

**LE DÉBUT D'APPLICATION DE LA LOI**

**Richard Tremblay**

**Thèse déposée à l'École des études  
supérieures et de la recherche en  
vue de l'obtention de la maîtrise en  
droit**

**29 avril 1996**



**Richard Tremblay, Ottawa, Canada, 1996**



National Library  
of Canada

Acquisitions and  
Bibliographic Services Branch

395 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0N4

Bibliothèque nationale  
du Canada

Direction des acquisitions et  
des services bibliographiques

395, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0N4

*Your file* *Votre référence*

*Our file* *Notre référence*

The author has granted an irrevocable non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.

L'auteur a accordé une licence irrévocable et non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.

The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her permission.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

ISBN 0-612-15683-4

Canada



UNIVERSITÉ D'OTTAWA  
UNIVERSITY OF OTTAWA

## Résumé

### LE DÉBUT D'APPLICATION DE LA LOI

À la base de la question du début d'application de la loi se situe la force impérative de la loi: la loi oblige d'Administration comme les citoyens. Cependant, les devoirs découlant de la loi ne s'imposent pas exactement de la même manière à l'un et à l'autre, en particulier sur le plan de son application temporelle.

La force impérative se subdivise en deux autres: la force exécutoire et la force obligatoire. La première consiste en un ordre tacite donné par le Parlement aux composantes subalternes de l'État, à savoir l'Exécutif et les tribunaux, de veiller à la mise à exécution de la loi. La seconde est l'ordre tacite d'obéissance adressé aux citoyens. Concrètement, la force exécutoire se traduit par l'obligation, pour l'Administration, de mettre en place la structure normative et la structure administrative propres à assurer la pleine effectivité de la loi dès la date prévue pour son entrée en vigueur.

Contrairement à la force exécutoire, qui est toujours mise en oeuvre à compter de l'édition de la loi, du moins partiellement, la force obligatoire peut débiter à tout moment: soit à la date même de la sanction, soit à une date postérieure à la sanction, soit à une date antérieure à la sanction. Voilà les trois seuls modes possibles d'entrée en vigueur de la loi. Dans chacune de ces trois hypothèses, l'entrée en vigueur ne correspond à rien d'autre qu'au début de la force obligatoire de la loi ou, autrement dit, au début d'opposabilité de la loi aux citoyens.

Il en découle que la rétroactivité devrait être définie non pas comme une prise d'effet de la loi à une date antérieure à son entrée en vigueur, mais comme une entrée en vigueur de la loi à une date antérieure à sa sanction. C'est à partir de cette définition que nous écartons la possibilité de différer l'entrée en vigueur de la loi rétroactive. Pour la même raison, nous considérons comme contradictoire la technique législative qui consiste à distinguer entre la prise d'effet et l'entrée en vigueur de la loi. Cette technique n'est qu'une illustration du formalisme qui caractérise la rédaction des dispositions d'entrée en vigueur de la loi. On ne saurait atteindre une approche fonctionnelle de l'entrée en vigueur sans une révision en profondeur de notre méthode législative et sans une résurgence des principes généraux du droit que sont la force exécutoire et la force obligatoire de la loi.

## SOMMAIRE

Peu de choses ont été écrites sur la question du début d'application de la loi, par contraste avec l'abondante doctrine qui concerne le droit transitoire en général. C'est cette lacune que la présente étude tente de combler.

Au centre de la question qui nous intéresse, se situent deux forces implicites de la loi, à savoir la force obligatoire et la force exécutoire. La première est un ordre d'obéissance adressé par le Parlement aux sujets de droit. La seconde est un ordre d'exécution de la loi, qui s'impose aux autorités publiques à compter de la sanction de cette dernière. Alors que, sur le continent européen, on considère la force exécutoire comme implicite, on persiste au contraire, dans les pays anglo-saxons, à croire que cette force doit nécessairement faire l'objet de dispositions législatives expresses, soit dans une loi générale comme la Loi d'interprétation, soit dans les lois particulières. Suivant cette conception, on a à tort considéré comme rétroactive toute application de la loi entre le moment de sa naissance et celui de son entrée en vigueur. On a aussi eu tendance à rattacher la force exécutoire à la formule d'entrée en vigueur, formule qui doit plutôt être rapportée à la force obligatoire. Cela a donné lieu à des pratiques législatives douteuses, qu'on n'observe pas dans le modèle romano-germanique. Il y a donc lieu de s'inspirer de ce modèle, dans lequel on reconnaît, sur l'unique base des princi-

pes non écrits du droit, le pouvoir de l'Administration de mettre en place, dès l'édiction de la loi, la structure normative et la structure administrative propres à assurer la pleine effectivité de la loi au moment voulu, notamment prendre les textes d'application de cette loi et procéder à la nomination des agents chargés de veiller à son application.

La mise en oeuvre de la force obligatoire commence, au gré du législateur, soit au jour de la sanction de la loi (entrée en vigueur immédiate), soit à une date postérieure à la sanction (entrée en vigueur différée), soit encore à une date antérieure à la sanction (entrée en vigueur anticipée ou rétroactive). Peu importe la date où débute la force obligatoire, la force exécutoire intervient toujours, quant à elle, à la date de la sanction, sous réserve que l'application de la loi par les autorités publiques ne se traduise pas par son opposabilité aux sujets de droit avant son entrée en vigueur. Cela signifie qu'en cas de mise en vigueur différée, l'exécution de la loi débute partiellement à la sanction et qu'à l'entrée en vigueur toutes les mesures d'exécution de la loi deviennent permises, la force obligatoire étant alors acquise. Dans le cas de la loi rétroactive, c'est au contraire la force obligatoire qui, fictivement, débute avant la naissance de la loi.

Le processus de mise en application de la loi peut se révéler complexe. Pensons entre autres à la loi rétroactive qui, ne

se suffisant pas à elle-même, voit paradoxalement son exécution largement retardée jusqu'à la publication des textes d'application. Il s'agit en quelque sorte d'une loi à trois temps: la force obligatoire d'une telle loi intervient par nature avant la naissance de la loi, la force exécutoire intervenant, de son côté, en partie à la naissance de la loi et en partie à la publication des textes d'application. La doctrine traditionnelle n'a pas analysé ce problème dans toute sa complexité.

Il en va de même pour l'ensemble des problèmes reliés à l'entrée en vigueur des lois. En particulier, notre méthode législative se révèle insuffisante en la matière, étant empreinte d'un grand formalisme.

Il importe donc de mettre en lumière la réalité complexe sous-jacente à l'entrée en vigueur, et d'en proposer une analyse fonctionnelle. Cela suppose, pour l'essentiel, une réhabilitation des concepts généraux de force exécutoire et de force obligatoire de la loi, autour desquels notre texte s'est construit.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION.....                                                                   | 1  |
| CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : L'ÉDICTION DE LA LOI.....                                   | 9  |
| I. LA FORCE EXÉCUTOIRE DE LA LOI.....                                               | 21 |
| A. DISTINCTION ENTRE LA FORCE EXÉCUTOIRE ET LA<br>FORCE OBLIGATOIRE DE LA LOI.....  | 21 |
| B. MISE À EXÉCUTION IMMÉDIATE DE LA LOI.....                                        | 29 |
| 1. Exposé du principe.....                                                          | 29 |
| 2. Mesures concrètes d'exécution.....                                               | 38 |
| a) Exécution des dispositions réglant<br>l'application de la loi dans le temps..... | 39 |
| b) Édition des règlements d'application<br>de la loi.....                           | 57 |
| c) Décisions individuelles et autres mesures<br>administratives.....                | 59 |
| CONCLUSION.....                                                                     | 63 |



|                                                             |                |
|-------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>II. LA FORCE OBLIGATOIRE DE LA LOI.....</b>              | <b>67</b>      |
| <b>A. LES DIFFÉRENTS MODES D'ENTRÉE EN VIGUEUR .....</b>    | <b>68</b>      |
| 1. Entrée en vigueur immédiate.....                         | 68             |
| 2. Entrée en vigueur différée.....                          | 74             |
| 3. Entrée en vigueur anticipée: la rétroactivité..          | 97             |
| <b>B. PRATIQUES LÉGISLATIVES CONTRADICTOIRES EN MATIÈRE</b> |                |
| <b>D'ENTRÉE EN VIGUEUR.....</b>                             | <b>105</b>     |
| 1. Les diverses formules servant à marquer le               |                |
| début d'effectivité de la norme.....                        | 105            |
| 2. La distinction artificielle entre l'entrée               |                |
| en vigueur et la prise d'effet ou le début                  |                |
| d'application de la loi.....                                | 110            |
| a) Lois prospectives.....                                   | 111            |
| b) Lois rétroactives.....                                   | 120            |
| <br><b>CONCLUSION.....</b>                                  | <br><b>125</b> |
| <br><b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>                         | <br><b>128</b> |
| <br><b>TABLE DE LA LÉGISLATION.....</b>                     | <br><b>134</b> |
| <b>TABLE DES JUGEMENTS.....</b>                             | <b>136</b>     |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>                                   | <b>137</b>     |
| <b>ANNEXES</b>                                              |                |
| <b>ANNEXE I.....</b>                                        | <b>141</b>     |
| <b>ANNEXE II.....</b>                                       | <b>142</b>     |

## INTRODUCTION

Le droit transitoire, qui s'intéresse aux conflits de lois dans le temps, occupe une place importante dans la doctrine, particulièrement sur le continent européen où il a fait l'objet d'études remarquables<sup>(1)</sup>; au Québec, ce n'est que récemment qu'est apparue une doctrine substantielle sur la question<sup>(2)</sup>. En revanche, la question pourtant préalable du début d'application de la loi a été un peu partout négligée par les auteurs, lacune déplorée par certains d'entre eux<sup>(3)</sup>.

Le professeur Pierre-André Côté a constaté, il y a quelques années, l'état de crise dans lequel est plongé le droit transitoire canadien, en raison des insuffisances d'ordre méthodologique, conceptuel et terminologique qui caractérisent le domaine<sup>(4)</sup>. L'entrée en vigueur n'a alors reçu aucune attention

- 
1. Pour ne mentionner que les principales monographies: Paul ROUBIER, *Le droit transitoire*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz et Sirey, 1960 (réimprimé à Montréal par les Éditions Yvon Blais, 1993); Françoise DEKEUWER-DEFOSSEZ, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, Paris, L.G.D.J., 1977; Thierry BONNEAU, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, Paris, P.U.F., 1990.
  2. Le professeur Pierre-André Côté est l'auteur de la grande majorité des articles parus au Québec: «La crise du droit transitoire canadien», dans les *Mélanges Louis-Philippe Pigeon*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, p. 177; «La position temporelle des faits juridiques et l'application de la loi dans le temps», (1988) 22 R.J.T. 207; «Contribution à la théorie de la rétroactivité des lois», (1989) 68 R. du B. can. 60; «Le juge et les droits acquis en droit public canadien», (1989) 30 C. de D. 359; «L'application dans le temps des lois de pure procédure», (1989) 49 R. du B. 625. Il est en outre coauteur de l'ouvrage suivant: Pierre-André CÔTÉ et Daniel JUTRAS, *Le droit transitoire: sources annotées*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994.
  3. Jacques HÉRON, «Étude structurale de l'application de la loi dans le temps», (1985) 84 Rev. trim. dr. civ. 277, n° 21; Introduction de Marcel WALINE, dans *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*, Paris, Les éditions de l'Épargne, 1961, p. 1-3, élaboré sous la direction de Jacques-Bernard HERZOG et Georges VLACHOS.
  4. «La crise du droit transitoire canadien», loc. cit., note 2, p. 177.

comme telle, alors qu'il s'agit d'un concept qui se situe au centre du droit transitoire. C'est d'ailleurs en partant du concept de l'entrée en vigueur que M. Côté définit les divers modes d'action dans le temps: *effet rétroactif* (action de la loi avant son entrée en vigueur), *effet simulactif* (action de la loi à compter de son entrée en vigueur jusqu'à son abrogation) et *effet postactif* (action de la loi après son abrogation, c'est-à-dire après qu'elle ait cessé d'être en vigueur). Si le concept de simulactivité paraît simplement tautologique, les concepts de rétroactivité et de postactivité, tels qu'ils sont définis, nous semblent quant à eux contradictoires. En effet, la loi rétroactive ne saurait être définie comme une loi qui a effet avant son entrée en vigueur, ni la loi «postactive» comme une loi qui a effet après son abrogation. S'il y a rétroactivité de la loi, c'est plutôt parce que son entrée en vigueur se situe à un moment antérieur à son adoption. De même, s'il y a survie de la loi ancienne (postactivité) en ce qui concerne certaines situations juridiques, c'est parce que la loi n'est que partiellement abrogée à l'égard de ces mêmes situations, et demeure donc en vigueur pour autant<sup>(5)</sup>. En somme,

---

5. Dans son traité sur *L'interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, M. Côté semble avoir abandonné le concept d'effet postactif, mais il définit encore la survie de la loi ancienne comme la loi qui demeure applicable malgré son abrogation (p. 151). Il reconnaît par ailleurs que la survie peut «s'analyser comme une fiction de non abrogation de la loi qui prolonge de manière «artificielle» la vie de la loi ancienne» (p. 152, à la note 250). Nous croyons plutôt que la survie s'analyse plus simplement comme le maintien en vigueur, à certaines fins, de la loi. Nul besoin de passer par une fiction ou par l'idée de vie artificielle de la loi.

une loi produit des effets juridiques parce qu'elle est en vigueur<sup>(6)</sup>.

Les lacunes de la doctrine à l'égard des questions d'entrée en vigueur peuvent s'expliquer par l'aridité particulière du sujet, et par le sentiment qu'ont les juristes que l'entrée en vigueur est un phénomène purement technique, dépourvu de conséquences pratiques<sup>(7)</sup>. Nous croyons au contraire, tout comme Jacques-Bernard Herzog et Georges Vlachos, que cette question pose, surtout par ses prolongements, des questions fondamentales auxquelles la science du droit doit s'efforcer de répondre<sup>(8)</sup>.

La notion d'entrée en vigueur est devenue si familière qu'on ne s'interroge plus guère sur son contenu<sup>(9)</sup>, ce qui

- 
6. Un texte non encore en vigueur ou un texte abrogé peut tout au plus servir à interpréter un texte en vigueur. Sur cette possibilité d'utiliser un texte non encore en vigueur, voir l'opinion dissidente du juge Ritchie dans le Renvoi concernant la proclamation de l'article 16 de la Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal, [1970] R.C.S. 777, 797-798. Quant à l'utilisation, aux mêmes fins, d'un texte abrogé, voir les propos de Pierre-André Côté (op. cit., note 5, p. 398-401) en ce qui a trait à l'historique du texte législatif.
  7. Cet état d'esprit ne semble pas être le propre des juristes canadiens. Dans un ouvrage de droit comparé sur la question, Jacques-Bernard HERZOG et Georges VLACHOS (op. cit., note 3, p. X) jugent utile de préciser: «Nous ne croyons pas que le problème de la promulgation et de la publication des actes législatifs soit un problème mineur, de caractère exclusivement technique et susceptible comme tel de n'intéresser qu'un petit nombre de spécialistes des procédures administratives.»
  8. *Ibid.*
  9. À propos de ce phénomène, Jérémy Bentham a écrit le passage suivant, dans sa *Déontologie*:

«Comment se fait-il que tant de mots vagues, unis à des idées vagues, ou même en l'absence de toute idée, ont pu régner si longtemps? C'est parce que nous nous imaginons comprendre les termes qui nous sont familiers. Nous croyons comprendre ce dont nous avons continuellement parlé, uniquement parce que nous en avons parlé continuellement. L'habitude a établi une telle coïncidence entre les mots et les choses, que nous  
(à suivre...)

conduit fréquemment à en faire une utilisation défectueuse. Une définition s'impose donc d'entrée de jeu: l'entrée en vigueur, c'est le début d'opposabilité de la loi aux citoyens, c'est-à-dire le moment à compter duquel ces derniers voient leurs droits et leurs obligations affectés par la loi nouvelle<sup>(10)</sup>. Il s'agit donc du moment à compter duquel la loi possède un caractère obligatoire.

Des normes anciennes sont abrogées, d'autres leur sont substituées. À partir de quand les normes nouvelles existent-elles juridiquement? Quand deviennent-elles applicables et, corrélativement, quand les normes anciennes cessent-elles de s'appliquer? Lorsque les normes nouvelles requièrent l'intervention préalable de mesures d'application, telles un règlement, à partir de quand ces mesures peuvent-elles être prises? Et sur quelle base juridique? Dans quelles conditions la loi peut-elle prendre effet à une date antérieure ou postérieure à sa naissance, c'est-à-dire à sa sanc-

---

9(...suite)

prenons les uns pour les autres, et quand des paroles arrivent à notre oreille, nous croyons que des pensées arrivent à notre esprit. Quand un mot inaccoutumé se présente, nous l'interrogeons, nous examinons, pour savoir si nous avons quelque idée qui s'y rattache. Mais venons-nous à rencontrer un mot qui nous est familier, nous le laissons passer comme une vieille connaissance: la longue habitude que nous en avons, nous fait regarder comme certain, que nous en connaissons toute la signification, et nous le traitons en conséquence». (Texte cité par Mohamed El SHAKANKIRI, *La philosophie juridique de Jérémy Bentham*, Paris, L.G.D.J., 1970, p. 159).

10. Pierre-André CÔTÉ («Le moment de l'entrée en vigueur de la loi et le moment de sa prise d'effet: faut-il distinguer?», Conférence inédite prononcée lors du colloque sur le temps et le droit, tenu à Montréal les 21, 22 et 23 septembre 1995) ajoute à cette définition l'idée d'opposabilité de la loi aux organes chargés d'appliquer la loi. Nous croyons au contraire que l'entrée en vigueur doit être rapportée aux seuls citoyens, les véritables destinataires de la norme.

tion par le souverain<sup>(11)</sup>? Voilà autant de questions auxquelles ni la loi, ni la jurisprudence, ni la doctrine québécoises ne semblent avoir apporté de réponses complètes et satisfaisantes.

Les juristes n'ont pas, en effet, tiré toutes les conséquences de la naissance de la loi et de son entrée en vigueur. Ils posent trop souvent un regard mécanique sur ces opérations, regard dont les lois sont particulièrement empreintes. La pratique législative québécoise est caractérisée par cet automatisme qui consiste à prévoir, en fin de texte, une formule type pour régler la question de l'entrée en vigueur de la loi. Le sens de l'opération se perd malheureusement derrière la formule. Cela ressemble aux opérations d'emballage qui, dans le cadre de la fabrication et du conditionnement de biens de consommation, se terminent invariablement par le collage d'une étiquette, dont on finit par ne plus discerner la raison d'être. La déperdition des notions qui entourent les dispositions d'entrée en vigueur est la cause de pratiques législatives douteuses, ainsi que de contradictions dans nos textes législatifs. Celles-ci ne peuvent être dissipées qu'en définissant plus précisément le concept d'entrée en vigueur, ce qui suppose par ailleurs la réhabilitation des notions fondamentales de

---

11. La sanction, selon Gérard Cornu (*Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1992), est l'«acte par lequel le souverain revêt une loi de l'approbation qui la rend exécutoire». La Commission de terminologie juridique du Québec la définit quant à elle comme l'«acte par lequel, dans une monarchie constitutionnelle, le souverain ou son représentant approuve une loi après son adoption» (*Termes juridiques. Vocabulaire français-anglais*, Québec, Publications du Québec, 1993). La sanction n'est pas le propre des régimes parlementaires de type britannique. On la rencontre dans d'autres monarchies, comme par exemple celle de la Belgique.

force exécutoire et de force obligatoire de la loi. La résurgence de ces concepts fournira une réponse à la question de savoir quand, et sur quelle base juridique, les autorités chargées d'exécuter la loi peuvent commencer à s'acquitter de leur tâche. Cela nous permettra d'écarter cet usage législatif qui consiste à faire entrer immédiatement la loi en vigueur, tout en reportant sa prise d'effet, pour permettre que certaines mesures d'application de cette loi soient immédiatement prises par l'Administration. Cette incohérence résulte de la faiblesse de notre appareillage conceptuel. Il nous manque en effet la notion de force exécutoire de la loi, qui, notamment, permet la mise à exécution de la loi à une date bien antérieure à son entrée en vigueur, pourvu qu'il n'en résulte aucun droit ou obligation actuels pour les sujets de droit, résultat qui supposerait l'existence de la force obligatoire. Un autre usage contradictoire consiste à faire entrer la loi en vigueur le jour de sa sanction pour lui donner effet à compter d'une date antérieure à la sanction. Cette pratique résulte d'une confusion entre l'entrée en vigueur et la sanction de la loi. Là encore nos institutions juridiques sont bousculées. Soulignons enfin le formalisme qui caractérise les décrets de mise en vigueur par étapes, qui ont tendance à découper à l'infini le contenu législatif, souvent sans égard à l'économie générale du texte.

En somme, en ce qui a trait aux questions reliées au début d'application de la loi, nous n'avons guère franchi le stade préinterprétatif des concepts, stade si bien décrit par Dworkin à

propos des règles ou pratiques ayant le caractère d'un tabou: à ce stade, «les règles sont simplement là et ne sont ni mises en question, ni modifiées»<sup>(12)</sup>. Mais si on adopte une «attitude interprétative», c'est-à-dire si on pose un regard neuf et en profondeur sur ces règles ou pratiques en vue d'en dégager le sens, la compréhension de ces règles changera, et leur application également, puisqu'elles devront être «étendues ou modifiées ou précisées ou limitées en fonction de ce sens»<sup>(13)</sup>. «Une fois que cette attitude interprétative s'est instaurée, l'institution (...) cesse d'être mécanique, ce n'est plus une déférence irréfléchie envers un ordre. Les gens essaient maintenant d'imposer un sens à l'institution - de la voir sous le meilleur jour sous lequel ils croient qu'elle puisse être vue - puis de la restructurer à la lumière de ce sens»<sup>(14)</sup>. C'est cette attitude interprétative que nous nous proposons d'adopter en ce qui a trait aux opérations reliées à l'effectivité des lois, ce qui devrait permettre une restructuration des concepts, en même temps qu'une mise en oeuvre plus rationnelle de ces opérations dans la législation et dans la jurisprudence. Comme la méthode législative québécoise reflète particulièrement bien la confusion qui entoure le concept d'entrée en vigueur, notre étude privilégiera l'examen de cette pratique.

---

12. Ronald DWORKIN, «La théorie du droit comme interprétation», (1985) n° 1, *Droit et Société* 81, 87.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*



Nous tenterons donc de retourner aux principes non écrits du droit, qui sont demeurés camouflés à la faveur du formalisme anglo-saxon. Nous examinerons d'abord les conditions dans lesquelles la loi prend naissance, c'est-à-dire le moment à compter duquel elle se trouve édictée, l'édition de la loi étant à la source de la force exécutoire et de la force obligatoire de la loi. Nous définirons ensuite le domaine respectif de ces deux forces, de même que leur portée et les conditions de leur mise en oeuvre. Cependant, nous laisserons de côté la question complexe des conflits de lois dans le temps, limitant notre examen à la seule question du début d'application de la loi. Si nous comptons notamment aborder le phénomène de la rétroactivité, ce n'est pas dans le but d'en faire un examen dans toutes ses ramifications, mais essentiellement pour montrer que la rétroactivité constitue une mise en vigueur anticipée de la loi ou, autrement dit, un report de la force obligatoire à une date antérieure à la naissance de la loi. Nous limiterons par ailleurs notre examen à la loi seulement, délaissant les questions de début d'effectivité des textes pris pour son application; précisons tout de même que les deux catégories de texte obéissent, pour l'essentiel, aux mêmes principes.

## CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : L'ÉDICTION DE LA LOI

Dans les monarchies constitutionnelles, l'assemblée législative ne peut pourvoir seule à l'élaboration de la loi. Il faut en plus le concours du souverain ou de son représentant, en l'occurrence, au Québec, le lieutenant-gouverneur<sup>(15)</sup>. C'est que le Parlement est formé de ces deux autorités<sup>(16)</sup>. Aussi le lieutenant-gouverneur doit-il donner sa sanction pour qu'un projet de loi devienne loi. L'approbation solennelle qu'est la sanction crée définitivement la loi, la rend parfaite<sup>(17)</sup>. En pratique, elle prend la forme d'une signature apposée par le lieutenant-gouverneur au bas du texte<sup>(18)</sup>.

Cette condition d'achèvement de la loi, imposée par la

- 
15. Si la chambre ne peut agir seule, il en va de même du souverain, qui ne peut prendre que les décisions législatives qu'a préalablement prises la chambre (Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Recueil Sirey, 1920, p. 385).
  16. La composition du Parlement du Québec est prévue à l'article 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30-31 Vict., chap. 3: «Il y aura, pour le Québec, une Législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres, appelées le conseil législatif du Québec et l'assemblée législative du Québec». Depuis l'abolition du Conseil législatif, en 1968, le Parlement n'est plus composé que d'une chambre électorale, l'Assemblée nationale, et du lieutenant-gouverneur (art. 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., chap. A-23.1).
  17. Selon Carré de Malberg, *op. cit.*, note 15, p. 382, la sanction «a pour objet précis de parfaire la loi par le consentement et la volonté du monarque; elle vient donc parachever une loi qui n'existait pas encore, et par conséquent, elle est un élément direct et essentiel de formation de la loi».
  18. Dans les officines de la loi, on parle de «torchon» pour désigner l'assemblage qui résulte du collage, sur le texte de base, des amendements adoptés en commission parlementaire. C'est à la fin du torchon qu'est apposée la signature du lieutenant-gouverneur.

Constitution<sup>(19)</sup>, est confirmée par l'article 29 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*: «L'Assemblée nationale adopte les lois; le lieutenant-gouverneur les sanctionne»<sup>(20)</sup>. L'acte de volonté que constitue la sanction ne diffère pas substantiellement de celui émanant de l'Assemblée nationale. En effet, tant le contenu de la loi que sa force impérative, c'est-à-dire le commandement d'observer les prescriptions de la loi<sup>(21)</sup>, doivent être voulus parallèlement et au même titre par les deux autorités qui concourent à la confection de la loi<sup>(22)</sup>.

Si les volontés de ces autorités sont essentiellement de même nature, on relève en revanche deux différences en ce qui a trait à leur rôle respectif. La première concerne l'impossibilité pour le lieutenant-gouverneur, lorsqu'il sanctionne une loi, d'y apporter des modifications, la faculté de fixer le contenu de la loi appartenant exclusivement à l'Assemblée nationale; la seule prérogative du lieutenant-gouverneur est de donner ou de refuser sa sanction<sup>(23)</sup>.

---

19. C'est l'article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (précitée, note 16) qui fait de la sanction un acte obligatoire: «Lorsqu'un bill voté par les chambres du parlement sera présenté au gouverneur-général pour la sanction de la Reine, le gouverneur-général devra déclarer à sa discrétion, mais sujet aux dispositions de la présente loi et aux instructions de Sa Majesté, ou qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine.» Les dispositions de cet article sont rendues applicables au lieutenant-gouverneur par l'article 90 de la même loi.

20. L.R.Q., chap. A-23.1.

21. *Infra*, p. 24-25.

22. R. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, note 15, p. 395.

23. Le droit du lieutenant-gouverneur de refuser de sanctionner une loi est aujourd'hui bien théorique, vu l'existence d'une convention constitutionnelle lui niant désormais ce droit. Voir *infra*, p. 12.

La seconde distinction, d'ordre hiérarchique, a trait à la qualité en laquelle intervient le lieutenant-gouverneur: comme représentant du souverain, «il réalise en lui l'unité supérieure de l'État»<sup>(24)</sup>, de sorte que son consentement doit intervenir en dernier ressort<sup>(25)</sup>. La sanction revient donc au souverain non en tant que simple agent du pouvoir législatif mais comme autorité législative suprême, la seule autorité qui soit apte à prononcer l'adoption définitive de la loi après son adoption par l'assemblée législative<sup>(26)</sup>. Cette prérogative découle de ce qu'à l'origine la loi était l'oeuvre exclusive du Roi<sup>(27)</sup>.

- 
24. R. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, note 15, p. 401, note bas de page.
25. Carré de Malberg (*ibid.*, p. 396-397) affirme à ce sujet: «Dans une monarchie, même limitée, le roi est l'organe étatique suprême, sinon en ce sens qu'il porte en lui d'une façon initiale la puissance tout entière de l'État, du moins en ce sens qu'il participe, en tant qu'autorité la plus haute, à toutes les fonctions de puissance étatique. Il en est ainsi notamment en matière législative. Le monarque a bien pu, lorsqu'il a octroyé la Constitution, partager sa puissance législative avec les assemblées: il n'a pu abandonner sa qualité d'organe suprême de l'État, car il aurait par cet abandon détruit la monarchie elle-même. Il est donc demeuré l'organe législatif suprême, et c'est en cette qualité spéciale qu'il intervient dans la confection des lois. En d'autres termes, il est appelé à énoncer en matière législative la volonté la plus haute qui soit dans l'État, et ceci implique alors que son rôle spécial consiste à émettre la décision définitive et suprême qui donnera naissance à la loi. L'idée précise qu'il faut se faire de la sanction, c'est donc que par elle le chef de l'État est appelé à statuer en dernier ressort: sous le nom de sanction, il exerce un pouvoir qui consiste à parfaire la loi, après que celle-ci a déjà été adoptée par les Chambres».
26. *Ibid.* Depuis 1982, la formule introductive des lois s'énonce comme suit: «Le Parlement du Québec décrète ce qui suit:» (Article 31 de la Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., chap. A-23.1). Cette formule n'exprime plus la primauté du Souverain dans l'oeuvre législative, ce que faisait en revanche la formule antérieurement en usage: «SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit:». La nouvelle formule, plus neutre, est le reflet de l'importance décroissante du souverain dans le processus de la confection des lois.
27. Dans l'introduction de *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé* (*op. cit.*, note 3, p. 5), Marcel Waline mentionne: «Originellement, la loi est l'expression de la volonté du monarque. Les délibérations des États Généraux en France, des Rois et des Communes en Angleterre, ne sont que l'expression de vœux qui ne prennent leur force politique que de la maxime «plainte et subside se tiennent». Théoriquement, il en est encore ainsi en Grande-Bretagne, où la loi est censée exprimer la volonté unilatérale de la Reine acceptant de transformer en loi un simple projet à elle présenté par le Parlement.»

Suivant la Constitution, le pouvoir de sanctionner les lois est discrétionnaire<sup>(28)</sup>. Mais en pratique, par l'effet d'une convention constitutionnelle, la sanction se présente aujourd'hui comme un acte obligatoire<sup>(29)</sup>. En effet, il ne fait plus aucun doute que le lieutenant-gouverneur ne peut refuser de donner sa sanction à un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale – comme il ne peut plus exercer son droit de réserve. Bien que les conventions constitutionnelles ne lient pas les tribunaux, un refus de sanction serait de nature à créer une crise politique telle qu'elle pourrait entraîner la destitution du lieutenant-gouverneur<sup>(30)</sup>.

Dans la mesure où le droit de refus est tombé en désuétude, on peut se demander si le lieutenant-gouverneur participe réellement à la formation de la loi, ce qui ne serait pas sans dénaturer de façon importante cette institution qu'est la sanction. D'ailleurs peut-on encore parler de sanction dans ces circonstances? On peut en douter, car l'acte de sanction se trouve de la sorte vidé de son sens premier; il ne servirait plus alors

---

28. C'est par l'effet combiné des articles 55 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867* que le lieutenant-gouverneur a la possibilité de «déclarer à sa discrétion» soit qu'il sanctionne la loi, soit qu'il refuse sa sanction, soit qu'il exerce son droit de réserve.

29. Dans l'arrêt *Renvoi: Résolution pour modifier la constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 881, la Cour suprême affirmait:

«En droit, la Reine, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur pourrait refuser de donner la sanction à tous les projets de lois adoptés par les deux chambres du Parlement ou par une assemblée législative selon le cas. Mais par convention, ils ne peuvent de leur propre chef refuser de donner la sanction à aucun projet de loi pour quelque motif que ce soit, par exemple parce qu'ils désapprouvent la politique en cause.»

30. *Ibid.*

qu'à certifier que la procédure législative est parvenue à son terme, que la loi existe, et qu'elle remplit en conséquence les conditions nécessaires à son application. Il s'agirait d'un acte de pure authentification, s'apparentant désormais moins à une sanction qu'à une promulgation<sup>(31)</sup>.

Il n'en reste pas moins que la sanction est, dans notre droit (comme en Grande-Bretagne), le dernier acte de la procédure législative. Cet acte exprime la volonté définitive du Parlement. Une loi qui n'a pas été sanctionnée est dépourvue de valeur juridique, car il lui manque un acte complémentaire essentiel à sa formation<sup>(32)</sup>. C'est donc à compter de la sanction que la loi est édictée, qu'elle devient certaine, parfaite<sup>(33)</sup>. C'est également la sanction qui confère sa date à la loi<sup>(34)</sup>, laquelle ne peut plus, du fait qu'elle a acquis une valeur définitive, être modifiée ou abrogée que par une autre loi.

En matière d'effectivité de la loi, la date de la sanction est importante à plus d'un titre. D'abord, elle constitue

---

31. La situation canadienne s'apparente à celle de la Grèce, avant qu'elle ne cesse d'être une monarchie. Le Roi continuait d'y sanctionner les lois même si le droit de refus était devenu caduc: G. VLACHOS, «Promulgation et Publication des Textes Législatifs en Droit Constitutionnel Hellénique», dans *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*, op. cit., note 3, p. 108.

32. Gallant c. La Reine, (1949) 2 D.L.R., 425 (C.S. I.-P.-E.).

33. Pierre Basile MIGNAULT, *Droit civil canadien*, t. I, Montréal, 1895, p. 60.

34. L'article 32 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (L.R.Q., chap. A-23.1) prévoit l'obligation de faire mention de la date de la sanction sur le texte même de la loi: «Dès qu'une loi est sanctionnée, le secrétaire général y inscrit la date de la sanction. Cette inscription fait partie de la loi.». La date de la sanction figure en page frontispice de la loi, que celle-ci prenne la forme du feuillet initial ou qu'elle figure dans le recueil annuel des lois.

le point de départ de la force exécutoire, et partant des pouvoirs de l'Administration de prendre les mesures nécessaires à l'application éventuelle de la loi. Elle constitue en outre la date pivot autour de laquelle gravite, comme nous le verrons plus loin, la force obligatoire en cas de mise en vigueur différée ou de mise en vigueur rétroactive de la loi<sup>(35)</sup>.

La procédure d'édiction d'une loi se termine infailliblement par la sanction du lieutenant-gouverneur. Cela se vérifie même dans le cas d'un projet de loi soumis à la consultation populaire. Dans un tel cas, l'approbation référendaire suit l'adoption du projet par l'Assemblée nationale et précède immédiatement la sanction du lieutenant-gouverneur, comme le prévoit l'article 10 de la *Loi sur la consultation populaire*<sup>(36)</sup>. On se trouve dans une situation analogue à celle où le Parlement serait constitué de deux chambres: la loi n'est jamais complète sans l'approbation de la seconde chambre. L'article 17 de l'avant-projet de loi de 1994 sur la souveraineté du Québec méconnaissait cette procédure, en ce qu'il présentait l'approbation référendaire comme une condition d'entrée en vigueur plutôt que comme une condition de perfection de

---

35. Soulignons en outre que lorsque deux lois sont en contradiction l'une avec l'autre, c'est la date de la sanction respective des deux lois qu'on retiendra pour l'application du principe de la priorité de la loi la plus récente, et non pas la date d'entrée en vigueur (P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 5, p. 94). Il est par ailleurs possible de tenir compte d'une loi sanctionnée mais non en vigueur dans l'interprétation d'une autre loi (voir *supra*, p. 3, note 6). Soulignons enfin qu'il n'est pas nécessaire qu'une loi sanctionnée soit entrée en vigueur pour pouvoir la modifier ou l'abroger.

36. L.R.Q., chap. C-64.1.

la loi<sup>(37)</sup>. En fait, ce qui est soumis directement au peuple québécois n'est qu'un projet de loi ayant besoin de l'approbation du peuple pour devenir loi. Une fois l'approbation référendaire obtenue, le projet de loi peut être sanctionné par le lieutenant-gouverneur. Alors seulement obtenons-nous une loi appelée à entrer en vigueur. Non seulement l'article 17 bouscule-t-il les institutions juridiques reconnues, mais l'approche qu'il retient implique qu'advenant un refus du peuple, il faudrait en toute logique abroger la loi.

En France, où la sanction n'existe pas, la volonté du Parlement est constatée par la promulgation. Celle-ci prend la forme d'un décret du Président de la République<sup>(38)</sup>. Elle est

---

37. « 17. La présente loi est soumise à la consultation populaire.

Elle ne peut entrer en vigueur que si une majorité des voix exprimées par les électeurs lors d'un référendum tenu conformément à la Loi sur la consultation populaire s'est prononcée en faveur de la question suivante:

«Êtes-vous en faveur de la loi adoptée par l'Assemblée nationale déclarant la souveraineté du Québec? OUI ou NON»

38. Comme le prévoit l'article 1 du Décret n° 59-635 du 19 mai 1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République, la formule de promulgation est la suivante:

« L'Assemblée nationale et le sénat ont adopté,  
« Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

(Texte de la loi.)

« La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

« Fait à ....., le .....

« Par le Président de la République:

« Le Premier Ministre,

« Le Ministre de ..... »

Mentionnons que l'affirmation «La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat», qui apparaît systématiquement à la fin des lois, notamment dans (à suivre...)



définie par la Conseil d'État comme «l'acte par lequel le chef de l'État atteste l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer et de faire observer cette loi»<sup>(39)</sup>. Alors que la sanction est un acte de nature législative, la promulgation est dans son essence l'exercice d'un pouvoir exécutif<sup>(40)</sup>. On a soutenu que l'exigence de la promulgation résulte du principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif: c'est l'exécutif qui veille à faire exécuter la loi, c'est donc au chef de l'Exécutif qu'il revient d'en ordonner l'exécution<sup>(41)</sup>. Nous verrons, plus loin, que la force exécutoire vient en fait de la loi elle-même et non de la promulgation<sup>(42)</sup>, de sorte que la promulgation aurait pour seul effet d'attester officiellement l'existence de la loi.

Les lois québécoises ne font l'objet d'aucune promulgation comme telle. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que, dans la tradition anglaise, le peuple est censé être présent à toutes les étapes de la procédure d'adoption des lois, ce qui, du moins théoriquement, rendrait superflue l'attestation officielle de la naissance de la loi. Mais alors pourquoi l'article 2 de l'ancien

---

38(...suite)

le *Journal officiel de la République française*, fait partie de l'acte de promulgation et non de la loi. En dépit des apparences, cette reconnaissance formelle du caractère exécutoire de la loi est donc extérieure à la loi.

39. Arrêt *Commune de Montory*, (1974) 90 *Rev. du dr. publ.* 1522, 1524.

40. P.B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 33, p. 60.

41. Charles BEUDANT, *Cours de droit civil français*, 2<sup>e</sup> éd., t. I, Paris, Robert Beudant et Paul Lerebours-Pigeonnière, 1934, p. 133.

42. *Infra*, p. 19-20.

*Code civil du Bas-Canada*<sup>(43)</sup> prévoyait-il que les lois étaient réputées promulguées dès leur sanction<sup>(44)</sup>? L'article 2 ne visait évidemment pas à éliminer un acte juridique antérieur, qui aurait désormais été jugé peu utile, car la promulgation n'a jamais fait partie de notre droit<sup>(45)</sup>. Compte tenu de la polysémie du mot «promulgation», la fiction introduite par l'article 2 peut signifier deux choses: soit elle signifie que la sanction vaut publication (étymologiquement «promulgation», qui vient de «promulgare», veut dire rendre public), soit elle signifie que la sanction vaut promulgation dans le sens juridique du terme, c'est-à-dire qu'elle constitue une attestation officielle de l'existence de la loi, et en même temps, selon une certaine doctrine, un ordre d'exécution adressé aux organes chargés d'exécuter la loi. En l'absence de commentaires des codificateurs, la question n'est pas aisée à trancher. La doctrine québécoise contemporaine à l'édiction de l'article 2 précité opte sans hésitation en faveur du sens juridique<sup>(46)</sup>. En particulier, Mignault voit, dans cette

---

43. Depuis le moment de l'adoption du *Code civil du Bas-Canada*, en 1866, jusqu'à son abrogation récente, le premier alinéa de l'article 2 énonçait:

«Les actes de la législature sont réputés promulgués:

1. S'ils sont sanctionnés par le lieutenant-gouverneur, à compter de cette sanction;

2. S'ils sont réservés, à compter du moment où le lieutenant-gouverneur fait connaître, soit par proclamation, soit par discours ou message adressé au corps législatif, qu'ils ont reçu la sanction du gouverneur général en conseil.»

44. On retrouvait la même disposition à l'article 2 d'une loi québécoise de 1868: l'Acte concernant les statuts de cette province (31 Vict., chap. 6).

45. Contrairement, par exemple, au droit belge où il y a à la fois sanction et promulgation de la loi.

46. P.B. MIGNAULT, op. cit., note 33, p. 59 et s.; François LANGELIER, *Cours de droit civil*, t. I, Montréal, Wilson et Lafleur, 1905, p. 61.

distinction conceptuelle entre la sanction et la promulgation de la loi, un progrès de la science du droit<sup>(47)</sup>. Langelier, qui ne tranche pas entre les deux sens possibles du mot «promulgation», considère l'article 2 comme une «imitation maladroite du Code Napoléon», étrangère à notre droit<sup>(48)</sup>; l'article premier du Code Napoléon prévoyait alors: «Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi»<sup>(49)</sup>. L'article 2 du *Code civil du Bas-Canada* s'étant trouvé abrogé par le *Code civil du Québec*, on ne retrouve plus dans la législation québécoise cette intégration du concept de promulgation à celui de sanction<sup>(50)</sup>.

Est-ce à dire que la reconnaissance législative de la promulgation n'a jamais été, en droit québécois, qu'un accident de parcours? On peut penser que oui. Les codificateurs de 1866, alors naturellement tournés vers le droit privé français, ont emprunté par effet d'entraînement un concept de droit public français contenu au Code Napoléon. Mais forts conscients que la promulgation ne faisait pas jusqu'alors partie de notre droit, les codificateurs l'y ont habilement intégré par le biais d'une fiction juridique. Ils empruntaient ainsi théoriquement au modèle français, sans pour

---

47. P.B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 33, p. 59.

48. F. LANGEIER, *op. cit.*, note 46, p. 61.

49. La référence au Roi «appartient au style de l'édition de 1816; il faut lire: par le chef du pouvoir exécutif, par le Président de la république». (C. BEUDANT, *op. cit.*, note 41, p. 131).

50. L'article 2 de l'Acte concernant les statuts de cette province (précité, note 44), qui était substantiellement identique à l'article 2 du *Code civil du Bas-Canada* avait, quant à lui, depuis longtemps disparu de notre corpus législatif.

autant ajouter une étape additionnelle à la procédure législative existante. On peut penser qu'en se référant à la notion de promulgation, les codificateurs entendaient introduire indirectement, dans notre droit, la notion de force exécutoire de la loi, qui est la source du devoir de l'Administration et des tribunaux de mettre la loi à exécution et cela, dans certaines limites, avant même qu'elle n'entre en vigueur. En effet, d'après une certaine doctrine française – peut-être dominante – cette force découle de la promulgation. Pour Mignault également, la promulgation «c'est l'acte par lequel le chef de l'État imprime [à la loi] une force qu'elle n'a pas encore, la force exécutoire»<sup>(51)</sup>.

D'autres auteurs soutiennent au contraire que la force exécutoire de la loi découle directement de la volonté exprimée par le Parlement et non de l'intervention, par la voie de la promulgation, du chef de l'État<sup>(52)</sup>. Il serait dans cette hypothèse inutile de passer fictivement par l'idée de promulgation, comme le faisait l'article 2 du *Code civil du Bas-Canada*, pour reconnaître l'existence de cette notion de force exécutoire. Autrement dit, l'Administration a le devoir de veiller à l'application de la loi du seul fait de la loi elle-même, peu importe l'existence réelle ou fictive de la promulgation. L'acte de promulgation ne ferait, dans

- 
51. P.B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 33. Ce point de vue est confirmé par l'article 1 du *Code civil français*, qui prévoit que «les lois sont exécutoires dans tout le territoire français en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi» (lire: le président de la République).
52. Gaston JÈZE, «La promulgation des lois», (1918) *Rev. dr. publ.* 378, 379, à la note 2; R. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, note 15, p. 415.

cette perspective, que constater officiellement l'existence de la loi et réitérer la force exécutoire qui émane du Parlement, et non pas conférer à la loi son caractère exécutoire<sup>(53)</sup>. C'est le point de vue que nous épousons.

Dans notre système, tant la force exécutoire que la force obligatoire prennent leur source dans la loi elle-même. Comme la loi n'est parfaite qu'avec l'intervention de la sanction royale, cet acte est donc la condition ultime de l'existence des forces de la loi. Ayant ainsi vu d'où viennent la force exécutoire et la force obligatoire, nous pouvons maintenant faire l'examen de l'une et l'autre forces.

---

53. R. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, note 15, p. 421-426.

## I. LA FORCE EXÉCUTOIRE DE LA LOI

La force exécutoire, qui intervient souvent en même temps que la force obligatoire, se distingue néanmoins de cette dernière (A). La conséquence essentielle de cette distinction est la possibilité, pour les autorités publiques, de mettre partiellement en oeuvre la force exécutoire avant l'intervention de la force obligatoire (B).

### A. DISTINCTION ENTRE LA FORCE EXÉCUTOIRE ET LA FORCE OBLIGATOIRE DE LA LOI

Lorsqu'une loi entre en vigueur immédiatement le jour de sa sanction, il ne fait pas de doute qu'elle devient effective en même temps pour les citoyens et pour les autorités chargées de l'appliquer. Cela demeure-t-il vrai en cas de report de l'effet de la loi à une date ultérieure ou antérieure à la sanction? Autrement dit, à compter de quand les autorités chargées d'appliquer la loi peuvent-elles pourvoir à une telle application en cas de mise en vigueur différée ou en cas de rétroactivité?

Il faut, pour répondre à cette question, dégager les forces de la loi et distinguer nettement entre la force exécutoire et la force obligatoire, comme le faisait Mignault à la fin du siècle dernier<sup>(54)</sup>. La doctrine québécoise récente a malheu-

---

54. P.B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 33, p. 1.

reusement perdu de vue cette distinction essentielle, entraînant dans son sillon la jurisprudence<sup>(55)</sup>. L'ancien Code civil du Bas-Canada prenait lui-même «exécutoire» pour «obligatoire» lorsqu'il énonçait, au second alinéa de l'article 2, que les lois «ne deviennent exécutoires que le trentième jour après celui de leur sanction», alors qu'il avait plutôt en vue l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire le commencement de la mise en mouvement de la force obligatoire de la loi, ou son opposabilité aux citoyens<sup>(56)</sup>. Cette confusion peut s'expliquer par le fait qu'en pratique, la sanction et l'entrée en vigueur sont souvent concomitantes: comme, dans ce cas, la force exécutoire et la force obligatoire débutent en même temps, on a ainsi pu croire en une équivalence conceptuelle entre les deux forces. Le phénomène peut sans doute s'expliquer aussi par l'incertitude inhérente à la

---

55. On retrouve ainsi, dans le traité du professeur P.-A. Côté (op. cit., note 5, p. 98), l'affirmation que la loi «a force exécutoire depuis le moment de son entrée en vigueur». Cette idée est reprise dans un jugement récent de la Cour d'appel: *Québec (Procureur général) c. David*, [1995] R.R.A. 287, 291.

56. L'article 1<sup>er</sup> du Code civil français oppose de son côté les expressions «lois exécutoires» et «lois exécutées», la première dans un sens virtuel, la seconde dans un sens actuel, ce qui rejoint l'opposition force exécutoire/force obligatoire:

«Art. 1<sup>er</sup>. Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi [le Président de la République].

Elles seront exécutées dans chaque partie du Royaume [de la République], du moment où la promulgation en pourra être connue.

La promulgation faite par le Roi [le Président de la République] sera réputée connue dans le département de la résidence royale [dans le département où siège le Gouvernement], un jour après celui de la promulgation; et dans chacun des autres départements, après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois 10 myriamètres (environ 20 lieues anciennes) entre la ville où la promulgation en aura été faite, et le chef-lieu de chaque département.»

«texture ouverte» du langage naturel, qui rend difficile la délimitation exacte d'expressions telles «loi exécutoire» et «loi obligatoire». C'est parce qu'ils prennent l'un pour l'autre que les juristes québécois persistent entre autres à croire en l'inefficacité absolue de la loi tant qu'elle n'est pas entrée en vigueur; toute application de la loi, par l'Administration, avant son entrée en vigueur est en conséquence vue comme nécessairement rétroactive. Or, lorsque l'entrée en vigueur de la loi est reportée à une date ultérieure à sa sanction, l'Administration est habilitée à mettre immédiatement la loi à exécution, car c'est sur la force exécutoire que cette opération repose et non sur l'entrée en vigueur, qui a pour unique objet de rendre la loi opposable aux citoyens. Comme l'a écrit Marcel Waline:

«L'erreur est de confondre caractère exécutoire et opposabilité aux citoyens. L'effet de cette dernière est seulement de permettre d'exiger le concours (actif ou passif) des citoyens à l'application de la loi. Mais il y a longtemps que l'on s'est avisé que bien des lois pouvaient s'appliquer, ou au moins commencer à s'appliquer, recevoir un commencement d'exécution, sans qu'il soit besoin du concours des citoyens, et sans qu'il soit nécessaire pour cela que la loi leur soit opposable, dans toute la mesure où ce commencement d'exécution n'exige que le concours des seuls agents publics, et ne porte d'autre part aucune atteinte à un droit, ni à une liberté d'un citoyen<sup>(57)</sup>.»

---

57. Introduction de Marcel WALINE, dans *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*, op. cit., note 3, p. 4. Dans le même sens, J.-P. Calon, dans le commentaire qu'il fait de l'arrêt *Ministère de la Production industrielle c. Société française d'entreprise et travaux publics* (Cons. d'État, 16 avril 1948, S. 1948. Jur. 54, 55), affirme qu'en cas de publication différée (qui correspond en (à suivre...))



Si la force exécutoire est mise en mouvement dès la sanction de la loi, il s'agit bien sûr d'une mise à exécution limitée, puisqu'une loi qui n'est pas en vigueur n'est pas encore opposable aux sujets de droit, et ne saurait donc atteindre leurs droits et leurs obligations<sup>(58)</sup>. Il en résulte une mise en mouvement partielle de la force exécutoire dès que la loi est achevée, et une mise en mouvement complète de cette dernière force dès que la loi devient obligatoire.

La force exécutoire prend sa source dans la loi elle-même. Cela tient de ce que l'élaboration d'une loi n'est pas un simple exercice de style. Toute loi a en effet vocation à s'appliquer, puisqu'elle renferme, par essence, un commandement d'observer ses prescriptions<sup>(59)</sup>. On parle de cette volonté du

---

57(...suite)

France à une mise en vigueur différée), «la loi ou le décret non publié n'en sont pas moins exécutoires. L'Administration peut donc prendre dès ce moment les mesures d'application qui deviendront opposables aux administrés dès la publication».

58. L'ineffectivité de la loi avant son entrée en vigueur est illustrée entre autres par l'article 8 de la Loi d'interprétation (L.R.Q., chap. I-16), qui énonce que «Lorsque quelques-unes des dispositions d'une loi sont abrogées et que d'autres leur sont substituées, les dispositions abrogées demeurent en vigueur jusqu'à ce que les dispositions substituées viennent en vigueur, suivant la loi d'abrogation.» Cette directive d'interprétation n'est qu'un corollaire du principe de l'inopposabilité de la loi aux citoyens avant son entrée en vigueur. En France, à défaut de loi d'interprétation, on est parvenu au même résultat par simple voie jurisprudentielle: arrêt Lanquetot, Cons. d'État, 16 avril 1943, S. 1943, Jur. 41.

59. On retrouve cette idée sous la plume des trois juges majoritaires de la Chambre des Lords, dans l'arrêt *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union*, [1995] 2 All E.R. 244. En particulier, Lord Browne-Wilkinson écrit (p. 252), à propos du pouvoir du gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur d'une loi:

«It does not follow that, because the Secretary of State is not under any duty to bring the section into effect, he has an absolute and unfettered discretion whether or not to do so. So  
(à suivre...)

Parlement comme de la décision d'imprimer au texte «force de loi»<sup>(60)</sup> ou «force impérative»<sup>(61)</sup>. C'est cette dernière expression que nous retiendrons pour désigner l'ordre général d'obéissance qu'adresse la loi indifféremment aux citoyens, à l'Administration et aux tribunaux<sup>(62)</sup>. Plus précisément, la force impérative se subdivise en deux autres: la force exécutoire et la force obligatoire. La première consiste en une ordre donné par le Parlement aux composantes subalternes de l'État, à savoir l'Exécutif et les tribunaux, de veiller à la mise à exécution de la loi<sup>(63)</sup>. La seconde, qui est mise en mouvement par l'entrée en

---

59(...suite)

to hold would lead to the conclusion that both Houses of Parliament had passed the Bill through all its stages and the Act received the royal assent merely to confer an enabling power on the executive to decide at will whether or not to make the parliamentary provisions a part of the law. Such a conclusion, drawn from a section to which the sidenote is «Commencement», is not only constitutionally dangerous but flies in the face of common sense.»

60. Renvoi concernant la proclamation de l'article 16 de la Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal, [1970] R.C.S. 777, 801; le juge Laskin, y citant Rottschaefer, écrit: «La promulgation [lire: l'édiction] d'une loi implique à la fois la définition du contenu de la loi et la décision d'y donner force de loi.»
61. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, note 15, p. 391-393.
62. On rejoint l'idée de la force impérative de la loi dans le passage suivant de Henri Solus et Roger Perrot (*Droit judiciaire privé*, t. I, Paris, Sirey, 1961, p. 24), à propos du domaine particulier de la procédure civile: «Le caractère impératif du droit judiciaire privé se rattache étroitement à son caractère réglementaire et formaliste: si l'on veut, en effet, que soit atteint le but supérieur de sécurité et de bon ordre social qui a inspiré son élaboration, il faut que ses prescriptions soient rigoureusement obéies et s'imposent impérativement à l'observation des juges et des plaideurs.»
63. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la formule de promulgation des lois françaises laissait bien apparaître à qui s'adresse la force exécutoire:  
Mandons ou ordonnons à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités que les présentes ils fassent transcrire sur leurs registres, lire, publier, et afficher dans leurs ressorts et départements respectifs, et exécuter comme loi du royaume. En foi de quoi nous avons signé et fait contresigner les présentes, auxquelles nous avons fait apposer le sceau de l'État.

Ce qui a amené Charles Beudant (*op. cit.*, note 41, p. 133) à définir la promulgation comme «un acte solennel, par lequel le Roi attestait l'existence (à suivre...)»

vigueur, est l'ordre d'obéissance adressé aux simples citoyens. C'est l'effet combiné de ces deux forces qui permet une application complète de la loi, au besoin par le recours à la force publique. Les ordres ci-dessus demeurent dans tous les cas implicites, ce qui a pu contribuer à les occulter.

Le style législatif est loin de toujours bien révéler le caractère impératif de la loi; particulièrement lorsque l'énoncé vise les autorités chargées d'appliquer la loi. Ainsi en va-t-il de la disposition qui prévoit que la loi entrera en vigueur à la date fixée par le gouvernement. Formellement, une telle disposition n'attribue ni pouvoir ni devoir au gouvernement. Elle est neutre. Le caractère impératif de la loi se trouve encore davantage camouflé derrière l'habilitation réglementaire type, qui commence par les mots: «Le gouvernement peut, par règlement, ...», visant même par là les règlements indispensables à l'application de la loi. Pourtant, au fond, l'Administration a le devoir de prendre ces derniers règlements. C'est par déférence pour le gouvernement que le Parlement présente comme une faculté l'édiction des règlements. À cet égard, le langage législatif, loin d'offrir un grand secours, constitue en fait un piège. Comme l'a fait ressortir le juge LeBel, dans l'affaire *Thibodeau-Labbé c. La Régie des permis d'alcool du*

---

63(...suite)

tence de la loi, ordonnait aux tribunaux et aux corps administratifs de la publier et de l'exécuter». Dans cette définition, comme dans celle proposée récemment par le conseil d'État (Arrêt *Commune de Montory*, précité, note 39), seules les autorités publiques sont visées. Les citoyens ne sont pas mentionnés parce que la force exécutoire ne leur est pas directement adressée.

Québec<sup>(64)</sup>, l'utilisation du verbe «pouvoir» dans le cadre d'une habilitation réglementaire peut fort bien cacher un pouvoir lié et donc une obligation d'édicter le règlement. Il convient dans tous les cas, selon le juge LeBel, d'analyser le rôle de l'habilitation réglementaire et cela dans le cadre de l'ensemble de la loi.

Le fondement du devoir gouvernemental d'assurer l'exécution de la loi doit donc être recherché sur un plan autre que le plan littéral. La solution réside dans l'étude de la hiérarchie des fonctions étatiques et dans l'étude des forces implicites de la loi. Sur le premier point, Jean-Marie Auby soutient que la division de la fonction normative, que se partagent le Parlement et l'Exécutif, «n'a de sens, lorsqu'un équilibre est assuré entre les autorités, que si la fonction d'exécution présente un caractère obligatoire. Sans cette règle, la fonction délibérante [le Parlement] serait en quelque sorte annihilée par l'opposition de l'autorité exécutive qui disposerait d'un pouvoir absolu d'empêcher: le pouvoir délibérant se confondrait en fait avec un organe consultatif.<sup>(65)</sup>» Transformer ainsi le Parlement en simple organe consultatif et, parallèlement, transformer un organe subalterne comme le gouvernement en organe souverain, serait inconstitutionnel. Nous en déduisons, à l'instar de M. Auby, que la force exécutoire doit s'analyser comme une obligation d'exécution et non comme une simple faculté d'exécution. La vocation même de la

---

64. [1991] R.J.Q. 731.

65. «L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois» (1953) 27 *La semaine juridique* 1080.

loi milite d'ailleurs dans ce sens: la loi est destinée à créer des droits et des obligations pour les justiciables, et elle doit en conséquence être mise en application.

On peut à partir de là ériger, comme principe de base, que la loi oblige l'Administration comme les citoyens. Cependant, les devoirs découlant de la loi ne s'imposent pas exactement de la même manière à l'un et à l'autre, en particulier sur le plan de son application temporelle.

En somme, la force exécutoire peut exister sans que la loi ait force obligatoire. On a tendance, en particulier au Canada, à confondre ces deux forces et à dire que la loi est exécutoire dès son entrée en vigueur. Nous soutenons plutôt que la loi est exécutoire dès sa sanction, et qu'elle devient obligatoire au moment de son entrée en vigueur (ou prise d'effet). Si les deux forces coïncident parfois dans le temps, ce n'est pas toujours le cas, d'où la nécessité de les distinguer conceptuellement. C'est dans le contexte de la mise en vigueur différée de la loi qu'apparaît le plus nettement l'utilité de la distinction. Il convient ici de rappeler que seul le citoyen est le destinataire véritable de la loi, l'Administration n'étant qu'une autorité intermédiaire entre lui et le Parlement. C'est pourquoi, par exemple, il faut lire la formule d'entrée en vigueur comme ne visant que les citoyens. Et donc, lorsque l'entrée en vigueur de la

loi est différée, l'Administration n'est pas visée par ce report. Elle doit appliquer la loi immédiatement, dès la sanction du souverain, sous réserve que ses actions n'affectent pas actuellement les droits et les obligations des sujets de droit. Car la loi ne saurait être opposable aux citoyens avant son entrée en vigueur. C'est essentiellement en cela qu'il convient de distinguer entre la force obligatoire et la force exécutoire.

## **B. MISE À EXÉCUTION IMMÉDIATE DE LA LOI**

L'article 55 de la *Loi d'interprétation québécoise*<sup>(66)</sup> permet à l'Administration de prendre certaines mesures d'application de la loi avant même qu'elle n'entre en vigueur, en l'occurrence édicter et publier les règlements et procéder à la nomination des agents chargés d'appliquer la loi. Cet article est une codification partielle du principe de la mise en oeuvre de la force exécutoire avant l'entrée en vigueur de la loi. D'autres mesures d'exécution que celles prévues à l'article 55 peuvent donc être prises par les autorités publiques avant l'entrée en vigueur.

### **1. Exposé du principe**

Dans les pays anglo-saxons, comme dans les pays de la famille romano-germanique, on tend à reconnaître, souvent sans la nommer, la théorie de la force exécutoire de la loi avant son entrée en vigueur. Dans les premiers, c'est la loi qui prévoit les

---

66. L.R.Q., chap. I-16.

conditions de mise en oeuvre de cette théorie; dans les second, c'est exclusivement la jurisprudence qui détermine ces conditions.

En Angleterre on persiste à croire, dans la foulée positiviste, que l'Administration ne peut d'aucune façon agir sous l'autorité d'une loi avant l'entrée en vigueur de celle-ci, à moins d'une habilitation législative expresse<sup>(67)</sup>. Au Canada, sous l'influence anglaise, on croit également en la nécessité d'une loi positive à cet effet. On ne semble pas, dans la tradition de common law, soupçonner l'existence du principe général du droit, découvert depuis longtemps sur le continent européen, qui autorise l'Administration à prendre les mesures d'application des lois à compter de leur date. Aussi l'usage est-il de prévoir expressément les mesures d'application qui peuvent être prises entre la sanction de la loi et son entrée en vigueur, comme dans l'article 13 de la loi d'interprétation anglaise:

«Where an Act which (or any provision of which) does not come into force immediately on its passing confers power to make subordinate legislation, or to make appointments, give notices, prescribe forms or do any other thing for the purposes of the Act, then, unless the contrary intention appears, the power may be exercised, and any instrument made thereunder may be made so as to come into force, at any time after the passing of the Act so far as may be necessary or expedient for the purpose-

(a) of bringing the Act or any provision of

---

67. William Feilden CRAIES, *On Statute Law*, 7<sup>e</sup> éd., par S.G.G. Edgar, Londres, Sweet and Maxwell, 1971, p. 295; *Halsbury's Laws of England*, vol. 44, 4<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1983, à la page 568, para. 919, note 1.

the Act into force; or

- (b) of giving full effect to the Act or any such provision at or after the time when it comes into force.»<sup>(68)</sup>

Les lois d'interprétation australienne<sup>(69)</sup> et néo-zélandaise<sup>(70)</sup> reprennent en substance les dispositions anglaises. Au Canada, on retrouve des dispositions au même effet tant au fédéral<sup>(71)</sup> que dans les autres provinces<sup>(72)</sup>. Dans la législation des États américains, cette question fait l'objet de

- 
68. *Interpretation Act 1978*. Suivant une démarche courante en Angleterre, les tribunaux n'ont guère cherché à dégager nettement le principe non écrit sur lequel s'appuie l'article 13 de cette loi. Ils ont néanmoins réservé une interprétation large à cet article, considérant que les pouvoirs de l'Administration n'étaient pas limités aux seuls actes sans lesquels la loi serait dans l'impossibilité absolue d'entrer en vigueur, mais devaient s'étendre à tout acte susceptible de conditionner la pleine effectivité de la loi dès la date prévue pour son entrée en vigueur. Ainsi, dans l'arrêt *Usher c. Barlow* [1952] 1 All E.R. 205 (C.A.), la question était de savoir si le pouvoir de limiter par règlement le champ d'application de la loi pouvait être exercé avant l'entrée en vigueur de cette dernière, étant donné qu'un tel règlement n'assurait pas vraiment l'entrée en vigueur de la loi mais ne faisait que soustraire à son champ d'application. Le tribunal conclut à la validité du règlement qui avait été pris avant l'entrée en vigueur de la loi.
69. *Acts Interpretation Act 1901*, art. 4.
70. *The Acts Interpretation Act 1924*, art. 12.

La Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Zélande (*A new Interpretation Act: To Avoid «Prolixity and Tautology»*, NZLC R17, p. 10) recommande le maintien de cette disposition, retenant toutefois, dans son article 5 de la loi proposée, un libellé plus abstrait que la disposition actuelle:

«A power conferred by an enactment may be exercised before the enactment comes into force, with effect from any time on or after it comes into force to the extent necessary or expedient to bring the enactment into operation.»

71. L'article 7 de la *Loi d'interprétation* (L.R.C. 1985, chap. I-23) énonce:
- «Le pouvoir d'agir, notamment de prendre un règlement, peut s'exercer avant l'entrée en vigueur du texte habilitant; dans l'intervalle, il n'est toutefois opérant que dans la mesure nécessaire pour permettre au texte de produire ses effets dès l'entrée en vigueur.»
72. Par exemple l'article 5 de la *Loi d'interprétation* du Nouveau Brunswick (L.R.N.-B. 1973, chap. I-13).



dispositions particulières insérées dans chaque loi<sup>(73)</sup>, comme cela se faisait dans les lois anglaises antérieures à la *Loi d'interprétation* de 1889<sup>(74)</sup>. Les dispositions étrangères sur la question visent, de façon générale, toute espèce d'acte permettant d'assurer une pleine effectivité de la loi dès son entrée en vigueur.

Au Québec la question est réglée par l'article 55 (alinéas 2 et 3) de la *Loi d'interprétation*<sup>(75)</sup>, qui se contente de mentionner les deux actes les plus couramment posés en pratique entre la sanction de la loi et son entrée en vigueur. Il s'agit des nominations et des règlements prévus par la loi, étant entendu que ceux-ci ne pourront prendre effet qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi:

«Lorsqu'une loi ou quelque disposition d'une loi entre en vigueur à une date postérieure à

---

73. Dans les lois de l'État de New-York (*McKinney's 1989 Session Laws of New York*) on retrouve, par exemple, les dispositions suivantes:

- «This act shall take effect on the first day of November next succeeding the date on which it shall have become a law and the chief administrator of the courts shall promulgate all necessary rules and regulations to carry out the provisions of this act before such effective date.»

(An Act to amend the domestic relations law..., chap. 700, art. 7)

- «This act shall take effect 60 days after it shall have become a law, provided however, that effective immediately, all actions and procedures with respect to the proposed adoption, amendment, suspension or repeal of any rule or regulation and any other action necessary to the timely implementation of this act are directed and authorized.»

(An Act to amend chapter 474 of the laws of 1985..., chap. 704, art. 5).

74. *Halsbury's Laws of England*, op. cit., note 65.

75. *L.R.Q.*, chap. I-16.

sa sanction, les *nominations* à un emploi ou à une fonction qui en découle peuvent valablement être faites dans les trente jours qui précèdent la date de cette entrée en vigueur, pour prendre effet à cette date, et les *règlements* qui y sont prévus peuvent valablement être faits et publiés avant cette date.

Toutefois, s'il s'agit d'une loi ou de quelque disposition d'une loi entrant en vigueur par suite d'une proclamation, ces nominations ne peuvent se faire qu'à compter de la date de cette proclamation.»

Alors que les directives d'interprétation anglo-saxonnes que nous avons relevées sur la question énumèrent d'habitude une large série de pouvoirs d'action — énumération comme on en rencontre fréquemment en *common law* — suivie de l'énoncé de la finalité de ces pouvoirs, le législateur québécois a cru suffisant de mentionner deux pouvoirs seulement, sans référence aucune au principe qui les sous-tend, retenant une approche à la fois concrète et incomplète<sup>(76)</sup>. Le caractère inachevé de cette loi ne manque pas d'étonner. Est-ce à dire que l'Administration québécoise n'aurait, parmi les pouvoirs propres à assurer l'effectivité de la loi, aucun autre pouvoir que celui de faire les nominations et celui de prendre et publier les règlements?

C'est la conclusion à laquelle conduirait une interpréta-

---

76. De façon générale, la *Loi d'interprétation* québécoise n'est pas aussi complète que les lois d'interprétations étrangères. Ainsi a-t-elle laissé à la jurisprudence et à la doctrine la question de savoir si les renvois sont en principe évolutifs ou statiques. Par ailleurs, jusqu'en 1986, elle ne prévoyait aucunement le maintien en vigueur des règlements anciens en cas de remplacement de la loi habilitante, alors qu'il s'agit d'un élément central de la question du remplacement des lois, que l'article 13 aborde en détail.

tion a contrario, selon laquelle l'omission de certains éléments implique leur exclusion: c'est ce qu'établit la maxime «expressio unius est exclusio alterius» et, son équivalent continental, «qui de uno dicit, de altro negat»<sup>(77)</sup>. Mais une telle interprétation n'est jamais la seule possible. D'abord, lorsque le texte législatif concerné va dans le sens d'un principe général du droit, le recours à l'interprétation a contrario est exclu<sup>(78)</sup>; nous verrons plus loin que c'est le cas en l'occurrence. Par ailleurs, lorsque le texte interprété est lui-même une directive d'interprétation, le degré de fiabilité d'une interprétation a contrario est presque nul. En effet, les directives d'interprétation n'ont aucun caractère contraignant, mais visent simplement à orienter l'interprète vers une solution vraisemblable et à justifier cette solution<sup>(79)</sup>. Outre leur caractère relatif, les lois d'interprétation sont incomplètes par nature. Cela implique que les directives qu'elles contiennent ne sont guère susceptibles d'interprétation a contrario<sup>(80)</sup>. Si toute loi est par nature incomplète et imparfaite, cela est encore plus vrai pour une loi d'interprétation, et d'autant plus lorsque celle-ci présente toutes les caractéristiques d'un «patchwork» passablement vétuste. Notre loi d'interprétation demande donc à être complétée

---

77. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 5, p. 316; François OST et Michel VAN de KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 54.

78. P.-A. Côté, *op. cit.*, note 5, p. 318-319.

79. F. OST et M. VAN de KERCHOVE, *op. cit.*, note 77, p. 11.

80. Voir par exemple le raisonnement de la Cour suprême, dans l'arrêt *Ville de Montréal c. ILGWU Center Inc.*, [1974] R.C.S. 59, où n'a pas été vu comme significatif le silence de l'article 13 de la *Loi d'interprétation* quant au sort réservé aux règlements anciens en cas de remplacement de la loi habilitante (l'article 13 a subséquemment été modifié pour prévoir le maintien en vigueur des règlements anciens).

et vivifiée, ne serait-ce que par un simple recours au bon sens. L'obligation de compléter l'oeuvre législative est d'ailleurs confirmée par l'article 41.2 de la *Loi d'interprétation*, qui prévoit que «le juge ne peut refuser de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi». Dès lors, «la question n'est pas de savoir s'il est permis d'ajouter à la loi puisqu'il est impossible de faire autrement – au texte imposé, les uns ajoutent plus, les autres ajoutent moins –, mais bien déterminer la mesure et la nature de ces ajouts»<sup>(81)</sup>.

Dans la mesure où l'application a contrario de l'article 55 de la *Loi d'interprétation* paraît devoir être écartée, l'argument analogique s'impose. François Gény présente comme suit le processus du raisonnement par analogie: il s'agit de partir d'un texte législatif ou d'un ensemble de textes et d'en dégager le principe supérieur, que le législateur n'a pas lui-même dégagé; une fois le principe découvert, on redescend vers de nouvelles applications du principe<sup>(82)</sup>. On se livre, en somme, à une double opération logique: d'abord une opération d'induction, suivie d'une opération de déduction<sup>(83)</sup>.

---

81. F. OST et M. VAN de KERCHOVE, *op. cit.*, note 77, p. 121.

82. *Méthode d'interprétation et sources en droit positif*, 2<sup>e</sup> éd., t. I, Paris, L.G.D.J., 1954, n<sup>os</sup> 20 et s.

83. L'analogie s'inscrit dans le cadre de la méthode interprétative dite «systémique», qui invite à prendre en considération non seulement la disposition législative concernée, mais l'ensemble de la législation et éventuellement tout le droit. Cette méthode est d'ailleurs tournée non pas vers l'intention qu'avait le législateur au moment de l'édiction du texte incriminé, mais plutôt vers la volonté du législateur actuel, laquelle se manifeste notamment dans ses habitudes récentes d'expression. Le juge se voit reconnaître un pouvoir largement créateur, idée qui s'inscrit bien dans une approche moderne de l'interprétation. Il s'agit donc d'un modèle particulièrement riche et fertile.

Aussi, partant de cette embryonnaire directive d'interprétation qu'est l'article 55 de la *Loi d'interprétation québécoise*, il s'agira de la compléter en dégageant préalablement le principe non explicitement formulé par le législateur; le but intermédiaire est de faire apparaître l'esprit de la directive. À cette fin, on aura recours à tout texte législatif propre à nous aider à découvrir l'idée générale recherchée. Pensons entre autres à l'article 8 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*<sup>(84)</sup>, qui prévoit la possibilité de prendre, avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, certaines mesures préalables à l'exercice d'un droit ou d'un pouvoir conféré par cette dernière, par exemple l'obtention d'une autorisation administrative<sup>(85)</sup>. Il y a lieu, en outre, de prendre en considération les dispositions de lois particulières telles l'article 79 de la *Loi sur la voirie et modifiant diverses dispositions législatives*<sup>(86)</sup>, qui autorise l'édiction des décrets d'application de la loi avant son entrée en vigueur. On tiendra compte, également, des dispositions des lois d'interprétation étrangères auxquelles nous avons référé

---

84. L.Q. 1992, chap. 57.

85. Dans les *Commentaires du ministre de la Justice sur le Code civil du Québec* (t. III, Québec, Publications du Québec, 1993, p. 13), on donne entre autres l'exemple suivant comme cas d'application possibles de l'article 8:

«L'article devrait permettre, par exemple, l'obtention préalable, par des ministres du culte idoines, de l'autorisation du ministre de la Justice que requiert l'article 366 du nouveau code, de façon à ce qu'ils puissent célébrer des mariages dès l'entrée en vigueur de la loi nouvelle (transition nécessaire).»

86. L.Q. 1992, chap. 54.

plus haut, vu l'universalité de la réalité juridique en cause<sup>(87)</sup>.

Nous pouvons, à partir des dispositions législatives ci-dessus, formuler le principe suivant: la loi produit ses effets juridiques, dans ses rapports avec les autorités publiques chargées de l'appliquer, avant même qu'elle n'entre en vigueur. Ce principe est d'ailleurs un principe général du droit, clairement reconnu sur le continent européen<sup>(88)</sup>. Les principes généraux du droit se fondent sur un large consensus, celui de l'humanité civilisée, et, en conséquence, ils transcendent les limites territoriales de chaque pays<sup>(89)</sup>. Aussi, en France, où il n'existe pas de disposition législative autorisant l'Administration à utiliser, avant l'entrée en vigueur de la loi habilitante, les pouvoirs qui lui sont conférés législativement, cette possibilité est tout de même reconnue sur une simple base jurisprudentielle<sup>(90)</sup>. Fondamentalement, nous l'avons vu précédemment<sup>(91)</sup>, ces pouvoirs d'action immédiate de l'Administration se rattachent à la force

---

87. C'est ce que nous avons fait avec les directives d'interprétation étrangères rendant évolutifs les renvois d'un texte à l'autre, en l'absence de semblable directive dans la loi d'interprétation québécoise: voir Richard TREMBLAY, «Le renvoi», dans *Légistique: Bulletin de rédaction législative et réglementaire*, Montréal, SOQUIJ, 1986, p. 17-18.

88. Les principes généraux du droit se distinguent de la règle de droit en ce qu'ils ne sont pas écrits. Ils s'imposent néanmoins comme la loi parce qu'ils complètent sur des points essentiels le cadre juridique d'un pays (Marceau LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DEVOLVÉ, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1990, p. 454).

89. Chaim PERELMAN, *Droit, morale et philosophie*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1976, p. 69.

90. COMMISSION DE RÉFORME DU CODE CIVIL, *Travaux de la Commission de réforme du Code civil: année 1948-1949*, Paris, Recueil Sirey, 1950, p. 160. Voir le commentaire de M. Dominique Latournerie.

91. *Supra*, p. 23 et s.

exécutoire de la loi.

La force exécutoire se traduit donc, avant l'intervention effective de la force obligatoire, par l'obligation, pour l'Administration, de mettre en place la structure normative et la structure administrative propres à assurer la pleine effectivité de la loi dès la date prévue pour son entrée en vigueur, notamment prendre les règlements et les décrets d'application. C'est là le principe que nous cherchions à découvrir par la voie du raisonnement par analogie amorcé plus tôt.

## **2. Mesures concrètes d'exécution**

Ayant mis à jour le principe de la force exécutoire de la loi, ayant en outre dégagé un corollaire essentiel de cette force, soit le devoir de l'Administration de mettre la loi à exécution durant la période entre son édicition et son entrée en vigueur, nous pouvons maintenant montrer comment, concrètement, une telle force peut être mise en oeuvre pendant cet intervalle. Nous poursuivons ainsi notre raisonnement par analogie, qui consiste à remonter jusqu'au principe fondateur à partir d'un certain nombre de dispositions législatives générales ou particulières, pour redescendre ensuite vers diverses applications concrètes de ce même principe, y compris vers des applications nouvelles qui ne nous avaient pas été révélées par ces mêmes dispositions, ce qui est le but même du raisonnement par analogie.

Nous examinerons les principales mesures concrètes d'exécution de la loi qui peuvent, indépendamment de toute habilitation législative expresse, être prises avant l'intervention de la force obligatoire. Il s'agit de la mise à exécution des dispositions réglant l'application de la loi dans le temps, de l'édiction des règlements d'application de la loi, et de la prise de certaines décisions individuelles et autres mesures administratives.

a) Exécution des dispositions réglant l'application de la loi dans le temps

Lorsqu'une date précise d'entrée en vigueur est prévue dans la loi, nul ne conteste que celle-ci doit entrer en vigueur le jour prévu: en raison du caractère impératif de la loi, toutes les prescriptions de la loi, y compris la formule d'entrée en vigueur, doivent produire leur effet. Mais lorsque, devant l'impossibilité de déterminer immédiatement une date d'entrée en vigueur, le Parlement délègue cette tâche au gouvernement, deux questions se posent alors. Premièrement, cette disposition délégatrice doit-elle, elle-même, faire l'objet d'une mise en vigueur? Deuxièmement, le gouvernement peut-il, dans ce cadre, reporter indéfiniment l'entrée en vigueur de la loi ou même choisir de ne jamais mettre la loi en vigueur?

Abordons d'abord la seconde question, dont la Chambre des



lords a été récemment saisie dans l'affaire *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union*<sup>(92)</sup>. Alors que la loi confiait au gouvernement la mission d'en fixer la date d'entrée en vigueur<sup>(93)</sup>, ce dernier avait, après qu'il se soit écoulé plusieurs années depuis l'adoption de la loi, publiquement annoncé sa décision de ne pas la mettre en vigueur. Le tribunal conclut que le gouvernement ne pouvait ainsi renoncer à exercer son «pouvoir», étant à tout le moins obligé d'évaluer régulièrement l'opportunité de l'exercer<sup>(94)</sup>. La décision du gouvernement a en conséquence été jugée illégale. Mais le pouvoir des tribunaux de contrôler l'activité de l'Administration dans la mise en vigueur de la loi se limite-t-il à censurer des abus extrêmes comme celui-ci? Cette décision de la Chambre des lords pourrait laisser croire que oui. En effet, bien que la majorité des membres de la chambre ait reconnu le caractère exécutoire de la loi, et partant une discrétion limitée dans l'exercice du pouvoir de reporter à plus tard l'entrée en vigueur de la loi, ils ont en même temps reconnu une large marge de manoeuvre au gouvernement dans l'appréciation des motifs de report. Il leur a paru préférable de laisser autant que possible au Parlement, plutôt qu'aux tribunaux, le soin de contrôler l'exercice d'un tel pouvoir. Certains d'entre eux ont mentionné le risque d'intrusion dans le

---

92. Arrêt précité, note 59.

93. L'article de la loi était ainsi rédigé: « (...) this Act shall come into force on such day as the Secretary of State may by order made by statutory instrument appoint (...) ».

94. Comme l'écrit Lord Browne-Wilkinson (arrêt précité, note 59, p. 253), «the Secretary of State comes under a clear duty to keep under consideration from time to time the question whether or not to bring the section (...) into force.»

processus législatif, à tort, nous semble-t-il, car à l'étape de la mise en vigueur par décret, le processus d'élaboration de la norme par le Parlement est terminé — puisque c'est la sanction qui crée définitivement la loi — et on ne saurait alors parler d'intrusion dans ce processus. Nous croyons, à l'instar de Lord Berwick, que le «pouvoir» de fixer vigueur est soumis, comme l'exercice de tout autre pouvoir administratif, au contrôle des tribunaux:

«The duty of the court to review executive action does not depend on some power granted by Parliament in a particular case. It is part of the court's ordinary function in the day-to-day administration of justice. If a minister's action is challenged by an applicant with sufficient locus standi, then it is the court's duty to determine whether the minister has acted lawfully, that is to say, whether he has acted within the powers conferred on him by Parliament. If the minister has exceeded or abused his power, then it is the ordinary function of the Divisional Court to grant appropriate discretionary relief. In granting such relief the court is not acting in opposition to the legislature, or treading on Parliamentary toes. On the contrary: it is ensuring that the powers conferred by Parliament are exercised within the limits and for the purposes which Parliament intended. I am unable to see the difference in this connection between a power to bring legislation into force and any other power<sup>(95)</sup>.

Aussi les retards indus, de la part du gouvernement, dans la mise en vigueur des lois nous paraissent — tout autant que les refus nets de prendre le décret d'entrée en vigueur — juridiquement

---

95. *Ibid.*, p. 272.

mal fondés<sup>(96)</sup>, et pourraient donc donner ouverture à un *mandamus*<sup>(97)</sup>. On a soutenu la position inverse en droit canadien, étant donné l'accueil libéral réservé par nos tribunaux aux habilitations législatives faites en des termes larges<sup>(98)</sup>. Au contraire, nous ne voyons pas ce qui pourrait s'opposer à la délivrance d'un *mandamus* pour forcer le gouvernement à prendre un décret d'entrée en vigueur une fois les délais raisonnables écoulés, compte tenu, d'une part, que tout pouvoir administratif est soumis au critère de la raisonnable et, d'autre part, que la tâche du gouvernement de faire entrer la loi en vigueur se rattache à la force exécutoire, qui se définit comme un ordre d'exécution. Le gouvernement, lorsqu'il néglige de prendre le décret d'entrée en vigueur que le Parlement lui a ordonné de prendre, se trouve à transformer un devoir légal en simple faculté. Et l'immunité dont il jouit normalement en ce qui a trait aux recours extraordinaires, consacrée par les articles 94.2 et 100 du Code de procédure civile, ne joue plus en cas d'excès de pouvoirs<sup>(99)</sup>.

Soulignons qu'une jurisprudence convergente canadienne, anglaise et française admet le recours aux tribunaux pour forcer une autorité réglementaire à prendre les textes indispensables à

- 
- 96. Comp. George ENGLE, dans *British and French statutory drafting* (The proceedings of the Franco-British Conference of 7 and 8 April 1986), London, William Dale (éd.), p. 22.
  - 97. Francis BENNION, *Statutory Interpretation*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths 1992, p. 185-186.
  - 98. Ruth SULLIVAN, *Driedger on Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto et Vancouver, Butterworths, 1994, p. 439-490.
  - 99. René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., t. III, Sainte-Foy, P.U.L., 1989, p. 623.

l'application d'une loi<sup>(100)</sup>. Par ailleurs, la Cour fédérale du Canada a jugé qu'un *mandamus* peut être prononcé contre un ministre qui refuse d'appliquer une loi sous sa responsabilité, dans la mesure où un intérêt suffisant est démontré<sup>(101)</sup>. Si le gouvernement peut être forcé par les tribunaux à appliquer une loi ou à édicter les textes nécessaires à son application, a fortiori peut-il être contraint de prendre le décret d'entrée en vigueur de cette loi, qui est le préalable essentiel à toute effectivité de la loi. Soulignons enfin la possibilité, reconnue en droit français, de demander la réparation des dommages qui seraient nés du défaut d'intervention des textes d'application d'une loi, l'Administration

---

100. Au Canada, la Cour d'appel du Manitoba a ainsi reconnu qu'il y avait ouverture à un *mandamus* en cas de refus d'une municipalité de prendre un règlement: *Re Jakobs and City of Winnipeg*, (1974) 45 D.L.R. (3d) 424 (Man. C.A.).

De même, en Angleterre, on a reconnu la possibilité pour les tribunaux de forcer un ministre à prendre un règlement nécessaire à l'application d'une loi: *R. c. Secretary of State for the Environment, Ex parte Greater London Council, Times*, 2 décembre 1983 (Q.B.). Le changement de gouvernement depuis l'adoption de la loi habilitante – par suite d'une élection générale – de même qu'une déclaration publique d'intention de la part du nouveau gouvernement de changer d'orientation législative, n'ont pas été vus comme pertinents par le tribunal.

En France, la jurisprudence admet également le recours au juge administratif pour annuler une décision de refus exprès ou implicite de prendre un texte d'application d'une loi, ou pour demander une indemnité en réparation des dommages résultant de ce refus. Voir: Michel GUIBAL, «Le retard des textes d'application des lois», (1974) 90 *Rev. drt. publ.* 1039, 1067-1068. Ainsi le Conseil d'État a été saisi, dans l'affaire *Kevers-Pascalis* (13 juillet 1962, D. 1963. Jur. 606, note J.-M. Auby), d'une demande d'annulation de la décision d'un ministre refusant de prendre les règlements d'application d'une ordonnance prévoyant la reconstitution de la carrière de personnes qui avaient été empêchées d'accéder à la fonction publique en période de guerre (pour le motif qu'un de leurs ascendants n'était pas de nationalité française). Comme le texte de base, qui ne faisait qu'affirmer un principe général, était inapplicable sans l'intervention des règlements, la reconstitution de carrière s'en trouvait impraticable. Le Conseil d'État a annulé le refus implicite du ministre, considéré comme illégal.

101. *Canadians for the Abolition of the Seal Hunt c. Ministre des Pêches et de l'Environnement*, (1981) 1 C.F. 733.

engageant de ce fait sa responsabilité pour faute<sup>(102)</sup>.

En pratique, les recours ci-dessus peuvent se révéler difficiles à exercer vu, d'une part, la nécessité pour celui qui les intente d'établir un intérêt suffisant et, d'autre part, la grande souplesse dont font preuve les tribunaux dans l'appréciation des motifs de retard dans la mise en vigueur de la loi, qu'il s'agisse, par exemple, du temps requis pour élaborer les textes d'application de la loi ou pour mettre en place une structure administrative, ou peut-être même, comme on l'a récemment reconnu, pour tenir compte de changements survenus dans la situation économique depuis l'adoption de la loi<sup>(103)</sup>. En revanche, le fondement théorique de ces recours ne fait, à notre avis, guère de doute. D'ailleurs, d'un strict point de vue politique, le gouvernement qui dépose une loi au Parlement et qui parvient à la faire édicter est en contradiction avec lui-même s'il néglige de la mettre en vigueur. À tout le moins s'expose-t-il à des critiques de la part du Parlement et du public en général<sup>(104)</sup>.

«À bien des égards, le retard dans l'application des lois témoigne de nos jours d'une attitude désinvolte à l'égard de la volonté du législateur et s'inscrit peut-être dans un mouvement général tendant à l'abaissement du Parlement»<sup>(105)</sup>. Dans un tel

---

102. M. GUIBAL, *loc. cit.*, note 100, p. 1043.

103. R. C. *Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union*, précité, note 59.

104. G. ENGLE, *op. cit.*, note 96, p. 22.

105. M. GUIBAL, *loc. cit.*, note 100, p. 1067-1068.

contexte, ce dernier a toujours le loisir d'encadrer plus ou moins étroitement la discrétion du gouvernement en prévoyant, par exemple, une date limite pour l'entrée en vigueur de la loi. Cette technique, employée en Angleterre comme en France<sup>(106)</sup>, ne signifie pas qu'advenant que le gouvernement dépasse le délai fixé l'entrée en vigueur de la loi ne soit plus possible; une telle interprétation contredirait en effet le caractère impératif de la loi, ainsi que la volonté du législateur d'assurer l'exécution rapide de la loi<sup>(107)</sup>. La fixation d'un délai a donc surtout pour effet de dispenser l'auteur d'un recours judiciaire contre le gouvernement négligent d'avoir à faire la difficile preuve que le délai raisonnable est dépassé, un délai fixe s'y étant substitué.

Au Québec, on s'est en outre demandé si la disposition habilitant le gouvernement à prendre un décret d'entrée en vigueur doit elle-même entrer en vigueur pour que le gouvernement puisse exercer son pouvoir. Cette question s'est posée parce que notre *Loi d'interprétation*, contrairement à un grand nombre de lois d'interprétation étrangères<sup>(108)</sup>, n'autorise pas expressément l'édiction immédiate des décrets d'entrée en vigueur, ni ne prévoit

---

106. Par exemple, l'article 4 de la *Loi n° 87-1128 modifiant l'article L. 313-1 du Code de la construction et de l'habitation et portant création de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction* (J.O. français du 1<sup>er</sup> janvier 1988) prévoit:

«Les dispositions prévues à l'article 3 entreront en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 31 mars 1988.».

Pour un exemple anglais, voir l'art. 5(2) du *Domestic Violence and Matrimonial Proceedings Act 1976*.

107. Arrêt *Diemert*, Cons. d'État, 23 octobre 1992, D. 1992. Jur. 511.

108. Par ex. l'art. 13, a, de la loi d'interprétation anglaise (*supra*, p. 30).

l'entrée en vigueur immédiate de l'article d'entrée en vigueur, comme le fait l'article 5, paragraphe 3, de la *Loi d'interprétation canadienne*<sup>(109)</sup>. La conception sous-jacente à cet article a entraîné la doctrine québécoise à poser le problème en termes «d'entrée en vigueur de l'article d'entrée en vigueur»<sup>(110)</sup>. C'est ainsi que Lucie Lauzière a tenté de montrer, en l'absence dans le ressort québécois d'une disposition équivalente à celle de l'article 5, que l'article d'entrée en vigueur d'une loi entrerait tout de même en vigueur dès la sanction de cette loi. À cette fin, elle a notamment fait appel au principe de la globalité de la loi, qui impliquerait que la disposition d'entrée en vigueur régirait l'entrée en vigueur non seulement des autres dispositions de la loi, mais aussi sa propre entrée en vigueur<sup>(111)</sup>. L'auteure tire

---

109. L.R.C. 1985, chap. I-23.

110. BARREAU DU QUÉBEC, «Rapport du comité sur les techniques de législation», R. du B. (supplément), t. 45, n° 2, juin 1985, p. 19; Lucie LAUZIÈRE, «La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois», (1994) 35 C. de D. 539.

111. L. LAUZIÈRE, *ibid.*, p. 541-545. Aussi l'auteure trouvait-elle déplorable l'usage législatif récent qui ne vise plus la loi dans sa globalité comme auparavant («La présente loi entrera en vigueur à la date fixée par décret du gouvernement, sauf les dispositions exclues par ce décret qui entreranno en vigueur aux dates ultérieures fixées par décret du gouvernement»), mais vise le dispositif seulement de la loi («Les dispositions de la présente loi entreranno en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement»). Cette nouvelle formule nierait le principe de la globalité de la loi du fait que la loi ne laisse plus entendre qu'elle est globalement en vigueur dès le premier décret d'entrée en vigueur comme le faisait l'ancienne formule, et partant compromettrait l'entrée en vigueur dès ce moment de l'article d'entrée en vigueur. Cette conclusion nous paraît erronée, d'abord parce que la formule ancienne et la formule nouvelle sont équivalentes sur le fond. La nouvelle formule a été préférée uniquement parce qu'elle était, dans sa rédaction, plus souple et plus logique.

En effet, l'ancienne formule, conçue pour permettre le morcellement éventuel de l'entrée en vigueur de la loi, laissait entendre, à tort, que la loi était toujours globalement en vigueur dès le premier décret d'entrée en vigueur. Elle se révélait particulièrement trompeuse dans les cas où seules quelques rares dispositions étaient mises en vigueur par le premier décret. D'une tournure inutilement laborieuse, elle marquait en outre une opposition artificielle en ce qu'elle prévoyait l'entrée en

(à suivre...)

le principe de la globalité de la loi de l'arrêt anglais *Wood c. Riley*<sup>(112)</sup>. Il s'agissait, dans cette affaire, d'une loi de 36 articles, dont le dernier reportait l'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier suivant son adoption<sup>(113)</sup>; cet article entraînait en conflit avec une des dispositions particulières de la même loi, l'article 5, qui prévoyait un droit conditionnel de recouvrer certains frais de justice dans tout procès intenté à compter de l'adoption de la loi («in any action commenced after the passing of this act»). Le tribunal décida que l'article qui, en queue de texte, règle l'entrée en vigueur de la loi, doit être appliqué à l'ensemble de ses dispositions, même à celles dont le début d'effectivité est réglé de façon particulière dans le corps du texte. En conséquence, l'article général d'entrée en vigueur, doit prévaloir sur l'article 5, vu la position respective des articles dans la loi: «If the two sections are repugnant, the known rule is that the last must prevail»<sup>(114)</sup>. Un tel argument paraît aujourd'hui complètement arbitraire et fantaisiste<sup>(115)</sup>. Il a

---

111(...suite)

vigueur de la loi à la date fixée par décret du gouvernement, sauf les dispositions exclues par ce décret qui entreront en vigueur aux dates ultérieures fixées par le décret du gouvernement». C'est pourquoi les légistes québécois ont opté pour une formule plus rigoureuse, reflétant le caractère distributif de l'opération: «Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur aux dates fixées par décret du gouvernement».

112. [1867] 3 L.R. 26 (Court of Common Pleas).

113. «36. This act shall come into operation on the first day of January next after the passing hereof.»

114. Le juge Keating, à la p. 27.

115. Il se trouve tout de même codifié à l'article 23.6 du Code civil de la Californie: «If conflicting provisions are found in different sections of the same chapter or article, the provisions of the sections last in numerical order shall prevail, unless such construction is inconsistent with the meaning of the chapter or article». Cette règle consistant à accorder préséance à la disposition du texte qui porte le numéro le plus élevé est au moins subordonnée ici à la recherche préalable du sens véritable du texte. Sa portée s'en trouve donc considérablement réduite.

(à suivre...)



d'ailleurs, récemment, été formellement disqualifié par une décision anglaise, sur la base qu'il s'agit d'une approche mécanique incompatible avec la conception moderne de l'interprétation<sup>(116)</sup>. La solution normale est plutôt qu'en cas de conflit entre une disposition générale et une disposition particulière, comme en l'occurrence, c'est la disposition particulière qui l'emporte, peu importe la place respective dans la loi des dispositions conflictuelles en présence. *Specialia generalibus derogant*. En application de ce principe général du droit, une disposition d'exception doit recevoir application, peu importe que la disposition générale fasse ou non une réserve pour cette exception. Autrement, il serait vain pour le législateur d'insérer, par exemple, des dispositions particulières d'entrée en vigueur dans le corps de la loi, procédé pourtant courant tant dans les pays de common law que dans les pays de la famille romano-germanique.

Le principe de la globalité de la loi, dans son acception correcte, peut signifier, entre autres choses, que les dispositions de la loi doivent être lues les unes en rapport avec les autres. Mais il ne saurait évidemment signifier l'entrée en vigueur globale systématique de la loi, y compris en cas d'entrée en vigueur par étapes. L'idée d'entrée en vigueur globale est absurde dans cette dernière hypothèse.

---

115(...suite)

on peut facilement penser, par exemple, qu'on n'y aura pas recours lorsqu'une des dispositions en conflit est particulière par rapport à l'autre.

116. Re *Marr a bankrupt*, [1990] Ch. 773, à la p. 784.

Si l'article qui fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi est immédiatement opérant, ce n'est ni en raison du principe de la globalité de la loi, ni en raison de l'existence d'une «présomption d'entrée en vigueur de l'article d'entrée en vigueur d'une loi au moment de la sanction de cette dernière»<sup>(117)</sup>, mais simplement parce que les dispositions d'entrée en vigueur ne sont pas, par définition, susceptibles d'entrer en vigueur. La fonction même de ces dispositions étant de conférer le caractère obligatoire à la loi, la notion de force obligatoire leur est en conséquence inapplicable. Les dispositions fixant vigueur opèrent du seul fait de la force impérative de la loi, et plus précisément, lorsque la date d'entrée en vigueur doit être fixée par décret du gouvernement, du fait de la force exécutoire. Leur effectivité ne dépend donc d'aucun acte législatif ou administratif particulier.

Les seuls éléments de la loi qui sont susceptibles d'entrer en vigueur sont ceux qui font partie du dispositif<sup>(118)</sup>. Sont donc exclus de l'entrée en vigueur: le titre de

---

117. L. LAUZIÈRE, *loc. cit.*, note 110, p. 545.

118. La règle 57 du *Code-formulaire de légistique* belge (Supplément au *Moniteur belge* du 2 juin 1982) définit le dispositif comme «la partie d'un texte législatif ou réglementaire, qui consacre la volonté de l'auteur du texte. Il comporte la formulation des règles nouvelles que l'auteur du texte entend établir, ainsi qu'un certain nombre de dispositions destinées à assurer la concordance des règles nouvelles avec la législation et la réglementation en vigueur (dispositions modificatives et abrogatoires et éventuellement, dispositions transitoires), à fixer le moment de l'entrée en vigueur du texte (fixant vigueur) et à déterminer éventuellement l'autorité chargée de l'exécution (exécutoire).» La règle 21 du *Guide de rédaction législative québécois* (Richard TREMBLAY, Rachel JOURNEAULT-TURGEON et Jacques LAGACÉ, Montréal, SOQUIJ, 1984, p. 12) propose une définition au même effet.

a loi, ses intertitres, la formule introductive du dispositif et le préambule<sup>(119)</sup>. Il y a même certains éléments du dispositif dont la loi ne saurait prévoir expressément l'entrée en vigueur: ce sont les dispositions présentant le caractère d'une décision. L'affirmation peut paraître surprenante. Mais le législateur a la «possibilité d'édicter aussi bien des décisions que des règles»<sup>(120)</sup>. Parmi les décisions que prend couramment le législateur, il y a celles réglant l'application de la loi dans le temps: les dispositions d'entrée en vigueur, y compris celles prévoyant une entrée en vigueur anticipée<sup>(121)</sup>, et les dispositions prévoyant la survie de la loi ancienne. Ces dispositions ne régissent pas des comportements et des situations, à la manière des règles, mais visent à établir le cadre temporel d'application de ces dernières. Il s'agit, selon la classification de Gardiès, de méta-dispositions, c'est-à-dire de dispositions qui déterminent l'application des dispositions destinées à régler le comportement et la situation des sujets de droit<sup>(122)</sup>; comme elles consti-

---

119. Jacques LAGACÉ et Richard TREMBLAY, «Entrée en vigueur ou cessation d'effet des lois par décret: nouvelle formule», dans *Légitime: Bulletin de rédaction législative et réglementaire*, Montréal, SOQUIJ, 1986, p. 32.

120. J. HÉRON, loc. cit., note 3, n° 33.

121. Le législateur prévoit parfois, soit dans la loi habilitante, soit dans le décret, l'entrée en vigueur des dispositions de rétroactivité. Or les dispositions de rétroactivité n'ont pas non plus à entrer en vigueur, car elles ne sont rien d'autre que des dispositions de mise en vigueur anticipée.

122. Jean-Louis GARDIÈS, «La structure logique de la loi», (1980) 25 *Arch. phil. du droit* 109, 111.

On retrouve cette même idée dans *Québec (Procureur général) c. David*, précité, note 55, sous la plume du juge Baudoin, selon lequel l'article d'entrée en vigueur ne peut «être considéré et traité comme les autres articles. Il n'est pas *stricto sensu* à caractère normatif, mais exprime simplement la volonté du législateur de fixer la mise en vigueur de la loi.»

tuent un métalangage relativement à la loi, elles devraient idéalement faire l'objet d'un corpus séparé<sup>(123)</sup>. Les méta-dispositions s'apparentent à des décisions, puisqu'elles ne présentent ni le caractère abstrait, ni le caractère hypothétique de la règle de droit. Le caractère abstrait de la règle résulte de la méthode utilisée par le législateur pour viser les personnes, les choses ou les événements qu'il entend régir: plutôt que de désigner directement ces personnes, choses ou événements, il se limite à les identifier en retenant une ou plusieurs de leurs caractéristiques<sup>(124)</sup>. Par ailleurs, la règle est hypothétique parce que l'effet juridique qu'elle prévoit ne se réalise que dans l'hypothèse où la personne, la chose ou l'événement visé présente les caractéristiques retenues par le législateur<sup>(125)</sup>. Les dispositions d'application de la loi dans le temps ne sont ni abstraites ni hypothétiques, car elles visent directement une loi particulière, tout comme une décision statuant sur les droits d'un individu vise nommément cet individu. Elles constituent donc des décisions<sup>(126)</sup>, qui n'ont pas elles-mêmes à entrer en vigueur.

Illustrons ce point par l'analogie suivante. Un commandant donne à ses soldats l'ordre d'ouvrir le feu dès les premiers tirs de l'ennemi, mais au moment voulu les soldats sont sans

---

123. J.-L. GARDIÈS, *loc. cit.*, note 122, p. 115-116.

124. J. HÉRON, *loc. cit.*, note 3, n° 25.

125. *Ibid.*, n° 36.

126. Le fait que les dispositions d'entrée en vigueur relèguent parfois au gouvernement le soin de préciser la ou les dates d'entrée en vigueur de la loi ne fait pas perdre le caractère décisionnel à ces dispositions. La décision du législateur sert alors de fondement à la décision qui sera prise par une autre autorité.

riposte parce que l'ordre ne précisait pas à compter de quand il serait lui-même effectif. Nul bataillon n'omettra d'exécuter les ordres au moment fixé pour ce faire. La logique élémentaire s'y oppose. De même, lorsque le législateur fixe au 1er janvier l'entrée en vigueur d'une loi, son commandement est suffisant pour qu'à cette date l'entrée en vigueur intervienne; c'est le rôle même d'une disposition d'entrée en vigueur. Et il n'en va pas différemment lorsque le législateur habilite le gouvernement à fixer par décret cette entrée en vigueur. Pour reprendre l'analogie avec le commandement militaire ci-dessus, l'ordre du commandant sera exécuté même si, plutôt que de dire à ses soldats d'ouvrir le feu dès les premiers tirs de l'ennemi, il leur dit d'ouvrir le feu au moment qu'ordonnera le lieutenant.

Puisque la notion d'entrée en vigueur est inapplicable, notamment, aux dispositions d'entrée en vigueur, l'article 5 de la *Loi d'interprétation fédérale*, et dans son sillon les dispositions au même effet des lois d'interprétation provinciales, sont conceptuellement mal fondées en ce qu'elles prévoient l'entrée en vigueur des dispositions d'entrée en vigueur<sup>(127)</sup>. Ces lois font

---

127. Comme nous l'avons vu auparavant, on ne retrouve aucune disposition équivalente ni dans la *Loi d'interprétation québécoise*, ni, en principe, dans les lois particulières. Encore qu'on relève une disposition récente où l'article d'entrée en vigueur prévoit sa propre entrée en vigueur: il s'agit de l'article 263 de la *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 1990, chap. 83), qui prévoit:

«263. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement sauf celles des articles (...) 155 à 157, 225 et 263 qui entreront en vigueur le 20 décembre 1990».

(à suivre...)

d'ailleurs route seule car, à notre connaissance, il n'existe rien de comparable ailleurs dans le monde. En effet, dans les pays du Commonwealth où on s'est exprimé sur la question, on l'a plutôt considérée comme l'exercice d'un pouvoir habilitant avant l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, en Angleterre, l'article 13 du *Interpretation Act 1978* prévoit que lorsqu'une loi entre en vigueur à une date postérieure à sa sanction, le pouvoir de prendre les textes d'application de la loi, ce qui inclut la proclamation d'entrée en vigueur, peut être exercé en tout temps à compter de la sanction de la loi<sup>(128)</sup>. Les lois d'interprétation néo-zélandaise et australienne contiennent des dispositions au même effet<sup>(129)</sup>. Il n'en demeure pas moins que ces dispositions, même si elles ne présentent pas le défaut conceptuel de l'article 5 de la *Loi d'interprétation fédérale*, constituent de purs truismes, dont l'utilité n'est démontrable que dans un cadre littéraliste<sup>(130)</sup>. Or l'interprétation littérale bat aujourd'hui en retraite, notamment devant l'interprétation téléologique – qui favorise l'accomplissement de la finalité des textes – et cela même dans les pays de common law. Aussi toute tentative de régler législativement une telle difficulté relève-t-elle d'une vision formaliste du droit. Il en va de même de la tentative récente

---

127(...suite)

Il arrive également au gouvernement de prévoir, dans les décrets d'entrée en vigueur, l'entrée en vigueur de l'article d'entrée en vigueur. Pour un exemple, voir le décret 136-89 du 8 février 1989, (1989) 121 G.O. II, 1055).

128. *Supra*, p. 30.

129. *Supra*, p. 31.

130. F. BENNION, *op. cit.*, note 97, p. 187-188.

d'expliquer l'effectivité des articles d'entrée en vigueur par une nouvelle lecture de l'article 5 de la *Loi d'interprétation québécoise*, lecture selon laquelle cet article pourvoirait implicitement à l'entrée en vigueur des formules d'entrée en vigueur<sup>(131)</sup>. L'idée, pour séduisante qu'elle paraisse à priori, n'est pas fondée, car les formules d'entrée en vigueur, répétons-le, ne sont pas susceptibles d'entrer en vigueur.

De façon générale, les tribunaux n'ont guère été sensibles à l'idée qu'il faille que l'article d'entrée en vigueur soit lui-même expressément «mis en vigueur» pour produire son effet. La Cour d'appel d'Angleterre, devant laquelle on prétendait que le pouvoir conféré législativement à un ministre de fixer la date d'entrée en vigueur d'une loi ne pouvait être exercé tant que l'habilitation législative n'était pas mise en vigueur, fit ressortir l'absurdité d'une telle prétention:

«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.

---

131. L. LAUZIÈRE, *loc. cit.*, note 110, p. 543.

Any other interpretation would really make nonsense of the provisions of the Act<sup>(132)</sup>».

Le pouvoir de prendre une proclamation ou un décret d'entrée en vigueur existe donc dès que la loi a acquis sa force exécutoire, c'est-à-dire dès l'édiction de la loi. Envisager la solution inverse conduit infailliblement à une impasse logique: si la disposition d'entrée en vigueur avait besoin d'une autre disposition d'entrée en vigueur pour être fonctionnelle, cette dernière, en tant que disposition d'entrée en vigueur, dépendrait elle-même d'une troisième disposition d'entrée en vigueur, et ainsi de suite à l'infini<sup>(133)</sup>. Il découle de ce raisonnement qu'il est vain, même pour une loi d'interprétation, de prévoir l'entrée en vigueur de dispositions d'entrée en vigueur<sup>(134)</sup>.

---

132. *R.c. Minister of Town and Country Planning*, [1950] 2 All E.R. 282 (C.A.). Au Québec, la Cour des sessions de la paix opina dans le même sens: *Ministre du Travail c. Iron Ore Company of Canada* (n° 650-27-161-82, etc., 14 octobre 1982).

133. *Québec (Procureur général) c. David*, précité, note 55, p. 291.

134. L'impossibilité d'envisager l'entrée en vigueur des dispositions réglant l'application de la loi dans le temps devient évidente si on prend en considération les dispositions qui visent non pas à conférer nouvellement un caractère obligatoire à la loi, mais à maintenir le caractère obligatoire dont est déjà pourvu la loi, c'est-à-dire les dispositions de survie de la loi ancienne. En effet, il ne saurait être question, pour un décret d'entrée en vigueur, de différer ou d'anticiper l'effectivité de telles dispositions. Ainsi, rendre les dispositions suivantes applicables à compter d'une date différente de celle du régime permanent aurait pour effet de contrecarrer la volonté expresse du législateur:

«24. Les personnes qui, le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article), sont titulaires d'un permis d'huissier délivré par le ministre de la Justice en vertu des articles 5 et 6 de la Loi sur les huissiers de justice (L.R.Q., chapitre H-4), sont inscrites de plein droit au tableau de l'Ordre et le Bureau délivre un permis à chacune d'elles.»

(Loi sur les huissiers, L.Q. 1995, chap. 41)

«36. Toute publicité qui, placée conformément à la Loi  
(à suivre...)



Une décision récente de la Cour supérieure du Québec<sup>(135)</sup> heureusement infirmée par la Cour d'appel<sup>(136)</sup>, s'était distinguée de la décision anglaise précitée sur la base que, contrairement à la loi anglaise incriminée, la loi québécoise ne conduisait à aucune impasse puisque l'entrée en vigueur devait se produire, en l'occurrence, non pas à une date unique mais à plusieurs dates à être fixées par le gouvernement, ce qui laissait

---

134(...suite)

sur les panneaux-réclame et affiches ou à la Loi sur la voirie, n'est pas conforme à la présente loi doit l'être dans les trois ans suivant le (indiquer ici la date d'entrée en vigueur du présent article).»  
(Loi sur la publicité le long des routes, L.Q. 1988, chap. 14)

Ces dispositions, tout comme les dispositions de rétroactivité, ne sont pas des règles. En effet, elles ne sont ni abstraites ni hypothétiques: tous les cas visés par la loi se sont réalisés avant son édicition, et partant sont connus (ou à tout le moins connaissables) par le législateur. «Les destinataires [de ces dispositions] se trouvent comme dans un cercle fermé dont ils ne peuvent plus sortir et dans lequel personne d'autre ne peut entrer». (Nous reprenons ici l'argument de Jacques Héron, loc. cit., note 3, n° 36, concernant les dispositions rétroactives. Cet argument vaut tout autant pour les dispositions de survie). On a donc affaire à un pur procédé de désignation, de sorte que le caractère décisionnel de ces dispositions se vérifie également. Et ces décisions n'ont aucune autonomie d'opération: leur effectivité doit nécessairement coïncider avec l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. C'est pourquoi le Parlement, lorsqu'il délègue au gouvernement le soin de décréter l'entrée en vigueur par étapes de la loi nouvelle, n'est pas présumé englober dans son habilitation les dispositions de survie. Contrairement aux dispositions d'entrée en vigueur, la nature des dispositions de survie ne s'oppose pas comme tel à ce qu'elles entrent en vigueur. Mais leur effectivité résulte, à notre avis, de la seule édicition de la loi. L'autorité qui fixe l'entrée en vigueur de la loi, qu'il s'agisse du Parlement ou du gouvernement, n'a aucune discrétion quant au moment d'entrée en vigueur de ces dispositions. Et les destinataires qui se demandent si ces dispositions sont ou non en vigueur se posent la mauvaise question. L'effectivité de ces dispositions est inéluctablement lié à l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles.

Il existe d'autres dispositions qui sont effectives du fait de l'entrée en vigueur d'autres dispositions. Pensons aux formules qui confèrent à un ministre l'autorité d'exécuter la loi. Elles aussi ont un caractère décisionnel. Elles aussi, n'ayant pas d'existence autonome, sont effectives du fait de la force exécutoire des autres dispositions de la loi. Il en va de même de l'effectivité des habilitations réglementaires, qui, en tant que décisions, découle de la force exécutoire de la loi.

135. Richard David c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurance de la province de Québec (Montréal, 500-05-000155-935, 11 mai 1993).

136. Québec (Procureur général) c. David, précité, note 55.

à ce dernier la possibilité de décréter en vigueur d'abord l'article d'entrée en vigueur et, ensuite, les autres articles de la loi. Cette décision est mal fondée, car elle procède de l'idée insoutenable que l'article d'entrée en vigueur est destiné à entrer en vigueur. En admettant même qu'une telle idée serait fondée, cela conduirait de toute façon à l'inapplicabilité de la loi: comment en effet le premier décret, en l'occurrence le décret d'entrée en vigueur de l'article d'entrée en vigueur, pourrait-il être pris si l'article d'entrée en vigueur n'est pas lui-même en vigueur? On retombe en fait dans la même impasse que celle à laquelle on est confronté lorsque la loi prévoit une date unique d'entrée en vigueur.

La décision du Parlement de fixer directement dans la loi l'entrée en vigueur de la loi ou de déléguer au gouvernement le pouvoir de fixer cette entrée en vigueur est donc en elle-même suffisante et contraignante. Pour considérer qu'une telle décision puisse être ineffective, il faut être prêt à anéantir la force exécutoire de la loi, et à trahir la volonté expresse du législateur. D'autant plus que la volonté présumée de ce dernier milite inéluctablement en faveur de l'effectivité des dispositions qu'il édicte.

**b) Édition des règlements d'application de la loi**

Le gouvernement a, sur la seule base de la force exécutoire, le pouvoir de prendre les règlements d'application de la loi, lesquels en constituent souvent le prolongement essentiel. En effet, le Parlement, lorsqu'il confère un pouvoir réglementaire, vise autant que possible une application concomitante de la loi et des règlements. Si cette simultanéité d'application demeure facultative lorsque la loi peut se suffire à elle-même, elle est en revanche nécessaire lorsque l'applicabilité de la loi est conditionnelle à l'intervention des règlements. Comme, dans ce dernier cas, les règlements doivent compléter la loi sur des points essentiels, soutenir que ceux-ci ne peuvent valablement être pris et publiés avant l'entrée en vigueur de la loi conduirait à l'impasse suivante: la loi a nécessairement besoin des règlements pour devenir applicable, mais les règlements ne peuvent être édictés avant que la loi ne devienne applicable (par suite de son entrée en vigueur). C'est le principe de la force exécutoire, dont l'article 55 de la *Loi d'interprétation* n'est qu'une codification, qui permet de sortir d'une telle impasse.

Mais, pourra-t-on objecter, lorsque l'Administration se voit conférer une compétence réglementaire, n'est-elle pas dans la même position que tout sujet de droit, de sorte que l'exercice de sa compétence serait subordonné à l'entrée en vigueur de la loi? Cet argument ne tient pas. L'Administration à qui on confère un pouvoir réglementaire n'est pas le destinataire réel de la règle de droit mais bien plutôt un agent intermédiaire — entre le Parlement

et les sujets de droit – chargé de compléter la loi. Autrement dit, lorsqu'elle édicte des règlements, l'Administration concourt avec le Parlement à la fonction législative dans son sens large. L'édition des règlements ne saurait être vue comme une application effective de la loi, puisqu'il ne résulte de ces actes aucune obligation ni aucun droit actuels pour les sujets de droit eux-mêmes<sup>(137)</sup>. C'est en effet sous ce seul angle qu'on peut évaluer si une norme législative ou réglementaire est en vigueur ou non. Bref, édicter des règlements avant l'entrée en vigueur de la loi habilitante constitue un exercice parfaitement légal de pouvoirs, indépendamment d'une autorisation législative spécifique. On ne saurait d'ailleurs voir quelque effet rétroactif que ce soit dans une telle effectivité de la loi nouvelle avant son entrée en vigueur<sup>(138)</sup>.

### c) Décisions individuelles et autres mesures administratives

Il existe une multitude d'autres actes qui, même s'ils ne relèvent pas de la fonction législative ou réglementaire, conditionnent également la pleine application de la loi dès le moment

---

137. Comme l'affirme Eugène-Louis Bach, dans sa «Contribution à l'étude du problème de l'application des lois dans le temps», (1969) 67 Rev. trim. dr. civ. 405, n° 11:

«... quand on peut affirmer d'une norme législative qu'elle est entrée en vigueur, cela signifie que cette norme a désormais certainement des sujets de droit, qu'elle va régir des actes ou des situations, faire naître des obligations ou des droits».

138. Contra P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 5, p. 121.

souhaité. Nous avons déjà vu, au point a), le cas du décret d'entrée en vigueur. S'ajoutent aussi, à titre d'exemple, les actes suivants: nomination des membres d'un organisme et du personnel, délivrance de permis ou autres autorisations, conclusion d'ententes administratives, confection, en matière municipale, du rôle d'évaluation en vue de la prochaine année fiscale, etc. Peu importe leur véhicule (décret, arrêté ministériel, contrat, etc.), de telles opérations administratives visent à permettre l'application éventuelle de la loi, mais ne créent en elles-mêmes aucune obligation pour les sujets de droit qu'elles visent. Dans la mesure où leur effet est différé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, elles n'ont pas à se fonder sur des dispositions législatives en vigueur au moment où elles sont réalisées. L'existence de la force exécutoire suffit. Aussi, même si l'article 55 de la Loi d'interprétation mentionne uniquement les nominations parmi les décisions que peut prendre l'Administration, une interprétation par analogie s'impose ici, pour des motifs de nécessité et de bon sens<sup>(139)</sup>.

Examinons deux types particuliers de décisions: premièrement les permis ou autres autorisations, et deuxièmement les nominations. S'agissant des permis ou autres autorisations prévues par la loi, ceux-ci doivent pouvoir être délivrés en application de la loi nouvelle avant même qu'elle n'entre en vigueur. Sinon, vu l'interdiction législative de se livrer à l'activité visée sans avoir préalablement obtenu l'autorisation, il s'ensuivrait que

---

139. Voir *supra*, p. 32 et s.

cette activité ne pourrait plus, dès l'entrée en vigueur de la loi, être exercé tant que l'autorisation ne serait pas délivrée, ce qui irait à l'encontre de l'esprit de la loi.

Le pouvoir de procéder immédiatement aux nominations prévues par la loi constitue un cas un peu plus difficile, car l'acte de nomination n'est pas loin d'affecter les droits des citoyens de façon actuelle<sup>(140)</sup>. Nous croyons néanmoins que les nominations sont possibles, indépendamment d'une disposition expresse, dans la mesure où leur effectivité se voit différée à la date d'entrée en vigueur de la loi, de sorte que les personnes visées par les nominations bénéficient de droits purement virtuels jusqu'à leur entrée en fonction. L'article 55 de la *Loi d'interprétation* ne nous paraît donc avoir aucun effet rétroactif en ce qu'il confère cette faculté de faire des nominations. Cet article précise que si la loi prévoit une date fixe d'entrée en vigueur, les nominations ne peuvent intervenir plus de trente jours avant cette date, et qu'advenant que l'entrée en vigueur doive avoir lieu par décret ou proclamation du gouvernement, les nominations ne peuvent se faire avant l'intervention du décret ou de la proclamation. Ces restrictions visent sans doute à éviter que les actes de nomination n'interviennent trop tôt, ce qui, notamment, occasionnerait des flottements inutiles dans la carrière de ceux qui en sont l'objet.

---

140. Par exemple, celui qui fait l'objet d'une nomination peut être tenu de donner un préavis à son employeur actuel avant de quitter son emploi. Mais il s'agit là d'une conséquence indirecte.

Si l'on veut que les nominations puissent prendre effet immédiatement, les dispositions habilitantes devront préalablement, nous semble-t-il, avoir été mises en vigueur. Cette mise en vigueur pourra dans certains cas précéder celle des autres dispositions de la loi. Par exemple, lorsqu'un nouvel organisme est créé, on souhaitera normalement que son personnel soit pleinement fonctionnel dès l'entrée en vigueur du texte, ce qui suppose une certaine formation du personnel, etc. La technique usuelle est alors de prévoir, dans la loi elle-même, ou dans le décret d'entrée en vigueur, une entrée en vigueur antérieure des dispositions constitutives de l'organisme par rapport aux autres dispositions de la loi.

Dans certains cas l'entrée en fonction immédiate ne vise qu'à permettre un acte particulier. Ainsi en France, lorsqu'on a créé par voie législative La Poste et France Télécom<sup>(141)</sup>, on a prévu que le premier conseil d'administration de chacun de ces deux exploitants publics serait installé avant l'entrée en vigueur de la loi, à seule fin de proposer la nomination de son président, qui devait nécessairement se faire parmi les membres du conseil et sur proposition de celui-ci<sup>(142)</sup>. Cette installation anticipée d'organes fait appel non seulement à la force exécutoire mais aussi à la force obligatoire, car, dans la mesure où il y a prise d'effet

---

141. Ces deux personnes morales de droit public étaient créées par la Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications (J.O. du 8 juillet 1990, p. 8069).

142. Ibid., art. 45.

immédiate des nominations, il en résulte des effets juridiques actuels pour les personnes qui sont l'objet des nominations. Cela signifie que le législateur qui entend mettre immédiatement en place un nouvel organe doit prévoir une entrée en vigueur immédiate des dispositions créatrices de l'organe, quitte à différer l'entrée en vigueur des autres dispositions du nouveau régime.

### CONCLUSION

De façon générale, une loi ne saurait être pleinement effective dès la date prévue pour son entrée en vigueur sans que les autorités chargées de l'appliquer n'interviennent préalablement à cette fin. Les actes posés par elles durant cette phase préparatoire reposent, en principe, sur la seule force exécutoire de la loi. Les auteurs qui ont vu de la rétroactivité dans l'exercice de tels pouvoirs avaient, à notre avis, confondu force exécutoire et force obligatoire de la loi<sup>(143)</sup>.

La mise en place de l'infrastructure normative et administrative utile à l'application de la loi peut s'effectuer sur

---

143. Selon le modèle de Pierre-André Côté (op. cit., note 5, p. 98-99), la force exécutoire commence dès l'entrée en vigueur de la loi pour se terminer avec son abrogation. C'est la «période d'observation» de la loi, c'est-à-dire «la période pendant laquelle ses prescriptions doivent être observées par les sujets de droit». Cette dernière s'oppose à la «période d'applicabilité» de la loi qui, étant conceptuellement plus large, peut commencer avant la période d'observation (la rétroactivité) ou se prolonger au-delà (la survie). Les mesures d'application de la loi qui sont prises par l'Administration avant l'entrée en vigueur de cette dernière tombent en dehors de la période d'observation de la loi et constitueraient, en conséquence, une application rétroactive de celle-ci.



la seule base de l'existence juridique de la loi, et donc dès la sanction. La préparation de l'entrée en vigueur de la loi peut même, dans une certaine mesure, être amorcée avant la sanction. «La date à laquelle l'administration prépare ses décisions ne présente en effet aucun intérêt juridique pour les particuliers, comme d'ailleurs tout son travail intérieur»<sup>(144)</sup>. Ainsi, rien ne s'opposerait à ce que les textes d'application de la loi soient préparés et que les demandes d'autorisation soient étudiées avant la sanction; ces mesures préparatoires pourraient même précéder le dépôt du projet de loi. Par contre, tout acte officiel de l'Administration sur la base de la loi à venir nous paraît difficilement se passer de la sanction de la loi. Autrement, ces actes auraient un caractère aléatoire: avant sa sanction, la loi est toujours susceptible d'être modifiée, sinon complètement abandonnée. D'où une source potentielle de confusion pour le justiciable, qui se verrait, par exemple, consulté sur un projet de règlement fondé sur une loi incertaine<sup>(145)</sup>. Sans compter une perte d'énergie et de temps considérable, tant pour ce dernier que pour l'Administration, en cas de modification substantielle ou d'abandon ultérieurs des mesures législatives proposées. C'est sans doute pour cela qu'au sein des Communautés européennes certaines directives administratives proscrivent la publication de l'acte habilité avant que ne soit

---

144. Note de R. Malézieux concernant l'arrêt *Languetot*, précité note 58, p. 42.

145. Encore qu'on pourrait toujours concevoir qu'un règlement pris en application d'une loi qui aura un effet rétroactif puisse être édicté et publié avant l'adoption de la loi habilitante, car il s'agit d'un contexte où l'un et l'autre texte doivent être disponibles le plus tôt possible. Ce qui importe dans un tel cas, c'est de faire coïncider la date de début d'effet de la loi et celle du règlement.

publié l'acte habilitant<sup>(146)</sup>.

Si l'Administration est, dès la sanction de la loi, habilitée à prendre certaines mesures préparatoires à son entrée en vigueur, ces mesures ne peuvent s'imposer immédiatement aux citoyens. La prise d'effet de telles mesures devra dans tous les cas être différée à la date d'entrée en vigueur de la loi. Cette limite découle, répétons-le, de ce que la loi n'est pas obligatoire avant son entrée en vigueur. On relève toutefois une exception à ce principe: il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation belge que «les tribunaux peuvent appliquer les textes non publiés (lire: non en vigueur) à charge de la puissance publique lorsque celle-ci en a fait elle-même application au bénéfice des citoyens»<sup>(147)</sup>.

Cette institution qu'est la force exécutoire semble reconnue dans tous les pays de la famille romano-germanique. En common law, sans qu'elle soit reconnue comme telle, les lois d'interprétation ou autres lois en font maintes applications particulières. Cela n'étonne guère, car il y va de l'efficacité même du processus normatif et administratif: l'intervention des mesures d'application de la loi conditionne généralement l'entrée

---

146. «Règles de technique législative. À l'usage des services de la Commission», dans Rodolfo PAGANO, *Normative europea sulla tecnica legislativa*, vol. II, Rome, Camera dei deputati, 1988, p. 418.

147. Paul de VISSCHER, «La Promulgation, la Signature et la Publication des lois en Droit Belge», dans *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*, op. cit., note 3, p. 55. La parenthèse est nôtre.

en vigueur de cette dernière. Le droit ne pouvant que militer dans le sens de la pleine effectivité de la loi, une telle institution paraît inéluctable. La conception inverse suivant laquelle l'entrée en vigueur de la loi devrait précéder toute mesure d'application de celle-ci conduit à une contradiction. En particulier, on ne saurait dire d'une loi qu'elle est en vigueur quand, en réalité, elle est inapplicable en raison de l'inexistence des textes nécessaires à son application. À moins de vider la notion d'entrée en vigueur de tout son sens. Par ailleurs, comme nous le verrons plus bas, le fait pour le législateur de prévoir, dans un tel contexte, l'entrée en vigueur de la loi habilitante dans le but de permettre aux autorités administratives de prendre certaines mesures d'application ne peut qu'engendrer incertitude et confusion pour les administrés, qui peuvent alors croire à une réelle entrée en vigueur.

Nous avons établi la distinction entre la force exécutoire et la force obligatoire de la loi. Nous venons, par ailleurs, de voir les conditions de mise en mouvement de la force exécutoire avant l'intervention de la force obligatoire. Il nous reste à voir les conditions de mise en mouvement de la force obligatoire.

## II. LA FORCE OBLIGATOIRE DE LA LOI

La force obligatoire, nous l'avons vu, est l'injonction tacite, adressée par le Parlement aux sujets de droit, d'obéir à la loi. Cette force, comme la force exécutoire, est inhérente à la loi elle-même. Mais contrairement à la force exécutoire, qui est toujours mise en oeuvre à compter de l'édiction de la loi (du moins en ce qui a trait au pouvoir des autorités publiques de veiller, dans certaines limites, à la mise à exécution de la loi), la force obligatoire peut débiter n'importe quand (voir le schéma en annexe I). Cette dernière entraîne avec elle une pleine mise en oeuvre de la force exécutoire, puisque les mesures prises par les autorités publiques peuvent alors se traduire par une opposabilité aux sujets de droit. Dans l'hypothèse où la loi est rétroactive, cependant, la force obligatoire débute fictivement avant que la force exécutoire puisse être mise en mouvement. La méconnaissance des modes temporels d'action des forces de la loi, doublée d'une conception formaliste du droit, a donné lieu à des pratiques douteuses en matière de rédaction des dispositions fixant le début d'application de la loi, principalement la mise en opposition artificielle et contradictoire de la formule d'«entrée en vigueur» et de la formule de «prise d'effet».

## A. LES DIFFÉRENTS MODES D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Une fois qu'elle est sanctionnée, la loi peut devenir obligatoire pour les sujets de droit à compter de tout moment: soit à la date même de sa sanction, soit à une date postérieure à la sanction, soit à une date antérieure à la sanction. Nous parlerons d'*entrée en vigueur immédiate* dans le premier cas, d'*entrée en vigueur différée* dans le deuxième cas, et d'*entrée en vigueur anticipée* dans le dernier cas. L'effet est purement prospectif dans les deux premiers cas; il est rétroactif dans le dernier.<sup>(148)</sup>

### 1. Entrée en vigueur immédiate

Dans la tradition juridique britannique, les lois ont vocation à s'appliquer aux sujets de droit dès leur édicition. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'un bon nombre de lois québécoises entrent en vigueur de façon immédiate. Ce mode d'entrée en vigueur est le plus simple, car la force obligatoire et la force exécutoire sont alors parfaitement concomitantes. Cela signifie que la sanction de la loi, sa mise à exécution par l'État et son opposabilité aux sujets de droit interviennent au même moment (voir la première hypothèse du schéma en annexe II). Mais la mise en vigueur immédiate n'est ni toujours possible (ex.: l'application de

---

148. En principe, la loi a pleine effectivité dès son entrée en vigueur. Cependant, une loi nouvelle peut prévoir la survie partielle de la loi ancienne. Il s'ensuit une ineffectivité pour autant de la loi nouvelle. De même, la loi nouvelle est en principe inapplicable aux affaires en cours.

la loi est subordonnée à l'édiction de textes d'application) ni toujours souhaitable. En particulier la loi devrait normalement être portée à la connaissance des citoyens avant qu'elle ne leur soit opposable.

C'est sans doute dans ce but que l'article 5 de la *Loi d'interprétation québécoise* prévoit que les lois entrent en vigueur le trentième jour qui suit leur sanction, sauf si elles y pourvoient autrement<sup>(149)</sup>. Comme l'envisage cet article, le législateur peut très bien déroger à une telle règle et n'accorder aucun délai ou accorder un délai différent de celui de trente jours. En pratique, la dérogation est systématique, le législateur prévoyant dans chaque loi une formule expresse d'entrée en vigueur qui, si ce n'est par hasard, ne coïncide jamais avec le délai de trente jours. Force est donc de reconnaître, à l'instar de la doctrine récente, que la règle générale prévue à la *Loi d'interprétation québécoise* est tombée en désuétude<sup>(150)</sup>. Il en découle que le principe réel est, au fond, que les lois entrent en vigueur le jour de leur

---

149. L'objectif est évidemment bon, mais la solution québécoise n'est pas la meilleure. Si c'est dans le but de permettre la publication préalable du texte qu'on reporte de trente jours son entrée en vigueur, pourquoi ne pas prendre clairement comme point de repère la publication elle-même, comme on le fait par exemple en France, où le principe est que les lois entrent en vigueur un jour franc après leur publication:

«Les lois et décrets sont obligatoires à Paris, un jour franc après la promulgation, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement».

(Art. 2 du décret du 5 novembre 1870, dont la version d'origine a encore force de loi)

150. Jacques L'HEUREUX, «Du projet de loi n° 39, de la loi des Douze Tables, de la mise en vigueur et de la publication des lois», 1979 (39) R. du B. 961, 962; P.-A. CÔTÉ, op. cit., note 5, p. 95.

sanction, ce qui rejoint la règle prévue dans la loi d'interprétation fédérale et, sauf exception, dans les lois d'interprétation des autres provinces. On peut penser que cette solution est fondée sur une règle élémentaire de communication: lorsque rien n'est dit quant au moment à compter duquel un énoncé est applicable, il devient applicable dès qu'il est formulé.

Dans les faits, le législateur prévoit fréquemment l'entrée en vigueur de la loi le jour de la sanction, ce qui est permis, car, dans notre système, la condition ultime de l'opposabilité de la loi aux citoyens est l'édiction de la loi et non la publication. C'est que la publication y est obligatoire<sup>(151)</sup>, mais elle n'est pas un préalable à l'entrée en vigueur<sup>(152)</sup>. Ce fait constitue une sérieuse anomalie car, de façon générale, il paraît difficilement concevable que la loi puisse devenir obligatoire pour les sujets de droit qui y sont visés avant même d'être portée à leur connaissance. En effet, la publication «est un élément nécessaire et fondamental de sécurité juridique. Car si nul

---

151. La loi fait l'objet de plusieurs publications officielles: d'abord sous forme de feuillet, ensuite à la *Gazette officielle* et enfin dans un recueil annuel. La publication des lois est une obligation légale (art. 23 de la *Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics*, L.R.Q., chap. S-6.1 et art. 13 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., chap. I-16). De même, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit l'obligation de publier les lois québécoises à la fois en français et en anglais. Faut-il y voir une obligation constitutionnelle de publier les lois ou une simple obligation d'utiliser les deux langues dès lors qu'il y a publication?

152. Contrairement à la France, la publication n'a jamais, en Angleterre, été un préalable à l'entrée en vigueur car, aux yeux du droit, le peuple participe à l'élaboration des lois par ses représentants (W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, vol. 1, 1841, p. 143). Cette règle s'est perpétuée en droit constitutionnel canadien, de sorte que les lois peuvent entrer en vigueur dès leur sanction.

n'est censé ignorer la loi, il faut d'abord que celle-ci soit connue ou susceptible de l'être: «lex non obligat nisi recte promulgata». À ce titre, la publication des lois répond aux mêmes objectifs d'équité et de sécurité juridique que le principe de non rétroactivité de la loi<sup>(153)</sup>. La subordination de l'entrée en vigueur de la loi à sa publication nous paraît ainsi être une composante essentielle du droit à la sécurité de la personne, consacré par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*. Mais la consécration de ce droit fondamental a-t-il écarté la vieille fiction de connaissance de la loi reconnue en common law, et dont on a déjà dit qu'elle était «absurde et souverainement injuste»<sup>(154)</sup>? Bien que la Cour suprême n'ait pas comme telle été saisie de la question, elle a fait observer, dans deux arrêts récents<sup>(155)</sup>, en obiter, que la connaissance formelle de la loi est présumée en droit canadien. Sans doute cette fiction trouve-t-elle un appui de plus en plus solide sur la publicité qu'assurent les médias aux débats de la chambre et aux textes législatifs qui y sont adoptés<sup>(156)</sup>, mais cette publicité réelle n'a rien de juridique<sup>(157)</sup>. Elle est par ailleurs généralement incomplète et imprécise. Une publication

---

153. *Juris-classeur civil*, art. 1<sup>er</sup>, «Promulgation et publication des lois», par Y. Gaudemet, Fasc. 10, n° 11, p. 23.

154. P.B. MIGNAULT, op. cit., note 33, p. 65. De même, Jacques L'Heureux (op. cit., note 148, p. 363) considère comme «arbitraire et anti-démocratique» l'entrée en vigueur de la loi avant sa publication.

155. *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, 633; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1074-1075.

156. John Mark KEYES, «Perils of the Unknown – Fair Notice and the Promulgation of Legislation», (1993) 25 Ott. L.R., 581, 591-592.

157. Adjutor RIVARD, «De la technique législative», (1922) 1 Rev. du dr. 146, 157, à la note 32 a.



officielle avant l'entrée en vigueur immédiate de la loi s'impose donc. En particulier en ce qui a trait aux lois pénales (la plupart des lois comportent des dispositions pénales), un délai suffisant pour permettre la publication de la loi devrait être accordé.

Dans le cadre de réformes importantes, par exemple l'adoption d'un nouveau *Code civil*, on opte généralement pour une mise en vigueur différée de la loi nouvelle. Mais même dans ce cas, on pourra accélérer l'entrée en vigueur de certaines dispositions du texte. Ainsi, l'exercice d'un droit civil peut être soumis à l'obtention préalable d'une autorisation administrative ou judiciaire, ou à l'envoi d'un préavis à la partie adverse, etc. Ces mesures préalables doivent parfois intervenir longtemps avant l'actualisation du droit qu'elles conditionnent, par exemple la reprise de possession d'un logement donné à bail, qui est subordonnée à un préavis de six mois<sup>(158)</sup>. C'est pour éviter de retarder indûment l'exercice des droits subordonnés à de tels actes et formalités que l'article 8 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*<sup>(159)</sup> a prévu que ces actes et formalités pouvaient valablement être accomplis «avant l'entrée en vigueur» de la loi<sup>(160)</sup>. L'article 8 fait appel à certains égards à la force exécutoire et à d'autres égards à la force obligatoire. Ainsi, le pouvoir du ministre de la Justice de délivrer aux ministres du

---

158. *Code civil du Québec*, art. 1960.

159. L.Q. 1992, chap. 57.

160. On vise forcément ici l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi, puisque celle-ci comporte certaines exceptions, dont celles introduites par l'effet de l'article 8.

culte des autorisations de célébrer les mariages s'appuie sur la force exécutoire de la loi, puisque ce pouvoir met en cause les seules autorités chargées d'appliquer la loi. Les dispositions attributives d'un tel pouvoir n'ont pas, en conséquence, à être immédiatement mises en vigueur pour que ce pouvoir puisse être exercé. Mais, pour l'essentiel, l'article 8 vise les rapports juridiques entre individus, par exemple l'envoi d'avis préalables à l'exercice d'un droit. À cet égard, il met en cause la force obligatoire de la loi. En effet, dans la mesure où les mesures préalables visées par l'article 8 se traduisent par une opposabilité juridique aux parties en présence, il faut que les dispositions qui prescrivent ces mesures soient en vigueur. Comme le début d'effectivité de ces dispositions coïncide avec la sanction de la loi, plutôt que de lui être antérieur, il y a simple mise en vigueur «avancée» de ces dispositions par rapport à la mise en vigueur de l'ensemble de la loi, et non pas, comme on a pu le croire<sup>(161)</sup>, application rétroactive de la loi. Il s'agit donc, en l'occurrence, d'une mise en vigueur immédiate d'une partie de la loi nouvelle afin de permettre la pleine effectivité de celle-ci dès son entrée en vigueur globale. Il y a, dans ce cas, une simple combinaison de mise en vigueur immédiate et de mise en vigueur différée.

---

161. Pierre-André CÔTÉ et Daniel JUTRAS, «Le droit transitoire relatif à la réforme du code civil, dans *La réforme du code civil : Priorités et hypothèques, preuve et prescription, publicité des droits, droit international privé, dispositions transitoires*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993, p. 1042, 1014. Au même effet: P.-A. CÔTÉ, et D. JUTRAS, *Le droit transitoire: sources annotées*, op. cit., note 2, p. I/2-59 et I/2-61.

## 2. Entrée en vigueur différée

L'entrée en vigueur différée correspond à un report d'opposabilité de la loi et, corrélativement, à un report de toute mesure d'exécution qui serait susceptible d'atteindre les droits et obligations des citoyens (voir la deuxième hypothèse du schéma en annexe II). Rappelons néanmoins qu'il y a, dans ce cas, un commencement d'exécution de la loi dès sa sanction<sup>(162)</sup>.

Il y a mise en vigueur différée quand la loi subordonne son entrée en vigueur à une condition (événement futur de réalisation incertaine) ou à l'arrivée d'un terme (événement futur de réalisation certaine). La loi est alors inopposable aux citoyens tant que la condition ne s'est pas réalisée ou que le terme n'est pas arrivé.

On rencontre peu de lois dont l'entrée en vigueur est subordonnée à une condition. Mais la *Loi modifiant la Loi électorale et la Loi sur la consultation populaire*<sup>(163)</sup> nous en fournit un exemple: l'article 94 de cette loi prévoyait que le recensement préalable à la tenue d'un référendum sur l'avenir constitutionnel du Québec aurait lieu du 31 août au 3 septembre

---

162. *Supra*, p. 29 et s.

163. L.Q. 1992, chap. 38.

1992 si l'Assemblée nationale était saisie d'une question référendaire avant le 19 août 1992.

Plus généralement, la loi subordonne son entrée en vigueur à l'arrivée d'un terme déterminé ou indéterminé. Le terme est déterminé lorsque la date d'entrée en vigueur est fixée directement dans la loi. Il est indéterminé lorsque la loi prévoit soit qu'elle entrera en vigueur à la date fixée par décret du gouvernement, soit qu'elle entrera en vigueur en même temps qu'une autre loi qui sera ultérieurement édictée<sup>(164)</sup>, ou en même temps que certains textes qui seront pris pour son application<sup>(165)</sup>.

Le terme est implicite lorsque la loi, ne se suffisant pas à elle-même, a besoin d'être complétée par certains textes d'application: la *Loi sur l'efficacité d'appareils fonctionnant à l'électricité et aux hydrocarbures*<sup>(166)</sup>, dont le champ d'application devait être déterminé par règlement, nous offre un exemple manifeste de loi ne se suffisant pas à elle-même. Il y a inéluctablement, dans un tel cas, un report implicite de l'entrée en vigueur de la loi jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements. La sanction de la loi ne constituant pas alors la seule condition

---

164. Ainsi l'article 115 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.Q. 1993, chap. 17, prévoyait:

«115. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date d'entrée en vigueur des articles 35 à 41 et 1525 du Code civil du Québec...»

165. Par exemple l'article 36 de la *Loi modifiant, en matière de sûreté et de publicité des droits, la Loi sur l'application de la réforme du Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1995, chap. 33.

166. L.Q. 1991, chap. 28.

d'opposabilité aux citoyens, on ne saurait trop recommander aux légistes de prévoir, comme cela se fait habituellement en France, que les dispositions de la loi «entreront en vigueur aux dates fixées par les textes pris pour leur application». Cette technique de coordination entre l'entrée en vigueur de la loi et celle des textes d'application est plus transparente et plus fonctionnelle que celle en usage au Québec et en Angleterre, qui consiste à prévoir que la loi entrera en vigueur par décret, et à s'assurer ensuite que la date d'entrée en vigueur de la loi coïncide avec celle d'entrée en vigueur des textes d'application. Par ailleurs, on évitera dans tous les cas d'insérer, dans une loi qui dépend de textes d'application, une formule d'entrée en vigueur immédiate, laquelle se trouverait à contredire le report implicite d'entrée en vigueur<sup>(167)</sup>.

La mise en vigueur différée peut avoir lieu de façon globale ou par étapes. L'entrée en vigueur par étapes implique un morcellement du contenu de la loi, morcellement qui peut s'effectuer sur une base conceptuelle ou formelle. Le découpage de la loi a lieu sur le plan formel lorsque la loi ou le décret d'entrée en vigueur vise des sections de la loi, des articles, des paragraphes ou des alinéas. Il y a morcellement conceptuel lorsque la loi prévoit des moments distincts d'entrée en vigueur selon les objets, selon les personnes ou selon les territoires qu'elle vise. Ainsi,

---

167. Par exemple l'article 24 de la *Loi favorisant l'augmentation du capital des petites et moyennes entreprises*, L.Q. 1992, chap. 46.

une loi applicable indistinctement aux alcools, aux courses et aux jeux peut prévoir la possibilité pour le gouvernement de fixer des dates particulières d'entrée en vigueur en ce qui a trait au domaine des courses<sup>(168)</sup>; une loi concernant la fiscalité municipale québécoise peut prendre effet à une date différente sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal<sup>(169)</sup>. Il faut également considérer comme un morcellement conceptuel à des fins de mise en vigueur différée la concession de délai pour les situations juridiques en cours à la date d'intervention de la loi. Les dispositions suivantes en sont des exemples:

- «La présente loi entre en vigueur le 28 décembre 1987.

Toutefois, les articles 4, 7, 11 et 12 n'ont d'effet à l'égard d'un directeur général, d'un cadre supérieur ou d'un cadre intermédiaire d'un conseil régional ou d'un établissement public en fonction le jour de l'entrée en vigueur de la loi, que trois mois après cette date.»

(Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux<sup>(170)</sup>)

- «Toute publicité qui, placée conformément à la Loi sur les panneaux-réclame et affiches (chapitre P-5) ou à la Loi sur la voirie (chapitre V-8), n'est pas conforme à la présente loi doit l'être dans les trois ans suivant le 15 septembre 1989.»

(Loi sur la publicité le long des routes<sup>(171)</sup>)

---

168. Art. 116 et 117 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1993, chap. 39. La rédaction de ces articles est critiquée, *infra*, p. 116-117.

169. Par ex.: *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, chap. 43, art. 19.

170. L.Q. 1987, chap. 104, art. 16.

171. L.R.Q., chap. P-44, art. 36, al. 1.

La mise en vigueur différée de la loi nouvelle pour certaines situations juridiques a pour corollaire une survie implicite de la loi ancienne à l'égard de ces mêmes situations et non pas, comme on le prétend généralement, une application de la loi ancienne après son abrogation, ce qui serait contradictoire.

Pour l'essentiel, le report d'entrée en vigueur de la loi permet d'éviter de prendre les sujets de droit au dépourvu. D'abord, si le délai de grâce est suffisant, il peut assurer une pleine publicité à la loi. Il permet en outre aux intéressés de se préparer psychologiquement, matériellement et juridiquement à la venue des règles nouvelles; notamment, des cours de formation préalables pourront être offerts en temps utile <sup>(172)</sup>. Dans le cas de réformes importantes, comme l'introduction d'un nouveau Code civil, le législateur peut prévoir l'écoulement d'un délai minimal entre la date d'édiction du décret d'entrée en vigueur et la date d'entrée en vigueur qui y sera fixée, encadrant ainsi rigoureusement la discrétion du gouvernement<sup>(173)</sup>.

En outre, la technique de mise en vigueur différée permet à l'Administration de mettre en place les différentes structures

---

172. Les cours de formation obligatoire pour l'ensemble des juristes québécois par suite de l'introduction du Code civil du Québec en sont un exemple particulièrement significatif.

173. L'article 719 de la Loi sur l'application de la réforme du Code civil (L.Q. 1992, chap. 57) prévoyait ainsi:

«(...) le Code civil du Québec et la présente loi entreront en vigueur à la date qui sera fixée par décret du gouvernement. Le décret doit être pris au moins six mois avant cette date.»

qui seront nécessaires à l'application effective du nouveau régime juridique. Il peut s'agir de l'installation de l'organisme chargé d'appliquer la loi nouvelle, de la nomination de ses membres, de l'embauche du personnel, de la formation du personnel, etc. Des ressources matérielles devront également être mises en place durant cette même période, par exemple l'établissement d'un système informatique, opération susceptible de se révéler longue et complexe. Plus fondamentalement encore, il faudra prendre les règlements, ainsi que les autres textes d'application de la loi, et veiller à harmoniser l'entrée en vigueur de chacun de ces textes avec celle de la loi. L'obligation de reporter à l'intervention des règlements l'entrée en vigueur de la loi est incontournable lorsque la loi ne se suffit pas à elle-même. Et même lorsqu'un règlement ne fait que préciser certains détails d'application de la loi, le report d'entrée en vigueur de la loi demeure toujours souhaitable.

Dans certains cas, c'est dans l'attente d'un complément législatif que l'entrée en vigueur de la loi sera retardée. C'est ainsi que le *Code civil du Québec* ne pouvait entrer en vigueur avant l'adoption de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*<sup>(174)</sup>, qui prévoyait les dispositions transitoires et les modifications de concordance rendues nécessaires par suite de l'intervention du nouveau code.

La mise en vigueur différée a parfois comme finalité une

---

174. L.Q. 1992, chap. 57.



pure stratégie politique. Au XVI<sup>e</sup> siècle, Henri VIII s'en servit dans sa lutte contre Rome, dans le cadre d'une loi abolissant l'obligation d'offrir des prémices à l'Église: comme le Roi se voyait octroyer le précieux pouvoir de retenir sa sanction jusqu'à une date ultérieure qui était prévue à la loi, son pouvoir de négociation avec Rome s'en trouvait considérablement renforcé<sup>(175)</sup>. Il arrive encore, de nos jours, que la technique soit utilisée aux mêmes fins. Ainsi une loi québécoise du 17 juin 1993<sup>(176)</sup>, imposant un congé sans solde de trois jours aux fonctionnaires dans le but de réduire de 1% les dépenses reliées à l'application des conventions collectives du secteur public, prévoyait une entrée en vigueur à intervenir par décret au plus tôt le 1<sup>er</sup> octobre suivant; ceci afin d'amener les syndicats à proposer, avant cette date, des modalités alternatives qui permettraient d'atteindre la même réduction de 1%. Le message de l'État aux syndicats était clair: la négociation est souhaitée, mais advenant qu'aucune entente n'intervienne avant le 1<sup>er</sup> octobre, la loi sera, à partir de là, appliquée telle quelle.

Il est arrivé qu'on ait différé la mise en vigueur de la loi dans le but d'assurer la célérité de consultations interministérielles portant sur le contenu d'une loi. C'est ainsi que, dans une loi visant à éliminer du corpus législatif une série de textes

---

175. Cecil CARR, *Delegated legislation*, Cambridge, University Press, 1921, p. 12.

176. *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal*, L.Q. 1993, chap. 37, art. 20 et s.

désuets ou dont l'objet était accompli<sup>(177)</sup>, on avait prévu, à la suite des abrogations, que le gouvernement disposait d'un an (et quelques jours) pour soustraire de la loi tout texte éventuellement jugé encore utile; ceci pour permettre aux différents ministères intéressés de s'opposer entre-temps à l'abrogation effective du texte. Pour le ministère initiateur de la loi, le bénéfice était double: d'une part inverser le fardeau d'une démarche qui normalement lui aurait incombé, d'autre part se donner un pouvoir de négociation accru grâce à un délai de déchéance, se ménageant ainsi un effet guillotine. Un tel procédé paraît difficilement défendable, compte tenu que les nécessaires consultations sur la teneur d'une loi devraient normalement se faire avant l'adoption de la loi. En effet, toute loi étant destinée à s'appliquer, les discussions et hésitations la concernant doivent précéder sa naissance.

Dans certains cas, la disposition qui prévoit que l'entrée en vigueur sera fixée par décret du gouvernement sert à marquer immédiatement, auprès du public, une intention d'intervenir législativement<sup>(178)</sup>. Il peut même arriver que l'initiateur de

---

177. *Loi portant abrogation de certaines dispositions législatives*, L.Q. 1988, chap. 27.

178. La pratique assez récente des «lois d'application» (lois prévoyant a posteriori les modifications et les dispositions transitoires, qui normalement sont intégrées à la loi nouvelle en queue de texte) s'inscrit sans doute en partie dans le même esprit : la loi nouvelle est forcément inapplicable, parce qu'il lui manque un complément essentiel pour s'insérer harmonieusement dans le corpus législatif, mais la volonté politique d'intervenir législativement est clairement affirmée une fois pour toutes; l'objectif politique superficiel est ainsi atteint. Le morcellement juridique inhérent aux lois d'application est de nature à compliquer l'interprétation du texte, non seulement parce qu'il y a deux lois complémentaires en présence, mais aussi parce que ces lois interviennent à des moments différents.

la loi n'ait pas alors d'intention réelle de veiller à la mise en vigueur de la loi; l'apaisement des pressions populaires n'est alors obtenu qu'au prix d'une ruse indigne d'un représentant de l'État. Le procédé condamnable de la «loi d'affichage» est facilité au Québec par cette tendance – qui nous paraît non fondée – à considérer qu'une loi édictée n'est pas forcément appelée à entrer en vigueur.

Enfin, le report général d'application d'une loi rend souvent inutiles les dispositions prévoyant, pour certaines situations juridiques antérieures, la survie temporaire des dispositions anciennes. Ainsi l'article 188 du projet de *Loi sur la justice administrative*<sup>(179)</sup> prévoyait que les membres d'un tribunal administratif qui, avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, exerçaient des fonctions que la loi nouvelle n'autorise plus bénéficiaient d'un délai d'un an pour cesser de les exercer; cette disposition de survie temporaire de la loi ancienne aurait évidemment été inutile si l'entrée en vigueur de la loi nouvelle avait été reportée d'un an à compter de la sanction de la loi.

Lorsque le gouvernement se voit habilité à procéder à une entrée en vigueur par étapes, jusqu'à quel point le décret d'entrée en vigueur peut-il, à cette fin, pousser le découpage du contenu de la loi? La question est importante, car une telle opération «risque de dénaturer le texte, d'en modifier le sens. Toute loi formant un

---

179. Projet de loi 105 de 1993.

système, le fait de la mettre en vigueur par étapes peut en changer la signification»<sup>(180)</sup>.

La Cour suprême a été saisie de cette question dans le cadre du *Renvoi concernant la proclamation de l'article 16 de la Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal*<sup>(181)</sup>, à propos d'une formule d'entrée en vigueur qui prévoyait: «La présente loi ou l'une ou plusieurs de ses dispositions entreranno en vigueur à une date ou à des dates qui seront fixées par proclamation». Le gouvernement pouvait-il valablement proclamer en vigueur une série d'articles obligeant le conducteur d'un véhicule automobile soupçonné de conduite en état d'ébriété à se soumettre à un alcootest, tout en excluant trois «sous-alinéas» qui donnaient le droit au prévenu d'obtenir un spécimen de son haleine en vue d'assurer sa défense lors d'une éventuelle poursuite?

Les juges qui ont exprimé l'opinion majoritaire — cinq juges sur neuf — ont conclu à la validité de la proclamation, leur motif essentiel étant que le mot «disposition» dans la formule d'entrée en vigueur peut notamment désigner un article, un paragraphe, un alinéa ou un sous-alinéa. Il en résultait, selon eux, que la proclamation pouvait soustraire de l'entrée en vigueur d'un article certains de ses sous-alinéas, même si cela avait pour effet de priver l'accusé d'un important moyen de défense; car il

---

180. P.-A.CÔTÉ, *op. cit.*, note 5, p. 96.

181. [1970] R.C.S. 777.

n'appartient pas aux tribunaux de réviser l'exercice par l'Administration d'un pouvoir discrétionnaire qui lui est confié par le Parlement dans des termes très larges.

Ce jugement nous paraît fort critiquable. Il s'abreuve à des sources purement littérales, au détriment d'éléments contextuels davantage pertinents. Pour le juge Laskin, déduire une «supposée intention législative» à partir notamment d'une lecture d'ensemble de la loi — ce qui aurait en l'occurrence conduit à restreindre la portée de la formule d'entrée en vigueur —, c'est «plonger dans un abîme de conjectures»<sup>(182)</sup>. Mais en cherchant à éviter l'inconfort inhérent à la réelle démarche interprétative, ne risque-t-on pas de succomber à la tyrannie des mots? Bref ne renonce-t-on pas à interpréter? Se limiter aux mots de la loi ce n'est pas nécessairement la respecter; on peut ainsi la trahir. Lorsque le sens explicite de la loi n'est pas entièrement satisfaisant, il importe d'en rechercher le sens implicite, d'en pénétrer l'esprit<sup>(183)</sup>. Au minimum, l'interprétation implique la mise en rapport de la partie (le mot, la phrase) et du tout (la loi)<sup>(184)</sup>, comme nous y invite d'ailleurs l'article 41.1 de la Loi d'interprétation québécoise<sup>(185)</sup>. Le raisonnement judiciaire ne consiste pas, pour l'essentiel, à interpréter les mots du texte

---

182. *Ibid.*, p. 802.

183. F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, «Interprétation», (1990) 35 *Arch. de phil. du droit* 165, p. 166.

184. *Ibid.*

185. «41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.»

à partir des différents sens abstraits attestés par les dictionnaires<sup>(186)</sup>. Rappelons d'abord que certains usages admis peuvent ne pas être attestés par les dictionnaires courants. En outre, un mot pris en lui-même ne conduit jamais à des conclusions certaines. Il faut le placer dans son contexte global, ce qui implique la prise en compte de l'économie générale de la loi, de son objet et des conséquences pratiques à l'égard du cas d'espèce. Cela est encore plus vrai en ce qui concerne les mots dont l'indétermination sémantique est aussi grande que le mot «disposition». Ce mot, en lui-même vague et imprécis, est susceptible d'acquérir un sens précis une fois mis en contexte. Le fait d'utiliser un terme imprécis confère de la souplesse à l'interprète, qui se voit en quelque sorte invité à tenir compte davantage de facteurs contextuels.

Si les juges majoritaires n'ont pas cru bon de répondre à l'invitation qui leur était adressée, les juges minoritaires ont en revanche su saisir pleinement cette invitation. On peut cependant leur reprocher, à eux également, un excès de formalisme: considérant le mot «disposition» comme n'étant ni clair ni précis, ils se sont sentis autorisés à tenir compte d'éléments non textuels, ce

---

186. Le juge Martland, dans sa dissidence par ailleurs excellente, a cru pouvoir fonder quelque argument sur un des sens que donne au mot «disposition» (provision) l'*Oxford English Dictionary*, soit «ce qui est prévu, préparé ou arrangé à l'avance» pour en conclure que constitue une disposition ce qui est prévu par la loi (p. 792 du jugement). Si la conclusion est défendable, la prémisse est fautive, car le sens retenu par le juge a davantage à voir avec l'idée de «prendre ses dispositions pour partir en voyage» qu'avec l'idée d'une portion de texte. Cela illustre le danger de vouloir à tout prix partir des enseignements lexicologiques offerts par les dictionnaires pour fonder une décision.

qu'à leur avis ils n'auraient pas été autorisés à faire si au lieu du mot «disposition» la loi avait utilisé le mot «article», un mot qui ne prêterait guère à interprétation<sup>(187)</sup>. Ne reconnaît-on pas ici cette idée chère à l'école traditionnelle de l'interprétation selon laquelle il n'y a pas lieu d'interpréter un texte clair: *interpretatio cessat in claris*. «Si les termes de la loi sont clairs, vous devez les appliquer même s'ils mènent à une absurdité manifeste»<sup>(188)</sup>. Cette conception de l'interprétation est rejetée aujourd'hui<sup>(189)</sup>. En effet, aucun texte ne peut être considéré clair en lui-même, mais uniquement par rapport à son contexte d'énonciation et à son contexte d'application<sup>(190)</sup>. Aussi le mot «article», même s'il est très précis, n'écarte pas davantage la nécessité d'interpréter la loi. Des idées reliées entre elles peuvent très bien, en effet, faire l'objet d'articles distincts, qui peuvent même se retrouver à grande distance les uns des autres. Par exemple, l'article 155 du *Code de procédure pénale*<sup>(191)</sup> prévoit que l'amende prévue par la loi est, en ce qui concerne les infractions continues, multipliée par le nombre de jours qu'a duré l'infraction; de son côté, l'article 230 du même code introduit une exception importante à cette règle: «le juge n'est pas tenu d'imposer la peine pour chacun des jours ou de fractions de jour

---

187. Opinion du juge Martland, p. 790-791.

188. R. c. *Judge of the City of London Court*, [1892] 1 Q.B. 273, 290. Traduction tirée de R. c. *Sommerville*, [1974] R.C.S. 387, 396.

189. Michel VAN de KERCHOVE, «La doctrine du sens clair des textes et la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique», dans *L'interprétation en droit - Approche pluridisciplinaire*, M. VAN de KERCHOVE (éd.), Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1978, p. 13 et s.

190. *Ibid.*

191. L.R.Q., chap. C-25.1.

qu'a duré l'infraction s'il est convaincu que le *poursuivant a indûment tardé à intenter la poursuite*». En l'espèce, l'article 155 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1990<sup>(192)</sup> et l'article 230 environ trois ans plus tard, à savoir le 1<sup>er</sup> novembre 1993<sup>(193)</sup>. Comment considérer que le législateur ait pu vouloir tempérer sérieusement une règle et en même temps permettre au gouvernement de la transformer en règle absolue, ne souffrant aucune exception? Le principe de non-contradiction s'y oppose. Un exemple additionnel, particulièrement frappant, nous est offert par un décret qui, en excluant de l'entrée en vigueur certaines subdivisions de l'article déterminant le champ d'application de la loi, avait paradoxalement pour effet de rendre la loi applicable à des opérations commerciales expressément exclues par ce même champ d'application<sup>(194)</sup>.

Ces exemples illustrent que les limites du morcellement d'un texte, à des fins d'entrée en vigueur par étapes, ne résident pas dans les mots du texte. Peu importe le caractère vague (disposition) ou précis (article, paragraphe, alinéa, etc.) de la formule législative d'entrée en vigueur, la détermination de la validité d'une proclamation d'entrée en vigueur ne saurait être ramenée au formalisme que constitue le respect strict de la lettre.

---

192. Décret 1385-90 du 26 septembre 1990, (1990) 122, G.O. II, 3693.

193. Décret 1016-93 du 14 juillet 1993, (1993) 125 G.O. II, 5715.

194. Voir Luc CHAMBERLAND, «L'absence de mise en vigueur des dispositions de la Loi sur la protection du consommateur qui excluent certains champs d'application de la loi», (1983) 13 R.D.U.S. 411.



Un pouvoir discrétionnaire n'est jamais absolu<sup>(195)</sup>. Si la formule législative peut elle-même tracer certaines limites à la discrétion administrative, les bornes de cette discrétion relèvent plus fondamentalement des principes généraux du droit<sup>(196)</sup>. Les juges minoritaires ont bien fait ressortir un de ces principes: l'Administration qui se voit confier le pouvoir de faire entrer une loi en vigueur par étapes n'a certainement pas le pouvoir de modifier la loi<sup>(197)</sup>. En effet, la modification ou la suspension d'une loi par l'Administration n'est possible qu'en application d'une habilitation législative claire<sup>(198)</sup>. Un autre principe – qui n'a pas été relevé dans le jugement – milite dans le sens de l'illégalité d'une proclamation ou d'un décret d'entrée en vigueur qui dénaturerait le contenu de la loi: un pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé de façon déraisonnable, sans égard à l'objet de la loi<sup>(199)</sup>. Quel que soit le caractère englobant des termes utilisés, «tout droit, tout pouvoir légalement protégé est accordé en vue d'une certaine finalité: le détenteur de ce droit a un pouvoir d'appréciation quant à la manière dont il l'exerce. Mais aucun droit ne peut s'exercer d'une façon déraisonnable, car ce qui est déraisonnable n'est pas de droit»<sup>(200)</sup>. N'est certes pas

---

195. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 310.

196. À titre d'exemple particulièrement net de la limitation d'une discrétion administrative par les principes généraux du droit, mentionnons le principe de la non-rétroactivité. Par application de ce principe général, une proclamation ou un décret d'entrée en vigueur ne saurait retenir, comme moment d'entrée en vigueur, une date antérieure à celle de la sanction de la loi.

197. Le juge Martland, p. 790 et s.

198. *Re Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150.

199. P. GARANT, *op. cit.*, note 195, p. 312 et s.

200. Ch. PERELMAN, «Le raisonnable et le déraisonnable en droit», (1978) 23 *Arch. phil. du droit* 35, p. 42.

raisonnable une décision administrative qui se fonde uniquement sur la lettre de la loi, particulièrement si, comme en l'occurrence, la lettre n'est en elle-même indicatrice de rien.

Il est significatif que les juges de la minorité aient cru devoir forcer le sens du mot «disposition» pour parvenir à leur conclusion. Pour eux, ne constituerait une disposition que la portion du texte qui n'est matériellement reliée à aucune autre portion de texte. Or un énoncé ne saurait devenir une disposition ou, à l'inverse, cesser d'en être une en fonction de liens ou de l'absence de liens entretenus avec le reste du texte. La contorsion sémantique à laquelle se sont livrés les juges minoritaires pour justifier les conclusions par ailleurs très sensées auxquelles ils ont abouti indique bien que l'interprétation du mot «disposition» est sans issue possible. La détermination de l'étendue du pouvoir de découper une loi pour en permettre l'entrée en vigueur par étapes n'est jamais réductible à un critère formel. Il faut dans tous les cas tenir compte de l'économie générale de la loi, de l'intention du législateur, des effets concrets de l'application de la loi et de l'utilité sociale.

Cette décision constitue sans doute un des derniers relents du formalisme qui a pu régner déjà au sein de la Cour suprême. Cette dernière a su, depuis, prendre le «tournant interprétatif» amorcé dans le monde occidental depuis quelques

décennies<sup>(201)</sup>. Notamment, quelques années après avoir rendu un tel jugement, elle n'a pas hésité à se dissocier d'une disposition qui se révélait parfaitement claire d'un point de vue littéral pour s'en remettre plutôt à des éléments systémiques et téléologiques<sup>(202)</sup>. Et elle n'a guère cessé, depuis, de faire prévaloir l'esprit de la loi sur sa lettre. Récemment, alors qu'elle était appelée à déterminer si certains textes d'application d'une loi devaient faire l'objet d'une publication en application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, elle a réaffirmé l'obligation des tribunaux de sonder les textes en profondeur: «les tribunaux ne permettront pas aux législatures de se soustraire à l'article 133 par la fragmentation artificieuse d'un texte législatif en parties distinctes – par exemple, une loi «creuse» incorporant par renvoi d'autres documents unilingues de nature «non législative». Agir autrement reviendrait à encourager le triomphe de la forme sur le fond»<sup>(203)</sup>.

L'Administration n'a d'autre choix que d'ajuster ses vues à celles de la Cour suprême d'aujourd'hui. Malheureusement, la décision qu'a rendue cette cour dans le renvoi que nous venons d'étudier<sup>(204)</sup> donne encore lieu aujourd'hui, dans les proclamations et les décrets d'entrée en vigueur, à des morcellement du

---

201. Paul AMSELEK, «La teneur indécise du droit», (1991) 107 Rev. dr. publ. 1199, 1201.

202. R. c. Sommerville, [1974] R.C.S. 387.

203. *Sinclair c. Procureur général du Québec*, [1992] 1 R.C.S. 579, 588.

204. *Renvoi concernant la proclamation de l'article 16 de la Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal*, précité, note 181.

contenu législatif qui ne respectent ni les buts ni l'intégrité conceptuelle de la loi. Une telle pratique doit être abandonnée.

De même, la pratique de l'insertion, dans la plupart des lois d'importance, d'une formule permettant d'en échelonner l'entrée en vigueur devrait cesser d'être un automatisme<sup>(205)</sup>. Les inconvénients inhérents à la mise en vigueur différée étant multipliés par le nombre de décrets à intervenir, on devrait en réserver l'emploi aux seuls cas où la matière même de la loi et l'utilité sociale le justifient.

Dans la mesure où on ne peut s'en remettre aveuglément à un critère formel dans l'évaluation de l'étendue du pouvoir de découper la loi pour en permettre l'entrée en vigueur par étapes, on peut se demander si le découpage peut s'effectuer sur un plan strictement conceptuel. Ainsi une loi qui prévoit une subvention à la recherche pour les médecins et les dentistes pourrait-elle, dans un premier temps, n'entrer en vigueur qu'en ce qui concerne les médecins? Une loi imposant le port de la ceinture de sécurité à tout passager prenant place à bord d'un véhicule automobile pourrait-elle être rendue applicable d'abord aux passagers prenant place sur le siège avant et ensuite seulement aux passagers assis à l'arrière du véhicule? Une loi applicable à tout établissement

---

205. Un tel automatisme conduit parfois à insérer une formule d'entrée en vigueur par étapes dans des lois dont aucune disposition n'est dissociable des autres: voir par exemple la *Loi facilitant la perception des pensions alimentaires*, L.Q. 1995, chap. 18.

hôtelier pourrait-elle temporairement devenir applicable à certaines catégories d'établissement seulement? Autrement dit, le décret d'entrée en vigueur par étapes peut-il établir des distinctions suivant les personnes où les objets visés quand la loi elle-même ne permet pas explicitement de telles distinctions? La réponse à cette question devrait, à notre avis, être positive. L'interprétation, par le gouvernement, de la disposition attributive du pouvoir de prendre un décret d'entrée en vigueur n'échappe pas à la démarche interprétative normale, dont l'essentiel consiste à faire apparaître les visées politiques du législateur, et donc à mettre au jour le fond du droit. Cela suppose que l'interprète transcende à la fois la technique rédactionnelle et les mots de la loi, ceux-ci ne constituant jamais qu'un guide insuffisant, approximatif et même trompeur, comme nous l'avons montré plus haut. Pour se convaincre du peu de fiabilité du plan formel, pensons à une loi prévoyant le régime juridique applicable à la faune piscicole, suivie d'une disposition rendant en outre ce régime applicable aux crustacés. Si le gouvernement s'en tient à l'organisation formelle de la loi, il peut se croire autorisé à faire entrer en vigueur l'ensemble de la loi sauf la disposition rendant celle-ci applicable aux crustacés. Une telle modulation temporelle serait, au contraire, vue comme impossible si la technique retenue par le législateur avait plutôt consisté à répéter, dans chaque disposition de la loi, les mots «la faune piscicole et les crustacés». Une distinction fondée, de la sorte, sur la technique rédactionnelle est évidemment insoutenable en droit. C'est pourquoi le découpage de la loi sur une base

conceptuelle à des fins d'entrée en vigueur par étapes non seulement n'est pas interdit, mais constitue même une interprétation particulièrement saine, par le gouvernement, du pouvoir qui lui est conféré. Soulignons tout de même qu'encore ici l'économie générale de la loi et son objet, ainsi que les principes généraux du droit devront être respectés: pensons entre autres au principe selon lequel l'Administration ne peut modifier la teneur d'une loi qu'en vertu d'une habilitation expresse, ainsi qu'au principe du caractère universel de la loi, confirmé par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (égalité devant la loi)<sup>(206)</sup>. Mais ces restrictions ne sont pas le propre du morcellement conceptuel. Elles valent tout autant en cas de morcellement sur une base formelle.

Au-delà des contraintes juridiques, il importe de souligner que la mise en vigueur par étapes, qu'elle s'effectue directement dans la loi ou indirectement par décret, affecte toujours l'intelligibilité des textes. En particulier, l'intervention de décrets exige un effort additionnel de la part des destinataires de la loi, qui doivent surveiller à la *Gazette officielle* la parution à venir du décret d'entrée en vigueur. Par analogie, on peut penser à une épicerie dont la construction est achevée mais qui doit ouvrir officiellement à une date qui sera éventuellement fixée et publiée dans un journal très difficilement

---

206. R. c. Cornell, [1988] 1 R.C.S. 461.

accessible à la population. Pour éviter un flottement de ce genre, la date d'entrée en vigueur d'une loi devrait, autant que possible, être prévue directement dans la loi. Bien sûr cela peut se révéler difficile lorsque la loi exige un complément réglementaire. Dans ce cas, la solution réside soit dans la préparation parallèle de la loi et des règlements – effort qui peut se révéler peu utile dans l'éventualité où le projet de loi subirait des changements importants avant son adoption – soit dans le choix d'une date suffisamment éloignée pour permettre l'édiction et la publication des textes réglementaires, soit, ce qui nous paraît être la meilleure solution, dans l'arrimage de l'entrée en vigueur de la loi à celle de l'entrée en vigueur des règlements.

Si l'entrée en vigueur différée à une date fixée par décret entraîne comme inconvénient premier qu'elle exige des usagers une vérification assidue à la Gazette officielle, un autre inconvénient se présente lorsque la mise en vigueur différée doit avoir lieu, non pas de façon globale, mais à différents moments. Une telle technique compromet l'intelligibilité de la loi en raison des difficultés de consultation causées par le morcellement d'un régime normatif qui, normalement, forme un tout. La difficulté croît avec le niveau de morcellement et le nombre de décrets à intervenir<sup>(207)</sup>. On peut facilement imaginer le degré de diffi-

---

207. Le premier décret d'entrée en vigueur du Code de procédure pénale (Décret 1385-90 du 26 septembre 1990, (1990) 122 G.O. II, 3693) constitue un exemple de consultation de loi rendue difficile par un morcellement poussé, allant jusqu'à la reformulation de certaines dispositions:

(à suivre...)

culté atteint par certaines «lois cadres» dont le champ d'application est relégué en tout ou en partie au domaine réglementaire et dont les dispositions doivent en outre entrer en vigueur par décret. C'est ainsi que la *Loi sur l'efficacité énergétique d'appareils fonctionnant à l'électricité et aux hydrocarbures*<sup>(208)</sup> a été dans un premier temps rendu applicable par règlement<sup>(209)</sup> aux cuisinières électriques, machines à laver, sèche-

---

207(...suite)

«QUE la date du 1<sup>er</sup> octobre 1990 soit fixée comme date d'entrée en vigueur de dispositions du Code de procédure pénale, soit des articles 1 à 7, 17 à 54, des premier et deuxième alinéas de l'article 55, des articles 56 à 61, des dispositions des articles 62 et 63 relatives au rapport d'infraction, des articles 64 et 65, des premier et deuxième alinéas de l'article 66, des articles 67 à 70, du paragraphe 1<sup>o</sup> de l'article 71, du paragraphe 2<sup>o</sup> de l'article 71 à l'exception des mots «du constat ou», des paragraphes 3<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> de l'article 71, des articles 72 à 86, 88 et 89, du premier alinéa de l'article 90, des articles 92 à 128, 143, 150 à 155, des premier et deuxième alinéas de l'article 169, des articles 170 à 173, des paragraphes 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> à 8<sup>o</sup> de l'article 174, des articles 175 à 179 et 181 à 183, des paragraphes 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> à 8<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 184, du deuxième alinéa de l'article 184, de l'article 185 à l'exception de la référence au paragraphe 4<sup>o</sup> de l'article 184, des articles 186, 189 à 221, du deuxième alinéa de l'article 222, des articles 223 à 229 et 231 à 243, de l'article 244 à l'exception de la deuxième phrase du deuxième alinéa, de l'article 245, de l'article 246 à l'exception des mots «ou en vertu de l'article 165», des articles 247 à 249, du premier alinéa de l'article 250, des articles 251 à 256, du premier alinéa de l'article 257, des articles 258 à 260, de l'article 265, de l'article 266 à l'exception des mots «ou du produit de sa vente» dans la deuxième ligne du paragraphe 6<sup>o</sup>, de l'article 267, de l'article 268 à l'exception des mots «ainsi que le Procureur général, même s'il n'était pas partie à l'instance,», de l'article 269, du premier alinéa de l'article 270, des articles 271 à 290, de l'article 291 à l'exception des mots «, ou le Procureur général même s'il n'était pas partie à l'instance,», des articles 292 et 293, des mots suivants de l'article 294: «L'appel est interjeté devant la Cour d'appel siégeant à Montréal ou à Québec selon l'endroit où serait porté l'appel d'un jugement en matière civile», des articles 295 à 315, du premier alinéa de l'article 316, des articles 317 à 362, des articles 364, 365, 367 à 386 et de l'annexe.»

208. L.Q. 1991, chap. 28.

209. Règlement sur l'efficacité énergétique d'appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures, (1992) 124 G.O. II, 5812.



ses à linge et autres appareils domestiques, pour voir plus tard son champ d'application étendu à d'autres appareils. Un tel expédient complique d'autant la consultation des lois qu'en plus d'ignorer le moment d'entrée en vigueur de la loi, le sujet de droit ignore à quoi elle s'applique. Vu l'effet «boîte à surprise» du procédé, il convient d'en limiter l'emploi aux rares cas où cela est inévitable.

Par ailleurs, la technique de l'entrée en vigueur par étapes d'une loi nouvelle suppose l'abrogation par étapes de la loi ancienne. À cette fin, l'abrogation expresse est préférable à l'abrogation implicite, cette dernière étant susceptible d'engendrer davantage de confusion. Au-delà de la forme de l'abrogation, la consultation des textes applicables passe dans tous les cas par un va-et-vient du texte ancien au texte nouveau. La détermination du droit applicable, par l'usager de la loi, s'en trouve considérablement compliquée, d'où des erreurs possibles d'interprétation. Ici encore, les risques de confusion augmentent proportionnellement au nombre d'étapes dans la mise en application de la loi.

En raison de toutes ces contraintes, l'intérêt pratique de la technique d'entrée en vigueur par étapes n'est pas, de façon générale, aussi grand qu'il peut paraître à première vue. Cela peut expliquer qu'elle soit rarement utilisée dans la législation des pays de la famille romano-germanique. Et lorsqu'elle l'est, le degré de morcellement demeure très limité.

Soulignons en terminant que lorsque des dispositions législatives dont on a reporté l'entrée en vigueur se trouvent modifiées avant cette entrée en vigueur, il faut normalement veiller à coordonner l'entrée en vigueur des dispositions modificatives et des dispositions modifiées<sup>(210)</sup>. Il arrive en effet que, par inadvertance, le législateur prévoie une date d'entrée en vigueur des dispositions modificatives qui soit antérieure à celle des dispositions modifiées.

Si le législateur peut reporter dans le futur l'entrée en vigueur de la loi, il peut aussi la reporter dans le passé. Dans ce dernier cas, c'est la force obligatoire seulement qui se trouve reportée à une date antérieure à la sanction de la loi, la force exécutoire étant par nature prospective.

### 3. Entrée en vigueur anticipée: la rétroactivité

Le législateur a le pouvoir de faire des lois rétroactives, puisque, sous réserve de certaines limites constitutionnelles<sup>(211)</sup>, l'interdiction de rétroactivité ne s'applique pas à

---

210. Par exemple l'article 719, alinéa 2, de la Loi sur l'application de la réforme du Code civil (L.Q. 1992, chap. 57) prévoit:

«(...) les dispositions de la présente loi qui modifient des textes non encore en vigueur ne prennent effet qu'à la date d'entrée en vigueur de ces textes (...)».

211. Il s'agit du droit, confirmé par l'article 11, g, de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, R.-U., 1982, chap. 11), de ne pas être reconnu coupable en raison d'un acte qui ne constituait pas une infraction au moment où il a été posé. Cette limitation constitutionnelle n'est pas absolue. Théoriquement, le (à suivre...)

lui. En pratique, les lois rétroactives ne sont pas rares. L'analyse du phénomène de la rétroactivité est un préalable à l'examen des pratiques législatives contradictoires en matière d'expression de la rétroactivité<sup>(212)</sup>.

C'est à compter de son entrée en vigueur que la loi devient obligatoire pour les citoyens. Dans le cas d'une loi à effet rétroactif, la force obligatoire est simplement déplacée fictivement à une date antérieure à la naissance de la loi, au lieu de coïncider avec celle-ci (dans la loi d'effet immédiat) ou d'être reportée à une date postérieure à celle-ci (dans la loi à effet différé). On doit donc, logiquement, tenir la loi rétroactive pour entrée en vigueur avant sa sanction. Aussi est-ce à juste titre que la doctrine française récente décrit la rétroactivité comme une entrée en vigueur dans le passé, parlant soit de *mise en vigueur anticipée*<sup>(213)</sup>, soit de *rétro-mise en vigueur* de la norme<sup>(214)</sup>. Pour Jacques Héron, la rétroactivité ne saurait être définie, comme le fait la doctrine traditionnelle, comme l'application de la loi à une date antérieure à son entrée en vigueur:

«L'affirmation qu'une loi peut s'appliquer avant son entrée en vigueur constitue une impossibilité logique. En effet, comme dirait M. de La Palice, une loi ne s'applique que si

---

211(...suite)

législateur pourrait toujours déroger à ce droit par déclaration expresse (art. 33 de la charte).

212. *Infra*, p. 105 et s.

213. J. HÉRON, *loc. cit.*, note 3, p. 277, n° 23.

214. *Guide juridique Dalloz*, t. II, «Conflits de lois dans le temps», par E.-L. Bach, p. 144-1.

elle est applicable. Or, ce qui rend une loi applicable, c'est précisément son entrée en vigueur: tant qu'elle n'est pas mise en vigueur, elle ne constitue pas une norme s'imposant aux sujets de droit. Il en résulte que, pour qu'une loi s'applique à des faits passés, il faut de toute nécessité qu'elle soit entrée en vigueur avant que ces faits ne se produisent. Autrement dit, si une loi rétroagit, ce n'est pas, comme on l'énonce généralement, que cette loi s'applique à des faits antérieurs à son entrée en vigueur, mais tout au contraire que son entrée en vigueur se situe à un moment antérieur à celui où se produisent les faits, donc à une date antérieure à celle de sa publication»<sup>(215)</sup>.

Suivant cette conception, si on l'adapte à notre système où la publication de la loi n'est pas un préalable à l'entrée en vigueur<sup>(216)</sup>, la rétroactivité devrait se définir chez nous comme la mise en vigueur de la loi à une date antérieure à sa sanction. Cette définition concorde avec la conception qui semble avoir cours, de façon générale, tant dans la législation des pays de tradition romano-germanique que dans celle des pays de common law. Ainsi, en Suisse, la rétroactivité est traitée comme une

---

215. *Loc. cit.*, note 3, n° 21. De son côté, Eugène-Louis Bach (*loc. cit.*, note 137, p. 416, à la note 22) réfute de la façon suivante la conception traditionnelle: «On pourrait être tenté de penser qu'il y a impossibilité logique pour le législateur de prescrire que les normes qu'il édicte auront valeur juridique à une date antérieure à leur publication. En effet, il semble que le législateur ne puisse pas décider qu'une norme qui, à telle date, n'était pas en vigueur, l'était pourtant. Ce serait là, à notre avis, commettre une erreur d'analyse, car le législateur peut très bien décider qu'à partir de telle date, postérieure à la publication de la loi nouvelle, les tribunaux devront appliquer telle norme et elle seulement, fût-ce à des actes ou situations qui sont antérieurs à la publication de cette norme, et lorsqu'il en décide ainsi, force est d'admettre que la norme envisagée doit être considérée comme ayant été obligatoire pour les sujets de droit à une date antérieure à celle de sa publication.»

216. Le fait que la loi puisse entrer en vigueur sans avoir préalablement été publiée est évidemment critiquable. Voir *supra*, p. 70 et s.

application anticipée de la loi par rapport à son adoption et non par rapport à son «entrée en vigueur»<sup>(217)</sup>. De même, au Canada, le Québec excepté, pour conférer un effet rétroactif à la loi, on dit qu'elle est «réputée être entrée en vigueur» à une date antérieure à la sanction.

Quoi qu'il en soit, la rétroactivité ne saurait être définie comme la prise d'effet de la loi avant son entrée en vigueur comme le veut la doctrine traditionnelle. L'entrée en vigueur c'est le début de la force obligatoire de la loi. Cette dernière force étant, dans le cas de la loi rétroactive, déplacée à une date antérieure à la sanction, on ne peut évidemment plus

---

217. Les *Directives sur la technique législative suisse* (Publiées par la Chancellerie fédérale suisse et la Division fédérale de la justice, 1976, p. 15) prévoient:

«Si, pour des raisons majeures, il est indispensable que l'acte ait effet rétroactif, c'est-à-dire soit appliqué à partir d'une date antérieure à son adoption, on se sert de la formule suivante:

«La présente loi prend effet le ...».

La prise d'effet rétroactive y est vue comme une entrée en vigueur dans le passé. Ainsi l'article suivant, tiré d'un texte suisse (article 9 de l'Ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance, du 13 novembre 1985, Recueil systématique du droit fédéral, n° 7, p. 831.465.3), présente la rétroactivité de certaines dispositions comme une exception à l'entrée en vigueur globale du texte:

«La présente ordonnance, l'article 6 excepté, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987.

L'article 6 prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 1985.»

En Suisse, la prise d'effet rétroactive d'un texte est toujours équivalente à son entrée en vigueur. On établit la même correspondance dans les textes législatifs français et belges. En Belgique, les directives sur la rédaction législative prévoient que «le moment où un texte a effet est nécessairement le même que celui où il entre en vigueur; il est donc incorrect de prévoir qu'il entre en vigueur à une date déterminée et qu'il produit ses effets à une autre date.» (Règle n° 125 et formule n° 101 du Code-formulaire de légistique, op. cit., note 118).

dire d'une telle loi qu'elle entre en vigueur le jour de sa sanction. A fortiori on ne peut plus alors envisager de reporter son entrée en vigueur à une date ultérieure à la sanction. Le début d'effectivité étant dans tous les cas antérieur à la sanction, il faut en conclure que la rétroactivité n'est rien d'autre qu'une *mise en vigueur anticipée* de la loi par rapport à sa sanction (ou à sa publication, dans le modèle romano-germanique).

Si la doctrine considère que la loi rétroactive doit nécessairement entrer en vigueur le jour de la sanction pour pouvoir prendre effet dans le passé, c'est qu'elle n'a pas dégagé les effets juridiques de la sanction<sup>(218)</sup>. Cela a conduit à l'élimination du concept, pourtant central, de début d'existence juridique de la loi. Ce phénomène pourrait s'expliquer par la propension de la doctrine à décrire la rétroactivité comme une fiction de *préexistence de la loi*<sup>(219)</sup>. Le fait que la doctrine s'intéresse au moment où commence cette préexistence fictive a pu l'amener à se désintéresser du moment où commence son existence réelle, c'est-à-dire celui de la sanction. Le vide ainsi créé a été comblé par un recours artificiel à l'idée d'entrée en vigueur. Dès lors qu'on identifie l'instant de la sanction à celui de l'entrée en vigueur, on en vient tout naturellement à définir la rétroacti-

---

218. La sanction est vue, par Mme Ruth Sullivan, comme non pertinente dans la théorie de la rétroactivité (op. cit., note 98, p. 431).

219. Sans être fausse, cette idée, que l'on retrouve notamment chez Paul ROUBIER (op. cit., note 1, p. 10), obscurcit inutilement la définition qu'on peut donner de la rétroactivité.

vité comme la prise d'effet de la loi avant son entrée en vigueur.

Comme on l'a déjà expliqué auparavant, cette position est difficilement défendable. La rétroactivité se définit plutôt comme la prise d'effet de la loi avant sa naissance. Autrement dit, la force obligatoire de la loi intervient, dans ce cas, avant la force exécutoire. Il s'ensuit qu'en principe deux conditions seulement sont nécessaires pour que l'effet rétroactif se produise: d'une part la sanction de la loi et, d'autre part, l'indication par le législateur du début d'effet de la loi dans le passé.

Mais, dira-t-on, qu'arrive-t-il lorsqu'il y a «mise en vigueur différée d'une loi rétroactive»? L'argument central de la doctrine traditionnelle est que la distinction entre prise d'effet et entrée en vigueur est inévitable en pareil cas. Ainsi, le professeur Ruth Sullivan envisage l'hypothèse suivante: une loi interdisant l'usage du tabac est adoptée en 1988 mais son entrée en vigueur est reportée en 1990, avec application «rétroactive» à des faits survenus en 1989<sup>(220)</sup>. Le problème est qu'il n'y a en fait aucune rétroactivité dans une telle hypothèse. Ce qu'on présente comme un effet de la loi dans le passé est au contraire un effet dans le futur: on déguise en rétroactivité une mise en vigueur différée<sup>(221)</sup>. Cela devient évident dès qu'on s'attarde à exami-

---

220. *Op. cit.*, note 98, p. 491.

221. Dans l'hypothèse même où le législateur, par ignorance ou artifice, aurait recours à la technique envisagée par Mme Sullivan, les citoyens seraient bien naïfs ou inconséquents s'ils attendaient que survienne la date dite (à suivre...)

ner ce qu'est réellement la rétroactivité. En effet, ce qu'il y a d'anormal dans la loi rétroactive, c'est qu'elle porte atteinte à la sécurité juridique des citoyens. Cette atteinte à la sécurité juridique résulte de ce que la loi rétroactive régit des situations juridiques antérieures à son existence, et donc survenues avant que les citoyens puissent prendre connaissance de la norme qui les régit. En ce qui concerne, en revanche, les effets de la loi sur les situations juridiques postérieures à la sanction, les citoyens en sont parfaitement avertis<sup>(222)</sup>. C'est pourquoi on ne saurait parler d'effet rétroactif de la loi à un moment postérieur à sa sanction.

Qu'en est-il, maintenant, d'une loi vraiment rétroactive? Peut-on reporter son entrée en vigueur à une date postérieure à sa sanction? À notre avis, pas davantage, car la loi rétroactive s'oppose par essence à une mise en vigueur différée. En revanche, on peut, si cela est nécessaire, reporter la mise à exécution d'une loi rétroactive. Bien qu'une telle loi commande normalement une mise à exécution immédiate, celle-ci peut, dans certains cas, devoir être retardée. C'est le cas lorsque l'application de la loi est conditionnée soit par l'intervention de textes d'application à venir (règlements, décrets, etc.), soit par la mise en place de

---

221(...suite)

d'entrée en vigueur avant de se mettre à respecter la loi supposément rétroactive. En effet, ils savent, dès la sanction de la loi, que tout défaut de se conformer à la loi sera a posteriori sanctionné.

222. C'est du moins le cas dans notre système, où la loi est présumée connue dès son existence.



l'appareil administratif (ex.: nomination des agents chargés d'appliquer la loi, mise au point d'un système informatique). Il importe de ne pas présenter comme une mise en vigueur différée une simple mise à exécution différée. Les points de départ respectifs de l'opposabilité et de la mise à exécution d'une loi rétroactive sont illustrés en annexe II, à la troisième hypothèse.

La mise à exécution différée de la loi rétroactive peut, de façon générale, être laissée dans le non-dit. Si le législateur choisit plutôt de s'en exprimer, la formule d'entrée en vigueur n'est d'aucune aide, puisque cette formule se rapporte aux sujets de droit et non aux autorités publiques chargées d'appliquer la loi. Une loi dont on prévoirait artificiellement l'«entrée en vigueur» à une date postérieure à sa sanction, doublée d'une prise d'effet à une date qui lui est antérieure, serait en réalité une loi rétroactive dont l'apparence de mise en vigueur différée n'aurait d'autre effet que de tromper les citoyens.

Ainsi, au-delà de la pratique législative, la rétroactivité s'analyse dans tous les cas comme une mise en vigueur anticipée de la norme, ou encore comme une mise en oeuvre fictive de la force obligatoire avant la force exécutoire.

Ayant examiné les aspects conceptuels de l'entrée en vigueur, et noté l'état de confusion qui règne sur ce plan, nous pouvons nous pencher sur certaines pratiques législatives contra-

dictoires en la matière.

## **B. PRATIQUES LÉGISLATIVES CONTRADICTOIRES EN MATIÈRE D'ENTRÉE EN VIGUEUR**

Nous verrons d'abord quelles sont les formules auxquelles le législateur a accès pour marquer le commencement d'effectivité de la norme. Nous examinerons ensuite la distinction artificielle qu'il fait entre, d'une part, l'entrée en vigueur et, d'autre part, la prise d'effet ou le début d'application de la loi. Une telle distinction découle non seulement d'une confusion conceptuelle, comme nous l'avons vu précédemment, mais aussi d'une analyse linguistique défectueuse.

### **1. Les diverses formules servant à marquer le début d'effectivité de la norme**

Pour indiquer le commencement de la force obligatoire, on emploie généralement les expressions «entre en vigueur le», «prend effet le» ou «est applicable à compter du». La marque du début d'effet peut également être intégrée directement à la prescription législative elle-même: on y retrouve alors simplement des expressions comme «à compter du...», «du ... au», «entre le...et le...». Ces expressions sont équivalentes du point de vue sémantique, et

constituent donc des synonymes<sup>(223)</sup>. Le phénomène de la synonymie n'est pas propre à la langue ordinaire. Il est courant également dans la langue juridique. Dans les deux cas, il y a lieu de distinguer le plan de l'expression et le plan du sens ou, autrement dit, distinguer entre les mots et la pensée<sup>(224)</sup>.

L'existence de synonymes vient de l'incapacité d'une expression donnée de s'insérer adéquatement dans tous les contextes. Ainsi, l'expression «entre en vigueur le» ne convient aucunement lorsqu'il s'agit d'indiquer dans l'énoncé prescriptif lui-même son début d'effectivité, par exemple dans une disposition qui dirait: «À compter de telle date, les demandes seront portées devant tel tribunal»<sup>(225)</sup>. L'expression «entre en vigueur» est également inappropriée lorsqu'on réfère non pas à une date mais à une période; ainsi, pour rendre une loi applicable à une année scolaire donnée, on dira qu'elle «est applicable» à cette année scolaire, formule qui est linguistiquement meilleure que celle qui

---

223. Sur la question de la synonymie, voir Irène TAMBA-MECZ, *La sémantique, Que sais-je?*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 1994, p. 80-81.

224. Frederick BOWERS, *Linguistic aspects of legislative expression*, Vancouver, University of British Press, 1989, p. 86 et s.

225. La législation française nous offre de nombreux exemples d'intégration, à la norme, d'une marque d'effectivité. Ainsi:

«À compter du 2 mai, il est mis en service une maison d'arrêt à Villepinte»

(Art. 1<sup>er</sup> de l'Arrêté du 29 avril 1991, *De mise en service d'un établissement pénitentiaire classé dans la catégorie des maisons d'arrêt*, J.O. du 17 mai 1991, p. 6661)

«Nonobstant toutes dispositions contraires, les mentions marginales ne seront plus apposées, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989, sur l'exemplaire des registres de l'état civil conservé au greffe du tribunal de grande instance.»

(Art. 73 de la Loi n° 89-18 portant diverses mesures d'ordre social, J.O. du 14 janvier 1989)

dirait que la loi est en vigueur à l'égard de ladite année scolaire<sup>(226)</sup>. De même, en cas de modulation temporelle du champ d'application de la loi, on dira que celle-ci est *applicable*, à compter de telle date, aux personnes, situations ou objets visés. Ainsi l'article 658 du *Code de la sécurité routière*<sup>(227)</sup> prévoyait que les dispositions nouvelles prescrivant le port de la ceinture de sécurité pour tout passager d'un véhicule «ne s'appliquait» aux passagers prenant place sur le siège arrière qu'à compter de la date fixée par le gouvernement, date qui devait être postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi dans son ensemble. L'octroi d'un tel délai revient en fait à la mise en vigueur différée de la loi pour les situations juridiques visées.

La variation d'expression n'est pas toujours dictée par des impératifs contextuels parfaitement définis. Ainsi, même dans les cas où l'expression «entre en vigueur» serait acceptable, on pourra choisir une expression convenant mieux dans le contexte. Par exemple: «Les dispositions de l'article 7... sont *applicables* à compter du 1<sup>er</sup> janvier et jusqu'au 31 décembre 1988». Elle peut aussi être simplement, dans certains cas, le fruit du style du rédacteur, de ses préférences. Rien ne s'oppose en effet à ce qu'on

---

226. Exemples:

- «Les articles... sont *applicables* à l'année scolaire 1993-1994 et aux années subséquentes.»  
(Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique, L.Q. 1992, chap. 23, art. 20)
- «Ces dispositions *s'appliquent* aux documents délivrés entre le 4 octobre 1988 et le 1<sup>er</sup> juillet 1989.»  
(Loi de finances rectificatives pour 1988 (n° 88-1193), J.O. français du 30 décembre 1988)

227. L.Q. 1986, chap. 91.

dise de dispositions législatives qu'elles sont applicables à compter de telle date ou qu'elles prennent effet à telle date au lieu d'utiliser la sempiternelle expression «entrée en vigueur». Ces expressions sont largement interchangeableables, comme en font foi les lois des pays de la famille romano-germanique. Ainsi cette loi française<sup>(228)</sup> qui commence par prévoir qu'elle «prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 1989», pour parler ensuite, dans une disposition transitoire du même article, de «la date d'entrée en vigueur» de la loi, et finalement parler, dans l'article suivant, d'«entrée en application»<sup>(229)</sup>. C'est pourtant toujours le concept de début d'opposabilité aux citoyens qui se trouve visé.

Les synonymes dont le législateur dispose pour marquer le début d'opposabilité peuvent presque tous lui servir dans le cas

---

228. *Loi n° 87-1127 portant réforme du contentieux administratif*, J.O. du 1<sup>er</sup> janvier 1988.

229. Les dispositions en question sont ainsi rédigées:

«Art. 16.

I. - Des décrets en Conseil d'État fixent les conditions d'application de la présente loi qui, à l'exception des articles 6 et 7, prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 1989.

II. - Les affaires qui, ayant été enregistrées au secrétariat du contentieux du Conseil d'État avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont en état d'être jugées et ont été attribuées au rapporteur désigné pour le jugement de l'affaire demeurent de la compétence d'appel du Conseil d'État.

Art. 17.

Le conseil du contentieux administratif de la collectivité territoriale de Mayotte sera présidé par le président du tribunal administratif de Saint-Denis-de-La-Réunion ou par un membre dudit tribunal, délégué par lui.

Par dérogation au paragraphe I de l'article 16, les dispositions du présent article entrent en application le 1<sup>er</sup> janvier 1988.»

d'une loi rétroactive<sup>(230)</sup>. La seule formule que l'usage ne semble pas favoriser est celle où il est dit que la loi entre en vigueur à telle date. En revanche, on peut dire que la loi est réputée être entrée en vigueur. Cette technique nous paraît fort acceptable, car elle met en évidence le caractère essentiellement fictif de la rétroactivité<sup>(231)</sup>, tout en impliquant également un effet prospectif. Nous ne sommes donc pas d'accord avec les critiques qui lui ont été adressées<sup>(232)</sup>.

---

230. Ainsi, en Suisse, pour exprimer la rétroactivité, on utilise entre autres les tournures suivantes:

- entre en vigueur rétroactivement le (Art. 6 de l'Ordonnance concernant l'évaluation des immeubles des institutions de prévoyance professionnelle et des institutions d'assurance, Recueil systématique du droit fédéral, ci-après R.S.D.F., p. 211, 437.55.)

- a effet rétroactif depuis le (Art. 7, alinéa 2, de l'Arrêté fédéral allouant une subvention extraordinaire aux cantons du Tessin, du Valais et des Grisons pour l'établissement du registre foncier fédéral, R.S.D.F., p. 211, 432.15).

- ont effet dès le (Art. 6, alinéa 1, de l'Ordonnance du DFTCE concernant le rapprochement des tarifs des lignes d'automobiles, R.S.D.F., p. 744.161).

- prend effet le (Art. 42, alinéa 2, de la Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, R.S.D.F., p. 725.116.2).

231. P. ROUBIER, op. cit., note 1, p. 10 et note 1.

232. La distinction que fait Pierre-André Côté entre la prise d'effet de la loi et son entrée en vigueur le conduit à critiquer la disposition fédérale usuelle exprimant la rétroactivité, qui consiste à dire que la loi est «réputée être entrée en vigueur» à telle date qu'elle précise (op. cit., note 5, p. 149 et note 230):

«Cette technique me semble fort discutable au plan logique, car, dans le cas d'une loi rétroactive, la loi doit absolument prévoir deux actes: celle où elle doit devenir exécutoire (sa date d'entrée en vigueur) et celle où elle doit devenir applicable aux faits (sa date de prise d'effet). La fiction d'entrée en vigueur anticipée a pour effet de télescoper en une seule ces deux dates, qui devraient demeurer distinctes.»

De leur côté, Ruth SULLIVAN (op. cit., note 98, p. 491) et la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Zélande (op. cit., note 70, p. 104) jugent inutile le recours à une fiction. Une formule rendant la loi nouvelle applicable aux «faits antérieurs à l'entrée en vigueur» leur paraît supérieure, une loi ne pouvant à leur avis entrer en vigueur avant son existence.

L'expression formelle du caractère fictif de la rétroactivité n'est évidemment pas le seul procédé disponible pour donner à la loi un effet rétroactif. En France, on utilise plutôt une expression telle que «prend effet le»; au Québec on se sert de l'expression «a effet depuis le»<sup>(233)</sup>. Ici encore, peu importe la formule employée, l'objet de l'opération reste le même: marquer le début d'opposabilité de la loi aux citoyens, autrement dit, le début de la mise en oeuvre de la force obligatoire.

## 2. La distinction artificielle entre l'entrée en vigueur et la prise d'effet ou le début d'application de la loi

En droit québécois, on distingue les notions d'entrée en vigueur et de prise d'effet de la loi. Cette distinction a pour point de départ une pratique législative qu'on retrouvait à l'origine exclusivement dans les lois rétroactives, mais qui s'est étendue, ces dernières années, à certaines lois d'effet purement prospectif. Un tel usage, qui a reçu certains appuis doctrinaux<sup>(234)</sup>, ne nous paraît pas fondé. En effet, il n'y a selon

---

233. De prime abord, on pourrait croire que la formule québécoise est supérieure à la formule française, car elle exprime plus nettement le caractère rétroactif de la loi. Nous préférons cependant la formule française, qui se révèle plus exacte: alors que la formule québécoise est susceptible d'être lue comme ne couvrant que la période antérieure à l'édiction de la loi, la formule française couvre plus clairement à la fois la période antérieure et la période postérieure à l'édiction, ce qui est conforme à l'objectif visé. Le fait que cette dernière formule ne suggère aucunement que la loi est tournée vers le passé paraît un moindre mal dans la mesure où ni l'effet rétroactif ni l'effet prospectif ne font de doute.

234. Dans son article intitulé «Contribution à la théorie de la rétroactivité des lois» (*loc. cit.*, note 2, p. 71, à la note 19), Pierre-André Côté affirme: «On a beau écrire qu'une disposition a effet depuis le 1er (à suivre...)»

nous aucune distinction juridique à faire entre l'entrée en vigueur de la loi et sa prise d'effet. Il s'agit exactement de la même opération, désignée par des mots différents pour des raisons purement linguistiques.

Nous tenterons de montrer qu'une telle distinction, peu importe qu'elle s'effectue dans le cadre d'une loi rétroactive ou d'une loi prospective, est dans tous les cas artificielle et heurte certains principes généraux du droit de même que certaines règles de la logique et du langage. Il en résulte une grande confusion dans les énoncés fixant le début d'effectivité des textes.

#### a) Lois prospectives

Analysons d'abord l'usage qui consiste à prétendre faire entrer la loi en vigueur le jour même de sa sanction pour reporter à plus tard sa prise d'effet. Ce procédé est plutôt rare, mais il fait apparaître de façon particulièrement frappante les difficultés d'ordre conceptuel que pose l'opposition entre les deux notions. Ainsi, en 1991, le législateur a cru nécessaire, lors de l'adoption de nouvelles règles relatives à l'impôt foncier des exploitations

---

234(...suite)

janvier 1988, il n'en demeure que cette disposition n'aura jamais d'effet si elle n'est pas mise en vigueur». Dans le même sens, Pierre ISSALYS (*Méthode du droit et législation*, Ste-Foy, notes de cours inédites, 1991, p. 127) affirme: «La mise à effet d'une loi peut se situer sur une échelle de temps plus étendue que la mise en vigueur. La mise en vigueur est nécessairement concomitante ou postérieure à la sanction; elle ne peut se situer, pour une loi ou du moins pour une disposition donnée, qu'à un point déterminé dans le temps. La mise à effet peut par contre intervenir avant la sanction (donc avant la mise en vigueur): on dit alors de la loi qu'elle a un effet rétroactif.»



agricoles<sup>(235)</sup>, de recourir à un tel procédé pour permettre à l'Administration de prendre immédiatement certaines mesures d'application de la loi: selon les termes de la loi, les nouvelles règles devaient «entrer en vigueur» à la date de la sanction de la loi, mais ne devaient «avoir effet» qu'à compter de l'année fiscale suivante, c'est-à-dire six mois plus tard<sup>(236)</sup>. L'«entrée en vigueur» le jour de la sanction, nous a-t-on dit, avait pour but de permettre dès ce moment la confection des nouveaux rôles d'évaluation municipaux. Si le but, évidemment, est légitime, le moyen n'est pas approprié. En effet, puisque l'entrée en vigueur est le début d'opposabilité de la loi aux citoyens, la confection d'un rôle d'évaluation – opération purement administrative qui, en soi, n'atteint pas les droits et les obligations des citoyens – ne nécessite aucunement l'entrée en vigueur de la loi. Bien au contraire, c'est précisément pour laisser à l'Administration le temps d'agir que le caractère obligatoire de la loi se trouve différé. La confection des rôles repose en fait sur la seule force exécutoire de la loi, qui, comme nous l'avons vu, trouve son fondement dans les principes généraux du droit, plus précisément dans le principe suivant lequel la volonté formellement exprimée du législateur doit être exécutée. Ces opérations sont donc subordonnées à une condition unique: il faut que la loi soit certaine,

---

235. ... *Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et diverses dispositions législatives*, L.Q. 1991, chap. 29.

236. L'article 45 de la loi précitée prévoyait: «La présente loi entre en vigueur le 20 juin 1991». L'article 33 prévoyait de son côté: «La présente loi a effet aux fins de tout exercice financier municipal à compter de celui de 1992». Cette dernière formule, très courante dans la législation municipale, est évidemment maladroite. On aurait dû dire: «La présente loi s'applique à l'année fiscale commençant en 1992 et aux années fiscales subséquentes.»

c'est-à-dire qu'elle exprime de façon définitive la volonté du Parlement, ce qui est assuré par la sanction du souverain.

La force exécutoire ne dépend donc nullement d'une disposition législative expresse. Certes, rien n'empêche un législateur précautionneux de codifier certains effets de la force exécutoire<sup>(237)</sup>, mais ce n'est nullement nécessaire. Lorsque le législateur se croit obligé de mettre la loi en vigueur dès sa sanction dans le but d'habiliter l'Administration à prendre certaines mesures pour son application, il sème la confusion chez le citoyen, qui, confronté à la fois à une date d'entrée en vigueur et à une date de prise d'effet, ne sait plus ce qui résulte de l'une et de l'autre. La bonne technique est pourtant simple: ne rien dire sur les pouvoirs d'action de l'Administration, qui se déduisent nécessairement de la sanction, et se contenter de prévoir une disposition d'entrée en vigueur, pour obliger les administrés.

---

237. C'est ce qu'a fait le législateur québécois, à l'article 55 de la *Loi d'interprétation* (L.R.Q., chap. I-16), en ce qui a trait au pouvoir de l'Administration de prendre et de publier dès la sanction les règlements d'application de la loi, et de procéder à la nomination des agents chargés de l'appliquer. Cet article ne mentionne pas toutes les mesures qui peuvent être prises par l'Administration en vue d'assurer la pleine effectivité de la loi lors de son entrée en vigueur. Aussi le législateur prévoit-il des dispositions complémentaires dans certaines lois particulières, par exemple une habilitation à prendre immédiatement les décrets d'application de la loi. L'article 79 de la *Loi sur la voirie et modifiant diverses dispositions législatives* (L.Q. 1992, chap. 54) est à cet effet:

«La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1993. Toutefois, le gouvernement peut, avant cette date, prendre un décret en vertu de l'article 2, 3, 46 ou 49 pour qu'il prenne effet à cette date.»

Notons que l'énoncé législatif de la force exécutoire ne saurait se faire au moyen d'une formule d'entrée en vigueur, car celle-ci suppose par définition l'existence de droits et d'obligations pour les justiciables. On ne saurait, pour la même raison, qualifier de rétroactif cet effet de la loi avant son entrée en vigueur (contra P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 5, p. 121.

La croyance suivant laquelle aucune mesure d'application de la loi autre que celles prévues à l'article 55 de la *Loi d'interprétation* ne peut être prise avant l'entrée en vigueur de cette loi conduit parfois les légistes à prévoir l'entrée en vigueur immédiate de la loi, dès sa sanction, dans le but de permettre l'édiction immédiate des textes indispensables à l'application de la loi. Cette pratique est illogique et constitue une sérieuse source de confusion. Comme une loi à laquelle il manque les textes essentiels d'application est dans l'impossibilité d'entrer réellement en vigueur, le fait de prévoir l'entrée en vigueur immédiate de cette loi confond le justiciable, car la disposition expresse se trouve alors en contradiction avec le principe du report implicite de l'entrée en vigueur de la loi jusqu'à l'intervention des textes d'application<sup>(238)</sup>. Il convient, dans un tel cas, de prévoir que la loi entrera en vigueur à la date d'entrée en vigueur des textes d'application. De cette façon, la date expresse d'entrée en vigueur de la loi coïncidera avec la date implicite d'entrée en vigueur, les apparences rejoignant ainsi la réalité.

Dans les lois québécoises, on a l'habitude de traiter la disposition générale d'entrée en vigueur, placée à la fin de la loi, comme une sorte de commutateur, seul capable de mettre la loi en circuit. Cette conception semble avoir déjà eu cours, au siècle dernier, en Angleterre. Dans un arrêt de 1867, *Wood c.*

---

238. *Supra*, p. 75.

*Riley*<sup>(239)</sup>, un tribunal anglais a refusé d'attribuer un effet immédiat à une disposition qui, pourtant, prévoyait expressément qu'elle avait effet à compter de l'adoption de la loi, sous prétexte qu'une disposition finale prévoyait l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi à une date future<sup>(240)</sup>. On pourrait comparer la disposition générale d'entrée en vigueur à l'autobus assurant le transport d'un groupe de voyageurs dans le cadre d'un voyage organisé. Si certains organisateurs du voyage décident, de leur côté, de partir en automobile quelques jours avant le groupe — par exemple pour préparer l'arrivée de celui-ci — ils arriveront les premiers et, de toute évidence, ils n'auront pas, en plus, à prendre l'autobus avec le groupe pour arriver à destination.

Suivant la conception qui sous-tend l'arrêt *Wood c. Riley*, une loi qui prévoit qu'elle «s'applique» à toute période de paie postérieure au 31 décembre 1983 devra prévoir tout de même qu'elle «entre en vigueur» le jour de sa sanction<sup>(241)</sup>. La disposition dite «d'entrée en vigueur» ne joue plus alors aucun rôle, mais on l'emploie tout de même parce qu'on pense que seule une disposition qui emploie les mots «entrée en vigueur» est de nature à enclencher l'effectivité de la loi. Ainsi, la formule type d'entrée en vigueur s'est trouvée pourvue d'une force «totémique»<sup>(242)</sup>, d'un pouvoir magique conduisant les rédacteurs législatifs québécois à l'utiliser dans tous les cas, et à

---

239. [1867] 3 L.R. 26 (Court of Common Pleas).

240. Pour le détail de l'affaire, voir *supra*, p. 47.

241. Loi concernant les travailleurs au pourboire de la restauration et de l'hôtellerie (L.Q. 1983, chap. 43, art. 17).

242. F. BOWERS, *op. cit.*, note 224, p. 88.

attribuer un sens différent à toute autre formule<sup>(243)</sup>. Or, on sait que la variation d'expression linguistique n'implique pas forcément une variation de concept juridique. En l'occurrence, c'est toujours la notion d'opposabilité aux sujets de droit qui est en cause.

Dans l'esprit du rédacteur, la formule d'entrée en vigueur est à ce point étrangère à une formule de prise d'effet ou de début d'application, qu'il est conduit à «plaquer» automatiquement l'une et l'autre dans la loi. Par exemple les articles suivants, destinés à déterminer les conditions d'effectivité d'une loi applicable à la fois aux alcools, aux courses et aux jeux:

«116. Les dispositions de la présente loi s'appliquent en matière de courses à compter de la date ou des dates que détermine le gouvernement.

117. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement...»<sup>(244)</sup>

Les articles 116 et 117 sont, dans leur forme, parfaite-

---

243. Le législateur a-t-il le pouvoir d'infléchir ainsi le fonctionnement du langage? Assurément non, car la langue est régie par ses propres règles, qui échappent à la compétence du Parlement. Toute tentative d'intrusion dans le champ linguistique est donc source de confusion pour l'interprète. Elle est également illusoire, dans la mesure où les tribunaux ne se trouvent pas réellement embarrassés par la synonymie, étant aujourd'hui nettement tournés vers la recherche du sens au-delà des mots (F. BOWERS, *Ibid.*); ils font donc généralement peu de cas des scrupules formalistes des rédacteurs législatifs. En fait, loin de simplifier la tâche des interprètes, la tentative de conférer une valeur exclusive à l'expression «entrée en vigueur» et, partant, le recours systématique à la formule type d'entrée en vigueur a plutôt été la cause de graves incohérences dans notre législation.

244. *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives* (L.Q. 1993, chap. 39).

ment redondants l'un par rapport à l'autre. Au fond, le but du législateur était d'autoriser le gouvernement à fixer, en matière de courses, une date distincte d'entrée en vigueur par rapport aux alcools et aux jeux, et il aurait dû exprimer clairement son intention, en disant par exemple:

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement...

Une date d'entrée en vigueur distincte peut être fixée en ce qui a trait au domaine des courses.

L'opposition artificielle entre l'entrée en vigueur et le début d'application de la loi prend parfois des formes subtiles, comme dans les dispositions du *Code de la sécurité routière*<sup>(245)</sup> fixant l'entrée en vigueur des articles concernant le port de la ceinture de sécurité à bord d'un véhicule routier. Lors de la rédaction de ces dispositions, l'intention du législateur était de faire en sorte que le port de la ceinture devienne obligatoire d'abord sur le siège avant et ultérieurement sur le siège arrière. À cette fin, on a prévu la disposition suivante, à l'intérieur d'une série de dispositions transitoires:

«658. Les dispositions de la section III du chapitre II du titre VIII relatives à l'obligation du port de la ceinture de sécurité ou d'un autre dispositif de sécurité ne s'appliquent aux passagers prenant place sur le siège arrière d'un véhicule qu'à compter de la date

---

245. L.Q. 1986, chap. 91.

fixée par le gouvernement.»

Plus loin, l'article 676 donne au gouvernement le pouvoir d'échelonner comme il l'entend la mise en vigueur des dispositions du code:

«676. Les dispositions du présent code entreront en vigueur aux dates fixées par le gouvernement [...]».

Deux décrets ont été pris en application de ces articles. Le premier décret, en 1987, prévoyait que les dispositions concernant le port de la ceinture de sécurité entraient en vigueur le 29 juin 1987<sup>(246)</sup>. Le second décret, pris en 1989, prévoyait que ces mêmes dispositions s'appliquaient aux passagers prenant place sur le siège arrière d'un véhicule à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1990<sup>(247)</sup>.

L'objet de l'article 658 du code était de s'assurer que le gouvernement rendrait le port de la ceinture de sécurité obligatoire d'abord à l'avant du véhicule et ultérieurement à l'arrière du véhicule. Cet article introduisait donc, au fond, une restriction au pouvoir général, conféré au gouvernement par l'article 676, d'échelonner comme il l'entend l'entrée en vigueur des dispositions du code. Mais cette intention n'a pas vraiment été exprimée: comme l'article 658 se contente de dire que les disposi-

---

246. Décret n° 861-87 du 3 juin 1987, (1987) 119 G.O. II, 3494.

247. Décret n° 1878-89 du 6 décembre 1989, (1989) 121 G.O. II, 6445.

tions concernées ne s'appliquent aux passagers arrière qu'à compter de la date fixée par le gouvernement, il ne dit en fait rien de plus que ce qui est déjà dit à l'article 676<sup>(248)</sup>, qui prévoit que les dispositions du code entreront en vigueur aux dates fixées par le gouvernement. Ce dernier article ne fait d'ailleurs aucune réserve pour le cas envisagé à l'article 658. La même erreur a été perpétuée dans le premier décret d'entrée en vigueur, qui prévoit l'entrée en vigueur globale des articles relatifs au port de la ceinture de sécurité, toujours sans réserve pour les passagers prenant place à l'arrière du véhicule. C'est que, dans l'esprit des légistes, il n'y a aucun rapport entre l'entrée en vigueur et le début d'application d'un texte. Cette conception est, en l'occurrence, source d'erreurs dans la compréhension de l'effectivité de la loi. En effet, l'interprète était fondé à déduire, du premier décret d'entrée en vigueur, que le gouvernement avait alors fixé une fois pour toutes la date à compter de laquelle les dispositions concernant la ceinture de sécurité seraient applicables. Une telle confusion a pu durer jusqu'à la publication du second décret —

---

248. Pour bien exprimer l'intention du législateur, il aurait fallu dire, en un seul article:

676. Les dispositions du présent code entreront en vigueur aux dates fixées par le gouvernement ...

Les dispositions de la section III du chapitre II du titre VIII, relatives à l'obligation du port de la ceinture de sécurité ou d'un autre dispositif de sécurité, ne pourront être applicables à l'égard des personnes prenant place à l'arrière du véhicule qu'à une date postérieure à celle où elles prendront effet à l'égard des personnes prenant place à l'avant du véhicule.

Le premier décret, quant à lui, aurait pu se lire comme suit:

Est fixée au 29 juin 1987 l'entrée en vigueur des dispositions des articles 395 à 401 à l'égard des personnes prenant place à l'avant du véhicule ...



survenue plus de deux ans après la publication du premier — qui prévoyait dorénavant l'application des dispositions relatives à la ceinture de sécurité aux passagers prenant place sur le siège arrière du véhicule.

Il y a donc contradiction à dire qu'une loi entre en vigueur à une date donnée pour n'avoir effet, ou n'être applicable, qu'à compter d'une date ultérieure. Lorsqu'on veut remettre à plus tard la prise d'effet d'une loi (ou sa mise en application, ce qui est la même chose), il suffit de reporter l'entrée en vigueur de cette loi. Si l'entrée en vigueur de certaines dispositions seulement doit être reportée, il y a lieu de prévoir clairement ce fait dans la disposition générale d'entrée en vigueur elle-même.

Les pratiques législatives contradictoires que nous venons de voir dans le contexte des lois prospectives se rencontrent également dans le cadre des lois rétroactives.

#### **b) Lois rétroactives**

Au Québec, la loi rétroactive type comporte une formule dite d'entrée en vigueur, intervenant toujours à la date de la sanction de la loi, et une formule dite de prise d'effet, intervenant toujours à un moment antérieur à la sanction<sup>(249)</sup>. C'est

---

249. On sait que le législateur a accès à bien d'autres procédés que la fixation d'une date d'effet dans le passé pour conférer à un texte un effet rétroactif. Il peut par exemple faire une loi à caractère interprétatif, valider certains actes antérieurs irréguliers (ex.: nominations, (à suivre...))

le cas dans l'article suivant: «La présente loi entre en vigueur le 21 décembre 1994 mais a effet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992»<sup>(250)</sup>.

249(...suite)

règlements) ou encore amnistier des infractions. Toutes ces lois sont par nature rétroactives. Mais un grand nombre de lois rétroactives ne visent ni une amnistie, ni une validation, ni l'interprétation d'une loi. L'effet rétroactif peut alors être obtenu en fixant simplement la prise d'effet de la loi à une date antérieure à sa sanction.

250. Art. 2 de la *Loi modifiant la Loi annexant un territoire à celui de la Ville de Chicoutimi*, L.Q. 1994, chap. 49.

L'opposition artificielle entre prise d'effet et entrée en vigueur n'apparaît pas toujours aussi nettement. C'est le cas lorsque certaines seulement des dispositions de la loi se voient conférer un effet rétroactif, comme dans l'exemple suivant:

«19. Les articles 14, 17 et 18 ont effet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988 et l'article 16 depuis le 22 février 1989.

20. La présente loi entre en vigueur le 22 juin 1989.»

(*Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.Q. 1989, chap. 45)

Ici, la présence de l'article 20 trouve sa justification en ce qui concerne les dispositions purement prospectives. La seule erreur est d'avoir présenté cet article comme ayant une portée absolue, alors qu'il souffre une importante exception, énoncée à l'article 19. Plutôt que de juxtaposer comme on l'a fait la règle et l'exception, on aurait dû les mettre en rapport direct, comme suit:

La présente loi entre en vigueur le 22 juin 1989, sous réserve des articles 14, 17 et 18, qui ont effet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, et de l'article 16, qui a effet depuis le 22 février 1989.

Par ailleurs, dans une loi contenant deux articles substantiels dont un des deux est rétroactif, on a prévu:

«3. L'article 2 a effet depuis le 18 décembre 1987.

4. La présente loi entre en vigueur le 23 décembre 1988.»

(*Loi modifiant la Loi sur les courses de chevaux*, L.Q. 1988, chap. 81)

On a ici dégagé comme principe général l'entrée en vigueur de la loi le 23 décembre 1988. En réalité seul l'article 1 entrait en vigueur à cette date, l'article 2 devenant quant à lui applicable à compter du 18 décembre 1987. Les dispositions des articles 3 et 4 auraient pu former un seul article qui se lirait comme suit:

«Les dispositions de l'article 1 entrent en vigueur le 23 décembre 1988. Celles de l'article 2 ont effet depuis le 18 décembre 1987.»

Dans quelques rares cas on a, à juste titre, présenté la rétroactivité de certaines dispositions comme une exception à l'entrée en vigueur de la loi dans son ensemble. Par exemple:

«La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1990; toutefois:

(...)

(à suivre...)

Selon nous, cette technique est boîteuse et découle, ici encore, d'une double altération de concepts: d'une part le concept d'existence juridique de la loi, d'autre part le concept d'entrée en vigueur.

Dans nos lois rétroactives, la date dite d'entrée en vigueur coïncide toujours avec celle de la sanction. Et cela n'est pas un hasard. C'est parce qu'on croit que l'existence de la loi n'a aucun effet en elle-même et qu'il faut absolument une disposition de «mise en branle» de la loi pour que celle-ci ait quelque effet que ce soit. Pourtant, la sanction est normalement une condition à la fois nécessaire et suffisante à l'action de la loi à laquelle on a conféré un effet rétroactif<sup>(251)</sup>. Une fois réalisée cette condition qu'est la sanction, la loi n'a plus alors qu'à prendre effet ou, autrement dit, qu'à entrer en vigueur. Or la date d'entrée en vigueur, dans le cas de la loi rétroactive, survient nécessairement avant la sanction de la loi. Doubler, comme il est d'usage de le faire au Québec, la «formule d'entrée en vigueur» d'une «formule de prise d'effet» rétroactive est illogique, car une loi ne saurait devenir opposable aux sujets de droit à compter de deux dates distinctes. Pour sortir de cet illogisme, il faut laisser tomber la formule «d'entrée en vigueur», à moins de

---

250(...suite)

4° les articles 304 et 305 ont effet depuis le 2 juin 1989..»

(Loi sur les régimes complémentaires de retraite,

L.Q. 1989, chap. 38, art. 322)

251. *Supra*, p. 98 et s.

la réduire à une pure formule de style, dépourvue de quelque effet juridique que ce soit<sup>(252)</sup>.

Comme l'interprète est fondé à présumer que la formule d'«entrée en vigueur» a un sens, il se trouve induit en erreur par la technique québécoise, qui lui laisse croire que le jour dit «d'entrée en vigueur» il se produit, sur le plan de l'opposabilité de la règle, quelque chose de neuf. Or il n'en est rien: à compter de la date fixée pour la prise d'effet rétroactive de la loi nouvelle, celle-ci est devenue, on le sait a posteriori, seule applicable. Évidemment, ce n'est qu'à compter de l'adoption de la loi nouvelle qu'on peut connaître le nouveau régime juridique applicable, puisqu'il n'existait pas avant. Mais juridiquement ce fait n'est pas pertinent: «la rétroactivité est un phénomène purement juridique et non un phénomène de la nature, et c'est ce qui lui permet d'échapper à l'irréversibilité du temps»<sup>(253)</sup>. Aussi convient-il de se placer sur le plan strictement juridique pour analyser la rétroactivité.

Ajoutons que la technique qui consiste à opposer entrée en vigueur et prise d'effet vient peut-être en partie de la tendance, certes compréhensible, à envisager distinctement la période de rétroactivité, qui est une fiction juridique, et celle de prospectivité, qui correspond à l'existence réelle de la

---

252. J. HÉRON, *loc. cit.*, note 3, n° 23.

253. Jacques HÉRON, *Le droit transitoire*, ouvrage inédit, p. 12.

loi<sup>(254)</sup>. Mais cela n'implique pas que cette distinction soit pertinente pour le législateur. Pour lui, en effet, qui s'intéresse à la période pendant laquelle la loi a force obligatoire, les deux périodes en question n'en forment qu'une, qui commence avant la sanction et se poursuit après elle, jusqu'à l'abrogation de la loi, dans un parfait continuum.

C'est donc une finalité purement opérationnelle que poursuit la technique d'entrée en vigueur rétroactive. Mais le législateur est-il condamnable du fait qu'il se contente de fixer le début d'application de la loi, sans toujours faire d'allusion explicite à l'effet rétroactif et en passant sous silence le fait que la loi rétroactive n'atteint pas, par exemple, les jugements passés en force de chose jugée? Certes non. Le fait qu'il omette de mentionner les caractères particuliers de la rétroactivité ne signifie pas l'exclusion de ces caractères. Ils sont simplement négligés<sup>(255)</sup>, parce que techniquement non pertinents, la part de non-dit étant tout naturellement reléguée aux sources jurisprudentielles et doctrinales.

Exiger du législateur qu'il tienne compte de tous les traits distinctifs, c'est lui refuser le droit à l'abstraction. Le processus d'abstraction, parce qu'il permet de libérer l'essence de

---

254. Ces deux périodes font naturellement l'objet d'études doctrinales distinctes, dans lesquelles on examine notamment l'effet de la loi nouvelle sur les situations juridiques en cours, sur les procès en cours et sur les jugements passés en force de chose jugée.

255. Jean LAPORTE, *Le problème de l'abstraction*, Paris, P.U.F., 1940, p. 52-55.

l'opération<sup>(256)</sup>, de «mettre en relief les caractères communs à plusieurs représentations»<sup>(257)</sup> constitue un instrument de simplification et de clarification. Mais il s'agit là d'une démarche analogique<sup>(258)</sup>, démarche qui n'a guère reçu de faveur en common law. Ce qui contribue à expliquer le rejet dont elle a fait l'objet chez nous.

La loi rétroactive a force obligatoire avant son existence, ce qui signifie qu'elle était obligatoire pour les sujets de droit à leur insu. Il s'agit bien sûr d'une fiction. Mais la rétroactivité n'est rien d'autre que cela. Il n'y a donc, selon nous, aucune différence entre la période de rétroactivité et celle de prospectivité: il s'agit dans les deux cas de la période d'opposabilité de la loi aux sujets de droit. Pour fixer le point de départ de cette période d'application unique, le législateur se sert, encore une fois pour des raisons purement linguistiques, de la notion de *prise d'effet*, qui joue, pour la loi rétroactive, le même rôle que la notion d'*entrée en vigueur* pour la loi purement prospective.

#### CONCLUSION

De nos jours, toutes les lois québécoises comportent une formule d'*«entrée en vigueur»*, de *«prise d'effet»* ou de début d'*«application»*; elles comportent parfois même une combinaison de

---

256. *Ibid.*, p. 43.

257. *Ibid.*, p. 55.

258. *Ibid.*, p. 129.

ces formules, et donc plusieurs dates de début d'effectivité. Certaines lois - qu'on pense par exemple aux lois fiscales - tiennent du pire dédale. Et cela non seulement en raison de l'accumulation des dates d'effectivité, mais aussi parce que la compréhension qu'a le législateur de l'effet de ces formules est faussée. En particulier, alors que ces formules s'adressent toutes aux sujets de droit, le législateur les emploie parfois pour marquer le début de la seule force exécutoire. Il croit dans un tel cas s'adresser à l'Administration par la formule «d'entrée en vigueur» et aux sujets de droit par la formule de «prise d'effet», alors que rien dans ces formules n'indique une telle spécificité. Cette technique est opaque et déroutante.

Le choix entre les différents modes d'entrée en vigueur est fonction de considérations politiques. Mais il dépend aussi d'impératifs sociaux, comme la nécessité de publier la loi avant qu'elle ne devienne opposable aux citoyens, ou d'impératifs liés à la nature même des choses, comme la nécessité de pourvoir à l'élaboration des textes d'application de la loi ou de mettre en place la structure administrative nécessaire à l'application de cette dernière. La complexité de la réalité moderne favorise, nous semble-t-il, la mise en vigueur différée de la loi. Un piège guette cependant l'État dans l'habitude qu'il a prise de morceler la loi à des fins de mise en vigueur par étapes: la clarté et la simplicité du message législatif sont, de façon générale, compromises par un tel morcellement; de même l'intégrité systémique de la loi s'en trouve affectée.

Dans certains cas, c'est par une mise en vigueur anticipée, et donc avant même la naissance de la loi, que l'objectif social peut être le mieux atteint. La fixation d'une date rétroactive, nous l'avons montré, n'est rien d'autre qu'une mise en oeuvre anticipée de la force obligatoire. L'usage mécanique actuel que consiste à fixer à la fois une date de prise d'effet et une date d'entrée en vigueur de la loi revient à fixer deux dates d'entrée en vigueur ou, autrement dit, deux dates de début de la force obligatoire, ce qui est évidemment incohérent.

Ces problèmes ne peuvent être dissipés qu'en révisant, au-delà de la tendance à l'automatisme, la manière de rédiger les dispositions marquant le début d'application de la loi. Cela suppose une réflexion en profondeur non seulement sur nos procédés actuels, mais sur l'ensemble de notre méthode législative, qui malheureusement baigne dans le formalisme.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

À la base de l'étude du début d'application de la loi, se trouve la distinction entre la force exécutoire et la force obligatoire de la loi. La première consiste en l'obligation, pour les autorités publiques, de veiller à la mise à exécution de la loi; elle est mise en oeuvre à compter de la sanction de la loi. La seconde consiste en l'obligation, pour les sujets de droit, d'obéir à la loi; elle est mise en oeuvre par l'entrée en vigueur de la loi. La force obligatoire se déplace dans le temps au choix du législateur: elle peut coïncider avec la sanction (entrée en vigueur immédiate) ou plutôt intervenir soit à une date ultérieure à la sanction (entrée en vigueur différée), soit à une date antérieure à la sanction (entrée en vigueur anticipée ou rétroactive). Le déplacement de la force obligatoire n'entraîne pas forcément un déplacement de la force exécutoire, cette dernière débutant systématiquement à la sanction de la loi, du moins partiellement. Il convient ici de mettre en rapport entre elles ces deux forces, dans les différentes hypothèses où elles interviennent.

Le cas le plus simple est celui où la loi est d'entrée en vigueur immédiate. Le début de la force exécutoire et le début de la force obligatoire sont alors concomitants: les autorités chargées d'appliquer la loi et les sujets de droit sont soumis à la

loi à compter du même moment. Il en va autrement lorsque l'entrée en vigueur de la loi est reportée à une date postérieure ou à une date antérieure à la sanction de la loi.

En cas de mise en vigueur différée, la force exécutoire est mise en oeuvre avant la force obligatoire. En effet, si les sujets de droit n'ont, dans cette dernière hypothèse, à obéir à la loi qu'à compter de la date fixée pour son entrée en vigueur, en revanche, les autorités publiques ont le devoir de la mettre immédiatement à exécution dès la sanction, pourvu que cela ne se traduise pas par une opposabilité effective de la loi aux sujets de droit. La nature même des choses implique que la force exécutoire intervienne alors en premier lieu, indépendamment de toute disposition législative. Tout comme une automobile doit être complètement équipée et en parfait état de tenir la route dès la date prévue de sa livraison au client, la loi doit être pleinement opérationnelle dès la date prévue pour son entrée en vigueur. Entre la date de la sanction et la date d'entrée en vigueur de la loi, il y a donc une mise à exécution partielle de la loi. La pleine mise à exécution n'intervient qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi: la force obligatoire étant alors acquise, toutes les mesures d'exécution de la loi deviennent en conséquence permises, y compris évidemment celles qui atteignent les droits et les obligations des citoyens.

La loi rétroactive voit au contraire sa force obligatoire débiter fictivement avant la naissance de la loi. Malgré cette

antériorité de la force obligatoire, la force exécutoire coïncide, ici encore, avec la naissance de la loi. En effet, vu son caractère incertain et incomplet, la loi ne peut être mise à exécution par les autorités publiques avant son édicition. Même une fois déposée à l'Assemblée nationale, la loi rétroactive demeure hypothétique et son effet rétroactif virtuel. Si l'Administration et les tribunaux doivent attendre la sanction de la loi avant de se mettre à l'appliquer, l'effet de leurs actes et de leurs décisions remonteront tout de même dans le passé. Les juges sont donc, par l'effet de la fiction d'entrée en vigueur anticipée, tenus de considérer que la loi était obligatoire pour les sujets de droit avant l'intervention de la force exécutoire.

On constate donc que la mise en oeuvre de la force exécutoire obéit à des contraintes reliées à la nature des choses; elle est ainsi moins malléable que la force obligatoire, qui se déplace dans le temps, au gré du législateur, pour intervenir soit en même temps que la force exécutoire, soit à une date postérieure ou antérieure à cette dernière.

La méconnaissance de ces mécanismes fondamentaux a entraîné la méthode législative québécoise à opposer artificiellement la prise d'effet rétroactive de la loi à son entrée en vigueur. De même, en cas de mise en vigueur différée de la loi, on oppose tout aussi artificiellement l'idée d'entrée en vigueur à celle de début d'application ou de prise d'effet de la loi, soit pour permettre un morcellement conceptuel de la loi — en vue

d'assurer son entrée en vigueur par étapes —, soit pour permettre aux autorités publiques de commencer à appliquer la loi dès sa sanction.

Or un texte ne saurait «être en vigueur» sans «avoir effet» ou, à l'inverse, «avoir effet» sans «être en vigueur». Invariablement, y compris dans l'hypothèse d'une loi rétroactive, ces expressions ne recouvrent rien d'autre que le concept de la force obligatoire de la loi. Le législateur québécois s'en sert, à notre avis à mauvais escient, pour véhiculer l'idée de la force exécutoire, niant ainsi à la sanction ses effets normaux. On peut en outre y voir une manifestation de la philosophie nominaliste, qui continue à influencer notre législation<sup>(259)</sup>. Selon cette doctrine, les mots ne sont que des conventions, d'où la possibilité pour le législateur de leur attribuer un contenu arbitraire<sup>(260)</sup>. Cela peut conduire à des équivalences artificielles et choquantes comme, par exemple, définir le mot «blessure» comme comprenant une grossesse<sup>(261)</sup>. Cela peut également conduire à des distinctions tout aussi artificielles, comme la distinction entre entrée en vigueur et prise d'effet. Le discours juridique se trouve ainsi réduit à un jeu formel dans lequel on utilise des mots et des techniques vidés de leur sens.

---

259. C'est au professeur Alain-François BISSON («Rédaction législative et qualité totale», dans *Actes de la XI<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 18-19) que l'on doit d'avoir effectué un rapprochement net entre la philosophie nominaliste et les travers de la méthode législative anglo-saxonne, laquelle n'est pas sans avoir marqué profondément notre propre méthode législative.

260. *Ibid.*

261. Article 1, b), de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, L.R.Q., chap. I-6.

Ce formalisme linguistique trouve appui sur le formalisme juridique suivant: seule une disposition législative expresse, soit dans la *Loi d'interprétation*, soit dans la loi particulière concernée, peut conférer quelque effectivité au texte, ne s'agirait-il que de permettre aux autorités chargées d'appliquer la loi de veiller à l'élaboration des textes complémentaires à celle-ci (règlements, décrets, arrêtés ministériels, etc.). Or les principes non écrits du droit nous enseignent que la force exécutoire est inhérente à l'existence de la loi et n'a donc jamais à faire l'objet d'une disposition législative expresse. Cette conception illustre la tendance inconsciente du législateur à rejeter les principes généraux du droit. Comme si tout devait être dit dans la loi, sous peine de vide juridique absolu.

Dans la suite de ce formalisme juridique, se trouve la croyance que la loi n'est pas forcément destinée à s'appliquer, mais peut fort bien servir uniquement d'instrument d'apaisement des pressions populaires, de sorte que le décret d'entrée en vigueur d'une loi pourrait valablement n'être jamais pris. Dans le même sens, il y a la croyance que lorsque le législateur habilite le gouvernement à morceler l'entrée en vigueur de la loi, ce pouvoir n'est soumis à aucune limite autre que linguistique. En somme, une vision étriquée caractérise les questions d'application de la loi dans le temps.

Une résurgence des principes généraux de droit s'impose donc, notamment la réhabilitation des concepts de force obligatoire

et de force exécutoire. Ces concepts fournissent la clef maîtresse aux difficultés qui se posent en la matière.

## TABLE DE LA LÉGISLATION

Lois québécoises

Acte concernant les statuts de cette province, 31 Vict., chap. 6.  
 Code civil du Bas-Canada.  
 Code civil du Québec.  
 Code de la sécurité routière, L.Q. 1986, chap. 91.  
 Code de procédure pénale, L.R.Q., chap. C-25.1.  
 Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal, L.Q. 1993, chap. 37.  
 Loi concernant les travailleurs au pourboire de la restauration et de l'hôtellerie, L.Q. 1983, chap. 43.  
 Loi d'interprétation, L.R.Q., chap. I-16.  
 Loi favorisant l'augmentation du capital des petites et moyennes entreprises, L.Q. 1992, chap. 46.  
 Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1992, chap. 21.  
 Loi modifiant, en matière de sûreté et de publicité des droits, la Loi sur l'application de la réforme du Code civil et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1995, chap. 33.  
 Loi modifiant la Loi annexant un territoire à celui de la Ville de Chicoutimi, L.Q. 1994, chap. 49.  
 Loi modifiant la Loi électorale et la Loi sur la consultation populaire, L.Q. 1992, chap. 38.  
 Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et diverses dispositions législatives, L.Q. 1991, chap. 29.  
 Loi modifiant la Loi sur les courses de chevaux, L.Q. 1988, chap. 81.  
 Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.Q. 1987, chap. 104.  
 Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1990, chap. 83.  
 Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires, L.Q. 1989, chap. 45.  
 Loi portant abrogation de certaines dispositions législatives, L.Q. 1988, chap. 27.  
 Loi sur la consultation populaire, L.R.Q., chap. C-64.1.  
 Loi sur la justice administrative, Projet de loi 105 de 1993.  
 Loi sur l'application de la réforme du Code civil, L.Q. 1992, chap. 57.  
 Loi sur l'application de la réforme du Code civil et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1995, chap. 33.  
 Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, L.Q. 1993, chap. 17.  
 Loi sur la publicité le long des routes, L.R.Q., chap. P-44.  
 Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1993, chap. 39.

- Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., chap. A-23.1.  
 Loi sur la voirie et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1992, chap. 54.  
 Loi sur l'efficacité d'appareils fonctionnant à l'électricité et aux hydrocarbures, L.Q. 1991, chap. 28.  
 Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, L.R.Q., chap. I-6.  
 Loi sur les huissiers, L.Q. 1995, chap. 41.  
 Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.Q. 1989, chap. 38.  
 Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1991, chap. 42.  
 Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics, L.R.Q., chap. S-6.1.

### Lois autres que québécoises

- Acts Interpretation Act 1901, Australie.  
 An Act to amend chapter 474 of the laws of 1985..., L.N.-Y.  
 An Act to amend the domestic relations law..., L.N.-Y., chap. 700.  
 Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, R.-U., 1982, chap. 11).  
 Code civil français.  
 Domestic Violence and Matrimonial Proceedings Act 1976, R.-U.  
 Interpretation Act 1978, R.-U.  
 Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30-31 Vict, chap. 3.  
 Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, chap. I-23.  
 Loi d'interprétation du Nouveau Brunswick, L.R.N.-B. 1973, chap. I-13.  
 Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, R.S.D.F., p. 725.116.2.  
 Loi n° 87-1127 portant réforme du contentieux administratif, J.O. du 1<sup>er</sup> janvier 1988.  
 Loi n° 87-1128 modifiant l'article L. 313-1 du Code de la construction et de l'habitation et portant création de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, J.O. français du 1<sup>er</sup> janvier 1988.  
 Loi n° 89-18 portant diverses mesures d'ordre social, J.O. du 14 janvier 1989.  
 Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, J.O. du 8 juillet 1990, p. 8069.  
 The Acts Interpretation Act 1924, N.-Z.



## TABLE DES JUGEMENTS

- Canadians for the Abolition of the Seal Hunt c. Ministre des Pêches et de l'Environnement*, (1981) 1 C.F. 733.  
*Canadien Pacifique c. R.*, Cour suprême, 20 juillet 1995, p. 18.  
*Commune de Montory* (1974) 90 Rev. dr. publ. 1522.  
*Diemert*, Cons. d'État, 23 octobre 1992, D. 1992. Jur. 511.  
*Gallant c. La Reine*, (1949) 2 D.L.R., 425 (C.S. I.-P.-E.).  
*Kevers-Pascalis*, Cons. d'État, 13 juillet 1962, D. 1963. Jur. 606 (note J.-M. Auby).  
*Lanquetot*, Cons. d'État, 16 avril 1943, S. 1943. Jur. 41 (note R. Malézieux).  
*Ministère de la Production industrielle c. Société française d'entreprise et travaux publics*, Cons. d'État, 16 avril 1948, S. 1948. Jur. 54 (note J.P. Calon).  
*Ministre du Travail c. Iron Ore Company of Canada* (n° 650-27-161-82, etc., 14 octobre 1982).  
*Québec (Procureur général) c. David*, [1995] R.R.A. 287 (C.A.).  
*R. c. Cornell*, [1988] 1 R.C.S. 461.  
*R. c. Judge of the city of London Court*, [1892] 1 Q.B. 273.  
*R. c. Minister of Town and Country Planning*, [1950] 2 All E.R. 282 (C.A.).  
*R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606.  
*R. c. Secretary of State for the Environment, Ex parte Greater London Council*, *Times*, 2 décembre 1983 (Q.B.).  
*R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union*, [1995] 2 All E.R. 244.  
*Re Jakobs and City of Winnipeg*, (1974) 45 D.L.R. (3d) 424 (Man. C.A.).  
*Re Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150.  
*Re Marr a bankrupt*, [1990] Ch. 773.  
*Renvoi concernant la proclamation de l'article 16 de la Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal*, [1970] R.C.S. 777.  
*Renvoi: Résolution pour modifier la constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.  
*Richard David c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurance de la province de Québec* (500-05-000155-935, 11 mai 1993).  
*Sinclair c. Procureur général du Québec*, [1992] 1 R.C.S. 579.  
*Usher c. Barlow*, [1952] 1 All E.R. 205 (C.A.).  
*Ville de Montréal c. ILGWU Center Inc.*, [1974] R.C.S. 59.  
*Wood c. Riley*, [1867] 3 L.R. 26 (Court of Common Pleas).

## BIBLIOGRAPHIE

Monographies et recueils

- BENNION, F., *Statutory Interpretation*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths 1992.
- BEUDANT, C., *Cours de droit civil français*, 2<sup>e</sup> éd., t. I, Paris, Robert Beudant et Paul Lerebours-Pigeonnière, 1934.
- BLACKSTONE, W., *Commentaries on the Laws of England*, vol. 1, 1841.
- BONNEAU, T., *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, Paris, P.U.F., 1990.
- BOWERS, F., *Linguistic aspects of legislative expression*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989.
- CARR, C., *Delegated legislation*, Cambridge, University Press, 1921.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Recueil Sirey, 1920.
- CHANCELLERIE FÉDÉRALE SUISSE, *Directives sur la technique législative suisse* (Publiées par la Chancellerie fédérale suisse et la Division fédérale de la justice, 1976).
- CODE-FORMULAIRE DE LÉGISTIQUE belge, (Supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982)
- COMMISSION DE RÉFORME DU CODE CIVIL, *Travaux de la Commission de réforme du Code civil: année 1948-1949*, Paris, Recueil Sirey, 1950.
- COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE, *A new Interpretation Act: To Avoid «Prolixity and Tautology»*, NZLC R17.
- COMMISSION DE TERMINOLOGIE JURIDIQUE, *Termes juridiques. Vocabulaire français-anglais*, Québec, Publications du Québec, 1993.
- CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1992.
- CÔTÉ, P.-A., *L'interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990.
- CÔTÉ, P.-A. et D. JUTRAS, *Le droit transitoire: sources annotées*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994.
- CRAIES, W.F., *On Statute Law*, 7<sup>e</sup> éd., par S.G.G. Edgar, Londres, Sweet and Maxwell, 1971.
- DUSSAULT, R. et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., t. III, Sainte-Foy, P.U.L., 1989.
- ENGLE, G., *British and French statutory drafting* (The proceedings of the Franco-British Conference of 7 and 8 April 1986), London, William Dale (éd.).
- GARANT, P., *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., vol. 1, Cowansville, Yvon Blais, 1991.
- GÉNY, F., *Méthode d'interprétation et sources en droit positif*, 2<sup>e</sup> éd., t. I, Paris, L.G.D.J., 1954.
- GUIDE JURIDIQUE DALLOZ, t. II, «Conflits de lois dans le temps», par E.-L. Bach.
- HALSBURY'S LAWS OF ENGLAND, 4<sup>e</sup> éd., vol. 44, Londres, Butterworths, 1983.
- HÉRON, J., *Le droit transitoire*, ouvrage inédit à paraître en 1996.

- HERZOG, J.-B. et G. VLACHOS (dir.), *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*, Paris, Éditions de l'Épargne, 1961.
- ISSALYS, P., *Méthode du droit et législation*, Ste-Foy, notes de cours inédites, 1991.
- JURIS-CLASSEUR CIVIL, art. 1<sup>er</sup>, «Promulgation et publication des lois», par Y. GAUDEMET, Fasc. 10.
- KEYES, J.M., *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, Toronto, Butterworths, 1992.
- LANGELIER, F., *Cours de droit civil*, t. I, Montréal, Wilson et Lafleur, 1905.
- LAPORTE, J., *Le problème de l'abstraction*, Paris, P.U.F., 1940.
- LONG, M. et P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DEVOLVÉ, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1990.
- MIGNAULT, P.B., *Droit civil canadien*, t. I, Montréal, 1895, p. 60.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Commentaires du ministre de la Justice sur le Code civil du Québec*, t. III, Québec, Publications du Québec, 1993.
- OST, F. et M. VAN de KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit*, Bruxelles, Bruylant, 1989.
- PAGANO, R., *Normative europea sulla tecnica legislativa*, Rome, Camera dei deputati, 1988.
- PERELMAN, C., *Droit, morale et philosophie*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1976.
- ROUBIER, P., *Le droit transitoire*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz et Sirey, 1960 (réimprimé à Montréal par les Éditions Yvon Blais, 1993).
- SHAKANKIRI, M. El, *La philosophie juridique de Jérémy Bentham*, Paris, L.G.D.J., 1970.
- SOLUS, H. et R. PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. I, Paris, Sirey, 1961.
- SULLIVAN, R., *Driedger on Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto et Vancouver, Butterworths, 1994.
- TAMBA-MECZ, I., *La sémantique, Que sais-je?*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 1994.
- TREMBLAY, R. et R. JOURNEAULT-TURGEON, J. LAGACÉ, *Guide de rédaction législative*, Montréal, SOQUIJ, 1984.

#### Articles de revue

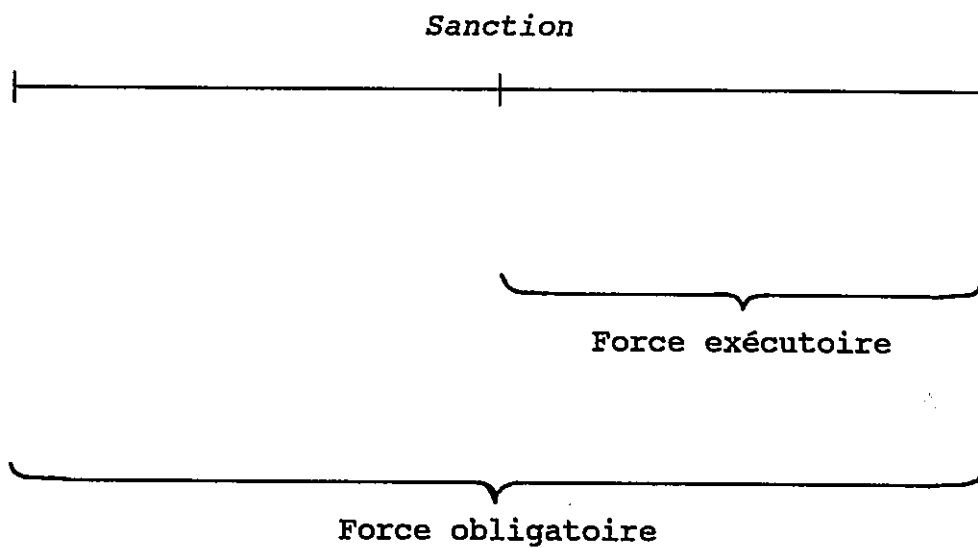
- AMSELEK, P., «La teneur indécise du droit», (1991) 107 Rev. dr. publ. 1199.
- AUBY, J.-M., «L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois», (1953) 27 *La semaine juridique* 1080.
- BACH, E.-L., «Contribution à l'étude du problème de l'application des lois dans le temps», (1969) 67 Rev. trim. dr. civ. 405.
- BARREAU DU QUÉBEC, «Rapport du comité sur les techniques de législation», R. du B. (supplément), t. 45, n° 2, 1985.
- BISSON, A.-F., «Rédaction législative et qualité totale», dans *Actes de la XI<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992.

- CHAMBERLAND, L., «L'absence de mise en vigueur des dispositions de la Loi sur la protection du consommateur qui excluent certains champs d'application de la loi», (1983) 13 R.D.U.S. 411.
- CÔTÉ, P.-A., «La crise du droit transitoire canadien», dans les *Mélanges Louis-Philippe Pigeon*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989.
- CÔTÉ, P.-A., «La position temporelle des faits juridiques et l'application de la loi dans le temps», (1988) 22 R.J.T. 207.
- CÔTÉ, P.-A., «Contribution à la théorie de la rétroactivité des lois», (1989) 68 R. du B. can. 60.
- CÔTÉ, P.-A., «Le juge et les droits acquis en droit public canadien», (1989) 30 C. de D. 359.
- CÔTÉ, P.-A., «L'application dans le temps des lois de pure procédure», (1989) 49 R. du B. 625.
- CÔTÉ, P.-A., «Le moment de l'entrée en vigueur de la loi et le moment de sa prise d'effet: faut-il distinguer?», Conférence inédite prononcée lors du colloque sur le temps et le droit, tenu à Montréal les 21, 22 et 23 septembre 1995.
- CÔTÉ, P.-A., et D. JUTRAS, «Le droit transitoire relatif à la réforme du Code civil», dans *La réforme du Code civil: Priorités et hypothèques, preuve et prescription, publicité des droits, droit international privé, dispositions transitoires*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993.
- DWORKIN, R., «La théorie du droit comme interprétation», (1985) n° 1 *Droit et Société* 81.
- FRANC et BOYON, «Promulgation des lois. Publication des actes réglementaires.», (1974) A.J.D.A. 192.
- GARDIÈS, J.-L., «La structure logique de la loi», (1980) 25 Arch. phil. du droit 109.
- GUIBAL, M., «Le retard des textes d'application des lois», (1974) 90 Rev. drt. publ. 1039.
- HÉRON, J., «Étude structurale de l'application de la loi dans le temps», (1985) 84 Rev. trim. dr. civ. 277.
- JÈZE, G., «La promulgation des lois», (1918) Rev. dr. publ. 378, 379.
- KEYES, J.M., "Perils of the Unknown - Fair Notice and the Promulgation of Legislation", (1993) 25 Ott. L.R., 581.
- LAGACÉ, J. et R. TREMBLAY, «Entrée en vigueur ou cessation d'effet des lois par décret: nouvelle formule», dans *Légistique: Bulletin de rédaction législative et réglementaire*, Montréal, SOQUIJ, 1986.
- LAUZIÈRE, L., «La technique législative québécoise d'entrée en vigueur des lois», (1994) 35 C. de D. 539.
- L'HEUREUX, J., «Du projet de loi n° 39, de la loi des Douze Tables, de la mise en vigueur et de la publication des lois», 1979 (39) R. du B. 961.
- OST, F. et VAN DE KERCHOVE, M., «Interprétation», (1990) 35 Arch. de phil. du droit 165.
- PERELMAN, C., «Le raisonnable et le déraisonnable en droit», (1978) 23 Arch. phil. du droit 35.
- RIVARD, A., «De la technique législative», (1922) 1 Rev. du dr. 146, 157.

- TREMBLAY, R., «Le renvoi», dans *Légistique: Bulletin de rédaction législative et réglementaire*, Montréal, SOQUIJ, 1986.
- TREMBLAY, R., «Le formalisme: un sérieux obstacle à la qualité des lois», dans *Actes de la XI<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992.
- VAN de KERCHOVE, M., «La doctrine du sens clair des textes et la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique», dans *L'interprétation en droit - Approche pluridisciplinaire*, M. VAN de KERCHOVE (éd.), Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1978.

## ANNEXE I

LES CHAMPS RESPECTIFS DE LA  
FORCE EXÉCUTOIRE ET DE LA FORCE  
OBLIGATOIRE



## ANNEXE II

DÉBUT D'OPPOSABILITÉ ET DÉBUT  
DE MISE À EXÉCUTION DE LA LOI1<sup>ère</sup> HYPOTHÈSE : ENTRÉE EN VIGUEUR IMMÉDIATE

*Sanction et  
entrée en vigueur  
concomitantes*



- Début d'opposabilité  
aux citoyens
- Mise à exécution  
complète

2<sup>e</sup> HYPOTHÈSE : ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE

*Sanction*

*Entrée en  
vigueur*

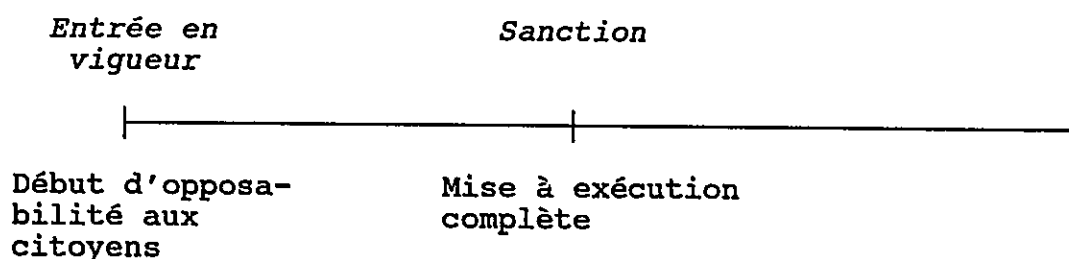


Mise à exécution  
partielle

- Début d'opposabilité aux  
citoyens
- Mise à exécution  
complète

### 3° HYPOTHÈSE : ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE (RÉTROACTIVITÉ)

#### a) LOI SE SUFFISANT À ELLE-MÊME



#### b) LOI DONT LA MISE À EXÉCUTION EST SUBORDONNÉE À L'INTERVENTION DE RÈGLEMENTS OU AUTRES TEXTES D'APPLICATION

