

The EDITH *and* LORNE PIERCE
COLLECTION *of* CANADIANA



Queen's University at Kingston

JACQUES-YVAN MORIN

*professeur à la Faculté de Droit
de l'Université de Montréal*

Une Charte des droits de l'homme pour le Québec

Article paru dans le "McGill Law Journal"
et republié sous les auspices de la Ligue des droits de l'homme
grâce à la générosité de M. Edmour Harvey

1963

- note on previous pg that brief endorsed by LDH

UNE CHARTE DES DROITS DE L'HOMME POUR LE QUÉBEC

A l'heure où prennent forme dans le Québec une société industrielle et un Etat moderne, la nécessité se fait de plus en plus sentir d'une définition des buts sociaux de la collectivité et de la place qu'y occupe l'individu. C'est au Droit qu'il revient, en tant qu'instrument de construction sociale, de dire quelles peuvent et doivent être les exigences réciproques de la société et des particuliers. Il est donc temps que soient déterminés par le législateur, à la lumière des idées que l'Occident répand dans le monde depuis plus d'un siècle, les droits politiques, sociaux, économiques et culturels du citoyen québécois, ainsi que ses libertés fondamentales.

En premier lieu, les impératifs d'une industrie en expansion amènent l'intervention croissante de l'Etat provincial dans le domaine économique. Qu'il s'agisse de contrôle ou de planification, il importe que les activités de l'Etat soient orientées vers le progrès social, sans lequel il ne saurait exister de démocratie politique. Par ailleurs, cette intervention ravive le conflit classique entre la liberté personnelle, condition de toute réalisation humaine, et les formes d'organisation nécessaires à l'établissement de la justice sociale. Le législateur devra donc rechercher et garantir un meilleur équilibre entre la liberté des citoyens et les pouvoirs requis pour le fonctionnement d'une vaste machine administrative.

En second lieu, dans une société où la majorité affirme son existence en tant que groupe national au moment même où se manifeste un certain pluralisme dans la structure ethnique et religieuse de la population, l'Etat provincial doit se donner pour mission d'assurer la coexistence pacifique des groupes et des croyances. L'expérience des vingt dernières années montre que la Législature n'a pas su prendre toutes ses responsabilités dans ce domaine. En outre, l'apparition de groupes politiques, dont les idées radicales peuvent paraître suspectes aux yeux du pouvoir, ne doit pas servir de prétexte à des occasions multipliées d'ingérence policière, d'arbitraire et d'intimidation des particuliers. La loi doit assurer les libertés politiques de tout citoyen, quelque impopulaires que soient ses idées, au besoin même contre la majorité de la population.

Quelques droits minoritaires et individuels jouissent déjà au Canada de garanties constitutionnelles non négligeables. Ainsi, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique contient des règles sur le renouvellement du Parlement tous les cinq ans, l'usage des langues française et anglaise et le droit à des écoles

BWA
pouvoirs
féd.
pro

séparées dans certaines provinces; il comporte également, selon la jurisprudence de la Cour suprême, des garanties implicites contre l'abolition des libertés publiques par le Parlement ou les législatures. Notons que la loi fondamentale accorde au Parlement fédéral la compétence dans plusieurs domaines qui intéressent directement la liberté des personnes, notamment la législation pénale. Cependant, les provinces, elles aussi, possèdent une vaste responsabilité à l'égard de la protection des droits de leurs citoyens respectifs du fait de leur compétence législative en ce qui concerne, par exemple, leur propre constitution, l'état et la capacité des personnes, la propriété, l'instruction publique et le domaine socio-économique. Il importe de souligner en outre que les législatures locales, bien qu'elles ne possèdent pas le pouvoir législatif en matière de droit pénal, sont seules compétentes pour l'administration de la justice et la constitution des tribunaux répressifs; elles peuvent également, en vue de faire respecter les lois provinciales, imposer des peines allant jusqu'à l'emprisonnement et instituer leurs propres forces policières.

Or, depuis la dernière grande guerre, se fait jour dans le monde entier un vaste mouvement pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La présente étude a pour but de démontrer que le Québec ne peut demeurer à l'écart de cette évolution car les problèmes du collectivisme et de la protection des droits de la personne, tels qu'ils surgissent ici, ne sont pas foncièrement différents de ceux qui se posent dans tous les pays. Les solutions proposées à l'extérieur, notamment par les organisations internationales ou régionales, peuvent être adaptées aux conditions québécoises et servir d'inspiration à la législation provinciale. Nous aurons soin également de situer le Québec dans son cadre canadien, de manière à expliquer certaines difficultés inhérentes au fédéralisme et à préciser le domaine d'application de cette législation.

I

Le contexte international

intl
low

La violation des droits de la personne humaine et la lutte pour leur défense contre le prince ou l'Etat constituent la trame même de la pensée politique occidentale, depuis la protestation d'Antigone jusqu'à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pour ne remonter qu'au début des temps modernes, la révolution anglaise de 1688, qui entraîna l'abolition de l'absolutisme royal, proclama "les droits véritables, anciens et incontestables du peuple"; l'année suivante, le Parlement transforma cette déclaration en loi sous le nom de Bill of Rights. Il y est décrété, entre autres: 1689

Que tout sujet anlais a le droit de s'adresser au Roi par voie de pétition, et que les emprisonnements et poursuites ayant pour cause l'exercice de ce droit violent la légalité . . . Que [les tribunaux] ne devraient pas imposer des amendes ou cautionnements excessifs, ni des peines cruelles ou exceptionnelles. . . Que le Parlement devrait être convoqué fréquemment, dans le but de réformer les abus et de renforcer et maintenir les lois. . .¹

¹Bill of Rights, 1688, 1 Will. & Mary, sess. 2, c. 2, mis en vigueur par: Crown & Parliament Recognition Act, 1689, 2 Will. & Mary, sess. 1, c. 1.

Les idées libérales qui étaient à l'origine de cette révolution et dont le promoteur fut John Locke (1632-1704)² ne tardèrent pas à essaimer. Transplantée en France et en Amérique, cette philosophie conduisit en effet, d'une part, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à la Gironde, d'autre part à la Déclaration d'Indépendance de 1776 et au *Bill of Rights* de la Constitution des Etats-Unis (1791).

Les hommes naissent et demeurent égaux en droits, proclame la Déclaration française. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. . . Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.³

Et le *Bill of Rights* d'enchaîner:

Le Congrès ne pourra faire aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice, restreignant la liberté de parole ou de presse, ou touchant au droit des citoyens de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs. . . Le droit des citoyens d'être protégés dans leurs personnes, leurs maisons, leurs papiers et leurs effets et d'être mis à l'abri de toutes perquisitions et saisies déraisonnables, ne pourra être violé. . . Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé jouira du droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial. . .⁴

Il est à peine besoin d'insister sur le rayonnement que connurent ces principes au cours du XIXe siècle; malgré la répression de tant de révolutions qu'ils ont inspirées, ils n'en auront pas moins constitué le fondement de tous les développements dont nous sommes aujourd'hui les témoins.

L'individu en Droit international

C'est au siècle dernier, en effet, que la protection des droits de la personne humaine commença à se manifester sur le plan international. Ainsi, par concordat, plusieurs Etats acceptèrent de limiter l'exercice de leurs pouvoirs sur leurs propres nationaux dans le domaine de la liberté des cultes.⁵ A la fin des deux guerres mondiales, plusieurs Etats d'Europe se virent imposer par les Puissances alliées, dans les traités de paix ou les traités de minorités, l'obligation de respecter les droits des groupes ethniques, linguistiques ou religieux demeurés isolés à la suite des grands remaniements territoriaux du Traité de

²Voir surtout son second *Treatise on Government* (1690) et les *Letters on Toleration* (1689-1692).

³Articles 1er et 3. Voir F. Olivier-Martin, *Histoire du Droit français des origines à la Révolution* (1948), p. 677; A. Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé* (4e éd., 1906), p. 45.

⁴Constitution des Etats-Unis, 1er, IVe et VIe amendements. Voir F.A. Ogg & P.O. Ray, *Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique* (1958), pp. 103, 324; L. Hand, *The Bill of Rights* (1958).

⁵Voir J. L'Huillier, *Eléments de Droit international public* (1950), p. 277. La liberté de religion se rencontrait parfois dans les conventions internationales antérieures, depuis les traités de Westphalie. Cependant, depuis la naissance de l'Etat moderne et durant toute la période où s'élaborait le Droit international "classique", le sort de l'individu demeurait essentiellement entre les mains de son souverain et la reconnaissance des droits de l'homme ne pouvait progresser qu'à l'intérieur de chaque Etat, bien qu'on puisse noter une tendance vers l'action internationale dans les domaines de la piraterie, de l'esclavage et de la conduite des hostilités. Sur ces aspects de la question, voir M. Cadieux, "Les droits de l'homme au regard du Droit international" (1962) Rev. du Barreau, tome 22 p. 18.

Versailles.⁶ Le traité polonais du 28 juin 1919 donne une excellente idée du contenu de ces accords: égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction de race, de langue, ni de religion; liberté, pour les minoritaires, de créer des institutions religieuses, sociales ou d'instruction, d'y faire usage de leur langue et d'y pratiquer leur religion.⁷ Ces droits étaient placés sous la sauvegarde de la Société des Nations et ne pouvaient être modifiés qu'avec l'assentiment du Conseil de cette organisation. Malheureusement, les restrictions imposées de la sorte à la compétence exclusive de ces Etats constituaient un régime d'exception et invitaient l'intervention des pays voisins en faveur des minorités; en outre, elles exigeaient de la part du gouvernement et de la population de ces Etats une attitude plus libérale que ne leur inspiraient leurs traditions politiques. Aussi bien l'Allemagne hitlérienne trouva-t-elle dans la violation des traités de minorités le prétexte qu'elle cherchait pour justifier son intervention et ses revendications en Tchécoslovaquie et en Pologne.

Ce sont les transgressions dont furent l'objet les droits et les libertés des personnes pendant la seconde guerre mondiale et à l'occasion des expulsions de populations de l'après-guerre, qui amenèrent la prise de conscience et la protestation universelles que sont la Convention sur la prévention du génocide et la Déclaration des droits de l'homme de 1948.⁸ Tout acte commis dans l'intention de détruire un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel, constitue désormais, en vertu de la Convention, un crime du droit des gens, tandis que dans la Déclaration, l'Assemblée générale de l'ONU proclame comme "idéal commun à atteindre" le principe que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ce ne sont encore là, cependant, que des réalisations partielles. En fait, la répression du génocide doit être assurée par le droit et les tribunaux internes des Etats liés par la convention et non par une juridiction criminelle internationale; quant à la Déclaration, elle n'a pas le caractère d'un traité⁹ et ne comporte de garanties véritables pour les particuliers que dans la mesure où les Etats auront jugé bon d'instituer des recours internes à leur avantage.

Néanmoins, il est certain qu'une véritable révolution a été déclenchée par ces instruments internationaux: déjà l'Assemblée générale, dans ses recommandations concernant les violations des droits collectifs ou individuels dans certains pays d'Afrique ou d'Asie, s'est occupée à plusieurs reprises des affaires intérieures des Etats, faisant de la sorte reculer les limites de ce que l'article

⁶Voir Chs Rousseau, *Droit international public* (1953), pp. 218-20; A. N. Mandelstam, "La protection des minorités" (1923) *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (La Haye)*, tome 1, p. 367.

⁷Traité entre les Puissances alliées et la Pologne, signé le 28 juin 1919, art. 7 et 8. Voir Mandelstam, *supra*, note 6, p. 401.

⁸On trouvera le texte de la Convention dans l'*Annuaire des droits de l'homme pour 1948*, p. 555, et le texte de la Déclaration à la p. 536.

⁹Voir H. L. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (1950), pp. 397, 408; L'Huillier, *supra*, note 5, p. 100.

2(7) de la Charte nomme leur "compétence nationale",¹⁰ et il semble que l'organisation internationale sera inévitablement amenée à multiplier ces interventions. En outre, de nombreux Etats, dont plusieurs nés depuis 1955, ont défini dans leur constitution l'étendue des libertés publiques et des droits fondamentaux du citoyen.¹¹

Les projets de Pactes des droits de l'homme

Sans doute sommes-nous en face d'un mouvement irréversible, dicté par l'intégration économique et politique accélérée qui s'accomplit sous nos yeux, principalement au niveau des ensembles régionaux, mais aussi entre tous les continents. Il est déjà apparent que cette impulsion se communique à tous les domaines, y compris celui des droits de l'homme. L'Assemblée générale, en effet, n'a pas l'intention de s'en tenir à la simple proclamation d'un idéal commun; elle désire au contraire créer une "législation" internationale réglant les relations des Etats avec leurs nationaux en matière de droits et de libertés. Dès 1950, elle demandait à la Commission des droits de l'homme de préparer un projet de convention dont la ratification éventuelle par les membres de l'ONU entraînerait à leur charge une obligation juridique de modifier leur droit interne de manière à le rendre conforme aux normes internationales; en 1951, elle décidait de diviser la matière en deux projets de pactes, le premier portant sur les droits économiques, sociaux et culturels, le second sur les droits civils et politiques.¹² Au cours de la session suivante, elle adoptait la Convention sur les droits politiques de la femme, aujourd'hui entrée en vigueur.¹³

Il n'est pas douteux, en dépit des conflits idéologiques qui opposent les membres de l'Organisation (et qui ne sont pas sans affecter le sens même des mots "droit" et "liberté"), que les pactes, dont la rédaction définitive se poursuit depuis 1955 au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée, ne soient ratifiés et n'entrent en vigueur d'ici quelques années. Déjà la plupart des dispositions définissant les droits de la personne humaine ont été adoptées par la Commission; il reste à compléter cet énoncé de principes par la création d'organismes internationaux qui seront appelés à en surveiller l'application.¹⁴

¹⁰Voir Chs de Visser, *Théories et réalités en Droit international public* (3e éd., 1960), p. 285, qui souligne le fait que les organes des Nations Unies paraissent subordonner l'aspect juridique du problème à son aspect politique.

¹¹Voir, par exemple, A. J. Peaslee, *Constitutions of Nations* (2e éd., 1956), tome I, pp. 47 (Argentine), 349 (Cambodge), 482 (Chili); tome II, pp. 160 (Honduras), 512 (Japon); tome III, pp. 166 (Philippines), 388 (Thaïlande), 613 (Uruguay). Voir aussi L. Muracciole, *Les constitutions des Etats africains d'expression française* (1961), pp. 48 (Gabon), 74 (Guinée), 125 (Sénégal), 143 (Tchad) et 153 (Togo).

¹²Résolution 543 (VI). Voir l'*Annuaire des droits de l'homme pour 1951*, p. 617.

¹³Voir *Recueil des traités du Canada*, 1957, no 3. Le Canada a ratifié cette convention le 30 janv. 1957.

¹⁴Le préambule et les articles 2 à 16 du projet de Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont été adoptés, de même que le préambule et les articles 3 et 5 à 26 du projet relatif aux droits civils et politiques. Voir les documents de l'Assemblée générale A/C.3/L.978 (1962) et A/5365 (1962), annexe. Sur les difficultés qui ne manqueront pas de surgir lorsque l'Assemblée générale tentera d'instituer des mesures de surveillance, voir M. Cadieux, *supra*, note 5, pp. 34, 38.

Ajoutons que l'effort de protection et d'uniformisation des droits sociaux-économiques de l'homme a été amorcé dès 1919 par l'Organisation Internationale du Travail et qu'il existe déjà dans ce domaine une "législation" abondante, sous forme d'une centaine de conventions, à laquelle ont adhéré un grand nombre d'Etats. Ces accords portent sur les salaires, la réduction des heures de travail, les congés annuels, le travail féminin et celui des enfants et des jeunes gens, l'hygiène du travail, la sécurité sociale sous toutes ses formes, la liberté syndicale et les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, etc.¹⁵ Les Etats qui ont déjà intégré ces normes dans leur législation domestique pourront sans grande difficulté ratifier le futur Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels; il leur faudra simplement reconnaître le principe que le travail, la sécurité sociale et l'instruction sont des "droits inaliénables" appartenant à tous leurs citoyens, sans distinction aucune, fondée sur la race, le sexe, la langue, les opinions politiques, la fortune ou l'origine sociale.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

Il est probable que certains groupes d'Etats se plieront plus volontiers que d'autres à cette réglementation supranationale de presque tous les aspects de leur vie sociale ou économique. La reconnaissance des droits de l'homme est avant tout une question de civilisation et de philosophie; elle suppose également l'existence d'un niveau minimum de développement économique.¹⁶ Il est plus facile à un groupe d'Etats restreint et relativement homogène de parvenir à un accord sur l'étendue des droits et libertés de leurs citoyens qu'il ne l'est pour l'ensemble des pays représentés à l'ONU. Ce fut l'avis des quinze membres du Conseil de l'Europe qui signèrent à Rome, en 1950, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.¹⁷ il leur a paru, en effet, que, grâce à une communauté de patrimoine philosophique et de traditions juridiques, il leur serait possible de se soumettre les uns les autres à des engagements plus efficaces, notamment à l'égard des organes internationaux compétents pour examiner les manquements aux dispositions de la Convention.

Les Etats européens ont donc institué une Commission devant laquelle tout Etat signataire peut porter plainte contre une autre Partie contractante (art. 24). Les particuliers et les groupes privés peuvent également saisir la Commission de toute violation dont ils se prétendent victime, mais leurs requêtes ne sont

¹⁵Voir le *Code international du travail* 1951 (B.I.T., 1954), qui constitue une synthèse en 1587 articles des conventions et recommandations adoptées depuis 1919; la liste chronologique se trouve à la p. cxlviii.

¹⁶C'est pourquoi l'art. 2 du projet de Pacte sur les droits économiques prend soin de préciser que les Etats s'engagent à assurer *progressivement* le plein exercice de ces droits, tant par leur propres efforts qu'avec l'aide et la coopération internationales dans les domaines économique et technique.

¹⁷Texte dans l'*Annuaire des droits de l'homme pour* 1950, p. 484. Voir aussi le Protocole signé à Paris en 1952, portant sur le droit de propriété, l'instruction et les élections libres, dans l'*Annuaire pour* 1952, p. 463. Les textes sont réunis dans *L'Europe et la défense des droits de l'homme* (Conseil de l'Europe, 1961), p. 59.

recevables que si l'Etat mis en cause a souscrit une déclaration spéciale dans laquelle il se soumet à cette procédure (art. 25). Le 5 juillet 1955, après que six Etats eurent accepté cette obligation, la juridiction de la Commission est devenue effective à l'égard des requêtes individuelles; elle a déjà reçu et examiné près d'un millier de requêtes.¹⁸ Il incombe à la Commission de parvenir à un règlement amiable de l'affaire; si elle n'y peut arriver, elle formule un avis à l'intention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui prend une décision que les Parties se sont engagées à considérer comme obligatoire.¹⁹

Au-dessus de la Commission, le traité institue une Cour européenne des droits de l'homme, dont la compétence s'étend à l'interprétation et à l'application de la Convention (art. 45). La Cour peut être saisie des manquements imputables à un Etat, soit par la Commission, lorsque celle-ci n'a pu effectuer un règlement à l'amiable, soit par l'une des Parties à l'accord; toutefois, la juridiction de la Cour ne s'étend qu'aux Etats qui l'ont expressément acceptée (art. 46). Le 3 septembre 1958, le nombre de huit Etats acceptant cette juridiction fut atteint et la Cour est entrée en fonction au début de 1959. Elle a déjà été saisie d'un certain nombre d'affaires et a rendu ses premiers arrêts.²⁰

On le voit, il est déjà possible d'en arriver, sur le plan régional, à l'uniformisation et à la garantie institutionnelle des droits de l'homme. Qui plus est, il a été décidé par le plus haut tribunal allemand en matière administrative que la Convention peut être directement invoquée devant les tribunaux administratifs internes de la République fédérale et des Etats constitutants (*Länder*), sans qu'il soit besoin d'une mise en oeuvre législative, et il est probable que cette interprétation, conforme aux travaux préparatoires et à l'article 1er de la Convention, l'emportera devant les tribunaux de toutes les Parties contractantes.²¹

Dans un contexte international où le premier souci de la plupart des Etats est le développement de toutes leurs ressources humaines et matérielles et dans lequel l'interdépendance est inévitable, il est normal que l'avancement des droits sociaux, économiques et politiques de l'homme devienne une préoccupation universelle. L'impulsion en est irréversible et se répand dans tous les pays. Aussi le Québec, pas plus que les autres entités constitutantes de la fédération canadienne, ne peut-il demeurer à l'écart de ce mouvement, sous peine de se préparer des échéances difficiles. L'isolationisme nord-américain est chose du passé; celui du Québec ne lui peut survivre.

¹⁸Voir H. Waldock, "The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms" (1958) British Yearbook of Int'l Law [ci-après B.Y.I.L.], tome 34, p. 356; McNulty & Eissen, "The European Commission on Human Rights, Procedure and Jurisprudence" (1958), *Journal of the Int'l Comm'n of Jurists*, tome 1, no 2, p. 198; *L'Europe et la défense des droits de l'homme*, *supra*, note 17, p. 43.

¹⁹Convention, *supra*, note 17, art. 28, 30 à 32.

²⁰V.g., l'affaire *Lawless*, Arrêt du 1er juillet 1961.

²¹Arrêt de la Bundesverwaltungsgericht du 25 octobre 1956: *Deutsches Verwaltungsblatt* (1957), p. 57. Voir H. Golsong, "The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in a German Court" (1957) B.Y.I.L., tome 33, p. 317.

Mais, dira-t-on, dans quelle mesure l'Etat provincial peut-il prétendre protéger les droits sociaux ou politiques de ses citoyens, alors que ceux-ci ressortissent également à l'ordre juridique fédéral? Et de quel droit la Législature du Québec pourrait-elle s'intéresser aux instruments internationaux concernant les droits de l'homme, puisque la conduite des affaires étrangères relève des organes centraux de la fédération?

II

Le cadre fédéral

Plusieurs constitutions fédératives, surtout parmi les plus récentes, contiennent des dispositions garantissant les droits fondamentaux du citoyen contre les empiètements tant de l'Etat central que des entités constituantes, ou attribuent aux organes centraux de l'Etat une compétence exclusive dans ce domaine. Tel est le cas, par exemple, de l'Inde, du Brésil, du Mexique et de la Libye.²² Pour les fins de la protection des droits de l'homme, ces Etats composés sont donc dans la même position qu'un Etat à structure unitaire. Ailleurs, le même résultat peut être obtenu grâce aux pouvoirs très centralisés de la fédération à l'égard de la conclusion et de la mise en oeuvre des accords internationaux. On trouve en effet dans plusieurs constitutions la règle de la primauté des traités fédéraux sur la législation locale; les compétences réservées que pourraient posséder les Etats-membres dans le domaine qui nous intéresse s'effacent alors devant les traités.²³

Dans certains autres Etats fédéraux, au contraire, les pouvoirs législatifs centraux sont restreints au profit des entités constituantes, plus spécialement en ce qui concerne les droits économiques et sociaux.²⁴ En outre, il arrive que la compétence des organes centraux en matière d'accords internationaux soit également limitée, en sorte qu'un traité portant sur un objet qui relève de la compétence locale ne peut l'emporter sur la législation des Etats-membres, du moins sans leur approbation ou concours.²⁵ Ainsi, aux Etats-Unis, malgré la primauté que l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Missouri v. Holland*²⁶ reconnaît aux traités conclus par les organes centraux, le Gouvernement de Washington a adopté une attitude très prudente à l'égard des conventions de l'Organisation Internationale du Travail et des projets de Pactes des droits de l'homme: les autorités américaines estiment en effet que l'objet de plusieurs dispositions de ces instruments relève traditionnellement des Etats consti-

²²Constitution de l'Inde, art. 12 à 33, dans Peaslee, *supra*, note 11, tome II, p. 225; Constitution des Etats-Unis du Brésil, art. 141 à 174, *id.*, tome I, p. 234; Constitution des Etats-Unis du Mexique, art. 1 à 29, *id.*, tome II, p. 661; Constitution de la Libye, art. 8 à 35, *id.*, tome II, p. 600.

²³Constitution de l'Autriche, art. 16, dans Peaslee, *supra*, note 11, tome I, p. 112; Constitution de la Yougoslavie, art. 15(8) et 34(5), *id.*, tome III, pp. 771, 775.

²⁴Voir M. Sørensen, "Federal States and the International Protection of Human Rights" (1952) *American J. Int'l L.*, tome 42, p. 195.

²⁵Voir J. M. Hendry, *Treaties and Federal Constitutions* (1955), pp. 59, 107 et s.

²⁶(1920) 252 U.S. 436, 433.

tuants.²⁷ En Australie, la position est sensiblement la même. L'arrêt *Rex v. Burgess, ex parte Henry*²⁸ semblait conférer au Parlement central tous les pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre des traités, même si l'objet de l'accord en question tombait sous la compétence exclusive des législatures locales; néanmoins, le Gouvernement fédéral soutient que plusieurs droits énumérés dans les projets de Pactes relèvent principalement des Etats-membres et qu'il ne saurait s'engager sans conditions.²⁹ La situation serait moins complexe en Suisse, pays dont la constitution centralise davantage les compétences internationales au profit des organes fédéraux, si ce n'était de la possibilité pour les cantons ou les citoyens de provoquer un référendum à propos des traités conclus pour plus de quinze ans ou pour une durée indéterminée.³⁰ Aussi bien le Gouvernement de Berne s'est-il également montré réticent à l'égard des conventions internationales du travail.³¹

La législation sociale au Canada

fed > prov on treaties
Tout compte fait, cependant, c'est au Canada que le conflit entre le *treaty-making power* fédéral et les compétences exclusives des entités constituantes est le plus difficile à résoudre. Dans chaque province, la législature a le droit exclusif de légiférer dans certains domaines, dont "la propriété et les droits civils."³² D'autre part, l'article 132 de la loi fondamentale, tel que rédigé en 1867, attribuait aux organes fédéraux "tous les pouvoirs nécessaires. . . pour remplir envers les pays étrangers les obligations que des traités entre l'Empire britannique et ces pays étrangers pourront imposer au Canada ou à quelqu'une de ses provinces comme partie de l'Empire."³³ En d'autres termes, les compétences exclusives des provinces s'effaçaient devant un traité signé par le roi au nom de l'Empire: le Parlement canadien pouvait alors, d'après cet article, légiférer à loisir sur la propriété et les droits civils ou tout autre domaine provincial, solution consacrée par une décision du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres.³⁴

Le régime de l'article 132 était centralisateur, comme on pouvait s'y attendre dans une colonie qui ne possédait pas d'existence propre sur le plan

²⁷Voir *Conférence Internationale du Travail*, 34e session (1950), IIIe rapport, IIIe part.; sur l'attitude des Etats-Unis envers les projets de Pactes des droits de l'homme, voir E. Schwelb, "International Conventions on Human Rights" (1960) *Int'l & Comparative L. Quart.*, tome 9, pp. 654-5.

²⁸(1936) 55 C.L.R. 608; cf. Constitution australienne de 1900, art. 51(xxix).

²⁹Sørensen, *supra*, note 24, p. 199.

³⁰Constitution helvétique, articles 85(5), 89, 102(8) et 113.

³¹Voir J. Secretan, "Problèmes constitutionnels suisses et Organisation internationale du Travail" (1947) *Rev. internationale du travail*, tome 56, p. 1.

³²Acte de l'Amérique du Nord britannique [ci-après A.A.N.B.], art. 92. Texte dans Ollivier, *Actes de l'Amérique du Nord britannique et statuts connexes*, 1867-1962, p. 89.

³³*Id.*, p. 99.

³⁴*A.-G. for British Columbia v. A.-G. for Canada* [1924] A.C. 203; il s'agissait d'un traité impérial de 1911.

international. Néanmoins, l'autonomie du Québec était garantie dans une certaine mesure par la suprématie du Parlement britannique, lequel avait adopté depuis l'Acte de Québec (1774) une attitude généralement favorable aux droits minoritaires des Canadiens-Français. Avec l'accession du Canada à la pleine personnalité internationale, à la suite des conférences impériales de 1923 et 1926,³⁵ le Gouvernement fédéral put conclure des accords sans le consentement des ministres britanniques et la formule du "traité d'Empire" disparut. Il fallut alors se demander si les organes centraux pouvaient, par le biais d'un traité, occuper certains domaines réservés aux provinces. L'article 132 était-il toujours applicable?

Si le contrôle des ministres britanniques avait disparu, la juridiction d'appel du Comité judiciaire du Conseil privé devait toutefois persister jusqu'en 1949. C'est devant ce tribunal que furent évoquées à diverses reprises les questions que nous venons d'exposer, mais il suffira de faire état ici de l'arrêt de 1937 qui, en plus d'y répondre clairement, a l'avantage de porter sur le domaine du droit social.³⁶ Le Parlement d'Ottawa venait d'adopter des lois portant application de trois conventions de l'O.I.T. sur la journée de huit heures, le salaire minimum et le repos hebdomadaire,³⁷ que l'Exécutif canadien avaient ratifiées en 1935. La Province d'Ontario ayant attaqué la validité de cette législation, le Comité judiciaire décida que le Pouvoir central, bien que compétent pour conclure des traités, ne pouvait adopter une législation mettant en oeuvre ceux dont l'objet relevait de la compétence législative provinciale, en l'occurrence la propriété et les droits civils. Lord Atkin établit d'abord l'inapplicabilité de l'article 132 aux conventions, par suite de la disparition des "traités d'Empire";³⁸ puis il opine, se fondant sur la distinction entre conclusion et exécution des traités ("formation" et "performance"), que

La répartition [des compétences] est fondée sur des catégories de sujets; lorsqu'un traité touche à une catégorie particulière, le pouvoir législatif habilité à le mettre à exécution sera déterminé par cette même catégorie. Personne ne saurait douter que cette répartition soit l'une des conditions essentielles, sans doute la plus essentielle, sur lesquelles repose le pacte ("compact") inter-provincial qui sert de fondement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. . . En d'autres termes, le Dominion ne peut pas, simplement du fait des promesses qui le lient à des pays étrangers, se revêtir lui-même d'une autorité législative incompatible avec la Constitution qui lui a donné naissance. . . Il ne faudrait pas croire. . . que le Canada n'a pas la compétence voulue pour mettre à exécution ses obligations conventionnelles; il possède, si l'on réunit Dominion et provinces, tous les pouvoirs législatifs nécessaires. Mais ces pouvoirs demeurent partagés. . . Quoique le navire de l'Etat fasse aujourd'hui voile vers des horizons plus vastes et dans les mers étrangères, il n'en conserve pas moins les compartiments étanches qui constituent une partie essentielle de sa structure originelle.³⁹

³⁵Voir The Imperial Conference of 1926, Report of Inter-Imperial Relations Ctee, dans Ollivier, *The Colonial and Imperial Conferences* (1954), p. 146.

³⁶*A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario* [1937] A.C. 326.

³⁷Convention sur la durée du travail (industrie), 1919; Convention sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928; Convention sur le repos hebdomadaire (industrie). 1921. On en trouvera le texte dans *Code, supra*, note 15, pp. 180, 205, 301.

³⁸[1937] A.C. p. 349.

³⁹*Id.*, pp. 351-4 *passim* (traduction de l'auteur).

Cet arrêt a été vivement critiqué au Canada anglais et par quelques juristes étrangers;⁴⁰ sans doute faut-il même y voir la cause immédiate de l'abolition des appels au Conseil privé. On a écrit que, sous l'apparence d'une lutte entre deux conceptions du fédéralisme, la jurisprudence de ce haut tribunal cachait un conflit plus fondamental entre le laisser-faire économique et l'intérêt collectif⁴¹ et aboutissait "au mépris de la réalité sociale et des exigences de l'heure."⁴² Bien que cette explication ne puisse être entièrement écartée, elle ne demeure sûrement que partielle. Les dirigeants britanniques, dominant un vaste empire, avaient acquis le sens de la diversité ethnique et culturelle et, en général, se sont montrés capables d'un certain libéralisme à l'égard de leurs sujets conquis, libéralisme parfois difficile à comprendre pour les Britanniques venus s'établir dans les colonies. En 1937, au moment de lâcher les derniers rênes, le Conseil privé s'est sans doute rendu compte que l'autonomie provinciale faisait face à un avenir précaire si la règle de l'article 132 était maintenue; Lord Atkin le laisse entendre clairement dans les lignes que nous venons de citer.⁴³ Sous le décor juridique, l'arrêt contient donc une décision politique de première importance que nous considérons comme l'une des pierres d'angle du Droit constitutionnel canadien. Comme le fait remarquer K. C. Wheare, les différences ethniques et culturelles qui rendent la solution fédérative nécessaire, voire inévitable, font que le partage des compétences dans le domaine des affaires étrangères est tout aussi essentiel et inévitable.⁴⁴

D'ailleurs, il faudrait faire preuve de partialité pour faire porter au seul Comité judiciaire la responsabilité entière des inconvénients que comporte la solution dictée en 1937. Déjà en 1925, la Cour suprême du Canada, en réponse à une demande d'avis émanant du Gouvernement fédéral, avait décidé à l'unanimité que la législation industrielle relevait principalement de la compétence des législatures provinciales et que le Gouvernement du *Dominion* devait soumettre à celles-ci le projet de convention sur la limitation des heures de travail;⁴⁵

⁴⁰N. A. M. MacKenzie, "Canada and the Treaty-Making Power" (1937) Can. B. Rev., tome 15, p. 436 et, du même auteur, *The Treaty-Making Power in Canada, a Brief presented to the Royal Comm'n on Dominion-Provincial Relations by the League of Nations Soc. in Canada* (1938), pp. 3, 12, 38; F.R. Scott, "The Consequences of the Privy Council Decisions" (1937) Can. B. Rev., tome 15, p. 485; R. H. Mankiewicz, "L'interprétation judiciaire de la constitution canadienne et l'autonomie des provinces dans le domaine du droit social" (1959) Revue internationale de Droit comparé, tome 11, p. 535.

⁴¹J. R. Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada* (1954), pp. 50, 55.

⁴²Mankiewicz, *supra*, note 40, p. 545.

⁴³Voir aussi le passage suivant, p. 351: "If the position of Lower Canada, now Quebec, alone were considered, the existence of her separate jurisprudence as to both property and civil rights might be said to depend upon loyal adherence to her constitutional right to the exclusive competence of her own Legislature in these matters". Dans le même sens, voir A. B. Keith, "The Privy Council Decisions, A Comment from Great Britain" (1937) Can. B. Rev., tome 15, pp. 428, 432.

⁴⁴K. C. Wheare, *Federal Government* (3e éd., 1953), p. 187.

⁴⁵*In re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour* [1925] R.C.S. 505, 510. Sur l'attitude du Conseil privé à la même époque, voir *Toronto Electric Comm'rs v. Snyder* [1925] A.C. 396.

c'était d'ailleurs la pratique suivie par le Gouvernement depuis un rapport soumis au Conseil privé canadien, en 1920, par le ministre de la Justice.⁴⁶

Plutôt que de voir dans l'arrêt de 1937 un conflit entre l'intérêt collectif et le laisser-faire économique, il serait sans doute plus juste d'y voir un débat entre le libéralisme politique et le principe de l'efficacité administrative, entre l'autonomie et la centralisation.

Quoi qu'il en soit, la compétence législative provinciale dans le domaine socio-économique ne fait aujourd'hui aucun doute, comme le prouvent d'ailleurs les nombreuses lois adoptées par les législatures locales depuis 1884.⁴⁷ Le Gouvernement fédéral, cependant, a pu obtenir le consentement unanime des provinces pour ajouter l'assurance-chômage à ses prérogatives et se faire octroyer une compétence concurrente à l'égard des pensions de vieillesse.⁴⁸ En outre, le Parlement a légiféré en matière de liberté syndicale et de droit de grève par le biais des lois pénales et favorisé l'essor de la sécurité sociale dans les Etats constitutants par le truchement des subventions conditionnelles et des "plans conjoints"; toutefois, la compétence de principe demeure toujours du ressort des provinces. De ce fait, celles-ci se voient attribuer une responsabilité considérable à l'égard de la protection des droits de l'homme à l'intérieur de leurs frontières.

"Législation internationale" et fédéralisme

Devant les efforts de l'O.I.T. et de l'Assemblée générale de l'ONU en vue de faire ratifier par tous leurs membres des accords les engageant à appliquer des normes internationales dans leur législation interne, le Canada et quelques autres Etats fédératifs se sont trouvés dans une impasse. D'une part, les gouvernements centraux sont habilités à conclure des traités, mais se trouvent impuissants à les mettre en oeuvre dès que l'objet tombe sous la compétence des entités constitutantes; d'autre part, celles-ci, bien que compétentes dans un vaste domaine législatif, ne peuvent négocier avec l'étranger. Pour sortir de ce dilemme peu favorable à l'avancement du Droit international, on avait établi en 1919, sous l'impulsion des Etats-Unis, un régime spécial pour les Etats à structure pluritaire désirant faire partie de l'O.I.T. L'article 19(9) de la Constitution de l'Organisation permettait en effet à ces Etats de considérer les projets de convention comme de simples recommandations; leurs obligations se limitaient donc à soumettre les projets aux autorités compétentes sur le plan législatif et à informer le Secrétaire général des mesures prises. Dans le cas du Canada, cela signifiait que le Gouvernement fédéral devait transmettre aux provinces tout

⁴⁶Voir J. P. Després, *Le Canada et l'Organisation Internationale du Travail* (1947), pp. 93, 112.

⁴⁷Ces lois portent sur tous les aspects de la vie économique et sociale: différends de travail, juste salaire, assurance-accident, heures de travail, repos hebdomadaire, congés payés, apprentissage, syndicats, conventions collectives, employés des services publics, etc. Pour le Québec, voir le *Code des lois ouvrières et industrielles* (1960).

⁴⁸Quant à l'assurance-chômage, voir l'A.A.N.B., art. 91(2A), rubrique ajoutée en 1940; pour les pensions de vieillesse, voir *id.*, art. 94A, ajouté en 1951.

projet relevant de leur compétence; comme nous l'avons vu, les autorités d'Ottawa adoptèrent cette procédure dès 1920, alors que l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique s'appliquait encore.⁴⁹

La "clause fédérale"—c'est ainsi que fut nommé le régime spécial de l'article 19—ne donna pas les résultats attendus. En ce qui concerne le Canada, les gouvernements provinciaux ne prenaient pas la peine de soumettre les projets de l'O.I.T. au pouvoir législatif, si bien qu'Ottawa ne put ratifier, de 1919 à 1935, que quatre conventions sur quarante-quatre.⁵⁰ Même dans les cas où la législation de toutes les provinces rencontrait les exigences des conventions, le Gouvernement fédéral se crut dans l'impossibilité de les ratifier en raison du pouvoir que conservaient toujours les législatures locales de modifier le droit existant. Chez les autres Etats fédératifs, notamment aux Etats-Unis et en Australie, la situation n'était guère plus satisfaisante.⁵¹ Aussi fut-il décidé, sous la pression des membres de l'O.I.T. qui s'estimaient désavantagés par rapport aux Etats fédératifs, de modifier la clause fédérale de manière à imposer à ceux-ci des obligations plus strictes. Il n'est pas sûr, cependant, qu'on y ait réussi. La conférence de Montréal, en 1946, adopta le texte suivant, qui permettra d'en juger:

S'il s'agit d'un Etat fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées:

- (a) A l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère qu'une action fédérale est appropriée, son système constitutionnel, les obligations de l'Etat fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des Etats fédératifs;
- (b) A l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère qu'une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée selon son système constitutionnel qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:
 - (i) conclure . . . des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, soumises aux autorités appropriées . . . en vue d'une action législative. . . ;
 - (ii) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des Etats constitutants . . . , pour établir des consultations périodiques entre les autorités fédérales d'une part et les autorités des Etats constitutants . . . d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'Etat fédératif, une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions ou recommandations. . .⁵²

Ce nouveau régime n'a pas favorisé davantage l'adhésion des Etats composés. Ni les Etats-Unis, ni l'Australie, ni la Suisse n'ont sensiblement amélioré leur participation; quant au Canada, il n'a ratifié que neuf conventions entre 1946

⁴⁹C'est du moins ce qui ressort d'une décision du Conseil privé de 1932: *In re Regulation & Control of Aeronautics in Canada* [1932] A.C. 55.

⁵⁰Després, *supra*, note 46, p. 128.

⁵¹Looper, "Federal State Clauses in Multilateral Instruments" (1955-56) B.Y.I.L., tome 32, pp. 162, 171.

⁵²Constitution de l'O.I.T., art. 19(7); les paragraphes suivants imposent aux Etats l'obligation de faire des rapports au Directeur général du B.I.T. sur les mesures prises pour soumettre les conventions aux autorités législatives compétentes et sur l'état de la législation de la fédération et des Etats constitutants concernant l'objet des conventions. Voir le texte de la Constitution dans *Code international*, *supra*, note 15, p. 3.

lack of
govt
collaboration

et 1959, la plupart concernant les gens de mer, qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral.⁵³ Lord Atkin avait suggéré, dans l'arrêt de 1937, que le Gouvernement fédéral et les provinces collaborent à la mise en oeuvre des accords intéressant celles-ci,⁵⁴ mais l'expérience a montré qu'elles demeurent jalouses de leurs prérogatives dans le domaine socio-économique.

La clause fédérale et les droits de l'homme

On le voit, il n'est pas facile de réconcilier l'internationalisme et le fédéralisme. Les Etats constitutants de certaines fédérations n'ont aucunement l'intention d'abandonner, pour des motifs de solidarité internationale, des compétences qu'ils ont réussi à conserver ou à soustraire aux organes centraux, parfois au prix de luttes constitutionnelles. Du moins ne veulent-ils le faire que de leur propre mouvement.

En ce qui concerne les projets de Pactes des droits de l'homme, les Etats-Unis, l'Australie, l'Inde et le Canada ont donc cherché à obtenir des avantages semblables à ceux que leur reconnaît la Constitution de l'O.I.T.⁵⁵ Toutefois, en 1954, au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, certains autres pays se sont objectés avec véhémence à un tel passe-droit, invoquant l'absence de réciprocité auquel il conduit. Il faut convenir que la disparité des engagements consentis se ferait particulièrement sentir si les Etats se mettaient d'accord, selon le projet de Pacte de la Commission, pour établir un organisme international chargé d'enquêter sur les manquements des Parties. Certains Etats fédératifs pourraient alors, tout en ratifiant les Pactes de façon symbolique, se retrancher derrière une sorte "d'immunité fédérale" et échapper aux sanctions. C'est pour éviter cette objection que le délégué belge proposa qu'un Etat contractant ne puisse invoquer les Pactes contre une autre Partie que dans la mesure où il serait lié lui-même par leurs dispositions.⁵⁶ Ce compromis, le plus raisonnable qui ait été soumis jusqu'ici, ne fut pas retenu par la Commission; celle-ci préféra adopter, par huit votes contre sept, et trois abstentions, la proposition soviétique, ainsi libellée:

Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.⁵⁷

Il est remarquable que parmi les principaux adversaires de la clause fédérale au sein de la Commission, se trouvassent l'Union Soviétique, la Yougoslavie

⁵³A.A.N.B., art. 91(13); les conventions ratifiées par le Canada sont publiées dans le *Recueil des traités du Canada*, 1946 nos 2, 3 et 52; 1951 no 20; 1952 nos 29 et 31; 1953 no 24; 1955 no 32; et 1957 no 10.

⁵⁴[1937] A.C. 354.

⁵⁵Looper, *supra*, note 51, p. 188.

⁵⁶E/CN.4/L.344.

⁵⁷Cette proposition a donc été incluse dans les deux projets de Pactes: art. 27 du projet relatif aux droits économiques et art. 52 du projet concernant les droits civils et politiques. Texte dans l'*Annuaire des droits de l'homme pour 1954*, p. 421.

et le Mexique, qui se donnent pour des Etats fédératifs. L'explication en est que les structures constitutionnelles de ces Etats diffèrent considérablement des régimes fédératifs traditionnels de l'Occident.⁶⁸ Le fédéralisme est une formule d'une grande souplesse, qui recouvre aujourd'hui toute la gamme des nuances allant de la centralisation à la décentralisation.

Le Canada et les Pactes des droits de l'homme

Pour sa part, le Gouvernement canadien faisait connaître son attitude à l'Assemblée générale de l'ONU, par la voix de M. Pearson, dès avant l'adoption de la Déclaration universelle:

Au sein de la Troisième Commission, la délégation de mon pays s'est abstenue de voter sur certains des articles de la Déclaration, chaque fois qu'il s'agissait de questions qui, aux termes de la Constitution fédérale canadienne, étaient de la compétence des gouvernements provinciaux. Le Gouvernement fédéral . . . n'entend pas empiéter sur les droits des gouvernements provinciaux, droits auxquels le peuple canadien est tout aussi attaché qu'aux principes qui figurent dans la Déclaration.⁶⁹

Cette position de principe n'a pas varié depuis. Lorsqu'il fut question de rédiger un Pacte des droits de l'homme, le délégué du Canada déclara que son pays "ne pouvait devenir partie au Pacte en l'absence d'une clause fédérale satisfaisante;" de même, en 1950, M. Lesage s'exprima, au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée, en faveur d'un régime spécial pour les Etats à structure pluritaire.⁶⁰

Il ne s'agit pas là d'une attitude purement politique; elle est plutôt fondée, comme l'admettent M. Sørensen et R. B. Looper, qui ont consacré de substantielles études à la question, sur les limitations juridiques fondamentales contenues dans l'arrêt du Conseil privé.⁶¹ La position du Gouvernement est d'ailleurs exactement la même sur le plan interne: lorsque fut proposée, en 1947, l'adoption d'un *Bill of Rights* fédéral, le ministre de la Justice se montra très réservé:

Il est grave, dit-il, de proposer que le Gouvernement fédéral adopte, abstraction faite de la question de savoir s'il a ou non le droit de l'adopter, une loi qui porterait atteinte aux droits civils, et que le Gouvernement se serve ensuite de cette mesure, constitutionnelle ou non, pour annuler les lois adoptées par les assemblées législatives.⁶²

Douze ans plus tard, quand fut votée la *Déclaration canadienne des droits*, qui garantit le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la per-

⁶⁸Voir M. Mouskhély et Z. Jedryka, *Le Gouvernement de l'U.R.S.S.* (1961), pp. 386, 391, 419.

⁶⁹Documents officiels de la III^e session de l'Assemblée générale (1948), Séances plénières, p. 899 (il s'agissait des articles 23 à 27 de la Déclaration universelle).

⁶⁰A/3525, p. 141 (1956). Voir B. Day, *Le Canada et les droits de l'homme* (1953), p. 52.

⁶¹Looper, *supra*, note 51, p. 182; Sørensen, *supra*, note 24, p. 208. Voir aussi J.-Y. Grenon, "De la mise en oeuvre du futur Pacte international des droits de l'homme dans l'Etat fédératif canadien" (1952) *Thémis*, no 4, p. 195; N. Mateesco, "Le Parlement du Canada a-t-il compétence pour voter une loi des droits de l'homme?" (1961) *Thémis*, no 38, pp. 77, 97.

⁶²Débats de la Chambre des Communes, session 1947, tome IV, p. 3204 (19 mai); voir aussi l'opinion de M. Lesage, p. 3200. Telle est aussi la conclusion qui se dégage du rapport du Comité parlementaire chargé d'étudier la question et des témoignages entendus par celui-ci: voir "The Joint Committee on Human Rights and Fundamental Freedoms" (1948) *Can. B. Rev.*, tome 26, p. 706.

sonne, à la jouissance de ses biens, ainsi que les libertés de religion, de parole, de réunion et de presse, on eut soin de préciser dans la loi même que ces dispositions "doivent s'interpréter comme ne visant que les matières qui sont de la compétence du Parlement du Canada."⁶³ Les lois provinciales ne sont donc affectées en aucune façon.

Il n'est donc pas douteux qu'en l'absence d'une clause fédérale, le Gouvernement central ne se voit dans l'impossibilité de ratifier les futurs Pactes des droits de l'homme; à moins qu'il n'opte pour la ratification accompagnée d'une déclaration réservant les droits des provinces, comme il le fit pour la Convention sur les droits politiques de la femme, adoptée par l'Assemblée générale en 1952.⁶⁴ Toutefois, à la suite des difficultés créées par les réserves à la Convention sur le génocide,⁶⁵ il est probable que l'Assemblée hésite à permettre de telles stipulations dérogoratoires à l'égard des Pactes, à plus forte raison si elle entérine éventuellement la proposition soviétique excluant toute clause fédérale.

Force nous est donc de constater que le Canada et quelques autres Etats fédératifs s'acheminent vers une impasse en matière de protection internationale des droits de l'homme. Certains auteurs canadiens sont d'avis qu'il convient tout simplement de reconnaître que les préoccupations de la paix mondiale doivent l'emporter sur l'autonomie locale;⁶⁶ d'autres pensent que l'A.A.N.B. devrait sans plus tarder être modifié de manière à revenir au régime de l'article 132.⁶⁷ Ces propositions risquent de soulever plus de problèmes qu'elles n'en résolvent; au demeurant, on ne saurait douter qu'elles rencontrent l'opposition de plusieurs provinces, comme le laissent entrevoir les difficultés qui ont surgi à propos du traité pour le développement du bassin de la Columbia.

Pour ce qui est du Québec, si tout effort de législation internationale doit se présenter sous la forme d'un empiètement de la part du Parlement fédéral, il ne fait pas de doute que le progrès du Droit international rencontrera plus d'un obstacle. Il faut donc que la Législature provinciale assume ses responsabilités dans le domaine des droits de l'homme, puisque aussi bien le Québec ne saurait échapper longtemps à l'emprise du monde extérieur.

⁶³Loi ayant pour objet la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1960), 8-9 Elis. II, c. 44, art. 5(2)et(3). Voir P. W. Bruton, "The Canadian Bill of Rights: Some American Observations" (1962) McGill L. J., tome 8, pp. 106, 114.

⁶⁴Réf. *supra*, note 13. La réserve est rédigée comme suit: "Vu que sous le régime constitutionnel canadien la compétence législative en ce qui concerne les droits politiques est partagée entre les provinces et le gouvernement fédéral, le Gouvernement canadien est tenu, en accédant à la Convention, d'apporter une réserve à l'égard des droits qui relèvent de la compétence législative des provinces".

⁶⁵Cf. *Réserves à la Convention sur le Génocide, Avis consultatif du 28 mai 1951*: C.I.J. Recueil 1951, p. 15.

⁶⁶Voir F. R. Scott, "Centralization and Decentralization in Canadian Federalism" (1951) Can. B. Rev., tome 29, pp. 1095, 1113; M. Cohen, "Bill C-60 and International Law" (1959) Can. B. Rev., tome 37, p. 228.

⁶⁷G. J. Szablowski, "Creation and Implementation of Treaties in Canada" (1956) Can. B. Rev., tome 34, pp. 28, 56. Cet article montre bien jusqu'où peut aller l'esprit de centralisation.

III

Les responsabilités du Québec

QC concern with civil rights

Dans son livre récent, *On Alien Rule and Self-Government*, J. Plamenatz a montré que l'indépendance politique n'est pas synonyme de liberté personnelle;⁶⁸ nous pourrions ajouter que les peuples qui ne sont pas entièrement libres de leur destinée politique ont tendance, aujourd'hui plus encore qu'hier, à subordonner les droits et intérêts individuels au but collectif. Le Canada français n'a pas échappé à cette règle et ses citoyens se sont toujours préoccupés davantage de leurs droits minoritaires que de la condition et des libertés des particuliers.⁶⁹ E. McWhinney, dans le petit livre fort stimulant qu'il vient d'écrire sur le fédéralisme comparé, ne semble pas avoir saisi cet aspect politique du problème de la protection des droits de l'homme au Québec; il se contente en effet de ramener les différences d'attitude qui existent dans ce domaine entre le Canada anglais et le Canada français, à des questions de civilisation ou de "way of life."⁷⁰

L'affirmation croissante de l'autonomie du Québec, cependant, permet désormais aux vieux complexes minoritaires de s'estomper au profit de préoccupations nouvelles, dont celle de mieux protéger les droits et libertés de l'individu.⁷¹ Non seulement cette évolution est possible, mais elle devient de plus en plus indispensable en raison de l'emprise croissante de l'Etat provincial sur la vie économique et sociale.

Avant d'aborder les moyens par lesquels le citoyen québécois pourrait être garanti plus efficacement de toutes atteintes à ses droits, il convient de déterminer la sphère d'action provinciale en matière de droits de l'homme.

prov. powers on HR

Tout d'abord, dans chaque province, la législature a le pouvoir exclusif de modifier la constitution locale, sauf en ce qui concerne la fonction de lieutenant-gouverneur.⁷² La législature du Québec est donc compétente pour faire des lois ayant trait à sa propre structure; elle pourrait, par exemple, abolir la Chambre haute.⁷³ Elle possède également le pouvoir de modifier la composition des chambres, les conditions d'éligibilité, les lois électorales,⁷⁴ la durée de l'Assemblée législative et la fréquence des sessions, de même que de remanier la carte électorale.⁷⁵ Les droits politiques des citoyens, en tant que ressortissants de la

⁶⁸*On Alien Rule and Self-Government* (1960), pp. 22, 50.

⁶⁹Voir M. Brunet, *La présence anglaise et les Canadiens* (1958), p. 213 et *passim*.

⁷⁰*Comparative Federalism* (1962), p. 14.

⁷¹Dans le même sens, voir E. Colas, "Les droits de l'homme et la Constitution canadienne" (1958) *Rev. du Barreau*, tome 18, p. 328.

⁷²A.A.N.B., art. 92(1).

⁷³Le Québec est la seule province qui possède encore un Conseil législatif; celui du Manitoba a été aboli par la Législature provinciale: *Statutes of Man.*, 1876, c. 28, art. 2.

⁷⁴Y compris la capacité électorale: voir *Cunningham v. Tomey Homma* [1903] A.C. 151.

⁷⁵Il existe certaines restrictions au pouvoir de remanier certaines "circonscriptions électorales fixes", au nombre de douze: A.A.N.B., art. 80 et deuxième annexe. Le but de ces dispositions était de protéger la minorité anglophone; elle n'ont plus guère d'utilité, car tous ces comtés comportent aujourd'hui une population en majorité francophone.

province, dépendent donc dans une large mesure de la volonté du législateur. Le seul véritable contrôle auquel il soit sujet est celui qu'exerce l'électorat. Il est vrai que l'Exécutif fédéral possède le pouvoir de "désavouer" (*i.e.* annuler) les lois provinciales, mais cette faculté n'est plus guère utilisée.⁷⁶

CR
us
CL
En second lieu, les assemblées provinciales sont seules compétentes pour légiférer sur "la propriété et les droits civils" ainsi que sur "la célébration du mariage."⁷⁷ Nous admettons d'emblée, avec F. R. Scott,⁷⁸ que les mots "droits civils," tels qu'employés dans l'Acte de Québec et l'A.A.N.B., ne sont pas synonymes de "libertés publiques," même si certains arrêts ont paru indiquer le contraire; la confusion sémantique qui règne dans ce domaine nous vient d'ailleurs de la langue anglaise, dans laquelle les expressions *civil rights* et *civil liberties* sont fréquemment employées l'une pour l'autre, particulièrement aux États-Unis.

role of
CR
Toutefois, la compétence provinciale en matière de propriété et droits civils peut avoir de multiples effets sur les droits de l'homme et les libertés personnelles. Elle embrasse en effet l'état et la capacité des personnes, les biens, les successions, les contrats, le commerce, les délits; en somme, l'ensemble du droit privé, moins quelques aspects qui ont été réservés à la compétence fédérale. Aussi bien le Code civil a-t-il consacré l'inégalité entre la femme célibataire et la femme mariée;⁷⁹ seule la Législature provinciale peut remédier à l'incapacité de cette dernière et à l'état de subordination dans lequel elle se trouve par rapport au mari.^{79bis}

SCC
decisions
Dans un autre domaine qui relève du droit civil, les tribunaux ont fait appel au principe de la liberté contractuelle pour justifier les distinctions de race dans les tavernes et les théâtres. Deux arrêts, le premier rendu en 1919 par la Cour d'appel⁸⁰ et le second en 1940 par la Cour suprême,⁸¹ ont précisé qu'en

⁷⁶Elle ne le fut pas, du moins, en matière de droits minoritaires, lorsque le Manitoba, en violation de la loi fédérale qui lui avait donné naissance, supprima l'usage de la langue française dans les débats de la Législature et devant les tribunaux. Voir l'Acte du Manitoba (1870), 33 Vict., c. 3, art. 23; S.R.Man. 1954, c. 187. Sur la pratique récente du ministère de la Justice, voir G. V. LaForest, *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation* (1955), p. 75.

⁷⁷A.A.N.B., art. 92(12)et(13).

⁷⁸"Dominion Jurisdiction over Human Rights" (1948) Can. B. Rev., tome 27, pp. 497, 508.

⁷⁹Voir A. Cossette, "Les notions d'égalité et de discrimination dans le droit successoral de la Province de Québec" (1963) Rev. du Nor., tome 65, pp. 431, 442.

^{79bis}Le présent article était déjà sous presse lorsque le Bureau de révision du Code civil a soumis un rapport à la Législature, dans lequel il est recommandé que les articles 176, 177 et 178 du Code actuel soient remplacés par un seul article qui consacrerait le principe de la pleine capacité juridique de la femme mariée, "sous la seule réserve des restrictions dérivant du régime matrimonial et de la loi." Il s'agit là d'une amélioration considérable, mais il reste à savoir dans quel sens le Bureau, dans son prochain rapport, abordera la révision des régimes matrimoniaux. A cet égard, la reconnaissance du principe de "l'égalité de droits" de la femme mariée, dans le rapport qui vient d'être soumis, permet d'espérer des réformes importantes. Les principes auxquels nous nous rallions dans ce domaine sont énoncés plus bas, aux articles 3 et 7 du projet de Charte.

⁸⁰*Loew's Montreal Theatres v. Reynolds* [1919] B.R. 459.

⁸¹*Christie v. York Corporation* [1940] R.C.S. 139. Dans le même sens, voir l'arrêt récent d'une Cour de district de l'Alberta: *King v. Barclay's Motel* (1960) 24 D.L.R. (2e sér.) 418.

disc.

l'absence de lois spécifiques interdisant ce genre de distinctions, chaque propriétaire est "maître chez lui" et peut, pour des raisons dont il est seul juge, refuser de servir un client ou lui interdire d'occuper un fauteuil d'orchestre.⁸² Dans le même ordre d'idée, il semble que les stipulations contractuelles par lesquelles l'acquéreur d'un immeuble convient de ne pas le revendre à des personnes d'une certaine race ou couleur, ne soient pas considérées contraires à l'ordre public québécois.⁸³ Les tribunaux de la province n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur ce point, mais s'il faut en juger d'après leur attitude à l'égard des distinctions raciales dans les théâtres, ou encore d'après la jurisprudence ontarienne, ce genre de prohibition d'aliéner est valide. Dans la province voisine, un arrêt de 1945, *In re Drummond Wren*,⁸⁴ avait laissé espérer une tendance plus libérale en écartant une clause raciale ("restrictive covenant"), parce que contraire à l'ordre public. Les motifs invoqués à l'appui de cette décision valent la peine qu'on s'y arrête. Le savant juge cite en effet certains articles de la Charte des Nations Unies portant sur les droits de l'homme, la Charte de l'Atlantique, une résolution contre le racisme adoptée par les Etats de l'hémisphère occidental et même l'article 123 de la Constitution soviétique: l'effet de toutes ces dispositions transparaissait dans la notion ontarienne de "public policy," même en l'absence de ratification ou d'obligation formelle de la part du Canada. Malheureusement, ce précédent éclairé, qui laisse libre cours à l'influence du Droit international sur le droit interne, ne fut pas suivi.⁸⁵ Dans un arrêt plus récent, *Re Noble and Wolf*,⁸⁶ la Cour d'appel de l'Ontario décida à l'unanimité qu'une clause stipulant que "The lands and premises . . . shall never be sold . . . rented or alienated to, and shall never be occupied or used . . . by any person of the Jewish, Hebrew, Semitic, Negro or coloured race or blood," n'était pas contraire à l'ordre public. Si la Cour suprême du Canada cassa cet arrêt par la suite, ce ne fut pas pour le motif que la stipulation en question enfreignait l'ordre public, mais parce qu'elle souffrait d'imprécision.⁸⁷ Devant cette attitude des tribunaux, la Législature ontarienne vota en 1950 une loi dont l'effet est de rendre nulle toute clause d'un contrat tendant à restreindre l'aliénation ou l'usage d'un terrain pour des motifs d'origine raciale, religieuse ou nationale.⁸⁸ Le Québec ne possède aucune loi de ce genre et, nous l'avons vu,

ow

① qc

⁸²Voir A. Brion, "La discrimination raciale dans le commerce" (1955) *Thémis*, no 15, p. 191.

⁸³Voir R. Comtois, "De la prohibition d'aliéner dans les actes à titre onéreux. La clause raciale" (1957) *Rev. du Not.*, tome 59, p. 321.

⁸⁴[1945] 4 D.L.R. 674.

⁸⁵Pour un commentaire favorable, voir C. B. Bourne (1951) *Can. B. Rev.*, tome 29, p. 969.

⁸⁶[1948] 4 D.L.R. 123; [1949] 4 D.L.R. 375; [1951] 1 D.L.R. 321.

⁸⁷*Noble & Wolf v. Alley* [1951] R.C.S. 64.

⁸⁸*Conveyancing and Law of Property Act*, R.S.O. 1960, c. 66, art. 22, adopté en 1950, c. 11, art. 1er. Une loi antérieure, le *Racial Discrimination Act*, Stat. of Ont., 1949, c. 51, interdisait déjà l'affichage ou la publication d'avis comportant des distinctions de race, mais un arrêt maintint que cette loi n'empêchait pas la publication résultant de l'enregistrement d'une clause raciale: *Re McDougall & Waddell* [1945] 2 D.L.R. 244.

need for
statement
by
QC

les tribunaux sont peu enclins à élargir la notion d'ordre public. Il appartient donc au législateur provincial d'intervenir en décrétant formellement la nullité des clauses raciales et en condamnant le traitement préférentiel dans les tavernes ou les théâtres. C'est d'ailleurs ce qu'a fait, ainsi que nous le verrons, la Législature de la Saskatchewan.^{88bis}

Troisièmement, le Québec possède une compétence très ample en matière de législation sociale et de droits économiques, comme nous l'avons constaté plus haut. La création récente d'un système d'assurance-hospitalisation obligatoire⁸⁹ montre que la Législature entend faire face à ses responsabilités en matière de sécurité sociale. De même, l'établissement d'un Conseil d'orientation économique et d'une Société générale de financement⁹⁰ ainsi que des initiatives du Gouvernement dans le domaine économique témoignent d'une volonté de développement et de planification au niveau provincial. Par ailleurs, il est indéniable que le Parlement fédéral jouit d'une compétence exclusive en ce qui concerne le commerce extérieur, le tarif douanier, la monnaie, les taux d'intérêts et l'assurance-chômage, sans compter les vastes pouvoirs qu'il détient à l'égard de la fiscalité et de la péréquation financière, si bien que la stabilité économique, condition première de la protection des droits sociaux et économiques, doit être l'oeuvre commune des organes fédéraux et des provinces.

QC
can
adopt
econ/ soc
rights

Les responsabilités et pouvoirs étant partagés, rien n'interdit à la Législature du Québec d'adopter sa propre déclaration des droits économiques et sociaux. Il n'existe pas de véritable démocratie politique qui ne soit, dans une large mesure, une démocratie économique.⁹¹ Sans le droit au travail, sans la liberté de former des associations syndicales, sans un niveau de vie minimum et le droit d'occuper un emploi en l'absence de toutes distinctions de race, de croyance ou d'origine, les "droits politiques" ne seraient qu'une expression vide de sens. Toutefois, il faut prendre garde à certaines difficultés d'ordre constitutionnel. Ainsi, dans le *Bill of Rights Act* adopté par l'Alberta en 1946, chaque citoyen se voyait garantir l'emploi ou une pension de sécurité sociale; en vue de donner effet à ces droits, la loi accordait à une régie provinciale un certain pouvoir de contrôle sur toutes les institutions de crédit, y compris les banques.⁹² Le Conseil

^{88bis} Précisons que la Loi sur les licences, S.R.Q. 1941, c. 76, interdit à toute personne autorisée à tenir un hôtel ou un restaurant de refuser, sans motif raisonnable, de loger un voyageur ou de lui donner à manger. Tout récemment, dans la nouvelle Loi sur l'hôtellerie (Bill 7, adopté le 10 juillet 1963), les mêmes dispositions ont été reprises et il est prévu que le ministre pourra refuser, suspendre ou annuler le permis de tout hôtelier ou restaurateur trouvé coupable d'une infraction à la loi (art. 7 et 8). Malheureusement, rien n'indique que la discrimination raciale ou autre ne constitue pas "un motif raisonnable"; en outre, la discrimination ne fait pas clairement partie des infractions entraînant une amende ou la perte du permis. Voir plus loin le projet de Charte, art. 8.

⁸⁹Loi instituant l'assurance-hospitalisation (1960), 9-10 Elis. II, c. 78 et règlements en annexe.

⁹⁰Loi concernant le Conseil d'orientation économique du Québec (1961), 9-10 Elis. II, c. 15; Loi constituant la Société générale de financement du Québec (1962), 10-11 Elis. II, c. 54.

⁹¹Cf. P. E. Trudeau, "Economic Rights" (1962) McGill L. J., tome 8, p. 121.

⁹²The Bill of Rights Act, Stat. of Alberta, 1946, c. 11.

privé, appelé à se prononcer sur la validité de ces dispositions, décida que celles-ci avaient trait à la banque, laquelle relève de la compétence fédérale; la loi fut donc invalidée *dans son ensemble*.⁹³ En attendant les réformes qui permettront une véritable collaboration entre le Gouvernement fédéral et le Québec dans l'élaboration d'une politique monétaire et d'une stratégie fiscale anti-cyclique qui tiennent compte des besoins régionaux, la Législature devrait donc se contenter d'énoncer les principes du droit au travail, à un niveau de vie minimum et à la sécurité sociale, quitte à se montrer plus précise là où sa compétence ne souffre aucun doute, notamment à l'égard du droit de former des syndicats et du droit de grève.

En quatrième lieu, l'article 93 de l'A.A.N.B. confie aux assemblées provinciales le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'enseignement, sous réserve toutefois du respect des droits minoritaires reconnus au moment de l'union ou qui seraient établis par la suite à l'égard des écoles séparées ou dissidentes. Dans le Québec, la confessionnalité scolaire était bien établie en 1867; elle n'a fait que se consolider depuis, grâce à l'autonomie considérable dont jouissent, au sein du Conseil de l'instruction publique, les Comités catholique et protestant⁹⁴ et à la création d'une commission scolaire de religion judaïque pour la région de Montréal,⁹⁵ si bien que le contrôle que devrait exercer l'Exécutif provincial sur la direction pédagogique du système scolaire public s'en trouve réduit à sa plus simple expression.

Toutefois, personne ne saurait mettre en doute la compétence de la Législature en ce qui concerne le droit de l'individu à l'instruction, qu'il s'agisse du niveau primaire, secondaire ou de l'enseignement supérieur, sauf à respecter les droits minoritaires.⁹⁶ A la suite de la publication toute récente de la première partie du rapport de la Commission d'enquête sur l'enseignement dans le Québec,⁹⁷ l'Assemblée législative sera sans doute appelée à réformer les structures supérieures du système scolaire par l'établissement d'un ministère de l'Éducation et à donner une nouvelle définition du rôle des Comités catholique et protestant.⁹⁸ Il faut espérer que, dans la suite de son rapport, la Commission

⁹³A.-G. for Alberta v. A.-G. for Canada [1947] A.C. 503.

⁹⁴Voir la Loi concernant l'instruction publique, S.R.Q. 1941, c. 59, art. 20, 23, 27 à 34.

⁹⁵Loi concernant l'éducation des enfants de croyance judaïque dans l'île de Montréal (1930), 20 Geo. V, c. 61, art. 1, 10 et 12.

⁹⁶Voir R. Hurtubise, "La confessionnalité de notre système scolaire et les garanties constitutionnelles" (1962) Rev. du Not., tome 65, pp. 167, 169.

⁹⁷Rapport publié en avril 1963, tome 1er, pp. 105, 115.

⁹⁸Le présent article avait déjà été livré à l'imprimeur quand deux projets de loi destinés à mettre en oeuvre les recommandations de la Commission ont été présentés à la Législature par le Gouvernement (Bill 60, du 26 juin 1963). On prévoit une certaine opposition à ces projets, qui proposent la création d'un ministère chargé de développer et coordonner l'instruction publique à tous les niveaux, ainsi que d'un Conseil supérieur de l'éducation, donc les fonctions seraient principalement d'ordre consultatif. D'aucuns craignent que le nouveau ministère se voit attribuer des pouvoirs trop étendus. Pour notre part, nous croyons qu'il est grand temps que l'administration de l'enseignement soit centralisée et confiée à un ministre responsable devant la Législature; il ne s'agit d'ailleurs là que d'un premier pas vers les réformes que nous proposons plus loin (voir le projet de Charte, articles 20 à 22).

élabore également la question du droit de tout citoyen de recevoir une instruction qui lui permette de développer pleinement sa personnalité; elle s'est déjà engagée dans cette direction, selon les normes proposées par l'article 14 du projet de Pacte des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, puisqu'elle déclare que "l'ère nouvelle exige que tous les écoliers aient accès au niveau d'enseignement correspondant à leurs aptitudes" et que "l'objectif à atteindre est de rendre accessibles à tous les étudiants les cours qui conviennent à leur talent."⁹⁹

③ educ.
Il est permis de croire que la Législature recevra favorablement ces recommandations, puisque aussi bien elle a adopté récemment plusieurs lois destinées à faciliter l'accès aux études supérieures.¹⁰⁰ Il ne lui restera plus alors qu'à consacrer le principe du droit de tous à l'instruction, dans une charte provinciale des droits de l'homme.

④ admin. et justice
Boyle
Cinquièmement, bien que le Parlement central possède la compétence législative à l'égard du droit pénal et de la procédure en matière criminelle,¹⁰¹ les provinces se sont vues attribuer l'administration de la justice, y compris la constitution de tribunaux provinciaux, ainsi que le pouvoir d'infliger des peines par voie d'amendes ou d'emprisonnement, en vue de faire respecter les lois provinciales.¹⁰² Les libertés personnelles du citoyen sont donc dans une large mesure à la merci d'institutions provinciales, d'autant que les forces policières provinciales et municipales, de même que les coroners, relèvent en dernier ressort, quant à leurs fonctions et pouvoirs, de la Législature.¹⁰³ Certes, le Code criminel contient plusieurs dispositions relatives à la manière d'effectuer les arrestations¹⁰⁴ et la jurisprudence affirme que le policier ne possède aucun pouvoir discrétionnaire quant à l'interpellation et à l'interrogatoire des citoyens,¹⁰⁵ en outre, la Déclaration fédérale des droits de l'homme garantit à toute personne arrêtée ou détenue le droit d'être promptement informée des motifs de son arrestation, le droit de retenir les services d'un avocat sans délai, ainsi que le recours par voie d'*habeas corpus* pour qu'il soit jugé de la validité de sa détention (art. 2). Cependant, il ne peut exister de protection véritable pour l'individu, dans ce

⁹⁹Rapport p. 76.

¹⁰⁰Voir la Loi pour faciliter l'accès aux études supérieures, 7-8 Elis. II, c. 13; Loi concernant une aide financière aux universités, 8-9 Elis. II, c. 15; Loi du financement des investissements universitaires, 9-10 Elis. II, c. 34.

¹⁰¹A.A.N.B., Art. 91(27).

¹⁰²*Id.*, art. 92(14) et (15); voir Lagarde, *Droit pénal canadien* (1962), p. 643. Ce pouvoir d'infliger des peines par voie d'amendes ou d'emprisonnement, pour des fins provinciales, est aussi ample que la compétence fédérale relative aux sanctions pénales: voir *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.* [1922] 2 A.C. 128.

¹⁰³Loi de la Sûreté provinciale etc., S.R.Q. 1941, c. 47, art. 2, 9; Loi concernant les coroners, S.R.Q. 1941, c. 22, art. 38, qui permet à ces officiers de justice d'ordonner la détention "de toute personne ou de tout témoin dont il peut avoir besoin", avant ou pendant l'enquête, avec ou sans mandat.

¹⁰⁴Code criminel, 2-3 Elis. II, c. 51, art. 26, 29 et 438.

¹⁰⁵*V.g.*, *Koechlin v. Waugh & Hamilton* (1957) 118 C.C.C. 24.

domaine, sans la coopération des provinces. En conséquence, il nous semble que la Législature pourrait à bon droit adopter des mesures de sauvegarde des libertés personnelles en ce qui concerne l'arrestation et la détention du citoyen, ainsi que le droit de celui-ci d'être entendu et défendu.

En sixième lieu, l'attention de la Législature doit être attirée aussi sur les droits de l'individu devant les corps administratifs provinciaux. On sait la controverse qui oppose depuis plusieurs années les tribunaux de droit commun et le législateur au sujet du contrôle des actes de l'administration.¹⁰⁶ Le droit public britannique a élaboré la pratique du contrôle juridictionnel de la légalité des décisions administratives, suivant la tradition du *Rule of Law* consacrée au XIXe siècle par A. V. Dicey;¹⁰⁷ il n'existe pas au Québec d'institutions semblables au Conseil d'Etat français, tribunal d'appel qui fait partie de la hiérarchie administrative et dont les arrêts sont définitifs.¹⁰⁸ Le Gouvernement québécois, comme ceux des autres provinces, cherche cependant à écarter ce contrôle juridictionnel, invoquant le besoin d'indépendance et la nécessité du fonctionnement rapide et efficace de l'administration, dans l'intérêt même de la société. Il arrive en effet que d'aucuns se servent des tribunaux pour entraver la marche de certains organismes administratifs.¹⁰⁹

Par ailleurs, le citoyen pourrait se trouver à la merci de l'excès et du détournement de pouvoir de la part d'un fonctionnaire ou d'un corps administratif, voire d'une violation formelle de la règle de droit, si la Cour supérieure n'exerçait pas le "pouvoir de surveillance et de contrôle" dont la Législature a cherché à la priver à diverses reprises.¹¹⁰ En outre, dans un régime fédératif, qui sera en mesure de faire respecter le partage des pouvoirs entre le Parlement central et les provinces si l'on retire aux tribunaux leur traditionnel droit de regard sur les lois appliquées par l'administration? C'est pour des raisons de cet ordre que les tribunaux du Québec et la Cour suprême ont résisté aux tentatives du législateur à l'effet de circonscrire leurs prérogatives.¹¹¹ Ainsi, dans l'affaire de l'*Alliance des professeurs* (1953), qui constitue sans doute l'arrêt le plus important de la Cour suprême dans ce domaine, ce haut tribunal refusa de reconnaître

¹⁰⁶Voir G. V. LeDain, "The Twilight of Judicial Control in the Province of Quebec" (1952) McGill L. J., tome 1, pp. 1, 7.

¹⁰⁷Voir *The Law of the Constitution* (10e éd., 1959).

¹⁰⁸Voir A. de Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif* (2e éd., 1957), p. 249.

¹⁰⁹Voir P. Cutler, "The Controversy on Prerogative Writs" (1963) Rev. du Barreau, tome 23, pp. 197, 218 et les exemples concrets que l'auteur donne de ces abus.

¹¹⁰Voir Loi concernant la régie des loyers (1951), 14-15 Geo. VI, c. 20, art. 13 et 17; Loi concernant la Commission des relations ouvrières et les conseils d'arbitrage (1951), 14-15 Geo. VI, c. 36, art. 1 et 2; Loi concernant la Commission de transport de Montréal (1951), 14-15 Geo. VI, c. 124, art. 2; Loi pour supprimer les retards dans le règlement des différends entre employés et employeurs (1952), 1-2 Elis. II, c. 15.

¹¹¹En ce qui concerne l'attitude des tribunaux provinciaux, voir LeDain, *supra*, note 106, p. 21; quant à la Cour suprême, voir *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) v. Globe Printing Co.* [1953] 2 R.C.S. 18.

l'immunité de juridiction de la Commission des Relations ouvrières du Québec, bien que cette immunité ait été décrétée expressément par la Législature, la Commission n'ayant pas respecté les "principes de justice fondamentale" en refusant d'entendre l'une des parties, dans un litige relatif à la reconnaissance syndicale.¹¹²

La réaction de la Législature, à la suite de cet arrêt, montre bien, cependant, que les droits de l'homme ne sauraient être protégés uniquement par les tribunaux. Si, d'une part, elle accepta de soumettre explicitement la Commission à la règle *audi alteram partem*,¹¹³ d'autre part, elle détruit complètement l'effet de l'arrêt en légiférant rétroactivement de manière à faire perdre au syndicat intéressé le droit de représentation que lui avait rendu la Cour suprême.¹¹⁴ En outre, elle modifia l'article 50 du Code de procédure civile de manière à restreindre de façon plus certaine le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur les corps administratifs.¹¹⁵ Ici encore, on le voit, l'attitude du législateur provincial est un facteur avec lequel il faut compter dans tout effort de protection des droits fondamentaux. Dans toutes les controverses du genre de celle que nous venons de relater, ce sont précisément les droits de l'individu qui risquent d'être perdus de vue. Aussi la Législature devra-t-elle envisager des réformes destinées à assurer le respect des droits de l'homme, sans pour autant gêner indûment le processus administratif. Il a été suggéré d'ajouter au Code de procédure civile des dispositions réglant l'appel des décisions administratives, soit par la création d'un banc spécial de trois juges au sein de la Cour supérieure,¹¹⁶ soit par la simplification des voies de recours et l'inscription de l'appel en Division de pratique.¹¹⁷ Il faut espérer que la Commission de révision du Code de procédure civile, qui siège depuis 1960, saura s'inspirer de ces idées, en attendant l'établissement éventuel d'un Conseil d'Etat sur le modèle européen. Mais ce n'est pas tout: à côté de cet aménagement de la procédure, le législateur devrait également définir la position de l'individu vis-à-vis de l'administration dans une loi générale sur la sauvegarde des droits de l'homme, dont nous parlerons plus bas.

En dernier lieu, il nous reste à étudier la compétence provinciale à l'égard des *libertés publiques*, que Mignault appelait "droits publics" pour les bien distinguer des droits civils et politiques.¹¹⁸ Ce sont la liberté de religion, le droit de manifester sa pensée par la discussion ou par la voie de la presse, enfin la liberté de s'assembler paisiblement et de s'associer.

¹¹² *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec* [1953] 2 R.C.S. 140.

¹¹³ Loi modifiant la Loi des relations ouvrières (1953-54), 2-3 Elis. II, c. 10, art. 4.

¹¹⁴ Loi modifiant la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés (1953-54), 2-3 Elis. II, c. 11 (mieux connue sous le nom de "Bill 20").

¹¹⁵ Loi modifiant le Code de procédure civile (1957), 5-6 Elis. II, c. 15, art. 1er.

¹¹⁶ LeDain, *supra*, note 106, p. 20.

¹¹⁷ Cutler, *supra*, note 109, p. 234.

¹¹⁸ *Le Droit civil canadien* (1895), tome I, p. 131.

Traditionnellement, ces libertés fondamentales relèvent, en régime britannique, du droit public; elles sont le fruit du combat séculaire entre le Parlement et la Couronne, auquel nous avons fait allusion. Au moment où l'A.A.N.B. fut voté par la Législature impériale, il semble qu'on ait pris pour acquis que ces libertés s'imposaient d'elles-mêmes aux gouvernements, tant fédéral que provinciaux. Aussi bien ne trouvera-t-on dans l'A.A.N.B. aucune allusion directe aux libertés de religion, de presse ou d'association; la loi fondamentale se contente en effet de constater que les colonies "ont exprimé le désir de se fédérer en un dominion . . . régi par une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni."¹¹⁹ Les articles relatifs au partage des pouvoirs entre les organes centraux et les provinces ne sont guère plus précis, hormis l'article 91, qui attribue au Parlement fédéral une autorité exclusive à l'égard du droit pénal et le pouvoir "de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada;" quant aux provinces, l'article 92 ne leur accorde explicitement aucune compétence dans le domaine des libertés publiques.

Il était donc presque inévitable que naissent des conflits de compétence au sujet de ces libertés, particulièrement à compter du moment où les provinces voulurent légiférer dans le domaine socio-économique ou définir ce qui constituait la paix et l'ordre sur le plan local. Les tribunaux québécois ont toujours eu tendance à favoriser la Législature provinciale dans ces conflits, pour les raisons que nous esquissons au début de ce chapitre,¹²⁰ mais un vigoureux coup de barre de la Cour suprême, depuis l'affaire de la presse albertaine (1938),¹²¹ a réaffirmé la prépondérance fédérale et permis au Parlement d'inclure les libertés de religion, de parole, de réunion et d'association, ainsi que celle de la presse, dans la Déclaration canadienne des droits (art. 1er). Dans l'arrêt relatif à la presse de l'Alberta, les juges Duff et Davis soutiennent que toute tentative à l'effet de circonscrire la liberté de discussion est contraire au régime parlementaire, tandis que le juge Cannon est d'avis que les restrictions envisagées dans la loi albertaine relèvent du droit pénal. Il semble donc que l'A.A.B.N. contienne des limites implicites aux pouvoirs des législatures et que, en tout état de cause, certaines libertés publiques sont protégées par le biais du droit criminel. Cette tendance ressort également de plusieurs arrêts plus récents, dont le plus important avait trait à la "loi du cadenas," adoptée par la législature du Québec en 1936. Cette loi autorisait le procureur général à confisquer tout journal ou imprimé tendant à propager le communisme; il pouvait également ordonner, pendant une période n'excédant pas un an la fermeture de toute maison ayant servi aux mêmes fins.¹²² Dans Switzman v. Elbling,¹²³ la Cour décide que les dispositions de cette loi relèvent du droit pénal et, par voie de consé-

¹¹⁹A.A.N.B., préambule.

¹²⁰*V. g., Fineberg v. Taub* 77 C.S. 233.

¹²¹*In re Three Bills passed by the Legislative Assembly of the Prov. of Alberta* [1938] R.C.S. 100.

¹²²Loi protégeant la province contre la propagande communiste (1936), 1 Geo. VI, c. 11, art. 4, 14; S.R.Q. 1941, c. 52.

¹²³[1957] R.C.S. 285. Voir aussi *Boucher v. The King* [1951] R.C.S. 255.

quence, de la compétence exclusive du Parlement fédéral. En outre, les juges Rand, Kellock et Abbott opinent que la loi en question constitue un empiètement injustifiable sur une liberté essentielle au fonctionnement du régime démocratique.

provisoire
jurisprudence
on
la doctrine
jurisprudence

Toutefois, il serait hâtif de conclure, par suite de cette jurisprudence, que l'action des provinces ne peut en aucune façon restreindre les libertés civiles. Ainsi, la législation relative au libelle diffamatoire est tout aussi apte à circonscrire la liberté de presse que les sanctions d'ordre pénal. De plus, les provinces et les municipalités doivent être habilitées, au moins en quelque mesure, à faire des lois et des règlements pour le maintien de l'ordre, si bien que la liberté revêt certains "aspects" provinciaux. On ne saurait oublier, par ailleurs, que le recours le plus efficace contre un ministre, fonctionnaire ou policier qui a excédé ses pouvoirs demeure dans bien des cas l'action civile en responsabilité;¹²⁴ or, la définition de la faute et la mesure de la réparation sont alors déterminées par le droit québécois, de même que les privilèges et immunités dont jouissent les magistrats et policiers dans l'exercice de leurs fonctions.¹²⁵

Quelques exemples tirés de la jurisprudence et de la législation récentes suffiront à montrer jusqu'à quel point la Législature provinciale peut étayer ou miner les libertés. Dans l'affaire *Saumur*,¹²⁶ il s'est trouvé une majorité de la Cour suprême (5 contre 4) pour décider qu'un règlement municipal interdisant la distribution de livres, pamphlets ou circulaires dans les rues, sans l'autorisation préalable du chef de police, relevait de la compétence provinciale et n'était pas invalide du seul fait qu'il empiétait incidemment sur la liberté de presse. La Cour semble donc hésiter à dépouiller les provinces et les municipalités de tout moyen de contrôle sur les activités ambulantes des zélés d'idées nouvelles; il appartient donc à la Législature d'adopter une discipline qui soit respectueuse de la liberté.

Un autre aspect de l'arrêt *Saumur* avait rapport à la liberté de religion. Le juge Kerwin, se détachant de la majorité, estimait en effet que Saumur, un témoin de Jéhovah, ne pouvait être empêché de distribuer ses pamphlets religieux car il y était autorisé par une loi de 1851 sur la liberté des cultes. Cette loi, passée depuis 1867 dans les recueils de lois du Québec, accorde à tous les habitants de la province "la jouissance et le libre exercice du culte de toute profession religieuse, sans distinction ni préférence, mais de manière à ne pas autoriser des pratiques incompatibles avec la paix et la sûreté."¹²⁷ M. Saumur ayant de la sorte obtenu gain de cause par 5 voix contre 4, la Législature cher-

¹²⁴Voir *Dame Strasbourg v. Lavergne* [1956] B.R. 189; *Roncarelli v. Duplessis* [1959] R.C.S. 121; *Lamb v. Benoit* [1959] R.C.S. 321; Nadeau, *Traité de Droit civil du Québec* (1949), tome 8, p. 208.

¹²⁵Loi sur les privilèges des juges de paix et des magistrats, S.R.Q. 1941, c. 18, art. 2, 7; Loi de la sûreté provinciale, S.R.Q. 1941, c. 47, art. 24.

¹²⁶*Saumur v. Cité de Québec* [1953] 2 R.C.S. 299.

¹²⁷Loi concernant la liberté des cultes et le bon ordre dans les églises et leurs alentours, S.R.Q. 1941, c. 307, art. 2.

cha, une fois de plus, en 1954, à neutraliser l'effet de l'arrêt de la Cour en modifiant la loi que nous venons de citer de la manière suivante:

Ne constitue pas la jouissance ni le libre exercice du culte d'une profession religieuse le fait . . . de distribuer, dans des places publiques ou à domicile, des livres, revues, pamphlets . . . ou autres publications contenant des attaques outrageantes ou injurieuses contre le culte d'une profession religieuse ou les croyances religieuses d'une partie quelconque de la population de la province . . . Tout acte [décrit ci-dessus] est un acte constituant un danger pour la paix publique et le bon ordre. . .¹²⁸

Cet amendement, dont l'effet virtuel est de mettre un terme au prosélytisme de nombreuses sectes, est-il valide au regard de la constitution?¹²⁹ F. R. Scott exprime l'opinion que la réglementation des pratiques religieuses relève historiquement du droit pénal et se trouve de la sorte assujettie à la compétence législative du Parlement central depuis l'union; la loi de 1851, adoptée par l'ancienne législature des deux Canadas, ne pourrait donc être modifiée par le Québec et constituerait en quelque sorte un *Bill of Rights* en matière religieuse.¹³⁰ A la lumière de l'arrêt *Birks*,¹³¹ rendu par la Cour suprême en 1955, nous nous rangeons au même avis.

La liberté des cultes, qui est la permission donnée à toutes les religions de se manifester extérieurement selon leurs rites propres, entraîne nécessairement la liberté de conscience, qui peut se définir comme l'absence de contrainte dans toute action concernant la vie morale, telle que la conversion à telle ou telle foi. Ce point ressort nettement des arrêts *Chabot*¹³² et *Chaput*.¹³³ Dans la première affaire, la Cour d'appel du Québec reconnaît le droit primordial des parents en matière d'éducation religieuse et décide que la Loi de l'instruction publique ne saurait être interprétée de manière à obliger les enfants ayant le droit de fréquenter l'école publique de suivre une instruction religieuse à laquelle leurs parents s'opposent; dans la seconde, la Cour suprême condamne trois policiers à réparer le préjudice matériel et moral causé par l'interruption d'une cérémonie religieuse dans une maison privée et la dispersion de toutes les personnes présentes. Quelques extraits de cet arrêt suffiront à en établir la portée:

Dans notre pays, dit le juge Taschereau, il n'existe pas de religion d'Etat. Personne n'est tenu d'adhérer à une croyance quelconque. Toutes les religions sont sur un pied d'égalité, et tous les catholiques comme d'ailleurs tous les protestants, les juifs, ou les autres adhérents des diverses dénominations religieuses, ont la plus entière liberté de penser comme ils le désirent. La conscience de chacun est une affaire personnelle, et l'affaire de nul autre.¹³⁴

De toutes les libertés que possède le citoyen québécois, la liberté de religion semble donc être la mieux protégée, tant par la législation pénale fédérale que

¹²⁸Loi modifiant la Loi sur la liberté des cultes etc. (1953-54), 2-3 Elis. II, c. 15.

¹²⁹M. Saumur a tenté d'obtenir une réponse des tribunaux à cette question par voie d'action déclaratoire, mais la Cour d'appel vient de le débouter de sa demande, ce genre d'action n'existant pas en droit québécois: *Saumur & Jehovah's Witnesses v. A.-G. for Quebec* [1963] B.R. 116.

¹³⁰F. R. Scott, *Civil Liberties and Canadian Federalism* (1959), p. 16.

¹³¹*Henry Birks & Sons Ltd. v. The City of Montreal* [1955] R.C.S. 799, 807, 809.

¹³²*Chabot v. Les Commissaires d'Ecole de Lamorandière* [1957] B.R. 707.

¹³³*Chaput v. Romain* [1955] R.C.S. 834.

¹³⁴*Id.*, p. 840 (juge Taschereau).

local
protection
of
religious
minorities

par la Loi de 1851 sur la liberté des cultes; il existe d'ailleurs de multiples raisons d'ordre historique à cela. Néanmoins, la réaction de la Législature à la suite de l'arrêt *Saumur* a créé un climat d'incertitude qu'elle se doit de dissiper en abrogeant l'amendement de 1954. En outre, puisque "l'administration" des libertés publiques relève de la province, il serait utile que toute loi de sauvegarde des droits de l'homme contienne quelques dispositions de base protégeant les libertés religieuses et politiques.

L'esquisse que nous venons de tracer du champ provincial en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales suffit à faire voir l'ampleur des responsabilités de la Législature. L'autorité de celle-ci ne souffre pas de doute en ce qui concerne les *droits* civils, sociaux, économiques et politiques; il est à peine besoin d'ajouter que, depuis l'arrêt *Hodge* (1883), la souveraineté des assemblées provinciales, dans la sphère de leurs compétences propres, est tout aussi ample que celle du Parlement impérial.¹³⁶ Par ailleurs, dans le domaine des *libertés* personnelles et publiques, nous avons vu qu'une législature décidée à faire passer les prérogatives de l'Etat et les privilèges des corps administratifs et policiers avant le respect de la liberté, peut avoir une forte influence sur la mise en pratique des règles destinées à protéger l'individu. Aussi serait-il opportun, en raison de la présence croissante de l'Etat provincial dans toutes les activités humaines, que la Législature adopte une loi ou charte de sauvegarde des droits et des libertés.

IV

La Charte québécoise des droits de l'homme

Les sources législatives des droits de l'homme dans le Québec sont, comme on l'aura constaté plus haut, à la fois éparses et parcimonieuses; en outre, ces garanties, qui se trouvent notamment au Code civil, dans les lois électorales ou la législation sociale, sont susceptibles d'être abrogées ou modifiées par un simple vote majoritaire de la Législature. Quant à la jurisprudence, elle s'est montrée hésitante à l'égard de l'extension de la notion d'ordre public et a souvent fait preuve de réticence dans l'application des principes de la responsabilité civile aux fonctionnaires publics qui excèdent leurs pouvoirs.¹³⁶ Les juges ne sont apparemment pas disposés à se substituer au législateur et attendent en quelque sorte que celui-ci assume ses responsabilités; cette attitude est d'ailleurs fréquente chez les tribunaux des autres provinces.

Les droits de l'homme dans les autres provinces

Les législatures de l'Ontario et de la Saskatchewan ont su, au moins en quelque mesure, répondre à cette expectative. Dès 1944, l'Ontario interdit la publication ou l'affichage d'avis ou d'affiches comportant une discrimination à

¹³⁶*Hodge v. The Queen* (1883) 9 A.C. 117.

¹³⁶Voir notamment les arrêts de la Cour d'appel dans les affaires *Chaput*, *Lamb* et *Roncavelli*, [1954] B.R. 794; [1958] B.R. 237; [1956] B.R. 447. Ces trois décisions ont été infirmées par la Cour suprême: *supra*, notes 124 et 133.

DN
l'endroit de toute personne ou de tout groupe, en raison de leur race ou de leur religion.¹³⁷ Cette loi et plusieurs autres adoptées par la suite dans l'intention de mettre fin aux distinctions raciales ou autres dans l'emploi et le logement, viennent d'être réunies dans le *Code ontarien des droits de l'homme*, entré en vigueur en avril 1962.¹³⁸ Il est intéressant de noter que le préambule de ce code fait allusion à la Déclaration universelle; l'ordre public ontarien, y ajoute-t-on, reconnaît que toute personne est libre et égale en dignité et en droits "sans distinction de race, de croyance, de couleur, de nationalité, d'ascendance ou de lieu d'origine."

C'est cependant au niveau des sanctions que la loi ontarienne offre le plus d'intérêt. La Législature établit en effet une Commission des droits de l'homme composée de trois membres et habilitée à recevoir les plaintes des particuliers.¹³⁹ La Commission doit chercher à régler les différends à l'amiable, mais elle possède également le pouvoir de faire enquête et de soumettre un rapport au ministre du Travail. Celui-ci décide alors s'il y a lieu d'instituer une poursuite pénale, tout délit étant passible d'une amende allant jusqu'à cent ou cinq cents dollars, selon que le contrevenant est un individu ou une société. Le ministre peut également obtenir contre le coupable une injonction lui ordonnant de mettre fin à toute discrimination.¹⁴⁰

SK
La Législature de Saskatchewan s'est engagée dans la même voie dès 1947,¹⁴¹ mais le *Bill of Rights* qu'elle a adopté est beaucoup plus étendu et important que le Code ontarien, car il y est question des libertés de conscience, de parole et d'association, des libertés personnelles en cas d'arrestation, du droit de vote aux élections provinciales ainsi que du droit à la propriété et à l'instruction sans distinction de race ou autre discrimination. Quiconque tente de priver une personne de ces droits ou libertés se rend coupable d'un délit et s'expose à une amende allant de vingt-cinq à cinquante dollars pour la première infraction, de cinquante à deux cents dollars en cas de récidive, ou, à défaut de paiement, à trois mois de prison. Aucune permission spéciale n'est requise pour intenter ces poursuites pénales et toute personne lésée peut en outre procéder par voie d'injonction contre l'auteur du délit.

Si l'on ajoute à ces dispositions deux lois complémentaires de 1956 réprimant la discrimination dans les hôtels, théâtres et restaurants, ainsi que dans l'emploi,¹⁴² on doit reconnaître que la Législature de la Saskatchewan est à l'avant-

¹³⁷Réf. *supra*, note 88.

¹³⁸An Act to Establish the Ontario Code of Human Rights and to Provide for its Administration, Stat. of Ont., 1961-62, c. 93.

¹³⁹*Id.*, art. 6, 12.

¹⁴⁰*Id.*, art. 13 à 17.

¹⁴¹An Act to Protect Certain Civil Rights (Bill of Rights Act), Stat. of Sask., 1947, c. 35; R.S.S. 1953, tome IV, c. 345. Texte français dans l'*Annuaire des droits de l'homme pour 1947*, p. 112.

¹⁴²An Act respecting Fair Accommodation Practices, Stat. of Sask., 1956, c. 68; An Act to Prevent Discrimination in regard to Employment, and in regard to Membership in Trade Unions, by reason of Race, Religion, Religious Creed, Colour or Ethnic or National Origin, *id.*, c. 69. Ces deux lois remplacent les articles 8 et 11 du *Bill of Rights: id.*, c. 67.

garde du progrès dans le domaine des droits de l'homme. Il est à souhaiter que le Québec s'inspire de cet exemple; pour notre part, nous en tiendrons compte dans l'avant-projet de charte que nous élaborerons plus bas.

D'aucuns expriment des doutes sur la constitutionnalité du *Bill of Rights*,¹⁴³ particulièrement à l'égard des dispositions concernant les libertés publiques; celles-ci relèveraient du droit pénal, donc de la compétence fédérale exclusive. Nous avons émis plus haut l'opinion contraire: il ne peut exister de protection efficace dans ce domaine sans la coopération des provinces, lesquelles ont la charge de l'administration de la justice et de la police; il nous semble donc que ces dispositions peuvent être considérées comme valides dans la mesure où elles se rapportent à la compétence provinciale et ne privent pas les individus des droits qui leur sont reconnus par la législation fédérale. Cependant, dans l'avant-projet de Charte dont nous entreprendrons la rédaction, il conviendra, pour plus de sûreté, de préciser que la Législature entend protéger certaines libertés *en raison des responsabilités qui lui incombent à l'égard de l'administration de la justice et du pouvoir répressif qu'elle détient en vue de faire respecter les lois du Québec*.¹⁴⁴

La primauté de la Charte des droits de l'homme

Dicey enseignait que l'une des conséquences de la "souveraineté" du Parlement britannique était l'impossibilité pour celui-ci de restreindre par une loi ses propres pouvoirs.¹⁴⁵ Appliquant cette proposition au domaine des droits de l'homme, il faut en déduire que, si le législateur peut reconnaître certaines libertés fondamentales des citoyens, comme il le fit dans le *Bill of Rights* de 1689, il ne saurait pour autant se lier les mains pour l'avenir; pour employer la langue de Bodin, la souveraineté implique le pouvoir de casser les lois tout autant que celui de les faire. Faut-il en conclure que la Chambre des Communes ne puisse en aucune façon prescrire, dans une loi, que celle-ci ne pourrait être modifiée ultérieurement que par une majorité renforcée?

On comprendra l'intérêt de cette question pour la protection des droits de l'homme au Canada. La loi fondamentale du pays ne contient pas, nous l'avons dit, de déclaration des droits, hormis quelques dispositions relatives aux minorités, et il est peu probable que le Gouvernement central et les provinces arrivent à se mettre d'accord, dans un avenir prévisible, pour modifier la constitution sur ce point. En conséquence, le Parlement et les législatures ne pourraient pas, chacun dans leur sphère, donner un caractère fondamental aux lois destinées à protéger l'individu, en stipulant que celles-ci ne pourraient être modifiées que par telle ou telle majorité renforcée des membres présents et votant et à la suite d'un avis donné dans telle ou telle forme? Encore qu'il ne

¹⁴³V.g., O. E. Lang, dans un commentaire publié en 1959: Can. B. Rev., tome 37, pp. 233, 236.

¹⁴⁴Nous aurons soin également d'ajouter une clause selon laquelle l'inconstitutionnalité d'une disposition de la Charte n'entraîne pas l'invalidité de celle-ci dans son ensemble.

¹⁴⁵Réf. *supra*, note 107, p. 68.

faillie pas succomber à l'illusion que les principes, fussent-ils enchâssés dans une constitution, suffisent toujours à dompter les impulsions arbitraires de certains gouvernants, néanmoins la protection de l'individu nous paraît d'autant mieux assurée que les corps législatifs eux-mêmes sont soumis au respect des droits de l'homme ou ne peuvent les restreindre qu'en franchissant certains obstacles de procédure.

Pour sa part, le Parlement fédéral n'a pas opté pour cette solution. La Déclaration canadienne, en effet, n'offre aucun caractère fondamental et peut être abrogée ou modifiée en suivant la procédure parlementaire ordinaire. Toutefois, la Chambre des Communes a cherché, de façon mitigée, à restreindre ses pouvoirs discrétionnaires: désormais, toute loi "doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer ou enfreindre" les libertés et droits protégés, à moins que le législateur ne décide expressément que la loi nouvelle s'applique en dépit de la Déclaration.¹⁴⁶ Le ministre de la Justice a en outre le devoir de signaler à la Chambre tout projet de loi qui serait incompatible avec la Déclaration.¹⁴⁷ Il n'en reste pas moins que, d'un point de vue juridique, le Parlement a le pouvoir d'adopter un tel projet de loi; seule l'opinion publique peut alors exercer un contrôle sur le législateur et le faire hésiter à reprendre ce qu'il a accordé.

Quant aux lois provinciales, ni le Code ontarien ni le *Bill of Rights* de la Saskatchewan ne visent à restreindre la "souveraineté" des législatures; ces lois sont susceptibles d'être modifiées en tout temps par un simple vote majoritaire.

Pourtant, s'il est indéniable qu'un parlement ne peut limiter sa propre compétence discrétionnaire ou celle de ses successeurs quant à la substance ou au fond de la législation,¹⁴⁸ plusieurs auteurs modernes prétendent qu'il lui est cependant possible de se lier quant à la manière de légiférer.¹⁴⁹ W. I. Jennings, par exemple, soutient que si le Parlement britannique votait une loi à l'effet que la reine ne puisse être déposée sans l'approbation de la majorité des électeurs, exprimée lors d'un referendum, et que la loi elle-même ne puisse être modifiée sans un semblable referendum, le Parlement ne pourrait par la suite déposer la souveraine sans se conformer à la procédure prévue; en tout cas, les tribunaux ne seraient pas tenus d'appliquer une loi qui n'a pas été adoptée dans les formes requises.¹⁵⁰ La souveraineté du Parlement, en dernière analyse, tiendrait au fait que les tribunaux reconnaîtraient toute loi adoptée par celui-ci conformément aux règles coutumières ou statutaires qu'il s'est imposé lui-même au cours des années.

¹⁴⁶Loi, *supra*, note 63, art. 2.

¹⁴⁷*Id.*, art. 3.

¹⁴⁸*Cf. Ellen Street Estates Ltd. v. Minister of Health* [1934] 1 K.B. 590; voir E.C.S. Wade, introduction à la 10^e édition de l'ouvrage de Dicey, *supra*, note 107, p. xlviii.

¹⁴⁹W. I. Jennings, *The Law and the Constitution* (5^e éd., 1959), pp. 149, 153; D. V. Cowen, "Legislature and Judiciary" (1952) *Modern L. Rev.* tome 15, p. 282; *id.* (1953), tome 16, p. 273.

¹⁵⁰Réf. *supra*, note 149, pp. 149, 161.

Ce raisonnement, quoique combattu par d'autres auteurs,¹⁵¹ a reçu un certain appui à la suite de quelques arrêts, dont le plus explicite, *Harris v. The Minister of the Interior*, a été rendu par la Cour suprême de l'Union Sud-Africaine en 1952.¹⁵² La constitution de ce pays (*South Africa Act*), adoptée par le Parlement britannique en 1909, décidait que le Parlement de l'Union ne pouvait abroger le droit de vote des habitants de la province du Cap, tel qu'il existait à cette date, pour des motifs de race ou de couleur, à moins que la loi ne soit votée par les deux tiers des membres des deux Chambres, siégeant en séance commune. En 1951, vingt ans après que le Statut de Westminster eût aboli la suprématie du Parlement impérial en Afrique du Sud, les Chambres, négligeant la procédure prévue, adoptèrent une loi selon laquelle les Européens et les non-Européens de la province du Cap seraient représentés séparément. Si la Cour s'incline devant la souveraineté du Parlement sud-africain, elle n'en estime pas moins que la loi est invalide, parce que les dispositions de la constitution relatives à son adoption n'ont pas été respectées.

Bien qu'il soit difficile de savoir si ce précédent serait suivi en Grande-Bretagne, laquelle ne possède pas de constitution écrite semblable à celle de l'Union Sud-Africaine, il n'en montre pas moins qu'une législature, même souveraine, peut être liée par certaines règles établies par ses devancières. H. R. Gray soutient même, avec raison nous semble-t-il, qu'il faut inclure dans cette catégorie les normes affectant l'existence, la constitution ou la composition du Parlement, de même que les règles définissant la procédure à suivre pour l'adoption et la modification des lois.¹⁵³ Il va sans dire que ces normes ou règles peuvent elles-mêmes être modifiées, mais à condition de se conformer à la procédure établie.

S'il en est ainsi, un parlement ou une législature ont sans doute le pouvoir de voter une loi dans laquelle il est prescrit que celle-ci ne pourra être modifiée que par une majorité renforcée des députés. Les tribunaux ne donneront effet à l'amendement que si la règle de procédure a été suivie; de la sorte, le pouvoir des parlements subséquents se trouve limité en quelque mesure.

Il nous semble donc que le législateur québécois (comme d'ailleurs le Parlement fédéral) pourrait se prévaloir de cette méthode en vue d'assurer une certaine prépondérance à toute loi qui lui paraît revêtir une importance fondamentale. En matière de droits de l'homme, par exemple, cette supériorité d'autorité constituerait une double protection contre les fluctuations de la conjoncture politique. Aussi sommes-nous d'avis que toute loi sur la sauvegarde des droits et libertés devrait comporter une clause prescrivant un mode d'amendement spécial. Il ne pourrait y avoir de modification, par exemple, que par un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée législative présents et votant; la procédure d'amendement elle-même jouirait de la même protection.

¹⁵¹Voir Wade, *supra*, note 148, pp. xxxv, lxxv.

¹⁵²[1952] 2 S.A. 428.

¹⁵³"The Sovereignty of Parliament Today" (1953-54) U. of Toronto L.J., tome 10, p. 54.

reasons for
supremacy?

Aperçu du contenu d'une Charte provinciale des droits de l'homme

Après avoir montré l'ampleur que revêt la compétence de la Législature du Québec en matière de droits de l'homme et de libertés individuelles, ainsi que l'initiative dont ont fait preuve certaines autres provinces dans ce domaine, il nous reste à donner un aperçu de ce que pourrait être le contenu de la législation destinée à sauvegarder ces droits et libertés.

A cet égard, les sources d'inspiration ne manquent pas: depuis les instruments internationaux et constitutionnels dont nous faisons état dans les deux premières parties de cette étude jusqu'aux lois de la Saskatchewan et de l'Ontario, de nombreux exemples de formulation juridique des droits fondamentaux s'offrent au choix du législateur. Dans les textes suivants, que nous avons réunis pour la commodité sous forme d'articles, nous nous sommes efforcés de retenir les idées et principes essentiels, ayant soin, dans chaque cas, de les adapter aux besoins particuliers du Québec.

Principes généraux

Article 1

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi contre tout acte ou omission qui violerait la présente Charte.¹⁵⁴

Article 2

Chacun peut se prévaloir de toutes les libertés et de tous les droits énumérés dans la présente Charte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine ethnique ou sociale, de fortune, de naissance, ou de toute autre situation.¹⁵⁵

Article 3

Les femmes auront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de jouir de toutes les libertés et de tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans la présente Charte.¹⁵⁶

Droits politiques

Article 4

La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu

¹⁵⁴Cf. Déclaration universelle [ci-après D. univ.], *supra*, note 8, art. 7.

¹⁵⁵Cf. D. univ., art. 2; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme [ci-après Conv. europ.], *supra*, note 17, art. 14.

¹⁵⁶Cf. Projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques [ci-après Pacte dr. civils], *supra*, note 12, art. 3; Projet de Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [ci-après Pacte dr. écon.], *supra*, note 12, art. 3; Convention sur les droits politiques de la femme, *supra*, note 13, art. I à III.

au moins tous les cinq ans, au suffrage universel égal et au scrutin secret. La Législature se réunit au moins une fois l'an.¹⁵⁷

Article 5

Tout citoyen résidant au Québec et âgé de dix-huit ans a le droit, sans aucune des distinctions visées à l'article 2 de la présente Charte:

- (a) D'exercer librement son droit de vote à toutes les élections;
- (b) De prendre part aux affaires publiques et d'être élu
- (c) D'accéder, dans des conditions d'égalité, à toutes les fonctions publiques.¹⁵⁸

Droits civils

Article 6

property
Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi. Les présentes dispositions ne portent cependant pas atteinte au droit que possède la Législature de mettre en vigueur les lois qu'elle juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.¹⁵⁹

Article 7

marriage
1. Toute personne possédant la capacité légale de contracter mariage peut se présenter devant un fonctionnaire de l'état civil et faire célébrer son mariage. Tout ministre d'un culte pourra, sur présentation d'un certificat à l'effet que le mariage civil a été conclu, le célébrer en la forme religieuse choisie par les parties.

2. Les époux ont des responsabilités et des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors d'une éventuelle séparation.¹⁶⁰

Non-discrimination

Article 8

disc.
1. Il est d'ordre public dans le Québec que les lieux publics soient ouverts à tous sans distinction de race, de religion, de couleur, de nationalité, d'ascendance ou de lieu d'origine.

¹⁵⁷Cf. D. univ., art. 21(3).

¹⁵⁸Cf. D. univ., art. 21; Pacte dr. civils, art. 23; *Bill of Rights* de la Saskatchewan [ci-après Sask.], *supra*, note 141, art. 7.

¹⁵⁹Cf. D. univ., art. 17; Conv. europ., Protocole additionnel signé le 20 mars 1952, art. 1 (texte dans l'*Annuaire des droits de l'homme pour 1952*, p. 463).

¹⁶⁰Cf. D. univ., art. 16; Pacte dr. civils, art. 22(4); Conv. europ., art. 12. Cet article appelle de nombreuses modifications au Code civil, *v.g.*, art. 174, 176 et ss., 183, 1301 et 1708.

2. Nul ne peut refuser à une personne ou à une catégorie de personnes l'admission dans un lieu public, ni l'usage des installations et services disponibles en ce lieu;

3. Toute personne et toute catégorie de personnes ont le droit de loger dans un hôtel et d'user de leurs installations et services, de se faire servir dans tout restaurant et d'entrer dans tout théâtre ou salle de cinéma sans qu'il soit fait la moindre distinction;

4. Quiconque refuse ou néglige de se conformer à l'une des dispositions du présent article commet une infraction et est passible de [peines à déterminer, y compris la suspension ou l'annulation du permis d'hôtelier ou de restaurateur], sans préjudice des dommages-intérêts que la victime peut réclamer devant les tribunaux civils.¹⁶¹

Article 9

1. Nul ne doit publier ou exposer, ni permettre que soit publié ou exposé sur un terrain ou dans un immeuble un avis, un symbole ou un signe quelconque tendant à priver une personne ou une catégorie de personnes d'un droit reconnu par la loi ou à limiter ce droit en raison de la race, de la couleur, des croyances, de l'ascendance, de la nationalité, de la langue ou du lieu d'origine de celles-ci.

2. Les mêmes règles s'appliquent aux journaux, mais aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte au droit de chacun d'exprimer librement ses opinions.

3. Quiconque néglige de se conformer aux dispositions du présent article commet une infraction et est passible de [peines à déterminer].¹⁶²

Article 10

1. Nul ne peut, de lui-même ou par l'intermédiaire d'autrui, pour des considérations tenant à la race, la couleur, les croyances, l'ascendance, la nationalité ou le lieu d'origine d'une personne, refuser de louer à celle-ci un logement ou faire des distinctions à son endroit quant au terme ou autres conditions de la location. Le présent article est applicable à tous les immeubles comportant plus de trois logements.

2. Quiconque enfreint les dispositions du présent article commet une infraction et est passible de [peines à déterminer].¹⁶³

¹⁶¹Cf. Sask., art. 3. Quant aux sanctions contre les hôteliers ou les restaurateurs, noter que la Loi actuelle sur les licences, S.R.Q. 1941, c. 76, autorise déjà le Trésorier provincial à suspendre ou annuler la licence "pour des raisons qu'il considère valides" (art. 9). Voir *supra*, note 88 bis.

¹⁶²Cf. *Ontario Code of Human Rights* [ci-après Code ont.], *supra*, note 138, art. 1; Loi de la Sask., 1956, c. 68, art. 4, *supra*, note 142.

¹⁶³Cf. Code ont., art. 3 (qui n'est applicable qu'aux immeubles comportant plus de six logements).

Article 11

1. Toute clause d'un contrat comportant une prohibition d'aliéner pour des motifs tirés de la race, de la couleur, des croyances, de l'ascendance, de la nationalité ou du lieu d'origine d'un acheteur éventuel, et toute stipulation tendant à restreindre la location ou l'usage d'un bien immobilier pour de semblables raisons, est nulle de nullité absolue.

2. Les présentes dispositions sont applicables à tous les contrats conclus après le . . . [date à fixer].¹⁶⁴

Droits économiques et sociaux¹⁶⁵

Article 12

1. Le travail étant à la base de toute entreprise humaine, toute personne possède le droit fondamental de gagner sa vie par un travail librement accepté.

2. En vue d'assurer le plein exercice de ce droit, l'Etat provincial doit, dans toute la mesure de ses compétences, élaborer des programmes, des politiques et des techniques propres à assurer un développement économique constant et le plein emploi.

Article 13

Toute personne a droit à des conditions de travail justes et favorables, tant pour ce qui est de l'hygiène qu'en ce qui concerne la limitation raisonnable de la durée du travail, le repos, les loisirs et les congés payés périodiques.¹⁶⁶

Article 14

1. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine. En particulier, toute personne a droit à une nourriture, à un vêtement et à un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.

2. Les femmes ont droit à ce que les conditions de travail qui leur sont accordées ne soient pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes; elles ont également droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale.¹⁶⁷

Article 15

Toute personne a droit à la sécurité sociale et l'Etat provincial doit, dans toute la mesure de ses compétences et en collaboration avec les autorités fédé-

¹⁶⁴Cf. Loi ontarienne, *supra*, note 88, art. 22.

¹⁶⁵Nous avons inscrit dans les articles 12, 13, 14, 15 et 20 des principes qui ne peuvent comporter de sanctions d'ordre juridique, du moins dans une société démocratique. Toutefois, rien ne s'oppose à ce qu'une charte provinciale des droits de l'homme contienne de tels principes, qui constituent des objectifs pour l'action des gouvernants et possèdent une valeur éducative pour les gouvernés.

¹⁶⁶Cf. Pacte dr. écon., art. 6 et 7.

¹⁶⁷Cf. *id.*, art. 7, 11 et 12; quant au second alinéa, cf. Code ont., art. 5.

econ &
social
rights

right to work
but not obligation
on state to provide
work

7 lot like
UDHR

Salary
&
Minimum
Standards
of
life

Social
security

rales, instaurer un système de protection contre le chômage, la maladie et les accidents du travail.¹⁶⁸

Article 16

1. Aucun employeur ni aucune personne agissant en son nom ne peut, pour des motifs tirés de la race, des croyances, de la couleur, de la nationalité, de l'ascendance ou du lieu d'origine d'une personne, refuser de prendre ou de garder cette personne à son service ni user à son égard de procédés discriminatoires en ce qui concerne l'emploi ou les conditions de travail.

Joc. 2. Nul ne peut utiliser ou mettre en circulation des formulaires de demande d'emploi, ni faire paraître une annonce relative à un emploi énonçant des réserves, conditions ou préférences quant à la race, aux croyances, à la couleur, à la nationalité, à l'ascendance ou au lieu d'origine d'une personne.

3. Toutefois, les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux domestiques en service chez les particuliers, aux employeurs qui occupent moins de deux personnes ou aux organisations de caractère exclusivement religieux, philanthropique, éducatif ou social, qui n'ont pas un but lucratif, ou aux organisations qui ont pour but d'accroître le bien-être de communautés religieuses ou de groupes ethniques.

4. Toute personne qui néglige de se conformer à l'une des dispositions ci-dessus commet une infraction et est passible de [*peines à déterminer*].¹⁶⁹

Article 17

Unions 1. Les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer des organisations ou syndicats et de s'affilier à des organisations ou syndicats nationaux ou internationaux de leur choix, en vue de protéger leurs intérêts économiques et sociaux. Les membres des corps de police provinciaux et municipaux et les fonctionnaires membres du service civil jouissent des mêmes droits, mais leurs associations doivent être formées exclusivement de personnes exerçant des fonctions de la même catégorie et ne peuvent être affiliées qu'à des associations ou syndicats groupant des personnes exerçant des fonctions de la même catégorie.

2. Les organisations de travailleurs ou 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. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.¹⁷⁰

¹⁶⁸Cf. Pacte dr. écon., art. 9.

¹⁶⁹Cf. Code ont., art. 4; Loi de la Sask., 1956, c. 69, art. 3 et 7, *supra*, note 142.

¹⁷⁰Cf. D. univ., art. 23(4); Pacte dr. écon., art. 9(a)et(b); Conv. europ., art. 11; Convention sur la liberté syndicale (O.I.T., 1948), art. 2 et 3 dans *Code international*, *supra*, note 15, p. 770; Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail (Québec, 1948), 11-12 Geo. VI, c. 54, art. 3; Loi sur les différends entre les services publics et leurs salariés (1944), 8 Geo. VI, c. 31, art. 6.

Article 18

1. Aucun syndicat ne peut refuser l'admission ou prononcer l'exclusion ou la suspension d'une personne pour des motifs tirés de la race, des croyances, de la couleur, de la nationalité, de l'ascendance, du lieu d'origine, de la langue ou des opinions politiques de cette personne.

2. Toute personne qui néglige de se conformer aux présentes dispositions commet une infraction et est passible de [peines à déterminer].¹⁷¹

Article 19

1. Tout syndicat a le droit, une fois qu'il s'est conformé aux exigences de la loi à l'égard de l'accréditation, de la négociation collective et de la conciliation, de faire grève.

2. Cependant, dans les services publics essentiels au bon ordre, à la sécurité ou à la santé de la collectivité, tels que les corps de police ou de pompiers et les asiles d'aliénés ou hôpitaux, toute grève ou contre-grève est interdite et tout différend concernant les conditions de travail doit être soumis à l'arbitrage.

3. Toute personne qui tente de briser une grève légale par quelque moyen que ce soit, commet une infraction et est passible de [peines à déterminer].

4. Les tribunaux judiciaires n'interviendront en aucune façon, par voie d'injonction ou autrement, de manière à interdire une grève légale.¹⁷²

Article 20

1. Toute personne a droit à l'instruction.

2. L'enseignement primaire est obligatoire et dispensé gratuitement à tous.

3. L'enseignement secondaire, sous ses diverses formes, y compris l'enseignement technique et professionnel est dispensé gratuitement à tous.

4. L'enseignement supérieur, accessible à tous en fonction du mérite de chacun, est dispensé gratuitement.

5. L'Etat favorise le développement et la diffusion de la science et de la culture. Il respecte la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.¹⁷³

Article 21

1. Tout enfant a accès à l'école publique, mais aucun n'est tenu de suivre une instruction religieuse ou de participer à des exercices religieux auxquels ses parents s'opposent.

¹⁷¹Cf. Code ont., art. 4(2), Loi de la Sask., *supra*, note 169, art. 5.

¹⁷²Cf. Pacte dr. écon., art. 9(1)(d); Loi sur les relations industrielles, *supra*, note 170, art. 21 à 23; Loi sur les différends, *supra*, note 170, art. 2(d).

¹⁷³Cf. D. univ., art. 26; Pacte dr. écon., art. 14.

2. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assume dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respecte la liberté des parents et le cas échéant, des tuteurs, d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques et leur droit de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics. Toutefois, les établissements privés doivent se conformer aux normes minima qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'Etat.

3. Les institutions d'enseignement catholiques, protestantes, judaïques et neutres ont droit à leur quote-part des impôts scolaires et des subventions gouvernementales.¹⁷⁴

Article 22

1. Il ne sera fait aucune discrimination, dans les établissements publics ou privés de l'enseignement primaire, secondaire ou supérieur, pour des motifs tirés de la race, des croyances, de la couleur, de la nationalité, de l'ascendance ou de la langue de toute personne qui désire y être admise.

2. Toutefois, les dispositions du présent article n'empêche en aucune façon un établissement d'enseignement privé qui ne reçoit que des élèves professant une religion déterminée ou qui est dirigé par une société ou un ordre religieux, de continuer à appliquer ses conditions touchant l'admission des élèves.

3. Toute personne ou institution d'enseignement qui refuse ou néglige de se conformer aux dispositions du présent article commet une infraction et est passible de [*peines à déterminer*].¹⁷⁵

Libertés personnelles

Article 23

1. En ce qui concerne l'administration de la justice et de la police et, en particulier, les poursuites en vue de faire respecter les lois du Québec, les dispositions suivantes seront appliquées:

- (a) Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne et ne peut être privé de sa liberté que pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi.¹⁷⁶
- (b) Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire; en particulier, nul ne sera arrêté ou détenu sans mandat à moins qu'il n'ait commis une infraction pénale ou qu'il ne soit trouvé en train de commettre une infraction pénale. Quiconque a été arrêté ou invité à

¹⁷⁴Cf. Protocole, *supra*, note 159, art. 2; Pacte dr. écon., art. 14(3). En ce qui concerne le premier alinéa, voir l'arrêt *Chabot*, *supra*, note 132.

¹⁷⁵Cf. Sask., art. 13.

¹⁷⁶Les sources de cet article sont variées; nous nous contenterons d'indiquer les principales: D. univ., art. 3, 5, 9, 10 et 11; Pacte dr. civils, art. 7, 9, 10, 14, 15(1) et 17(1); Sask., art. 6; Déclaration canadienne des droits [ci-après D. canad.], *supra*, note 63, art. 2.

suivre un policier a le droit de communiquer immédiatement avec un avocat et avec sa famille.

- (c) Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance; en particulier, aucune perquisition ne pourra avoir lieu sans mandat.
- (d) Tout individu arrêté, avec ou sans mandat, doit être informé, au moment de son arrestation, dans une langue qu'il comprend et de façon détaillée, des raisons de cette arrestation et doit recevoir notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui; il doit être conduit promptement devant le tribunal compétent et jugé dans un délai raisonnable ou libéré.
- (e) Nul ne sera soumis à des peines ou traitements cruels ou dégradants. En outre, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une analyse ou expérience médicale, ou encore à un interrogatoire au moyen d'un "détecteur de mensonges."
- (f) Tout individu qui attend de passer en jugement doit être mis en liberté s'il peut donner, à la satisfaction du tribunal, des garanties assurant sa comparution à l'audience, à tous les actes de la procédure et, le cas échéant, l'exécution du jugement.
- (g) Toute personne accusée d'une infraction est réputée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie en conformité de la loi.
- (h) Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours par voie d'*habeas corpus* afin qu'il soit statué sans délai sur la légalité de sa détention et que sa libération soit ordonnée si la détention est illégale.
- (i) Quiconque est accusé d'une infraction possède le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et de retenir et constituer un avocat sans délai; il a également le droit d'être présent au procès et de se défendre. S'il n'a pas d'avocat, il doit être informé de son droit d'en avoir un; s'il n'a pas les moyens de le rémunérer, le tribunal doit nommer un défenseur d'office, sans frais.
- (j) Toute personne accusée d'une infraction possède le droit, lors de son procès, d'interroger ou faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge; elle a également le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue dans laquelle se déroulent les procédures.
- (k) Nul ne peut être contraint à témoigner contre lui-même ou de s'avouer coupable.

- (l) Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, tant en matière civile qu'en matière pénale. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès, soit dans l'intérêt de l'ordre public ou des bonnes moeurs, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire, lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice.
- (m) Tout jugement doit être public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur les différends matrimoniaux ou la tutelle des enfants.
- (n) Toute personne déclarée coupable d'une infraction ou d'un crime a le droit de faire examiner par un tribunal d'appel la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.
- (o) Nul ne peut être poursuivi ou puni à raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif.
- (p) Nul ne peut être condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.
- (q) Toute personne privée de sa liberté, avant ou après jugement, est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Les prévenus sont séparés des condamnés et sont soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personne non condamnée.
- (r) Les jeunes prévenus sont séparés des adultes et il est décidé de leur cas aussi rapidement que possible. La procédure applicable aux jeunes gens qui n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans tient compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation.

2. Quiconque viole l'une des libertés garanties aux alinéas *b, c, d*, et *e* se rend coupable d'une infraction et est passible de [*peines à déterminer*], sans préjudice de la réparation que la victime peut réclamer devant les tribunaux civils. Toute personne poursuivie en dommages-intérêts pour violation de ces libertés ne pourra plaider qu'elle a agi de bonne foi.¹⁷⁷

¹⁷⁷Sur la question de la bonne foi, cf. Loi sur les privilèges des juges de paix et des magistrats, S.R.Q. 1941, c. 18, art. 7, qui protège les juges de paix, officiers etc., dans tous les cas où ils ont agi de bonne foi.

Droits de l'individu devant les autorités administratives

Article 24

Les dispositions de l'article 23 relatives aux libertés personnelles de l'individu sont applicables aux tribunaux, commissions, régies ou autres autorités administratives relevant de l'Etat provincial. En particulier, toute personne a droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de la justice, pour la définition de ses droits et obligations.¹⁷⁸

Article 25

1. Toute personne qui est l'objet d'un acte administratif peut en contester la légalité pour cause d'excès ou de détournement de pouvoir ou d'une violation formelle de la règle de droit imputable à l'autorité ou à l'administrateur qui a posé l'acte, ou d'un vice de forme dont serait entaché celui-ci.

2. Avant de porter le litige devant les tribunaux judiciaires, toute personne qui a été l'objet d'un acte administratif qu'elle entend contester doit épuiser les recours prévus au sein de l'administration.

Libertés publiques

Article 26

1. Toute personne a droit à la liberté de conscience ou de religion; ce droit implique la liberté d'adopter une religion ou une conviction de son choix ou de n'en adopter aucune, ainsi que le droit de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection de l'ordre ou à la protection des libertés et droits fondamentaux d'autrui.¹⁷⁹

Article 27

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a le droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations ou des idées, sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen et dans la langue de son choix.

3. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités, il peut être soumis à certaines restrictions qui doivent être expressément prévues

¹⁷⁸Cf. D. canad., art. 2(d)et(c).

¹⁷⁹Cf. D. univ., art. 18; Conv. europ., art. 9; Sask., art. 3; D. canad., art. 1(c).

par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, au respect des droits et de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de l'ordre public, à la prévention du crime, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.¹⁸⁰

Article 28

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association.

2. L'exercice de ces libertés ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui, à la défense de l'ordre public et à prévention du crime.¹⁸¹

Dispositions générales

Article 29

1. Les droits et libertés garantis par la présente Charte ne pourront être modifiés que si l'amendement est adopté à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée législative présents et votant. Tout projet d'amendement devra être communiqué aux membres de l'Assemblée au moins un mois avant le vote. Les mêmes règles sont applicables à toute modification du présent article.

2. En cas d'incompatibilité, les dispositions de la présente Charte prévauront sur toutes les lois votées par la Législature avant ou après l'entrée en vigueur de la Charte.

Article 30

En cas qu'une disposition quelconque de la présente Charte soit invalidée par un tribunal pour des motifs d'ordre constitutionnel, cette disposition doit être considérée comme pouvant être disjointe du reste de ladite Charte et les autres dispositions ne cesseront aucunement d'avoir plein effet.¹⁸²

* * *

Pour compléter cet exposé, il convient de dire quelques mots sur l'avantage qu'il y aurait à établir une Commission des droits de l'homme semblable à celle qui existe en Ontario. Cet organe administratif serait habilité à recevoir les plaintes des particuliers, notamment dans les cas de discrimination, à faire enquête, à agir comme conciliateur, à rendre des ordonnances en vue de contraindre au respect de la loi, enfin à prendre l'initiative de poursuites pénales

¹⁸⁰Cf. D. univ., art. 19; Pacte dr. civils, art. 19; Conv. europ., art. 10; Sask., art. 4; D. canad., art. 1(d) et (f).

¹⁸¹Cf. D. univ., art. 20; Pacte dr. civils, art. 20 et 21; Sask., art. 5; D. canad., art. 1(e).

¹⁸²Cf. Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques, S.R.C. 1952, c. 31, art. 156 in parte.

dans les cas où elle l'estimerait nécessaire. La Commission pourrait aussi remplir une tâche éducative en contribuant activement à faire connaître et comprendre les buts de la Charte provinciale des droits de l'homme; que le public soit conscient de ses droits constitue l'une des meilleures garanties de la liberté.

* * *

Coll.
vs
indiv
rights

D'aucuns opineront que le Canada français est encore trop absorbé par la lutte pour ses libertés collectives et que les temps ne sont pas mûrs pour l'adoption d'une Charte aussi ample que celle dont nous nous faisons l'avocat. Nous croyons au contraire que les droits individuels et les droits collectifs sont désormais indissolublement liés puisque aussi bien le progrès de ceux-ci dépend aujourd'hui du progrès de ceux-là et qu'il ne saurait exister de démocratie sans le respect des uns et des autres.

En outre, s'il est vrai que les libertés individuelles nous sont apparues jusqu'ici dans la livrée de la *common law*, il ne faudrait pas oublier que la Grande-Bretagne a puisé sa tradition dans l'héritage occidental, auquel le Québec participe également. Les droits de l'homme sont d'origine grecque et stoïcienne; par la suite le christianisme et l'humanisme en ont été les principaux véhicules, donnant naissance au libéralisme et à tous les *Bills of Rights* des temps modernes. D'ailleurs, la plus récente de ces déclarations des droits de la personne n'est-elle pas celle que vient de nous donner l'encyclique *Pacem in terris*?

Le Canada français ne put participer aux révolutions libérales du siècle dernier, mais rien aujourd'hui ne l'empêche plus de prendre part au mouvement universel pour la défense des droits de l'homme.

