



The Honourable / L'honorable Jody Wilson-Raybould, P.C., Q.C., M.P. / c.p., c.r., députée
Ottawa, Canada K1A 0H8

JUL 19 2017

Sénateur Joseph A. Day
Harold Albrecht, député
Co-présidents
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s le Sénat, Ottawa K1A 0A4

Objet : Réponse du gouvernement au rapport n° 91 – Notes marginales

Messieurs les co-présidents,

Vous trouverez ci-joint la réponse du gouvernement au rapport n° 91 de votre Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, intitulé « Notes marginales », qui a été déposé à la Chambre des communes.

Je vous remercie de votre attention soutenue à l'égard de cette question.

Je vous prie d'agréer, messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "JWR", enclosed within a large, loopy blue oval.

L'honorable Jody Wilson-Raybould

Pièces jointes (2)

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ MIXTE D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Réponse du gouvernement au rapport n° 91 (Notes marginales)

Le 9 mars 2017, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (le « Comité ») a publié le rapport n° 91, qui porte sur les notes marginales; ce rapport a été déposé à la Chambre des communes le 23 mars 2017. Le Comité a demandé au gouvernement, conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, de déposer une réponse globale à la Chambre des communes.

Le gouvernement présente sa réponse au rapport du Comité dans les pages suivantes.

Dans le rapport n° 91, le Comité exprime son opinion au sujet de la nouvelle mise en page des lois et règlements fédéraux qui a été adoptée en janvier 2016 et, plus particulièrement, sur sa préoccupation à propos du nouvel emplacement des notes marginales. Le Comité est d'avis que le repositionnement des notes marginales dans le corps du texte des lois et les règlements codifiés a eu pour effet de les transformer en intertitres. Le Comité fait valoir que, puisque les intertitres, contrairement aux notes marginales, font partie du texte dans lequel ils apparaissent, ce repositionnement a eu pour effet de modifier la nature des notes marginales et leur rôle dans l'interprétation législative. Selon le Comité, cela a ajouté de nouveaux éléments à la législation et en a modifié le sens. Le gouvernement est d'avis que le repositionnement des notes marginales n'a pas changé leur nature et n'a pas eu d'incidence sur le rôle de ces dernières dans l'interprétation législative.

L'article 14 de la *Loi d'interprétation* prévoit que les notes marginales, ainsi que les notes historiques figurent à la fin des articles ou autres éléments du texte (aussi dans le corps du texte), ne font pas partie du texte et n'y figurent qu'à titre de repère ou d'information. L'article 14 a été ajouté à la *Loi d'interprétation* fédérale en 1947 et a codifié la règle de common law concernant les notes marginales, telle qu'elle était comprise à l'époque par les tribunaux britanniques et canadiens. Cette règle n'avait rien à voir avec l'emplacement des notes sur la page, mais elle reposait sur le fait que les notes ne faisaient pas l'objet d'un vote au Parlement et que, par conséquent, elles n'exprimaient pas de l'intention du législateur. En outre, puisqu'elles avaient été ajoutées à titre de repère pour orienter les lecteurs dans le texte, les tribunaux avaient des réserves quant à leur fiabilité à titre d'outil d'interprétation.

Compte tenu du rôle atypique des notes marginales dans le processus législatif et de leur fonction limitée, le gouvernement est d'avis que le terme « notes marginales » à l'article 14 de la *Loi d'interprétation* désigne les notes qui sont ajoutées aux textes législatifs à titre de repère ou d'information uniquement et qui sont vues au Parlement, mais ne font pas l'objet d'un vote. À la suite de la conversion de la mise en page des lois et règlements codifiés en janvier 2016, les notes qui ont été déplacées de la marge au corps du texte continuent de rencontrer ces critères et demeurent donc visées par l'article 14.

Bien que l'article 14 codifie la règle de common law selon laquelle les notes marginales ne font pas partie du texte législatif, il ne dit pas que celles-ci ne peuvent être utilisées dans l'interprétation législative. Il est vrai qu'en 1947, les tribunaux établissaient l'intention du

législateur uniquement en se fondant sur le libellé qui était considéré comme faisant partie du texte législatif. Selon cette méthode d'interprétation législative, les notes marginales ne pouvaient donc être utilisées comme outil d'interprétation. Cependant, cette méthode a été rejetée par la Cour suprême du Canada il y a longtemps en faveur de ce qui est communément appelé la méthode moderne. Selon la méthode moderne, l'interprète doit tenir compte du contexte global de la législation, lequel comprend les notes marginales et les intertitres, sans égard à la question de savoir si, d'un point de vue technique, ces éléments sont qualifiés comme intrinsèques ou extrinsèques selon la *Loi d'interprétation* applicable.

Comme le Comité le souligne dans son rapport, c'est il y a une trentaine d'années, soit dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, que la Cour suprême du Canada a eu recours pour la première fois aux notes marginales à des fins d'interprétation. La juge Wilson, tout en signalant que les notes ne devraient pas se voir attribuer beaucoup de poids, en a néanmoins tenu compte dans son interprétation de l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans la jurisprudence subséquente, les notes marginales ont été utilisées dans l'interprétation de textes législatifs, tant provinciaux que fédéraux. Pour de récents exemples émanant de la Cour suprême du Canada, voir les arrêts *R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22, [2016] 1 R.C.S. 402, aux paragraphes 30, 38 et 39; *R. c. Summers*, 2014 CSC 26, au paragraphe 43; et *R. c. A.D.H.*, 2013 CSC 28, au paragraphe 71.

En conséquence, d'après la jurisprudence canadienne, les notes marginales sont des outils d'interprétation valables, pour possiblement mettre en lumière une question d'interprétation donnée. Toutefois, bien qu'elles soient admises, leur rôle de repère et leur brièveté font qu'elles sont souvent ignorées, ou qu'on leur attribue peu de poids. Ce traitement des notes marginales est conforme à la règle d'interprétation fonctionnelle, qui est expliquée en ces termes par Sir Francis Bennion, sommité du Commonwealth en matière d'interprétation législative : « l'importance que doit accorder l'interprète à tout élément d'une loi doit correspondre à la fonction législative de cet élément [Traduction libre] » (*Bennion on Statutory Interpretation*, 6^e éd., p. 690). Puisque l'introduction de la nouvelle mise en page n'a pas eu pour effet de modifier la fonction des notes, rien ne permet de leur attribuer un rôle ou un poids différent dans l'interprétation législative.

La position du gouvernement est appuyée par le jugement rendu par la Chambre des Lords dans l'arrêt *R. c. Montila*, [2004] UKHL 50, arrêt portant sur l'importance à attribuer aux notes marginales après que ces dernières ont fait l'objet d'un repositionnement administratif dans le corps de la législation du Royaume-Uni par le Parliamentary Counsel Office. Le gouvernement ne se fonde pas sur ce jugement pour la proposition selon laquelle les notes marginales sont de même nature et ont le même poids que les intertitres. Tel n'est pas le cas au Canada. Ce jugement établit c'est que le déplacement des notes ajoutées par souci de commodité de la marge de la page au corps du texte législatif n'a pas pour effet de changer la nature ou le rôle de ces dernières dans l'interprétation :

Il y a ensuite les intertitres de chaque groupe d'articles et les notes marginales pour chacun des articles. Le texte législatif en cause dans la présente affaire a été examiné et publié avec les notes dans la marge, selon l'ancienne mise en page. Dans les faits, les notes marginales ne sont plus des notes marginales. En 2001, en raison d'un changement

de pratique mis en place par le Parliamentary Counsel Office, ces notes ont été déplacées, de sorte qu'elles apparaissent maintenant en gras, comme un intertitre, pour chacun des articles dans la version de la loi qui est publiée par le Bureau des publications officielles : voir *Bennion, Statutory Interpretation*, 4^e éd. (2002), p. 636. Les notes apparaissent sous cette forme dans les projets de loi soumis au Parlement, et aussi dans les amendements proposant l'insertion de nouvelles dispositions dans le projet de loi. Cela ne change rien à l'affirmation de Lord Reid dans l'arrêt *Chandler v. Director of Public Prosecutions*, [1964] AC 763, à la p. 789, selon laquelle ces éléments d'un projet de loi, même sous leur mise en page actuelle, ne sont pas débattus dans le cheminement d'un projet de loi au Parlement. Ces éléments font partie de la loi lorsque celle-ci a été adoptée et elles en décrivent le contenu. Toutefois, ils ne peuvent être modifiés : *Bennion*, aux pages 608, 635 et 636.

La question est donc de savoir si les intertitres et les notes marginales peuvent être prises en compte pour l'interprétation d'une disposition d'une loi du Parlement, et ce, malgré l'impossibilité de les modifier. Il faut garder à l'esprit le fait que ces éléments ont été introduits dans le projet de loi non pas dans le but d'en débattre, mais par souci de commodité. Ceci indique qu'il faut leur accorder une importance moindre qu'aux parties des lois qui font l'objet d'un examen et d'un débat au Parlement. [...] Ces éléments sont là à titre de repères. Ils donnent du contexte pour l'examen des parties du projet de loi qui sont sujettes à débat¹ [Traduction libre].

Le gouvernement ne se fonde pas sur l'arrêt *R. c. Montila* pour soutenir que les notes marginales sont de même nature et ont le même poids que les intertitres. En fait, le jugement établit que le fait que ces notes soient devenues des intitulés d'articles n'a rien changé à leur nature ou à leur importance, parce qu'elles continuent à servir de repère et que leur rôle dans le processus législatif demeure inchangé. Ce raisonnement ne dépend pas de la nature et du poids des intertitres au Canada ou au Royaume-Uni.

Étant donné que les changements apportés à la nouvelle mise en page n'étaient que des changements de forme et qu'ils visaient à améliorer l'accessibilité de la législation pour les citoyens canadiens, la conversion de la codification vers la nouvelle mise en page était autorisée au titre de l'article 28 de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*.

Le gouvernement reconnaît toutefois que le terme « notes marginales » n'est plus adéquat pour désigner des notes qui sont alignées avec le corps du texte législatif. Pour ce motif ainsi que pour répondre aux préoccupations du Comité, le gouvernement se penche activement sur les solutions qui pourraient permettre de clarifier la question, y compris celles proposées par le Comité dans son troisième rapport, et est confiant d'en arriver à une solution satisfaisante.

Le gouvernement présente respectueusement le présent document à titre de réponse.

¹ *Précité*, aux paragraphes 31 à 34. Non souligné dans l'original.