

Commentaire : Les dommages collatéraux de la Charte canadienne en interprétation législative

Stéphane BEAULAC*

Je souhaite débiter en remerciant les organisateurs de l'événement, en particulier Marie-Claire Belleau, pour l'occasion qui m'est donnée de vous adresser la parole à la suite de l'allocution de M. le juge Bastarache. C'est un grand honneur. On m'accorde cinq minutes, ce qui n'est pas beaucoup, surtout pour un universitaire. Je vais donc me limiter à un seul point, à un seul aspect, qui porte sur l'interprétation des lois, un de mes domaines de recherche et d'enseignement¹.

Dans un sens, je souhaite «attraper la balle au bond», celle qui a été lancée par le juge Bastarache en conclusion de ses remarques. Il nous invitait à nous poser la question de savoir si les libertés fondamentales, les droits individuels, sont mieux protégés depuis 1982, soit depuis l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés*². Ce que je souhaite suggérer, non sans vouloir mettre un peu de piquant (je dois l'avouer), est que, à certains égards, c'est-à-dire en interprétation législative, la réponse est «non», les droits individuels ne sont pas mieux protégés depuis la Charte. Plus précisément, ce que je désire souligner est que la méthodologie d'interprétation des lois a été modifiée par un raisonnement développé depuis 1982 en matière de libertés fondamentales qui, par la bande, a pour effet de diminuer la protection des droits individuels.

* Ph.D. (*Cantab*). Professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Montréal.

1. À l'Université de Montréal, l'auteur enseigne l'interprétation des lois, dans la grande tradition de Pierre-André Côté, de même que le droit international public, sa première spécialisation. Pour plus de détails sur sa doctrine dans le domaine de l'interprétation,



Il s'agirait, à vrai dire, de « dommages collatéraux » de la Charte. Cette expression, tirée du lexique militaire (en anglais, « *collateral damage* »), fait référence à des conséquences incidentes et accidentelles causées par un acte ou un événement principal prémédité. Dans le contexte militaire, les dommages collatéraux renvoient aux blessés et aux morts dans la population civile à la suite d'une opération. Dans le présent contexte, j'emprunte l'expression pour évoquer une image des effets négatifs, sans aucun doute incidents et accidentels, de l'influence de la Charte sur le raisonnement juridique, en l'occurrence sur l'interprétation des lois.

Essentiellement, l'hypothèse que je pose veut que les méthodes d'interprétation législative, élaborées dans la jurisprudence depuis plus d'un siècle en common law³, ont perdu de la vigueur, de leur mordant, à l'égard de l'impact répressif que certaines normes législatives peuvent avoir sur les individus. Autrement dit, plusieurs des façons que les tribunaux avaient trouvées afin que l'application de la loi n'influe pas outre mesure sur les intérêts individuels, le cas échéant, auraient été révisées à la baisse depuis 1982.

Faute de temps, je vais me restreindre à un seul exemple, le plus évident il va de soi, qui fait appel aux présomptions d'intention⁴. Selon la classification de mon collègue et collaborateur Pierre-André Côté⁵, ces présomptions font partie de la catégorie des arguments dits « pragmatiques » en interprétation des lois. Depuis très longtemps en jurisprudence, il est dit que l'interprète peut présumer des choses du législateur lorsqu'il lui faut déterminer l'intention de ce dernier dans un exercice d'interpré-



3. L'interprétation législative au Canada, en général, est considérée comme un aspect qui relève de la tradition de common law, bien que, évidemment, le droit civil du Québec possède ses principes d'interprétation. Quoi qu'il arrive, l'auteur du présent texte est de ceux qui croient que, à la base, la méthode d'interprétation des lois en common law et en droit civil ne diffère pas de façon fondamentale. Voir Stéphane BEAULAC, « L'interprétation de la Charte: reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international », dans Gérard-A. BEAUDOIN et Errol MENDES (dir.), *Charte canadienne des droits et libertés*, 4^e éd., Markham, LexisNexis Butterworths, 2005, p. 25 (texte réimprimé dans (2005) 27 *Sup. Ct. L. Rev. (2d)* 1); Pierre-André CÔTÉ, « L'in-

tation⁶. Donc, l'interprète présume telle ou telle chose du législateur, à moins évidemment que ce dernier n'exprime le contraire, et ce, de façon claire et non ambiguë. L'interprète présume, par exemple, que la loi ne porte pas atteinte au droit à la propriété privée, sauf si l'intention contraire est claire⁷. Il présume également, interprétation large et libérale à l'appui, que la législation fait la promotion des libertés fondamentales⁸, et encore plus depuis l'adoption de la Charte et l'élargissement de la portée de la présomption de conformité avec la constitution⁹.

-
6. Voir John WILLIS, « Statutory Interpretation in a Nutshell », (1938) 16 *R. du B. can.* 1, 17-27.
 7. Voir : *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508 (C.L.); *Abell c. County of York*, (1921) 61 R.C.S. 345; *British Columbia Electric Railway Co. c. Public Utilities Commission of British Columbia*, [1960] R.C.S. 464; *Bayshore Shopping Centre c. Nepean (Ville)*, [1972] R.C.S. 755; *Imperial Oil Ltd. c. La Reine*, [1974] R.C.S. 623; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Parklane Private Hospital Ltd.*, [1975] 2 R.C.S. 47; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, [1991] 3 R.C.S. 349; *Banque Hong Kong du Canada c. Wheeler Holdings Ltd.*, [1993] 1 R.C.S. 167; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 R.C.S. 32; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S. 919; *Re Estabrooks Pontiac Buick Ltd.*, (1982) 44 N.B.R. (2d) 201 (C.A.N.B.).
 8. Voir notamment : *Shin Shim c. The King*, [1938] R.C.S. 378; *Beatty and Mackie c. Kozak*, [1958] R.C.S. 177; *Eccles c. Bourque*, [1975] 2 R.C.S. 739; *Marcotte c. Le sous-procureur général du Canada*, [1976] 1 R.C.S. 108; *R. c. Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56; *City of Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *R. c. Noble*, [1978] 1 R.C.S. 632; *Laidlaw c. Toronto Metropolitan*, [1978] 2 R.C.S. 736; *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145; *Basarabas c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 730; *Costello c. Ville de Calgary*, [1983] 1 R.C.S. 14; *Ogg-Moss c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 173; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Committee) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3.
 9. La présomption de conformité avec la constitution a d'abord été utilisée dans des affaires ayant trait à la division des compétences législatives, en vertu des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5; ainsi renommée par la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11). Les arrêts importants à ce sujet sont : *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *McKay c. La Reine*, [1965] R.C.S. 798; *R. c. Sommerville*, [1974] R.C.S. 387; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *Sous-ministre du Revenu c. Rainville*, [1980] 1 R.C.S. 35; *Deloitte Haskins*

Le fait de s'arrêter ici laisserait croire que la méthodologie d'interprétation législative s'est adaptée à la hausse depuis 1982, s'agissant de la protection des droits et libertés de la personne. Et c'est certainement le point de vue majoritaire en doctrine qui, en n'allant pas au-delà de surface, récite comme une incantation tous les bienfaits de la Charte, y compris en ce qui concerne l'interprétation des lois¹⁰. Ce serait toutefois oublier l'impact qu'a eu cette dernière sur une autre présomption d'intention, soit celle qui est principalement applicable en droit pénal (ou quasi pénal), voulant qu'il faille présumer que le législateur n'a pas l'intention de limiter les droits individuels, sauf s'il l'indique clairement¹¹. Une autre façon d'exprimer la même idée est qu'il faut donner une interprétation stricte, une interprétation restrictive, à un texte de loi de nature pénale¹².

Depuis un certain temps, on observe que cet argument pragmatique en droit pénal, qui, dans les faits, procure une protection aux droits individuels des accusés, est utilisé de façon moins importante en interprétation législative. En fait, il appert que le rôle de cette présomption a diminué considérablement depuis environ une vingtaine d'années, soit depuis l'avènement de la Charte. L'interprétation stricte en droit pénal a été reléguée au second plan, a été diluée dans un sens, en faisant entrer en jeu un raisonnement du type « pondération » des intérêts des individus et de ceux de la société en général. Ce genre d'exercice est propre à l'analyse en deux étapes en vertu de la Charte, où, après avoir interprété et appliqué le droit garanti, le tribunal doit pondérer les intérêts individuels et ceux de la

Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Ontario c. Canadian Pacifique ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Lucas*, [1998] 1 R.C.S. 439; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016.

10. Un exemple récent est ce texte du célèbre optimiste Gérard-A. BEAUDOIN, « Dynamic Interpretation of the Charter », (2003) 19 *Sup. Ct. L. Rev. (2d)* 175. Pour une appréciation plus critique, voire cynique, provenant des sciences sociales, voir les textes réunis dans Patrick JAMES, Donald E. ABELSON et Michael JUSZTIG (dir.), *The Myth of the Sacred: The Charter, the Courts, and the Politics of the Constitution in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002.

11. Voir notamment: *Cité de Montréal c. Bélec*, [1927] R.C.S. 535; *Winnipeg Film Society*

société conformément à l'article premier pour décider si la restriction au droit, le cas échéant, est raisonnable et justifiable «dans une société libre et démocratique¹³».

Comment l'argument d'interprétation restrictive en matière pénale a-t-il été adapté de la sorte? Il a été transformé en argument secondaire d'interprétation des lois, en méthode auxiliaire de détermination de l'intention du législateur. Le raisonnement du type «pondération» — du genre de l'article premier de la Charte — intervient dans l'argument d'interprétation pour dire que, en raison des intérêts de la société protégés en droit pénal, la présomption d'intention protégeant les intérêts de l'accusé en droit pénal ne pourra être utilisée que dans un second effort d'interprétation. De fait, la nouvelle version diluée de l'interprétation stricte en droit pénal veut que, dans un premier temps, il faille voir si les méthodes d'interprétation législative usuelles — texte, contexte, objet — ne procurent pas une solution au problème d'interprétation. C'est seulement si la difficulté d'interprétation persiste que le tribunal sera justifié de recourir à l'argument de nature présomptive voulant que le législateur ne soit pas censé influencer sur les intérêts des individus par sa législation pénale et qu'elle devrait donc être interprétée restrictivement.

Dans l'affaire *R. c. Hasselwander*¹⁴, par exemple, le juge Cory de la Cour suprême du Canada écrivait ceci : «La règle de l'interprétation restrictive devient donc applicable seulement lorsque les tentatives d'interprétation neutre proposées à l'art. 12 de la *Loi d'interprétation* [fédérale¹⁵] laissent subsister un doute raisonnable quant au sens ou à la portée du texte de la loi¹⁶». En temps normal, dit-il, «même dans le cas des lois pénales, il faut rechercher la véritable intention du législateur et appliquer le sens qui correspond à ses objets¹⁷». Plus récemment, l'affaire *R. c. Monney*¹⁸ a donné une autre illustration où la législation pénale — en l'occurrence la

13. Voir les arrêts de principes suivants : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295 ; *R. c. Oakes*, [1986] 2 R.C.S. 103. Voir aussi : Hugo CYR, «L'interprétation constitutionnelle, un exemple de postpluralisme», (1998) 43 *R.D. McGill* 565 ; Peter W. HOGG, «Interpreting the Charter of Rights: Generosity and Justification», (1990) 28 *Osgoode Hall L.J.* 817 ; Sidney R. PECK, «An Analytical Framework for the Application of the Canadian Charter

disposition sur les fouilles de la *Loi sur les douanes*¹⁹— a été interprétée de façon large et libérale, sans avoir recours à la présomption d'intention prônant une interprétation stricte pour ce type de loi.

Cela étant, ne me comprenez pas mal : je ne suggère pas que cette sorte de considération des intérêts de la société est complètement nouvelle, qu'elle n'existait pas avant l'adoption de la Charte en 1982. Évidemment, la pondération des différents intérêts en présence (individus, société) se fait depuis toujours en jurisprudence ; c'est ce qui est en toile de fond, d'aucuns diraient, de presque tous les litiges soulevant des questions de droit public²⁰. L'argument que je propose ici est que, sans être nouveau, ce raisonnement prend beaucoup plus de place depuis 1982, c'est-à-dire depuis qu'on a pris l'habitude de procéder à la seconde étape, selon une analyse en vertu de la Charte, qui consiste à savoir si la législation qui touche les droits et libertés des individus ne peut pas être considérée comme raisonnable et justifiable eu égard aux intérêts de la société en général. Bref, depuis 25 ans, l'exercice de pondération individus-société a pris de l'essor, est là presque systématiquement, en interprétation législative au Canada.

Est-ce si mal que ça ? Non, absolument pas. C'est ce que j'ai dit notamment à M^{me} le juge L'Heureux-Dubé, à qui j'ai évidemment dû m'expliquer davantage à la suite de mes propos. En vérité, j'aurais tendance à penser qu'être plus franc et ouvert, dans le cadre d'un exercice d'interprétation des lois, et voir les tribunaux avouer qu'il est nécessaire d'équilibrer systématiquement les intérêts des individus et de la société, se révèle plutôt une bonne chose²¹. Pour revenir à la question posée par le juge Bastarache en conclusion de son exposé, le présent constat signifie toutefois que la situation des droits et libertés des individus ne s'est pas améliorée à tous égards depuis l'entrée en vigueur de la Charte. En effet, avoir une pondération des intérêts individuels et sociétaux, ce qui dilue ainsi l'interprétation stricte des lois pénales, enlève d'une main ce qui a été donné de l'autre (avec la Charte), pourrais-je dire. C'est dommage... un dommage collatéral.

