

# Commentaires

---

## L'ABSENCE DE MISE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR QUI EXCLUENT CERTAINS CHAMPS DE L'APPLICATION DE LA LOI

par Luc CHAMBERLAND\*

### SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	412
<b>PARTIE I</b> .....	412
1) Qualification de l'article 363 .....	412
2) L'objet des paragraphes c et d de l'article 6 .....	415
3) La non-mise en vigueur des paragraphes c et d de l'article 6 et ses effets .....	416
4) <i>In Re l'article 16 de la Loi 1968-69 modifiant         le droit pénal</i> .....	418
<b>PARTIE II</b> .....	422
1) Objet des paragraphes b et c de l'article 7 du <i>Règlement d'application de la Loi sur la         protection du consommateur</i> .....	422
2) Les paragraphes b et c de l'article 7 sont-ils <i>ultra vires?</i> .....	423
<b>CONCLUSION</b> .....	424

---

\* Avocat, Régie de l'assurance-maladie du Québec.

## INTRODUCTION

Le 22 décembre 1978, l'Assemblée nationale du Québec adoptait en troisième et dernière lecture le projet de la loi no 72 intitulé: *Loi sur la protection du consommateur*. Cette loi remplace le Chapitre 74 des Lois du Québec de 1971, à l'exception de certains articles. Suite à la refonte des lois, la *Loi sur la protection du consommateur* se retrouve maintenant au chapitre P-40.1 (L.R.Q.).

Le présent texte porte sur la légalité du procédé par lequel le Gouvernement ne met pas en vigueur des dispositions qui excluent certains champs de l'application de la loi. En l'espèce il s'agit de l'absence de proclamation des paragraphes c et d de l'article 6 de la *Loi sur la protection du consommateur*.

Dans une deuxième partie nous analyserons la légalité des paragraphes b et c de l'article 7 du *Règlement d'application de la Loi sur la protection du consommateur* (R.R.Q., c. P-40.1, r.1) en regard des paragraphes c et d de l'article 6.

En terminant, nous tenterons d'illustrer par un exemple les abus possibles du procédé utilisé par le Gouvernement.

## PARTIE I

### 1) Qualification de l'article 363

L'article 363 de la *Loi sur la protection du consommateur* stipule:

"363. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation du gouvernement, à l'exception des dispositions exclues par cette proclamation, lesquelles entreront en vigueur à une date ultérieure qui sera fixée par proclamation du gouvernement".

Il importe avant tout de qualifier le pouvoir conféré au Gouvernement par l'article 363 de la *Loi sur la protection du consommateur*. D'une part, pour le motif que si ce pouvoir est qualifié de législatif ou réglementaire, les tribunaux ne pourront en contrôler ses effets sans ainsi effectuer un contrôle d'opportunité. La jurisprudence a maintes fois affirmé que le pouvoir contenu à l'article 33 C.p.c. est limité au contrôle de la légalité et non d'opportunité<sup>1</sup>.

1. Renvoi sur le Règlement concernant les produits chimiques, (1943) R.C.S. p. 1, *Attorney — General for Canada v. Hallet and Carey*, (1952) A.C. 427.

D'autre part, si ce pouvoir est de nature discrétionnaire, les juges pourront exercer un contrôle sur la façon dont ce pouvoir aura été exercé.

La Cour suprême dans le Renvoi sur l'article 16 de la *Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal*, était aux prises avec un problème semblable. Malheureusement, les juges de la majorité n'ont pas cru opportun de qualifier un tel pouvoir.

"(...) mais, en l'absence de toute question constitutionnelle (et il ne s'en pose pas ici), il n'importe pas d'étiqueter spécifiquement le pouvoir dont il s'agit"<sup>2</sup>.

Le juge Ritchie (minorité) s'exprimant au nom des juges Spence et Pigeon a qualifié l'article 120 de la loi précitée, comme conférant un pouvoir de nature purement administrative au Gouverneur général en conseil.

"La question fondamentale que le présent renvoi soulève est de savoir si le pouvoir que l'art. 120 de la Loi confère au Gouverneur général en conseil se limite à la fonction administrative qui consiste à fixer par proclamation la ou les dates auxquelles la Loi ou l'une ou plusieurs de ses dispositions entreront en vigueur, ou s'il confère un pouvoir législatif qui comporte non seulement le droit de promulguer les dispositions de la loi que le Parlement a adopté, mais aussi celui d'y faire des changements substantiels.

S'il s'agit d'un pouvoir législatif qui n'a pas été exercé selon les vues du Parlement, c'est alors une situation que le Parlement lui-même peut rectifier; par contre si, comme je le crois, il s'agit d'un pouvoir purement administratif, la question de savoir s'il y a eu excès de pouvoir oblige à déterminer si la proclamation est ultra vires ou non. Cette question est de la compétence des tribunaux, tout comme celle qui était soumise dans le Renvoi sur le Règlement concernant les produits chimiques et dans bien d'autres affaires"<sup>3</sup>.

Malheureusement, le juge n'explique pas davantage pourquoi il s'agit d'un pouvoir purement administratif.

Nous croyons que l'article 363 ne peut être considéré comme un pouvoir de nature législative ou réglementaire car il n'édicte aucune règle ou norme de conduite.

Le pouvoir de mettre en vigueur des dispositions d'une loi quoique modifiant des droits et obligations d'un citoyen, n'en fait pas pour autant un pouvoir de nature réglementaire. Le pouvoir de mettre en vigueur des dispositions d'une loi est bien distinct du pouvoir d'édicter des normes de conduite même si celui-ci peut, à l'occasion, modifier les droits et obligations d'un justiciable.

---

2. *In Re* l'article 16 de la *Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal*, 1 R.C.S. 800.

3. *Id.*, 796.

Il faut analyser ce genre de pouvoir par son objet, plutôt que par ses effets réglementaires.

Le pouvoir de décider de l'applicabilité d'une loi dans le temps, est un pouvoir discrétionnaire. Par ce pouvoir, le législateur n'entendait pas conférer au Gouvernement le droit de décider du contenu de la loi mais de la date ou des dates d'entrée en vigueur des dispositions de celle-ci. On ne peut transformer un pouvoir discrétionnaire en pouvoir réglementaire.

Le pouvoir discrétionnaire consiste essentiellement en un choix entre une ou plusieurs possibilités. Par exemple, déterminer les dispositions ainsi que les dates d'entrée en vigueur de celles-ci nous semble relever plus d'un pouvoir discrétionnaire que d'un pouvoir de nature réglementaire.

Nous sommes d'avis que si le législateur désire édicter des règles de conduite, il ne peut le faire que par un pouvoir réglementaire prévu expressément et non par le jeu de la mise en vigueur des dispositions d'une loi.

L'article 363 de la *Loi sur la protection du consommateur* est en substance semblable à l'article 120 de la *Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*. La véritable portée de ce pouvoir est d'accorder à une autorité l'opportunité de mettre en vigueur la loi totalement ou en partie selon ce que cette autorité juge opportune. Tant qu'elle agira dans le cadre de ses pouvoirs, les motifs de la proclamation de telle ou telle partie de la loi ne pourront jamais faire l'objet de révision de la part des tribunaux. Le titulaire du pouvoir n'a pas à se soumettre à une règle de droit, son pouvoir discrétionnaire repose sur des éléments d'ordre politique ou administratif. Quels que soient les motifs à la base de cette décision le pouvoir de mettre en vigueur des dispositions d'une loi est, lui, soumis à la règle de droit (disposition habilitante).

Les auteurs du *Précis de contentieux administratif* s'expriment ainsi, en parlant des pouvoirs administratifs:

"L'administration, appelée à remplir une fonction dite administrative, est, comme le juge, soumise au droit. Mais contrairement au juge, l'administration peut souvent dans ce cas agir de son propre mouvement, sans qu'il soit nécessaire à un administré de provoquer son intervention; d'autre part, le droit constitue alors pour elle non pas un but à atteindre mais plutôt une limite; elle agit dans le cadre du droit, mais non uniquement, comme le juge, pour faire respecter le droit; son but consiste alors à satisfaire les besoins que la puissance publique a pris en charge; cela exige, outre le respect du droit, le sens de l'opportunité et une compétence technique particulière qui pourront se manis-

ter compte tenu de la liberté d'action, de la discrétion alors confiée à l'administration par le législateur<sup>4</sup>.

Il est difficile de donner une définition plus positive du pouvoir administratif; comme l'écrit le juriste britannique Sir W.I. Jennings:

"Nobody has seriously sought to define an 'administrative function' except by a process of exclusion"<sup>5</sup>.

Il ne peut s'agir d'un pouvoir judiciaire ou quasi-judiciaire pour des raisons bien évidentes, que ce soit l'absence de litige ou d'autres motifs.

Quant au pouvoir ministériel les auteurs du Précis écrivent:

"Ce qui semble donc caractériser surtout ce genre de pouvoirs, c'est l'absence de discrétion, de liberté d'action, laissée à son titulaire qui fait alors figure en quelque sorte d'esclave de la loi ou d'un règlement. On se demande même parfois si on peut alors parler d'un pouvoir de 'décider', tellement l'autorité concernée voit son intervention réduite à un rôle de simple exécutant"<sup>6</sup>.

Selon nous, l'article 363 confère au gouvernement une *discrétion* administrative qui doit s'exercer dans les limites prévues par la Loi. En l'espèce, le gouvernement, en ne mettant pas en vigueur l'article 6 paragraphes c et d en même temps que les autres dispositions de la loi, a outrepassé ses pouvoirs et agit illégalement.

## 2) L'objet des paragraphes c et d de l'article 6

L'article 6 stipule:

"6. Sont exclus de l'application de la présente loi, les pratiques de commerce et les contrats concernant:

- a) une opération régie par la loi de valeurs mobilières (Statuts refondus, 1964, chapitre 274);
- b) la vente, la location ou la construction d'un immeuble;
- c) le crédit garanti par hypothèque; et
- d) la prestation d'un service pour la réparation, l'entretien ou l'amélioration d'un immeuble, ou à la fois la prestation d'un tel service et la vente d'un bien s'incorporant à l'immeuble, sauf en ce qui concerne le crédit lorsque la prestation du service ou à la fois la prestation du service et la vente du bien sont assorties d'un crédit non garanti par hypothèque".

Le législateur a édicté l'article 6 parce qu'il ne voulait pas que le principe contenu à l'article 2 de la loi s'applique à certains champs d'activités.

4. Yves OUELLETTE, Gilles PÉPIN, *Principes de Contentieux administratif*, Montréal, Thémis, 1981, p. 118.

5. *The Law and the Constitution*, 5<sup>e</sup> éd., Londres, 1979, appendice I, p. 293.

6. *Supra*, note 3, 72.

“2. La présente loi s'applique à *tout contrat* conclu entre un consommateur et un commerçant dans le cours de son commerce et ayant pour objet un bien ou un service”. (Les italiques sont des nôtres)

En vertu de cette dernière disposition, et des autres articles de la loi, la *Loi sur la protection du consommateur* s'applique à tout contrat conclu entre un consommateur et un commerçant dans le cours de son commerce et ayant pour objet un bien ou un service.

En l'absence de l'article 6, la *Loi sur la protection du consommateur* aurait assujéti les contrats entre un consommateur et un commerçant ayant pour objet la vente ou la location d'un immeuble ou la prestation d'un service pour la réparation, l'entretien ou l'amélioration d'un immeuble...

Le Gouvernement en utilisant le pouvoir de mettre en vigueur la loi par “dispositions” n'a pas mis en vigueur les paragraphes c et d de l'article 6 et ainsi a rendu applicable la *Loi sur la protection du consommateur* à ces contrats.

### **3) La non-mise en vigueur des paragraphes c et d de l'article 6 et ses effets**

Les décrets 960-79, 222-80, 249-81, 1325-82<sup>7</sup> ont mis en vigueur la plupart des dispositions de la *Loi sur la protection du consommateur* à l'exclusion de certaines dispositions dont les paragraphes c et d de l'article 6.

Le gouvernement en ne mettant pas en vigueur lesdites dispositions a élargi le champ d'application de la loi et par conséquent modifié celle-ci. Le *gouvernement* en agissant ainsi “légifère” sur des domaines que le *Parlement* a voulu expressément ne pas assujétir. Le procédé utilisé par le gouvernement pour assujétir ces contrats va carrément à l'encontre de la loi habilitante. D'ailleurs, le législateur en édictant l'article 363 n'a jamais voulu accorder à l'exécutif le pouvoir de légiférer en matière de contrat prévu à l'article 6.

Nous ne contestons pas que le Parlement puisse accorder un pouvoir de type législatif au lieutenant-gouverneur en conseil, mais nous sommes par ailleurs convaincus que l'article 363 de ladite loi ne lui confère pas un tel pouvoir. Dans notre régime parlementaire de type britannique, le Parlement est le détenteur de la suprématie législative. Le Parlement peut donc autoriser le lieutenant-gouverneur en conseil à légiférer ou à poser des actes qui suspendent l'application de la loi.

---

7. (1979) G.O., partie II, 3007; (1980) G.O., partie II, 1083; (1981) G.O., partie II, 991; (1982) G.O., partie II, 2391.

Toutefois, une pareille disposition doit être stipulée expressément ou ressortir clairement des dispositions de la loi<sup>8</sup>.

Un principe bien connu et à la base de notre droit consiste à ne pas interpréter un texte de loi de façon à lui donner une interprétation que le législateur n'a pas voulu lui accorder. Malgré le large pouvoir accordé par l'article 363, il ne peut avoir pour effet de rendre *inutiles* les dispositions d'exclusion d'une loi. Le législateur ne parlant pas pour rien dire.

De plus, si le législateur avait voulu rendre applicable la loi aux types de contrat prévus à l'article 6, il ne lui était pas nécessaire d'édicter cet article parce que le principe contenu à l'article 2 aurait pu leur être applicable (dans le cas des paragraphes c et d de l'article 6).

Le véritable objet, esprit et fin de l'article 363 est de permettre une application souple et graduelle de la loi. L'article 363 est un pouvoir de nature discrétionnaire qui consiste à conférer au Gouvernement le pouvoir de déterminer des dispositions et des dates d'entrée en vigueur de celles-ci.

Un tel pouvoir ne peut être transformé en pouvoir réglementaire. C'est pourtant ce qu'a effectué le Gouvernement lorsqu'il décida d'assujettir à la loi, les contrats visés aux paragraphes c et d de l'article 6 en ne mettant pas en vigueur ces dispositions. Le Gouvernement ne pouvait porter atteinte à ces contrats que par l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu expressément. Celui-ci aurait pu stipuler que le Gouvernement peut, par règlement, déterminer les contrats qui sont assujettis à la *Loi sur la protection du consommateur*.

En conséquence, le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 363 ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'entrée en vigueur des paragraphes c et d de l'article 6.

Le procédé nous semble donc illégal et *ultra vires*. Il peut conduire à de graves abus de la part de l'exécutif et à des situations contraires à l'intention du Parlement. On peut facilement imaginer les différentes combinaisons possibles entre les articles de principe et les dispositions d'exclusion, afin d'annihiler les effets d'une loi votée par l'Assemblée nationale.

Nous analyserons maintenant le jugement de la Cour suprême où une question relativement semblable s'est posée.

---

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

#### **4) *In Re l'article 16 de la Loi 1968-69 modifiant le droit pénal***

La Cour suprême, dans une affaire qui lui a été soumise en vertu de l'article 55 de la *Loi sur la Cour suprême* (S.R.C. 1952, C-259), a eu à se prononcer sur deux questions:

“L'article 16 de la Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal, ou toute partie de celui-ci, est-il validement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1969?

(2) Si une partie seulement de l'article 16 est entrée en vigueur, quelle partie”<sup>9</sup>?

Le résumé de l'arrêtiste illustre bien la portée de cet article 16:

“L'objet de la nouvelle législation est de soumettre à une obligation une personne soupçonnée de conduire un véhicule à moteur pendant que sa faculté est affaiblie en permettant d'exiger d'elle qu'elle fournisse un échantillon de son haleine pour fins d'analyse; de faire du refus de fournir un échantillon de son haleine une nouvelle infraction; et d'établir une présomption simple que l'analyse chimique de l'haleine du prévenu fait preuve de la proportion d'alcool dans le sang, si, entre autres choses, au moment où l'échantillon a été prélevé, la personne qui le prélevait a offert de fournir au prévenu un spécimen de l'haleine du prévenu dans un contenant approuvé. Les trois alinéas qui n'ont pas été proclamés sont ceux qui exigent qu'on offre à l'accusé de lui remettre un échantillon de son haleine dans un contenant approuvé”<sup>10</sup>.

Le pouvoir de mettre en vigueur la loi était contenu à l'article 120 de ladite loi:

“120. La présente Loi ou l'une ou plusieurs de ses dispositions entreront en vigueur à une date ou à une des dates qui seront fixées par proclamation”.

Enfin, les dispositions qui n'ont pas été mises en vigueur par le Conseil privé sont les suivantes:

Article 16, le sous-alinéa (i) de l'alinéa (c) du paragraphe (1),

“(i) si au moment où l'échantillon a été prélevé, la personne qui le prélevait a offert de fournir au prévenu, pour son propre usage, un spécimen de l'haleine du prévenu, dans un contenant approuvé, et si, à la requête du prévenu faite à ce moment-là, un tel spécimen lui a alors été fourni”;

Article 16, la disposition (A) du sous-alinéa (iii) de l'alinéa (F) du paragraphe (1),

“(A) qu'au moment où l'échantillon a été prélevé, il a offert de fournir au prévenu, pour son propre usage, un spécimen de l'haleine du prévenu, dans un contenant approuvé, et que, à la requête du prévenu faite à ce moment-là, un tel spécimen lui a été alors fourni”.

9. *In Re l'article 16 de la Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal*, (1970) 1 R.C.S. 782.

10. *Id.*, 77.

Article 16, l'alinéa (b) du paragraphe (6),

“(b) ‘contenant approuvé’ désigne un contenant d’un genre destiné à recueillir un échantillon de l’haleine d’une personne pour analyse chimique et qui est approuvé comme contenant approprié aux fins du présent article par une ordonnance du procureur général du Canada”.

Dans une décision serrée (5-4), les juges de la majorité ont répondu de façon affirmative à la première question. Ils ont conclu que l’article 16 est entré valablement en vigueur à l’exception des 3 alinéas cités précédemment.

La Cour a jugé que le terme “dispositions” contenu à l’article 120 peut comprendre des parties d’un article, c’est-à-dire des paragraphes ou des alinéas. D’ailleurs, l’article 92 de ladite loi en parlant des “dispositions suivantes” cite des paragraphes.

Les juges de la majorité ont conclu que le Parlement en utilisant le terme “dispositions”, avait accordé un très large pouvoir à l’exécutif.

“Le terme ‘disposition’ englobe les paragraphes. Les lois antérieures qui ont visé à faire dépendre d’une proclamation la mise en vigueur d’articles entiers d’une loi contenaient le terme ‘article’ et non le terme ‘disposition’ ”<sup>11</sup>.

“Lorsque le Parlement, en édictant l’art. 120, a donné carte blanche à l’exécutif de proclamer ‘ou l’une ou plusieurs’ des dispositions de la Loi selon la version française et ‘any of the provisions of this Act’ selon la version anglaise, il appartient au Parlement de juger du résultat, lui qui a le droit de remédier à la situation si l’exécutif a, de fait, agi contrairement à ses intentions”<sup>12</sup>.

Les juges de la majorité ont rejeté les arguments fondés sur les articles 1 (A), 2 (d) et 3 de *La Déclaration canadienne des droits*.

Le juge en chef, malgré sa réserve à l’effet de ne pas “étiqueter spécifiquement le pouvoir dont il s’agit”, écrit:

“Nous nous trouvons ici dans le domaine législatif lui-même et non, vraiment dans celui de l’interprétation”<sup>13</sup>.

Après avoir décidé de la portée de l’expression “dispositions”, la Cour affirme ne pas avoir compétence pour considérer la façon dont ce pouvoir fut exercé.

“Une fois établi que le Parlement a délégué à l’exécutif un pouvoir réel comme il l’a fait en l’espèce, en vertu de l’article 120, il est hors de la compétence des tribunaux de réviser la façon dont l’exécutif exerce son pouvoir discrétionnaire”<sup>14</sup>.

11. *Supra*, note 1, 783.

12. *Id.*, 785.

13. *Id.*, 801.

14. *Id.*, 783.

La majorité des juges ont donc refusé d'intervenir même si deux d'entre eux écrivent:

“Bien qu'à mon avis le décret du Conseil proclamant des parties seulement de l'article 16 de la Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal, 1968-1969, C. 38, puisse indiquer que l'exécutif ne s'est pas conformé à l'esprit de ce que le Parlement avait en vue, je suis néanmoins obligé de dire qu'il n'appartient pas aux tribunaux d'y remédier”<sup>15</sup>.

Quant à eux, les juges Ritchie, Spence, Pigeon et Martland, par la voix de ce dernier, ont répondu ainsi à la question qui leur était posée:

“1(a) L'article 16 de la Loi n'a pas été proclamé en entier, parce que ce n'est pas ce que comporte la proclamation.

(b) La proclamation d'une partie seulement de l'article 16 de la Loi est invalide, parce qu'elle outrepassé les pouvoirs conférés par l'article 120.

2- La réponse à la seconde question est qu'aucune partie de l'article 16 n'est entrée en vigueur”<sup>16</sup>.

Au sujet de l'article 120, les juges de la minorité ont jugé que:

“Le pouvoir discrétionnaire que l'article 120 confère au Gouverneur général en conseil a trait uniquement au moment de la mise en vigueur des dispositions, non à leur contenu. Il permet une déclaration par proclamation quant à la date de l'entrée en vigueur des dispositions de la Loi. Il ne délègue pas le pouvoir de légiférer”<sup>17</sup>.

Le juge Martland explique son interprétation face à celle du Procureur général du Canada:

“Quant à l'autre interprétation elle signifie que si le Gouverneur général en conseil ne proclame que des parties de la Loi, il doit proclamer en son entier toute partie qui traite d'un *sujet donné*. Partant de ce raisonnement, un article isolé, ou un paragraphe, peut constituer une '*disposition*' ou non”<sup>18</sup>. (Les italiques sont des nôtres)

Pour déterminer si une disposition traite d'un *sujet donné*, le critère établi par la minorité est celui du lien qui existe entre les articles, paragraphes, alinéas ou sous-alinéas de la loi. Pour trouver ce lien, l'on doit analyser, entre autres choses, l'intention du législateur.

“Le point que je tente d'établir c'est que la proclamation par sections d'une partie de la Loi qui traite d'un sujet donné peut avoir pour résultat la mise en vigueur de quelque chose qui n'a pas été prévu par le Parlement. Si la proclamation produit ce résultat, l'article 120 ne l'autorise pas car, en ce cas, n'est pas une

15. *Id.*, 784-785.

16. *Id.*, 795.

17. *Id.*, 790.

18. *Id.*, 792.

disposition de la Loi qui fait l'objet de la proclamation, mais une partie d'une disposition et l'on ne saurait affirmer que le législateur l'eut adoptée isolément"<sup>19</sup>.

Les juges de la minorité ont conclu que le Conseil privé en ne proclamant qu'une partie de l'article 16, a modifié ce que le Parlement a édicté (parce que l'article 16 est une "disposition complète en elle-même sur un sujet particulier") et en conséquence a outrepassé les pouvoirs conférés par l'article 120.

Si la Cour suprême avait confirmé la décision de première instance à l'effet que le Conseil privé a le pouvoir de mettre en vigueur par proclamation certaines dispositions, à des époques différentes, *dans la mesure où elles sont distinctes et sans lien entre elles*, le pouvoir judiciaire aurait été très vaste à l'égard de l'exécutif. Le contrôle de la légalité conféré aux cours supérieures aurait pu devenir un contrôle d'opportunité. Le pouvoir de mettre en vigueur une loi graduellement aurait été singulièrement réduit. Il est possible que ce soit un des éléments qui ait incité les membres de la plus haute cour du pays à ne pas intervenir en la matière.

"Nous devons nous méfier, je pense, de réglementer par décision judiciaire l'exercice d'un pouvoir exécutif très étendu que le Parlement a conféré en cette affaire à l'égard de l'entrée en vigueur des mesures législatives"<sup>20</sup>.

Dans le présent cas, nous croyons que la cour n'a pas à craindre de restreindre indûment les pouvoirs conférés au Gouvernement en cette matière. En effet, il ne s'agit pas de décider du pouvoir de mettre en vigueur des dispositions d'un "sujet donné" mais d'empêcher le Gouvernement d'utiliser le pouvoir prévu à l'article 363 afin d'assujettir certains champs d'activités que le législateur a voulu expressément soustraire à l'application totale de la loi.

Nous croyons que cette décision de la Cour suprême se distingue aisément du point de droit qui fait l'objet de notre discussion. La Cour a jugé qu'il appartenait à l'exécutif de ne pas mettre en vigueur une disposition conférant un moyen de défense à un prévenu même s'il existait un lien évident avec les autres dispositions mises en vigueur. Nous sommes convaincus que la décision aurait pu être différente dans le cas d'un article qui soustrait *certaines champs de l'application totale de la Loi*. Il n'est pas non plus sans importance de considérer les profonds changements intervenus dans la composition de la Cour suprême depuis treize ans.

---

19. *Id.*, 794.

20. *Id.*, 801.

## PARTIE II

### 1) **Objet des paragraphes b et c de l'article 7 du Règlement d'application de la Loi sur la protection du consommateur** (R.R.Q. chap. P-40.1, r.1)

L'article 7 du règlement stipule:

"7. Malgré l'article 57 de la Loi, le contrat conclu par un commerçant et dont l'objet est:

- a) la vente d'une porte, d'une fenêtre, d'un isolant thermique, d'une couverture ou d'un revêtement extérieur d'un bâtiment;
- b) le louage de services relativement à un bien mentionné au paragraphe a; ou
- c) à la fois, la vente d'un bien mentionné au paragraphe a et le louage de services relativement à un tel bien;

constitue un contrat conclu par un commerçant itinérant même s'il a été conclu à l'adresse du consommateur à la demande expresse de ce dernier".

La disposition habilitante se retrouve à l'article 350 alinéa F:

"350. Le gouvernement peut faire des règlements pour:

(...)

- f) identifier les contrats qui, malgré l'art. 57, constituent des contrats conclus par un vendeur itinérant";

On peut remarquer que le gouvernement a édicté des dispositions réglementaires permettant d'identifier ce qui constitue un contrat conclu par un vendeur itinérant. Ce pouvoir réglementaire a-t-il été exercé conformément à la *Loi sur la protection du consommateur*?

L'article 6 paragraphe d exclut certains contrats de l'application totale de la loi. Ces contrats sont ceux relatifs à la prestation de services pour la réparation, l'entretien ou l'amélioration d'un immeuble ou à la fois la prestation d'un service et la vente d'un bien s'incorporant à l'immeuble. Cependant, la loi peut réglementer le crédit non garanti par hypothèque et ayant pour objet la prestation d'un service ou à la fois la prestation d'un service et la vente d'un bien (art. 6 paragraphe d, *in fine*).

L'article 6 paragraphe d ne visant pas la vente d'un bien s'incorporant à un immeuble, le paragraphe a) de l'article 7 nous semble conforme à la loi et à son article 2.

Les paragraphes b et c réglementent des contrats que le législateur a expressément exclus à son article 6 alinéa d. Ce qui nous amène à nous poser une seconde question.

Le Gouvernement peut-il réglementer des matières qui sont exclues du champ d'application de la loi en ne mettant pas en vigueur lesdites dispositions?

## 2) Les paragraphes b et c de l'article 7 sont-ils *ultra vires*?

La réponse à cette question est évidemment positive si l'on en vient à la conclusion que le Gouvernement a agi illégalement en ne mettant pas en vigueur les dispositions des paragraphes c et d de l'article 6.

Néanmoins, la question de la légalité des paragraphes b et c de l'article 7 du règlement se pose indépendamment du procédé de mise en vigueur de la loi.

Même si le Gouvernement pouvait ne pas mettre en vigueur les paragraphes c et d de l'article 6, pouvait-il s'autoriser du pouvoir contenu au paragraphe f de l'article 350 pour légiférer sur des matières exclues de l'application de la loi?

Nous croyons que pour juger de la légalité du règlement l'on doit s'en référer à la *Loi sur la protection du consommateur*. L'article 350 f accorde au gouvernement un pouvoir de faire des règlements pour l'identification des contrats conclus par un commerçant itinérant.

Toutefois, l'article 6 paragraphes c et d soustrait à l'application de la loi et du pouvoir de réglementation, certains contrats; qu'ils soient conclus par un commerçant itinérant ou non.

Nous croyons qu'un règlement ne peut aller à l'encontre d'une disposition aussi claire de la loi. Le Gouvernement en ne mettant pas en vigueur les paragraphes c et d de l'article 6 élargit son pouvoir de réglementation de façon illégale et *ultra vires*. Comment un règlement peut-il légalement contredire, de façon si évidente, sa loi d'origine? Après s'être accordé une plus grande compétence par l'article 363, le Gouvernement réglemente des matières qui ont été exclues de l'application de la loi par son article 6.

Dans son traité, le professeur Patrice Garant écrit:

"Si, à la suite de cet examen le tribunal est convaincu que le règlement porte sur un objet autre que celui que permet la Loi habilitante, il conclura à la nullité du règlement"<sup>21</sup>.

Nous sommes d'avis que nous sommes devant une situation où un règlement contredit manifestement une disposition de sa loi habilitante et, qu'en conséquence, ce règlement est *ultra vires*. Il excède l'objet sur lequel le pouvoir de réglementation a été conféré.

---

21. *Traité de droit administratif*, Montréal, Yvon Blais, 1981, p. 305.

Quant à l'argument à l'effet que l'on ne doit pas tenir compte des paragraphes c et d de l'article 6 parce que celui-ci n'est pas en vigueur, nous nous référons à un passage du Juge Ritchie dans *In Re l'article 16 de la Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*:

"Je ne puis accepter cet argument parce que je crois que, promulguées ou non, les dispositions de la Loi modifiant le droit pénal sont celles d'une loi du Parlement du Canada et doivent être considérées comme l'expression de l'intention et de la volonté du Parlement"<sup>22</sup>.

Le fait que le Gouvernement n'a pas mis en vigueur les paragraphes c et d de l'article 6 parce qu'il avait l'intention de déposer un projet de loi en matière immobilière, ne peut venir bonifier un procédé illégal. Depuis quand interprète-t-on une loi en tentant de déceler l'intention du *Gouvernement* plutôt que l'intention du législateur?

## CONCLUSION

Nous croyons que le procédé par lequel le gouvernement ou une autre autorité habilitée ne met pas en vigueur des dispositions qui excluent certains champs de loi est *ultra vires*.

Nous espérons avoir démontré que le pouvoir de mettre en vigueur des dispositions d'une loi ne constitue pas un pouvoir de réglementation mais un pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir doit être exercé dans le cadre de la loi.

Cette question nous semble en être une du ressort des tribunaux malgré le fait que le Parlement peut remédier à cette situation. Il est de la compétence des tribunaux non pas de juger des motifs à la base d'une proclamation, mais de décider de la légalité du procédé utilisé. Un pouvoir discrétionnaire n'est jamais absolu, il doit être exercé conformément à la loi.

Quant aux paragraphes b et c de l'article 7 du *Règlement d'application de la Loi sur la protection du consommateur*, ils nous apparaissent *ultra vires* des pouvoirs conférés par ladite loi. Le Gouvernement ne peut étendre son pouvoir de réglementation en ne mettant pas en vigueur des dispositions qui excluent certaines matières de l'application totale de la loi.

---

22. *Supra*, note 1, pp. 797-798.

En conclusion, nous croyons qu'en plus d'être illégal, ce procédé est antidémocratique et peut conduire à de graves abus de la part de l'exécutif. Nous croyons que les tribunaux devraient déclarer illégal ce procédé et fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 6 paragraphes c et d en même temps que l'entrée en vigueur du principe contenu à l'article 2, soit le 30 avril 1980 ou déclarer que la *Loi sur la protection du consommateur* n'est jamais validement entrée en vigueur.