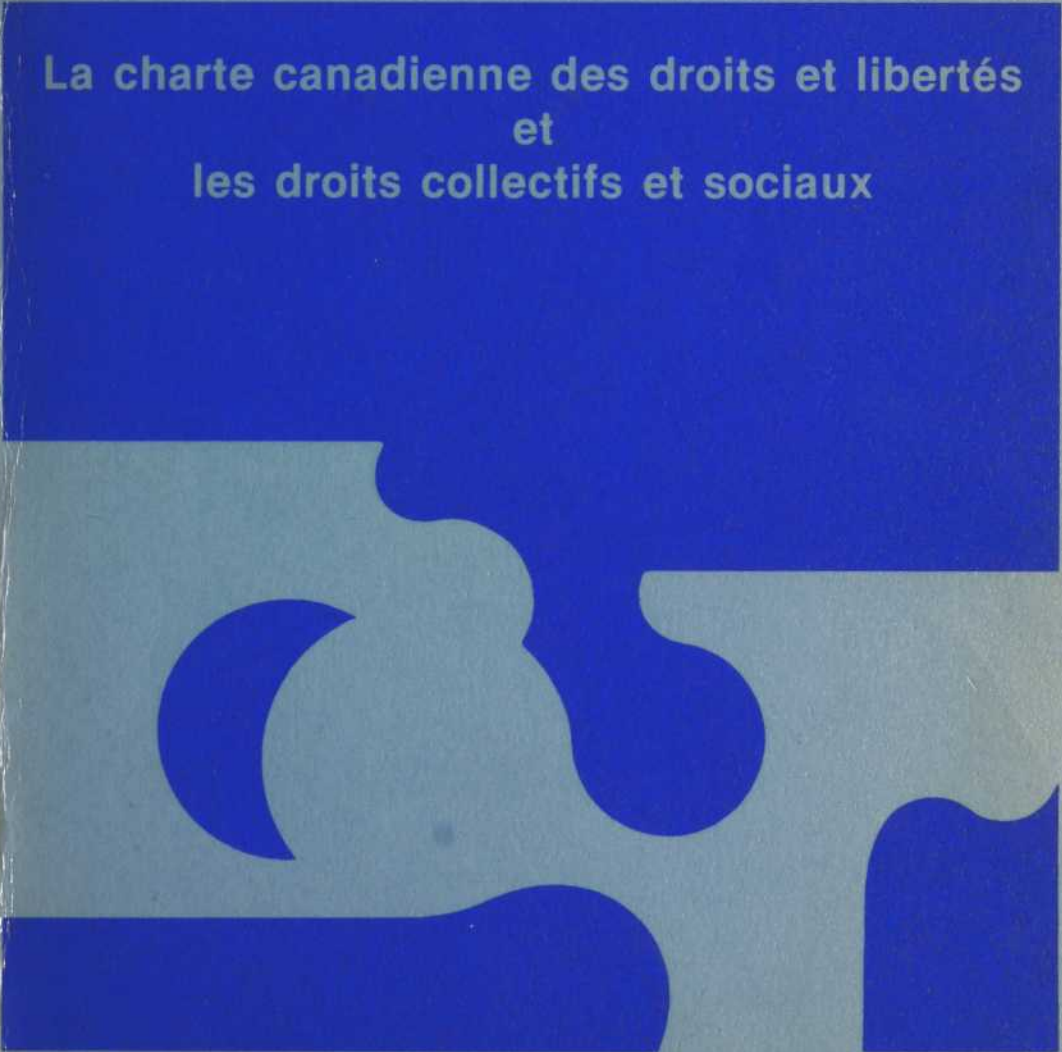


342.71085
A84922c
1983

18

Cahiers de l'ACFAS

La charte canadienne des droits et libertés
et
les droits collectifs et sociaux



Les Cahiers de l'ACFAS

No 18

La charte canadienne des droits et libertés et les droits collectifs et sociaux

Responsable: Claude Thomasset
Sciences Juridiques
UQAM
(514) 282-8397

Édition: L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte Ste-Catherine
Montréal H3T 1B7 (342-1411)

Distribution: Les Presses de l'Université du Québec
C.P. 250, Sillery, Québec G1T 2R1
Commandes téléphoniques sans frais:
1-800-463-4799

ISBN: 2-89245-009-8

**2^e COLLOQUE DE LA SECTION DES SCIENCES JURIDIQUES
DE L'A.C.F.A.S.**

**LA CHARTE CANADIENNE
DES DROITS ET LIBERTÉS
et
LES DROITS COLLECTIFS ET SOCIAUX**

**COMMUNICATIONS FAITES AU COLLOQUE
Le 26 mai 1983
À L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES**



KE
4381.5
A88
1983

NOTE AUX LECTEURS

Dix ans après sa fondation, le département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal est heureux d'avoir contribué à l'implantation de la section des sciences juridiques, lors du 50e Congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, qui a eu lieu à l'U.Q.A.M. en mai 1982.

Le 2e Colloque de la section des sciences juridiques, qui a eu lieu à Trois-Rivières, en mai 1983, dans le cadre du 51e Congrès de l'A.C.F.A.S. a obtenu un succès important.

Compte tenu de la qualité des communications et des discussions qui ont suivi leur présentation, il a semblé nécessaire aux membres du comité organisateur de ce deuxième colloque, de publier les textes produits à cette occasion.

Le thème du colloque était: "La Charte canadienne des droits et libertés, en regard des droits collectifs et sociaux".

Les responsables du colloque désiraient ainsi provoquer une réflexion sur la place faite par la Charte, aux droits collectifs et sociaux.

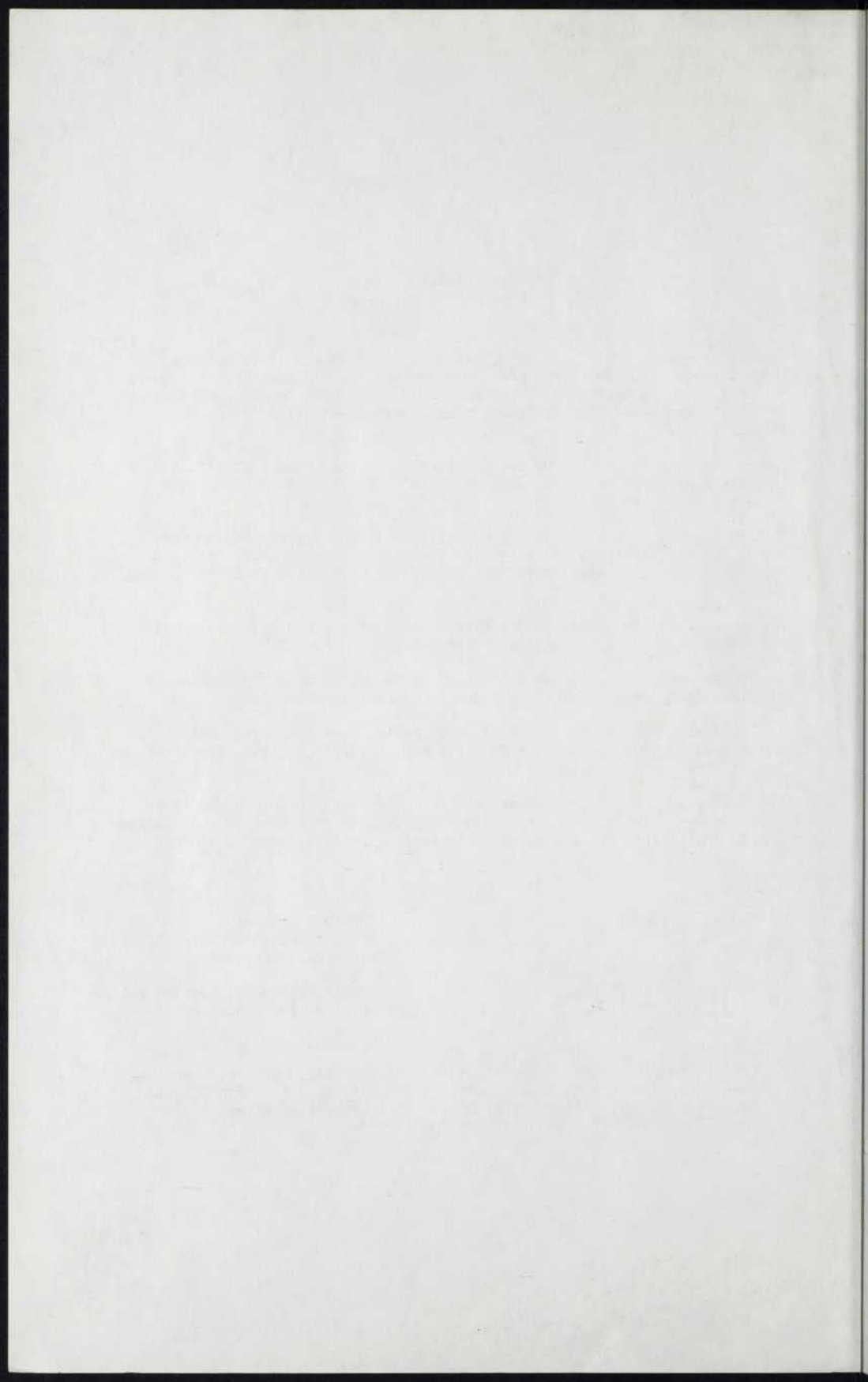
Les conférenciers ont choisi, dans ce cadre-là, de traiter des droits linguistiques, de la souveraineté du parlement, du droit à l'objection éthique et des libertés syndicales.

Les textes de ces communications sont regroupés dans ce volume, de façon à ce que les idées et les observations qui ont été discutées lors du colloque de Trois-Rivières, s'adressent désormais à un plus large auditoire.

Claude Thomasset
Professeure au département des
sciences juridiques

Responsable de la section des
sciences juridiques de l'ACFAS*

* Les membres du comité organisateur étaient: Gaston Descôteaux, professeur à la Faculté de droit, section droit civil, de l'Université d'Ottawa; Georges A. LeBel, Pierre Mackay et Claude Thomasset, professeurs au département des sciences juridiques de l'UQAM.



PLAN DE L'OUVRAGE

PREMIERE PARTIE: La Charte canadienne des droits et libertés
et les droits linguistiques.

INTRODUCTION: par Gérard-A. Beaudoin, président du panel,
professeur à la Faculté de droit de l'Uni-
versité d'Ottawa, p. 4

I - Conséquences démographiques de la Charte des droits
et libertés, sur la clientèle des écoles françaises
et anglaises au Québec, par Michel Paillé, agent de
recherche (démographe), Direction des études et re-
cherches, Conseil de la langue française, p. 10

II - Les droits linguistiques et la Charte canadienne des
droits et libertés, par:
Michel Lebel, professeur au département des
sciences juridiques de l'Université du
Québec à Montréal, p. 31

III - La portée de la Charte canadienne des droits et libertés
en matière de droits sociaux et collectifs: par
Daniel Proulx, professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa, p. 54

SYNTHESE DES TRAVAUX par

Gérald A. Beaudoin, président du panel, professeur à la
Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

DEUXIEME PARTIE: D'autres aspects de la Charte canadienne des
droits et libertés.

INTRODUCTION

I - L'évolution de la souveraineté du Parlement au Canada
dans le cadre de la loi Constitutionnelle de 1982:
vers une souveraineté multipartimentaire, par:

Pierre Mackay, professeur au département des
sciences juridiques de l'Université du Québec
à Montréal p. 105

II - L'objection éthique et la Charte canadienne des droits
et libertés par:

Pierre Patenaude, professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Sherbrooke..... p. 125

III - Les libertés syndicales et les chartes des droits par:

René Laperrière, professeur au département des sciences
juridiques de l'Université du Québec à Montréal..... p. 136

PREMIÈRE PARTIE:

**La Charte canadienne des droits et libertés
et les droits linguistiques**

INTRODUCTION

par: Gérald A. Beaudoin, président du panel, professeur
à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

La Charte canadienne des droits et
libertés et les droits linguistiques

Gérald-A. Beaudoin
Président du panel

On s'attend de celui qui préside un panel qu'il se contente de présenter chacun des orateurs, et, qu'il effleure le thème des assises, pour laisser la parole le plus rapidement possible à ceux qui présentent des communications.

J'ai bien l'intention de m'en tenir à mon rôle d'arbitre et de président des débats.

On me permettra cependant une courte introduction pour situer le débat dans sa juste perspective. A la fin, cédant à l'invitation que l'on m'a déjà faite, je dresserai un bilan. J'esquisserai une synthèse des travaux.

Le thème de notre séance est le suivant: Les droits linguistiques et la Charte canadienne des droits et libertés.

Le 17 avril 1982, entrant en vigueur au Canada une Charte constitutionnelle des droits, c'est-à-dire une Charte faisant partie de la Constitution même du Canada et liant les deux ordres de gouvernement.

Cette charte toutefois laisse subsister les trois chartes législatives provinciales, dont celle du Québec: La Charte des droits et libertés de la personne ainsi qu'un nombre imposant de mesures législatives provinciales et fédérales sur la discrimination la protection des libertés. Toutes ces mesures en autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec la Charte canadienne des droits et libertés demeurent.

Un peu plus d'un an après l'insertion dans notre Constitution d'une charte constitutionnelle, au moment où plus de cinq cents arrêts ont été rendus par les tribunaux au Canada, il importe de faire le point.

Il s'est rendu sur la Charte des droits plus d'arrêts qu'il ne s'est écoulé de jours depuis son adoption. Quelques arrêts se détachent déjà du peloton pour prendre la vedette: on pense ici à l'arrêt de septembre 1983 sur la clause Québec de la Charte de la langue française,⁽¹⁾ à l'arrêt Malartic sur les professions et les droits à la mobilité,⁽²⁾ l'arrêt Rauca⁽³⁾ sur l'extradition d'une personne accusée de crimes contre l'humanité, l'arrêt Potma⁽⁴⁾ sur la non-rétroactivité de la Charte, l'arrêt de l'Alliance des professeurs sur la clause "nonobstant".⁽⁵⁾

On ne peut exagérer l'importance de la Charte. Récemment le Juge Estey de la Cour suprême du Canada soulignait la part énorme qui sera dévolue aux litiges en droit constitutionnel devant la Cour Suprême du Canada sur les 120 à 140 causes que ce haut tribunal entend chaque année.

La doctrine prend déjà forme sous nos yeux. Elle se doit de jouer ici son rôle indispensable. Aucun domaine du droit n'échappe aux droits fondamentaux.

Nous mettons l'accent sur les droits linguistiques ce matin.

Notre Charte des droits consacre un secteur complet aux droits linguistiques. Dans les pays homogènes comme les Etats-Unis et la France pareil secteur, cela va de soi, n'est pas prévu. Le Canada, pays hétérogène, a choisi de les enchâsser. Certains sont d'accord, d'autres pas. Sur ce plan, la Charte est bien de chez nous.

Il restera aux tribunaux à approfondir la portée de la Charte. Ils pourront pour certains secteurs s'inspirer de la jurisprudence américaine et de la jurisprudence européenne. Pour d'autres ils devront faire oeuvre de pionniers.

Ce matin nous avons réuni trois spécialistes pour traiter de la question linguistique :

1) M. Michel Paillé, du Conseil de la langue française, démographe, traitera de l'Impact démographique de la Charte canadienne des droits et libertés sur la clientèle des écoles françaises et anglaises au Québec.

2) Le professeur Michel Lebel fera porter sa communication sur Les droits linguistiques et la Charte canadienne des droits et libertés.

3) Enfin le professeur Daniel Proulx a intitulé son exposé : Portée et limites de la Charte canadienne des droits et libertés.

- 1- Quebec Association of Protestant School Board et al.
v. Le Procureur Général du Québec, (1983) 140 D.L.R.
(3d) 33.
- 2- Malartic Hygrade Gold Mines (Québec) Ltd v. La Commis-
sion des Valeurs Mobilières du Québec (non rapportée),
- 3- Re Federal Republic of Germany and Rauca, (1983) 141
D.L.R. (3d) 412.
- 4- Re Potma and The Queen, (1982) 136 D.L.R. (3d) 69.
- 5- Alliance des professeurs (non rapportée)

I - Conséquences démographiques de la Charte des droits et libertés sur la clientèle des écoles françaises et anglaises au Québec.

Michel Paillé, agent de recherche (démographe), Direction des études et recherches, Conseil de la langue française.

Introduction

En relisant dernièrement les éditoriaux et les commentaires publiés dans les journaux francophones du Québec à propos du jugement rendu le 8 septembre 1982 par le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, jugement qui déclarait inopérants le chapitre VIII et deux règlements de la Charte de la langue française "dans la limite où ils sont incompatibles avec la partie en vigueur au Québec de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés"¹, il ressort de ces éditoriaux une opinion unanime quant à l'impact démographique de l'application de la "clause Canada". Dans l'ensemble, ces commentaires s'accordent à penser que l'essentiel de la loi 101 demeure intact, puisque l'enjeu n'impliquerait que "quelques centaines"² d'élèves. Selon le directeur du Devoir, M. Jean-Louis Roy, "même avec la nouvelle perspective qu'ouvre la "clause Canada" la proportion des élèves fréquentant les écoles anglaises ne créera pas un déséquilibre susceptible de lézarder la sécurité linguistique de la majorité"³.

Dans la présente communication nous voulons mesurer les conséquences démographiques de l'article 23 de la Charte constitutionnelle du Canada sur la répartition des écoliers entre les deux principales langues d'enseignement du Québec. Nous verrons d'abord brièvement l'évolution de l'importance relative des deux réseaux d'enseignement depuis 1969-1970 pour ensuite mesurer le nombre d'écoliers visés par l'article 23 au début de l'année scolaire 1981-1982. Enfin, à l'aide d'une simulation permettant de répartir les clientèles scolaires pour l'année 2001-2002, nous montrerons l'importance de l'intégration à la majorité des immigrants originaires des autres provinces canadiennes.

Évolution des inscriptions dans les écoles du Québec

Nous présentons au tableau 1 la répartition en pourcent de la clientèle scolaire précollégiale (réseaux public et privé subventionné réunis) selon la langue d'enseignement pour cinq années choisies entre 1969-1970 et 1982-1983.

On observe d'abord qu'au temps de l'application du libre choix de la langue d'enseignement garanti par la loi 63 de 1969, la proportion des élèves inscrits à l'école française a diminué passant de 84,4% en 1969-1970 à 84,0% en 1973-1974. Cette baisse de la proportion d'élèves à l'école française s'explique par l'augmentation du nombre d'écopliers de langue maternelle française inscrits à l'école anglaise (de 22 400 en 1969-1970 à 30 800 en 1973-1974) ainsi que par l'afflux massif des allophones (jusqu'à 54 800 en 1973-1974) dans les écoles de la minorité anglaise.

Devant cette situation, le gouvernement du Québec devait reconsidérer le principe de la liberté de choix de la langue d'enseignement. C'est ainsi qu'en juillet 1974, la loi 22 était adoptée, restreignant l'accès aux écoles anglaises aux seuls enfants démontrant une connaissance suffisante de l'anglais. Mais il apparaît au tableau 1 que le

TABLEAU 1: Répartition (%) de la clientèle scolaire précollégiale selon la langue d'enseignement, Québec, 1969-1970 à 1982-1983 (années choisies)

Langue d'enseignement	Année scolaire				
	1969-1970	1973-1974	1976-1977	1979-1980	1982-1983
français	84,4	84,0	83,4	85,5	87,5
anglais	15,6	16,0	16,6	14,5	12,5
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources: 1969-1970 à 1976-1977: Claude St-Germain, La situation linguistique dans les écoles primaires et secondaires, 1971-1972 à 1978-1979, Québec, Conseil de la langue française, "Dossier n° 3", 1980, p. 22;
1979-1980 et 1982-1983: ministère de l'Éducation du Québec, "Fichier Élèves-Standard", tableaux non publiés.

critère de sélection n'a pu assurer l'augmentation, ou à défaut, la stabilisation de l'importance relative des écoliers inscrits à l'école française. En effet, lors de la dernière année d'application de la loi 22, cette importance relative se retrouvait à 83,4%, continuant ainsi sa chute. Précisons que lors de cette année scolaire 1976-1977, on retrouvait toujours quatre allophones sur cinq à l'école anglaise (soit 51 000 écoliers) ainsi que 2,2% des enfants de langue maternelle française (soit 26 000 écoliers).

Deux lois linguistiques ayant manqué leur objectif d'assurer l'épanouissement de l'école de la majorité, le législateur québécois devait revenir une troisième fois sur cette question. En août 1977, la Charte de la langue française était sanctionnée. Au chapitre de la langue d'enseignement, la loi 101, exception faite de quelques modalités transitoires et de quelques dérogations, limitait l'accès à l'école anglaise aux seuls enfants dont le père ou la mère a reçu au Québec son enseignement primaire en anglais (art. 73a). Comme le révèlent les proportions du tableau 1, les tendances observées avant la loi 101 ont été renversées. Au cours de l'année scolaire qui s'achève (1982-1983), les écoliers qui recevaient leur enseignement précollégial en français, représentaient 87,5% des clientèles des réseaux public et privé subventionné réunis. On remarque même que dès la troisième année d'application

de la loi 101, la proportion des élèves étudiant en français avait déjà dépassé celle calculée pour l'année scolaire 1969-1970⁴.

La loi 101 ayant si rapidement renversé les tendances du passé en ce qui a trait à la répartition des écoliers entre les deux langues d'enseignement, peut-on penser que l'application d'une "clause Canada" à la place de la "clause Québec" ne fera que ralentir l'accroissement de l'importance relative de l'enseignement en langue française, sans modifier une nette tendance à la hausse?

De prime abord, on serait tenté de répondre par l'affirmative. Mais il y a lieu nous semble-t-il de regarder le problème sous quelques-unes de ses facettes, avant de donner une réponse catégorique et sans nuance.

L'avenir de l'école française

Un premier élément qui vient à l'esprit pour démontrer que l'importance relative du réseau francophone d'enseignement continuera de croître, est que la Charte de la langue française, par ses modalités transitoires d'accessibilité à l'école anglaise, n'a pas encore donné tous ses effets. En vertu des paragraphes b, c et d de l'article 73 de la loi 101, de nombreux écoliers reçoivent toujours légalement leur instruction en anglais bien que leur père ou leur mère n'ont pas reçu leur enseignement dans cette langue au Québec. Au fil des années scolaires, le nombre de ces enfants diminue et continuera à chuter jusqu'au jour où ces trois paragraphes de l'article 73 seront devenus caducs. Abstraction faite de l'interprétation très large que l'on pourrait donner au paragraphe 2 de l'article 23 de la Charte canadienne, cet effet à long terme de la loi 101 continuera à se poursuivre relativement aux immigrants internationaux, même si la "clause Québec" devait céder⁵.

La proportion des élèves recevant leur enseignement en français devrait continuer d'augmenter sous l'influence d'un second facteur: l'émigration. En effet, le contexte économique dans lequel nous vivons depuis déjà longtemps, contribue à assurer au français une importance relative plus grande étant donné la surreprésentation des anglophones parmi les Québécois qui migrent à l'extérieur du Québec. C'est là une francisation par défaut. Bien que leur surreprésentation parmi les émigrants de

la période 1976-1981 ne soit pas plus importante qu'au cours de la période quinquennale précédente, il n'en demeure pas moins que les anglophones représentent 64,8% des émigrants et que leurs effectifs ont augmenté de 39,7% entre la première et la seconde moitié des années soixante-dix⁶. On ne saurait prétendre à un renversement radical de cette situation, du moins à court terme, même si il semble que depuis 1977 le taux de départ des anglophones a continuellement diminué d'une année à l'autre⁷.

En somme, aussi longtemps que le critère donnant accès à l'école anglaise n'est pas trop élargi, et que la situation économique actuelle se prolonge, invitant de nombreux membres de la minorité anglophone à quitter le Québec, la proportion des écoliers recevant leur instruction en français continuera de croître.

Écoliers visés par l'article 23

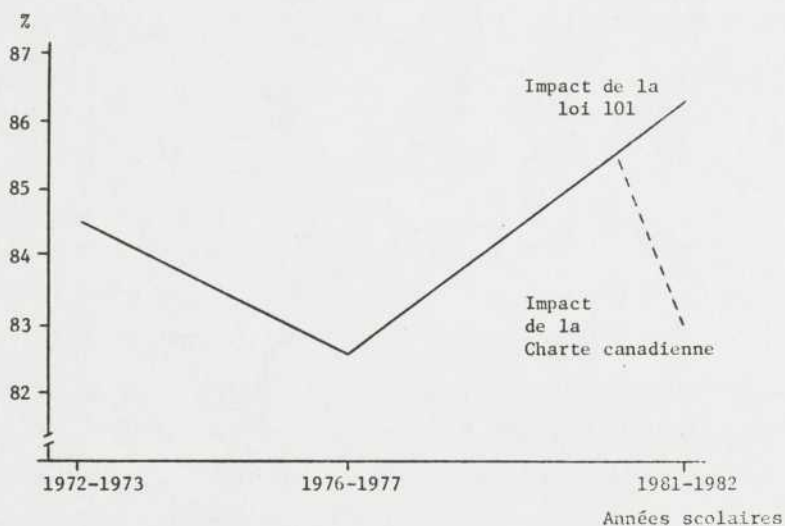
Par delà cet aperçu macroscopique, n'y a-t-il pas lieu d'examiner la question d'un peu plus près en établissant d'abord le nombre d'enfants visés par l'article 23 de la Charte des droits et libertés, et en mesurant ensuite les conséquences à long terme que pourrait avoir cet article sur les inscriptions à l'école française?

Nous avons effectué l'an dernier⁸ une simulation rétrospective nous permettant de calculer les effets de l'article 23 — à l'exception de son paragraphe (1)a — s'il s'était appliqué à la place de la loi 101 dès septembre 1977. D'après ces calculs, en septembre 1981, environ 5 000 élèves recevant leur instruction primaire ou secondaire à l'école française à cause de la loi 101, se seraient inscrits à l'école anglaise après avoir invoqué la Charte canadienne. De plus, toujours en septembre 1981, nous avons estimé à environ 16 000 le nombre d'écopliers inscrits légalement à l'école anglaise en vertu des modalités transitoires de la loi 101, écoliers qui s'y seraient de toute façon inscrits, car visés par la Charte constitutionnelle. Au total, cela donne 21 000 écoliers répondant aux définitions données à l'article 23. Notons qu'il ne s'agit pas de tous les écoliers visés par l'article 23 puisque nous n'avons pas compté ceux qui, même dans une situation de libre choix, choisissent l'école française dans une proportion de 35 à 40%. Soulignons également que si la Charte canadienne s'était appliquée dès 1977 à la place de la loi 101, le nombre et la composition linguistique des immigrants

venus des autres provinces canadiennes aurait pu être différents, augmentant ainsi l'écart entre une "clause Canada" et la "clause Québec".

Ce que ces chiffres ne montrent pas d'eux-mêmes, c'est l'inégale répartition des écoliers visés par l'article 23 sur le territoire québécois. On ne s'étonnera pas de constater que plus de 58% de ces écoliers (12 200) reçoivent leur instruction dans la région administrative scolaire de Montréal, la majorité d'entre eux (7 700) se trouvant sur l'île de Montréal. Mais sait-on toutefois que la région de l'Outaouais, qui ne comptait en 1981-1982 que 4,7% des effectifs scolaires du Québec, accueillait plus de 28% (5 900) de ces 21 000 écoliers? L'impact de l'article 23 dans la région de l'Outaouais, et surtout dans la zone urbanisée de Hull, serait très sensible et se manifesterait rapidement. Si la Charte canadienne s'était appliquée dès septembre 1981, la proportion des élèves inscrits à l'école française aurait été de 82,9% au lieu des 86,3% dénombrés. C'est donc dire que les effets de la loi 101 auraient été réduits des neuf dixièmes⁹ puisque le pourcentage d'écoliers qui étudiaient en français en 1976-1977 était de 82,6%, en chute régulière à partir de 84,5% depuis 1972-1973¹⁰ (figure 1).

Figure 1: Importance relative de l'école française dans l'Outaouais, 1972-1973 à 1981-1982, et conséquences de la Charte canadienne si elle avait été appliquée dès septembre 1981



Une simulation: 1981-1982 à 2001-2002

Puisque nous avons à mesurer l'impact d'un article faisant partie d'une charte constitutionnelle plus difficile à amender qu'une simple loi, il importe nous semble-t-il d'évaluer ses effets à long terme. Afin de montrer toute l'importance que prend l'intégration à la majorité francophone des enfants des migrants venus des autres provinces canadiennes, nous avons fait une simulation partant de l'année scolaire 1981-1982 et donnant des répartitions selon la langue d'enseignement pour 2001-2002. Il s'agit d'une simulation et non d'une perspective, car seul le facteur immigration est concerné, tous les autres (fécondité, mortalité et émigration) n'intervenant pas dans la répartition des écoliers entre les deux langues d'enseignement. Nous supposons au point de départ qu'à chaque année 1 000 enfants¹¹ d'âge scolaire peuvent invoquer l'article 23 de la Charte constitutionnelle pour obtenir un enseignement en langue anglaise. Cette hypothèse entraîne avec elle la venue de 1 100 enfants en provenance de l'extérieur devant tous entrer à l'école française, ainsi que de 700 autres écoliers originaires d'une province canadienne mais qui ne sont pas visés par l'article 23 ou qui préfèrent librement s'inscrire à l'école de la majorité francophone. Au total il s'agit de 2 800 écoliers qui sont tous orientés à l'école française sous le régime de la loi 101 ou répartis entre les deux réseaux d'enseignement (35,7% du côté anglais) dans le cas où la Charte des droits et libertés a priorité¹².

Cette simulation montre (tableau 2) que, pour 1 000 écoliers à qui la Charte canadienne permet d'entrer annuellement dans les écoles anglaises du Québec, la proportion de 86,8% observée en 1981-1982 décroît à 85,8% après 20 ans au lieu d'augmenter à 87,4% si on laissait la "clause Québec" intacte. C'est donc un écart de 1,6 unités de pourcentage que l'on mesure entre les deux régimes d'accès à l'école anglaise.

La répartition régionale des effectifs de cette simulation présente des résultats plus contrastés entre les deux régimes d'accès à l'école anglaise. Des 2 800 écoliers de notre simulation, 1 800 devraient normalement s'inscrire dans la région administrative scolaire de Montréal; 950 d'entre eux viennent de l'extérieur du Canada, les autres provenant des provinces anglophones. La simulation après 20 ans donne sous le régime de la loi 101 une augmentation de l'importance relative de l'école française à partir de 79,2% en 1981-1982 jusqu'à 80,4% en 2001-2002. Par contre, si la "clause Québec" devait céder devant l'article 23, c'est 78,5% des élèves que l'on trouverait dans le secteur francophone. L'écart entre les deux régimes est donc plus grand (près de 2 unités de pourcentage) pour la région de Montréal que pour l'ensemble du Québec.

Quant à l'Outaouais, bien que cette région ne recevrait que 585 des 2 800 écoliers originaires de l'extérieur du Québec (dont 555 des autres provinces), l'écart des deux proportions calculées pour le début du prochain siècle est encore plus grand. En effet, au lieu des 88,6% d'élèves

Tableau 2: Importance relative des élèves inscrits à l'école française en 1981-1982 (proportions observées) et 2001-2002 (simulation^a selon deux régimes d'accès à l'école anglaise), ensemble du Québec et régions de Montréal et de l'Outaouais

Aire géographique	Pourcentage d'élèves à l'école française			
	1981-1982	2001-2002		
		loi 101	Charte canadienne	écart
Ensemble du Québec	86,8%	87,4%	85,8%	1,6
Montréal	79,2%	80,4%	78,5%	1,9
Outaouais	86,3%	88,6%	79,6%	9,0

Note: Telle que décrite dans le texte; elle suppose que 1000 écoliers (par année) peuvent se prévaloir de l'article 23 de la Charte des droits et libertés.

Source, 1981-1982: ministère de l'Éducation, fichier "Élèves-Standard", données non publiées.

inscrits à l'école française après 20 années supplémentaires d'application de la "clause Québec", c'est 79,6% seulement que l'on trouverait en l'an 2001-2002, soit une proportion plus faible que jamais auparavant. Cela n'étonne guère lorsqu'on sait que l'Outaouais, bien que ne représentant que 4,7% des effectifs scolaires du Québec, comptait l'an dernier 32,5% des écoliers nés ailleurs au Canada et seulement 2,5% des écoliers natifs de l'étranger.

Conclusion

Que conclure de ce bref aperçu de l'impact de la Charte canadienne sur la répartition des écoliers entre les deux langues d'enseignement au Québec?

Il y aura d'abord un impact immédiat car depuis septembre 1977, le nombre d'écoliers venus des autres provinces canadiennes n'a cessé de cumuler. Tous orientés à l'école française, nombreux sont ceux qui, visés par l'article 23, passeraient au secteur anglophone, la Charte des droits et libertés ayant un effet rétroactif.

À court terme on doit s'attendre à ce que plus de familles de l'extérieur du Québec viennent s'installer chez nous une fois qu'elles auront acquis à nouveau la possibilité de faire instruire leurs enfants en anglais. Il se pourrait même alors que l'on assiste à une certaine "récupération" de l'immigration interprovinciale pour les quelques années¹³ suivant un jugement de dernière instance déclarant que la "clause Québec" doit céder devant la Charte constitutionnelle.

Étant donné le contexte socio-économique dans lequel nous vivons, il faut penser, au moins à court terme, que l'émigration des Québécois continuera, par défaut, à faire augmenter la proportion des francophones dans l'ensemble de la population comme dans les écoles. Cependant, si on se place dans le long terme, on peut conclure, comme le montre notre

simulation, que dans l'éventualité d'une amélioration des conditions économiques du Québec, la Charte des droits et libertés, par son caractère constitutionnel la rendant difficile à amender, renversera la tendance toute récente de l'augmentation de l'importance relative des écoliers recevant leur enseignement dans la langue de la majorité.

Mais il est une autre conséquence pour laquelle notre conclusion est encore plus ferme. Peu importe la conjoncture économique, l'Outaouais québécois s'anglicisera. Notre simulation montre avec évidence que pour cette région, il ne peut y avoir de juste milieu. Le recensement de 1981 indique que la partie ontarienne de la région métropolitaine de Ottawa-Hull est 3,2 fois plus peuplée que la partie québécoise¹⁴. Même si les 555 enfants que nous avons fait venir annuellement dans l'Outaouais pour le calcul de notre simulation venaient tous d'Ottawa et de ses environs¹⁵, ce ne serait là pour la capitale nationale qu'une perte (adultes compris) de 1% tous les trois ans de ses effectifs, ce qui est inférieur au rythme d'accroissement d'Ottawa entre 1976 et 1981.

Pour terminer, nous voulons aborder brièvement une question que nous n'avons pas traitée dans cette étude. Il s'agit de l'interprétation que l'on fera du paragraphe 23(2). Dans tous nos calculs, nous n'avons tenu compte de ce paragraphe que lorsque les citoyens qui y sont décrits ont migré ou seraient susceptibles de migrer d'une province anglophone vers le Québec. Or, si les tribunaux acceptaient qu'un résident du

Québec fasse instruire l'un de ses enfants dans une autre province canadienne ou encore dans une institution privée non subventionnée du Québec afin de se prévaloir par la suite des privilèges accordés par l'article 23, l'effet serait proportionnel au nombre d'enfants impliqués (frères et soeurs inclus). Pour donner un ordre de grandeur aux conséquences que pourrait avoir une telle situation, nous avons supposé qu'une seule école non subventionnée reçoive 300 élèves seulement (c'est-à-dire une moyenne de 25 écoliers par degré). Si on présume qu'il faut y séjourner une année entière, et si on limite le nombre de frères ou de soeurs à un seul (ou une seule) par enfants inscrits, on aboutit à une perte d'environ une unité de pourcentages des écoles françaises après une vingtaine d'années. C'est là un effet appréciable quand on songe qu'il suffit de retirer seulement 300 élèves des écoles françaises chaque année pour les laisser entrer un an plus tard à l'école anglaise, suivis peu après par un frère ou une soeur¹⁶.

RÉFÉRENCES

1. Quebec Association of Protestant School Boards et al., -vs- Le Procureur général du Québec et al., Jugement du Juge en chef de la Cour supérieure du Québec, district de Montréal, 8 septembre 1982, p. 139.
2. Jean-Pierre PROULX, "Sous le coup de l'émotion", Le Devoir, 10 septembre 1982.
3. Jean-Louis ROY, "Le paradoxe des libertés", Le Devoir, 9 septembre 1982.
4. La répartition de la clientèle scolaire de 1978-1979 était sensiblement la même que celle de 1969-1970. Il n'aura donc fallu que deux années d'application de la Charte de la langue française pour revenir, au chapitre de la langue de l'enseignement, à la situation de 1969-1970.
5. Les données non publiées du Bureau d'admissibilité à l'école anglaise (ministère de l'Éducation du Québec) montrent nettement le déclin d'année en année du nombre d'élèves déclarés admissibles en vertu des paragraphes b, c et d de l'article 73 de la loi 101. L'auteur travaille actuellement à la rédaction d'un rapport statistique détaillé couvrant la période 1977-1978 à 1982-1983 inclusivement.
6. Charles CASTONGUAY, "L'exode anglophone depuis 76: un canular?", Le Devoir, 6 avril 1983; Statistique Canada, "Le Canada à jour: Recensement de 1981", 1^{er} mars 1983, p. 13.
7. Robert MAHEU, "L'influence de la loi 101 sur l'émigration inter-provinciale", 51^e congrès de l'ACFAS, colloque "Les politiques de population", section démographie, Trois-Rivières, 27 mai 1983.
8. Michel PAILLÉ et Claude ST-CERMAIN, "La question linguistique dans le domaine scolaire", in Procureur général du Québec, Preuve présentée au juge Deschênes sur la constitutionnalité du chapitre VIII de la Charte de la langue française, Québec, juillet 1982, 47 feuilles.
9. Ibid., pp. 44-47. La fragilité de la région de l'Outaouais a été longuement mise en évidence par Charles CASTONGUAY dans "L'évolution récente de la situation démographique", in Procureur général du Québec, op. cit., pp. 27-37.

10. Claude ST-GERMAIN, La situation linguistique dans les écoles primaires et secondaires, 1971-1972 à 1978-1979, Québec, Conseil de la langue française, "Dossiers n° 3", 1980, pp. 68-69.
11. Ce chiffre arbitraire, nettement inférieur à toute hypothèse faible que l'on pourrait formuler quant à l'immigration interprovinciale, permet de se faire une idée très nette des conséquences à long terme pour chaque millier d'enfants entrant à l'école anglaise en vertu de la Charte constitutionnelle.
12. Cette répartition entre migrants internationaux et interprovinciaux respecte ce qu'on observe dans la réalité récente. Il en est de même pour la proportion des immigrants venus des autres provinces canadiennes qui choisiraient l'école française.
13. On observe en démographie des phénomènes de "récupération" comme la hausse de la nuptialité et de la fécondité au lendemain d'une guerre par exemple.
14. Statistique Canada, Recensement du Canada de 1981, Volume 3, série des profils A (catalogue 95-921).
15. Il faut supposer ici un renversement des échanges migratoires entre Ottawa et Hull tels qu'observés entre 1976 et 1981, échanges qui se sont faits à l'avantage d'Ottawa: Pierre PARENT et Ronald KASY, "Profil des migrants interprovinciaux au Québec de 1976 à 1981", 51^e congrès de l'ACFAS, section démographie, Trois-Rivières, 26 mai 1983.
16. Tous ces écoliers peuvent être de toute langue maternelle, y compris de langue maternelle française et de parents ayant fait leurs études en français au Québec.

II - Les droits linguistiques et la Charte canadienne des
droits et libertés.

Michel Lebel, professeur au département des sciences
juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

Les droits linguistiques et la Charte canadienne des droits et libertés.⁽¹⁾

Depuis une vingtaine d'années, c'est-à-dire avec le début de cette Révolution qu'on a surnommé tranquille au Québec et la création de la Commission fédérale sur le bilinguisme et le biculturalisme⁽²⁾, que de débats, de conférences, d'articles, de crises, de décisions judiciaires, de lois portant sur la question linguistique canadienne et québécoise. Avec l'adoption de la loi constitutionnelle de 1982, le débat est loin d'être clos au contraire, mais il est désormais encadré dans une forme juridique fondamentale qui en apparence vise principalement l'Etat central et le Nouveau-Brunswick.

Pour cette étude, nous n'analyserons pas spécifiquement chacune des dispositions linguistiques de la nouvelle Charte, mais nous nous interrogerons sur deux notions fondamentales sous-jacentes aux droits linguistiques: en premier lieu, nous nous demanderons si ces droits sont ou doivent être considérés comme des droits de la personne et, dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur cette opposition que d'aucuns font entre droits individuels et droits collectifs lorsqu'ils traitent des droits linguistiques.

A) Les droits linguistiques: droits de la personne?

Si nous nous arrêtons à cette question de fond, c'est parce que, à notre avis, le Canada, en insérant ces droits dans une Charte des droits et libertés, a adopté une position fort originale et aussi fort discutable.

Certes plusieurs Etats ont introduit dans leur Constitution des dispositions

linguistiques, mais aucun ne leur a accordé le statut de droit fondamental.

Certaines pourront se demander si le débat droit linguistique/droit de la personne n'en est pas un purement académique, le plus important étant que ces droits linguistiques aient été constitutionnalisés. Nous ne sommes pas d'accord avec ce pragmatisme juridico-politique, parce que ce qui est en cause ici, c'est la place réelle qu'on veut accorder aux droits fondamentaux dans la société canadienne. Veut-on leur accorder un statut de norme véritablement fondamentale, obstacle à l'arbitraire de l'Etat ou veut-on en fait leur conférer le statut de norme juridique ordinaire. Notre thèse est que par l'insertion des droits linguistiques dans la Charte et en particulier le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité ⁽³⁾, les gouvernements ayant adhéré à cette Charte ont démontré où ils situaient leur véritable priorité: non à l'égard de la personne mais à l'égard du Pouvoir.

Nous reviendrons sur ce sujet à la fin de la première partie de notre étude qui sera consacrée principalement à l'analyse de textes internationaux et d'une importante décision de la Cour européenne des droits de l'homme; subsidiairement nous verrons ce que disent (ou ne disent pas) la Déclaration canadienne des droits et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne en matière de droit linguistique.

1. Les textes internationaux ⁽⁴⁾

Les textes internationaux en matière de droits de la personne reconnaissent-ils

un droit spécifique à l'usage d'une langue? Sans vouloir ici définir la notion diffuse de droit linguistique qui peut aussi bien comprendre l'usage privé (entre personnes, au travail et dans des relations d'affaires) que public (auprès des différents appareils de l'Etat), nous nous arrêterons principalement à un des éléments essentiels du droit linguistique, soit le droit à un enseignement dans une langue donnée ou dans sa langue maternelle. Ce n'est évidemment pas la seule composante du droit linguistique, mais c'est une des plus importantes avec la langue de travail et notre analyse reflétera cette donnée.

i) La Déclaration universelle des droits de l'homme⁽⁵⁾

A l'instar de la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 fonde toute sa philosophie sur le principe de la non-discrimination entre personnes. Les personnes visées par la Déclaration sont considérées comme bénéficiaires de droits égaux et toute forme de discrimination fondée sur des critères énumérés est interdite. En effet, l'article 2 de la Déclaration qui expose le principe stipule:

"Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation".

Ce type d'article revient dans la plupart des conventions internationales consacrées aux droits de l'homme ainsi que dans plusieurs textes de droit interne. Sur le plan du droit international, il faut relier cette disposition avec l'abandon qui se manifeste après la seconde guerre mondiale de la protection juridique des minorités⁽⁶⁾. En effet la Déclaration énumère un certain

nombre de droits, mais jamais elle ne parle de droit spécifique qu'auraient les personnes en tant que membres d'une minorité ethnique, linguistique ou autre. Les droits énoncés sont des droits individuels, peu importe si la personne fait partie d'un groupe majoritaire ou minoritaire. Si on est donc silencieux sur les droits des membres d'une minorité dans la Déclaration, l'article 26 traite toutefois du droit à l'éducation. Cette disposition se lit ainsi:

"1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous, en fonction de leur mérite.

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants".

Il serait cependant erroné d'étendre le sens du paragraphe 3 pour y inclure le droit à un enseignement dans sa langue maternelle ou dans la langue de son choix; la disposition protège le droit à l'éducation privée et à l'enseignement religieux⁽⁷⁾, mais ne traite aucunement de la langue d'enseignement.

En résumé, aucune disposition de la Déclaration ne porte sur les droits linguistiques et la langue n'y est mentionnée qu'une seule fois, soit à l'article 2.

ii) La Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

Cet instrument international, qui origine d'un rapport⁽⁸⁾ préparé par Monsieur Charles Ammoun pour la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, a été adopté par la Conférence générale de l'UNESCO le 14 décembre 1960 et est entré en vigueur le 22 mai 1962. A ce jour, le Canada n'a pas encore ratifié cette Convention.

L'article 1 contient le principe directeur déjà vu des textes sur les droits de l'homme en stipulant qu'est notamment discriminatoire toute distinction fondée sur la langue qui a pour objet ou pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de traitement en matière d'enseignement. Cette égalité s'étend ici non seulement aux individus mais, élément nouveau, aux groupes dans un Etat.

Cette disposition signifie que les personnes ou les groupes dans un Etat devront bénéficier du même traitement, des mêmes avantages en matière d'enseignement, peu importe la langue d'usage des personnes ou des groupes. Par exemple, l'accès aux divers degrés d'enseignement ne pourra être interdit à un groupe minoritaire du seul fait que sa langue n'est pas celle de la majorité. Nous sommes ici en présence de l'application du principe de non-discrimination dans son sens habituel, c'est-à-dire négatif, car aucun droit distinct, positif, n'est accordé à la personne, qu'elle soit membre d'une minorité ou non.

Le principe énoncé à l'article 1 est cependant tempéré par l'article 5 qui accorde un droit scolaire particulier aux groupes nationaux :

"1. Les Etats parties à la présente Convention conviennent:

- c) Qu'il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque Etat en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois:
 - i) Que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités, ou qui compromette la souveraineté nationale;
 - ii) Que le niveau de l'enseignement dans ces écoles ne soit pas inférieur au niveau général prescrit ou approuvé par les autorités compétentes; et
 - iii) Que la fréquentation de ces écoles soit facultative".

Il faut cependant faire les remarques suivantes au sujet de cette disposition:

- 1) L'expression "minorité nationale" n'est pas définie dans la Convention, mais il semble bien, d'après la Conférence générale de l'UNESCO, qu'on voulait ainsi restreindre l'usage du droit prévu à l'article 5 à un type particulier de minorité, la minorité nationale⁽⁹⁾. Autrement on aurait aussi parlé de minorité linguistique, ethnique, de groupe distinct, etc...
- 2) Chaque Etat décide si dans les écoles minoritaires la langue de la minorité sera la langue d'enseignement ou une langue enseignée. Cette faculté laissée à l'Etat peut être lourde de conséquences, car si ce dernier choisit la seconde option, la langue minoritaire pourra être à peu près inutilisée.
- 3) L'article 5 reconnaît aux minorités nationales le droit d'avoir leurs propres écoles où, à tout le moins, leur langue est enseignée mais il n'impose aucune obligation positive à la charge des Etats pour que ce

droit se concrétise; celui-ci ne comporte pas l'aide des pouvoirs publics⁽¹⁰⁾. L'Etat ne fait que permettre la création d'écoles minoritaires privées ou non subventionnées.

En conclusion, cette Convention est fondée essentiellement sur cette philosophie de la non-discrimination, égalitaire; les garanties linguistiques scolaires qu'elle confère aux "minorités nationales" demeurent très minces.

iii) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Ce Pacte ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 et le Canada a adhéré à ces instruments en 1976.

Le Pacte relatif aux droits civils et politiques ne comporte qu'une seule disposition (l'art. 27) concernant la protection des minorités:

"Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue".

Le libellé négatif de cette disposition signifie que les Etats n'ont aucune obligation spécifique de protection à l'égard de leurs minorités, si ce n'est qu'ils ne doivent pas empêcher les minorités d'employer leur langue et d'avoir leur propre vie culturelle. Les Etats ne s'engagent qu'à ne pas nuire aux minorités dans l'exercice de certaines activités essentielles pour leur existence. Parmi ces activités d'ordre général ne figure pas le droit précis pour les minorités de créer, à leur frais, leurs propres écoles et encore moins de

recevoir ces enseignements dans leur langue dans des écoles publiques⁽¹¹⁾.

Pendant la longue élaboration du Pacte, on a rejeté des dispositions qui conféraient des droits particuliers aux minorités, notamment le droit d'établir leurs propres écoles⁽¹²⁾. En matière de droit linguistique scolaire, le Pacte s'avère moins généreux que la Convention de l'UNESCO concernant la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

Signalons enfin que le seul endroit où le mot langue apparaît, outre à cet article 27, c'est à l'article 2 des deux Pactes qui est une disposition-type de non-discrimination. Quant au droit à l'éducation, il est traité dans une même perspective, quoique plus détaillée, que ce qui est énoncé dans la déclaration universelle des droits de l'homme, et ceci à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. L'affaire linguistique belge et la Convention européenne des droits de l'homme⁽¹³⁾.

Cette décision de 1967 de la Cour européenne des droits de l'homme⁽¹⁴⁾ est d'une importance considérable pour notre sujet. Car cet arrêt porte précisément sur le droit à un enseignement dans une langue donnée et il met en cause des dispositions de la Convention internationale sans aucun doute la plus effective en matière de droits de la personne. Il est à noter aussi que cette décision a été plus d'une fois évoquée, depuis quelques années, devant les tribunaux du Québec⁽¹⁵⁾.

L'affaire concerne des parents belges, d'expression française et habitant en Flandres (la partie flamande du pays), qui désirent que leurs enfants soient

instruits en français. La législation linguistique belge leur interdisant de le faire, ils soutenaient que celle-ci va à l'encontre de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

La législation linguistique belge est marquée par le principe de territorialité; celui-ci prévoit l'unilinguisme des deux principales parties du pays, soit le français dans la région wallonne et le néerlandais dans la région flamande. Il en découle que la langue d'enseignement sera uniquement celle de la région. Une région bilingue, c'est-à-dire, où il y aura des écoles de langue française et des écoles de langue néerlandaise est reconnue à Bruxelles. Dans les régions unilingues, la législation a pour effet de rendre à peu près impossible tout enseignement public dans une langue autre que celle de la région.

Après avoir ainsi décrit la législation linguistique belge, la Cour analyse en premier lieu l'article 2 du Protocole additionnel du 20 mars 1952 et les articles 8 et 14 de la Convention. En second lieu, la Cour applique son interprétation de ces dispositions aux requêtes soumises par les parents belges.

1) L'interprétation donnée par la Cour à l'article 2 du Protocole et aux articles 8 et 14 de la Convention:

a) La première phrase de l'article 2: "Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction".

La Cour affirme que ce droit à l'instruction comporte "un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné" et le droit d'obtenir, conformément aux règles en vigueur dans chaque Etat et sous une forme ou une autre, la reconnaissance officielle des études accomplies". (16)

De façon plus spécifique, la haute juridiction fait cependant observer que "la première phrase de l'article 2 ne spécifie pas la langue dans laquelle l'enseignement doit être dispensé pour que le droit à l'instruction soit respecté"⁽¹⁷⁾. Elle ne comporte pas de précisions relatives à la langue semblables à celles qui se trouvent aux articles 5, par. 2 et 6, par 3 (a) et (e) de la Convention⁽¹⁸⁾.

b) La seconde phrase de l'article 2:

"L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assumer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques".

Les juges se montrent catégoriques dans l'interprétation de ce texte:

"Cette disposition n'impose pas aux Etats le respect dans le domaine de l'éducation ou de l'enseignement, de préférences linguistiques des parents, mais uniquement celui de leurs convictions religieuses et philosophiques"⁽¹⁹⁾.

c) L'article 8, alinéa 1:

"Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance."

Cette disposition, estime la Cour, d'après ses termes mêmes, ne garantit pas un droit à l'instruction et encore moins un droit au choix de la langue d'enseignement.

d) L'article 14

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou autre situation".

Cette disposition énonce le principe de non-discrimination que nous avons retrouvé dans les instruments internationaux étudiés précédemment.

La Cour, après avoir décidé que l'article 14 fait partie intégrante de chacune des dispositions de la Convention, élabore les critères qui permettent de déterminer si une distinction de traitement contrevient à cette même disposition; ceux-ci serviront à différencier les distinctions légitimes des discriminations.

A ce sujet, la haute juridiction émet l'opinion importante qui suit:

"La Cour suivant en cela les principes qui se dégagent de la pratique judiciaire d'un grand nombre d'Etats démocratiques retient que l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une pareille justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une distinction de traitement dans l'exercice d'un droit consacré par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime: l'article 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁽²⁰⁾.

Pour qu'il n'y ait pas de discrimination, l'arrêt formule donc deux exigences:

- 1) - Le but poursuivi doit être légitime.
- 2) - Les moyens employés doivent être proportionnels au but visé.

Quant à la question spécifique du choix de la langue d'enseignement, la haute juridiction sera plus explicite: "L'article 14, même combiné avec l'article 2 du Protocole, n'a pas pour effet de garantir aux enfants ou à leurs parents le droit à une instruction dispensée dans la langue de leur choix"⁽²¹⁾. Le sens naturel et ordinaire des deux articles combinés entre eux est plus limité: chaque Etat s'engage à assurer la jouissance du droit à l'instruction à toute personne relevant de sa juridiction sans discrimination fondée par exemple, sur la langue. De plus ajoutent les juges, interpréter ces deux dispositions comme reconnaissant à toute personne le droit d'être instruit dans la langue de son choix "conduirait à des résultats absurdes". Enfin la Cour réitère que si les Parties Contractantes avaient entendu créer un droit spécifiques relatif à la langue d'enseignement, elles l'auraient inséré dans le texte de la Convention, comme à l'article 5, par. 2 et l'article 6, par. 3(a) et (e)⁽²²⁾.

2) L'application par la Cour de son interprétation des dispositions de la Convention.

La Cour juge que la législation belge incriminée, dans son ensemble, sauf sur un point mineur, ne viole pas la Convention. La haute instance reconnaît que la législation belge a institué "un régime scolaire qui, dans la région unilingue néerlandaise, favorise le seul enseignement dispensé en néerlandais tout comme il consacre l'homogénéité linguistique dans la région unilingue

française"⁽²³⁾. Mais ces distinctions de traitement des deux langues nationales dans les deux régions sont légitimes.

Car l'article 14 n'interdit pas une distinction de traitement si elle est fondée sur "une application objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention"⁽²⁴⁾. Et la Cour poursuit et arrive à un des points fondamentaux de son raisonnement:

"En recherchant si les dispositions légales incriminées répondent à ces critères, la Cour relève qu'elles ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales. Cette législation rend difficilement viables les établissements scolaires où l'on enseignerait uniquement dans la langue nationale qui n'est pas celle de la plupart des habitants de la région. En d'autres termes, elle tend, dans la région unilingue néerlandaise, à décourager la création ou le maintien d'écoles où l'enseignement se dispenserait exclusivement en français. On ne saurait considérer une telle mesure comme arbitraire. Elle repose, tout d'abord, sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public, celui d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'Etat et existant dans une région unilingue, dispensent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région"⁽²⁵⁾.

Le traitement scolaire imposé aux francophones résidant en territoire flamand ne constitue donc pas une discrimination.

A la suite de cet exposé-synthèse de l'arrêt de la Cour, il convient de bien noter:

1) que la haute juridiction a décidé, de façon très claire, qu'aucune disposition de la Convention n'accordait un droit à être instruit dans une

langue déterminée; il n'existait aucun droit des parents quant au choix de la langue d'enseignement de leurs enfants;

2) que les parties concernées par cette affaire ainsi que la Cour n'ont jamais abordé la question sous l'angle de la protection des minorités. Ceci s'explique tout simplement par le fait que la Convention ne garantit aucun droit matériel aux minorités⁽²⁶⁾.

Enfin au terme de cette partie de notre analyse consacrée à l'aspect international du droit à l'enseignement dans une langue donnée, on doit en premier lieu conclure que ce droit individuel n'est reconnu dans aucune convention internationale.

Les textes internationaux traitent du droit à l'enseignement mais ils ne précisent pas dans quelle langue ce droit pourra s'exercer. En pratique, l'enseignement sera généralement dispensé dans la langue maternelle des enfants ou dans le ou les langues officielles ou nationales d'un Etat.

Aucun Etat ne peut s'engager à fournir un enseignement dans n'importe quelle langue, au libre choix des enfants ou des parents; une telle politique, qui serait d'un coût extrêmement élevé, amènerait à des résultats absurdes, voire dangereux sinon suicidaire pour l'existence de plus d'une nation.

Les mêmes observations s'appliquent au droit qu'auraient les membres d'une minorité à un enseignement dans la langue de leur groupe. Ce droit n'existe tout simplement pas, sauf ce qui est bien timidement prévu à l'article 5 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement⁽²⁷⁾.

Tant en ce qui concerne l'individu que la minorité, le droit à l'enseignement dans une langue donnée n'est pas garanti par le droit international. Seul le droit de l'homme à l'enseignement, indépendamment de la langue dans laquelle cette instruction se dispense, est stipulé dans les instruments internationaux.

II. La Déclaration canadienne des droits

Cette loi fédérale⁽²⁸⁾ de 1960 ne comporte qu'une disposition où il est fait mention de la langue, soit l'article 2, par. "g" (droit à un interprète). Il est à noter aussi que la langue ne fait pas partie de l'énumération des critères énoncés à l'article 1, sur lesquels une discrimination peut être fondée.

III. La Charte des droits et libertés de la personne au Québec

Cette loi⁽²⁹⁾ contient trois dispositions⁽³⁰⁾ où il est fait mention de la langue, soit les articles 10, 28 et 26. L'article 10, qui fait partie des dispositions générales, est un article similaire à l'article 1 de la Déclaration canadienne des droits, sauf que la langue fait ici partie des critères en vertu desquels une discrimination est interdite. Quant aux articles 28 et 36, ils sont des droits judiciaires, le premier concernant le droit d'être promptement informé, dans une langue que l'on comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention, le second traitant du droit à un interprète⁽³¹⁾.

Trois dispositions, soit les articles 40, 41 et 42 ont trait au droit à l'enseignement, le premier étant relatif à l'enseignement public gratuit, le second concernant l'enseignement religieux ou moral, et le troisième reconnaissant le droit à l'enseignement privé. Aucun de ces articles ne traite donc de la langue.

Enfin il y a l'article 43 qui concerne les minorités ethniques et qui a sans aucun doute certaines incidences linguistiques. Cette disposition se lit ainsi:

"Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe".

Il est bien difficile de déterminer de façon précise ce que pourrait être la substance de cet article, mais on peut probablement y inclure des journaux dans les langues des minorités, des émissions de radio et de télévision et un enseignement prévu dans leur langue. Dans le cas de l'enseignement, les minorités seraient soumises à l'article 42 qui stipule le droit de choisir des établissements d'enseignement privé, "pourvu que ces établissements se conforment aux normes prescrites ou approuvées en vertu de la loi." Bref, la Charte des droits et libertés du Québec ne contient aucune disposition proprement linguistique⁽³¹⁾.

A ce stade-ci, on ne peut que conclure que tant sur le plan du droit international que du droit interne canadien, du moins avant l'adoption de la loi constitutionnelle de 1982, le droit linguistique n'était pas juridiquement considéré comme un droit spécifique de la personne.

B) Les droits linguistiques: droits collectifs?

Les droits linguistiques sont-ils des droits individuels ou collectifs? La question soulève les passions au Canada depuis longtemps et la récente décision⁽³²⁾ du juge en chef de la Cour supérieure, M. Jules Deschênes, concernant la constitutionnalité des articles de la loi 101 relatifs à la langue d'enseignement en témoigne toujours.

La question, à vrai dire, n'a pas un contenu juridique substantiel, le professeur Chevrete écrivant au sujet des termes "droits collectifs":

"L'expression "droits collectifs" n'est pas un terme de l'art et il est assez significatif que ce soit à la fois dans le vocabulaire du philosophe politique qu'on le retrouve et non dans celui du juriste-technicien. La raison en est probablement que le qualificatif "collectifs" accolé au mot "droits" renvoie au fondement philosophique de ceux-ci beaucoup plus qu'à leur appartenance légale ou à leurs modalités judiciaires d'exercice" (33).

De fait la notion de "droits collectifs" a deux significations et d'aucuns confondent aisément les deux, la première, politique, qui a cours au Québec depuis plusieurs années, se réfère au "droit de la majorité", au "droit de la nation", à "l'intérêt général". Voilà une notion bien nébuleuse, traversée par l'idéologie nationaliste. En dehors de toute spécificité québécoise, on peut y voir le droit de l'Etat, instance suprême de la volonté majoritaire, limitant pour cause les libertés et les droits fondamentaux... (article 1 de la loi constitutionnelle de 1982); le second sens de cette notion de "droits collectifs", beaucoup plus restrictif comme nous l'avons vu, est de nature juridique; il réfère à des droits conférés à des groupes⁽³⁴⁾ de personnes comme tels ou à des personnes faisant partie d'un groupe; la première catégorie de droits collectifs (dans le sens juridique) se rencontre rarement, allant d'une part à l'encontre des fondements des droits de la personne, considérés comme des **droits individuels** et d'autre part, en raison de l'échec de la politique des minorités de l'entre-deux guerres et le danger de fractionnement de nouveaux (et d'anciens) Etats multi-ethniques.

La seconde catégorie de droits collectifs se manifeste plus souvent et le concept signifie que pareil droit est accordé à des personnes prises individuellement

mais en tant que membre d'un groupe. A titre d'exemples, on peut citer la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association, les programmes d'action positive et bien sûr le droit à l'instruction dans la langue de la minorité prévu à l'article 23 de la loi constitutionnelle de 1982. Dans tous ces cas, la liberté ou le droit en cause est considéré comme collectif, parce qu'il n'a de sens que pour autant que la personne fasse partie d'un groupe. On voit immédiatement que la première difficulté, et elle est de taille, sera de déterminer qui est membre du groupe et, dans un second lieu, si ces personnes, en vertu de leur nombre, peuvent constituer un groupe. A la seule lecture de l'article 23, on peut constater comment un droit collectif est différent des droits individuels classiques: limité aux seuls citoyens, aux seuls membres des minorités francophones et anglophones du Canada excluant les autres minorités linguistiques, accordé, du moins pour le Québec, à condition que les parents aient reçu leur instruction au Canada, finalement ce droit est exerçable pour autant qu'il existe un nombre suffisant d'enfants.

Droit individuel car accordé à chaque citoyen et non au groupe, mais aussi droit collectif car ne pouvant s'exercer que lorsque utilisé par plusieurs personnes, le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité est un droit bien relatif à sa face même, contrairement à la plupart des autres droits énoncés dans la Charte. A cet égard, nous ne voyons aucun problème à qualifier à la fois cette disposition de droit individuel et de droit collectif. Certes lorsqu'on traite de question linguistique, la confusion des notions peut s'avérer facile voire utile, mais nous pensons que ceci constitue une raison additionnelle pour laquelle les droits linguistiques n'auraient pas dû être insérés dans la Charte canadienne des droits; il aurait certainement été préférable de les insérer dans un chapitre particulier de la nouvelle loi constitutionnelle, avec le consentement des assemblées législatives concernées évidemment.

La situation actuelle, mettant sur un pied d'égalité juridique les droits linguistiques et les véritables droits fondamentaux, par la confusion et la division qu'elle entraîne, risque de réduire l'importance et le rôle à être accordés à ces derniers dans une société démocratique. Mais paradoxalement cette situation pourra rappeler à d'aucuns le rapport entre la politique et les droits de la personne et la nécessité pour les citoyens d'une **grande** vigilance dans la défense de leurs droits.

Michel Lebel
Professeur
Département des Sciences juridiques
Université du Québec à Montréal

REFERENCES

- (1) Communication préparée pour le Colloque de la section des Sciences juridiques du Congrès de l'A.C.F.A.S., le 26 mai 1983.
- (2) Cette Commission était mieux connue sous le nom de leurs deux co-présidents comme étant la Commission Laurendeau-Dunton. Les travaux de cette commission durèrent de 1963 à 1971.
- (3) L'article 23 de la Loi constitutionnelle de 1982; il est à noter qu'aucune des dispositions linguistiques de cette Loi ne peut bénéficier de la clause dérogatoire prévue à l'article 33.
- (4) Sur la question du droit à un enseignement dans une langue donnée, dans une perspective du droit international, on peut lire de l'auteur: "Le choix de la langue d'enseignement et le droit international, (1974) 9 R. J.T. 221-248.
- (5) Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 217A (III).
- (6) Demichel, André: "L'évolution de la protection des minorités depuis (1945)", R.G.D.I.P., 1960, no. 1, p. 10; Claude, Anis, L., *National Minorities*, Cambridge, Harvard University Press, 1955, p. 163.
- (7) Verdoot, Albert, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain - Paris, éd. Nauwelaerts, 1964, p. 254.
- (8) Ammoun, Charles D., *Etude des mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement*, New York, Nations Unies, 1957, 208 p.
- (9) Ammoun, id. pp. 6-7.
- (10) Héraud, Guy, *L'Europe des ethnies*, Paris, Presses d'Europe, 1963, p. 118. La Conférence générale de l'UNESCO, lors de l'étude de la Convention, en a également jugé ainsi, in *Modern, Tore, The International Protection of National Minorities in Europe*, (Finlande), Abo Akademi, 1969, p. 115.
- (11) Ce serait donner une extension considérable au sens de l'expression "vie culturelle" que d'y inclure la création d'écoles minoritaires. Si on acceptait cette interprétation, les minorités n'auraient encore tout au plus que le droit de créer leurs propres écoles, à leur frais. Car l'article 27 ne prévoit aucune contribution financière de la part des Etats. Voir Lannung, Hermod, "The Rights of Minorities, in *Mélanges offerts à Polys Modinos*, Paris, Pédone, 1968, p. 192, qui mentionne que cet article ne traite pas d'éducation.
- (12) Monaco, R., loc. cit., p. 181.
- (13) Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, mieux connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme.

- (14) Cour Enr. D.H., Affaire "relation à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique" (fond), arrêt du 23 juillet 1968. La décision est reproduite dans l'Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme de 1968; nous avons cependant suivi la pagination de fascicule séparé de l'arrêt publié par le Greffe du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1968, 109 p..
- (15) Voir Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Ministre de l'Education du Québec et autres, (1976) C.S. 430, 451-452 et Quebec Association of Protestant School Boards c. P.G. du Québec, (1982) C.S. 673, 697-698, 704.
- (16) Arrêt, p. 31.
- (17) Id.
- (18) Article 5, par. 2: "Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle."
- Article 6, par. 3: "Tout accusé a droit notamment à:
- a) Etre informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;
- b) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience."
- (19) Arrêt, p. 32. Cette interprétation est similaire à celle donnée à l'article 26, par. 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, voir Supra.
- (20) Arrêt, p. 34.
- (21) Ibid., p. 35.
- (22) Supra, note 18.
- (23) Arrêt, p. 41.
- (24) Ibid., p. 44.
- (25) Ibid.
- (26) Héraud, Guy, op. cit., pp. 116-117; Verdoodt, Albert, "Les minorités ethnique linguistiques aux Nations Unies, Justice dans le monde, T. XI, no. I, 1969-1970.
- (27) Supra, p. 6
- (28) (1960), S.R.C. 1970, app. III.
- (29) L.R.Q., c. C-12.

- (30) Les articles 28 et 36 de la Charte québécoise sont de la même nature que les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, supra note 18.
- (31) Dans une importante et fort intéressante décision récente de la Cour supérieure, Devine c. P.G. du Québec, (1982) C.S. 355, concernant la langue d'affichage et de la publicité commerciale, le juge Dugas déclare au sujet de la liberté d'expression (article 3 de la Charte québécoise) que celle-ci "ne comprend pas la liberté de choisir la langue d'expression", p. 379.
- (32) Québec Association of Protestant School Board c. P.G. du Québec, (1982) C.S. 673.
- (33) Chevette, François, "Les concepts de "droits collectifs" dans le droit québécois", Rapport de la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec. Les droits linguistiques, livre II, éd. officiel du Québec, 1972, p. 422.
- (34) Comme rare exemple de cette catégorie de droits collectifs, on peut citer l'article 93 de la loi constitutionnelle de 1867 qui accorde des droits confessionnels dans le domaine de l'enseignement à des "classes de personnes". En droit international, on peut mentionner le droit des peuples à l'autodétermination (art. 1 des deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme). Dans la loi constitutionnelle de 1982, le seul droit proprement collectif est reconnu aux peuples autochtones (article 35).

III - La portée de la Charte canadienne des droits et libertés
en matière de droits sociaux et collectifs: le cas de
l'article 23.

Daniel Proulx, professeur, à la Faculté de droit de
l'Université d'Ottawa.

LA PORTÉE DE LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS EN
MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX ET COLLECTIFS:
LE CAS DE L'ARTICLE 23

par

DANIEL PROULX*

L'inscription de droits sociaux et collectifs dans la Charte canadienne des droits et libertés a fait l'objet de certaines controverses au cours des débats qui ont précédé son adoption. Les juristes, en effet, n'étaient pas tous d'accord sur l'opportunité de constitutionnaliser de tels droits¹. Je songe en particulier ici aux droits linguistiques qu'on retrouve aux articles 16 à 23 de la Charte canadienne, puisque la protection explicite de droits sociaux et collectifs se limite à la reconnaissance de certains droits linguistiques dans les institutions du gouvernement fédéral et de celui du Nouveau-Brunswick de même qu'aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Notons immédiatement que la Charte québécoise des droits et libertés a reconnu dès son entrée en vigueur en 1976² des droits à portée sociale ou collective beaucoup plus nombreux. Les articles 39 à 48 de cette Charte stipulent, entre autres, que

l'enfant, les personnes âgées et handicapées ont droit à une protection spéciale dans la société et que toute personne a droit à l'instruction publique gratuite, à l'information, à la sécurité sociale, à des conditions de travail justes et raisonnables et à l'égalité juridique dans le mariage.

L'inclusion de cette série de droits "économiques et sociaux", comme le titre IV de la Charte québécoise les appelle, n'a pas suscité les mêmes réticences juridiques que dans le cas des droits linguistiques de la Charte canadienne. La raison en est simple. C'est que le législateur québécois a reconnu dès le départ que ce type de droits ne pouvait le lier. Il n'a jamais prétendu que la reconnaissance de droits sociaux allait obliger le gouvernement ou le parlement québécois à les assurer³.

Or, dans le cas de la Charte canadienne, on a prétendu exactement le contraire. On a enchâssé les droits linguistiques au même titre que les autres et même, en fait, encore plus que les autres puisqu'ils sont à l'abri d'une dérogation expresse autorisée par l'article 33. Ce faisant, on a promis aux minorités francophones que leurs droits linguistiques seraient désormais garantis et que, par conséquent, leurs gouvernements ne pourraient plus y faire obstacle.

La Charte peut-elle remplir ses promesses en matière de droits linguistiques et, en particulier, en ce qui a trait aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité prévus à l'article 23? Ces droits peuvent-ils être exercés dans les faits? Si oui, à quelles conditions? Sinon, peut-on remédier à leur négation de manière efficace?

Lorsqu'on aborde ces questions, on réalise rapidement que les droits linguistiques, une fois constitutionnalisés, pose des difficultés de mise en oeuvre qui leur sont propres et qui risquent de s'avérer assez complexes. Ces difficultés, me semble-t-il, sont dues 1) à la nature sociale de ces droits et 2) au fait qu'ils remettent en cause l'équilibre des pouvoirs judiciaire et politique au Canada.

1- Les difficultés reliées à la nature sociale des droits linguistiques.

La Charte constitutionnelle reconnaît deux grandes sortes de droits. D'une part, on y retrouve les droits fondamentaux classiques tels que les libertés de religion, d'opinion ou d'expression (art. 2), les droits politiques ou démocratiques du citoyen de voter et de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale (art. 3 à 5), les garanties juridiques protégeant toute personne contre les arrestations illégales ou arbitraires et lui assurant un procès impartial (art. 7 à 14), les droits à l'égalité (art. 15 et 28) et la liberté de circulation et d'établissement (art. 6).

On dit de ces droits et libertés classiques qu'ils sont fondamentaux du point de vue juridique parce qu'ils sont, au départ, des attributs naturels et intrinsèques de la personne humaine. Ces attributs deviennent des droits proprement dits non pas parce que l'Etat les crée et les confère à l'individu, mais parce qu'il en reconnaît l'existence dans des déclarations qui ont pour effet de procurer à l'individu dont une liberté est brimée, la liberté d'expression par exemple, le droit de s'adresser aux tribunaux pour faire cesser cette violation⁴.

La mise en oeuvre des droits fondamentaux classiques relève donc, comme l'a noté le professeur Rivero, "directement et exclusivement de l'initiative de leurs titulaires aussitôt qu'ils sont reconnus"⁵. Le rôle de l'Etat par rapport à ces droits consiste à laisser l'individu les exercer après les avoir déclarés dans une Charte. L'Etat ne doit rien faire par exemple pour limiter la liberté de religion que toute personne a le droit d'exercer car toute intervention de sa part l'expose à des recours en inconstitutionnalité devant les tribunaux.

Les droits linguistiques ne font pas partie des droits fondamentaux classiques. Ils font partie d'une deuxième catégorie de droits qualifiés de droits "économiques, sociaux et culturels".

On fait ainsi entrer sous ce vocable les droits au travail et à des conditions de travail justes et raisonnables (droits économiques), les droits à la santé, au logement ou à l'assistance sociale (droits sociaux), les droits à la culture et à l'enseignement ou leurs modalités comme le droit à l'enseignement dans une langue donnée (droits culturels)⁶.

Qu'est-ce qui distingue ces seconds droits qu'on peut, à l'instar de Bossuyt⁷ qualifier globalement de "sociaux", des premiers auxquels on réserve les qualificatifs de classiques et de fondamentaux? C'est que, contrairement aux droits classiques, les droits sociaux ne sont pas inhérents à l'être humain. Ils n'existent pas à l'état naturel et l'individu ne peut les exercer de sa seule initiative⁸.

Ainsi, pour que l'individu puisse jouir de l'aide sociale ou puisse s'instruire, il ne suffit pas que l'Etat reconnaisse

l'existence de ces droits dans la constitution. Il faut bien plus. Pour que toute personne ait un droit réel à l'instruction, l'Etat doit mettre en place tout un réseau d'institutions d'enseignement, cela va de soi. Sinon, la reconnaissance même constitutionnelle du droit à l'enseignement ne peut s'avérer que symbolique⁹.

Par conséquent, il existe une différence de nature considérable entre les droits fondamentaux classiques et les droits sociaux. Les premiers sont de véritables droits aussitôt qu'ils sont protégés par la constitution parce qu'ils peuvent être exercés immédiatement par toute personne. Les seconds ne sont pas de véritables droits, du moins au moment où ils sont reconnus. Il s'agit de droits "potentiels" car, au lieu de se tenir à l'écart et de laisser l'individu jouir de ses libertés, l'Etat doit ici intervenir pour assurer l'exercice d'un droit social¹⁰.

Là où il n'existe pas d'écoles dans la langue de la minorité, la mise en oeuvre des droits "socio-culturels" à l'instruction dans la langue de la minorité ne relève donc pas des parents concernés depuis la proclamation de la Charte canadienne le 17 avril 1982, car s'il n'existe pas d'établissements dispensant l'enseignement dans leur langue, ces parents ne peuvent jouir de leurs "droits". La mise en oeuvre de l'article 23 incombe plutôt au gouvernement provincial qui doit mettre en place les installations propres à assurer aux enfants de la minorité linguistique l'exercice concret de leurs droits à l'instruction dans leur langue.

En résumé, la distinction entre droits fondamentaux classiques et droits sociaux réside dans la proposition suivante:

les premiers assurent à l'individu un droit d'exercice tandis que les seconds confèrent simplement un "droit de créance" contre l'Etat, c'est-à-dire un droit de réclamer la mise en place des institutions requises pour l'exercice éventuel du droit¹¹.

Ceci étant dit, tous les droits sociaux et, pour ce qui est de la Charte canadienne, tous les droits linguistiques ne sont pas que des droits de créance ou des droits potentiels. En effet, si, au moment de la proclamation de la Charte, le 17 avril 1982, le réseau d'institutions était déjà en place, l'individu pouvait jouir de son droit dès qu'il fut reconnu.

En ce qui a trait aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité, l'article 23 constitue pour la minorité anglophone du Québec un droit réel ou exécutoire puisque, comme la liberté d'expression, tout membre de la communauté anglophone du Québec au sens de l'article 23 peut exercer dans les faits ce droit et demander l'intervention des tribunaux s'il est violé par le législateur ou le gouvernement du Québec. C'est d'ailleurs ce qui se produit actuellement puisque la Cour supérieure a déjà déclaré inconstitutionnelles et inopérantes¹² les dispositions de la Charte de la langue française¹³ qui restreignent la portée de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Pour ce qui est de l'égalité de statut des langues française et anglaise dans les lois, débats et travaux du Parlement fédéral et de la législature du Nouveau-Brunswick ainsi que dans les tribunaux de ces deux ordres de gouvernement, les articles 16 à 19 de la Charte canadienne confèrent aussi un droit réel à l'individu, à l'instar d'un droit classique, même si la concrétisation de cette égalité linguistique implique l'intervention de l'Etat. Un tel droit est en effet exécutoire

dès qu'il est reconnu puisque les tribunaux auraient le pouvoir de déclarer inconstitutionnelle toute loi fédérale, par exemple, qui ne serait pas imprimée et publiée dans les deux langues officielles. Comme on le sait, il en est de même au Québec et au Manitoba non pas en vertu de la Charte canadienne des droits mais en vertu d'autres dispositions constitutionnelles¹⁴.

En revanche, l'article 20, qui traite de la langue de communication entre l'administration (au fédéral et au Nouveau-Brunswick) et les administrés, pose essentiellement les mêmes difficultés que l'article 23. L'existence de ce droit est sujette à une intervention concrète de l'Etat, laquelle intervention est en outre conditionnelle, pour ce qui est des bureaux régionaux de l'administration fédérale, à un critère alternatif de "demande importante" ou de justification du service linguistique par "la vocation du bureau".

Voilà donc en quoi consistait la controverse juridique à laquelle j'ai fait allusion tantôt autour de l'opportunité de constitutionnaliser des droits linguistiques et, tout particulièrement, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Puisque l'article 23 ne donnera pas un droit exécutoire aux minorités francophones à qui une province n'a pas déjà garanti concrètement ce droit par la construction d'écoles françaises, peut-on encore le placer avec les autres droits fondamentaux reconnus dans la Charte? N'y aurait-il pas plutôt lieu de suivre l'exemple du droit international et de bien démarquer la distinction de ces deux types de droits en les reconnaissant dans deux documents séparés¹⁵?

Certains auteurs ont déjà fait connaître leur scepticisme à propos de la constitutionnalisation de droits de nature sociale,

pour ne pas dire leur opposition ouverte à une telle action. C'est le cas notamment des professeurs Chevrette¹⁶ et Tarnopolsky¹⁷ (juge à la Cour d'appel de l'Ontario depuis le 10 juin 1983).

En décidant de conserver un droit social et culturel dans la Charte canadienne comme celui qu'on trouve à l'article 23, on faisait un acte de foi dans les possibilités du pouvoir judiciaire en droit constitutionnel canadien. En effet constitutionnaliser un droit social, c'est-à-dire un droit qui nécessite une participation active du gouvernement ou du législateur, cela signifie, si ce droit doit avoir un sens, que les tribunaux doivent pouvoir forcer littéralement un gouvernement ou un législateur à s'exécuter.

Ceci m'amène à me pencher sur la deuxième grande difficulté de mise en oeuvre de l'article 23, soit celle de la remise en cause de l'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire au Canada.

2- Les difficultés reliées à l'équilibre des pouvoirs publics au Canada

Plus que tout autre droit classique et fondamental inscrit dans la Charte, les droits linguistiques remettent en cause le rôle du pouvoir judiciaire tant a) par rapport au pouvoir législatif que b) par rapport au pouvoir exécutif au Canada.

a) Le rapport pouvoir judiciaire-pouvoir législatif

Jusqu'à présent, les tribunaux canadiens ont généralement fait preuve d'un certain conservatisme, pour ne pas dire d'un conservatisme certain, en matière de protection des droits et libertés de la personne. Qu'ils soient constitutionnalisés ou "quasi constitutionnalisés", selon l'expression classique du juge en chef Laskin¹⁸, le respect des droits et libertés par la voie du contrôle judiciaire signifie que les tribunaux doivent réévaluer les politiques mise de l'avant par l'exécutif ou le législatif. Or, les tribunaux canadiens ont toujours adopté comme règle de conduite que la sagesse des décisions politiques ne les concernait pas puisqu'elle est du ressort des élus¹⁹. Il revient, en effet, à l'électorat de contrôler le bien-fondé des politiques gouvernementales au cours d'élections périodiques et non aux tribunaux, organes non élus ni même reconnus dans la constitution, du moins en ce qui concerne les tribunaux d'appel²⁰, contrairement aux pouvoirs exécutifs et législatifs.

Cette attitude de réserve ou de retenue judiciaire, qui semble traditionnelle dans les systèmes de démocratie parlementaire basés sur le Westminster Model, est très fortement enracinée au Canada, cela ne fait aucun doute²¹. Il suffit de jeter un coup d'oeil sur la jurisprudence rendue en vertu de la Déclaration canadienne des droits²² de 1960 pour s'en rendre compte. A cette fin, deux brefs exemples suffiront.

- En matière d'égalité devant la loi, il y eut d'abord l'affaire Drybones²³ dans laquelle la Cour suprême déclarait en 1969 que le législateur fédéral ne peut pas traiter plus durement une personne ou un groupe de personnes à cause de sa race en le

rendant punissable d'une infraction alors que les autres citoyens peuvent poser le même geste, en l'espèce l'enivrement dans un lieu public, en toute impunité.

Mais cette affaire Drybones qui amena les tribunaux à exercer un contrôle sur les politiques législatives fédérales ne fut qu'un bref intermède. Par la suite, la Cour suprême s'est référée à la rule of law en matière d'égalité, règle d'origine britannique qui consacre la suprématie du Parlement en matière législative et qui confine le contrôle judiciaire de la discrimination aux pratiques judiciaires et administratives²⁴.

- En matière de droits judiciaires ou de garanties juridiques, c'est-à-dire l'ensemble des garanties légales et procédurales accordées à toute personne arrêtée, détenue, accusée ou susceptible de le devenir, la situation n'est guère différente.

On retiendra surtout à cet égard l'affaire Curr²⁵ dans laquelle la Cour suprême a refusé d'exercer un contrôle sur le fond de la législation fédérale par la voie de la clause de due process of law ou de l'application régulière de la loi²⁶. La Cour n'a toutefois pas fermé entièrement la porte à ce genre de contrôle, mais elle a indiqué clairement une réticence extrême à s'y prêter pour trois motifs principaux que je résumerai comme suit:

- 1) l'élaboration des politiques relève des élus dans un système démocratique de type parlementaire et non des tribunaux;
- 2) l'expérience américaine a démontré, entre les années 1900 et 1940 environ, combien il était dangereux pour les tribunaux de

substituer leur propre jugement de valeur à celui du législateur en matière de garanties juridiques; et

3) le contrôle judiciaire des lois n'est pas souhaitable en l'absence de critères objectifs et opératoires pour y procéder.

Il est clair que la Cour suprême a été très fortement et très négativement influencée dans l'affaire Curr par l'expérience judiciaire américaine de la première moitié du 20^e siècle en matière de contrôle de constitutionnalité des lois basé sur le Bill of Rights. Il faut dire que les excès des tribunaux américains ont alors fini par créer une véritable crise constitutionnelle en invalidant plusieurs lois à portée sociale au nom de valeurs de liberté individuelle qui étaient diamétralement opposées à celles des élus²⁷.

Ainsi, des lois interdisant l'embauche d'enfants dans les usines et fixant un salaire minimum ou un nombre d'heures maximum de travail par semaine furent déclarées inconstitutionnelles parce que contraires aux conceptions personnelles des juges de la Cour suprême sur le droit de propriété et la liberté contractuelle en particulier²⁸.

En réaction à cette expérience malheureuse de nos voisins du Sud, la Cour suprême du Canada limitera à partir de 1972 l'exercice de son contrôle aux pratiques judiciaires et administratives, c'est-à-dire qu'elle se contentera de vérifier la légalité des actes posés par les agents chargés de l'application de la loi²⁹.

Il importe donc au premier chef de se demander si et dans quelle mesure la constitutionnalisation de la Charte peut avoir pour effet de modifier toute cette jurisprudence.

La Charte, il est vrai, reconnaît clairement aux tribunaux le pouvoir de déclarer inopérante ou inconstitutionnelle toute loi fédérale ou provinciale incompatible avec les droits et libertés qu'elle énonce³⁰. Cela, sans aucun doute, donne aux tribunaux une légitimité dont ils n'ont jamais bénéficié jusqu'à présent chez nous en ce qui regarde la protection des droits et libertés. Cependant, cela suffira-t-il à les convaincre de jouer le rôle politique qui leur est désormais dévolu?

Pour tenter de formuler une réponse à cette question, il faut d'abord voir en quels termes la question se pose concrètement en matière de droits linguistiques, c'est-à-dire dans le domaine singulier des droits sociaux et collectifs.

Le paragraphe (3) de l'article 23 de la Charte subordonne les droits à l'instruction dans la langue de la minorité à un critère numérique. Il se lit comme suit:

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province:

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. (Les soulignés sont bien sûr de moi).

Les sous-paragraphes a) et b) semblent prévoir deux situations auxquelles correspondent deux droits distincts³¹. Ainsi, il faut un certain nombre d'enfants pour justifier un enseignement dans la langue de la minorité. Il peut s'agir ici d'ouvrir une classe dont les cours se donnent en français à l'intérieur d'une école anglaise. Il faut également un certain nombre d'enfants pour justifier la construction d'écoles (ou d'"établissements d'enseignement") pour la minorité linguistique.

L'article 23 crée donc, comme son titre l'indique, non pas un mais des droits linguistiques. Or le critère numérique auquel est assujéti chacun de ces deux droits fait incontestablement de ceux-ci des droits collectifs. En effet, sans l'existence d'un groupe suffisamment nombreux d'individus, ces droits n'existent tout simplement pas³². Ceci est assez inhabituel en droit constitutionnel canadien³³. Par ailleurs, l'article 23 ne fixe aucunement le nombre d'enfants requis pour que les droits prévus soient reconnus.

Dès lors, deux attitudes sont possibles de la part des législateurs visés³⁴. (Je limiterai mon propos aux provinces anglophones puisqu'au Québec, le droit à l'enseignement en anglais n'est pas subordonné à une quelconque loi du nombre³⁵). Les deux attitudes possibles sont donc les suivantes: ou bien les législateurs provinciaux concernés agissent en adoptant une loi qui précise le nombre d'enfants requis pour recevoir l'enseignement en français d'une part, et pour avoir droit à une école française d'autre part, ou bien ils n'agissent pas.

Si une loi est adoptée, comme c'est déjà le cas dans plusieurs provinces, du moins en ce qui concerne le droit à un enseignement en français³⁶, les tribunaux semblent à première vue

se retrouver dans la même situation que pour un droit fondamental classique dans le sens qu'ils peuvent exercer un contrôle de constitutionnalité sur quelque chose de tangible. En effet, une loi est adoptée et ils peuvent donc la contrôler. Mais le feront-ils et si oui de quelle façon?

On peut en effet se demander s'ils auront le courage d'exercer un tel contrôle car, en réalité, il diffère considérablement du contrôle de constitutionnalité d'un droit classique. En effet les droits scolaires de l'article 23 ne sont pas définis ou simplement énoncés sans restriction, à l'instar de la liberté d'expression par exemple. Non, les droits qui s'y retrouvent sont conditionnels à une évaluation politique d'un nombre suffisant d'enfants pour justifier la prestation sur les fonds publics de la province d'un enseignement ou même d'établissements d'enseignement dans la langue française.

Dès lors, nos juges devront faire face à certaines questions épineuses: quels critères devront-ils utiliser pour vérifier si le nombre fixé par une législature est respectueuse de la norme de "suffisance" posée à l'article 23 de la Charte? Eu égard au principe d'égalité énoncé à l'article 15, est-il acceptable que le nombre suffisant soit variable d'une province à l'autre? Et si la Cour en arrive à la conclusion que la loi provinciale ne respecte pas l'article 23, quel sera le remède approprié?

Ces questions sont extrêmement complexes et, surtout, impliquent les tribunaux dans le domaine très difficile et inconfortable des choix de nature politique.

Or, devant une tâche qui leur apparaît aussi peu judiciaire, nos tribunaux ont souvent eu tendance à reculer même en matière purement constitutionnelle.

Ainsi dans l'affaire Bilodeau³⁷, où il était question du non-respect par la législature du Manitoba du bilinguisme dans sa législation et sa réglementation et ce, malgré un jugement d'inconstitutionnalité claire dans l'affaire Forest³⁸ du Official Language Act³⁹ de 1890 qui bannissait l'usage du français, la Cour d'appel du Manitoba a reculé devant les difficultés politiques que représentait la création d'un remède approprié pour assurer le respect de la Constitution en matière de droits linguistiques.

Il s'agissait en effet de déterminer si toutes les lois manitobaines depuis 1890 étaient inconstitutionnelles et s'il n'y avait pas lieu, dès lors, de prévoir des modalités assurant le respect de la Constitution dans certains délais. En pratique, la Cour aurait eu à ordonner à la législature de procéder à la traduction de toutes ses lois adoptées dans la seule langue anglaise depuis 1890 dans un délai qu'elle aurait fixé, sous peine de déclaration d'invalidité desdites lois une fois le délai expiré⁴⁰.

La Cour d'appel n'osa pas se rendre jusque là, sans doute en raison des conséquences politiques qu'aurait entraînées sa décision. Aussi elle en arriva à une conclusion qui défie toute logique: l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba⁴¹, soit le pendant de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour le Québec, n'est pas exécutoire (mandatory) mais seulement déclaratoire (directory) et, par conséquent, les tribunaux ne peuvent apporter aucune sanction à sa violation. En d'autres termes, la Cour d'appel a conclu que le droit à l'usage des deux langues dans la législature du Manitoba était symbolique puisque sa mise en oeuvre relevait de la législature elle-même et non des tribunaux qui n'ont pas à s'ériger en législateur.

Cette affaire a été portée en Cour suprême. Mais comme les journaux nous le rapportaient récemment, la haute Cour n'aura pas à se prononcer sur cette question puisqu'une entente a eu lieu entre les franco-Manitobains et leur gouvernement provincial sur les délais de traduction à respecter et, ce qui est significatif, sur les recours possibles en cas d'irrespect par la province de ces engagements⁴².

En effet, si la recherche des critères opératoires à élaborer pour déterminer le nombre suffisant d'enfants est une question difficile, celle des sanctions est également capitale. Or, les tribunaux canadiens ont rarement fait preuve d'imagination ou d'audace en cette matière.

Si une loi provinciale fixait le nombre d'enfants requis par l'article 23 (3) a) de façon arbitraire, sans s'appuyer sur des données objectives par exemple, les tribunaux pourraient en arriver à la conclusion que l'article 23 a été violé. Mais alors quel serait le remède approprié dont parle l'article 24 de la Charte? Une déclaration d'inconstitutionnalité de la loi? Cela n'aiderait en rien les francophones. Un jugement ordonnant à la législature de modifier la loi en s'appuyant sur des critères moins arbitraires? La difficulté serait considérable ici puisqu'il apparaîtrait pratiquement impossible de faire exécuter ce jugement contre le pouvoir législatif.

La seule autre possibilité consisterait à fixer par jugement le nombre requis d'enfants pour avoir droit aux bénéfices de l'article 23. La difficulté ici vient du fait que ce faisant, les tribunaux feraient carrément office de législateur. Or, au nom de la théorie de la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions qui s'ensuit, les juges ont pratiquement

toujours refusé de jouer un rôle aussi nettement législatif même en matière constitutionnelle. Pourtant, on voit mal ici, si l'article 23 doit avoir un sens, comment les tribunaux pourront échapper à cette tâche si les législateurs provinciaux refusent de se conformer à l'article 23. L'article 24 leur donne en tout cas un pouvoir et une latitude beaucoup plus grands qu'auparavant en matière de sanctions⁴³.

Jusqu'ici, j'ai considéré l'hypothèse de l'existence d'une législation provinciale et les difficultés de contrôle judiciaire qui en découlent. Il peut arriver aussi qu'un législateur provincial concerné ne fasse rien de lui-même, c'est-à-dire qu'il n'adopte aucune disposition législative fixant le nombre d'enfants requis pour que la minorité francophone jouisse d'un des droits prévus à l'article 23. C'est d'ailleurs l'attitude adoptée généralement par les provinces en ce qui regarde le droit à des établissements d'enseignement de langue française⁴⁴.

L'émission d'une injonction contre une législature étant exclue en contexte canadien, il me semble que les tribunaux pourraient alors éviter la question de leur rapport avec le pouvoir législatif en considérant que la fixation de ce nombre d'enfants relève du pouvoir exécutif ou administratif sur lequel l'exercice du contrôle judiciaire leur est plus familier.

b) Le rapport pouvoir judiciaire - pouvoir exécutif

Ici, plusieurs situations peuvent se présenter. La reconnaissance de l'un des droits linguistiques prévus à l'article 23 de la Charte peut relever du gouvernement provincial

lui-même, de l'un de ses ministres, du conseil scolaire ou de plusieurs de ces autorités à la fois par délégation législative. Et du point de vue formel, les conditions d'ouverture d'une classe ou d'une école françaises seront déterminées par règlement ou par simple décision administrative⁴⁵.

Dès lors, certaines questions nouvelles se posent. Le pouvoir judiciaire peut-il annuler la décision ou le règlement parce qu'ils lui paraissent irréalistes ou parce que le gouvernement aurait pu être plus généreux? En somme, les tribunaux pourront-ils se prononcer sur le mérite de la décision ou du règlement? Le contrôle judiciaire de l'activité administrative ne va pas normalement aussi loin⁴⁶. Toutefois, puisqu'il s'agit ici de vérifier la conformité de cette activité non pas aux règles de droit administratif mais à la constitution, les tribunaux devront développer des critères leur permettant de se prononcer sur le fond, c'est-à-dire sur le bien-fondé d'une décision ou d'un règlement eu égard à la norme de "suffisance" de l'article 23 de la Charte.

Mais alors, si la décision ou le règlement sont jugés non conformes à l'article 23, quelle sanction pourra être accordée? Encore une fois, leur nullité n'avancera en rien la cause des minorités francophones. Le tribunal devra-t-il ordonner à l'autorité compétente de réévaluer la situation et d'adopter un nouveau règlement ou devra-t-il fixer le nombre lui-même?

En ce qui concerne le gouvernement, la première solution qui, en fait, relève de l'injonction, se heurte à l'obstacle de l'immunité de la Couronne provinciale et de ses mandataires au Canada. Les tribunaux, en vertu de cette immunité d'origine jurisprudentielle mais confirmée dans des lois provinciales de

nos jours⁴⁷, n'ont pas le pouvoir d'ordonner au gouvernement ou à l'un de ses ministres, par injonction ou mandamus, d'exercer leurs pouvoirs, surtout s'ils sont de nature discrétionnaire⁴⁸. Compte tenu de son article 32, la Charte canadienne s'applique au gouvernement de chaque province de même qu'au gouvernement fédéral. On peut dès lors se demander si les lois provinciales immunisant leurs gouvernements sont toujours valables⁴⁹.

Dans le cas d'actions clairement inconstitutionnelles que tenterait de poser un gouvernement, la Cour suprême a déjà eu l'occasion de déclarer que l'immunité ne pouvait jouer⁵⁰. Un gouvernement ne peut, en effet, tenter de s'immuniser contre son activité inconstitutionnelle.

Mais telle n'est pas la situation qui se produirait dans le cas d'une décision rendue en vertu de l'article 23. Ayant déclaré la décision ou le règlement inconstitutionnels, un tribunal requerrait non pas que le gouvernement ou l'un de ses ministres s'abstienne d'agir, mais bien qu'il agisse en modifiant son règlement ou sa décision ou en adoptant un autre. Dans un tel cas, qui est propre à la nature d'un droit social, la question de l'immunité de la Couronne pourrait donc soulever des difficultés sérieuses.

Par conséquent, si le gouvernement se voyait ordonné d'adopter un nouveau règlement et qu'il résistait, on voit mal comment les tribunaux pourraient sanctionner ce refus. On peut très difficilement imaginer que les ministres du gouvernement soient punis d'outrage au tribunal et d'emprisonnement ou encore que les biens du domaine public soient saisis à titre d'amende⁵¹.

La décision de ne pas accorder d'enseignement en français peut toutefois relever, selon la loi provinciale en cause, des autorités scolaires locales ou régionales⁵². A ce niveau, une ordonnance judiciaire enjoignant de prendre une nouvelle décision peut être efficace.

En effet, les tribunaux n'ont plus à faire face ici aux immunités de la Couronne. Les conseils scolaires sont des corporations distinctes et non mandataires de la Couronne. On peut donc émettre contre ces autorités administratives un mandamus ou une injonction et faire saisir leurs biens au besoin pour assurer l'exécution du jugement.

L'émission d'une ordonnance de faire contre le gouvernement, un de ses ministres ou une autorité scolaire risque toutefois de prolonger indûment les délais de réalisation du droit scolaire de l'article 23. En outre, certaines résistances de la part de l'Administration - les francophones de la Saskatchewan, du Manitoba et même de l'Ontario savent à quel point cela est susceptible de se produire⁵³ - pourraient conduire aux solutions extrêmes que je viens d'évoquer.

Si bien qu'en dernière analyse, la sanction appropriée en matière de règlement ou de décision inconstitutionnels ce serait inévitablement la fixation du nombre requis d'enfants par les tribunaux eux-mêmes. La difficulté d'élaborer des critères opératoires pour ce faire risque toutefois de faire reculer les tribunaux. Il faut espérer que telle ne sera pas leur position car, désormais, l'article 24 de la Charte donne aux tribunaux, comme je l'ai souligné précédemment, une latitude jusqu'ici inégalée dans le choix des moyens de réparer une violation de ladite Charte. C'est du moins l'impression qui se dégage de la plus récente jurisprudence ayant porté sur l'article 24.^{53a}

Il se peut bien, par ailleurs, qu'une loi scolaire provinciale, en plus de ne pas fixer elle-même le nombre suffisant d'enfants pour justifier l'exercice de l'un des droits reconnus à l'article 23, ne délègue aucunement cette responsabilité. En d'autres termes, un groupe de parents francophones décide de demander une école française pour leurs enfants mais la loi est silencieuse et aucune autorité ne se voit déléguer expressément la tâche de prendre une décision à cet égard. En ce qui a trait au droit à des "établissements d'enseignement de la minorité linguistique", c'est effectivement la situation qui prévaut actuellement dans plusieurs provinces⁵⁴.

On sait que pour qu'une autorité administrative ait le pouvoir de faire des règlements, il faut normalement qu'une loi le lui permette expressément⁵⁵. En l'absence de toute autorisation législative expresse et dans l'hypothèse de l'inaction obstinée du législateur, les tribunaux devraient alors prendre le relais en considérant que l'article 23 confère indirectement (ce qui est peu commun) aux conseils scolaires le pouvoir et le devoir de fixer le nombre d'enfants requis pour avoir droit à l'instruction en français. Et si la règle de l'autorisation expresse en matière réglementaire s'avérait une objection fatale, il faudrait considérer que ces décisions relèvent des pouvoirs administratifs généraux des autorités scolaires. Ces pouvoirs sont toujours énoncés de façon très large dans toutes les lois scolaires au Canada puisque l'un des buts visés par la création de ces personnes morales distinctes du gouvernement, c'est précisément de leur accorder le plus d'autonomie possible dans la gestion des affaires scolaires locales.

En effet, ou bien l'article 23 est un droit ou bien il n'en est pas un. S'il en est un, comme l'ont prétendu les concepteurs de la Charte constitutionnelle, il faut absolument qu'à ce droit corresponde une obligation. En l'espèce, cette obligation est double et consiste 1° à fixer le nombre suffisant d'élèves pour justifier l'existence du droit scolaire et 2° à fournir l'enseignement ou les établissements dans la langue de la minorité.

Les tribunaux devraient donc ordonner aux conseils scolaires à qui une demande relative à l'article 23 est soumise de décider si le nombre d'élèves est suffisant pour l'exercice du droit à l'instruction dans la langue de la minorité. En cas de refus ou de décision jugée déraisonnable, les tribunaux pourraient eux-mêmes en fixer le nombre et ordonner au conseil de fournir l'enseignement demandé. Et s'il y avait quelque résistance à se conformer à une telle ordonnance, les tribunaux pourraient, vu l'article 24 de la Charte, punir pour outrage au tribunal en ordonnant la saisie et la vente en justice des biens du conseil scolaire comme cela s'est déjà fait aux Etats-Unis⁵⁶.

Evidemment, même si ces recours ultimes sont légalement possibles, personne ne peut affirmer que les tribunaux voudront engager une lutte à finir avec une administration provinciale. Fournir l'enseignement dans une langue donnée implique de nombreuses actions administratives: fourniture de locaux, de professeurs, de manuels, de subventions, de moyens de transport, etc. Or ces décisions ne sont pas toutes prises au même palier dans l'administration scolaire et certaines peuvent être du ressort du gouvernement lui-même.

En d'autres mots, c'est une guérilla politique qui peut s'ensuivre entre les tribunaux et l'administration provinciale et cela, il n'est pas sûr que nos tribunaux, même justifiés par l'existence de la Charte constitutionnelle, prennent le risque de s'y lancer. Du moins l'histoire judiciaire canadienne empreinte de réserve en matière de droits et libertés, nous enseigne qu'il faut éviter ici tout enthousiasme précipité.

En effet, s'agissant de la mise en oeuvre d'un droit social, c'est-à-dire d'un droit qui implique, pour son existence même, l'intervention de l'Etat plutôt que son abstention, les tribunaux canadiens se trouvent placés devant une problématique toute nouvelle.

La seule constitutionnalisation des droits fondamentaux classiques bouleverse déjà l'équilibre des pouvoirs en confiant aux tribunaux un rôle de réévaluateur des politiques législatives. Pour déclarer certaines lois inopérantes, les tribunaux devront se prononcer sur la sagesse même des lois et vérifier si elles imposent des limites raisonnables aux droits et libertés selon le critère posé à l'article 1 de la Charte. Cela, déjà, est assez nouveau. Du moins, la légitimité que les juges acquièrent pour exercer ce pouvoir est nouvelle.

Malgré tout, ce contrôle n'est tout au plus que négatif: même s'il y a accroissement assez considérable de leurs pouvoirs, les tribunaux agiront en tant que censeurs de la législation, bloquant celle qui est incompatible avec la conception qu'ils se feront de la portée des droits et libertés.

La tâche qui est confiée au pouvoir judiciaire en matière de droits linguistiques est cependant encore plus novatrice, plus

inusitée. En fait elle est carrément révolutionnaire par rapport aux traditions actuelles. Ici les juges n'agiront pas nécessairement comme censeurs ou contrôleurs, mais plutôt comme créateurs de la norme et moteurs de sa mise en oeuvre lorsque les gouvernements feront défaut d'agir. A moins que l'article 23 soit dépouillé de toute portée et ne soit pas vraiment un droit, il paraît indispensable que les tribunaux se résoudent à jouer un rôle actif de législateur en cette matière.

Ils auront, pour s'inspirer, une jurisprudence américaine assez développée en matière de "législation judiciaire". Depuis la célèbre affaire Brown c. Board of Education⁵⁷ dans laquelle la Cour suprême des Etats-Unis déclarait discriminatoire et inconstitutionnelle la ségrégation raciale autorisée ou même imposée par voie de législation dans les écoles de plusieurs Etats, les tribunaux américains se sont vus à diverses reprises autorisés par la Cour de dernière instance à veiller eux-mêmes à la mise en oeuvre concrète de certains droits au moyen d'injonctions au nom, dans la plupart des cas, du droit à l'égalité de protection des lois et du due process of law.

La "déségrégation" dans les écoles a été longue et problématique parce qu'elle suscita beaucoup de résistance⁵⁸. Les tribunaux exigèrent des autorités scolaires qu'elles fournissent des plans de redressement conduisant dans certains délais précis à l'élimination de la discrimination. Lorsque ces plans d'action n'étaient pas fournis ou encore non respectés, ils ont ordonné par voie d'injonction la façon et les délais dans lesquels l'opération devait se faire, tenant compte de toutes les difficultés reliées à l'administration de ces changements.

L'affaire Swann⁵⁹ illustre bien l'activisme dont ont pu faire preuve les tribunaux américains en matière de "déségrégation". Conformément aux directives données par la Cour suprême dans Brown selon lesquelles la responsabilité de mettre en oeuvre la déségrégation revient d'abord aux autorités scolaires⁶⁰, le tribunal de première instance ordonna à ces dernières de prendre les devants en lui soumettant un plan de redressement.

Insatisfaite du plan soumis, La Cour nomma un expert en administration scolaire pour l'assister et lui demanda de préparer lui aussi un plan de redressement. Estimant que ce second plan était plus conforme à la Constitution que celui d'abord soumis par les autorités scolaires, la Cour ordonna à ces autorités de le mettre en application.

Or, ce plan imposé judiciairement par voie d'injonction prévoyait, entre autres, la redistribution des élèves et des enseignants dans les diverses écoles des districts scolaires, le redécoupage de ces districts, les impératifs de transport en autobus pour ceux qui devaient désormais se déplacer pour aller à l'école et même un ratio d'élèves noirs et blancs (71% - 29%) dans chacune de ces écoles.

La Cour suprême a confirmé l'ordonnance émise en première instance parce qu'elle l'estimait réaliste et applicable de façon immédiate. Rappelant une de ces décisions antérieures, le juge en chef Burger déclara en effet que "... The burden on a school today is to come forward with a plan that promises to work ... now ..."⁶¹ (Le souligné est du juge en chef).

Mais l'activisme judiciaire ne s'est pas arrêté au domaine de l'éducation aux Etats-Unis. Ainsi, dans l'affaire Pugh c. Locke⁶² où des conditions de détention absolument infectes portant gravement atteinte à la santé et à la sécurité des détenus furent reconnues comme des violations des 8^e et 14^e Amendements de la Constitution, la Cour a alors émis une injonction extrêmement détaillée: elle couvre 5 pages de rapport judiciaire. Cette injonction ordonnait, entre autres, à l'Etat d'Alabama de veiller, dans un délai de six mois seulement, à modifier la grandeur des cellules, à fournir certains services minima relatifs à l'alimentation et à l'équipement dans la prison (conditions d'éclairage, de ventilation, nombre de toilettes, services de buanderie, etc.), à prévoir une catégorisation des détenus selon leur degré de santé physique et morale, à embaucher du personnel nouveau selon un ratio fixé par le tribunal, etc.

Il en a été de même également pour certaines institutions pour malades mentaux dont le traitement et les conditions de vie furent jugées contraires à la dignité humaine la plus fondamentale⁶³.

On ne peut passer sous silence non plus les importantes décisions judiciaires en matière électorale. Ayant d'abord décidé en 1962 que le découpage des circonscriptions électorales était une question traitable judiciairement⁶⁴ ("a justiciable question"), la Cour suprême a ordonné aux Etats américains de procéder à la redélimitation de ces circonscriptions de manière à tenir compte du principe d'égalité ("one person, one vote"), sous peine de voir annuler les élections tenues en violation de ce principe⁶⁵.

Commentant une décision importante en matière de "déségrégation" des écoles, Archibald Cox a bien fait ressortir les trois caractéristiques majeures de toutes ces ordonnances judiciaires imposant une intervention concrète des autorités publiques. Il dit en effet ceci:

... the federal courts have taken on altogether novel and overwhelming tasks in the name of "constitutional adjudication" that subject the institution to strains never before experienced. One novel aspect is the affirmative character of the remedies judicially prescribed. Second, the necessary components of any programme of integrated education in a large city appear to commit the courts to constant executive or administrative supervision of the organization, employment practises, curriculum, and extra-curricular activities of the entire Detroit school system. Third, desegregation decrees have all the qualities of social legislation. They pertain to the future. They are mandatory, they govern millions of people. They reorder people's lives in a way that benefits some and disapoints others in order to achieve social objectives⁶⁶.

On est loin, très loin ici du contrôle ordinaire de la constitutionnalité des lois. On se retrouve carrément, comme le dit Cox, en présence d'une véritable législation sociale élaborée par les tribunaux eux-mêmes.

La tentation de reculer devant l'immensité de la tâche sera grande de la part de nos tribunaux qui ont une conception plus conservatrice, plus passive de leur rôle. L'exercice d'un rôle aussi authentiquement législatif de la part du judiciaire semble plutôt contraire à nos traditions démocratiques. On ne manquera pas d'évoquer cette période jurisprudentielle plutôt noire de la Cour suprême des Etats-Unis qui prit fin au tournant de la

seconde grande guerre et qui donna lieu à un contrôle judiciaire dont la légitimité était plus que douteuse, sinon complètement inexistante. C'est, semble-t-il, ce qu'a semblé retenir la Cour suprême du Canada de l'expérience américaine en matière de contrôle ou d'activisme judiciaires jusqu'ici, si on se fie à l'influence considérable qu'a eu l'affaire Curr sur les décisions subséquentes de la Cour⁶⁷.

La constitutionnalisation d'une charte des droits n'apporte pas une réponse complète au problème de la légitimité de la législation par voie judiciaire. C'est pourquoi, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité pour les minorités francophones au Canada apparaissent extrêmement précaires.

La solution au dilemme de leur légitimité, les tribunaux canadiens devront la trouver ailleurs, comme fut obligé de le faire la Cour suprême des Etats-Unis pour mettre fin à la ségrégation raciale dans les écoles américaines.

Ainsi, comme l'explique le professeur Owen Fiss⁶⁸, l'activisme judiciaire américain trouva en 1954 sa vraie légitimité dans la théorie du droit des minorités. La minorité noire permit en effet à la Cour suprême de donner un sens plus vrai à cette théorie. C'est ainsi que la Cour put identifier certaines caractéristiques propres à la minorité noire et, en fait, à toute minorité réelle, à savoir par exemple l'isolement et la faiblesse au point de vue économique.

Or, l'isolement et la faiblesse économique signifiant l'absence d'influence d'un tel groupe minoritaire sur le processus électoral, il s'ensuivit qu'en matière de protection de ces véritables minorités, la légitimité réelle se trouva

nécessairement transférée du pouvoir des élus, au service de la majorité ou des économiquement forts, au pouvoir judiciaire, seul capable d'assurer une protection constitutionnelle adéquate à la minorité, de par son indépendance.

Nos tribunaux rempliront-ils les promesses que renferme la Charte en matière de droits linguistiques? Consentiront-ils à s'inspirer de la nouvelle jurisprudence américaine fondée sur le droit des minorités pour assurer la construction des droits sociaux prévus à l'article 23 de la Charte? La réponse qu'ils donneront à cette question confirmera si on a eu tort ou raison d'inscrire des droits de nature sociale et collective dans la Charte canadienne des droits et libertés.

* * * * *

NOTES

*Professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

¹ Voir infra, pp. 7 in fine et 8.

² Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12. Bien que sanctionnée en juin 1975, la Charte québécoise n'est entrée en vigueur que le 28 juin 1976 par proclamation: (1976) 108 G.O. II, 3875.

³ L'art. 52, en effet, ne fait prévaloir que les art. 9 à 38 de la Charte sur la législation qui leur est postérieure. Le projet de loi n° 86, 3^e session, 32^e législature (Qué.), sanctionné le 18 décembre 1982 mais dont l'entrée en vigueur est sujette à diverses proclamations (cf. art. 33 à 35 du projet de loi), modifie l'art. 52 de la Charte. Dorénavant, ce seront les art. 1 à 38 qui auront préséance sur la législation tant antérieure que postérieure à la Charte. On notera que les droits économiques et sociaux, reconnus aux art. 39 à 48 de la Charte, ne sont pas touchés par cette modification.

⁴ Cf. J. RENAULD, "Réflexions sur la nature des droits de l'homme", (1968) 45 Rev. de droit int. et comp., 160: "Il est cependant, fait remarquable que les textes nationaux ou internationaux qui concernent notre matière, apparaissent comme des "reconnaisances" ou, ce qui revient au même, des "déclarations" de droits. (Ce) phénomène ... doit inciter les juristes à se demander si une analyse plus poussée ne pourrait rendre compte - dans le cadre du droit positif - de la nature spécifique que paraissent bien avoir les droits de l'homme".

⁵ J. RIVERO, Les libertés publiques, Paris, Thémis, 1973, 104.

⁶ Cette classification a été proposée par L. DUCHATELET, "Les perspectives d'une protection efficace des droits économiques et sociaux en Belgique", dans les Actes du 2^e Colloque du département des droits de l'homme tenu à l'Université catholique de Louvain le 10 nov. 1972, Bruxelles, Bruylant, 1973, à la p. 119.

⁷ M. BOSSUYT, "La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels", (1975) 8 R.D.H. 783, aux pp. 789 à 794.

⁸ J. RIVERO, op. cit., note 5.

⁹ Comme l'affirme en effet RIVERO, op. cit., note 5: "ils (les droits sociaux) ne peuvent recevoir satisfaction qu'après la mise en place d'un appareil destiné à répondre aux exigences des particuliers".

10 Outre les auteurs déjà cités, on peut consulter aussi: P. ORIANNE, "De la juridicité des droits économiques et sociaux reconnus dans les Déclarations internationales", (1974) 34 Annales de droit 147.

11 Cette opposition entre "droits de créance" et "droits d'exercice" est empruntée à RIVERO, op. cit., note 5. D'autres auteurs, pour mettre en relief la différence de nature des deux types de droits utiliseront des expressions comme "pouvoirs d'exiger" (droit sociaux) et "pouvoirs de faire" (droits classiques). Voir, par ex.: G. BURDEAU, Les libertés publiques, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1972, à la p. 18.

12 Quebec Association of Protestant School Boards c. P.g. du Québec, C.S. Mtl, le 8 sept. 1982, J.E. 82-888 confirmé par la Cour d'appel le 6 juin 1982 (jugement rendu oralement).

13 L.R.Q., c. C-11.

14 Il s'agit bien sûr de l'art 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, 30-31 Vict. c. 3 (R.-U.) et de l'art. 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, 33 Vict., c. 3 (Can.). C'est en vertu de ces deux dispositions que la Cour suprême a déclaré inconstitutionnels le chap. III de la Charte de la langue française, L.R.Q., c. C-11 portant sur la langue de la législation et de la justice au Québec ainsi que l'Official Language Act, S.M. 1890, c. 14 interdisant totalement l'usage du français tant dans la législation et la réglementation que devant les tribunaux et dans les travaux parlementaires du Manitoba. Cf. P.g. du Québec c. Blaikie, (1979) 2 R.C.S. 1016 et P.g. du Manitoba c. Forest, (1979) 2 R.C.S. 1032.

15 En effet, les droits fondamentaux classiques et les droits sociaux sont consignés dans les deux instruments distincts suivants: le Pacte relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des N.U. le 16 déc. 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976 et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par la même Assemblée le 16 déc. 1966 également mais entré en vigueur le 3 janvier 1976. Le Canada a adhéré à ces deux Pactes le 19 mai 1976 après avoir obtenu le consentement de chacun des gouvernements provinciaux.

En droit international, un seul document semble faire exception à la règle de la séparation des droits classiques et

des droits sociaux. Il s'agit de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 déc. 1948. Ainsi, par exemple, y retrouve-t-on, avec la liberté d'opinion et d'expression (art. 19), le droit suivant à l'article 25:

"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté".

L'incorporation de droits de nature aussi différente dans un même document ne serait pas étrangère au fait que la Déclaration universelle n'a aucune force obligatoire à l'égard des Etats-membres de l'O.N.U. - il s'agit d'une pure déclaration de principes généraux - contrairement aux pactes précités qui, eux, lient les Etats qui y ont adhéré. Cf. M. BOSSUYT, L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 1976, aux pp. 184 et suiv.

16 "Si importants qu'ils soient, les droits économiques et sociaux ne sont pas au nombre de ceux pour lesquels on souhaite une reconnaissance constitutionnelle. C'est probablement à juste titre, dans la mesure où ils n'ont de sens que précisés par la loi ou le règlement, et qu'il n'est peut-être pas souhaitable, dans notre tradition juridique, de constitutionnaliser une disposition purement "programmative": F. CHEVRETTE, "Uniformité et efficacité des garanties en matière de libertés publiques", (1979) 20 C. de D. 95, à la p. 109.

17 "Il faudrait toute une gamme de mesures de la part des législatures et des gouvernements ainsi que des individus et des sociétés afin d'assurer l'exercice de ces droits (sociaux): il serait impossible d'imposer ces mesures en recourant aux tribunaux. Il s'agit d'un genre de droits qui peuvent être proclamés comme buts ou objectifs dans une Etat donné. Toutefois, l'application de ces droits ne peut être assurée que par l'exercice du droit de vote et non par les tribunaux.

Si on examine des droits collectifs comme ceux qui touchent la langue, la culture et l'éducation, il est nécessaire d'admettre les limites des garanties constitutionnelles. C'est

une chose que de déclarer que l'anglais et le français seront les langues officielles du Canada: C'en est une autre que d'assurer la réalisation véritable d'un tel projet": W.S. TARNOPOLSKY, "Les droits à l'égalité", dans Beaudoin et Tarnopolsky (éd.), Charte canadienne des droits et libertés, Montréal, Wilson et Lafleur/Sorej, 1982, 553.

18 C'est dans Hogan c. La Reine, (1975) 2 R.C.S. 594 que le juge en chef Laskin a qualifié pour la première fois la Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, de "document quasi constitutionnel". Il voulait ainsi indiquer que, bien que ne faisant pas partie de la Constitution formelle, la Déclaration en avait l'un des attributs majeurs: la primauté sur les autres lois fédérales.

19 H. BRUN et G. TREMBLAY, Droit constitutionnel, Cowansville, éd. Blais, 1982, 330 et suiv.; P.W. HOGG, Constitutional Law of Canada, Toronto, Carswell, 1977, 42 à 48.

20 On peut dire toutefois que, bien qu'elle doive son existence et tienne ses pouvoirs d'une simple loi fédérale, soit la Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, c. S-19, la Cour suprême du Canada est reconnue indirectement par la Constitution du Canada depuis l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982. En effet, les art. 41 d) et 42 d) de cette Loi, qui concernent les nouvelles formules d'amendement à la Constitution, protègent la Cour suprême contre toute modification unilatérale du législateur fédéral. L'art. 41 d) stipule même qu'une modification à la composition du plus haut tribunal du pays nécessite l'accord unanime de toutes les assemblées législatives canadiennes.

21 HOGG, par exemple, qui est des constitutionnalistes les plus respectés au Canada, plaide clairement en sa faveur: "... in my view, the absence of political accountability, the background and experience of the people selected to be judges, and the inherent limitations of the Anglo-Canadian judicial process should signal caution in conferring increased political power on the courts; and, if the power is conferred, should signal restraint in its exercise". Op. cit., note 19, 434.

22 Supra, note 18.

- 23 R. c. Drybones, (1970) R.C.S. 282.
- 24 P.g. du Canada c. Lavell, (1974) R.C.S. 1349; R. c. Burnshine, (1975) 1 R.C.S. 693; Bliss c. P.g. du Canada, (1979) 1 R.C.S. 183; Mackay c. La Reine, (1980) 2 R.C.S. 370.
- 25 Curr c. La Reine, (1972) R.C.S. 889.
- 26 Art. 1 a) de la Déclaration canadienne des droits.
- 27 TARNOPOLSKY, The Canadian Bill of Rights, 2^e éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1975, pp. 222 et suiv.; E.S. CORWIN, The Constitution and What it Means Today, 14^e éd., Princeton, P.U.P., 1978, 387 et suiv.
- 28 Voir par ex.: Hammer c. Dagenhart, (1918) 247 U.S. 251 (loi tentant d'éliminer l'embauche d'enfants dans les usines); Adkins c. Children's Hospital, (1923) 261 U.S. 525 (loi fédérale fixant un salaire minimum); Lochner c. New York, (1905) 198 U.S. 45 (loi fixant un maximum de 60 heures de travail par semaine).
- 29 En réalité, la Cour n'a jamais dit ouvertement qu'elle reniait sa décision de faire prévaloir la Déclaration sur les autres lois fédérales pour ainsi pouvoir exercer un contrôle judiciaire sur ces dernières. Les hésitations dont elle a sans cesse fait montre depuis Curr - d'ailleurs aucune disposition législative n'a jamais été déclarée inopérante parce que contraire à la Déclaration depuis - laissent plus d'un observateur songeur sur la valeur de précédent de l'affaire Drybones. Cf.: F. CHEVRETTE et H. MARX, Droit constitutionnel, Montréal, P.U.M. 1982, 1268-1272; H. BRUN et G. TREMBLAY, op. cit., note 19, 618-620; P.W. HOGG, op. cit., note 19, 442.

Le contrôle judiciaire de la conformité des pratiques judiciaires et administratives à la Déclaration a donné des résultats plus intéressants. Cf.: Lowry et Lepper c. La Reine, (1974) R.C.S. 195 (droit à une audition avant la sentence reconnu); Brownridge c. La Reine, (1972) R.C.S. 926 (droit à l'avocat avant l'administration du test de l'ivressomètre

reconnu); P.g. de l'Ontario c. Reale, (1975) 2 R.C.S. 624 (droit à l'interprétation pendant tout le procès, y compris au moment de l'adresse du juge au jury, lorsque l'accusé ne comprend pas la langue du procès, reconnu); Leiba c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration, (1972) R.C.S. 660 (droit à l'interprétation reconnu).

30 Art. 52 et 24 de la Loi constitutionnelle de 1982.

31 J.E. MAGNET, "Minority-Language Educational Rights", (1982) 4 S. Ct. L. Rev. 203.

32 Le juge Deschênes a malgré tout refusé de reconnaître le caractère collectif des droits à l'instruction reconnus à l'article 23 dans l'affaire Quebec Association of Protestant School Boards c. P.g. du Québec, supra, note 12. L'opinion du savant juge doit cependant être lue dans le contexte dans laquelle elle a été livrée. En effet, le magistrat a cru déceler dans l'argumentation du procureur général du Québec l'avis que les droits collectifs devraient primer sur les droits individuels. Comme il voulait réfuter cette thèse, il a dû commencer par qualifier l'article 23 de droit individuel. Autrement, le conflit aurait été entre deux droits collectifs, soit les droits de la minorité anglophone selon l'art. 23 de la Charte constitutionnelle et ceux du ch. VII de la Charte de la langue française. Voir à ce sujet la communication de mon collègue Michel LEBEL.

33 L'art. 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui reconnaît des droits confessionnels dans le domaine de l'éducation semble être un autre cas de droits collectifs. Cf.: G.A. BEAUDOIN, Le partage des pouvoirs, 2^e éd., Ottawa, éd. de l'Université d'Ottawa, 1982, 217: "L'article 93 garantit des droits collectifs. C'est en tant que groupes ou membres de groupes qu'on peut les invoquer. C'est là un des rares exemples de droits collectifs dans notre Constitution".

34 Ces législateurs sont bien sûr les législatures provinciales qui ont compétence exclusive en matière d'éducation selon l'art. 93 L.C. de 1867 puisque l'art. 31 L.C. de 1982 prend soin de préciser que la Charte canadienne des droits n'a pas pour effet d'élargir les compétences législatives d'aucun des deux ordres de gouvernement.

35 L'art. 73 de la Charte de la langue française, L.R.Q., c. C-11, précise en effet que les titulaires du droit à l'enseignement en anglais, ce sont "les enfants" qui remplissent les conditions requises dans cet article. Il s'agit de tous les enfants, puisque l'expression n'est accompagnée d'aucune restriction.

36 A part la Colombie-Britannique et Terre-Neuve, toutes les législatures provinciales ont déjà adopté certaines dispositions sur les langues d'instruction dans leur territoire. Dans la majorité des cas, comme on peut le constater ci-après, la législation se limite à fixer les conditions d'accès à un enseignement en français par la création d'une classe française dans une école anglaise. Il est moins fréquent que l'on envisage même la possibilité de donner le droit à l'instruction en français dans une école de langue française. On remarquera en outre comme les conditions fixées varient d'une province à l'autre: le nombre d'étudiants requis pour un enseignement en français oscille, lorsqu'il est fixé, entre 15 et 25 étudiants; parfois, ce nombre relève du pouvoir discrétionnaire du conseil scolaire ou du ministre de l'Education; d'autres conditions variables et relevant d'un pouvoir administratif ou réglementaire sont parfois prévues également:

- En Alberta, on dissipe tout doute en déclarant d'abord que l'anglais est la langue d'instruction dans cette province. Un conseil scolaire "peut" cependant autoriser un enseignement en français dans une de ses écoles et engager le personnel requis à cette fin. Le droit à l'enseignement en français est donc laissé à l'appréciation discrétionnaire du conseil scolaire. Cf.: School Act. R.S.A. 1980, c S-2, art. 158-159.
- Au Manitoba, le français et l'anglais sont les deux langues d'instruction. Un conseil scolaire "doit" créer une classe française dans une école lorsque les parents de 23 élèves ainsi regroupables en font la demande. Le ministre de l'Education conserve le pouvoir - discrétionnaire - de demander à un conseil scolaire de faire une classe de langue française même lorsque le nombre d'élèves dans cette classe est inférieur à 23. Cf.: The Public Schools Act, S.M. 1980, c. 33, art. 79.
- En Saskatchewan, la loi stipule que l'anglais est la langue d'instruction dans la province mais que le français peut l'être aussi si un conseil scolaire adopte une résolution à cet effet. La discrétion du conseil

est toutefois encadré par des règlements du Lieutenant-gouverneur en conseil (voir infra, note 45).
Cf.: The Education Act, S.S., C.E-0.1, art. 180.

- En Ontario, un conseil scolaire, public ou séparé, "doit" ouvrir une classe de langue française à l'élémentaire lorsque 25 élèves peuvent ainsi être regroupés. Au secondaire, ce nombre est porté à 20. La loi prévoit cependant l'existence d'écoles de langue française. Qu'il s'agisse d'une école élémentaire ou secondaire, c'est le conseil qui détermine si le nombre d'élèves est suffisant pour justifier l'existence d'une telle école, mais seulement après avoir obtenu l'avis du French Language Advisory Committee composé majoritairement de francophones. De plus, s'il y a désaccord entre un conseil scolaire et ledit Comité sur l'opportunité d'ouvrir une école, il peut y avoir appel à la Languages of Instruction Commission. Les cinq membres de cette commission sont nommés par le gouvernement et au moins deux doivent être francophones. La Commission pourra alors trancher elle-même la question ou demander à des médiateurs de rapprocher les parties avant de prendre sa décision. Cf. Education Act, R.S.O. 1980, c. 129, art. 258 à 278.
- Au Nouveau-Brunswick, le français est la langue d'enseignement dans une école si la langue maternelle "des" élèves est le français. Mais si une partie des étudiants n'est pas de cette langue, par exemple une école composée de 70% d'anglophones et de 30% de francophones, les francophones doivent être regroupés dans l'école pour qu'ils reçoivent un enseignement en français. Il peut arriver que la minorité linguistique soit trop petite dans une école pour permettre l'ouverture de classes françaises. Dans ce cas, le Ministre de l'Education "peut prendre d'autres mesures en vue de répondre à l'esprit de la présente loi". Cf.: Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B., c. 0-1, art. 12.
- En Nouvelle-Ecosse, la loi délègue au gouvernement le pouvoir -discrétionnaire-d'ouvrir une école "acadienne" si deux conditions sont remplies, soit la réception d'une demande à cet effet par un conseil scolaire et la recommandation positive du ministre de l'Education. Le droit à une école française est donc assujettie à l'exercice de trois discrétions. Cf. Education Act, S.N.S. c. E-2, art. 5 (aa).

- A l'Ile-du-Prince-Edouard, la loi prévoit qu'un groupe de parents peut demander que leurs enfants soient instruits en français s'ils répondent aux règlements qui fixent un nombre minimum de 25 élèves par classe pour ce faire (voir infra, note 45). Cf.: School Act, R.S.P.E.I. 1974, c. S-2.

37 Bilodeau c. A.G. of Manitoba, (1981) 61 C.C.C. (2^d) 217 (C.A.). En fait, M. Bilodeau a d'abord contesté sa contraention rédigée en langue anglaise. Ayant été débouté, il a contesté la constitutionnalité des deux lois en vertu desquelles il était poursuivi, soit le Highway Traffic Act, R.S.M. 1970, c. H60 et le Summary Convictions Act, R.S.M. 1970, c. S230. Ces deux lois étaient rédigées en langue anglaise uniquement contrairement aux prescriptions de l'art. 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba.

38 Supra, note 14.

39 Ibid.

40 Sur les enjeux du contrôle de constitutionnalité du bilinguisme institutionnel au Manitoba depuis l'affaire Forest, voir: J.E. MAGNET, "Validity of Manitoba Laws After Forest: What Is to Be Done?", (1980) Man. L.J. 241.

41 Supra, note 14.

42 Le Devoir, 19 mai 1983, p. 1: "(L'entente) prévoit d'autre part un processus de recours devant la Cour du Banc de la Reine pour les violations ou les négociations des droits linguistiques des Franco-Manitobains. Le tribunal pourra demander par ordonnance aux institutions visées, ou au gouvernement, de représenter un projet de réforme administrative visant à corriger la situation. Le même tribunal pourra également approuver ce projet ou demander, toujours par le biais d'une ordonnance, qu'il soit modifié, jusqu'à ce qu'il apporte entière satisfaction".

43 D. GIBSON, "Application de la Charte", dans Beaudoin et Tarnopolsky (éd.), Charte canadienne des droits et libertés, Montréal, Wilson et Lafleur, 1982, 634 et suiv.

44 Voir supra, note 36.

45 Voici quelques exemples de délégation législative :

- En Saskatchewan, la loi (supra, note 36) précise que le conseil scolaire ne peut permettre certains enseignements en français qu'en conformité des règlements. C'est donc le gouvernement, et non le législateur, qui fixe les conditions d'accès à l'instruction en français. Ainsi, le règlement prévoit que dans une école (anglaise), un conseil scolaire peut implanter des classes où l'instruction se fait entièrement (programme de type A) ou partiellement (programme de type B, soit 50% à 80%) en français. Un conseil scolaire "peut" faire une requête d'implantation d'un programme de type A ou B dans une de ses écoles au ministre de l'Éducation. Il "doit" cependant la faire lorsqu'un groupe de parents représentant au moins 15 enfants de même niveau scolaire en font la demande ou encore si le "Board of Trustees", soit un groupe de conseillers élus parallèlement aux membres du conseil scolaire, recommande qu'un programme d'enseignement en français soit donné dans une école. Sur réception de la requête, le ministre "peut" recommander au gouvernement le programme de français demandé s'il est d'avis que ce programme peut être maintenu pendant au moins trois ans. Cf.: Sask. Reg. 116/81, 77 Sask. Gazette III, 1981, 369.
- En Alberta, la décision de fournir un enseignement en français est entièrement remise entre les mains du conseil scolaire. Le pouvoir ainsi délégué législativement est donc purement discrétionnaire (supra, note 36).
- A l'Ile-du-Prince-Édouard, la loi (supra, note 36) stipule aussi qu'un enseignement en français ne peut être accordé que selon les règlements du gouvernement. Ledit règlement distingue deux niveaux d'étude. Entre la 1^{re} et la 9^e année, on y dit qu'un conseil scolaire "doit" fournir un enseignement en français lorsque 25 élèves peuvent être regroupés dans une même classe pendant trois ans et que les parents de ces élèves en font la demande. Si le nombre d'élèves est insuffisant, un conseil scolaire doit faire les arrangements requis pour que l'étudiant intéressé soit transporté vers une autre école où se donne un enseignement en français. À partir de la 10^e année jusqu'à la fin du secondaire, le règlement ne fixe pas de norme précise. Un conseil scolaire ne doit ouvrir une classe en français dans l'une de ses écoles que s'il considère (pouvoir

discrétionnaire) qu'un nombre suffisant d'élèves de même niveau le justifie. Autrement, il faudra diriger ces élèves vers une autre école. Cf.: School Act Regulations, Reg. of P.E.I. II, 1581, art. 5.31 à 5.34.

- En Nouvelle-Écosse, la loi, comme on l'a vu, (supra, note 36) donne au gouvernement le pouvoir d'ouvrir une école française à la condition qu'il ait d'abord reçu une demande d'un conseil scolaire et une recommandation du Ministre de l'Éducation à cet effet. À noter qu'il y a ici superposition de trois pouvoirs entièrement discrétionnaires.

46 Les tribunaux exercent leur pouvoir de surveillance sur le règlement ou la décision "déraisonnables", "arbitraires" ou "abusifs". Mais comme l'expliquent PEPIN et OUELLETTE dans Principes de contentieux administratif, 2^e éd., Cowansville, éd. Blais, 1982, aux pp. 130 à 134 et 260 à 266, ces qualificatifs ne permettent pas aux juges de se prononcer sur le mérite ou sur le bien-fondé d'une décision ou d'un règlement. Ils servent uniquement à contrôler la façon dont l'Administration s'y est prise pour en arriver à l'acte posé.

47 Alberta: Proceedings Against the Crown Act, R.S.A. 1980, c. P18, art. 17 (1) et (2); Colombie-Britannique: Crown Proceedings Act, R.S.B.C. 1979, c. 86, art. 11 (2); Manitoba: Proceedings Against the Crown Act, R.S.M. 1970, c. P140, art. 17; Saskatchewan: Proceedings Against the Crown Act, R.S.S. 1978, c. P27, art. 17 (2); Nouveau-Brunswick: Proceedings Against the Crown Act, R.S.N.B. 1973, c. P18, art. 14 (2); Terre-Neuve: Proceedings Against the Crown Act, S.NFLD., 1973, c. 59, art. 17; Nouvelle-Écosse: Proceedings Against the Crown Act, R.S.N.S. 1967, c. 239, art. 15 (2); Île-du-Prince-Édouard: Crown Proceedings Act, R.S.P.E.I. 1974, c. C31, art. 15 (2); Ontario: Proceedings Against the Crown Act, R.S.O. 1980, c. 393, art. 18; Québec: Code de procédure civile, art. 94.2 et 100;

48 Les francophones de la Saskatchewan ont appris à leurs dépens la dure réalité de cette règle. Comme on le sait, (supra, notes 36 et 45), l'octroi d'un enseignement en français dans cette province relève ultimement de l'exercice, par le ministre, d'un pouvoir discrétionnaire. S'appuyant sur l'affaire Re Central Canada Potash and Minister of Mineral Resources of Saskatchewan, (1973) 32 D.L.R. (3^e) 107, confirmé en C.S.C. à (1973) 38 D.L.R. (3^e) 317, la Cour d'appel de Saskatchewan a refusé d'accorder un mandamus contre le ministre de l'Éducation parce que la loi lui accordait un pouvoir discrétionnaire, lequel

n'est pas soumis au contrôle judiciaire: Saskatchewan ex rel. Leblanc c. Board of Education, (1981) 6 S.R. 113; permission d'appel refusée par la Cour suprême: (1981) 9 S.R. 88.

49 D. GIBSON, loc. cit., note 43, 641.

50 Amax Potash c. Gouvernement de la Saskatchewan, (1977) 2 R.C.S. 576.

51 Cela n'a toutefois pas empêché la Cour d'appel du Québec d'émettre une injonction (de ne pas faire cependant) à l'encontre du gouvernement du Québec. S'exprimant pour la Cour, le juge Lajoie a en effet déclaré ce qui suit: "L'impossibilité de sanctionner par punition d'outrage au tribunal la violation que pourrait commettre le Procureur général d'une ordonnance d'injonction ne me convainc pas que l'injonction ne puisse être accordée. (...) Je crois que le Législateur, le gouvernement, se tiennent encore pour liés par la décision des tribunaux, sinon coercitivement, du moins moralement et légalement". Société Asbestos c. S.N.A., (1979) C.A. 350.

52 Dans la plupart des provinces, les conseils scolaires ont le pouvoir (discrétionnaire) de fournir un enseignement en français lorsque le nombre minimum requis par la loi ou le règlement du gouvernement n'est pas atteint. Dans d'autres provinces, aucune norme fixe n'est préalablement établie par loi ou par règlement parce qu'on a préféré laisser entière discrétion au conseil scolaire à cet égard (ex.: la Nouvelle-Ecosse, l'Alberta et l'Ile-du-Prince-Edouard pour certains niveaux d'étude). Supra, notes 36 et 45.

53 Même si un règlement oblige clairement ("the Board SHALL request...") le conseil scolaire à demander au ministre de l'Education l'implantation d'un programme en français lorsqu'un certain nombre de parents en fait la demande, le conseil scolaire de la ville de Vonda a carrément refusé d'appliquer le règlement pour des motifs d'opportunité. Il aura fallu que ces parents s'adressent à la Cour du Banc de la Reine pour forcer ledit conseil, par bref de mandamus, à se conformer à ses devoirs légaux. Ce que la Cour lui a effectivement ordonné dans Saskatchewan ex rel. White c. Prince Albert Roman Catholic Separate School District No. 6, (1981) 6 S.R. 109 (Q.B.). Comme

on le sait, les francophones n'ont pu cependant venir à bout de la résistance du ministre parce que son pouvoir discrétionnaire de recommander ou non un programme d'enseignement en français fut jugé à l'abri du contrôle judiciaire (supra, note 48).

Par ailleurs, la lenteur "suspecte" dont a fait preuve le gouvernement du Manitoba pour respecter la décision de la Cour Suprême dans l'affaire Forest (supra, note 14) en matière de bilinguisme dans la législation et les tribunaux de cette province, a constitué en réalité, jusqu'à l'accord récent entre les Franco-Manitobains et leur gouvernement (supra, p. 16), une résistance ouverte aux tribunaux et à la Constitution. Voir à ce sujet: J.E. MAGNET, loc. cit., note 40.

Quant à l'Ontario, l'ancienne affaire du règlement XVII (cf. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa c. Mackell, (1917) A.C. 62) comme la récente Bataille de Penetang démontrent plus qu'il n'est nécessaire que le manque de volonté politique des autorités de cette province de respecter les droits linguistiques de la minorité francophone dans le secteur de l'éducation n'est pas chose du passé

53a Bien que l'art. 24 (1) a été invoqué et appliqué surtout en matière de garanties juridiques (art. 7 à 14 de la Charte), on voit que les tribunaux se sentent les coudées franches plus qu'aurapavant en matière de réparation et de sanctions dans les affaires suivantes: The Queen c. Peters, (1982) 1 C.R.R. 180 (C.P. Sask.); Quebec Association of Protestant School Boards, supra, note 12; The Queen c. Blackstock, (1982) 29 C.R. (3d) 249 (C.P. Sask.); Balderstone c. The Queen, (1983) 1 W.W.R. 72 (B.R. Man.); Trudeau c. Melançon, (1982) 1 C.C.C. (3d) 343 (C.S. Qué.); The Queen c. Therens, (1982) 70 C.C.C. (2d) 468 (C.P. Sask.). Mais voir: R. c. Vermette, (1982) 30 C.R. (3d) 129 (C.S. Qué.).

54 C'est le cas notamment de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Alberta, de l'Ile-du-Prince-Edouard et de Terre-Neuve. Supra, notes 36 et 45.

55 Re Chemicals, (1943) R.C.S. 1. Voir aussi, PEPIN et OUELLETTE, op. cit., note 46, 84.

56 Infra, notes 58 et 61.

57 (1954) 347 U.S. 483 (Brown I) et (1955) 349 U.S. 294 (Brown II). Dans cette affaire, la Cour suprême a d'abord déclaré inconstitutionnelles, parce que contraires au 14^e Amendement sur l'égalité, les lois imposant la ségrégation raciale dans les écoles. Devant les difficultés pratiques que posait la mise en oeuvre de la "déségrégation" partout aux Etats-Unis, la Cour a demandé aux parties de soumettre de nouveaux arguments. C'est ce qui lui permit de donner des directives aux tribunaux inférieurs dans Brown II, puisque la Cour suprême a alors décrété qu'il revenait aux tribunaux locaux de première instance de se charger de cette responsabilité (infra, note 60).

58 "Over the 16 years since Brown II, many difficulties were encountered in implementation of the Basic constitutional requirement that the State not discriminate between public school children on the basis of their race. Nothing in our national experience prior to 1955 prepared anyone for dealing with changes and adjustments of the magnitude and complexity encountered since then. Deliberate resistance of some of the Court's mandates has impeded the goodfaith efforts of others to bring school systems into compliance. The detail and nature of these dilatory tactics have been noted frequently by this Court and other courts": Swann c. Charlotte-Mecklenburg Board of Education, (1971) 402 U.S. 13. Voir aussi, comment, "Community Resistance to School Desegregation", (1976) 44 U.Ch. L. Rev. 111.

59 Voir note précédente.

60 "School authorities have the primary responsibility for elucidating, assessing, and solving these problems; courts will have to consider whether the action of school authorities constitutes good faith implementation of the governing constitutional principles". Brown II, supra, note 57, 299.

61 Swann, supra, note 58, 13. La citation est tirée de l'affaire Green c. County School Board of New Kent County, (1968) 391 U.S. 439 où il était également question de "déségrégation".

62 (1976) 406 F. Supp. 318 (Ala. Dt. Ct.).

63 Wyatt c. Stickney, (1972) 344 F. Supp. 373 (Ala. Dt. Ct.)

64 Baker c. Carr, (1962) 369 U.S. 186.

65 Reynolds c. Sims, (1964) 377 U.S. 533 (application du principe pour les deux Chambres dans chaque Etat); Wesberry c. Sanders, (1964) 376 U.S. 1 (application du principe pour ce qui est de la chambre des représentants au Congrès).

66 A. COX, The Role of the Supreme Court in American Government, New York, O.U.P., 1976, 86-87.

67 Supra, pp. 10 et 11.

68 O.M. FISS, The Civil Rights Injunction, Bloomington & London, Ind. Univ. Press, 1978, 89-90.

SYNTHESE DES TRAVAUX

par Gérald A. Beaudoin, président du panel, professeur à
la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Synthèse des travaux

Le démographe Paillé a lui-même résumé sa communication et
en a faite une synthèse à laquelle je n'ai rien à ajouter ou à
retrancher, si je veux être fidèle à ce qu'il a dit:

Ce sommaire se lit comme suit:

"L'article 23 de la Charte canadienne élargit au
Québec la clientèle des classes anglaises. Une
simulation rétrospective permet de mesurer l'im-
pact démographique de l'article 23, en comparaison
avec les effets de la loi 101. Si la Charte des

droits et libertés était entrée en vigueur en août 1977 à la place de la loi 101, l'article 23-- à l'exception de son paragraphe (1)a -- aurait permis, en septembre 1982, à près de 5 000 écoliers de s'inscrire à l'école anglaise plutôt qu'à l'école française. De plus, étant donné les modalités transitoires de la loi 101, il faut ajouter 16 000 écoliers qui, bien qu'ils étudiaient en anglais en 1982-1983, auraient obtenu de toute façon ce privilège en vertu de la Charte canadienne. Le total de 21 000 écoliers donne une image de l'impact à long terme de la Charte canadienne. La simulation montre également un impact régional très différent: à long terme, la région de Montréal absorberait près de 60%, tandis que l'Outaouais, malgré la faible importance relative de sa population, devrait en assumer près de 30%, ce qui équivaut dans cette région à plus de 85% d'une situation de libre choix."

M. Lebel commence par affirmer que depuis 1945 en matière linguistique on favorise l'assimilation selon la thèse dominante. Voilà ce qui se passe dans le monde. Il souligne que dans les Etats, on ne met pas sur le même pied droits fondamentaux et droits linguistiques. M. Lebel favorise nettement une nette séparation entre ces deux catégories de droits. A son avis, le Juge chef Deschênes dans l'affaire de la Charte de la langue française entendue en août 1982 considère les droits linguistiques comme étant des droits individuels. M. Lebel opine qu'il s'agit davantage de droits collectifs que de droits individuels. Notre Constitution en mentionne un autre exemple à l'article 93 qui consacre les droits confessionnels. M. Lebel s'interroge sur l'opportunité d'inscrire dans une Charte les droits linguistiques.

Remarquons ici que la Constitution canadienne est sui gene-
ris en matière de droits linguistiques. La Constitution les
protège au niveau fédéral dans une certaine mesure, à l'article
133, et au niveau provincial au Québec et au Manitoba par les
articles 133 et 23; mais ici c'est l'asymétrie qui est la règle.
Au niveau de la Charte (qui fait aussi partie de la Constitution)
dans l'ordre fédéral est consacrée l'égalité des langues de
même qu'au Nouveau-Brunswick; c'est l'asymétrie encore au niveau
provincial qui domine; par contre dans le domaine de la langue
d'enseignement c'est la symétrie dans les provinces sur le plan
normatif;

M. Daniel Proulx s'interroge: la Charte peut-elle remplir
ses promesses? Comment peut-on garantir un droit social, devant
un tribunal? La Cour peut-elle forcer le législateur à bâtir
une école? Les Cours fixeront-elles le nombre d'étudiants requis
pour obtenir un enseignement dans la langue de la minorité? Peut-
on mettre en oeuvre le droit à l'éducation dans la langue de
minorité officielle?

Ces interrogations suscitent un débat passionné, au cours
duquel les panelistes et les participants s'interrogent sur le
conservatisme de nos Cours par comparaison avec la Cour américaine
de l'époque Warren qui rendit en 1954 le célèbre arrêt Brown
v. Board of Education sur l'égalité des Noirs dans les écoles,
sur l'intégration, sur le busing et autres questions connexes.

Quel sera le commun dénominateur? Sera-ce le critère québécois? Sera-ce un test moins exigeant, moins généreux? L'avenir seul le dira!

La discussion porte également sur le caractère raisonnable des restrictions aux libertés qu'une loi peut apporter dans une société libre et démocratique, aux termes de l'article 1 de la Charte. L'aspect social, l'aspect moral, l'aspect philosophique de ces restrictions viennent s'ajouter au problème juridique de base.

Il reviendra à la Cour suprême de révéler le vrai visage de la Charte canadienne des droits et libertés, dans chacun de ses secteurs, dont les droits linguistiques, et, de concrétiser la portée du critère du caractère raisonnable à l'article 1.

6- Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483.

DEUXIÈME PARTIE:

**D'autres aspects de la Charte canadienne
des droits et libertés**

INTRODUCTION

La deuxième partie du colloque a été présidée par madame Francine Fournier, présidente de la Commission des droits de la personne. Au cours de cette deuxième séance, trois textes distincts ont été présentés par les professeurs Pierre Mackay, Pierre Patenaude et René Laperrière.

- 1 - L'évolution de la souveraineté du Parlement du Canada dans le cadre de la loi constitutionnelle de 1982: vers une souveraineté multiparlementaire.
- 2 - L'objection éthique et la Charte canadienne des droits et libertés.
- 3 - Les libertés syndicales et les chartes des droits.

I - L'évolution de la souveraineté du Parlement du Canada dans
le cadre de la loi constitutionnelle de 1982: vers une
souveraineté multiparlementaire:

Pierre Mackay, professeur au département des sciences
juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

L'EVOLUTION DE LA SOUVERAINETE DU PARLEMENT AU CANADA DANS LE CADRE DE LA
LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982: VERS UNE SOUVERAINETE MULTIPARLEMENTAIRE.

par Pierre Mackay

Professeur, Département des sciences juridiques

Si j'ai choisi de parler de la souveraineté du Parlement, ou mieux comme nous le verrons plus loin, de la souveraineté multi-parlementaire, dans le cadre d'un colloque portant sur la Charte canadienne des droits et libertés (CCDL) en regard des droits collectifs et sociaux, c'est qu'il me semble que cette notion est fondamentale dans notre droit public. En effet, elle définit le cadre juridique des rapports politiques, donc par essence collectifs, dans notre société.

Mon propos débordera nécessairement la seule analyse de la CCDL car j'aurai à traiter des autres parties de la loi constitutionnelle de 1982, particulièrement de la partie V qui concerne la procédure d'amendement constitutionnelle et de l'article 52 sur la primauté ou la suprématie de la loi constitutionnelle sur toute autre règle de droit avec elle incompatible.

- Je proposerai d'abord une brève analyse historique de la notion de souveraineté du Parlement.
- Je regarderai ensuite l'état de la théorie juridique classique sur la notion de souveraineté du Parlement.
- Je proposerai des éléments d'une théorie critique de la souveraineté.
- J'analyserai ensuite la CCDL en regard des éléments dégagés par ce cadre théorique.
- Je conclurai que la CCDL n'a pas modifié le champ du pouvoir souverain au Canada, mais que la loi constitutionnelle de 1982 n'a fait que modifier les rapports entre les détenteurs de la souveraineté.

Je n'apprendrai rien à personne en rappelant que le concept de souveraineté du Parlement n'existe "à l'état pur" que pour le Parlement de Grande Bretagne et que tous les autres parlements "dérivés" de la forme anglaise ont juridiquement perdus quelques uns des attributs absolus de cette souveraineté. Il

ne sera pas inutile cependant de rappeler les grands contours de ce principe. Nous le ferons d'abord d'un point de vue historique puis nous regarderons le concept de la souveraineté du Parlement au plan de la théorie du droit.

AU PLAN HISTORIQUE

La naissance de la théorie de la souveraineté du Parlement est écrite dans l'histoire anglaise et dans la prise du pouvoir par la bourgeoisie dans le Parlement qui a graduellement arraché toute souveraineté au roi.

Au 17^e siècle il était encore possible de penser que les tribunaux royaux puissent contrôler les "excès" du Parlement. C'est le fondement du fameux dictum de Lord COKE, dans l'affaire du Dr. Bonham, qui avait énoncé que "quand une loi du Parlement est contre le bien commun et la raison, ou répugnante, ou impossible à appliquer, le common law l'emportera et la fera déclarer nulle".

Ce dictum n'a, bien sûr, plus cours en particulier depuis la consécration définitive du principe dans le Bill of Rights de 1689.

Mais l'exercice proprement dit de la fonction législative par le Parlement a pris un temps considérable à se développer du moins dans les formes qu'on lui connaît aujourd'hui.

En fait, il était impensable au 18^e et 19^e siècles que le Parlement intervienne massivement dans l'évolution harmonieuse de ce "chef-d'oeuvre de la pensée juridique britannique" qu'était le common law. Jusqu'au 19^e siècle cette perception des choses n'était pas sans fondement car les interventions parlementaires dans le common law s'étaient faites à la pièce. On pense à la loi sur l'Habeas Corpus de 1679 et au Statute of Frauds de 1677, mais on peut compter sur les doigts de la main les interventions statutaires contraires aux principes de base du common law.

La théorie constitutionnelle reconnaissait la suprématie de la loi parlementaire sur le common law. Selon des historiens du droit comme Stevens et même Dicey, c'est finalement l'alliance des avocats et du Parlement dans le cours du 17^e siècle qui a établi la souveraineté du Parlement. Cette alliance a miné par le fait même leur propre perception professionnelle des relations entre le "judge-made-law" et la législation pour imposer graduellement dans les esprits et les moeurs juridiques la suprématie de la seconde sur la première.

En droit canadien, on sait que le principe de la souveraineté du Parlement a été reçu dans notre droit par le préambule du BNAA de 1867 qui déclare que les provinces ont exprimé le désir de se fédérer et d'être régies "par une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni." Les limites au principe de la souveraineté du Parlement au Canada sont bien connues. Elles découlent essentiellement du fédéralisme qui partage le champ de compétences législatives entre deux ordres de gouvernement et de ses corollaires sur l'interdiction de délégation interparlementaire et sur le contrôle judiciaire qui peut trancher les litiges de partage.

Cependant les tribunaux ont affirmé et réaffirmé qu'à l'intérieur de leur sphère de compétence respective chaque ordre du gouvernement jouissait du même degré de souveraineté que le Parlement britannique lui-même et que les cours ne pouvaient intervenir pour contrôler le contenu ou l'opportunité d'une loi. Ainsi toutes les lois, quelles qu'elles soient, adoptées par les législatures canadiennes doivent se retrouver dans un article de la Constitution, laquelle recouvre toute la souveraineté de l'Etat.

La question de la souveraineté du Parlement au Canada ne pose donc pas de question de principe différente de celle qui se pose en grande Bretagne. Elle pose cependant des questions procédurales plus complexes.

C'est ce qui nous amène maintenant à regarder la notion de souveraineté du Parlement, d'un point de vue de théoricien du droit.

AU PLAN DE LA THEORIE DU DROIT

Au plan de la logique formelle la notion de la souveraineté est en droit une sorte de principe premier, grâce auquel tous les conflits "secondaires" seront résolus.

C'est l'adage "la loi est dure mais c'est la loi" élevé au niveau de règle constitutionnelle.

Le principe de la souveraineté du Parlement est l'argument d'autorité ultime par lequel tout conflit, toute querelle peut être résolu.

En droit anglais l'absolutisme de ce principe a encore été réaffirmé à l'occasion de la contestation de la validité du Canada Bill (1982) par des groupes amérindiens devant les tribunaux anglais.

Dans l'affaire Manuel c. A.G. ⁽¹⁾, le juge Megarry du High Court of Justice déclarait

"Once an instrument is recognized as being an Act of Parliament, no English court can refuse to obey it or question its validity... The decision would have been the same if an Act of Parliament purported to apply in a foreign state which has never been British... no doubt the Act would normally be ignored by the foreign state and would not be enforced by it, but that would not invalidate the Act in this country".

(1) MANUEL c. A.G.

Concerning the validity of the Canada Act 1982 and its schedule the Constitution Act 1982.

High Court of Justice, Chancery division, May 7th 1982 (Canadian Rights reporter).

La conception traditionnelle de la souveraineté du Parlement qui a prévalu jusque dans les années '30 voulait que le Parlement soit un organe souverain qui pouvait voter, amender ou abroger toute loi, par une simple majorité des voix dans les 2 chambres, y compris les principes fondamentaux de droit constitutionnel.

Mais cette conception est à la fois trop générale et trop simple pour rendre compte aujourd'hui de la complexité de l'activité législative.

On peut parler de quelques contributions originales qui ont permis de raffiner cette théorie. Heuston dans ses Essays on Constitutional Law résume ainsi l'état actuel de la doctrine de la souveraineté du Parlement.

1. La souveraineté est un concept juridique: les règles qui identifient le souverain (le Parlement ou un autre) et qui définissent sa composition et ses fonctions ont logiquement priorité sur le souverain lui-même.

Ces règles sont en quelque sorte l'acte d'état civil du souverain, sans lequel celui-ci n'a pas d'existence et ne peut pas s'exprimer de manière compréhensible.

2. Dans les règles juridiques relatives à la souveraineté il faut distinguer

- a) d'une part les règles qui régissent la composition de l'assemblée souveraine ainsi que la procédure qui doit être suivie pour que l'assemblée souveraine exprime valablement son autorité
- b) et d'autre part l'étendue ou le domaine des pouvoirs à l'intérieur desquels l'assemblée exerce sa souveraineté.

3. Dans un tel contexte les tribunaux ont juridiction pour contrôler
 - a) la régularité de composition et de procédure de l'assemblée
 - b) pour contrôler que les pouvoirs exercés se situent bel et bien à l'intérieur du domaine de juridiction de l'assemblée. Mais les tribunaux n'ont pas juridiction pour contrôler l'opportunité d'une mesure prise à l'intérieur du domaine de souveraineté de l'assemblée.
4. Dans le cas du Parlement anglais ou d'un souverain unitaire, les tribunaux n'ont pas juridiction pour contrôler le domaine sur lequel le souverain exerce sa juridiction.
5. Les procédures de contrôle sur la régularité procédurale et de composition pourraient être exercées avant ou après le fait.

En résumé, il faut donc distinguer en matière de souveraineté trois niveaux de règles:

Celles qui ont trait à l'expression formelle de la volonté souveraine, c'est-à-dire les règles de composition et de procédure.

Celles qui ont trait au domaine des pouvoirs qui sont de la juridiction de l'assemblée souveraine.

Celles qui ont trait à l'exercice de la souveraineté à l'intérieur du domaine des pouvoirs.

Voilà brièvement exposés les éléments de la théorie positiviste actuelle concernant la souveraineté du Parlement.

Avant de passer à l'étude de cette théorie dans la loi constitutionnelle de 1982, nous voudrions énoncer les éléments d'une autre théorie, critique celle-ci, sur le concept de souveraineté du Parlement.

On peut considérer que le principe juridique de la souveraineté du Parlement est au niveau superstructurelle l'expression formelle la plus achevée des rapports de pouvoir dans une société politique de type britannique. Ces rapports de pouvoir s'expriment de deux façons: d'une part et principalement par des rapports de domination généraux à l'intérieur de la société et d'autre part par des rapports d'alliances et des conflits au sein des classes dominantes.

Dans une théorie matérialiste, tout système de droit, qui est essentiellement un système normatif, comporte un tel principe autoritaire de résolution des conflits. L'essence de la souveraineté est le pouvoir d'agir selon son gré, selon sa volonté propre, sans qu'aucune autre autorité, aucun autre pouvoir puisse "légalement" renverser la décision prise par l'autorité souveraine.

La notion de souveraineté est porteuse de discrétion et d'arbitraire. Elle est aussi, paradoxalement porteuse de légitimité du pouvoir. C'est le fondement idéologique du recours exclusif à la violence légitime qui définit le pouvoir politique.

La formalisation spécifique du principe de la souveraineté d'une époque donnée peut donc nous servir à comprendre les rapports de pouvoirs sous-jacents à l'intérieur de la classe dominante qui ont donné lieu à son expression formelle.

Il serait ainsi possible, en se fondant sur des critères bien différents de ceux énoncés par Heuston, de distinguer au moins deux réalités bien distinctes à l'intérieur du principe de la souveraineté du Parlement.

D'abord: Les éléments du principe qui

- a) ont trait principalement aux rapports généraux de domination, c'est-à-dire ce qui peut être fait légalement par ceux qui détiennent le pouvoir. C'est ce que nous appellerons les rapports verticaux de pouvoir.

Ensuite b) Les éléments du principe qui ont trait principalement aux rapports d'alliances et de conflits au sein des classes dominantes. A l'intérieur de ces éléments on pourrait également distinguer deux séries de fonctions:

- i) les fonctions qui définissent comment doivent agir ceux qui ont le pouvoir;
- ii) les fonctions qui partagent l'exercice du pouvoir entre les diverses fractions de la classe dominante.

C'est ce que nous appellerons les rapports horizontaux de pouvoir.

On aura tout de suite vu le parallèle entre ces éléments décomposé d'une théorie critique de la souveraineté du Parlement et les implications formelles de la théorie positiviste telle que décrite par Heuston.

	Selon Heuston	Théorie matérialiste
Au niveau "HORIZONTAL" (procédure)	Les règles qui ont trait à l'expression formelle de la volonté souveraine, i.e. les règles de composition et de procédure	Les éléments du principe qui ont trait aux rapports d'alliances et de conflits au sein des classes dominantes a) les fonctions qui définissent comment doivent agir ceux qui ont le pouvoir de le faire
(partage)	Les règles qui ont trait à l'exercice de la souveraineté à l'intérieur du domaine des pouvoirs	b) les fonctions qui répartissent et aménagent l'exercice du pouvoir entre les fractions de la classe dominante

Au niveau "VERTICAL" (le champ)	Les règles qui ont trait au domaine des pouvoirs qui sont de la juridiction du souverain.	Les éléments du principe qui ont trait aux rapports généraux de domination, c'est-à-dire ce qui peut être fait (légalement) par ceux qui détiennent le pou- voir.
---------------------------------------	--	---

Le concept de souveraineté du Parlement recouvre donc bien deux réalités distinctes, celle de l'organisation des rapports au sein des classes dominantes et celle de l'organisation des rapports entre les classes dominantes et les classes dominées dans la société.

Ce qui prime dans une expression théorique positiviste c'est, bien sûr, le rapport horizontal à l'intérieur de la classe dominante, et pour Heuston c'est la seule parcelle de la souveraineté qui puisse faire l'objet d'un contrôle par les tribunaux.

Bien que dans une théorie matérialiste cet élément ait son importance, ce qui prime avant tout c'est le rapport vertical de domination organisé essentiellement en fonction des rapports marchands et de propriété.

Ce qui converge dans les deux analyses, c'est que tout ce qui touche au domaine et à l'entendue de la souveraineté, c'est-à-dire au rapport vertical, - ne connaît aucune limite juridique - est entier et absolu, et ne peut pas faire l'objet d'une sanction par les tribunaux.

"Once an instrument is recognized as being an Act of Parliament no English court can refuse to obey it or question its validity". (1)

Les tribunaux et les appareils répressifs de l'Etat ne s'immiscent pas dans l'expression de la souveraineté des classes et couches dominantes car elles en sont partie intégrante.

Nous posons donc ici comme hypothèse d'analyse de la CCDL que le domaine

(1) MANUEL c. A.G., supra

de la souveraineté de Parlement n'a aucunement été affecté et que le champ d'exercice vertical du pouvoir politique - c'est-à-dire les rapports de domination et d'oppression. Ces pouvoirs demeurent entiers.

Subsidiairement ce sont seuls les rapports horizontaux, c'est-à-dire au niveau formel les seules règles qui définissent la manière dont le pouvoir peut être exercé qui ont été modifiées.

En d'autre termes nous posons l'hypothèse que la CCDL et la Loi constitutionnelle de 1982 est l'expression formelle de nouveaux rapports d'alliances et de conflits au sein des classes dominantes et non l'expression de nouveaux rapports sociaux fondamentaux. C'est ce qui explique l'absence de reconnaissance des droits collectifs et sociaux dans la CCDL.

L'ANALYSE DE LA CCDL

1. La CCDL modifie-t-elle les rapports verticaux de pouvoir au Canada?

En d'autres termes la CCDL impose-t-elle des limites substantives nouvelles au champ de souveraineté des législatures canadiennes?

On pourrait également poser la question de la manière suivante:
Y a-t-il des actes ou des gestes que l'une ou l'autre des législatures canadiennes ou une alliance des législatures canadiennes ne pourrait pas poser légalement en vertu de la CCDL.

Dans un premier temps, il faut rapidement exclure toutes les législations contraires aux articles 2 (les libertés fondamentales) et aux articles 15 (les garanties juridiques) puisqu'en vertu de l'article 33 il est possible, par une simple exigence procédurale, de passer outre à ces limites.

Nous avons déjà vu comment il fallait distinguer les exigences procédurale

dans l'expression formelle de la volonté souveraine des exigences relatives au champ de la souveraineté proprement dit.

Des événements récents comme la loi 111 et de son article 28 nous montrent bien que dans le cas où les exigences procédurales pour déroger à la CCDL ont un statut constitutionnel, il est très important de les respecter si l'on entend légalement passer outre à ces garanties, mais l'existence de l'article 33 est, quant à moi, une démonstration suffisante que le champ de compétence des législatures souveraines n'a pas été affecté par les articles 2 et 7 à 15.

Les articles 3 à 6 concernant très précisément les règles qui ont trait à l'expression formelle de la volonté souveraine, i.e. les règles de composition et de procédure des assemblées, elles n'affectent en rien le champ ou le domaine de compétence des assemblées.

Il en va de même quant à nous des articles 16 à 22 qui définissent la langue des débats, des procédures et des tribunaux et n'affectent pas le contenu substantif des législations qui peuvent être par ailleurs légalement adoptées.

Les articles 25 à 32 sont des articles d'interprétation qui visent à assister les tribunaux en créant certaines présomptions, mais ne créent pas de limites substantielles sur le domaine de la souveraineté. Même l'article 28 dont la formulation semble le placer au dessus de tous les autres, y compris de l'article 1, ne fait qu'affirmer l'égalité des sexes pour les droits garantis dans la charte. Cependant par l'opération de l'article 33, les droits garantis aux articles 2 et 7 à 15 peuvent être suspendus et en conséquence logique, je crois que cela pourrait avoir pour effet de permettre aux législatures d'adopter des lois qui ne garantissent pas l'égalité si les présomption de l'article 33 sont respectées.

L'article 24 concerne les recours, et non le champ de compétence des assemblées.

Il ne reste donc que les problèmes des articles 23, 6 et 1 à considérer.

(1) Loi assurant la reprise des services dans les collèges et écoles du secteur public (sanctionnée le 17 février 1983).
Art. 28 al. 2 "(La présente loi) a effet indépendamment des articles 2 et des articles 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982".

Les articles 23 et 6 concernant certains droits des citoyens de circuler et de s'établir (art. 6) et de choisir dans certaines circonstances la langue d'instruction. Ce sont les seuls droits substantifs qui ne sont pas sujets à des dérogations potentielles en vertu de l'Article 33.

Il est très important de noter ici deux choses. D'abord ces deux droits reconnus aux citoyens le sont de manière purement individuelle et nullement collective. Ensuite ces reconnaissances de droit qui affectent le champ de compétence des ordres de législature se situent au coeur même des conflits politiques les plus chauds entre les bourgeoisies canadiennes et québécoises. L'article 23 est une réponse claire au chapitre 8 de la loi 101 dont une des principales critiques a été qu'elle ne permettait pas aux cadres anglophones des entreprises québécoises ou aux spécialistes anglophones extérieurs de pouvoir venir résider au Québec et de faire élever leurs enfants dans leur langue.

Quant à l'article 6, il répond très clairement à des impératifs de maintenir un marché commun canadien de la force de travail.

Il reste maintenant le problème ou la question de l'article 1 qui en apparence interdit de restreindre les droits et libertés énoncés par la charte, autrement que par "une règle de droit qui soit raisonnable et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique." Mais cette clause a pour effet d'autoriser par le fait même des restrictions aux droits et libertés énoncés en raison de critères très larges. Le professeur Morel dans son excellent article dans une livraison spéciale de la Revue du Barreau canadien ⁽¹⁾ démontre que le critère de la raisonnable, qui est un critère consacré en droit public, laisse au pouvoir législatif une autonomie considérable, d'autant que l'article 1 ne permet aucun contrôle sur la finalité de la législation restrictive. Le professeur Morel conclut ainsi son article:

"en optant pour une clause limitative d'application générale, les auteurs de la Charte canadienne ont donc non seulement affaibli les droits et libertés qu'elle garantit, mais ils n'ont pu empêcher d'anéantir le contrôle judiciaire sur les

(1) MOREL, André, La clause limitative de l'article 1 de la CCDL: une assurance contre le gouvernement des juges, (1983) 1 R. du B. Can. p. 51.

mesures restrictives qui les affectent". (p.100)

Joint à l'article 33 qui ne pose aucune condition, si ce n'est de forme et de procédure, pour restreindre les droits et libertés, on peut donc conclure que la CCOL n'a qu'à peine effleuré le champ d'exercice de la souveraineté législative au Canada.

Reste maintenant à parler des modifications que la loi constitutionnelle a pu apporter aux rapports horizontaux de pouvoir, c'est-à-dire dans un premier temps aux conditions procédurales d'exercice de la souveraineté et dans un deuxième temps au partage des compétences législatives entre les ordres de gouvernement.

2. La loi constitutionnelle de 1982 modifie-t-elle les rapports "horizontaux" de pouvoirs au Canada?

Parlons d'abord du partage des compétences au sens classique du terme. Les articles 6 et 23 dont nous avons précédemment parlé, limitent les compétences provinciales déjà reconnues.

La loi constitutionnelle partie VI vient confirmer et consolider la position des provinces en matière de ressources naturelles non renouvelables, de ressources forestières et d'énergie électrique.

Malgré toute l'importance économique que l'on peut attacher à ces dispositions, elles ne viennent modifier substantiellement ni l'équilibre du pouvoir, ni encore l'économie générale de la répartition des pouvoirs législatif au Canada. On peut dire que dans le processus de négociation constitutionnelle le fédéral a pu échanger une reconnaissance d'un pouvoir sur une matière économique portante (les richesses naturelles), une fois qu'il a été assuré d'accords signés la fixation du prix de pétrole. N'oublions pas non plus que le pouvoir déclaratoire et le pouvoir général de dépenser et de taxer du fédéral continuent de s'appliquer ces domaines comme dans tous les autres

C'est donc en définitive essentiellement dans le réaménagement des règles qui

ont trait à l'expression formelle de la volonté souveraine que la loi constitutionnelle de 1982 a apporté des modifications substantielles.

Soulignons que d'abord et avant tout la réforme constitutionnelle de 1982 a soustrait définitivement tout le processus de modification et d'amendement constitutionnel du pouvoir - même formel - au Parlement britannique pour le confier à une instance purement "canadienne", c'est le fameux "rapatriement".

L'article 52 de la nouvelle constitution déclare que dorénavant la Constitution est la loi suprême du Canada et qu'elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute règle de droit.

En apparence cela porte un dur coup à la souveraineté des législatures, puisqu'il existe désormais une règle de droit qui peut primer sur leur volonté souveraine. Mais si nous poussons l'analyse un cran plus loin nous pouvons nous demander sur qui repose désormais le pouvoir de modifier l'article 52. Le peuple aurait-il acquis quelque part dans le processus un nouveau pouvoir, aurait-on reconnu sa souveraineté? Certainement pas!

L'article 52 comme tous les autres articles de la loi constitutionnelle peut désormais être amendé, abrogé, modifié au Canada par une constituante complexe, innommée, investie du pouvoir souverain de modifier la constitution, y compris celui de modifier la clause de suprématie de la Constitution. Cette constituante est définie aux articles 38 à 48 de la loi de 1982. Ce qui est frappant cependant c'est que toutes les procédures, qu'elles requièrent l'unanimité, des majorités complexes ou des majorités particulières, sont toutes entièrement et uniquement de la juridiction des assemblées parlementaires au Canada.

Loin d'opérer un quelconque transfert de souveraineté vers un nouveau forum, la "nouvelle" constitution a plutôt consacré l'exclusivité de l'initiative et de la souveraineté parlementaire au Canada, bien qu'il sera, à l'avenir, plus approprié de parler de souveraineté multi-parlementaire au Canada plutôt que de souveraineté des législatures ou du Parlement.

Mais dans la "nouvelle" constitution canadienne les citoyen-nes devront encore et toujours passer par l'intermédiaire de la démocratie parlementaire pour obtenir des changements constitutionnels. Cela me semble être la meilleure garantie qu'aucun changement du champ ou du domaine de la souveraineté ne pourra s'opérer en faveur du peuple mais que seuls des changements à l'intérieur des conditions "horizontales" de l'exercice de la souveraineté sont susceptibles de se produire. Car quelles que soient les querelles et les conflits qui opposent et divisent les fractions des classes dominantes, leur position de domination les unit contre ceux qu'ils dominent.

CONCLUSION : HYPOTHESES D'EXPLICATIONS

Il serait intéressant de formuler des hypothèses pour expliquer ce passage d'une définition relativement simple de la souveraineté du Parlement à une définition assez complexe qui vient distinguer à l'intérieur du champ de souveraineté des "zones" ou des niveaux différents.

A une époque où l'assemblée parlementaire était maîtresse incontestée et unique de toutes les dispositions à caractère législatif, on conçoit bien qu'il n'existait pas ou peu d'hiatus à l'intérieur de l'appareil de l'Etat entre la volonté politique dominante telle qu'exprimée par le Parlement d'une part et les politiques exécutives de mise en oeuvre de ces lois.

De nombreux auteurs ont longuement décrit et insisté sur les modifications de cette situation, nous n'y reviendrons donc que succinctement pour dire que la croissance phénoménale de l'activité normative au sein de l'Etat a eu pour effet net de rendre impossible le contrôle par l'assemblée parlementaire du contenu de toutes les normes édictées. ⁽¹⁾

Les assemblées parlementaires ont toutes délégué des portions de plus en plus grande de leur pouvoirs législatifs à des organismes administratifs se ce n'est très largement au gouvernement lui-même.

Si l'on ajoute à ce phénomène les règles politiques - à valeur de convention constitutionnelle - selon lesquels les députés ministériels votent comme le gouvernement sur toute question de confiance (la discipline de Parti) et selon lesquels seul le parti majoritaire peut introduire un Bill de finance, on a atteint un point de contrôle tel de l'exécutif sur le législatif qu'il ne serait, dans les faits, plus juste de

(1) Il suffit de songer comme exemple "grossier" de cette affirmation à l'adoption en une nuit et en trois lectures de 80,000 pages de décrets qui accompagnaient la loi 105, pour se rendre compte qu'il est physiquement impossible aux parlementaires de savoir sur quoi ils votaient réellement. On peut ajouter comme exemple le peu de contrôle sinon l'absence de contrôle des assemblées parlementaires sur le contenu des activités législatives déléguées par l'Etat.

parler de souveraineté du Parlement.

Cela s'applique particulièrement à l'exercice effectif de la souveraineté à l'intérieur du domaine d'une assemblée parlementaire.

A titre d'exemple de cette affirmation, on peut citer l'Art 59 de la loi constitutionnelle de 1982 qui met la volonté de l'exécutif sur le même pied que la volonté de l'assemblée législative - et ce qui est une chose étonnante dans un texte constitutionnel. Est-ce là une simple anomalie ou une reconnaissance juridique? (1)

Une théorie positiviste classique si perfectionnée soit-elle ne permet pas d'expliquer ce déplacement de l'exercice de la souveraineté au sein de l'Etat, en même temps que le maintien entier du champ du pouvoir souverain. Tout au plus permet-elle de décrire ce phénomène et encore essentiellement dans ses manifestations idéologiques.

(1) L'art. 59 prescrit un mode particulier pour l'entrée en vigueur de l'alinéa 23 (1)a concernant la langue d'instruction.

Cet article prescrit que l'al. 231 (a) entrera en vigueur pour le Québec par proclamation royale ou du gouverneur général mais que cette proclamation ne pourra être faite qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du Gouvernement du Québec.

Le fait que le gouvernement puisse agir en lieu et place de l'assemblée législative constitue une reconnaissance "de jure" de la souveraineté de celui-ci en dehors de l'assemblée sur une matière constitutionnelle importante.

Cela pourrait avoir pour effet, dans le cas d'une assemblée composée par un gouvernement minoritaire, que le gouvernement pourrait agir malgré, ou sans demander, l'avis de l'assemblée.

Nous soumettons qu'il faut élaborer une théorie historique et matérialiste du droit pour rendre compte et expliquer ce qui est à la fois un mouvement apparent de forte envergure - l'introduction d'une CCDL par exemple-et l'immobilisme structurel d'autre part au niveau des rapports sociaux qui sont censés être régis par ces changements constitutionnels.

Les changements constitutionnels de 1982 font suite à un long processus de modifications politiques au Canada qui vont dans le sens d'une double centralisation des pouvoirs, d'une part vers le fédéral, d'autre part vers l'exécutif.

Ces changements reflètent des mutations profondes au sein de l'establishment économique canadien qui a senti le pouvoir politique lui glisser des doigts durant les années 50 et 60 au profit d'un appareil d'Etat (fédéral et provincial) devenant de plus en plus puissant.

Si la nouvelle constitution reflète une reprise en main du pouvoir politique par cet establishment, c'est par un double mouvement.
D'abord, en plaçant au-dessus des appareils d'Etat traditionnels un certain nombre de valeurs dites fondamentales mais qui ne garantissent en définitive, de façon absolue, que le maintien du marché canadien de la force de travail pour ses principaux "acheteurs". Ensuite par une double concentration, au sein de l'Etat central et au sein de l'exécutif de cet Etat central des principaux pouvoirs économiques et de l'initiative politique.

Il est certain que la loi constitutionnelle de 1982 reflète des compromis qui ont dû être faits entre les intérêts principalement centralisateurs et les intérêts plus locaux, soit des Etats provinciaux soit des establishments locaux.

C'est ainsi que l'on peut expliquer "l'opting out" de l'Art 38 par. 2 à 4, "l'opting out" avec compensation partielle de l'article 40 et enfin la clause "nonobstant" de l'article 33.

La réforme constitutionnelle de 1982 ne contient aucune reconnaissance de droits collectifs et de droits sociaux qui aurait quelque effet sur les rapports de domination et d'exploitation. Ainsi les droits reconnus aux autochtones ne le sont pas à titre collectif, mais le sont essentiellement à titre de droits ou libertés individuels acquis par les traités. Ainsi les droits reconnus aux femmes le sont essentiellement à titre personnel et individuel.

Nous soumettons donc que la présente réforme constitutionnelle se situe essentiellement au niveau horizontal, c'est-à-dire au niveau de l'aménagement des conflits et des alliances au sein des classes et des couches dominantes. Ou, si l'on préfère une description juridique classique, elle se situe au niveau d'un réaménagement des règles d'expression formelle du pouvoir souverain dans l'Etat, pouvoir dont le contenu n'a en rien été touché par la réforme, mais dont seules les règles d'exercice ont été modifiées.

En terminant, je voudrais glisser un mot sur le débat autour de l'inclusion dans le CCDL du droit de propriété. Si ma conclusion est juste, alors pourquoi ce droit n'a-t-il pas été enchassé en 1982? Et quel est le sens du chassé-croisé actuel sur son enchassement?

Dans la constitution actuelle, le droit de propriété privée serait un élément postulé et premier, sur lequel "tout le monde" s'entend et en conséquence, il ne serait pas nécessaire et il serait peut-être même nuisible de le mentionner dans un texte législatif car à terme cela ne pourrait qu'avoir pour effet de l'encadrer et donc de le limiter. Le droit de propriété est dans l'ordre économique, ce que la souveraineté est dans l'ordre politique: c'est le pouvoir. Quand on le détient rien ne sert d'en faire un étalage trop bruyant. Tout est de le conserver. Il y a fort à parier que si la proposition de l'enchasser aboutissait un jour, ce qui est loin d'être certain, il serait bien possible que le texte constitutionnel qui en parlerait n'y ferait même pas référence nommément.

II - L'objection éthique et la Charte canadienne des droits
et libertés.

Pierre Patenaude, professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Sherbrooke.

L'OBJECTION ETHIQUE ET LA CHARTE CANADIENNE
DES DROITS ET LIBERTES

Pierre Patenaude, Avocat
Professeur titulaire
Université de Sherbrooke

L'objection de conscience remet en évidence l'éternel conflit entre le vouloir collectif et la conscience individuelle. L'humaniste, et plus encore le croyant, considèrent ordinairement que la primauté doit être accordée à la conscience. D'ailleurs plusieurs soutiennent que la loi naturelle serait prédominante à la loi positive - discussion pérenne entre les philosophes de l'école de droit naturel et ceux de l'école positiviste.

Par le principe établi de la souveraineté parlementaire, le droit constitutionnel canadien avait opté pour une vision positiviste du droit. Ce choix fut d'ailleurs consacré par l'inclusion de l'article 33 à l'Acte constitutionnel de 1982. Néanmoins, la reconnaissance du droit fondamental à la liberté de religion et de conscience à l'article 2A de la Charte canadienne des droits et libertés impose une révision du droit canadien pour assurer le respect des valeurs dictées par la conscience individuelle: le statut de l'objecteur de conscience pourra en être affecté.

Lorsqu'on parle d'objection de conscience, il vient à l'esprit le cas d'appelés aux armes qui refusent leur incorporation pour motifs idéologiques. C'est évidemment le cas le plus courant d'objection de conscience, dans les pays où le service militaire est obligatoire. Cependant d'autres formes d'objections sont apparues récemment:

refus d'envoyer ses enfants à l'école, d'être membre de syndicats ou de payer sa cotisation, d'accomplir des actes professionnels ou de prêter certains serments et ce, pour des motifs religieux ou éthiques.

1. L'état du droit canadien

Souvent l'Etat dut prévoir un statut privilégié à accorder à l'objecteur: toujours, cependant, le privilège ne fut accordé qu'à l'objecteur pour motifs religieux: ainsi, lors de la seconde guerre mondiale, le droit à l'ajournement, qui permettait de remettre à plus tard l'incorporation aux forces armées (1) était accordé à ceux qui s'opposaient à la guerre pour des motifs de formation et de croyance religieuse (2). De décembre 1940 à décembre 1942 (3) un certificat d'un ministre du culte attestant l'appartenance religieuse de l'objecteur et ses scrupules à porter les armes était un prérequis exigé par l'administration. Ce sont surtout les Doukhobors et les Mennonites qui bénéficièrent de ce droit à l'exemption (4).

Ceux qui soulevèrent des motifs non religieux durent subir des peines de prison (5).

Un statut privilégié identique est souvent accordé à l'objecteur dans son milieu de travail. Certaines obligations peuvent quelquefois entrer en conflit avec des normes religieuses ou éthiques: la participation obligatoire à un syndicat, l'obligation de porter certains vêtements, l'accomplissement de certains actes professionnels seront quelquefois contraires à la croyance du travailleur. Ainsi des objecteurs refusent pour motifs religieux de devenir membre de syndicats ou de leur payer une cotisation. Cette contestation est appuyée par le Christian Labour Association of Canada et le Committee for Justice and Liberty (6). Ces objecteurs risquaient d'être congédiés: pour les soustraire à une telle probabilité, de fortes pressions furent exercées avec succès sur les législateurs (7). Ceux de l'Ontario (8), du Manitoba (9), de la Saskatchewan (10) et de la Colombie-britannique (11) ont donc ajouté à leurs lois relatives aux condi-

tions de travail des dispositions permettant l'exemption soit de l'affiliation syndicale ou du paiement de la cotisation.

En règle générale, l'objecteur sera alors tenu soit de remettre au syndicat une somme équivalente à la cotisation normale (Colombie-britannique) ou verser un montant identique à une oeuvre charitable (Ontario, Saskatchewan). Cependant, ici encore, les motifs de conscience invoqués doivent être en rapport avec une conception générale de la vie basée sur de profondes convictions religieuses: d'autres motifs philosophiques, éthiques ou idéologiques non fondées sur une croyance religieuse ne seront pas pris en considération.

Un jugement récent de la Cour fédérale d'appel vint illustrer ce refus de l'objection pour motifs philosophiques (12): un employé en probation au service du gouvernement fédéral, qui devait s'occuper de jeunes dans une résidence d'étudiants, se refusait à les obliger à fréquenter des offices religieux alors que cette obligation était imposée par son employeur. Cet employé n'avait pas d'objection à fréquenter lui-même ces offices, mais il refusait en conscience d'imposer coercitivement une telle participation aux jeunes. Contestant son congédiement pour insubordination, il alléguait devant la Cour que l'ordre de ses supérieurs avait été illégal parce qu'allant à l'encontre du droit à la liberté de religion inscrit dans la Déclaration canadienne des droits.

Cette prétention fut rejetée au motif que l'objection purement morale n'est pas couverte par le concept de liberté de religion. Pour que ce droit fondamental soit brimé il eut fallu que l'employeur demanda d'accomplir une tâche contraire aux directives de la religion de l'employé, ce qui n'avait pas été le cas ici (13).

2. L'impact de la Charte

Il semble que le statut juridique de l'objection de conscience ne réponde pas toujours aux impératifs de la Charte canadienne des droits et libertés: ainsi, nous avons vu que l'on a traité différemment l'objection fondée sur des motifs religieux de celle issue d'impératifs purement éthiques: l'humaniste ne participe pas aux mêmes privilèges que le religieux!

Est-il acceptable, dans un Etat dont la Constitution consacre la liberté de religion et de conscience ainsi que l'égalité devant la loi, d'exiger que l'objecteur fonde nécessairement son abstention sur sa foi en un Etre Suprême?

Quel considérant fonde l'irrecevabilité des motifs autres que religieux?

Il semble que cette exigence d'appartenir à un groupe religieux institutionnalisé découle d'une méfiance quant à la sincérité des motifs allégués à l'appui d'une demande d'exemption: en effet, la preuve que l'objecteur adhérerait depuis un certain temps à une Eglise crée une présomption de véracité des allégations lorsqu'elles sont conformes au crédo officiel. Il est donc acceptable que tribunaux et commissions prennent en considération cette adhésion à une Eglise pour éclairer leur décision, mais cette affiliation doit-elle être une condition essentielle à l'octroi du privilège d'exemption? Pourquoi ne pas admettre la preuve d'un code moral personnel, d'une philosophie éthique humaniste, quitte à imposer au requérant le lourd fardeau de prouver la véracité des motifs allégués par une preuve de commune renommée, d'une conduite constante et publique etc...?

Le fait que la Charte canadienne des droits et libertés ait jouté à l'article 2 la liberté de conscience à la liberté de religion nous amène à penser que l'objection éthique devra recevoir même statut que l'objection religieuse. La solution des droits néerlandais et italien est à cet effet: elle permet d'invoquer des motifs de conscience en rapport avec une conception générale de la vie basée sur de profondes convictions religieuses, philosophiques ou morales (14): ces pays ont ainsi ajusté leur droit à la Convention européenne des droits de l'homme qui, tout comme la Charte canadienne, accorde un statut identique à la liberté de conscience et à la liberté de religion.

3. Le sens à l'expression "liberté de conscience"

Mais, qu'est-ce que la liberté de conscience? Que signifie cette expression? Il semble bien qu'elle ait un sens différent de "liberté de religion". En effet, une présomption existe à l'effet que l'emploi de mots différents dans une même phrase suppose que ces termes ont une signification distincte (15). De plus, si cet ajout n'avait rien changé, pourquoi le législateur n'aurait-il pas repris simplement le texte de l'article 1(c) de la Déclaration canadienne des droits qui ne prévoyait que la liberté de religion? Une première constatation s'impose: la nouvelle disposition de la Charte protège également le droit d'avoir un crédo religieux comme celui de ne pas en avoir (16). Une conséquence découle de la reconnaissance de ce droit: l'incroyant ne devra pas être préjudicié de ce choix. D'où il découle qu'il devrait participer aux mêmes privilèges légaux d'exemption que ceux accordés aux croyants.

Mais alors se pose un problème: quelles objections seront considérées comme issues de la conscience?

Nous avons trouvé peu d'écrits sur le sujet, mais un mémoire du gouvernement britannique relatif à l'interprétation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme est révélateur.

En 1975, un monopole d'embauche syndical avait été conclu entre les chemins de fer britannique et les syndicats. Or dès 1976, on amendait la loi sur les relations de travail: dorénavant toute demande d'exemption de cette obligation de s'affilier à un syndicat devrait nécessairement être motivée par des motifs d'ordre religieux.

Or, des objecteurs à l'affiliation syndicale obligatoire soutinrent des motifs de nature politique et économique.

A la question de savoir si de tels motifs étaient visés par l'expression "liberté de conscience" le gouvernement britannique soutien l'argumentation suivante devant la Commission européenne des droits de l'homme:

"Lu dans son contexte (et notamment liaison avec les articles 10 et 11) l'article 9 protège les convictions religieuses et les convictions d'autre nature fondées sur la pensée et la conscience. Ces dernières incluent l'agnosticisme et l'athéisme. Les convictions ne reposant pas sur ces bases ne sont pas protégées par l'article 9 bien que leur expression soit protégée par l'article 10. En d'autres termes, ce ne sont pas ces "convictions" au sens de l'article 9, mais plutôt des opinions etc... "La conscience" et les "convictions" (beliefs) ne relevant pas du domaine des convictions religieuses sont difficiles à définir. La résolution 337 relative au droit à l'objection de conscience, adoptée par l'Assemblée consultative en 1967 donne une indication de l'interprétation de l'article 9 commune

aux Etats membres. Le principe de base no 1 est rédigé comme suit:

"Les personnes astreintes au service militaire, qui, pour des motifs de conscience ou en raison d'une conviction profonde d'ordre religieux, éthique, moral, humanitaire, philosophique ou autre, refusent d'accomplir le service armé, doivent avoir un droit subjectif à être dispensées de ce service" (Annuaire 1967 page 89).

Il ressort de ce texte, que l'on ne saurait considérer qu'il existe une objection "de conscience" dans le cas où l'objection tient à des motifs politiques, économiques ou d'ordre analogue!.

(17)

La Commission, jugeant que l'affaire était relative au droit à la liberté d'association, n'eut pas à se prononcer sur cette prétention du gouvernement britannique. Il importe néanmoins de souligner que, dans son argumentation, le gouvernement britannique avait admis que la liberté de conscience ne visait pas uniquement les conduites imposées par des normes religieuses mais aussi par des convictions éthiques, humanitaires et philosophiques. Ainsi l'agnostique et l'athée pouvaient se prévaloir de ce droit fondamental.

4. L'effet de l'article 15

Enfin, l'octroi de privilèges d'exemption à un groupe et le refus à l'autre nous semble contraire à la disposition de l'article 15 à l'effet que "tous ont droit... au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur... la religion".

Cette disposition semble bien consacrer l'égalité des citoyens face aux bénéfices accordés par la loi (18). Or, l'inégalité entre groupes théistes et personnes non croyantes profondément éthiques

ne semble pas, à la lumière de ce que nous avons vu, rationnelle. Elle ne répond pas au critère établi par le juge McIntyre dans son jugement relatif à l'affaire Mackay c. La Reine (19):

"Bien des circonstances et conditions différentes touchent des groupes différents ce qui dicte des traitements différents. La question à résoudre dans chaque cas est celle de savoir si l'inégalité qui peut être créée par la loi vis-à-vis d'une catégorie particulière... est arbitraire, fantaisiste ou superflue, ou si elle a un fondement rationnel et acceptable en tant que dérogation nécessaire au principe général de l'application universelle de la loi faire face à des conditions particulières et atteindre un objectif social nécessaire et souhaitable" (20)

CONCLUSION

Il est aujourd'hui de plus en plus difficile de distinguer entre les préceptes imposés pour une morale religieuse et les ordonnances découlant d'une conscience éthique: jadis la morale religieuse était fondamentalement déductivo - justificatrice; on pouvait alors circonscrire assez facilement les règles impératives d'une religion. Aujourd'hui la morale religieuse est essentiellement inductivo - explicatrice: peu de préceptes proviennent de la révélation; c'est de l'expérience humaine confrontée à un idéal de dépassement que s'élaborera la norme religieuse. Cette dernière sera donc très voisine de l'idéal éthique de l'humaniste. On comprend donc qu'il serait normal d'appliquer une norme identique aux deux.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) Règlements sur le service sélectif national (mobilisation), (1942) C.P. 10924 (1942) C.W.O.R. 573 a. 13(2).
- (2) Règlements de 1940 sur les services nationaux de guerre (recrues), C.P. 4185, 27 août 1940, art. 18 et 19.
- (3) Arrêté en conseil modifiant les Règlements de 1940 sur les services nationaux (recrues), C.P. 7215, art. 5 à 8.
Règlements sur le service sélectif national (mobilisation), op. cit.
- (4) Règlements sur le service sélectif national (mobilisation), op. cit., art. 13(1).
Paul Comly French (secrétaire de la Commission nationale des objecteurs religieux) Etude The Reporter 15 août 1944.
Julien Cornell, Conscience and the State, Garland Publishing, N.Y. 1973, p. 58.
- (5) Archives publiques du Canada, Coupure du Vancouver Sun, R.G. 27 V. 3058 dossier 21-25-2.
- (6) Antonides, H., The Freedom to Work, Toronto, Christian Labour Association of Canada, 1967.
Civil Service Association of Ontario and Anderson, (1976) 2 OR (2d) 341.
- (7) Pelletier, Union Security and the Religious objector: section 39 of the Labour Relations Act, 1978 Queen's L.J. 256.
- (8) Labour Relations Act, 1980 R.S.O. 228 a. 47.
Colleges Collective Bargaining Act, 1980 R.S.O. 70 a. 53 (2 et 3).
Crown Employees Collective Bargaining Act, 1980 R.S.O. 108 a. 16 (2 et 3).
- (9) Labour Relations Act, 1976 S.M. 45 a. 22; 1972 S.M. 75 C.A.P. L-10.
- (10) Trade Union Act, 1978, ch. T-17, a. 5.
- (11) Labour Code, 1979 R.S. 212, a. 11.
- (12) Re Fardella and The Queen, 47 D.L.R. (3d) (1974) 689.
- (13) Ibid., p. 706.
- (14) Giuseppe De Vergottini, L'objection de conscience en Italie dans Rapports nationaux au XIe Congrès international de droit comparé, Milan, GIUFFRÉ EDITORE, 1982, 477 (483).

E.A. Alkema, Conscientious objections in the Netherlands dans Netherlands Reports to the Eleventh International Congress of Comparative Law, Kluwer law and taxation publishers, 1982, 345 (348).

- (15) Maxwell, The Interpretation of Statutes, London, 1969, 282.
- (16) P.E. Trudeau, Charte canadienne des droits de l'homme, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, p. 20.
Peter W. Hogg, Canada Act 1982 Annotated, Carswell, 1982, Toronto, 155 p. (p. 15).
- (17) Ian McLean Young and Noël Henry James c. Royaume Uni, Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1977, p. 521.
- (18) Walter & Tarnopolsky, Les droits et l'égalité, dans Beaudoin et Tarnopolsky, Charte canadienne des droits et libertés, op. cit., 497 à la p. 432.
"Si l'on écarte la possibilité que les parlementaires souffraient de pléthore verbale, qu'ils aient perdu la raison ou qu'ils n'aient pas su ce qu'ils faisaient, les tribunaux doivent supposer que l'addition des termes "égalité devant la loi" et "même protection et même bénéfice de la loi" devrait avoir pour effet de couvrir tous les rapports possibles entre les citoyens et la loi et ne pas assurer seulement leur protection mais aussi leur bénéfice".
- (19) (1980) 2 R.C.S. 370.
- (20) Ibid., 406.

III - Les libertés syndicales et les chartes des droits:

René Laperrière, professeur au département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

LES LIBERTES SYNDICALES ET LES CHARTES DES DROITS

Communication destinée au Colloque de la section des sciences juridiques
du Congrès de l'A.C.F.A.S., le 26 mai 1983

Par René LAPERRIERE, LL.D., professeur au Département des sciences
juridiques de l'Université du Québec à Montréal

1. PROBLEMATIQUE GENERALE DES LIBERTES SYNDICALES

1.1 Dans quelle mesure les énoncés des chartes et déclarations de droits et libertés assurent-elles le respect et la promotion des libertés syndicales? Pour répondre à cette préoccupation, il s'avère indispensable de tenter de définir préalablement ce que l'on entend par l'expression "liberté syndicale". De façon générale et abstraite, il s'agit de la liberté des travailleurs et des travailleuses de se constituer en organisations autonomes et d'agir collectivement par ce moyen.

1.2 Ces libertés peuvent-elles être définies en termes juridiques? Une première constatation s'impose: le droit constitue une limite à l'exercice des libertés. Par sa fonction, le droit sert de système de justification à l'exercice du pouvoir, politique et économique. A ce caractère idéologique s'ajoute un effet de contrainte, car les normes juridiques sont assorties de mesures de sanctions dirigées contre les individus et les organisations: sous cet aspect, le droit est utilisé par les uns comme une arme pour faire valoir leurs intérêts, et par les autres comme un moyen de défense pour les préserver.

Nous entendons démontrer, à l'encontre des jusnaturalistes, que le droit ne procède pas de l'idée de justice, et à l'encontre des positivistes, que le droit n'est pas neutre et objectif. Au Canada, le droit, édicté par des assemblées législatives contrôlées par des gouvernements, apparaît comme la résultante de luttes de pouvoir: il doit s'analyser à partir du contexte socio-économique et politique dans lequel se situent son adoption et son application.

1.3 Il faut donc rechercher hors du droit et de la technique juridique les critères d'analyse et d'appréciation des législations et des décisions portant sur leur application. Le recours aux normes internationales adoptées dans les déclarations, conventions et recommandations d'organismes tels l'Organisation des Nations-Unies ou l'Organisation Internationale du Travail, offre une valeur indicative et relative, en permettant la comparaison, mais il ne peut servir de critères de référence absolus, car les idées mises de l'avant dans ces textes sont aussi fonction des intérêts politiques en jeu et des compromis réalisés à une plus vaste échelle; et l'application de ces normes est soumise aux mêmes types d'aléas que ceux que l'on retrouve aux niveaux nationaux.

1.4 Lorsqu'on considère le domaine du travail, on doit constater que le salariat est devenu le rapport social dominant par lequel est organisée la production dans les sociétés dites industrialisées. Ce rapport se fonde sur l'exploitation du travail et la domination des travailleuses et des travailleurs, et de la population en général, par des patrons qui se sont accaparé historiquement la propriété et le contrôle des moyens de production, et qui ont réussi à détourner à leur profit une partie considérable de la production sociale du travail salarié et à maintenir en leur faveur un système de distribution inéquitable des revenus engendrés par le travail social.

1.5 A l'égard de ce processus, les organes des Etats n'ont jamais été neutres. Bien que disposant d'une certaine marge d'autonomie, l'Etat canadien et l'Etat québécois, qui adoptent et administrent les lois, ont toujours contribué activement à créer et à maintenir des conditions

favorables au développement du capitalisme, en intervenant sur l'organisation et le fonctionnement des marchés du travail et en réprimant, au besoin par la violence, les mouvements de contestation de l'ordre établi et des abus qu'il engendrait.

1.6 En outre, le développement des activités administratives et économiques de l'Etat a augmenté considérablement sa fonction d'Etat-patron, autant à l'égard de ses propres fonctionnaires qu'à l'endroit des salarié-e-s des organismes "para-publics" émergeant aux budgets de l'Etat, et même à l'endroit d'industries privées comme la construction, dont il est devenu le principal client. L'action juridique de l'Etat dans l'ensemble des secteurs d'activité économique se ressent directement du rôle patronal assumé par l'Etat dans le "secteur public" au sens large, et le discours électoraliste et idéologique de "l'Etat protecteur du bien public et des intérêts de la population en général" entre en contradiction de plus en plus évidente avec la logique de l'exercice effectif du pouvoir étatique patronal. Autant les agents politiques que les administrateurs des appareils d'Etat, développent des modèles autoritaires de gestion qui se répercutent jusque dans les législations et constituent un encouragement aux patrons du secteur privé à exagérer dans le même sens.

1.7 Pour protéger leurs possibilités de subsistance et rendre plus supportables leurs conditions de vie et de travail, les salarié-e-s se sont formé-e-s en associations syndicales, et ont revendiqué que l'Etat cesse la répression en leur reconnaissant par le droit une liberté d'organisation et de fonctionnement qui leur permettrait une autonomie d'action. Historiquement, les Etats ont dû accepter de concéder certaines formes de libertés syndicales, afin de maintenir la paix industrielle et sociale dans le sens des intérêts des classes dominantes. L'intégration de plus en plus poussée des structures et des modes d'action syndicale dans le cadre juridique défini par l'Etat s'est opérée à coups de concessions. Les syndicats ont dû accepter, de leur plein gré ou à contre-cœur, de se transformer en appareils dépendant partiellement de l'Etat pour l'exercice de certains pouvoirs organisationnels et écono-

miques, pour leur financement, et pour leur protection contre diverses formes d'entraves patronales et de représailles contre leurs membres, moyennant un ensemble de restrictions sérieuses à leur liberté d'action.

De la sorte, les organismes syndicaux sont traversés par deux courants: une tendance à en faire des appareils d'Etat bureaucratisés, servant essentiellement à médiatiser les conflits entre les travailleurs et travailleuses d'une part, et les patrons et l'Etat d'autre part; et une tendance à conserver à ces organismes leur caractère de mouvement social porteur des revendications de la base et d'un certain idéal de démocratie et de justice sociale.

1.8 C'est en fonction de ces valeurs qui s'opposent, et des intérêts de classe qu'elles sous-tendent, qu'il nous appartient d'analyser concrètement le traitement juridique réservé aux libertés syndicales. Si l'on considère que la recherche du profit et du pouvoir crée des rapports sociaux autoritaires fondés sur l'exploitation et la domination, opposés aux rapports d'égalité et de liberté qui sont censés constituer les fondements de la démocratie, nous voulons démontrer que cette contradiction se traduit au niveau juridique par un discours fondé sur les valeurs démocratiques et démenti par les lois, règlements et décisions servant au maintien des rapports de domination et d'exploitation du travail.

2. LES CHARTES DE DROITS: DES DECLARATIONS DE PRINCIPE

2.1: Le principe général de la liberté d'association.

L'énoncé juridique le plus large et le plus abstrait concernant les libertés syndicales trouve son expression dans l'affirmation du droit d'association comme "liberté fondamentale". L'article 2 d de la Charte canadienne des droits et libertés (1) affirme que: "chacun a les libertés fondamentales suivantes...: d) liberté d'association". Dans la Déclara-

tion canadienne des droits de 1960 (2), l'article 1 e affirmait déjà la "liberté de réunion et d'association". Quant à la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (3), elle affirme en son article 3 que "toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles... la liberté d'association".

Ces énoncés ne sont pas définis en termes plus précis, de sorte qu'ils peuvent prêter à toutes les interprétations et qu'ils sont dépourvus de sanction efficace. C'est ce qui explique qu'ils ne servent pratiquement jamais seuls à fonder un recours et qu'ils sont rarement considérés à leur mérite, même à titre subsidiaire, par la jurisprudence qui ne leur attache pratiquement aucune signification (4). On peut donc penser que ces affirmations de principe font partie intégrante du discours idéologique des chartes, au même titre que leurs préambules et que les autres énoncés de droits dépourvus de tout contenu, et référant à des idéaux contraires aux situations de fait observables dans la réalité, tels cet article 46 de la Charte québécoise qui affirme, en dépit de l'expérience quotidienne vécue par des milliers de salarié-e-s, que:

"Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique".

La référence aux dispositions établissant des normes internationales en la matière permet de se faire une idée plus précise de la façon dont peuvent être définis les droits syndicaux. Ainsi l'article 3 de la Convention no. 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de l'O.I.T. dispose que:

"1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice".

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'assemblée générale de l'O.N.U. en 1966, comprend des dispositions encore plus précises, quoique plus limitatives:

"Article 8.1 : Les Etats parties au présent Acte s'engagent à assurer:

- a) le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui;
- b) le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales, et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier;
- c) le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui;
- d) le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays."

2.2: Le principe secondaire de la non-discrimination.

Pour donner une assise à leurs énoncés abstraits concernant le droit d'association, les chartes dressent des listes de droits, de protections et de garanties qui peuvent avoir des incidences importantes sur l'application des principes énoncés. Nous nous intéresserons ici aux seules dispositions qui peuvent servir à cerner plus précisément le contenu du droit d'association.

En interdisant, à son article 10, toute discrimination fondée sur "les convictions politiques", et même "la condition sociale", la Charte québécoise ouvre la porte à une certaine protection de la liberté

d'association syndicale, dans la mesure où l'appartenance à un syndicat et la participation à ses activités pourraient être considérés comme relevant des convictions politiques d'un-e individu-e ou de sa condition sociale (quoique cette dernière possibilité d'interprétation semble bien mince). En contraste avec ces dispositions vagues qui pourraient atteindre les patrons, l'article 17 vise plus spécifiquement les associations syndicales pour leur interdire spécifiquement de pratiquer la discrimination dans certaines circonstances:

"Nul ne peut exercer de discrimination dans l'admission, la jouissance d'avantages, la suspension ou l'expulsion d'une personne d'une association d'employeurs et de salariés ou de toute corporation professionnelle ou association de personnes exerçant une même occupation".

De son côté, la Charte canadienne ne prévoit aucune telle mesure qualifiant la liberté d'association syndicale. Par ailleurs, la Loi canadienne sur les droits de la personne (5), édictée pour compléter les dispositions de la Déclaration des droits de 1960, ne fait pas état de motifs de discrimination patronale pour des causes pouvant se rattacher à l'appartenance syndicale, mais elle vient limiter la liberté d'action syndicale par son article 9 (1):

"Constitue un acte discriminatoire le fait par l'association d'employés:

a) d'empêcher l'adhésion pleine et entière d'un individu;

b) d'expulser ou de suspendre un adhérent, ou

c) d'établir à l'endroit d'un adhérent, des restrictions, des différences ou des catégories, ou de prendre toutes autres mesures susceptibles:

(i) de le priver de ses chances d'emploi ou d'avancement,
ou

(ii) de limiter ses chances d'emploi ou d'avancement,

ou d'une façon générale de nuire à sa situation pour un motif de distinction illicite".

2.3: L'application de ces principes.

2.3.1 La Charte canadienne institue, dans son article 24, un recours

judiciaire de réparation en faveur d'une victime de violation ou de négation de ses droits ou libertés: les justiciables sont entravé-e-s ici par l'absence de définition de la liberté d'association et des autres libertés nécessaires à son exercice, telles la liberté d'expression (article 2 b) et la liberté de réunion pacifique (article 2 c).

La Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit, à l'endroit des victimes de discrimination, une procédure de plainte à la Commission canadienne des droits de la personne (article 32 ss): celle-ci peut décider de faire effectuer une enquête (article 35) aboutissant à un rapport (article 36). Si ce rapport concluant à l'existence d'une discrimination est adopté, elle peut tenter d'en arriver à un règlement en faveur de la victime par voie de conciliation, et en cas d'échec elle peut porter l'affaire devant un Tribunal des droits de la personne formé par la Commission à même une liste de membres dressée par le gouvernement. Ce tribunal possède un large pouvoir d'ordonnance et peut même accorder des dommages exemplaires jusqu'à concurrence de 5000 \$. La Charte québécoise prévoit une procédure analogue, par voie de plainte, d'enquête et de médiation, sauf que la décision finale appartient aux tribunaux de droit commun.

2.3.2. Les statistiques d'application tirées des rapports des Commissions démontrent que celles-ci effectuent un filtrage important des requêtes qui leur sont adressées. A titre d'exemples, la Commission canadienne a reçu en 1981 (6) 23,000 demandes de renseignements. 65% sont qualifiées de "demandes d'information générale", 29% ont été référées à d'autres instances, 3.4% ont été réglées au stade de la pré-enquête, et seulement 2.6% ont fait l'objet d'une enquête formelle (479 plaintes). Des 153 dossiers ayant fait l'objet de rapports d'enquête, 37 ont été fermés après conciliation et 12 référés à un tribunal après échec de la conciliation. Les statistiques sont du même ordre au Québec, où l'on a constaté pour l'année 1978 (7) 12700 demandes traitées par le service de l'accueil, 857 dossiers de plainte ouverts, et 834 dossiers fermés dans l'année de la façon suivante: 16% de désistements, 4% de cas d'absence de juridiction, 35% de plaintes jugées non fondées (pour un taux d'échec

total de 55%); et 42% de plaintes réglées par médiation, 1% réglées après recommandations, et 3% seulement portées devant les tribunaux (soit 22 dossiers).

2.3.3 Au-delà de ces statistiques, l'observation des pratiques administratives suggère les propositions et interprétations suivantes. Les Commissions des droits de la personne sont des appareils d'Etat créés, comme beaucoup d'autres administrations (8), dans le but de récupérer les revendications de groupes autonomes, populaires et syndicaux, et de les concurrencer ou de s'y substituer dans la promotion des droits et dans la mise sur pied de services. De la sorte, l'Etat a interposé entre les citoyen-ne-s et les pouvoirs politiques, des administrations spécialisées dont la mission idéologique est primordiale en termes de recherche et d'éducation. Entre les citoyen-ne-s et le pouvoir judiciaire, ces organismes publics servent à éloigner les justiciables des tribunaux pour en faire des administré-e-s dépendant de l'Etat ou sous son contrôle.

Dans les cas où les intérêts des plaignant-e-s heurtent ceux de l'Etat, les créatures politiques que sont les Commissions sont placées dans une situation de conflit d'intérêts; en matière de travail, ce conflit est encore plus aigu parce que ces Commissions font partie de l'administration publique, donc de l'Etat-patron, dont elles doivent protéger les intérêts pour préserver leur propre fonctionnement interne. Etant par ailleurs placées à l'avant-scène de l'importante mission de propagande idéologique de l'Etat, elles doivent répondre aux pressions de l'opinion publique et se montrer convaincantes dans la dénonciation des abus et la promotion des principes démocratiques.

C'est ce qui explique que les études, rapports, projets et déclarations d'intention de portée générale soient souvent intéressants et si généreux, alors que les déclarations publiques touchant des conflits sociaux aux enjeux plus précis et plus compromettants soient si ambiguës et si alambiquées, qu'elles fassent l'objet de laborieuses tractations internes, qu'elles aient tendance à faire abstraction des intérêts de l'Etat-patron, et par extension des intérêts des classes sociales.

De la sorte, les Commissions sont amenées à défendre les droits pour les droits, par des arguments ontologiques ou tautologiques (9), et à propager l'idée de l'importance déterminante des droits inscrits dans les Chartes qu'elles administrent, afin de justifier leur existence, leur fonctionnement et leurs interventions.

2.3.4 Par contre, lorsqu'on considère les résultats concrets de leur action, on se rend compte qu'elles sont très peu agressives dans la défense effective des droits de leurs "administré-e-s". Il existe dans la pratique un filtrage bureaucratique considérable aux niveaux de l'accueil et de la pré-enquête, un taux important de désistements, un nombre très restreint de causes portées devant les tribunaux. Les pratiques de conciliation aboutissent à des règlements à rabais qui apparaîtraient souvent inacceptables à des avocat-e-s représentant des clients devant les tribunaux. Et ceci sans compter les délais interminables du processus, au point que les délais de prescription des recours civils sont tout juste respectés, lorsqu'ils ne sont pas défoncés. Fait plus grave encore: les processus d'enquête et de conciliation officielles ont pour effet de réduire la demande judiciaire éventuelle et d'en compromettre le succès, les moyens ayant été dévoilés à l'enquête et les concessions à l'étape de la conciliation. Nous assistons ainsi dans la pratique à un véritable marchandage des droits, qui conduit certaines organisations syndicales et populaires à remettre en question le recours aux Commissions pour défendre et promouvoir les droits de leurs membres (10).

2.4: Les références aux lois.

A supposer que les Commissions prennent fait et cause pour les victimes de violations ou de négations des droits et libertés, il reste un obstacle important à surmonter pour faire valoir ces droits et libertés: il s'agit de la référence dans les Chartes aux autres lois, qui diminue de beaucoup la portée de leurs énoncés.

2.4.1 D'abord, lorsqu'une disposition d'une Charte établit une norme en référant au contenu des lois en vigueur, elle devient inutile, ou tout au plus pourrait-elle servir, à titre indicatif, de règle d'interprétation

subsidaire. La Charte québécoise nous offre plusieurs exemples de références explicites, notamment au chapitre des droits économiques et sociaux: les articles 40, 41, 42, 44, 45, et 46, qui énoncent les droits à l'instruction publique, à l'enseignement religieux ou moral, à l'information, à l'assistance financière et sociale, et à de justes conditions de travail, font dépendre le contenu de ces droits des normes édictées dans les lois, qui en constituent la mesure et les limites. En dehors de ces références très larges, il est encore présumé par interprétation que les lois se conforment aux normes énoncées dans la Charte (article 51), sauf dans la mesure où une de leurs dispositions serait jugée contradictoire, et sauf dans les cas où une loi contiendrait une clause dérogatoire à la Charte (article 52) (11).

2.4.2. La Charte canadienne emprunte un chemin différent pour en arriver sensiblement au même résultat. Il y est dit à l'article 1 que les droits et libertés qui y sont énoncés "ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique". Si l'on tient compte des tendances restrictives des plus hauts tribunaux du pays dans l'interprétation de la Déclaration canadienne des droits, on peut s'attendre à ce que pratiquement toutes les lois soient présumées raisonnables et démocratiquement justifiées, ne serait-ce que parce qu'elles ont été adoptées par des Parlements démocratiquement élus... Nous ne nous aventurerions pas beaucoup en prétendant que seules les lois suscitant d'importants enjeux politiques et juridictionnels opposant des gouvernements, sont susceptibles d'être invalidées sur la base de la Charte constitutionnelle: par exemple, la Charte de la langue française du Québec (12).

2.4.3 Il faut souligner enfin que, par la Loi concernant la loi constitutionnelle de 1982, sanctionnée le 23 juin 1982 (13), le Québec a soustrait l'ensemble des lois de sa juridiction à l'application des libertés fondamentales énoncées dans la Charte canadienne aux articles 2 et 7 à 15, et qu'à quelques reprises il a adopté des clauses dérogatoires dans ses propres lois, dont la plus célèbre fut la loi 111 sanction-

née le 17 février 1983 (14).

De telles références aux lois dans les Chartes et dérogations aux Chartes dans les lois démontrent aisément que, malgré le discours mis de l'avant par les Chartes et les organismes chargés de leur application, ce sont les lois ordinaires qui restent déterminantes dans la défense et la promotion concrète et quotidienne des droits et libertés, et tout particulièrement en temps de crise (15) où les garanties des Chartes disparaissent brutalement. La diminution de la portée pratique des principes des Chartes par ces divers mécanismes s'accompagne d'une augmentation corollaire de leur portée idéologique. Si l'on veut connaître le contenu effectif et réel des principes abstraits énoncés dans les Chartes, c'est dans les lois du travail qu'il faut le rechercher.

3. LES LOIS ORDINAIRES ET LE CONTENU REEL DU DROIT D'ASSOCIATION.

En raison de l'ampleur du sujet et de la ressemblance générale des lois canadiennes et québécoises concernant les rapports du travail, qui diffèrent cependant beaucoup dans le détail de leurs dispositions et de leur application, nous entendons nous limiter ici à l'étude du droit de juridiction québécoise, tout en la complétant par des éléments pertinents tirés du droit fédéral canadien. Nous examinerons successivement les libertés relatives à l'organisation syndicale et à l'action syndicale, en cherchant comment le droit du travail en favorise ou en limite l'exercice.

3.1: La liberté d'organisation syndicale.

3.1.1: La liberté d'association.

Au début de l'ère d'expansion industrielle capitaliste au Canada, dans les années 1830-1850, le seul fait pour les ouvriers et ouvrières de s'associer dans la poursuite de leurs intérêts économiques consti-

tuait un crime contre la liberté de commerce, pour lequel plusieurs syndicalistes furent emprisonné-e-s et perdirent leur emploi. La décriminalisation du syndicalisme ne devait intervenir graduellement que dans les années 1870-1900, après une série de luttes pour la reconnaissance du droit des syndicats à l'existence (16). De nos jours, le principe même de la liberté d'association est positivement énoncé, de façon plus spécifique et plus efficace que dans les Chartes des droits, par l'article 3 du Code du travail du Québec (17):

"Tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration".

Par ailleurs, dans le but de réglementer les rapports collectifs de travail, le Code du travail institue un système de monopole de représentation syndicale et formule des interdictions qui entravent sérieusement l'exercice de la liberté d'association. Celle-ci apparaît alors comme un énoncé de principe, utile à l'occasion de certaines plaidoiries, mais qu'il faut continuellement dépasser si l'on entend revendiquer l'application de mesures concrètes propres à en assurer le respect.

Les gouvernements qui se succèdent à Québec répugnent généralement à intervenir directement dans la formation des associations syndicales, même si à l'occasion ils n'ont pas hésité à favoriser l'implantation et l'organisation de syndicats plus complaisants dans leurs relations avec l'Etat-patron (18), ou au contraire cherché à en affaiblir d'autres par la menace ou la contrainte de sanctions économiques et politiques à l'occasion de conflits où l'Etat choisissait d'agir par voie de législations d'exception (19). De façon générale, l'Etat préfère poser à l'arbitre des rivalités intersyndicales ou des conflits patronaux-syndicaux, plutôt que de prendre parti clairement en faveur ou contre les organisations syndicales.

Au niveau de la création juridique des associations syndicales, l'administration gouvernementale pourrait intervenir lors de l'approbation

des statuts des associations demandant une incorporation sous la Loi des syndicats professionnels (20), mais ne le fait pas de façon habituelle, car de toutes façons cette incorporation reste facultative pour les syndicats, l'accréditation étant plus déterminante. Par ailleurs, une instance judiciaire spécialisée, le Tribunal du travail, a le pouvoir de prononcer la dissolution d'une association dominée par un employeur (21) et de lui retirer son accréditation, laissant par le fait même la voie libre à l'implantation d'un "véritable" syndicat. Le problème reste posé de savoir à partir de quand en pratique un syndicat fait passer la collaboration avec le patron avant la recherche de l'intérêt de ses membres, et donc de ce qu'est une association dominée, dans un contexte où la collaboration de classes prime souvent la lutte des classes.

Quant à la liberté d'affiliation, elle n'est restreinte, si l'on excepte le monopole syndical, que par certaines dispositions très spécifiques concernant les policiers et les fonctionnaires de l'Etat (22).

3.1.2: La liberté de fonctionnement.

Théoriquement, un syndicat peut se donner les règles de fonctionnement qu'il désire. Mais en pratique, s'il veut obtenir une accréditation, devenue pratiquement indispensable à son action revendicatrice, il doit se plier à certaines dispositions législatives de droit récent, qui constituent autant d'interventions indues de l'Etat québécois et d'accrocs aux normes internationales ratifiées par le Canada.

Ainsi, l'article 20.1 du Code du travail oblige les associations accréditées à tenir un scrutin secret pour l'élection de leurs officiers, celle-ci pouvant aussi être contestée en cas d'irrégularité par voie d'un recours civil dit "extraordinaire" (23). Elles ont aussi l'obligation de divulguer annuellement leurs états financiers, créée par l'article 47.1 du Code du travail, ce qui tout en prévenant certains abus pourrait fournir des indications précises sur la capacité financière de mobilisation et de résistance des syndicats.

Par ailleurs, l'Etat est intervenu sporadiquement dans le fonctionnement de certains syndicats, notamment dans l'industrie de la construction, par des mises en tutelle gouvernementale au moyen de lois particulières (24). De plus, par voie de modifications à la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction (25), il a interdit à certaines personnes ayant subi des condamnations judiciaires pour certains délits criminels d'occuper des fonctions syndicales, et ceci en violation des dispositions de la Convention no. 87 de l'O.I.T. (26). En 1979, l'Etat-patron adoptait une loi d'exception qui forçait les syndicats du secteur public et para-public à soumettre directement à leurs membres, par scrutin secret, les propositions patronales (27).

Pour le reste, on peut dire qu'en principe les syndicats sont libres d'organiser leur gestion et leurs activités comme ils l'entendent, sous réserve de se conformer à la légalité de droit commun. Leur liberté de réunion et d'expression n'est compromise que lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'actions syndicales, lors de grèves ou de piquetages.

3.1.3: Le système de monopole syndical.

En 1944, à la suite de l'adoption de la loi Wagner aux Etats-Unis (1935) et de la réglementation fédérale canadienne en temps de guerre (P.C.1003 de 1944), le Québec a institué son propre système d'accréditation étatique, accordant aux associations syndicales qui l'obtiendraient, à certaines conditions dans le détail desquelles nous ne voulons pas entrer ici, un monopole de représentation de certains groupes d'employé-e-s ne dépassant pas le cadre de l'entreprise, et ceci pour la négociation, la conclusion et l'administration de conventions collectives de travail. En particulier, ces conventions peuvent contenir des clauses d'atelier syndical qui obligent les salarié-e-s de l'unité visée à faire partie du syndicat pour obtenir ou conserver leur emploi (28). Ce système a été étendu et amplifié au cours des ans, particulièrement en 1964, 1969 et 1977. En échange de certains droits accordés aux syndicats accrédités (droit d'obliger l'employeur à négocier de bonne foi, droit de retenir à la source sur le salaire des employé-e-s le montant des cotisations syndicales, que ces employé-e-s soient ou non membres du syndicat), ceux-ci

se voient imposer de sérieuses limitations à leur liberté d'action, et même d'organisation.

Il faut bien voir que si la liberté d'association des salarié-e-s existe au moment de la syndicalisation, elle est mise en veilleuse et quelquefois compromise par l'établissement d'un monopole de représentation en faveur d'une seule association majoritaire, qui ne tiendra pas toujours compte des intérêts et des positions de certains groupes de salarié-e-s. Par ailleurs, le financement par voie de législation rend les syndicats vulnérables en cas d'affrontement avec le gouvernement, qui a souvent menacé de leur couper les fonds par des lois spéciales. De plus, ce système favorise un syndicalisme principalement orienté vers la satisfaction des revendications économiques limitées à l'entreprise, au détriment de l'adhésion à des organisations plus larges et plus préoccupées de trouver des solutions politiques, c'est-à-dire au niveau du fonctionnement et des objectifs globaux du système socio-économique, pour défendre et promouvoir les intérêts des classes laborieuses (29).

En outre, en limitant le cadre de l'accréditation à celui de l'entreprise, la législation empêche en pratique la syndicalisation des petites entreprises, à cause de la multiplication trop onéreuse des procédures, faisant ainsi plafonner le taux de syndicalisation à environ 35% à peine de la main-d'oeuvre salariée. A cet égard, les revendications syndicales pour obtenir un système d'accréditation sectorielle permettant de négocier efficacement avec une multiplicité d'employeurs des secteurs à petites et moyennes entreprises, sont restées sans lendemain. Enfin, il ne faut pas oublier que l'institutionnalisation du syndicalisme affairiste nord-américain a coïncidé avec la mise en place d'un encadrement très serré du recours à la grève et autres moyens de pression.

3.1.4: La protection contre les représailles patronales.

Si l'Etat cherche à montrer sa neutralité en matière de syndicalisation, les employeurs n'y sont pas indifférents, et recourent à toutes sortes de pratiques pour y faire échec, depuis l'obstruction judici-

aire systématique à toute requête en accréditation (qui peut prendre des années à être acquise), jusqu'à la formation de toutes pièces d'associations dominées, en passant par les mesures de représailles contre les leaders syndicaux et syndicales, notamment par voie de congédiements. Toute grève ou mesure de pression économique étant interdite pour faire lever de tels congédiements (sauf si le syndicat est déjà accrédité et si les délais obligatoires de négociation sont expirés), les syndiqué-e-s n'ont d'autre recours qu'une plainte devant le commissaire général du travail pour faire réintégrer les syndicalistes congédié-e-s dans leur emploi.

Malgré l'énoncé d'une présomption de causalité favorable au salarié à l'article 17 du Code du travail, l'appréciation de chaque cas appartient aux commissaires du travail, et en appel au tribunal du travail, et les contestations peuvent durer plusieurs années. Dans un pays où la présomption d'innocence joue en faveur des présumés criminels en liberté, les salarié-e-s militant dans les syndicats sont exposé-e-s pour leur part à perdre leur emploi, être réduit-e-s au chômage, et supporter les délais, les aléas et les frais d'une contestation judiciaire pour obtenir justice. C'est la raison pour laquelle dans certains milieux la syndicalisation doit encore se faire dans la clandestinité, au moins jusqu'à l'obtention de l'accréditation, ce qui prend en moyenne plus d'un an. Par la suite, les syndiqué-e-s demeurent exposé-e-s aux diverses mesures de représailles patronales en fonction de leur participation aux actions de leur syndicat. Ce sont ces moyens d'action, qui constituent le test déterminant de la valeur des mesures de protection des libertés syndicales, que nous allons maintenant examiner.

3.2 : La liberté d'action syndicale.

3.2.1 : Les libertés de réunion et d'expression.

La liberté de réunion est un corollaire indispensable de la liberté d'association. Elle s'exerce en principe sans contrainte, sauf quant à certains lieux et dans certaines circonstances. Les lieux de travail demeurent encore une chasse gardée des patrons, et l'article 6 du

Code du travail interdit aux syndicats d'y tenir des réunions, sauf s'ils sont accrédités et du consentement de l'employeur. Cette disposition permet, certes, d'éviter que certains patrons ne favorisent par ce moyen l'implantation d'associations dominées, mais impose aux syndicats l'obligation de négocier des ententes leur permettant de mener une action syndicale sur les lieux naturels de regroupement des travailleurs et travailleuses.

Par ailleurs, si un conflit éclate, les syndiqué-e-s établissent généralement une ligne de piquetage aux entrées de la propriété de l'entreprise, afin de se regrouper, d'informer les autres travailleurs et travailleuses de l'existence d'une grève ou d'un lock-out, et d'établir au besoin un blocus de l'entreprise. Dans de telles circonstances, les patrons requièrent, et généralement obtiennent, des injonctions judiciaires restreignant ou annulant sommairement le droit des grévistes de se réunir devant les terrains de l'entreprise, si le piquetage n'est pas jugé "pacifique" et "à seule fin d'obtenir et de communiquer des renseignements" (30). Ces injonctions, habituellement précédées de provocations patronales, sont souvent suivies de provocations et de brutalités policières si les grévistes tentent de maintenir leur réunion.

Quant aux occupations d'entreprises, elles sont tout simplement réprimées par l'intervention des escouades policières "anti-émeute", et aucune disposition juridique ne vient au secours des occupant-e-s qui transgressent la propriété privée de l'employeur, même s'il s'agit d'une réappropriation du lieu de leur exploitation quotidienne (31). Par ailleurs, si les syndiqué-e-s veulent organiser des manifestations publiques dans la rue, et que ce soit à l'occasion de conflits sociaux, des règlements municipaux peuvent légalement être adoptés pour interdire ces manifestations, sans qu'on puisse s'y opposer au nom des libertés fondamentales (32).

Pour sa part, la liberté d'expression, soumise aux dispositions générales de droit commun (contre la diffamation, etc.), n'est sérieusement réprimée qu'à l'occasion des conflits majeurs, alors que les patrons, et particulièrement ceux des organismes publics et parapublics, obtiennent des tribunaux des injonctions interdisant carrément de discuter

publiquement de certains sujets (33). Les juges vont même jusqu'à ordonner aux dirigeants syndicaux de faire cesser des grèves, ou encore de lire aux grévistes des textes de lois spéciales ou d'ordonnances: si le ton de la voix manque de sincérité, il peut entraîner des poursuites pour outrage au tribunal (34).

3.2.2 : La liberté de travailler et le droit de grève.

A défaut de pouvoir prendre le contrôle de l'économie, et aussi de l'appareil d'Etat, pour se réapproprier les ressources, les machines et le fruit de leur production, et poser les choix de production qui s'imposent socialement, la seule alternative des travailleuses et travailleurs dans le système actuel est d'exercer des moyens de pression contre les employeurs, allant du retrait de leur collaboration à la paralysie des opérations de production, en passant par la défense de leurs emplois et par la mise en échec des intérêts économiques des patrons. Evidemment, il faut s'attendre à une riposte des employeurs, visant essentiellement à poursuivre la production et à casser le syndicat, ou du moins à le rendre inoffensif.

Parmi les moyens de pression internes utilisés par les travailleuses et les travailleurs, on compte entre autres toutes les formes de défi de l'autorité patronale, de ralentissements de travail, et de dommages à la propriété: mais dans ces actions, les travailleurs et les travailleuses s'exposent à des représailles souvent sélectives, sous forme de mesures disciplinaires par exemple allant jusqu'aux congédiements. Plutôt que de mener la lutte de l'intérieur et de s'exposer individuellement ou collectivement à de telles représailles, les syndicats ont souvent préféré, lorsqu'ils disposaient d'un rapport de forces favorable, le recours à des moyens de pression externes, par le déclenchement d'une grève, appuyée principalement par l'installation de lignes de piquetage destinées à empêcher les patrons de continuer la production, et par l'appel au boycottage visant à paralyser les opérations commerciales de l'entreprise. Dans les circonstances qui le permettent, la grève représente pour les syndicats le double avantage d'exercer la pression la plus forte possible sur le patron, tout en mobilisant les énergies et la solidarité

des travailleuses et des travailleurs dans une action collective.

De plus, dans un contexte où les travailleurs et travailleuses ne possèdent pas au Québec d'organisation politique autonome susceptible de défendre et de promouvoir leurs intérêts spécifiques, les revendications intéressant l'ensemble de leur classe doivent être appuyées par des moyens de pression qui prennent, dans leur expression la plus poussée, la forme de grèves de solidarité, et même de grèves générales (35). Ce n'est pas par hasard que tous les membres travailleurs de la Conférence internationale sur les libertés syndicales de l'O.I.T. considèrent que "le droit de grève doit demeurer l'arme ultime dans les conflits de travail" (36).

Il n'existe pas au Québec de reconnaissance d'un droit fondamental, le droit de grève, pouvant entrer en concurrence avec le droit de propriété privée, qui lui est absolu tant qu'il n'est pas limité par la loi. Il existe tout au plus une tolérance de la grève, strictement encadrée et toujours remise en question. Historiquement, au XIXe siècle, les grèves étaient purement et simplement réprimées par l'armée ou la gendarmerie (par exemple la célèbre grève générale de Winnipeg), et les grévistes étaient pourchassés devant les tribunaux de juridiction criminelle; puis au cours du XXe siècle, une succession de lois vint interdire les grèves, particulièrement dans le secteur public.

De nos jours, si l'on excepte la situation particulière des policiers et pompiers à qui la grève est absolument interdite, la seule grève permise au Québec est celle qui est déclenchée par une association accréditée et qui fait suite à une période d'au moins 90 jours de négociation de bonne foi avec l'employeur (37). Ainsi sont interdites et illégales entre autres, en regard du chapitre V du Code du travail, les grèves visant à forcer l'employeur à reconnaître le syndicat, à négocier dans un cadre autre que le cadre étrié prévu par la loi, à appliquer les dispositions d'une convention collective, ou à renégocier une telle convention compte tenu des modifications intervenues depuis sa signature, notamment par l'effet de l'inflation, de changements technologiques, ou

de réorganisations de la production. Sont considérées aussi comme illégales les grèves de solidarité et les grèves politiques, telles la grève générale du 14 octobre 1976 pour protester contre la loi canadienne anti-inflation, dirigées non plus seulement contre un employeur mais contre plusieurs d'entre eux ou contre leur classe.

De plus, le Code du travail ne tolère aucun ralentissement de travail en dehors de la période de grève "légale", la grève devant être une cessation totale de travail, ce qui exclut les grèves perlées, les grèves du zèle, ou toute grève visant à désorganiser la production ou les services sans que les grévistes quittent leur poste. En outre, le code oblige les syndicats, avant le déclenchement de toute grève, à tenir un scrutin secret après en avoir donné un avis de 48 heures aux syndiqué-e-s, ce qui exclut les grèves surprise et les grèves sur le tas. Enfin, dans les services publics, l'exercice du droit de grève est assujéti à l'obligation par le syndicat de donner un avis préalable de sept jours au ministre du travail (article 111.11 du Code) et à celle de maintenir les services essentiels que le gouvernement peut éventuellement juger satisfaisants par décret (article 111.13).

Toutes ces interdictions et restrictions au droit de grève, qui sont évidemment contraires aux dispositions de la Convention no. 87 de l'O.I.T., sont lourdement sanctionnées par des dispositions pénales (articles 141 et suivants du Code du travail) et civiles: en regard de l'application de l'article 1053 du Code civil, ces illégalités sont considérées comme des fautes entraînant la responsabilité civile délictuelle des syndicats et des syndiqué-e-s individuellement (38). De plus, elles sont augmentées, et contredites au besoin, par le recours à l'arbitrage obligatoire, aux injonctions judiciaires et aux lois spéciales.

Depuis 1977, il est possible au Québec à un employeur ou à un syndicat qui ont tenté sans succès de négocier une première convention collective, de demander l'arbitrage obligatoire du conflit: en ce cas, le ministre du travail nomme un conseil d'arbitrage qui peut autoritairement mettre fin à une grève et fixer le contenu de la convention collective.

Un tel mécanisme, adopté dans le but d'empêcher certains employeurs récalcitrants de laisser pourrir des grèves auxquelles ils auraient acculé des syndicats plus faibles, risque à long terme d'être utilisé contre des syndicats plus combatifs pour leur bloquer le recours efficace à la grève. Mais c'est par les injonctions et les lois spéciales que les plus durs coups sont habituellement portés aux grévistes.

3.2.3 : Injonctions et lois spéciales.

Essentiellement conçue à l'origine comme une procédure civile visant à empêcher qu'un dommage irréparable ne soit causé à la propriété, l'injonction est devenue une arme patronale utilisée à grande échelle depuis 1965, date à laquelle le Code de procédure civile a été modifié pour sanctionner la désobéissance aux injonctions judiciaires, qualifiée d'outrage au tribunal ou mépris de cour, par des pénalités exorbitantes du droit commun, allant jusqu'à un an de prison (seul cas d'emprisonnement civil) et 50,000 \$ d'amende par infraction. Déjà, l'article 111 du Code du travail, adopté en 1964 et abrogé en 1982 pour être remplacé par le mécanisme du décret prévu aux articles 111.0.24 et 111.13, a permis au gouvernement de requérir des injonctions judiciaires contre les grévistes des services publics, à certaines conditions énoncées dans ces articles.

Pour le reste, aucune disposition juridique ne vient restreindre le recours patronal à l'injonction, qui crée de toutes pièces un droit nouveau, fait sur mesure pour le patron, en édictant une série d'interdictions parfaitement adaptées aux circonstances de chaque conflit, et qui va même jusqu'à ordonner le retour au travail des grévistes, ce qui constitue une négation absolue de leur droit de grève. La plupart du temps, ces injonctions interdisent le piquetage massif (réalisant ou non un blocus de l'entreprise), et le boycottage économique, condamnant la grève à l'inefficacité et forçant les grévistes à accepter les dernières offres patronales et à retourner au travail sans aucune garantie. Les syndicats réclament, surtout depuis les dix dernières années, l'abolition des injonctions en matière de conflits de travail: et en attendant un changement qui ne vient pas, ils continuent à faire avec les

grévistes les frais des querelles constitutionnelles et d'une justice de classe qui ne tolère pas la désobéissance civile (39).

"Quand le gouvernement est tanné de son rôle de patron, quand il s'aperçoit que son maquillage de patron commence à fondre et à couler, lorsque cela ne fait plus son affaire, lorsque l'action et la solidarité syndicales ont ébranlé son masque, lorsque son hypocrisie lui dégouline le long du visage, il devient juge et présente une loi au nom de l'intérêt public parce qu'il a le privilège de se transformer en juge. Son rôle de juge, le gouvernement l'exerce à partir du moment où il dépose ses offres. C'est un jeu de polichinelle de déposer volontairement des offres inacceptables, négocier pour la frime, négocier sur les détails... parce que le gouvernement sait très bien qu'il y a une loi qu'il va adopter à un moment donné et qui va lui permettre de se déguiser en juge" (40).

Lorsque les syndicats réussissent à déclencher une grève légale et que celle-ci paralyse efficacement un secteur économique ou met tout simplement le gouvernement dans l'embarras politique, celui-ci adopte des lois d'exception, dites "lois spéciales", qui changent les règles du jeu en cours de conflit, forcent le retour au travail ou interdisent le déclenchement d'une grève appréhendée, et imposent la solution voulue par le gouvernement, avec ou sans possibilité de négociation ultérieure. Depuis l'adoption du Code du travail en 1964, pratiquement pas une année ne s'est passée sans qu'un conflit important ne soit réglé de cette manière autoritaire, le gouvernement refusant de se plier à la légalité qu'il avait lui-même instituée. Des lois spéciales ont touché autant le secteur public que le secteur privé au Québec (41), et le gouvernement fédéral s'est livré sporadiquement au cours des ans à des interventions analogues (42).

Dénoncés par les syndicats, l'opposition parlementaire et l'opinion publique, condamnés par le B.I.T., ces recours aux législations d'exception étaient devenus un peu moins fréquents et menaçants au Québec avec l'arrivée au pouvoir en 1976 d'un gouvernement qui affirmait avoir un "préjugé favorable aux travailleurs" et qui était appuyé par une partie

importante du mouvement syndical. Cependant, la dernière ronde de ce qui devait tenir lieu de négociations dans le secteur public et parapublic québécois en 1982, a été menée systématiquement par le gouvernement sous le signe de l'autoritarisme, par le recours à des lois d'exception imposant d'avance le résultat des négociations et le contenu des conventions collectives, forçant les syndicats à négocier les dispositions de la loi, et mettant brutalement fin aux grèves de protestation du secteur scolaire et collégial par la loi d'exception la plus répressive qu'ait jamais connue le Québec. Cette ligne autoritaire ne semble pas devoir fléchir, avec l'adoption récente d'une loi d'exception visant à mettre un terme à une grève des employé-e-s d'entretien du transport en commun à Montréal.

3.2.4 : Action en retour sur la liberté d'organisation.

Si les campagnes d'implantation syndicale sont un moment privilégié pour la répression des libertés syndicales d'organisation, les conflits collectifs se présentent généralement comme une occasion supplémentaire de se défaire du syndicat ou de tenter de l'affaiblir. En effet, si une grève est jugée illégale pour quelque motif que ce soit, l'employeur est en droit de prendre de ce fait des mesures disciplinaires contre les grévistes fautives et fautifs, ce qui lui permet de profiter de l'occasion pour congédier les principaux dirigeants et les principales dirigeantes du syndicat, et même de licencier un nombre important de grévistes, quand il n'en vient pas au moyen extrême de fermer ou transférer définitivement son entreprise. De telles initiatives visent non seulement à mettre un terme au conflit, mais à affaiblir, sinon à détruire, le syndicat.

La situation des officiers syndicaux devient alors particulièrement périlleuse. Considérés par les patrons et les gouvernements comme des chefs qui peuvent commander à loisir à leurs troupes, ils sont spécifiquement visés par les injonctions et les lois spéciales, et font l'objet de mesures sélectives (poursuites, congédiements), ce qui porte sérieusement atteinte à la liberté d'organisation syndicale. Les syndicats eux-mêmes sont de plus en plus dangereusement menacés dans leur existence

par l'institution d'un nombre croissant de poursuites aboutissant à l'imposition d'amendes pharamineuses et de condamnations à payer des dédommagements exorbitants. La ruine financière des organisations syndicales (43) et même des syndiqué-e-s individuellement (44), a pour but de refroidir la combativité syndicale et d'imposer par la force la légalité, même si l'ensemble du mouvement syndical la juge illégitime.

4. LA FONCTION DES CHARTES DE DROITS DANS LA DEFENSE ET LA PROMOTION DES LIBERTES SYNDICALES.

4.1 : Un exemple récent: la loi 111.

L'adoption, le 17 février 1983, de la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public du Québec, a constitué une agression sans précédent sur le fonctionnement syndical et la liberté d'action syndicale. Par l'effet combiné des lois 70 et 105 (45), la grève était interdite autoritairement aux salarié-e-s des secteurs publics et parapublics jusqu'à la fin de l'année 1985. La loi 111, qui est toujours en vigueur, contient de nombreuses innovations qui viennent s'ajouter à l'arsenal répressif habituel des lois spéciales de retour au travail. Elle ajoute aux interdictions de grèves et aux très lourdes amendes frappant les grévistes, les officiers, et les syndicats, la menace de suppression des retenues à la source des cotisations syndicales, d'annulation des libérations syndicales, de recours au congédiement sommaire des piqueteurs, piqueteuses ou grévistes, de la mise à l'amende administrative par la retenue d'une journée de paie par jour d'absence du travail ou de défaut d'accomplir tous les devoirs attachés à la fonction, de la perte de trois ans d'ancienneté pour chaque jour que dure la contravention au retour effectif au travail, et de la possibilité offerte au gouvernement de modifier arbitrairement les décrets tenant lieu de convention collective. De plus, les responsables syndicaux sont conscrits pour "prendre les moyens appropriés pour amener les salariés à se conformer à la loi", et les salarié-e-s qui s'aviseraient de désobéir à

la loi sont considéré-e-s comme des criminel-le-s sur lequel-le-s pèsent des présomptions de participation et de culpabilité et qui peuvent être jugé-e-s par des procès sommaires sans bénéficier des garanties procédurales offertes aux autres accusé-e-s de droit commun et consacrées par les Chartes des droits et libertés québécoise et canadienne.

L'article 28 de cette loi comporte une clause dérogatoire totale à l'encontre de l'application de la Charte canadienne des droits et de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Cette double dérogation a soulevé un tollé de protestations dans tous les organismes extérieurs à l'Assemblée nationale, qui se préoccupent des droits et libertés, y compris la Commission des droits de la personne du Québec et le Barreau du Québec. Il paraissait inconcevable en effet que le gouvernement du parti québécois, qui avait fait adopter le 23 juin 1982 une loi soustrayant toute la législation de juridiction québécoise de l'application de la Charte canadienne des droits, sous prétexte que les droits et libertés des Québécois-e-s étaient mieux protégés par la Charte québécoise, renonce moins d'un an après à ses engagements implicites en faisant adopter une autre loi soustrayant toute une catégorie de citoyen-ne-s à l'application des garanties de la Charte québécoise et de la Charte canadienne.

Quoique amplement justifiées, ces protestations ne touchaient finalement qu'un aspect secondaire de la protection des libertés syndicales; car l'effet recherché par le gouvernement n'était pas principalement d'abolir les garanties des Chartes, mais bien de casser une grève et d'imposer sa solution au conflit par le recours au terrorisme juridique et la menace de la ruine financière, professionnelle et organisationnelle des contrevenant-e-s. La suspension totale des droits énoncés dans les Chartes ne constituait qu'un moyen de pression visant à rendre la justice plus expéditive pour mater tout mouvement de désobéissance civile à cette loi inique.

Pour bien s'en convaincre, on peut comparer les effets de cette loi 111 à ceux de la plus récente loi 16 du 13 mai 1983 mettant fin à une grève de deux jours des membres du syndicat de l'entretien de la C.T.C.U.M.

et imposant une tutelle gouvernementale du syndicat (46). Cette loi ne contient aucune clause dérogatoire à la Charte québécoise des droits et libertés, et on n'a entendu aucun organisme autre que syndical protester contre cette législation répressive à sens unique. Pourtant elle porte de bien plus graves atteintes aux libertés syndicales et au droit d'association, puisqu'en plus de briser un mouvement de grève elle attaque directement l'organisation et le fonctionnement syndical en substituant des fonctionnaires de l'Etat aux officiers élus (qui ont d'ailleurs été congédiés par les patrons), en dépossédant les membres de l'administration de leur syndicat, et en dénaturant le sens de l'action du syndicat qui devient une courroie de transmission des volontés politiques de l'Etat. Voilà des attaques moins spectaculaires, mais tout aussi profondes, aux droits syndicaux réels supposément garantis par les lois ordinaires, mais qui n'ont pas le privilège de porter ostensiblement atteinte aux droits plus nobles garantis par la Charte des droits et libertés.

4.2 : L'amélioration des libertés syndicales et les Chartes des droits.

Compte tenu de ce qui précède, il faut constater que ce n'est pas par les Chartes de droits que peut se réaliser une amélioration sensible des libertés syndicales. Les mesures à prendre pour promouvoir les droits syndicaux au niveau des lois se trouvent dans des amendements à apporter au Code du travail. A cet égard, ce ne sont pas les changements mineurs proposés par le projet de loi 17 déposés le 19 mai 1983 à l'Assemblée nationale du Québec par le ministre du travail, qui vont améliorer sensiblement la situation.

S'il est vrai que la liberté d'association syndicale est reconnue dans les textes législatifs québécois et que le gouvernement intervient assez peu au niveau de l'exercice des droits qui s'y rattachent, le syndicalisme doit encore s'implanter dans la clandestinité et est très souvent acculé à l'illégalité pour faire valoir ses revendications, étant donné les multiples restrictions législatives et judiciaires auxquelles il est soumis dans son action. Or il appert que, pour protéger et promouvoir les libertés syndicales fondamentales, à défaut d'un bouleversement profond des rapports sociaux, une série de mesures peuvent être pro-

posées dans l'immédiat:

1. pour interdire à l'employeur de prendre des mesures disciplinaires contre un-e salarié-e tant qu'un-e arbitre n'aura pas décidé du cas au mérite, quitte à établir un système d'assurance obligatoire pour défrayer les coûts d'une telle mesure;
2. pour réexaminer le système de monopole de représentation syndicale et envisager d'autres formules permettant notamment le développement du pluralisme syndical et l'extension du syndicalisme aux secteurs non organisés;
3. pour abolir toute forme d'intervention étatique dans le fonctionnement interne des syndicats;
4. pour supprimer les interdictions de grève de toutes sortes et les infractions et sanctions pénales qui s'y rattachent, et empêcher le recours aux injonctions judiciaires et l'application des règles de la responsabilité civile lorsqu'il s'agit de conflits de travail;
5. pour empêcher l'emploi abusif des forces policières dans les conflits de travail et abolir les agences privées de sécurité à l'usage des patrons;
6. pour éviter l'adoption de lois d'exception assujettissant la légalité à l'opportunisme politique et aux solutions autoritaires.

C'est à de semblables conditions que les libertés syndicales, au lieu d'être constamment niées ou menacées par les pouvoirs de gérance des employeurs, les dispositions législatives contraignantes et les décisions des appareils judiciaires et gouvernementaux, pourraient se développer et permettre aux salarié-e-s de faire valoir démocratiquement leurs revendications par leurs organisations autonomes. Mais c'est de la mobilisation constante du mouvement syndical, de sa solidarité et du succès de ses luttes que dépendent le contenu et la réalisation de tels changements, et non pas de l'action ou de l'initiative des législateurs, des administrations publiques et des commissions gouvernementales.

4.3 : La fonction idéologique des Chartes des droits.

Quant aux Chartes de droits, leur principale fonction sociale demeure idéologique. Même si elles ont servi à l'occasion à dénoncer des

abus flagrants des gouvernements à l'endroit des citoyen-ne-s du Québec, lors de la répression des enseignant-e-s en 1983 et des indépendantistes en 1970, elles ne sont pratiquement pas utilisées en temps normal pour défendre concrètement et quotidiennement les atteintes au droit d'association des travailleuses et des travailleurs.

L'importance accordée à ces Chartes en temps de crise présente cependant un danger d'exagération. Les Chartes contribuent à entretenir le mythe que l'affirmation d'un droit constitue la consécration dans les faits de sa réalisation. Elles changent la nature du débat sur les conflits sociaux en les amenant sur le terrain juridique des droits abstraits et des fausses oppositions de droits subjectifs. Elles donnent l'illusion que les problèmes sociaux peuvent se régler par des affirmations de principes juridiques, illusion contredite par l'Histoire depuis le Bill of Rights américain et la Déclaration française des droits de l'homme.

La défense et l'illustration des Chartes de droits véhiculent l'idéologie du consensus social, jusque dans les coalitions les plus militantes, comme en témoigne ce passage d'une déclaration de la Coalition de la Ligue des droits et libertés pour la défense des droits démocratiques et le retrait de la loi 111:

"De plus, la Coalition insiste sur l'importance cruciale que les Chartes, tant québécoise que canadienne, deviennent des lois fondamentales. C'est là une des leçons les plus cruciales à tirer du présent chaos. Les Chartes, qui s'inspirent de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne sont pas que de simples bouts de papier. Ces codes sont issus d'un consensus social qui a été long à émerger. Ils reflètent le degré de civilisation. Ils sont la codification d'un minimum de protection contre l'arbitraire, d'un minimum de dignité et de bien-être" (47).

Nous ne croyons pas que les Chartes résultent d'un consensus social, mais plutôt qu'elles sont la résultante de luttes sociales, opposant historiquement la population à l'exercice de l'autorité patronale et étatique. Les droits syndicaux se présentent à la fois comme la formalisation de certains compromis obtenus par les syndicats, et comme la récupération institutionnelle des acquis syndicaux. Ces acquis sont d'ail-

leurs périodiquement remis en question par le patronat et par l'Etat, et les syndicats doivent continuellement faire preuve de vigilance et se mobiliser pour les conserver et les faire progresser.

A cet égard, le tripartisme, qui institutionnalise la discussion entre représentants syndicaux, patronaux et gouvernementaux à divers niveaux (depuis les "sommets économiques" québécois jusqu'à l'assemblée générale de l'O.I.T.), véhicule la même idéologie de consensus social. Or l'Histoire nous enseigne que la poursuite des idéaux démocratiques qui légitiment l'action syndicale en vue de l'affranchissement des classes laborieuses de toute forme d'exploitation et de domination, s'est toujours faite par des luttes et des conflits sociaux, et non par la recherche de consensus.

Cette recherche de l'unité sociale et de la vérité philosophique et morale à travers les énoncés d'un texte de loi, fût-il appelé Charte, relève d'une vision religieuse de la société, et se traduit par une sorte de culte à la Charte auquel le rituel judiciaire vient apporter une certaine solennité. L'idéologie juridique tend alors à remplacer l'idéologie religieuse comme structuration dominante des idées et des normes de conduite sociale; et les juristes qui de part et d'autre accordent une importance si grande à ces Chartes, font office de grands prêtres s'accapant à la fois la direction de conscience sociale et les avenues administratives et judiciaires du salut.

En guise de conclusion, et pour ébranler quelques certitudes, il ne faudrait pas oublier que l'Histoire compte parmi les plus grands massacreurs de l'humanité (Hiroshima, Nagasaki, Viêt-Nam, etc.) et les plus grands marchands de canons, les gouvernements et industriels de nations qui ont porté très haut le flambeau des droits et libertés...

NOTES

- (1) Partie intégrante de la Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi sur le Canada, chap. 11 du Recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982.
- (2) (1960) 8-9 Eliz. II ch. 44
- (3) 1975 L.Q. ch. 6
- (4) Pour le juge LOCKE, dans l'affaire Canadian Pacific Railway Co. c. Zambri, 1962 R.C.S. 609, page 620, l'article 3 de la loi ontarienne des relations de travail qui affirmait le droit d'association, était "dépourvu de signification, (parce qu') aucune permission statutaire n'est requise pour participer aux activités légitimes de quelque organisme" (traduction de l'auteur).
- (5) 1976-77 S.C. ch. 33
- (6) Rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1981, mars 1982.
- (7) Rapport annuel de la Commission des droits de la personne du Québec pour l'année 1978.
- (8) A titre d'exemples: la Commission des services juridiques (Loi sur l'aide juridique, L.R.Q. ch. A-14) et les cliniques juridiques populaires; les Centres locaux de services communautaires (CLSC, créés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., ch. S-5) et les cliniques médicales populaires; l'Office des services de garde à l'enfance (Loi sur les services de garde à l'enfance, L.R.Q., ch. S-4.1) et les garderies populaires; le Conseil du statut de la femme (L.R.Q., ch. C-59) et les groupes féministes; la Commission des normes du travail (Loi sur les normes du travail, L.R.Q., ch. N-1.1) et les syndicats; la Commission de santé et de sécurité au travail (Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q., ch. S-2.1) et les comités syndicaux de santé et de sécurité. Quant à la Commission des droits de la personne, elle fait concurrence à la Ligue des droits et libertés.
- (9) Par exemple, dans une déclaration livrée à la presse le 27 novembre 1982, en pleine négociation entre l'Etat québécois et le Front commun intersyndical du secteur public, la Commission des droits de la personne affirmait qu'il fallait donner préséance aux droits des malades sur le droit de grève des salarié-e-s des institutions de santé. Pourtant elle ne soufflait mot sur les atteintes patronales à ces mêmes droits des malades dans l'exercice du pouvoir de gréance, qui s'exprimaient entre autres mesures par des coupures de postes et des fermetures d'établissements. Voir: Droit de grève c. droits de la personne, titre du DEVOIR du 27.11.82, opinion de la présidente de la Commission des droits de la personne du Québec;

- (9) (suite) Le droit de grève et les autres, titre du DEVOIR du 9.12.82, par René LAPERRIERE.
- (10) Il faut dire ici que la raison principale qui les portait à s'adresser aux Commission, c'est que celles-ci offrent des services gratuits pour monter les dossiers et les porter devant les tribunaux. Cependant les justiciables qui comptent sur ces services comme s'il s'agissait de services de représentation de leurs intérêts par des avocat-e-s, sont souvent détrompé-e-s, car les fonctionnaires ont des intérêts distincts à protéger au sein de leur organisme, et celui-ci au sein de l'administration publique, qui ne coïncident pas toujours avec ceux des justiciables dont ils prétendent défendre les droits.
- (11) Nous sommes conscient des modifications apportées à l'article 52 par le projet de loi 86 modifiant la Charte des droits et libertés de la personne, sanctionné le 18 décembre 1982, mais qui n'est pas encore entré en vigueur et dont l'interprétation reste incertaine: en fonction de quels critères jugera-t-on "dans quelle mesure une disposition d'une loi déroge aux articles 1 à 38"? Par ailleurs, pourquoi a-t-on exclu de cette clause de préséance toute référence aux "droits économiques et sociaux" de la Charte? Ces droits seraient-ils plus menaçants que les autres pour l'ordre économique et social établi par les lois? Poser la question c'est y répondre.
- (12) L.R.Q., ch. C-11, 1977 L.Q. ch. 5
- (13) L.Q. 1982, ch. 21
- (14) Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public, article 28.
- (15) Rappelons ici la célèbre réactivation de la Loi sur les mesures de guerre (1970 S.R.C., ch. W-2) par la proclamation du 16 octobre 1970.
- (16) Subsistent de ces luttes les dispositions d'exception du Code criminel canadien (1970 S.R.C., ch. C-34) et de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, (1970 S.R.C., ch. C-23)
- (17) L.R.Q., ch. C-27
- (18) En 1972, lors du premier grand conflit des syndiqué-e-s du secteur public regroupé-e-s en un Front commun, le gouvernement a favorisé une scission "de droite" au sein d'une des centrales syndicales impliquées, la Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.), en modifiant la Loi des syndicats professionnels (L.R.Q., ch. S-40) par le chapitre 63 des Lois du Québec de 1972, pour y introduire des dispositions facilitant la création d'une nouvelle centrale, la Confédération des syndicats démocratiques (C.S.D.).
- (19) Notamment à l'occasion des conflits de la construction, du transport en commun, des hôpitaux (infirmières, médecins) et de l'enseignement: voir l'exposé sur les lois spéciales.

- (20) L.R.Q., ch. S-40
- (21) Code du travail du Québec, art. 149.
- (22) Loi de la fonction publique, L.R.Q., ch. F-3.1, art. 73; et Code du travail, art. 4-
- (23) Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 838, 841.2 et 845.
- (24) A l'occasion de la contestation de la constitutionnalité de la Loi sur la mise en tutelle des syndicats des transports maritimes (1963 S.C., ch. 17), un ancien officier du syndicat plaidait que la liberté d'association n'a pas de sens si les membres du syndicat sont privés du contrôle de leurs affaires (Swait c. Board of Trustees of Maritime Transportation Unions, 1967 B.R. 315, page 319). La Cour d'appel du Québec, par la voix du juge Hyde, règle la question en un paragraphe, en affirmant que le législateur avait adopté cette loi "dans le meilleur intérêt des membres du syndicat et en conformité des intérêts publics et naturels du Canada" (traduction de l'auteur), donc sans violation aucune des droits des membres. Il soulignait par ailleurs dans le paragraphe suivant que la validité des législations canadiennes n'était pas affectée par les traités internationaux.
- (25) L.R.Q., ch. R-20, art. 2 g.
- (26) Voir le Rapport de la Commission d'experts du B.I.T. dans: La liberté syndicale, une étude internationale, Genève, 1975, page 21.
- (27) Loi sur les propositions aux salariés des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la fonction publique, 1979 L.Q., ch. 50, art. 4.
- (28) De toutes façons, l'utilisation des fonds prélevés obligatoirement par un syndicat à des fins politiques, peut être limitée ou interdite par voie législative (Oil, Chemical and Atomic Workers' International Union c. Imperial Oil Ltd. & A.G.B.C., 1963 R.C.S. 584, pages 592, 593, J. MARTLAND pour la majorité). Soulignons ici que la Cour suprême du Canada, dans la décision de Smith and Rhuland Ltd. c. Queen, (1953) 2 R.C.S. 95, a cassé la décision de la Commission des relations de travail de Nouvelle-Ecosse qui avait refusé d'accréditer un syndicat dont le secrétaire-trésorier était un communiste.
- (29) La Cour d'appel du Québec a annulé dans deux décisions récentes des clauses d'atelier fermé parce qu'elles limitent la liberté syndicale: Leblanc c. Syndicat national de la construction de Hauteville, J.E. 81-772; et Association internationale des débardeurs local 375 c. Chénard, 1981 G.A. 427.
- (30) Code criminel canadien, art. 52, 381 et 387.
- (31) Evoquons ici les occupations célèbres de l'Institut Albert-Prévost de Montréal, en 1972, et de l'usine de la United Aircraft à Longueuil en 1975.

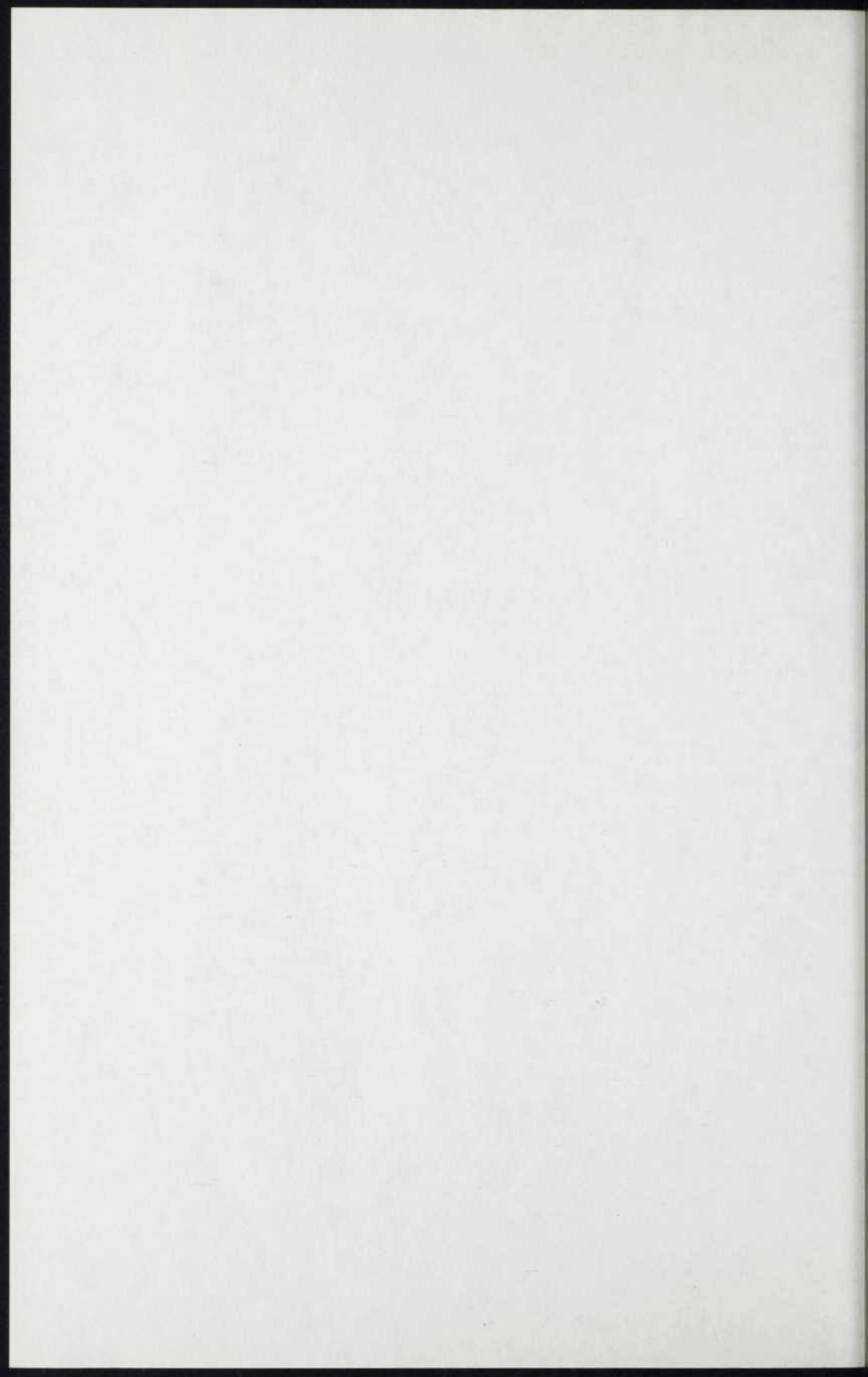
- (32) Ainsi le Règlement anti-manifestation no. 3926 de la Ville de Montréal, visant à empêcher une manifestation inter-centrales appuyant les grévistes du quotidien La Presse, qui eut lieu le 29 octobre 1971 et au cours de laquelle les manifestants furent pourchassés et matraqués par la police de la Ville de Montréal. Ce règlement fut déclaré constitutionnellement valide par la Cour d'appel du Québec et par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Dupond c. Ville de Montréal, 1974 C.A. 402, 1978-2 R.C.S. 770 sous le titre: P.G.C. c. Ville de Montréal et Dupond et P.G.A.
- (33) Ainsi l'on a interdit à des associations de parents d'élèves de se réunir pour s'entretenir avec des syndicalistes de la Centrale de l'enseignement du Québec, de tout sujet concernant les grèves d'en enseignant-e-s du Québec, en 1976.
- (34) Nous référons ici à la célèbre grève du débardage de 1975, et au jugement du juge-en-chef de la Cour supérieure du Québec à cette occasion (P.G.C. c. Section 375 de l'Association internationale des débardeurs, 1975 C.S. 478). On peut aussi mentionner un autre jugement de la Cour supérieure condamnant le président de la plus importante centrale syndicale du Québec, Louis Laferge de la F.T.Q., à trois ans de prison pour incitation au sabotage: cette fois on n'a pas voulu tenir compte du ton de son discours à un groupe de grévistes.
- (35) Grève de Winnipeg en 1919, grèves de solidarité au Québec lors du Front commun intersyndical de 1972, grève du 14 octobre 1976 contre l'application de la loi anti-inflation, à l'échelle du Canada.
- (36) B.I.T., La liberté syndicale..., op. cit., p. 52.
- (37) Code du travail, art. 58; ce délai est de 180 jours dans les secteurs public et para-public, art. 111.7
- (38) Des condamnations à des dommages d'au-delà de 2,5 millions de dollars ont été obtenues en 1965 contre les Métallurgistes-Unis d'Amérique par la Gaspé Copper Mines (1967 B.R. 487 et 1970 R.C.S. 362), et en 1979 contre la Confédération des syndicats nationaux par la Reynolds Aluminum Co. (J. Vincent Masson, C.S. Hauteville no. 5811).
- (39) Le cas le plus célèbre fut l'emprisonnement en 1972 des dirigeants des trois grandes centrales syndicales du Québec pour une peine exemplaire d'un an, à la suite de leur incitation à transgresser des injonctions judiciaires obtenues par le gouvernement contre le Front commun intersyndical du secteur public. Cet emprisonnement fut dénoncé par une plainte des centrales syndicales au B.I.T.
- (40) Discours à l'Assemblée nationale du Québec, le 9 décembre 1975, du député d'opposition Claude CHARRON, devenu en 1976 membre du cabinet du gouvernement du Parti québécois.

- (41) Voici la liste de ces lois d'exception de 1964 à nos jours:
Loi modifiant la loi de la Régie des transports, 1965, ch. 1;
Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire, 1967 ch. 63; Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission des transports de Montréal, 1967, ch. 1 (oct.); Loi assurant aux citoyens de Montréal la protection des services de police et d'incendie, 1969, ch. 23; Loi concernant l'industrie de la construction, 1970, ch. 34; Loi concernant les services médicaux, 1970, ch. 40; Loi assurant la reprise des services dans le secteur public, 1972, ch. 7; Loi sur les services essentiels d'Hydro-Québec, 1972, ch. 9; Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail, 1975, ch. 52; Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission des transports de la C.U.M., 1975, ch. 56; Loi sur la mise en tutelle de certains syndicats ouvriers, 1975, ch. 57; Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction, 1975, ch. 50; Loi concernant les services de santé dans certains établissements (infirmières), 1976, ch. 29; Loi concernant le maintien des services dans le domaine de l'éducation, 1976, ch. 38; Loi modifiant la loi sur la mise en tutelle de International Union of Elevator Constructors, locals 89 and 1015, et la loi sur la mise en tutelle de certains syndicats ouvriers, 1977, ch. 43; Loi assurant le maintien des services d'électricité et prévoyant les conditions de travail des salariées d'Hydro-Québec, 1979, ch. 62; Loi sur les propositions aux salariés des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la fonction publique, 1979, ch. 50; Loi sur certains différends entre des enseignants et des commissions scolaires, 1980, ch. 22; Loi assurant la reprise de certains services de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal, 1980, ch. 1; Loi assurant la reprise de la prestation des soins médicaux au Québec, P.L. 91 du 21.6.82; Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public, P.L. 111 du 17.2.83; P.L. 16 du 13 mai 1983 (mettant fin à la grève du transport de Montréal et mettant en tutelle le syndicat de l'entretien)
- (42) Loi de 1974 sur la manutention des grains dans les ports de la côte ouest, 1974-5-6 S.C. ch. 1; Loi de 1975 sur les opérations sur la côte ouest, 1974-5-6 S.C., ch. 32; Loi de 1975 sur les opérations portuaires du Saint-Laurent, 1974-5-6 S.C., ch. 39; Loi sur les opérations des ports du Saint-Laurent, 1972 S.C., ch. 22; Loi sur les opérations des ports de la côte ouest, 1972 S.C., ch. 23; Loi sur le maintien des services postaux, 1978-79 S.C., ch. 1; Loi sur le maintien de la navigation, 1978-79 S.C., ch. 2.
- (43) Tout dernièrement, grâce à l'institution de recours collectifs, la C.S.N. a pu être poursuivie à cause d'une grève illégale dans les hôpitaux pour un montant global de 11,600,000 \$.

- (44) Les grévistes sans travail n'ont droit ni aux prestations d'assurance-chômage ni à l'aide sociale, même s'ils en sont réduit-e-s au dénuement total: "l'Etat ne peut tout de même pas financer les grèves!", même s'il n'est pas question de suspendre ses subventions aux entreprises impliquées dans ces conflits.
- (45) Loi concernant la rémunération dans le secteur public (1982, P.L. 70) et Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public (1982 L.Q., ch. 45, projet de loi 105).
- (46) Cette loi reprend en substance les dispositions habituelles forçant un retour au travail sous la menace de fortes pénalités; mais de plus elle soumet le syndicat aux mécanismes de tutelle imposés au local 144 des plombiers de la F.T.Q.-Construction en 1975 par la Loi sur la mise en tutelle de certains syndicats ouvriers, 1975 L.Q. ch. 57, adoptée à la suite du rapport de la désormais célèbre Commission Cliche.
- (47) Bulletin de la Ligue des droits et libertés, mars-avril 1983, p. 20.

* * * * *

ANNEXE



LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS ET LES DROITS COLLECTIFS ET SOCIAUX

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

PARTIE I

CHARTÉ CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit :

Garantie des droits et libertés

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Droits et
libertés au
Canada

Libertés fondamentales

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

Libertés
fondamentales

- liberté de conscience et de religion;
- liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- liberté de réunion pacifique;
- liberté d'association.

Droits démocratiques

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

Droits
démocratiques
des citoyens

4. (1) Le mandat maximal de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes.

Mandat
maximal des
assemblées

(2) Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la

Prolongations
spéciales

législature en question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative.

5. Le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

Séance annuelle

Liberté de circulation et d'établissement

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

Liberté de
circulation

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit :

Liberté
d'établissement

- de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;
- de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés :

Restriction

- aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;
- aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Programmes de
promotion
sociale

Garanties juridiques

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce

Vie, liberté et
sécurité

droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Fouilles, perquisitions ou saisies

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

Détention ou emprisonnement

10. Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

Arrestation ou détention

a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;

b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;

c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

11. Tout inculpé a le droit :

Affaires criminelles et pénales

a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;

f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave;

g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne

du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations;

h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.

12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Cruauté

13. Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

Témoignage incriminant

14. La partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'un interprète.

Interprète

Droits à l'égalité

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou

Programmes de promotion sociale

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTES ET LES DROITS COLLECTIFS ET SOCIAUX

ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Langues officielles du Canada

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Langues officielles du Canada

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Langues officielles du Nouveau-Brunswick

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

Progression vers l'égalité

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

Travaux du Parlement

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

Travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Documents parlementaires

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Documents de la Législature du Nouveau-Brunswick

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Procédures devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

Communications entre les administrés et les institutions du Nouveau-Brunswick

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.

Maintien en vigueur de certaines dispositions

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Droits préservés

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

23. (1) Les citoyens canadiens :

Langue d'instruction

- a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglo-

phone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Recours

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve

Continuité
d'emploi de la
langue
d'instruction

Justification
par le nombre

Recours en cas
d'atteinte aux
droits et libertés

Irrecevabilité
d'éléments de
preuve qui
risqueraient de
déconsidérer
l'administration
de la justice

ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Dispositions générales

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

Maintien des
droits et libertés
des autochtones

26. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

27. Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

28. Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

29. Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

30. Dans la présente charte, les dispositions qui visent les provinces, leur législature ou leur assemblée législative visent également le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest ou leurs autorités législatives compétentes.

Maintien des
autres droits et
libertés

Maintien du
patrimoine
culturel

Égalité de
garantie des
droits pour les
deux sexes

Maintien des
droits relatifs à
certaines écoles

Application aux
territoires

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTES ET LES DROITS COLLECTIFS ET SOCIAUX

31. La présente charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.

Non-élargissement des compétences législatives

Application de la charte

32. (1) La présente charte s'applique :

Application de la charte

- a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;
- b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), l'article 15 n'a d'effet que trois ans après l'entrée en vigueur du présent article.

Restriction

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

Dérogation par déclaration expresse

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la charte.

Effet de la dérogation

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

Durée de validité

(4) Le Parlement ou une législature peut adopter de nouveau une déclaration visée au paragraphe (1).

Nouvelle adoption

(5) Le paragraphe (3) s'applique à toute déclaration adoptée sous le régime du paragraphe (4).

Durée de validité

Titre

34. Titre de la présente partie : *Titre*
Charte canadienne des droits et libertés.

PARTIE II

DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Confirmation des droits existants des peuples autochtones

(2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

Définition de «peuples autochtones du Canada»

PARTIE III

PÉREQUATION ET INÉGALITÉS RÉGIONALES

36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

Engagements relatifs à l'égalité des chances

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Engagement relatif aux services publics

PARTIE IV

CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

37. (1) Dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même.

Conférence constitutionnelle

(2) Sont placées à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada. Le premier ministre du Canada invite leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

Participation des peuples autochtones

(3) Le premier ministre du Canada invite des représentants élus des gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest à participer aux travaux relatifs à toute question placée à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) et qui, selon lui, intéresse directement le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest.

Participation des territoires

PARTIE V

PROCÉDURE DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

38. (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

Procédure normale de modification

- a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;
- b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogoratoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous

Majorité simple

autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

Désaccord

(4) La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.

Levée du désaccord

39. (1) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise dans l'année suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification que si l'assemblée législative de chaque province a préalablement adopté une résolution d'agrément ou de désaccord.

Restriction

(2) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise que dans les trois ans suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification.

Idem

40. Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

Compensation

41. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par

Consentement unanime

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTES ET LES DROITS COLLECTIFS ET SOCIAUX

des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

- a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;
- b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;
- c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;
- d) la composition de la Cour suprême du Canada;
- e) la modification de la présente partie.

42. (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

- a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

(2) Les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe (1).

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre

des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

- a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;
- b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

46. (1) L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative.

(2) Une résolution d'agrément adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

47. (1) Dans les cas visés à l'article 38, 41, 42 ou 43, il peut être passé outre au défaut d'autorisation du Sénat si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption de celle de la Chambre des communes et si cette dernière, après l'expiration du délai, adopte une nouvelle résolution dans le même sens.

(2) Dans la computation du délai visé au paragraphe (1), ne sont pas comptées les périodes pendant lesquelles le Parlement est prorogé ou dissous.

Procédure normale de modification

Exception

Modification à l'égard de certaines provinces

Modification par le Parlement

Modification par les législatures

Initiative des procédures

Possibilité de révocation

Modification sans résolution du Sénat

Computation du délai

48. Le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation des l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation.

Demande de proclamation

49. Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie.

Conférence constitutionnelle

PARTIE VI

MODIFICATION DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

50. La *Loi constitutionnelle de 1867* (antérieurement désignée sous le titre : *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*) est modifiée par insertion, après l'article 92, de la rubrique et de l'article suivants :

Modification de la Loi constitutionnelle de 1867

« Ressources naturelles non renouvelables, ressources forestières et énergie électrique »

92A. (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :

Compétence provinciale

- a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province;
- b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire;
- c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

(2) La législature de chaque province a compétence pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée des

Exportation hors des provinces

ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production d'énergie électrique de la province, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada.

(3) Le paragraphe (2) ne porte pas atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer dans les domaines visés à ce paragraphe, les dispositions d'une loi du Parlement adoptée dans ces domaines l'emportant sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale.

Pouvoir du Parlement

(4) La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation :

Taxation des ressources

- a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée;
- b) des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.

(5) L'expression « production primaire » a le sens qui lui est donné dans la sixième annexe.

« Production primaire »

(6) Les paragraphes (1) à (5) ne portent pas atteinte aux pouvoirs ou droits détenus par la législature ou le gouvernement d'une province lors de l'entrée en vigueur du présent article.

Pouvoirs ou droits existants

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTES ET LES DROITS COLLECTIFS ET SOCIAUX

51. Ladite loi est en outre modifiée. Idem
par adjonction de l'annexe suivante :

«SIXIÈME ANNEXE

*Production primaire tirée des
ressources naturelles non
renouvelables et des ressources
forestières*

1. Pour l'application de l'article
92A :

a) on entend par production pri-
maire tirée d'une ressource natu-
relle non renouvelable :

(i) soit le produit qui se présente
sous la même forme que lors de
son extraction du milieu naturel,

(ii) soit le produit non manufac-
turé de la transformation, du
raffinage ou de l'affinage d'une
ressource, à l'exception du pro-
duit du raffinage du pétrole
brut, du raffinage du pétrole
brut lourd amélioré, du raffinage
des gaz ou des liquides dérivés
du charbon ou du raffinage d'un
équivalent synthétique du
pétrole brut;

b) on entend par production pri-
maire tirée d'une ressource fores-
tière la production constituée de
billots, de poteaux, de bois d'œu-
vre, de copeaux, de sciure ou d'au-
tre produit primaire du bois, ou de
pâte de bois, à l'exception d'un pro-
duit manufacturé en bois.»

PARTIE VII

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

52. (1) La Constitution du Canada
est la loi suprême du Canada; elle
rend inopérantes les dispositions
incompatibles de toute autre règle de
droit.

(2) La Constitution du Canada
comprend :

- a) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y
compris la présente loi;
- b) les textes législatifs et les
décrets figurant à l'annexe;

c) les modifications des textes
législatifs et des décrets mention-
nés aux alinéas a) ou b).

(3) La Constitution du Canada ne
peut être modifiée que conformément
aux pouvoirs conférés par elle.

53. (1) Les textes législatifs et les
décrets énumérés à la colonne I de
l'annexe sont abrogés ou modifiés
dans la mesure indiquée à la colonne
II. Sauf abrogation, ils restent en
vigueur en tant que lois du Canada
sous les titres mentionnés à la colonne
III.

(2) Tout texte législatif ou régle-
mentaire, sauf la *Loi de 1982 sur le
Canada*, qui fait mention d'un texte
législatif ou décret figurant à l'an-
nexe par le titre indiqué à la colonne
I est modifié par substitution à ce
titre du titre correspondant men-
tionné à la colonne III; tout Acte de
l'Amérique du Nord britannique non
mentionné à l'annexe peut être cité
sous le titre de *Loi constitutionnelle*
suivi de l'indication de l'année de son
adoption et éventuellement de son
numéro.

54. La partie IV est abrogée un an
après l'entrée en vigueur de la pré-
sente partie et le gouverneur général
peut, par proclamation sous le grand
sceau du Canada, abroger le présent
article et apporter en conséquence de
cette double abrogation les aménage-
ments qui s'imposent à la présente
loi.

55. Le ministre de la Justice du
Canada est chargé de rédiger, dans
les meilleurs délais, la version fran-
çaise des parties de la Constitution du
Canada qui figurent à l'annexe; toute
partie suffisamment importante est,
dès qu'elle est prête, déposée pour
adoption par proclamation du gou-
verneur général sous le grand sceau
du Canada, conformément à la procé-
dure applicable à l'époque à la modi-
fication des dispositions constitution-
nelles qu'elle contient.

Modification

Abrogation et
nouveaux titres

Modifications
corrélatives

Abrogation et
modifications
qui en
découlent

Version
française de
certains textes
constitutionnels

Primauté de la
Constitution du
Canada

Constitution du
Canada

56. Les versions française et anglaise des parties de la Constitution du Canada adoptées dans ces deux langues ont également force de loi. En outre, ont également force de loi, dès l'adoption, dans le cadre de l'article 55, d'une partie de la version française de la Constitution, cette partie et la version anglaise correspondante.

Versions
française et
anglaise de
certains textes
constitutionnels

57. Les versions française et anglaise de la présente loi ont également force de loi.

Versions
française et
anglaise de la
présente loi

58. Sous réserve de l'article 59, la présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Entrée en
vigueur

59. (1) L'alinéa 23(1)a) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Entrée en
vigueur de
l'alinéa 23(1)a)
pour le Québec

(2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec.

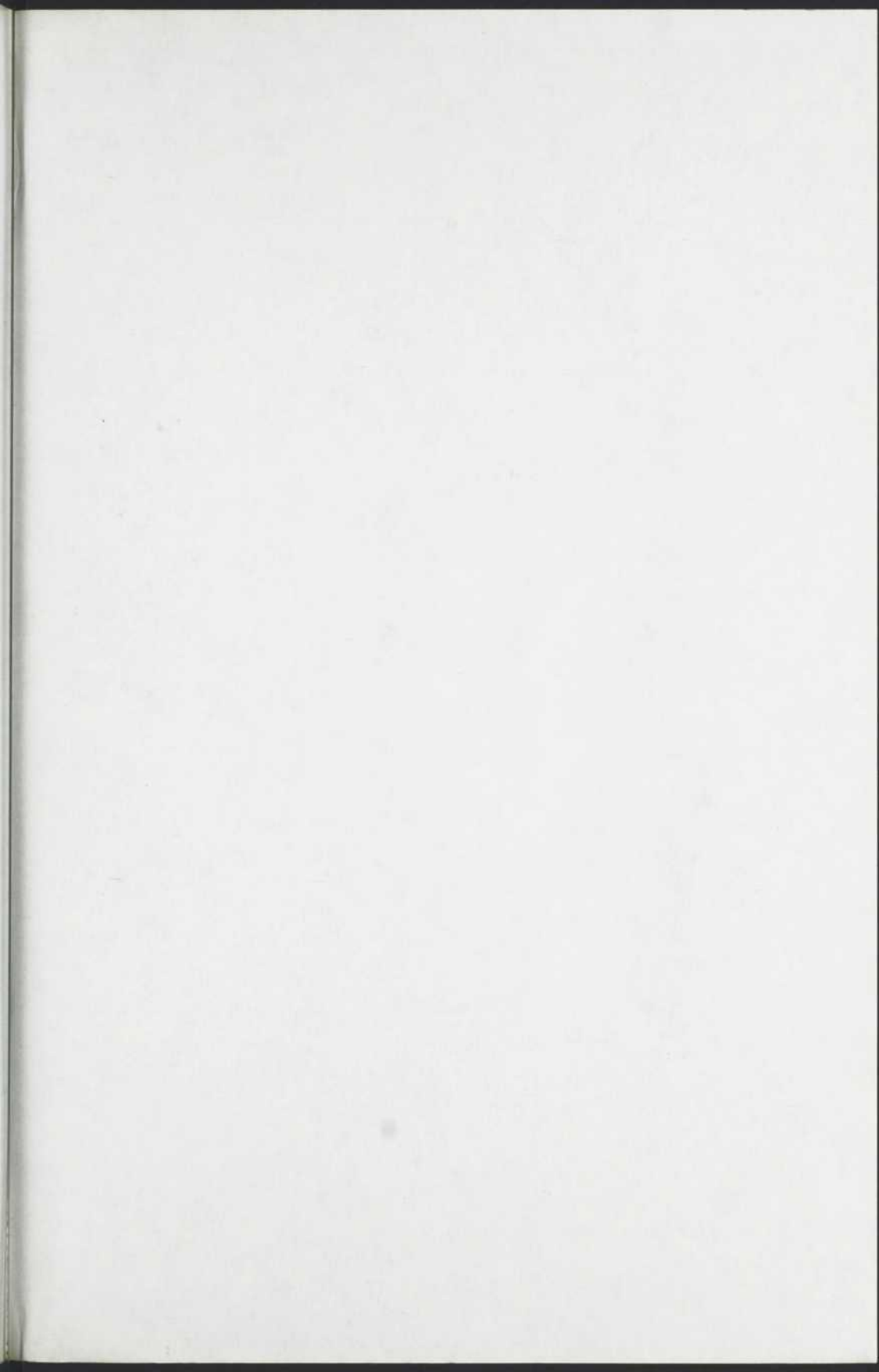
Autorisation du
Québec

(3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

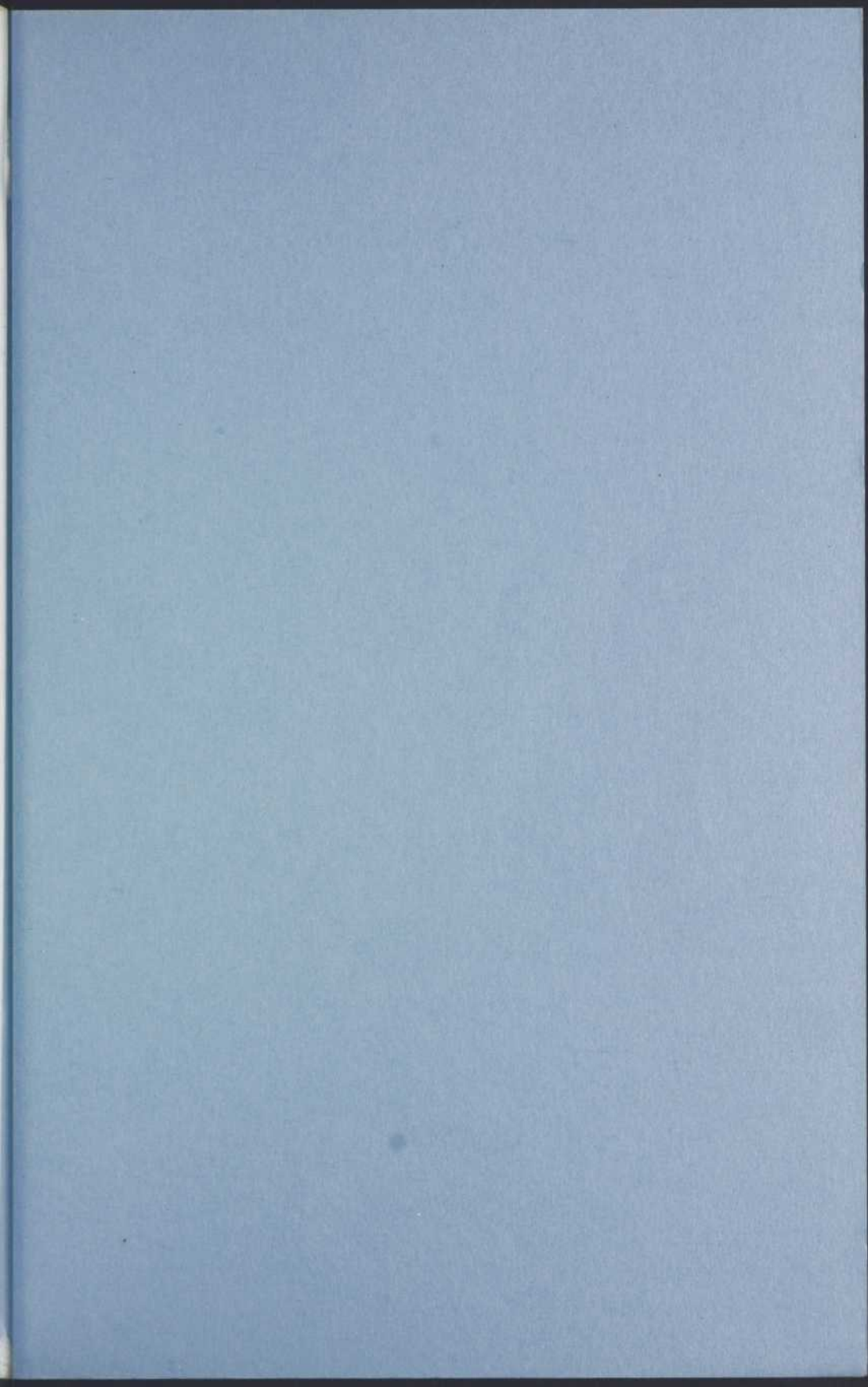
Abrogation du
présent article

60. Titre abrégé de la présente annexe : *Loi constitutionnelle de 1982*; titre commun des lois constitutionnelles de 1867 à 1975 (n° 2) et de la présente loi : *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*.

Titres









Les Publications de l'ACFAS

Les Annales de l'ACFAS

(Comptes-rendus des communications présentées aux congrès de l'ACFAS) de 1935 à 1983 (vol. 1 à 50).

Interface: la revue de l'ACFAS (trimestriel)

Les Cahiers de l'ACFAS

1. Les contraintes au développement du Moyen-Nord (1979)
2. La thérapeutique de l'obèse adulte (1979)
3. Le comportement moteur du déficient mental (1979)
4. Dix ans de recherche québécoise sur la littérature française (1980)
5. La recherche gérontologique au Québec (1980) (*épuisé*)
6. L'entrepreneuriat et la P.M.E. au Québec (1980) (*épuisé*)
7. Biologie du vieillissement: approches cellulaires et moléculaires (1981)
8. Stratégies de conservation de l'eau en Sagamie (1981)
9. Étude et répression des mauvaises herbes (1981) (*épuisé*)
10. L'ACFAS à travers 50 congrès (1982)
11. Recherches sur le troisième âge (1982)
12. Études supérieures et recherche en ingénierie: Concertation et coordination (1982)
13. La recherche gérontologique au Québec (1982)
14. De la science au musée (1983)
15. Confessionnalité et pluralisme dans les écoles du Québec: Les principaux enjeux du débat (1983)
16. Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques
17. L'aménagement au Québec: Inventaire et affectation des ressources (1983)
18. La charte canadienne des droits et libertés. (1983)