui a justement pour objectif de l'améliorer en la remplaçant.

42. L.-P. PIGEON, *op. cit.*, *supra*, note 29, p. 64. Nos italiques.

43. L'honorable juge R. Durand semble le croire dans le cadre de l'affaire *La Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Communauté urbaine de Montréal*, *supra*, note 4, p. 9.

44. Les auteurs du *Guide de rédaction législative* précisent d'autres cas où la technique législative du remplacement peut être utilisée : voir *supra*, note 20, p. 34, n° 108.

20. Deuxième remarque. Lorsque le juge Pigeon affirme à la fin de son exposé qu'« il y a donc une grande différence entre l'abrogation et le remplacement », nous n'hésitons pas à indiquer que nous partageons son avis.

Il est toutefois fondamental de situer cette conclusion dans son contexte précis. Avant d'en arriver à cette finale, l'auteur procède, en effet, à une analyse détaillée des distinctions qui existent entre les articles 12 et 13 de la *Loi d'interprétation*.

21. Or, nous ne pouvons nier qu'une différence existe entre le cas où le législateur remplace une disposition par une autre et celui où il procède à son abrogation pure et simple. Cette différence, comme nous l'avons vu en consultant les articles 12 et 13, aura des répercussions directes sur les effets que chacune de ces techniques législatives provoque sur le plan pratique.

Mais nous estimons qu'il est erroné de déduire à partir de cette différence bien réelle entre les *effets* du remplacement d'un texte par un autre et de l'abrogation pure et simple d'une disposition qu'une antinomie existe au niveau de la *nature* même de ces deux mécanismes législatifs.

Nous croyons, au contraire, que c'est précisément pour déroger à l'abrogation qui est sous-jacente à la technique du remplacement que le législateur a adopté l'article 13 de la *Loi d'interprétation* et ce, pour assurer entre autres, la « survie » des titulaires d'offices et des corporations issus des dispositions remplacées.

Le passage de l'ouvrage de Louis-Philippe Pigeon s'avère donc — une fois lu dans sa totalité et non pas en se limitant à certaines phrases isolées — ne pas être incompatible avec la prétention de base que nous soutenons depuis le début de ce texte.

3. La distinction entre l'effet d'un texte et son interprétation

22. La dernière source de confusion entourant les notions d'abrogation et de remplacement semble tirer son origine d'une certaine jurisprudence issue des autres provinces canadiennes.

Au fil des années, il est arrivé que des tribunaux reconnaissent, en effet, que lorsque le législateur remplace une disposition par une autre qui lui est soit « identique ou substantiellement identique », le texte le plus récent ne sera pas considéré comme étant de droit nouveau⁴⁵.

23. Le meilleur exemple pour illustrer cette orientation se trouve dans l'arrêt *Re Green, Re Jamael*⁴⁶. La province de la Nouvelle-Écosse

45. P.-A., CÔTÉ, *op. cit.*, *supra*, note 14, p. 88.

46. (1936) 2 D.L.R. 153 (N.S.S.C.).

avait abrogé une disposition qui interdisait de garder, posséder, donner ou consommer illégalement une boisson alcoolique. Le législateur a subséquemment remplacé ce texte en le scindant en deux articles qui reprenaient exactement les mêmes infractions.

Il s'agissait, pour la Cour d'appel, de déterminer si une personne condamnée en vertu de l'ancienne disposition pouvait être trouvée coupable de récidive si elle avait commis la même infraction à la suite de l'adoption du nouveau texte.

Au nom de la Cour, le juge Chisholm mentionna :

There are numerous cases in the Courts of the Unites States which decide that the repeal and simultaneous re-enactment of substantially the same statutory provisions must be construed, not as an implied repeal of the original statute but as an affirmance and continuance of the statute in uninterrupted operation⁴⁷.

Il appert donc que, pour les fins de l'*interprétation du nouveau texte*, le texte remplacé est censé être resté en vigueur sans interruption⁴⁸. Il faut cependant éviter de faire dire à cette position jurisprudentielle ce qu'elle n'affirme point. Tel que nous l'avons vu, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse ne conclut pas que la disposition remplacée continue d'être en vigueur du fait que le texte de remplacement lui est substantiellement identique.

Comme le souligne M^e Richard Tremblay :

Une disposition nouvelle ne saurait au contraire être réputée de droit nouveau si elle reproduit le texte antérieur dans des termes identiques ou substantiellement identiques. Dans ce cas, *même si le remplacement du texte entraîne, sur le plan formel, son abrogation*, il n'entraîne pas pour autant l'effet de rupture normalement attaché à celle-ci. En effet, dans la mesure où elle ne fait que reprendre sous une forme différente des principes déjà existants, *la disposition nouvelle* est considérée comme continuant sans interruption l'effet juridique de l'ancienne et aura donc les mêmes effets que si elle s'était toujours appliquée à la place de cette dernière⁴⁹.

24. Si la *nouvelle* disposition semble pouvoir jouir, en raison de son identité avec le texte qu'elle remplace, d'un certain statut qui amène les tribunaux à ne pas l'*interpréter* comme étant de droit nouveau, nous croyons que cette tendance jurisprudentielle n'écarte aucunement le fait que la disposition remplacée est quant à elle abrogée.

47. *Id.*, p. 155. Au même effet, voir : *Campbell v. The King*, [1949] 95 C.C.C. 63 (P.E.I.S.C.); *Regina v. Johnston*, (1977) 37 C.R. (n.s.) 234, conf. par [1978] 2 R.C.S. 391. Il est à noter que la Cour suprême du Canada a reconnu implicitement cette approche dans l'arrêt *Ville de Montréal c. I.L.G.W.U. Center Inc.*, [1974] R.C.S. 59, 76-77 sans toutefois l'appliquer à l'affaire alors à l'étude. Selon le juge Pigeon, qui rédigea le jugement pour la majorité, les dispositions en litige ne revêtaient pas le caractère d'« identité substantielle » qui se retrouvait dans l'affaire *Re Green, Re Jamael*.

48. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, *supra*, note 14, p. 88.

49. R. TREMBLAY, *loc. cit.*, *supra*, note 22, p. 16. Nos italiques.

Selon nous, il faut éviter de confondre, d'une part, les effets particuliers attribués quelquefois à l'interprétation de la nouvelle disposition et qui peuvent permettre de tenir compte du passé et, d'autre part, les conséquences de nature abrogative que le remplacement provoque auprès de l'ancienne disposition.

25. À la lumière des différents motifs que nous venons d'énoncer, l'assertion de certains tribunaux selon laquelle une loi ou disposition remplacée n'est pas abrogée nous semble donc non fondée.

Il n'est d'ailleurs pas difficile d'imaginer les nombreux problèmes qu'une telle approche pourrait entraîner sur le plan pratique. À défaut de reconnaître l'effet abrogatif du remplacement, on peut se demander, en effet, comment l'ancienne disposition pourrait coexister avec celle qui lui est substituée? Quel texte aurait alors priorité? Pourquoi une disposition aurait-elle préséance à l'égard de l'autre? Le conflit de lois inévitable qui émanerait de l'application d'une telle position ne pourrait que susciter un imbroglio juridique de taille tout en maintenant le justiciable dans une profonde incertitude quant à sa connaissance du droit applicable.

Plus encore, nous estimons qu'une telle position permettant la survie de l'ancienne disposition contredirait l'intention même du législateur. Si ce dernier a, en effet, jugé opportun de remplacer une disposition ou une loi, il apparaît peu vraisemblable qu'il désirait que l'une ou l'autre continue d'être en vigueur.

26. L'effet abrogatif implicite que nous reconnaissons, pour notre part, au remplacement ne va toutefois pas sans entraîner certains problèmes. À ce titre, un des plus importants est certainement de déterminer le sort des règlements qui ont été adoptés en vertu de la loi ou de la disposition faisant l'objet d'un remplacement. Nous étudierons cette question dans la seconde partie de ce texte.

II. LES EFFETS DU REMPLACEMENT D'UNE DISPOSITION LÉGISLATIVE À L'ÉGARD DES RÈGLEMENTS

27. Puisque le « pouvoir réglementaire prend normalement sa source dans une loi »⁵⁰, quel avenir réserve-t-on au règlement dont la loi habilitante ou la disposition autorisant l'adoption de règlements est abrogée?

Il est reconnu, d'une façon unanime, que le règlement est alors considéré comme ayant été également abrogé. Selon les auteurs Dussault et Borgeat :

50. G. PÉPIN, Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 84.

Parce qu'il exerce une suprématie sur la fonction législative, le Parlement détient un droit de vie et de mort sur le pouvoir réglementaire : quelle que soit l'ampleur de la délégation législative qu'il ait pu consentir, il a toujours le loisir de la retirer. Un tel retrait peut se réaliser par *l'abrogation de la disposition habilitante* ou de la loi mère dans son entier. Dans les deux cas, le procédé est radical *puisqu'il entraîne en même temps l'abrogation de tous les règlements* jusque-là adoptés sous l'autorité des dispositions ou de la loi abrogées⁵¹.

Les professeurs Pépin et Ouellette vont dans le même sens en affirmant :

[...] en matière provinciale, sauf texte législatif spécial, *les règlements cessent d'être en vigueur* (pour l'avenir) dès que la loi délégatrice est abrogée ou remplacée⁵².

28. Ayant mis en évidence, en première partie de ce texte, qu'une disposition remplacée se trouve, du même coup, abrogée, ne doit-on pas étendre les effets de cette abrogation au règlement qui a été adopté en vertu de cette disposition remplacée ?

Jusqu'à la récente adoption du second alinéa de l'article 13 de la *Loi d'interprétation*⁵³, deux écoles de pensée s'opposaient relativement à la solution à apporter à cette question.

Afin de bien comprendre la portée de ce nouveau texte législatif, il ne nous paraît pas inutile d'esquisser d'abord succinctement les principaux points qui caractérisaient ces tendances contradictoires.

1. La thèse abrogationniste

29. Pour les tenants de cette approche, une adéquation simple mais logique constituait l'assise de leur position : en raison de son caractère accessoire, un règlement ne peut survivre au remplacement —

51. R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, tome 1, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1984, p. 460. Nos italiques.

52. G. PÉPIN, Y. OUELLETTE, *op. cit., supra*, note 50, p. 204. Nos italiques. Au même effet, voir P. GARANT, *Droit administratif*, 2^e éd., Montréal, les Éditions Yvon Blais Inc., 1985, p. 292; L.P. PIGEON, *op. cit., supra*, note 29, p. 63. La doctrine canadienne et anglaise vont dans le même sens : D.J. MULLAN, *Administrative Law*, 2nd éd., Carswell Student Ed., 1979, p. 3-109, note 122; P.B. MAXWELL, *On the Interpretation of Statutes*, 12th éd., P. St. J. LANGAN, London, Sweet & Maxwell, 1969, p. 18; W.F. CRAIES, *On Statute Law*, 7th éd., S.G.G. Edgar, London, Sweet & Maxwell, 1971, pp. 336, 414. Au niveau jurisprudentiel, voir : *Allard c. La corporation de la Ville de St-Eustache*, [1981] C.S. 90; *Croatian Estates Ltd. v. City of Toronto*, (1970) 30 O.R. 701 (C.A.); *Watson c. Winch*, [1916] 1 K.B. 688.

53. L.Q. 1986, c. 22, art. 30.

et donc à l'abrogation — de la loi ou de la disposition à laquelle il était subordonné⁵⁴.

L'analyse littérale de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* — qui énumère différents effets émanant du remplacement — était également invoquée au soutien de cette position. Selon les adeptes de cette approche, la description prévue à l'article 13 se devait d'être interprétée restrictivement puisqu'elle déroge expressément à l'effet abrogatif du remplacement. Dans cette perspective, seuls les objets limitativement visés par l'article 13 échappent donc à cet effet abrogatif.

Or, le mutisme du législateur à propos des règlements était interprété comme une indication claire à l'effet que ceux-ci ne pouvaient — à moins d'une mention à l'effet contraire — survivre au remplacement de la loi ou de la disposition qui les autorisaient⁵⁵.

Le caractère subordonné du règlement privait donc celui-ci de l'autonomie requise pour subsister au remplacement de la loi ou de la disposition qui l'habilitait.

2. La thèse conciliatrice

30. S'appuyant essentiellement sur la présomption que le législateur désire assurer constamment l'efficacité de chacune de ses lois, le raisonnement à la base de cette seconde thèse est bien articulé par le professeur Alain-F. Bisson :

[...] en remplaçant l'ancienne loi par une nouvelle portant sur le même objet, le législateur a non seulement voulu maintenir le régime ou l'institution qui réglementait l'ancienne loi, mais encore il est censé avoir eu l'intention de l'améliorer. *On ne peut donc pas présumer* qu'il ait pu accepter que ce régime ou le fonctionnement de l'institution puisse être éventuellement paralysé par l'absence temporaire de règlements d'application. Or c'est pourtant ce qui se passerait si l'on ne pouvait se servir des anciens règlements. Une loi sans règlements d'application est en effet la plupart du temps une loi morte⁵⁶.

31. Dans cette même veine, le fait que l'article 13 de la *Loi d'interprétation* prévoit que les titulaires d'offices continuent d'agir en dépit du remplacement d'une disposition législative ne constitue-t-il pas

54. G. PÉPIN, Y. OUELLETTE, *op. cit.*, *supra*, note 50, p. 204; R.P. BARBE, *op. cit.*, *supra*, note 25, pp. 138-139. Au niveau jurisprudentiel voir : *P.G. de la Province de Québec c. Dupuis*, [1975] C.S.P. 367.

55. En procédant à une analyse de l'adoption de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* (*Loi concernant les statuts*, S.Q. 1941, c. 14, art. 1), R.P. BARBE réfute l'argument selon lequel le silence du législateur relativement au maintien en vigueur des règlements en cas de remplacement ne serait qu'un oubli : *op. cit.*, *supra*, note 25, p. 140.

56. *Supra*, note 20, p. 16. Les italiques sont de l'auteur.

un argument permettant de soutenir que les règlements ne sont pas abrogés dans un tel cas? Comment ces titulaires pourront-ils agir en effet si les règlements, qui constituent leurs principaux moyens d'action, n'existent plus⁵⁷?

Si les tenants de cette thèse semblent d'avis qu'il faille « plutôt présumer le maintien des règlements que leur abrogation »⁵⁸, ces derniers n'affirment toutefois pas que la survie des règlements est automatique. Une comparaison entre le texte remplacé et celui qui lui est substitué s'avère, selon eux, nécessaire et ce, afin de vérifier la portée réelle de cette opération législative.

Comme le souligne Richard Tremblay :

Il faut cependant, dans chaque cas de remplacement d'un texte législatif portant délégation, considérer l'intention du législateur. Lorsque ce remplacement introduit un *changement important*, l'intention du législateur est de modifier le champ d'exercice du pouvoir conféré à l'autorité réglementante ou même, dans certains cas, de supprimer le fondement de ce pouvoir.

Dans le cas contraire où le législateur *remplace un texte législatif portant délégation par un autre qui lui est identique ou substantiellement identique*, il est clair que son intention est de conserver les règlements anciens [...] ⁵⁹.

Dans la mesure où l'étude en parallèle du texte remplacé et de la nouvelle disposition permet de découvrir une « identité substantielle » entre eux, la survie des anciens règlements apparaît donc, pour les partisans de cette thèse, tout à fait conséquente⁶⁰.

Invoquée dans l'affaire *Regina c. Parrot* par la Cour du magistrat de l'Alberta⁶¹, cette approche a été récemment reconnue d'une

57. *Id.*, p. 17. Le professeur P.-A. CÔTÉ prétend, pour sa part, que l'article 13 de la *Loi d'interprétation* n'énumère pas d'une façon exhaustive les effets du remplacement ou d'une refonte : *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 89.

58. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 90.

59. R. TREMBLAY, *loc. cit.*, *supra*, note 22, pp. 18-19. Nos italiques.

60. Le professeur P.-A. CÔTÉ adopte une position similaire en distinguant entre « le remplacement qui présente les caractères d'une refonte », c'est-à-dire lorsqu'une « des dispositions est remplacée par une autre qui lui est identique, quant au fond », du remplacement qui ne présente pas les mêmes caractéristiques. Les règlements devraient, selon lui, survivre au remplacement dans le cadre de la première hypothèse : *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 88.

61. (1968) 3 C.C.C. 56 (Alb. Mag. Ct.). Dans cette affaire, une loi autorisait une municipalité à adopter un règlement fixant des limites de vitesse. Cette loi avait été subséquemment abrogée et remplacée par une autre qui lui était substantiellement identique. Même si la loi d'interprétation albertaine prévoyait le maintien en vigueur des anciens règlements dans la mesure de leur compatibilité avec les dispositions nouvelles, la Cour du magistrat a préalablement indiqué que, conformément à l'intention du législateur qui est poursuivi dans un cas de remplacement, le règlement devait alors survivre en raison de l'identité qui existait entre l'ancienne et la nouvelle loi. Soulignons que même la Cour suprême du Canada s'est déjà demandée, en se référant au test de l'« identité substantielle », si une résolution adoptée en vertu d'une disposition législative remplacée par une autre pouvait avoir encore des effets après cette substitution. Il s'agit de l'arrêt

manière implicite par la Cour d'appel du Québec dans le cadre de la décision *Chabot c. La Commission de la santé et de la sécurité du travail*⁶².

C'est donc sur cette toile de fond que le législateur est intervenu récemment et a adopté un second alinéa à l'article 13 de la *Loi d'interprétation*.

3. Le choix du législateur

32. Face à la controverse qui entourait toute la question de la survie des règlements en cas de remplacement, plusieurs juristes suggéraient au législateur de prévoir expressément l'effet qu'une telle opération entraînait à l'égard du règlement⁶³.

Il est vrai qu'afin d'obvier aux difficultés reliées à cette question, le législateur avait de plus en plus recours à des dispositions qui assuraient spécifiquement le maintien en vigueur des règlements dans la mesure de leur compatibilité avec les nouvelles dispositions⁶⁴. Une telle approche était toutefois à double tranchant. Ne devait-on pas y voir là une confirmation législative implicite qu'en l'absence d'une telle clause, le règlement ne subsistait pas au remplacement de la disposition législative qu'il habilitait⁶⁵?

Ville de Montréal c. I.L.G.W.U. Center Inc., *supra*, note 47. À défaut de déceler une telle identité entre les deux textes alors à l'étude, la majorité de la Cour considéra alors qu'une nouvelle résolution, adoptée spécifiquement en vertu du pouvoir prévu à la disposition remplaçante, était requise. Dans l'hypothèse où la nouvelle disposition habilitante aurait été substantiellement identique à celle qui avait été remplacée, il ne semble pas impossible de croire que la majorité de la Cour aurait considéré que la résolution adoptée en vertu de l'ancienne disposition était encore en vigueur.

62. [1986] R.J.Q. 1167. L'article de la *Loi sur les accidents du travail* (S.R.Q. 1964, c. 59) qui autorisait la Commission des accidents du travail à adopter un règlement sur les différents taux applicables en matière de déficits anatomo-physiologiques avait été abrogé. Il fallait donc déterminer dans cette affaire quelle conséquence cette abrogation entraînait pour le règlement. Tout en rappelant le principe selon lequel « l'abrogation d'une disposition légale [...] entraîne avec elle l'abrogation implicite des règlements adoptés sous son empire » (p. 1179), la Cour d'appel a quand même référé à la théorie de l'« identité substantielle » et procéda alors à une analyse minutieuse des textes en présence pour conclure qu'une telle identité n'existait pas dans cette affaire.

63. *Rapport du comité sur les techniques de législation*, *supra*, note 7, p. 20, p. 35 recommandation numéro 20; R.P. BARBE, *op. cit.*, *supra*, note 25, p. 154; P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, *supra*, note 14, p. 90.

64. Un examen des lois adoptées au Québec en 1984 et 1985 révèle que le législateur a eu fréquemment recours à ce type de disposition de maintien en vigueur des règlements. En effet, pas moins de 17 lois prévoyaient un tel article.

65. R.P. BARBE, *op. cit.*, *supra*, note 25, 139-144. *Contra*: voir P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, *supra*, note 14, p. 89 qui prétend que de telles dispositions prévoyant le maintien des règlements en cas de remplacement étaient rédigées *ex abundantia cautela*.

En stipulant que :

Les règlements ou autres textes édictés en application de la disposition remplacée ou refondue demeurent en vigueur dans la mesure où ils sont compatibles avec les dispositions nouvelles; les textes ainsi maintenus en vigueur sont réputés avoir été édictés en vertu de ces dernières⁶⁶,

le législateur a donc opté pour la thèse privilégiant la survie des règlements pourvu que ceux-ci soient compatibles avec les nouvelles dispositions issues du remplacement ou de la refonte d'une disposition législative⁶⁷.

33. Il ne faut pas croire que cette solution législative est originale puisqu'il appert que toutes les autres provinces canadiennes⁶⁸ ainsi que la loi fédérale d'interprétation⁶⁹ prévoyaient déjà une disposition similaire. Seul le nouveau texte québécois énonce toutefois que :

[...] les textes ainsi maintenus en vigueur sont réputés avoir été édictés en vertu de ces dernières⁷⁰.

34. En quoi le fait de prévoir que les règlements sont réputés avoir été édictés en vertu des dispositions nouvelles⁷¹ s'avère-t-il nécessaire à partir du moment où le principe de leur maintien en vigueur a été consacré?

Sans être certain du but qui est à la base de cet ajout, diverses hypothèses peuvent quand même être soulevées. On peut d'abord se

66. Article 13(2) *Loi d'interprétation*.

67. Si l'analyse du règlement révèle que celui-ci n'est pas compatible avec le nouveau texte, nous croyons, conformément à la position que nous avons défendue en première partie de cette étude, que le règlement subit alors le même sort que sa disposition ou loi habilitante, c'est-à-dire son abrogation pure et simple.

68. La disposition se lit généralement comme suit :

« Where an Act is repealed and other provisions are substituted by way of re-enactment, amendment, revision or consolidation,

a) all regulations orders, rules and by-laws made under the repealed Act continue good and valid in so far as they are not inconsistent with the substituted Act until they are annulled and others made in their stead; »

Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219, s. 15. Pour les autres provinces, voir : R.S.A. 1980, c. I-7, s. 32(1)(e); R.S.B.C. 1979, c. 206, s. 36(1)(e); R.S.S. 1978, c. I-11, s. 24; S.R.N.B. 1973, c. I-13, art. 8a); R.S.N.S., c. I-20, s. 23; R.S.P.E.I., c. I-6.1, s. 23(1)(e); R.S.N. 1970, c. 182, s. 29; R.S.M. 1970, c. 180, s. 26.

69. *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, al. 36g).

70. Notons que la clause conservatoire prévue à l'article 552 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.Q. 1985, c. 6, se rapproche de la phraséologie du second alinéa de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* en prévoyant que le règlement demeure en vigueur et « constitue un règlement adopté en vertu de celle-ci » (soit la nouvelle loi en question).

71. Il est toujours surprenant de parler de « dispositions nouvelles » lorsqu'on est en matière de lois refondues puisque nous avons déjà rappelé que l'article 19 de la *Loi sur la refonte des lois et des règlements* (L.R.Q., c. R-3) précise que les lois refondues ne font pas office de lois nouvelles.

demander si, par cette mention, le législateur ne veut tout simplement pas harmoniser les textes des deux alinéas de l'article 13 de la *Loi d'interprétation*? Puisque le premier alinéa stipule, entre autres, que les titulaires d'offices continuent d'agir « comme s'ils avaient été nommés sous les dispositions nouvelles », le législateur — en adoptant sensiblement la même formule au second alinéa — désire peut-être éviter des interprétations comparatives entre les deux alinéas qui pourraient faire perdre de vue le but premier qui y est poursuivi, soit la survie des règlements?

35. D'autre part, on peut croire que cette mesure vise à assurer aux règlements la protection la plus complète à l'encontre de tous les effets abrogatifs possibles qui résultent du remplacement ou de la refonte d'une disposition législative.

En effet, non seulement ces règlements, qui tiraient leur origine des dispositions remplacées ou refondues, seront-ils en principe maintenus en vigueur mais, en présumant qu'ils ont été établis en vertu des dispositions nouvelles, le législateur semble vouloir indiquer clairement la dissociation qu'il entend définitivement effectuer avec la disposition remplacée ou refondue.

Même si le législateur a mis beaucoup de temps à adopter un texte traitant spécifiquement du sort des règlements en cas de remplacement ou de refonte de la disposition législative qui les autorise, nous ne pouvons que nous réjouir qu'il ait profité de l'adoption de la nouvelle *Loi sur les règlements* pour apporter une solution à la controverse jurisprudentielle et doctrinale qui entourait cette question.

CONCLUSION

36. Tous les éléments de cette étude convergent vers un même point essentiel : une disposition législative qui fait l'objet d'un remplacement ou d'une refonte est, du même coup, *abrogée* et ce, nonobstant le silence du législateur quant à cet effet particulier.

Erronées sont donc, selon nous, les affirmations judiciaires selon lesquelles une disposition législative remplacée ne serait pas abrogée.

De tels énoncés, fondés essentiellement sur une approche littérale, nous paraissent dangereux puisqu'ils aboutissent inévitablement à faire coexister juridiquement le texte que le législateur a voulu pourtant mettre de côté et la disposition qui lui est substituée. Une telle approche ne peut qu'être à la source d'inextricables, tout autant qu'inutiles, difficultés d'application de la loi.

Fort d'un grand nombre de motifs et d'appuis doctrinaux et jurisprudentiels, nous estimons, pour notre part, que le remplacement d'une disposition opère automatiquement son abrogation.

37. Dans cette perspective, l'adoption récente du second alinéa de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* dissipera, nous l'espérons, toute la discussion entourant les conséquences qu'entraînent le remplacement — et donc, selon nous, l'abrogation — de la disposition législative qui l'autorisait.

Assujettissant dorénavant la survie de ces règlements à la seule condition de leur compatibilité avec les nouvelles dispositions, il sera maintenant intéressant de vérifier quels critères les tribunaux formuleront pour en déterminer l'existence.