



Numéro 2, Hiver 2007

Une publication de l'Association québécoise de droit constitutionnel

### Articles

#### **La nature quasi constitutionnelle de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et l'idée d'une constitution québécoise**

**Benoît Pelletier\***

C'est avec grand plaisir que j'ai accepté l'invitation qui m'a été faite de me joindre à vous ce soir pour la clôture du premier congrès de l'Association québécoise de droit constitutionnel.

Je dois d'abord dire que j'accueille très positivement la création de votre association qui favorisera l'apport d'une perspective québécoise à l'étude du droit constitutionnel. Ce nouveau forum de rencontres et de débats contribuera, j'en suis sûr, à la réflexion sur l'avenir de nos institutions, ne serait-ce que par la diversité des points de vue auxquels il donnera écho.

Pour son premier congrès, l'Association a choisi comme thème « *La Charte des droits et libertés de la personne* après 30 ans d'existence ». En effet, il y a 30 ans, le Québec affirmait, avec toute la solennité que représente la voix de l'Assemblée nationale, un certain nombre de valeurs fondamentales devant servir de référence dans nos rapports de société. Cette initiative, menée par le gouvernement de Robert Bourassa, est l'un des moments forts de notre histoire législative, de telle façon d'ailleurs que l'on peut dire que, depuis son adoption, la *Charte des droits et libertés de la personne* influe de façon importante sur l'évolution du Québec.

J'ai choisi d'aborder avec vous ce soir l'une des questions principales liées à la Charte, soit sa nature quasi constitutionnelle. Cet angle de réflexion nous permettra d'explorer ensemble les enjeux plus larges concernant la constitutionnalisation de la Charte et celle d'autres valeurs et règles fondamentales régissant le Québec.

---

\* Député de Chapleau et ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes. Ce texte constitue l'allocation de clôture du premier Congrès québécois de droit constitutionnel qui s'est tenu à Québec le 12 mai 2006.

### La nature de la Charte québécoise

Le débat qui entoure le statut que l'on devrait accorder à la Charte remonte aussi loin qu'à sa naissance elle-même. En fait, on se souviendra que, très rapidement, dans le cadre des travaux ayant mené à son adoption, les discussions portèrent sur la place qui devait être accordée à ce texte dans l'ordre juridique québécois. Il faut rappeler à cet égard que le premier projet de loi soumis à l'étude de l'Assemblée nationale, à l'automne 1974, ne prévoyait aucun mécanisme devant assurer la primauté de la Charte sur le reste de notre législation.

À la suite de nombreuses consultations, certains changements furent donc apportés au projet initial proposé par le gouvernement, modifications qui ont permis à la plupart des dispositions de la Charte d'avoir primauté sur toute loi postérieure qui serait en contravention avec elle, sauf en présence d'une clause de dérogation expresse. Ce statut évolua encore en 1982, alors que l'Assemblée nationale adopta le projet de loi n<sup>o</sup> 86 qui élargit la prépondérance de la Charte pour qu'elle s'applique à l'ensemble des droits et libertés garantis, à l'exception des droits économiques. La Charte a désormais prépondérance sur toutes les lois du Québec, même sur les lois antérieures à son adoption. Par ces changements importants, le législateur confirmait sa volonté de voir la Charte occuper une place tout à fait particulière dans la législation québécoise.

En outre, la nature singulière de la Charte a été confirmée à de nombreuses reprises par les tribunaux. La Cour suprême du Canada, par exemple, a affirmé que « la *Charte* n'[était] pas une loi ordinaire mise en vigueur par le législateur québécois au même titre que n'importe quel autre texte législatif<sup>1</sup> ». Encore récemment, dans l'arrêt *Chaoulli*, la Cour rappelait que la Charte québécoise se distinguait des lois ordinaires par son objet considérablement plus vaste, à savoir assurer le respect de l'être humain<sup>2</sup>.

En fait, la jurisprudence a reconnu à la Charte, à l'instar de lois similaires visant la protection des droits de la personne dans d'autres provinces ou au niveau fédéral, une nature quasi constitutionnelle. Ce statut particulier, à mi-chemin entre celui d'une loi « ordinaire » et celui d'une loi purement constitutionnelle, signifie notamment que la Charte permet que soient déclarées inopérantes les lois ou les parties de lois qui sont incompatibles avec ses dispositions.

Pourtant, malgré la position particulière qu'occupe manifestement la Charte dans notre droit, un débat persiste quant à sa nature. Les principales critiques qui s'élèvent soulignent que son statut dans l'ordre juridique continue d'être insatisfaisant, notamment parce que, même si elle est jugée quasi constitutionnelle, la Charte n'est pas à l'abri de simples modifications législatives, ce qui la place sur le même pied que les lois ordinaires et ce qui la distingue, évidemment, des textes constitutionnels à proprement parler, lesquels sont assujettis à une procédure plus contraignante.

Afin de pallier cette lacune perçue par certains, une solution souvent avancée a été celle d'« enchâsser » la Charte. C'est, par exemple, ce qu'a proposé la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans son rapport préparé pour le 25<sup>e</sup> anniversaire de la Charte. La Commission a, en effet, recommandé qu'une disposition préliminaire énonce que la Charte est une loi fondamentale, de nature constitutionnelle. Elle a aussi suggéré l'introduction d'un nouveau mécanisme exigeant que toute modification aux dispositions de la partie I soit adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée et qu'elle fasse l'objet d'une large consultation publique. Une autre voie souvent évoquée serait celle de

---

<sup>1</sup> *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, 371.

<sup>2</sup> *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791, 814.

l'inclusion des dispositions de la Charte dans un texte constitutionnel plus global, qui comprendrait d'autres dispositions fondamentales régissant l'organisation de l'État québécois. Une telle initiative permettrait de réaffirmer de manière solennelle les droits reconnus par la Charte, tout en introduisant un mécanisme plus contraignant pour la modifier, dont les modalités seraient évidemment à définir.

Ces caractéristiques sont généralement associées à la notion de constitution. Celle-ci est habituellement décrite dans la littérature scientifique comme « l'ensemble des règles juridiques les plus importantes de l'État [...] qui sont élaborées et révisées selon une procédure supérieure à celle utilisée par les lois ordinaires<sup>3</sup> ». En fait, comme on le sait, le concept de constitution a deux sens : le sens matériel, qui renvoie à la finalité des règles visées, et le sens formel, qui renvoie à leur forme, à la façon dont elles sont adoptées et modifiées, à leur rang parmi les autres normes.

Ainsi, dans l'une de ses chroniques portant sur les institutions qu'il faisait paraître dans *L'action*, Jean-Charles Bonenfant, en 1965, définissait la constitution, dans son sens matériel, comme l'« ensemble des dispositions prévoyant l'organisation et le fonctionnement des organes de l'État<sup>4</sup> ». Dans un texte publié quelques années plus tard, il définissait par ailleurs la constitution, entendue dans son sens formel, comme « un document qu'on entoure d'une certaine vénération et qui a été élaboré dans des circonstances solennelles et qui ne peut être modifié sans suivre une procédure spéciale<sup>5</sup> ». Si le Québec a certainement une constitution au sens matériel du terme, il n'a cependant pas sa propre constitution au sens formel.

Pour certains, dont mon collègue Daniel Turp, qui l'a énoncé dans un ouvrage récent, la Charte pourrait constituer l'une des pierres d'assise d'une éventuelle constitution québécoise formelle. Je souhaiterais aborder cette question plus large en tentant de cerner quelques enjeux importants d'un tel projet.

### Une constitution pour le Québec?

En fait, il faut d'abord dire que cette idée d'une constitution québécoise n'est pas nouvelle en soi. D'ailleurs, elle n'est pas seulement liée à la réflexion entourant la Charte. En effet, dès que l'on parle de constitutionnaliser certaines lois québécoises, il est bien difficile de limiter le débat à la seule *Charte des droits et libertés de la personne*. D'autres textes fondamentaux viennent immédiatement à l'esprit; pensons à la *Charte de la langue française*. C'est ainsi que l'idée d'une constitution québécoise est revenue de temps à autre à l'ordre du jour et qu'elle a trouvé des défenseurs dans toutes les familles politiques.

Souvenons-nous que, déjà, en 1963, le gouvernement dirigé par le premier ministre Jean Lesage avait institué la Commission de la Constitution, chargée d'examiner diverses questions relatives à l'adoption d'une constitution québécoise. Malgré le fait que les travaux de cette commission n'aient pas donné de résultats concrets, ils ont néanmoins permis de constater, déjà à cette époque, une certaine communauté d'esprit quant à la pertinence que le Québec dispose d'une loi fondamentale. Cela ne s'est d'ailleurs jamais réellement démenti depuis, plusieurs partis ayant inclus, à un moment ou à un autre, dans leur programme, ce projet de rassembler dans un même document les valeurs qui animent le Québec.

---

<sup>3</sup> Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique – Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2003, p. 33-34.

<sup>4</sup> Jean-Charles BONENFANT, « La constitution du Québec », *L'Action*, 25 février 1965, p. 4.

<sup>5</sup> Jean-Charles BONENFANT, « La Constitution », *La Presse*, 1976, p. 5, cité par Benoît PELLETIER, *La modification constitutionnelle au Canada*, Scarborough, Carswell, 1996, p. 41, note 121.

Pour ma part, j'ai été à même d'examiner cette question dans le cadre du Comité spécial sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, que j'ai dirigé en 2001. Dans son rapport intitulé *Un projet pour le Québec -- affirmation, autonomie et leadership*, le Comité soulignait qu'il pourrait être opportun que le gouvernement procède à une consolidation et à une mise à jour des principes tirés ou inspirés de certains documents constitutionnels, législatifs et jurisprudentiels jugés fondamentaux pour la société québécoise. Pour le Comité, cette consolidation devait poursuivre l'objectif d'affirmer avec solennité les assises de l'État québécois, tout en conférant à ce nouveau texte une autorité morale certaine, bref, en établissant un réel contrat social.

Une telle initiative soulèverait cependant de nombreux enjeux qui méritent une analyse attentive. J'en aborderai brièvement trois qui me paraissent particulièrement importants, soit : le défi d'établir le contenu d'un tel document, les limites ou interrogations découlant du système parlementaire et, enfin, les enjeux propres à une telle volonté dans un cadre fédéral.

### **Le contenu d'une constitution formelle du Québec**

L'une des premières questions qui se pose est, bien sûr, liée au contenu d'un éventuel texte fondamental dont pourrait se doter le Québec. En 2001, le comité que j'ai présidé énumérait certains éléments possibles d'une consolidation des règles fondamentales gouvernant le Québec. Ainsi, de manière générale, nous suggérions qu'un tel document puisse contenir tous les éléments, actuellement épars, qui forment la constitution matérielle du Québec. Le texte pourrait ainsi inclure l'ensemble des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'organisation de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec qui sont contenues dans les articles 58 à 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* et dans la *Loi sur l'Exécutif*. Il pourrait également contenir la substance de bon nombre de lois proclamées par l'Assemblée nationale sur des questions fondamentales.

À ce titre, au premier plan, on trouverait bien sûr la *Charte des droits et libertés de la personne*. Nous pourrions, de plus, retrouver d'autres lois importantes comme la *Charte de la langue française*, la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, qui réaffirmerait le rôle du Québec dans le monde, la *Loi électorale* et la *Loi sur la consultation populaire*. On pourrait également y incorporer certains éléments de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, loi qui vient, comme on le sait, rappeler plusieurs des principes qui constituent les assises du Québec moderne. Enfin, un tel document pourrait inclure d'autres textes qui, bien que n'étant pas des textes législatifs, sont tout de même importants, comme certaines motions et déclarations adoptées par l'Assemblée nationale portant sur des sujets fondamentaux, telle la reconnaissance des droits des Autochtones du Québec.

Évidemment, on voit facilement l'ampleur de la tâche qui attendrait ceux qui entreprendraient un exercice semblable, même si certains sujets semblent à première vue pouvoir faire l'objet d'un consensus. Le choix de l'approche à retenir pour l'élaboration d'un tel document présente déjà un premier défi important. Faut-il, en effet, s'en tenir à une simple compilation des textes actuels? Serait-il préférable de refondre ceux-ci dans un nouveau texte en reprenant seulement les dispositions fondamentales qu'on estime devoir être constitutionnalisées, ce qui, déjà, suppose des choix, et donc des débats? Ou encore serait-il souhaitable d'entreprendre des travaux plus larges de réécriture de ce texte fondamental québécois, ouvrant ainsi la porte à des discussions beaucoup plus passionnées? Certains pourraient vouloir profiter de cette initiative pour repenser des aspects de notre constitution. D'autres pourraient vouloir y incorporer des éléments nouveaux et certains autres encore pourraient vouloir élargir la portée des dispositions actuelles, voire modifier substantiellement le fonctionnement de nos institutions.

Je n'ai pas, bien sûr, de réponse à ces questions. Une chose est acquise cependant, à mon avis, c'est que nous aurions tort de sous-estimer l'importance de cette tâche. S'agissant des valeurs fondamentales qui régissent notre organisation collective, il est clair qu'une initiative comme celle-là ne pourrait faire l'économie d'un large débat.

Par exemple, l'adoption d'un texte fondamental pour le Québec pose toute la question de savoir quels principes ou valeurs il faut y inscrire et quelle hiérarchie il faut établir entre eux. Si les Québécois et Québécoises peuvent aisément s'entendre tous ensemble sur des principes comme la liberté ou la justice, il n'en est pas nécessairement de même pour le droit du Québec à l'autodétermination, principe pourtant jugé fondamental et incontournable par certains, dont moi-même.

### **Les limites liées aux principes du parlementarisme**

Le deuxième enjeu que je voudrais évoquer ici est lié au fonctionnement même de notre régime parlementaire. En effet, comme nous l'avons vu, l'une des caractéristiques habituellement associées à une constitution formelle est l'existence de mécanismes de modification plus contraignants que ce qui prévaut à l'égard des lois ordinaires.

Au Québec, l'Assemblée nationale aurait, bien sûr, l'autorité constituante nécessaire à l'adoption d'une telle loi. L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde, en effet, à la législature provinciale le pouvoir exclusif de « modifier la constitution de sa province ». On peut d'ailleurs penser que plusieurs des lois québécoises existantes formant la constitution matérielle du Québec reposent sur cet article ou sur le paragraphe 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui l'a précédé.

Mais, dans la perspective d'une sorte d'« enchâssement » de telles lois, se poserait alors la difficulté pour l'Assemblée nationale d'adopter une loi prévoyant qu'elle ne peut être modifiée par les règles habituelles. On sait, à cet égard, qu'une théorie dite « classique » du parlementarisme a soutenu qu'il n'est pas possible pour un parlement de tradition britannique de limiter son action future en s'imposant une procédure d'adoption des lois plus contraignante.

De nos jours, une autre théorie semble toutefois s'imposer sur cette question. En effet, on admet de plus en plus qu'un parlement aurait la possibilité de se lier pour l'avenir, mais uniquement pour les aspects qui concernent le processus d'élaboration de la loi, et non pour les aspects substantifs. Selon cette conception, l'Assemblée nationale pourrait donc assortir la modification de la constitution du Québec d'exigences plus lourdes que pour les lois ordinaires, par exemple en imposant une majorité renforcée.

Cependant, au-delà de ce débat juridique, il est permis de croire que le choix même d'un mode de modification plus contraignant risquerait d'être une entreprise délicate. Cela s'explique d'abord par le fait qu'il demeure difficile d'établir un équilibre harmonieux entre l'exigence de mettre sur pied un mécanisme démocratiquement satisfaisant et les impératifs d'une gouverne efficace.

### Les limites liées au fédéralisme

Enfin, j'évoquerai une autre réserve, soit celle liée à la manière dont pourrait s'articuler un exercice constitutionnel québécois dans le contexte fédératif. Comment, en effet, cohabiteraient au Québec un texte fondamental et la Constitution du Canada?

D'abord, sous l'angle de la validité d'un tel document dans le contexte fédératif, il est clair que toute loi constitutionnelle québécoise devrait respecter les dispositions de la Constitution du Canada. Les dispositions de cette loi incompatibles avec celles de la Constitution du Canada seraient déclarées inopérantes. Un tel texte serait ainsi tributaire du pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution. Par exemple, il ne pourrait prétendre modifier la charge de lieutenant-gouverneur ou autrement dénaturer nos principes fondamentaux d'origine britannique, non plus qu'il ne pourrait modifier une disposition qui, bien que semblant être de portée provinciale, serait plutôt liée au maintien des conditions fondamentales de l'union canadienne ou à la mise en œuvre du principe fédéral. On voit donc que certaines de ces limites peuvent être assez floues.

Quoi qu'il en soit, en respectant ces conditions fondamentales, il demeure évidemment possible pour le Québec de se doter d'une constitution. En fait, plusieurs États membres de fédérations possèdent leur propre constitution. C'est notamment le cas aux États-Unis où plusieurs États possèdent une constitution formelle, comme le Massachusetts ou la Californie. Ces textes, tout en s'inspirant du style rédactionnel de la Constitution fédérale, aménagent l'exercice des compétences qui relèvent des États membres. Au Canada, la Colombie-Britannique a son *Constitution Act*, même si sa portée demeure limitée, notamment parce qu'il ne s'agit là que d'une loi ordinaire de la législature, qui peut donc être modifiée en tout temps, et parce qu'elle revêt, somme toute, un caractère assez technique.

Mais au-delà des questions liées à sa validité, un autre enjeu de l'adoption d'une constitution dans le contexte québécois et canadien concerne son aspect symbolique. Dans le cours de notre histoire, le concept de constitution québécoise a parfois été associé à des épisodes de forte tension avec le reste du Canada. Cette notion fait donc en quelque sorte partie du débat qui oppose encore aujourd'hui beaucoup de Québécois et de Québécoises ne partageant pas la même vision de leur appartenance à l'ensemble canadien.

Les fédéralistes sont en général très suspects par rapport à l'adoption d'une constitution québécoise, alors que les souverainistes y sont plutôt sympathiques. Parmi ces derniers, un certain nombre y voient un premier geste de rupture avec le Canada, l'embryon d'une éventuelle constitution d'un Québec souverain. Le fossé politique qui sépare les fédéralistes et les souverainistes au Québec constitue donc encore, qu'on le veuille ou non, un obstacle de taille à l'adoption d'une constitution québécoise.

Pour ma part, je n'ai aucun doute que la plupart de ceux qui promeuvent le projet d'une constitution pour le Québec le font dans la perspective tout à fait légitime de doter le Québec d'un document rassembleur, incarnant le mieux notre vouloir-vivre collectif en définissant qui nous sommes et quel héritage nous souhaitons léguer aux générations qui nous suivent. Cependant, il ne faut pas écarter la possibilité que, sur un sujet aussi sensible, un tel projet soit lui aussi prisonnier du débat interminable portant sur l'unité canadienne.

Qu'on le veuille ou non, il y a de ces moments où la théorie juridique se heurte à la réalité politique. J'en sais quelque chose, étant moi-même fréquemment appelé à nager entre ces eaux.

### Un projet de constitution du Québec

Certains ont déjà fait remarquer que la constitution du Québec aurait dû exister depuis longtemps avec, comme pièce maîtresse, la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il s'agit là, sans doute, d'un projet qui permettrait d'affirmer les valeurs fondamentales du Québec, tout en s'inscrivant dans le contexte fédératif canadien. Une telle initiative pourrait également être l'occasion de poursuivre dans la voie de la modernisation de nos acquis démocratiques.

À cet égard, vous savez que le gouvernement du Québec a déjà amorcé d'importants travaux relatifs à la modernisation de ses institutions démocratiques, principalement en ce qui concerne le mode de scrutin. Il s'agit là d'un dossier que nous sommes très déterminés à mener à terme, comme le démontre la consultation élargie que nous avons conduite et qui nous mènera éventuellement au dépôt de nouvelles propositions.

Les débats que soulève ce projet d'amélioration de notre mode de scrutin témoignent cependant de l'ampleur du défi que représentent des changements de cette nature. On voit bien la difficulté à dégager les consensus nécessaires lorsqu'il s'agit d'apporter des changements touchant aux fondements mêmes de nos institutions et de nos valeurs démocratiques. Il s'agit là de dossiers où l'appui de la population, bien qu'apparent parfois, ne doit jamais être tenu pour acquis.

Quoi qu'il en soit, j'ai bon espoir que nous parviendrons éventuellement à passer outre aux divisions classiques entre souverainistes et fédéralistes et que nous réussirons à nous entendre sur des principes fondamentaux auxquels nous donnerons une autorité spéciale dans la société québécoise.

En terminant, ce soir, je souhaite vous adresser une invitation, celle de continuer d'alimenter, par vos travaux, par votre réflexion et vos débats, notre compréhension de ces sujets importants qui concernent l'avenir de la vie démocratique de l'ensemble de nos concitoyens. Grâce à des initiatives comme la mise sur pied de l'Association québécoise de droit constitutionnel et le congrès d'aujourd'hui, les idées peuvent progresser de manière à nous permettre de mieux cerner les possibilités qui s'offrent à nous.

Ce effort de réflexion sera d'une importance déterminante pour préserver les acquis qui définissent l'identité du Québec, au titre duquel la *Charte des droits et libertés de la personne* apparaît comme un exemple des plus éloquents, tout en nous préparant à nous adapter aux défis de demain.

**De l'enrichissement et de l'approfondissement  
de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec**

**Daniel Turp\***

En ma qualité de président de la nouvelle Association québécoise de droit international, dont notre vice-présidente a si bien présenté la jeune histoire, je vous souhaite à mon tour la bienvenue à ce premier Congrès québécois de droit constitutionnel. Je remercie les autorités de l'Université Laval et de sa faculté de droit d'accueillir ce premier Congrès et vous suis reconnaissant, monsieur le doyen Lareau, d'être des nôtres aujourd'hui, comme vous l'étiez lors de l'assemblée de fondation le 27 juin 2005 dernier.

Lors de cette assemblée de fondation, nous avons voulu commémorer la *Charte des droits et libertés de la personne* qui avait été adopté 30 ans, jour pour, plus tôt par l'Assemblée nationale du Québec. À cette occasion, le directeur de recherche de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, M<sup>c</sup> Pierre Bosset, avait présenté une conférence de lancement ayant pour thème « La *Charte des droits et libertés de la personne* dans l'ordre constitutionnel québécois » que notre association a publiée dans le premier numéro de son *Bulletin québécois de droit constitutionnel*.

Le premier Congrès québécois de droit constitutionnel auquel nous convions aujourd'hui se veut une suite de cette première activité et se déroule à quelques semaines du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Charte québécoise* qui s'est produite le 27 juin 1976. Nous vous proposons donc de réfléchir sur la *Charte des droits et libertés de la personne* après 30 ans d'existence et de participer activement aux séances de travail et aux table ronde qui seront animés par d'éminentes juristes et des constitutionnalistes du Québec.

En préparant la présente allocution d'ouverture, je me suis interrogé sur la meilleure façon de démarrer l'exercice de réflexion auquel vous avez accepté d'être associé aujourd'hui. Sans doute aurait-il pu être utile de présenter la genèse de la Charte et de rappeler les conditions dans lesquelles celle-ci naissait il y a 30 ans. Et je me suis rappelé, comme vous vous en rappelez sans doute, que le regretté professeur André Morel avait présenté une remarquable synthèse historique dans un article publié dans la *Revue juridique Thémis* en 1985. Il se serait également avéré intéressant de décrire les étapes qui ont conduit à conférer une prééminence de la *Charte québécoise* et que le professeur Jacques-Yvan Morin a qualifié, dans un remarquable article du *McGill Law Journal*, de phénomène de « constitutionnalisation progressive » de la Charte. J'aurais également pu choisir de présenter un bilan de la Charte après 30 ans d'existence, mais je prends acte du fait que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a récemment présenté un tel bilan.

Après 30 ans d'existence, n'est-il aussi, voire plus important, de penser l'avenir de la *Charte québécoise* et de formuler des propositions, comme l'ont d'ailleurs également fait les auteurs du bilan de la Commission, destinées à assurer l'enrichissement normatif et l'approfondissement constitutionnel de la *Charte québécoise*. Je m'efforcerai dès lors de penser l'avenir de la charte en proposant, dans une première partie de mon allocution, son enrichissement normatif (I) et, dans une deuxième partie, son approfondissement constitutionnel (II). Pour illustrer la portée de l'enrichissement et l'approfondissement que je propose, j'ai d'ailleurs préparé un projet de *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* (Annexe).

---

\* *Président de l'Association québécoise de droit constitutionnel et député de Mercier à l'Assemblée nationale du Québec.*

## I- L'enrichissement normatif de la Charte

L'actuelle *Charte des droits et libertés de la personne* présente un corpus de 48 articles qui garantissent des droits et libertés aux citoyennes et citoyens du Québec. Si de nouveaux motifs de discrimination ont été incorporés à l'article 10, que des garanties juridiques additionnelles ont été reconnues et, plus récemment, qu'un « droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité » a été incorporé à la *Charte québécoise*, ce corpus a peu évolué depuis 30 ans.

Pourtant le corpus des droits fondamentaux s'est beaucoup développé tant au niveau national, comme en fait notamment foi l'adoption de normes constitutionnelles en Afrique du Sud, qu'au niveau international où les protocoles additionnels sont venus compléter les normes des conventions régionales africaine, américaine et européenne, qu'a été adoptée une *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* et que plusieurs conventions relatives aux discriminations et de protection catégorielle ont été adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées et sont venus compléter la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*. D'ailleurs, l'un des premiers enrichissements normatifs de la *Charte québécoise* serait de rappeler, minimalement par une référence dans le préambule de la charte, que « Le Québec s'est engagé à respecter et garantir les droits reconnus dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* et les autres instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux. Une telle référence facilitera et légitimera davantage le recours au droit international des droits fondamentaux aux fins d'interprétation et d'application de la charte et permettra aux juges, comme l'ont notamment fait les membres du Tribunal des droits de la personne, d'assurer le respect par le Québec de ses engagements internationaux en matière de droits fondamentaux

Plusieurs revendications ont par ailleurs été formulées pour enrichir la Charte québécoise depuis son adoption. Formulées par la société civile et la doctrine, ces revendications n'ont pas échappé à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse dont 13 des 25 recommandations présentées à la suite de son bilan sont relatives à l'inclusion de nouveaux droits ou le renforcement des droits existants dans la *Charte québécoise*. Tout en tenant compte de ces propositions, et en m'intéressant tant aux devoirs et droits individuels et collectifs, je me permets de formuler ci-après des propositions visant à un enrichissement normatif de la *Charte québécoise* par l'inclusion de nouveaux devoirs et droits pour les personnes (A), mais également pour les collectivités (B).

### A- De nouveaux devoirs et droits pour les personnes

S'il importe d'enrichir le corpus des droits fondamentaux, je crois qu'il est temps de reconnaître l'existence de devoirs pour les titulaires de ces mêmes droits fondamentaux. Je ne crois pas qu'il faille présenter un catalogue exhaustif des devoirs que devraient assumer les individus dans une société libre et démocratique comme le Québec et rares sont les instruments nationaux et internationaux qui contiennent un tel catalogue. En revanche, je suis d'avis qu'un article définissant les devoirs généraux des individus suffirait et que celui-ci aurait une valeur pédagogique indéniable. M'inspirant du texte des articles 1<sup>er</sup> et 29 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, je propose ainsi d'inclure à l'article premier d'une nouvelle *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux*, un article 1<sup>er</sup> ainsi libellé :

1. Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité et de sororité.

Tout individu a des devoirs envers les personnes ainsi qu'à l'égard des collectivités au sein desquelles seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.

S'agissant des droits fondamentaux des personnes, l'enrichissement normatif de la *Charte des droits et libertés de la personne* se ferait pour l'essentiel par l'enchâssement de nouveaux droits linguistiques et culturels, le renforcement de droits économiques et sociaux existants et l'inclusion de nouveaux droits économiques et sociaux.

Comme le recommande la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, je partage l'avis selon lequel le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts devrait faire l'objet d'une reconnaissance explicite dans la *Charte québécoise* et propose d'ailleurs de consacrer un article distinct à la liberté d'association et à la reconnaissance de la liberté syndicale qui en est le corollaire.

Comme le suggère la Commission des États généraux sur la langue française, il importe d'enchâsser les droits linguistiques fondamentaux et d'inclure dans la *Charte québécoise* les dispositions de la *Charte de la langue française* qui garantissent aujourd'hui de tels droits fondamentaux. Je propose de même que les droits linguistiques des personnes appartenant aux nations autochtones et à la communauté anglophone, consacrées dans la même *Charte de la langue française*, se retrouvent également dans la *Charte québécoise*. La formulation retenue pour ces nouveaux droits linguistiques serait la suivante :

**16.** Toute personne a droit à ce que communiquent en français avec elle l'Administration, les services de santé et les services sociaux, les entreprises d'utilité publique, les ordres professionnels, les associations de salariés et les diverses entreprises exerçant au Québec.

En assemblée délibérante, toute personne a le droit de s'exprimer en français.

Les travailleurs ont le droit d'exercer leurs activités en français.

Les consommateurs de biens ou de services ont le droit d'être informés et servis en français.

Toute personne admissible à l'enseignement au Québec a le droit de recevoir cet enseignement en français.

**17.** Les personnes appartenant aux nations autochtones ont droit à l'enseignement dans leurs langues autochtones. Les institutions d'enseignement des nations autochtones poursuivent comme objectif l'usage du français comme langue d'enseignement en vue de permettre aux diplômés de leurs écoles de poursuivre leurs études en français, s'ils le désirent, dans les écoles, collèges ou universités du Québec.

**18.** Les personnes appartenant à la communauté anglophone ont le droit d'utiliser la langue anglaise dans l'exercice de tous leurs droits.

Les enfants dont les parents ont reçu une instruction en langue anglaise au niveau primaire ou secondaire ont le droit de recevoir un enseignement de niveaux primaire et secondaire en langue anglaise. Les institutions d'enseignement de la communauté anglophone poursuivent comme objectif l'usage du français comme langue d'enseignement en vue de permettre aux diplômés de leurs écoles de poursuivre leurs études en français, s'ils le désirent, dans les écoles, collèges ou universités du Québec.

Le renforcement des droits économiques et sociaux passerait selon moi par la suppression des clauses d'exclusion législative qui accompagnent la garantie de ces droits. Une telle suppression devrait être accompagnée d'une norme voulant que la loi doive respecter le contenu essentiel des droits économiques et sociaux et je suggère que cette norme soit contenue dans le préambule de la *Charte québécoise*. Une telle suppression rendrait les droits économiques et sociaux « sanctionnables » et

permettrait dorénavant aux tribunaux d'intervenir pour assurer le respect du contenu essentiel de ces droits.

S'agissant de l'inclusion de nouveaux droits, je donnerais suite à plusieurs recommandations de la Commission de droits de la personne et inclurait ainsi au texte de la *Charte québécoise* la garantie à un logement suffisant, le droit de toute personne de bénéficier de programmes, biens, services et installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre, le droit à des conditions de travail qui respectent la dignité et son intégrité psychologique du travailleur, le droit de toute personne à des mesures et programmes favorisant, entre autres, le plus haut niveau d'emploi, l'accès à un emploi, la formation professionnelle et la réinsertion professionnelle

Eu égard aux droits culturels, je proposerais que soient renforcées les normes relatives à l'éducation par la reconnaissance générale d'un droit à l'éducation, et notamment le droit à l'éducation aux droits fondamentaux. Celle-ci viendrait compléter le droit à l'instruction publique reconnue par l'actuel article 40. Je proposerais de plus qu'un droit de participer aux bénéfices de la culture, dans une formulation analogue à celle de l'article 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* soit garanti dans la *Charte québécoise* et que soit également reconnu, pour donner effet à la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* adoptée par l'UNESCO le 20 octobre 2005, un droit d'accès à la diversité des expressions culturelles. Ainsi, pourrait être garanti le droit de toute personne de prendre part librement à la vie culturelle, de jouir des arts et d'avoir accès aux diverses expressions culturelles sur le territoire du Québec et dans les autres pays du monde. Pourrait également être reconnu aux personnes appartenant à des minorités ethniques le droit de maintenir et de faire progresser leur vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.

Je crois qu'il serait également utile de reconnaître, comme le fait également l'article 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* le droit de toute personne de participer au progrès scientifique et de participer aux bienfaits qui en résultent, mais également d'affirmer, comme le fait la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* que « les arts et la recherche scientifique sont libres » et que « la liberté académique est respectée ».

## **B- De nouveaux devoirs et droits pour les collectivités**

À ce jour, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'est limitée à garantir des droits à des individus. Il serait approprié que les collectivités qui évoluent sur le territoire du Québec se voient dorénavant garantir par la *Charte québécoise* les droits collectifs qui leur sont par ailleurs conférés dans d'autres lois québécoises.

Avant de garantir de tels droits collectifs et de la même façon que je propose d'affirmer de faire référence aux devoirs aux personnes, je crois qu'il est également important de rappeler aux collectivités leur devoir d'exercer leurs droits fondamentaux dans des lois et du territoire du Québec.

S'agissant des droits collectifs à garantir, je propose que la charte reconnaisse de tels droits à aux nations autochtones et à la communauté anglophone. Je suggère ainsi que soient ainsi garantis les droits existants, ancestraux ou issus des traités, des nations autochtones du Québec. La disposition enchâssant de tels droits devrait rappeler en outre que les nations autochtones ont le droit d'utiliser, de développer, de revitaliser et de transmettre aux générations futures leurs traditions orales, religieuses et culturelles. Elle pourrait de même définir l'autonomie gouvernementale des nations autochtones comme le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement du Québec, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, des services sociaux et du développement économique.

La *Charte québécoise* devrait par ailleurs reconnaître à la communauté anglophone le droit à la préservation et au libre développement de ses institutions ainsi qu'à son identité historique, linguistique et culturelle. La communauté anglophone se verrait également garantir un droit de gestion à l'égard des établissements d'enseignement qui offrent un enseignement de niveaux primaire et secondaire en anglais et des établissements publics qui dispensent en langue anglaise un service d'intérêt général éducatif, sanitaire, religieux ou culturel.

Bien que de telles propositions sont susceptibles de créer de débats, je crois que le Québec doit se distinguer en garantissant des droits collectifs et en faisant ainsi la démonstration qu'il est disposé à aller au-delà de la reconnaissance des droits des personnes appartenant aux nations autochtones et à la communauté anglophone, mais est disposé à accorder une reconnaissance plus que symbolique à ces collectivités en enchâssant dans une loi fondamentale leurs droits collectifs.

L'enrichissement normatif de la *Charte québécoise* ne suffit pas pour assurer son caractère fondamental. Il importe de dépasser le statut quasi-constitutionnel, dont l'ambiguïté a été maintes fois soulignée, et de procéder à son approfondissement constitutionnel.

## **II- L'approfondissement constitutionnel de la Charte**

Pour mériter la qualité de loi fondamentale à caractère constitutionnel, comme la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse le propose dans son bilan, deux gestes sont nécessaires. Il importe d'abord d'assurer la primauté de l'ensemble des droits fondamentaux (A), mais également et surtout protéger l'ensemble de ces droits (B).

### **A- La suprématie de l'ensemble des droits fondamentaux**

La *Charte québécoise* actuelle ne confère la primauté qu'aux droits civils, judiciaires et politiques enchâssés aux articles 1 à 38. Il faut dorénavant conférer une telle primauté à l'ensemble des droits de la charte, y compris aux droits économiques, sociaux, culturels et écologiques. À l'instar de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, nous sommes d'avis que la primauté de tels droits est éminemment souhaitable et qu'une telle primauté ne menacera ni la légitimité et ni l'efficacité de l'action gouvernementale en la matière. Cela sera d'autant plus vrai que la portée de l'engagement sera de respecter le contenu essentiel des droits économiques, sociaux, culturels et écologiques.

Nous faisons par ailleurs nôtres la recommandation voulant que l'entrée en vigueur d'une telle primauté se fasse, comme ce fut le cas pour les droits civils, judiciaires et politiques, d'une façon graduelle et que cette primauté soit limitée, dans un premier temps, aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes. L'article prévoyant la primauté de l'ensemble des dispositions pourrait ainsi comporter une norme de transition visant à assurer une primauté progressive des articles du chapitre relatif aux droits économiques, sociaux, culturels et écologiques de la *Charte québécoise*.

L'alinéa premier de l'article 30 se présente sous la forme d'une clause de limitation prévoyant que les droits fondamentaux ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Une clause de dérogation trouve par ailleurs aux alinéas 2 et 3 de ce même article 30. Pour se conformer à ses engagements internationaux et en limiter l'utilisation, et respecter notamment à l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, cette clause de dérogation n'autorise toutefois pas l'adoption d'une loi dérogeant aux droits reconnus comme intangibles par le *Pacte sur les droits civils* et qui se voient ainsi attribuer le même caractère impératif par la *Charte québécoise des droits fondamentaux*.

## **B- La protection de l'ensemble des droits fondamentaux**

Les questions relatives à la suprématie et à la révision de la *Charte québécoise* sont traitées dans le titre VI du projet. Pour passer d'un statut quasi-constitutionnel à un statut véritablement constitutionnel, la *Charte québécoise* devrait être placée à l'abri des majorités parlementaires et devrait être assujettie des mécanismes de révision qui protègent l'ensemble des droits fondamentaux. Ainsi, je propose, comme le propose la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, que l'obtention d'une majorité des deux tiers des voix des membres du Parlements soit nécessaire pour réviser le texte de la *Charte québécoise*. Je préciserais par ailleurs que toute proposition de révision devrait recueillir au moins les voix de la moitié du nombre légal des députés. J'ajouterais également que l'initiative de la révision de charte appartiendrait à l'Assemblée nationale du Québec et que toute proposition de révision peut être initiée par l'Assemblée nationale avec le soutien d'au moins un quart des députés.

Il y aurait également lieu de prévoir que des représentants des nations autochtones et de la communauté anglophone soient invités lors de l'étude de toute proposition visant à réviser les droits des personnes appartenant à leurs nations et communautés ou les droits leur appartenant en tant que collectivités.

\*\*\*\*\*

J'ai esquissé à grands traits les mesures qui pourraient être prises pour enrichir et approfondir la *Charte des droit et libertés de la personne* du Québec. Sans doute, devons-nous aux pionniers de cette charte, qu'il s'agisse du professeur Jacques-Yvan Morin qui fut le premier à en proposer l'adoption en 1963, au ministre de la Justice Jérôme Choquette qui a vu à la faire adopter par l'Assemblée nationale en 1975 et à mise en œuvre à partir de 1976, et à toutes celles et ceux qui l'ont interprété, appliqué et enseigné depuis, qu'elle devienne une véritable loi fondamentale du Québec. Je crois d'ailleurs qu'une nouvelle charte devrait être dépouillée d'un dispositif institutionnel qui l'alourdit indûment et lui fait perdre son allure « fondamentale ». Les dispositions relatives à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et au Tribunal des droits de la personne ainsi que celles instituant les programmes d'accès à l'égalité devraient faire l'objet de lois distinctes ou être intégrées à d'autres lois du Québec.

Je préférerais par ailleurs quant à moi qu'une nouvelle *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* soit intégrée dans une loi fondamentale de portée générale et j'ai d'ailleurs formulé un projet de *Constitution nationale du Québec* contenant une telle charte. Sans doute, pourrions-nous évoquer cette question cet après-midi lorsque nous examinerons la question de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans l'ordre constitutionnel québécois et pourrions-nous d'ailleurs en discuter avec nos amis politistes.

## Annexe

### CHARTE QUÉBÉCOISE DES DEVOIRS ET DROITS FONDAMENTAUX

CONSIDÉRANT que le Québec s'est engagé à respecter et garantir les droits reconnus dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* et les autres instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux;

CONSIDÉRANT que le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits fondamentaux dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix;

CONSIDÉRANT que tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droits et qu'ils ont des devoirs fondamentaux envers les personnes ainsi qu'à l'égard des collectivités au sein desquelles seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible;

CONSIDÉRANT que tous les êtres humains ont droit à une égale protection de la loi et que celle-ci doit garantir les droits civils, judiciaires, politiques et linguistiques et respecter le contenu essentiel des droits économiques, sociaux, culturels et écologiques reconnus par la présente charte;

CONSIDÉRANT que les droits fondamentaux de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général;

CONSIDÉRANT que les collectivités doivent exercer leurs droits fondamentaux dans le respect des lois et du territoire du Québec;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu d'affirmer solennellement les droits des personnes et des collectivités dans une *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation;

À ces causes, sont proclamés les devoirs et droits fondamentaux suivants :

#### TITRE I

##### DES DEVOIRS FONDAMENTAUX DES PERSONNES

1. Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité et de sororité.

Tout individu a des devoirs envers les personnes ainsi qu'à l'égard des collectivités au sein desquelles seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.

#### TITRE II

##### DES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES

#### CHAPITRE I

##### DES DROITS CIVILS, JUDICIAIRES, POLITIQUES ET LINGUISTIQUES

2. Tout être humain a droit à la vie ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

En aucun cas, il ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Tout être humain possède également la personnalité juridique.

Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours. Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable.

3. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

4. Toute personne est titulaire de la liberté de conscience et de religion.

Elle est également titulaire de la liberté d'opinion, de la liberté d'expression et de la liberté de réunion pacifique.

5. Toute personne est titulaire et de la liberté d'association. *La liberté d'association contient en outre le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.*

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

La demeure est inviolable.

Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite.

Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives.

7. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

8. Tout être humain a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Le premier et le deuxième alinéa n'ont pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés.

Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés au deuxième alinéa, ni diffuser, publier ou exposer en public un avis, un symbole ou un signe comportant discrimination, ni donner une autorisation à cet effet.

**9.** Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

Toute personne a le droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal.

Une personne ne peut être jugée de nouveau pour une infraction dont elle a été acquittée ou dont elle a été déclarée coupable en vertu d'un jugement passé en force de chose jugée.

Aucun témoignage devant un tribunal ne peut servir à incriminer son auteur, sauf le cas de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

**10.** Une personne arrêtée ou détenue :

- 1° doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine;
- 2° a le droit d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention;
- 3° a le droit, sans délai, d'en prévenir ses proches et de recourir à l'assistance d'un avocat. Elle doit être promptement informée de ces droits;
- 4° doit être promptement conduite devant le tribunal compétent ou relâchée.

Une personne arrêtée ou détenue ne peut être privée, sans juste cause, du droit de recouvrer sa liberté sur engagement, avec ou sans dépôt ou caution, de comparaître devant le tribunal dans le délai fixé.

**11.** Une personne détenue dans un établissement de détention :

- 1° a le droit d'être soumise à un régime distinct approprié à son sexe, son âge et sa condition physique ou mentale;
- 2° a le droit, en attendant l'issue de son procès, d'être séparée, jusqu'au jugement final, des prisonniers qui purgent une peine.

Toute personne privée de sa liberté a le droit de recourir à l'*habeas corpus*.

**12.** Une personne accusée :

- 1° a le droit d'être promptement informée de l'infraction particulière qu'on lui reproche;
- 2° a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable;
- 3° est présumée innocente jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie suivant la loi;

- 4° a droit à une défense pleine et entière et a le droit d'interroger et de contre-interroger les témoins;
- 5° a le droit d'être assistée gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas la langue employée à l'audience ou si elle est atteinte de surdité;
- 6° ne peut être contrainte de témoigner contre elle-même lors de son procès.

**13.** Une personne accusée :

- 1° ne peut être condamnée pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Québec et n'avait pas de caractère criminel en vertu du droit international;
- 2° a droit à la peine la moins sévère lorsque la peine prévue pour l'infraction a été modifiée entre la perpétration de l'infraction et le prononcé de la sentence;
- 3° a droit à un procès par jury lorsque la peine prévue est de cinq ans d'emprisonnement ou plus.

**14.** Toute personne a le droit de soumettre des pétitions à l'Assemblée nationale du Québec, des représentations, des réclamations ou des plaintes pour défendre ses droits ou l'intérêt général.

Tous les citoyens ont le droit de prendre part à la vie politique et à la direction des affaires de l'État.

**15.** Tous les citoyens âgés de 18 ans accomplis disposent du droit de vote, sauf les incapacités prévues par la loi, lors des élections et des référendums.

**16.** Toute personne a droit à ce que communiquent en français avec elle l'Administration, les services de santé et les services sociaux, les entreprises d'utilité publique, les ordres professionnels, les associations de salariés et les diverses entreprises exerçant au Québec.

En assemblée délibérante, toute personne a le droit de s'exprimer en français.

Les travailleurs ont le droit d'exercer leurs activités en français.

Les consommateurs de biens ou de services ont le droit d'être informés et servis en français.

Toute personne admissible à l'enseignement au Québec a le droit de recevoir cet enseignement en français.

**17.** Les personnes appartenant aux nations autochtones ont droit à l'enseignement dans leurs langues autochtones. Les institutions d'enseignement des nations autochtones poursuivent comme objectif l'usage du français comme langue d'enseignement en vue de permettre aux diplômés de leurs écoles de poursuivre leurs études en français, s'ils le désirent, dans les écoles, collèges ou universités du Québec.

**18.** Les personnes appartenant à la communauté anglophone ont le droit d'utiliser la langue anglaise dans l'exercice de tous leurs droits.

Les enfants dont les parents ont reçu une instruction en langue anglaise au niveau primaire ou secondaire ont le droit de recevoir un enseignement de niveaux primaire et secondaire en langue anglaise.

Les institutions d'enseignement de la communauté anglophone poursuivent comme objectif l'usage du français comme langue d'enseignement en vue de permettre aux diplômés de leurs écoles de poursuivre leurs études en français, s'ils le désirent, dans les écoles, collèges ou universités du Québec.

## CHAPITRE II

### DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX, CULTURELS ET ÉCOLOGIQUES

**19.** Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à *un logement suffisant* et à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

Toute personne a droit de bénéficier de programmes, biens, services et installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre

**20.** Toute personne qui travaille a droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa dignité et son intégrité psychologique ainsi que sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

Toute personne a droit à des mesures et programmes favorisant, entre autres, le plus haut niveau d'emploi, l'accès à un emploi, la formation professionnelle et la réinsertion professionnelle.

**21.** Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.

Les conjoints ont, dans le mariage, les mêmes droits, obligations et responsabilités. Ils assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille et l'éducation de leurs enfants communs.

Toute personne âgée ou toute personne handicapée a le droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu.

**22.** Toute personne a le droit à l'éducation, y compris le droit à l'éducation aux droits fondamentaux.

Toute personne a droit à l'éducation publique gratuite.

Toute personne a le droit d'assurer l'éducation religieuse de ses enfants conformément à ses convictions, dans le respect des droits de ses enfants et l'intérêt de ceux-ci.

**23.** Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle, de jouir des arts et d'avoir accès aux diverses expressions culturelles sur le territoire du Québec et dans les autres pays du monde.

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

**24.** Toute personne a droit à l'information et à un accès à l'information.

**25.** Toute personne a droit au progrès scientifique et de participer aux bienfaits qui en résultent. Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée.

- 26.** Toute personne a droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.

### **TITRE III**

#### **DES DEVOIRS FONDAMENTAUX DES COLLECTIVITÉS**

- 27.** Les collectivités exercent leurs droits fondamentaux dans le respect des lois et du territoire du Québec.

### **TITRE IV**

#### **DES DROITS FONDAMENTAUX DES COLLECTIVITÉS**

#### **CHAPITRE I**

##### **DES DROITS FONDAMENTAUX DES NATIONS AUTOCHTONES**

- 28.** Les droits existants, ancestraux ou issus des traités, des nations autochtones du Québec sont reconnus et garantis.

Les nations autochtones ont le droit d'utiliser, de développer, de revitaliser et de transmettre aux générations futures leurs traditions orales, religieuses et culturelles.

L'autonomie gouvernementale des nations autochtones est le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement du Québec, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, des services sociaux et du développement économique.

#### **CHAPITRE II**

##### **DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA COMMUNAUTÉ ANGLOPHONE**

- 29.** La communauté anglophone a droit à la préservation et au libre développement de son identité historique, linguistique et culturelle et de ses institutions.

La communauté anglophone a un droit de gestion à l'égard des établissements d'enseignement qui offrent un enseignement de niveaux primaire et secondaire en anglais et des établissements publics qui dispensent en langue anglaise un service d'intérêt général éducatif, sanitaire, religieux ou culturel.

## TITRE V

### LIMITATION, DÉROGATION ET RÉPARATION

**30.** Les droits garantis par la *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* ne peuvent faire l'objet d'une limitation que si celle-ci est prévue par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Si une loi ou une disposition d'une loi est invalidée comme étant contraire à l'un des droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux*, l'Assemblée nationale du Québec peut adopter une loi ou une disposition d'une loi portant dérogation à ce droit. Une telle loi ou une disposition d'une loi cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

Le deuxième alinéa n'autorise pas l'adoption d'une loi portant dérogation aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 2, au premier alinéa de l'article 4 et au paragraphe 1 de l'article 13 de la présente charte. De plus, il n'autorise pas l'adoption d'une loi portant atteinte aux garanties juridiques indispensables à la protection des dispositions énumérées dans le présent alinéa.

**31.** Toute personne victime de violation des droits fondamentaux qui lui sont garantis par la *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

## TITRE VI

### RÉVISION ET SUPRÉMATIE

**32.** L'initiative de la révision de la présente charte appartient à l'Assemblée nationale du Québec. Toute proposition de révision peut être initiée par l'Assemblée nationale avec le soutien d'au moins un quart des députés.

Lorsqu'une proposition de révision des articles 28 et 29 de la présente charte est présentée à l'Assemblée nationale du Québec, les représentants des collectivités concernées doivent être invités lors de l'étude de la proposition.

La proposition de révision, incluant le texte complet des articles modifiés, doit obtenir une majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale et recueillir au moins les voix de la moitié du nombre légal des députés.

**33.** Les dispositions de la présente charte l'emportent sur toutes règles de droit qui leur sont incompatibles.

## Notes et commentaires

### L'avenir du Sénat

#### Henri Brun et Eugénie Brouillet\*

Le gouvernement fédéral a manifesté son intention de faire des gestes importants eu égard à l'institution du Sénat canadien. En cela, il a tout à fait raison. Il est en effet devenu insensé, et cela depuis longtemps déjà, qu'une des deux chambres du Parlement, dont une des tâches essentielles est de surveiller le gouvernement, soit composée de personnes nommées quasi arbitrairement par le chef du gouvernement.

Le gouvernement a déposé déjà, devant le Sénat, un projet de loi visant à limiter à huit ans la durée du mandat des sénateurs<sup>1</sup>, ceux-ci étant jusqu'ici nommés jusqu'à l'âge de 75 ans. Mais on comprend le premier ministre d'insister sur le fait qu'il ne s'agit là que d'un élément d'un ensemble qui s'attaquera au mode de sélection des sénateurs. Car réduire les mandats de sénateurs nommés par le gouvernement ne peut, en soi, que limiter encore davantage la capacité de ces derniers de surveiller utilement le gouvernement.

En revanche, il semble que le Parlement fédéral jouit de la compétence juridique nécessaire pour s'acquitter seul de ce début de réforme. La Cour suprême a bien dit, en 1980, que les caractéristiques essentielles du Sénat ne relevaient pas de la compétence unilatérale du Parlement fédéral<sup>2</sup>. Mais on peut penser que ces caractéristiques essentielles, dont la manipulation exige un amendement constitutionnel complexe, ont été ensuite énumérées de manière limitative dans la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>3</sup>. Or elles n'incluent pas la question de la durée du mandat des sénateurs.

Ce début de réforme, ainsi isolé de l'ensemble, risque fort, par contre, de mourir devant le Sénat. Une loi fédérale ne peut en effet exister que si elle a été adoptée par la Chambre des communes et aussi par le Sénat. En fait nous ne voyons pas très bien l'opportunité de provoquer ainsi le Sénat avec une mesure de réforme qui en elle-même pourrait s'avérer plus nocive qu'utile.

#### *La sélection des sénateurs*

Comme nous l'avons souligné au départ, la réforme du Sénat est plutôt celle du mode de désignation de ses membres. S'y attaquer exigerait clairement un amendement constitutionnel complexe, mais celui-ci pourrait se faire sans la participation du Sénat. Changer la façon de sélectionner les sénateurs requerrait l'accord de la Chambre des communes et des assemblées législatives de sept provinces représentant 50 % de la population du Canada<sup>4</sup>.

Il est vrai que le gouvernement actuel pourrait aussi procéder en prétendant créer en la matière une convention constitutionnelle qui, à terme, aurait pour effet de modifier la Constitution. Il pourrait

---

\* Professeur émérite et associé et professeure à l'Université Laval. Ce texte a été publié à l'origine dans *Le Devoir*, 19 septembre 2006, p. A-7. Les notes ont été ajoutées par la rédaction.

<sup>1</sup> *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, Projet de loi S-4, 1<sup>ère</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, 55 Élisabeth II, 2006 reproduit à la rubrique *Documents* du présent bulletin.

<sup>2</sup> *Renvoi : compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 52.

<sup>3</sup> *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, c. 11, annexe B.

<sup>4</sup> *Id.*, art. 42 (1) b.

ainsi, ce qui serait valide, ne nommer sénateurs que des personnes dont les noms figureraient sur une liste de personnes ayant été, à cette fin, soit élues, soit sélectionnées de quelque manière par les provinces.

Pour qu'une telle convention puisse naître un jour, et être comme telle reconnue par les tribunaux, il faudrait toutefois que cette façon de nommer les sénateurs soit suivie par ses successeurs et qu'elle fasse l'objet d'un acquiescement explicite de tous les acteurs politiques impliqués. Or comme l'unanimité à cet égard semble loin d'être acquise, ce processus ne serait certes pas un moyen sûr de parvenir à modifier la Constitution pour rendre le Sénat plus légitime.

### *L'objectif démocratique*

Un nouveau mode de désignation des sénateurs peut vouloir atteindre soit un objectif démocratique, soit un objectif fédératif, soit les deux à la fois. Mais, dans le contexte actuel de la fédération canadienne, ni l'un ni l'autre de ces deux objectifs, nous semble-t-il, ne pourraient être vraiment atteints.

L'objectif démocratique fait appel à la voie électorale et il semble que ce soit là pour l'instant celui qui est visé par le gouvernement fédéral. Le Sénat canadien, nous dit-on, doit devenir une chambre élective. Si l'objectif de la réforme n'était effectivement que celui-là, la démocratie fédérale s'en trouverait certes améliorée, mais en apparence seulement. En réalité, doubler la Chambre des communes ne ferait qu'alourdir ou entraver l'efficacité des institutions fédérales. Un Sénat élu, jouissant donc d'une légitimité démocratique propre, ne pourrait selon le cas que répéter ou bloquer la Chambre des communes. On en serait constamment à se demander où loge la vraie légitimité démocratique. On se retrouverait devant ce genre de situations où plus de démocratie nuit à la démocratie.

### *L'objectif fédératif*

Il ne pourrait en être autrement, en réalité, que si un objectif fédératif s'ajoutait ou se substituait à l'objectif démocratique. Il s'agirait de rechercher un mode de sélection des sénateurs pouvant faire en sorte que les provinces et les territoires participent réellement à l'exercice de la démocratie fédérale.

Mais la question est de savoir s'il est possible, dans l'état de la fédération canadienne, que le Sénat puisse ainsi devenir une véritable chambre fédérative, où les entités fédérées participent significativement au pouvoir fédéral. Que les sénateurs soient élus en vertu de lois provinciales, plutôt qu'en vertu du droit fédéral, ne suffirait pas à favoriser sérieusement cette participation.

Il pourrait toutefois en être autrement s'ils étaient désignés par les parlements ou les gouvernements des provinces. Et ce qui favoriserait cette idée de participation serait le fait qu'ils soient, par province, d'un nombre aussi égal que possible, et non d'un nombre proportionnel aux populations des provinces. On peut même prétendre que la poursuite d'un objectif fédératif par la réforme du Sénat inclut un principe d'égalité au moins relatif entre les entités fédérées. Et qu'à l'inverse plus on cherche à refléter l'état des populations des provinces, plus on s'éloigne de l'objectif fédératif pour retourner vers l'objectif démocratique.

Pour le Québec, et peut-être aussi pour d'autres provinces, la représentation égale des provinces au Sénat, même relativement, apparaît difficilement recevable. On peut le comprendre, vu les différences énormes de taille géographique et démographique entre les provinces canadiennes.

Mais on le comprend surtout, dans le cas du Québec, en raison du fait que le Canada, en sa qualité fédérative, est une fédération binationale, où une des deux nations n'est représentée que par le Québec

alors que l'autre l'est maintenant par neuf provinces et trois territoires. Dans ce contexte particulier, la participation provinciale au pouvoir fédéral ne pourrait qu'accroître l'isolement du Québec face à bien des mesures voulues légitimement par les douze autres entités fédérées.

Pour le Québec, la possibilité de pouvoir désigner quelques sénateurs ne peut pas avoir d'intérêt, surtout si l'on tient compte en plus de ce que sa participation au pouvoir fédéral pourrait fort bien avoir pour corollaire une dilution de son autonomie dans ses domaines de compétence. On peut facilement concevoir une Cour suprême du Canada, encline à accrédiater des mesures centralisatrices fédérales auxquelles les provinces auraient participé.

Bref, ce n'est pas la représentation des provinces au niveau fédéral qui fait problème, mais bien plutôt le déséquilibre entre les représentations nationales qui, au Canada, découleraient de cette représentation. À tel point, nous semble-t-il, que le Québec devrait dans ce contexte préférer le statu quo d'un Sénat peu légitime à toute forme de fédéralisation du Sénat.

Il nous apparaît donc, dans ces conditions inéluctables qui rendent non souhaitable, sinon impossible, la réforme démocratique ou fédérative du Sénat canadien, que l'abolition représente le seul avenir valable pour cette institution. Or le contexte semble s'y prêter. Des premiers ministres, dont celui de l'Ontario, se sont dits en faveur de l'abolition. Même le premier ministre du Canada y a fait allusion.

Le Québec, il nous semble, qui a le plus à perdre et rien à gagner, devrait profiter de ce momentum pour appuyer là-dessus l'Ontario, avant de devoir se rabattre sur la défense d'un *statu quo* peu séduisant. L'abolition du Sénat n'aurait pas besoin de l'accord du Sénat, mais il requerrait toutefois l'acquiescement de la Chambre des communes et des assemblées législatives des dix provinces.

**La position du gouvernement du Québec sur le projet de loi S-4 relatif à la durée du mandat des sénateurs et sur la transformation du Sénat en une chambre élue**

**Benoît Pelletier\***

[...] Pour le gouvernement du Québec, il n'est pas habituel d'intervenir devant le Parlement fédéral. Mais il arrive que des circonstances se présentent où il lui paraît nécessaire de venir y exprimer sa position sur un enjeu d'importance.

Je prends donc la parole, aujourd'hui, au nom du gouvernement du Québec, parce que les intentions législatives annoncées par le gouvernement fédéral concernent une institution, le Sénat, dont les dimensions fondamentales participent des bases mêmes du compromis fédératif.

Il y a beaucoup de valeur dans l'institution parlementaire qu'est le Sénat. Bien que son apport au processus législatif fédéral soit peu connu, il demeure un rouage important du système parlementaire canadien. Le gouvernement du Québec accueille avec ouverture l'idée que l'on veuille moderniser cette institution.

Votre comité est chargé d'étudier le projet de loi S-4 portant sur la durée du mandat des sénateurs. Ce projet de loi modifie l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en transformant en un mandat d'une durée déterminée de huit ans le mandat viager dont jouissent actuellement les sénateurs et sénatrices jusqu'à la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans.

Le gouvernement du Québec ne s'objecte pas à cette proposition en tant que changement limité qui serait apporté au Sénat. Nous croyons cependant que le nouveau mandat de huit ans ne devrait pas être renouvelable, et ce, pour assurer l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif fédéral.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec n'est pas sans savoir que le projet de loi S-4 est accompagné de déclarations qui le décrivent, essentiellement, comme une première étape.

Lors de la présentation du projet de loi, il a été affirmé, par madame la leader du gouvernement au Sénat, que le projet de loi S-4 marquait un premier pas important vers la réalisation d'un objectif à plus long terme, soit celui d'une réforme fondamentale du Sénat.

Nous ne savons pas quels sont les paramètres exacts de ce projet de réforme fondamentale. Nous comprenons cependant qu'il s'agirait d'une approche graduelle faite d'un ensemble de propositions. Nous comprenons aussi que la deuxième étape de cette approche graduelle serait un autre projet de loi par lequel – après la modification de la durée du mandat des sénateurs – le gouvernement fédéral voudrait agir à l'égard de la sélection des sénateurs. Le premier ministre Harper déclarait en effet devant ce comité, le 7 septembre dernier, que, et je cite, « le gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu ».

---

\* Ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes. Ce texte constitue l'allocution prononcée devant le Comité spécial sur la réforme du Sénat à Ottawa le jeudi 21 septembre 2006.

Les détails exacts de ce projet de loi ne sont pas encore connus et certaines déclarations fédérales ont leur part d'ambiguïté quant au mécanisme précis que l'on songe à mettre en place. Cela dit, l'élection des sénateurs semble être sérieusement envisagée, et ce, dans la perspective d'un changement unilatéral.

[C]ette compétence fédérale unilatérale est par définition limitée dans notre fédéralisme. Cette réalité fut très bien expliquée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la Chambre haute*<sup>1</sup> rendu en décembre 1979. Permettez-moi de rappeler certains des grands principes qui se dégagent de cet avis qui constitue un important jalon de la pensée constitutionnelle canadienne.

La Cour établit, premièrement, le caractère limité de la compétence législative fédérale sur les institutions, alors prévue par l'ancien paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce pouvoir de modification était, et je cite, « limité à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral. [Ce pouvoir] se rapporte à la constitution du gouvernement fédéral dans les matières qui concernent uniquement ce gouvernement ». La Cour constate en particulier que les différents usages auxquels, à l'époque, avait donné lieu l'exercice de la compétence législative fédérale sur les institutions, introduite dans la Constitution en 1949, n'avaient visé que des questions qui n'étaient pas susceptibles d'avoir une répercussion appréciable sur les relations fédérales-provinciales. La possibilité d'effets sur les relations fédérales-provinciales est l'une des prémisses importantes à partir desquelles la Cour dégage un premier constat, soit le caractère limité du pouvoir fédéral unilatéral. Ces effets, la Cour ne les envisage pas uniquement du point de vue d'une modification au partage formel des compétences, mais également en fonction de changements à la structure institutionnelle par laquelle s'exerce la compétence législative fédérale globale, compétence d'une grande ampleur et susceptible d'entraîner des répercussions sur l'autonomie provinciale. Cette structure peut être en jeu lorsque le Sénat est visé.

Deuxième constat qui se dégage de son avis : les matières qui participent du compromis fédératif échappent à la compétence fédérale unilatérale. La Cour suprême établit que le Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, est une composante de ce compromis à l'origine de la fédération canadienne. Le Québec est d'accord avec ce point de vue. La Cour montre en effet que le Sénat n'est pas simplement une institution fédérale au sens strict; elle dit, et je cite, « [l]e Sénat a un rôle vital en tant qu'institution partie du système fédéral ».

Les institutions fédérales, créées en 1867, expriment donc, dans leurs caractéristiques essentielles, le pacte fédératif lui-même. Il est ainsi normal qu'une province se sente interpellée lorsqu'il s'agit de modifier ces mêmes caractéristiques essentielles. Cette réalité a d'ailleurs été réitérée récemment par le Conseil de la fédération, lequel a rappelé au gouvernement fédéral que les provinces doivent être partie aux réformes touchant aux caractéristiques importantes de grandes institutions canadiennes telles que le Sénat.

Le mandat originel du Sénat en ce qui a trait à la défense des intérêts régionaux et provinciaux est un autre élément à partir duquel la Cour suprême conclut à l'existence de limites importantes dans la capacité du Parlement fédéral à légiférer au regard de cette institution. Les intérêts régionaux et provinciaux se confondent pour ce qui est du Québec, car il est une région en soi au sein du Sénat. Ces intérêts comportent, en outre, une dimension spécifique ayant trait à l'identité nationale du Québec et à la dualité canadienne. L'un des Pères de la fédération, George Brown, rappelait dans le cadre des débats préféderatifs que :

[L']essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse

---

<sup>1</sup> *Renvoi : compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 52.

qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif, [c'est-à-dire le Sénat]. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté.

On comprendra ici que toute réforme du Sénat devrait être conforme à l'intention originelle d'une chambre haute inspirée des intérêts régionaux, provinciaux et minoritaires, où la dualité canadienne trouve également son expression. Enfin, dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême a explicitement identifié trois aspects du Sénat qui, parmi d'autres, représentent des caractéristiques essentielles de l'institution.

Les pouvoirs du Sénat en sont un premier aspect. Ils sont au cœur même du mandat et de l'existence de cette institution. Le mode de représentation régionale est une deuxième caractéristique essentielle du Sénat mentionnée par la Cour. Ce mode de représentation, nous dit-elle, « était l'un des caractères essentiels de cet organisme lors de sa création. Sans lui, le caractère fondamental du Sénat en tant que partie du système fédéral canadien disparaît ».

La troisième caractéristique essentielle du Sénat a trait au mode de sélection des sénateurs. La Cour affirme à cet égard, et je cite :

La substitution d'un système d'élection à un système de nomination implique un changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement. [L]e préambule de l'Acte [constitutionnel de 1867] parle d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », où la Chambre haute n'est pas élective. En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie. Si l'on faisait du Sénat un organisme entièrement ou partiellement électif, [conclut la Cour,] on en modifierait un trait fondamental. (nous soulignons)

La Cour s'est donc prononcée sur le Sénat élu en affirmant que la Chambre haute, en tant que chambre nommée et chargée d'un rôle de second regard législatif, était protégée constitutionnellement. Le mode de sélection actuel des sénateurs – le fait qu'ils soient nommés plutôt qu'élus – procède d'un choix fondamental et délibéré du Constituant. Avant la fédération, la province du Canada-Uni avait fait l'expérience d'un Sénat élu. C'est en toute connaissance de cause que les Pères de la fédération ont décidé de ne pas reconduire ce modèle.

Ces choix constitutionnels initiaux se sont par la suite actualisés dans la Constitution canadienne en 1982 où a été confirmé le caractère intangible des trois grandes caractéristiques essentielles du Sénat se dégageant de l'avis de la Cour suprême, à savoir les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et le mode de sélection des sénateurs, notion large qui n'est probablement pas limitée à l'idée seule du pouvoir de nomination.

Le *Renvoi sur la Chambre haute* garde par conséquent son actualité dans le contexte de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il exprime l'ampleur des considérations en jeu lorsqu'on aborde la réforme de caractéristiques essentielles d'une institution comme le Sénat. C'est un environnement constitutionnel complexe faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif lui-même, aux effets sur les relations fédérales-provinciales, à la prise en compte de la diversité au sein de la fédération, ou encore, à l'exercice des pouvoirs au sein du Parlement fédéral.

Bien que louable, l'idée de transformer le Sénat en une chambre élue illustre cette complexité, compte tenu de ses impacts prévisibles.

Parmi ceux-ci, soulignons en premier lieu la question de l'équilibre des rapports fédératifs. Le passage à un Sénat composé d'élus n'est pas neutre sur le plan du fédéralisme. Il est porteur d'enjeux pour les provinces quant à leur rôle dans les rapports intergouvernementaux. Le Parlement fédéral serait

susceptible de revendiquer une légitimité accrue. Mais le changement n'apporterait pas nécessairement une meilleure représentation des intérêts provinciaux. Les nouveaux élus auraient en effet tendance à s'intégrer progressivement à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment à la dynamique des partis politiques fédéraux. L'expérience étrangère, en particulier celle de l'Australie, est instructive à cet égard. Bon nombre des fondateurs de la fédération australienne voyaient le Sénat élu comme une chambre du Parlement dont le rôle consisterait à représenter les intérêts des États au sein du processus législatif fédéral. Or, le bilan du Sénat australien à cet égard a souvent été critiqué. Dès les années 50, un comité parlementaire mixte portant sur la révision de la Constitution concluait que le Sénat ne s'était pas comporté comme une chambre des États, ses travaux ayant été dominés par la politique des partis fédéraux, à l'instar de la Chambre des représentants. Pour le comité, et je cite : « the loyalty of senators to their parties has been largely responsible for the sublimation of the original conception of the Senate as a States House and House of Review »<sup>2</sup>.

Deuxièmement, le recours aux élections risque de changer la nature du Sénat. On a toujours jugé important que le Sénat soit à l'abri de la tourmente politique et des aléas électoraux. Les élections modifieraient aussi l'équilibre entre les chambres du Parlement fédéral. En effet, un nouveau type de légitimité serait associé à la Chambre haute. Cette légitimité – élément important du point de vue de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Sénat – pourrait s'avérer une question d'appréciation particulièrement délicate si devaient coexister des sénateurs élus et des non élus. Comment se concevrait l'exercice des pouvoirs du Sénat dans un tel contexte? Nous savons, par exemple, que le veto législatif absolu que possède le Sénat s'explique largement par le caractère de l'institution : une chambre nommée, chargée d'un rôle de second examen législatif.

L'équilibre est créé par la nature très différenciée des deux chambres et cet équilibre risque d'être affecté si le Sénat devient peu à peu composé d'élus. Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que, dans la Constitution, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat sont évoqués ensemble, en tant que questions nécessitant le recours à la procédure du 7/50, au sein d'un alinéa qui leur est propre. Cela reflète les liens qui unissent ces deux questions de réforme constitutionnelle.

L'évolution du Sénat vers une chambre élue est également susceptible d'entraîner des demandes concernant la représentation, comme l'illustre d'ailleurs la motion du sénateur Lowell Murray sur la représentation de l'Ouest qui fait également l'objet de vos travaux. La représentation est certes une question où, du point de vue du Québec, les intérêts qui seraient en jeu ont des racines profondes qui touchent à la dualité canadienne et aux origines de la fédération, comme en témoignent en particulier les déclarations de George Brown que je citais précédemment.

[L]a Constitution canadienne est une constitution fédérale. Il existe par conséquent des raisons fortes pour lesquelles la transformation des caractéristiques essentielles du Sénat doit échapper à la compétence d'un seul Parlement et relever plutôt du processus constitutionnel multilatéral.

La première de ces raisons tient aux équilibres dans nos rapports fédératifs. Une action constitutionnelle concertée est nécessaire compte tenu des impacts d'un Sénat élu sur les équilibres existants, au sein de la fédération, dans les rapports entre les ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral ne peut modifier ces équilibres par des mesures que les institutions fédérales mettraient en oeuvre seules, sans le débat élargi associé aux questions d'importance dans un contexte de fédéralisme où les différents acteurs concernés ont voix au chapitre. Le recours au processus constitutionnel

---

<sup>2</sup> Cité dans Donald Smiley, *An Elected Senate for Canada? Clues from the Australian Experience*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1985, p. 46.

multilatéral est lui-même un facteur d'équilibre, dès lors que, dans l'unilatéralisme fédéral, les provinces seraient privées des leviers leur permettant de faire valoir efficacement et légitimement leurs droits et intérêts.

La seconde raison tient à la mission propre à ce type de processus dans notre fédéralisme. Comme on le sait, les majorités ont le contrôle des parlements. Le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution permet la prise en considération des intérêts minoritaires lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels intangibles.

Ce rôle habilitant des procédures multilatérales a une importance particulière pour la nation québécoise qui est en situation de minorité politique dans l'ensemble canadien. Et cette importance est fondamentale en ce qui concerne les questions constitutionnelles relatives à la réforme des institutions fédérales, dès lors que c'est justement dans ces institutions que les Québécoises et les Québécois se retrouvent, en quelque sorte, face à leur situation minoritaire le plus directement.

[P]our le gouvernement du Québec, il est clair qu'une éventuelle transformation du Sénat en une chambre élue serait une question qui relèverait des négociations constitutionnelles, et non du simple exercice de la compétence fédérale unilatérale. Depuis 1982 et même avant, la réforme du Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, a toujours été vue comme une question pleinement constitutionnelle, nécessitant des négociations. Du reste, la réforme d'une institution qui est une composante fondamentale du compromis fédératif de 1867 ne devrait pas pouvoir s'effectuer sans égard à la situation du Québec. L'avenir du Sénat dans ses caractéristiques essentielles doit donc être envisagé en prenant pleinement en compte ce contexte.

## À propos de certaines réactions au jugement sur le kirpan

**José Woehrling\***

Le récent jugement de la Cour suprême sur le port du kirpan à l'école publique<sup>1</sup> a provoqué de nombreuses réactions défavorables dans l'opinion publique. Celle-ci se demande ainsi s'il est bien logique de « sortir » les religions majoritaires de l'école publique (comme cela sera le cas pour l'enseignement confessionnel catholique et protestant à partir de 2008) et, en même temps, d'offrir des accommodements qui y font « entrer » les religions minoritaires (autorisation du port du kirpan et du hidjab, dispenses pour les fêtes religieuses, etc.).

Paradoxalement, semble-t-il, après avoir demandé l'abolition des pratiques majoritaires en invoquant leur liberté de religion, les minorités invoquent cette même liberté pour obtenir l'autorisation de leurs propres pratiques.

La réponse est que, dans le premier cas, il s'agit de manifestations religieuses imposées ou soutenues par les autorités publiques alors que, dans le second cas, il s'agit d'aménagements réclamés par des individus qui veulent pratiquer leur religion. Or, si l'obligation de neutralité religieuse (ou laïcité) s'impose aux autorités publiques, elle ne s'impose évidemment pas aux individus.

### *Pas des privilèges*

On trouve également dans l'opinion publique l'idée voulant que les accommodements reconnus en matière religieuse constituent des « privilèges » injustement accordés aux minorités. Cependant, on méconnaît par là que l'accommodement est précisément une conséquence du droit à l'égalité compris comme le droit des minorités - religieuses en l'espèce - de maintenir leurs différences par rapport à la majorité en bénéficiant d'accommodements et d'adaptations à l'égard de normes neutres, applicables de façon uniforme à tous mais qui ont des effets préjudiciables sur la liberté religieuse de certains groupes.

Un traitement identique appliqué dans un contexte de pluralisme religieux risque d'avoir des conséquences oppressives et injustes parce qu'il oblige les minoritaires à s'aligner sur le modèle hégémonique de la majorité; il leur refuse la reconnaissance de leur identité propre.

Enfin, un autre argument souvent entendu veut que les accommodements réclamés par les minorités soient incompatibles avec les droits de la majorité et obligent celle-ci à modifier son mode de vie pour l'adapter à celui des minorités.

Lorsque les conduites et les manifestations religieuses en cause relèvent de l'initiative individuelle, ce reproche n'est d'habitude pas fondé car minoritaires et majoritaires ont alors des droits compatibles. Permettre le hidjab et le kirpan à l'école non seulement n'est pas incompatible avec le fait d'y permettre le port de la croix, mais l'un suppose l'autre à cause du principe de non-discrimination. Le port de leurs signes par les minoritaires n'a pas d'effet négatif sur le mode de vie de la majorité. Dans le cas du kirpan, les nombreuses conditions imposées pour en autoriser le port ont pour effet de le rendre inoffensif.

---

\* Professeur à la faculté de droit de l'Université de Montréal. Ce texte a été publié à l'origine dans le journal *Le Devoir*, 4 mars 2006, p. B-5. La référence au jugement sur le kirpan a été ajoutée par la rédaction

<sup>1</sup> *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256.

Par contre, lorsqu'il s'agit de décisions relevant de l'institution scolaire, comme les cours d'enseignement religieux ou les prières organisées par l'école elle-même, il peut effectivement y avoir conflit entre les droits de la majorité si celle-ci désire de tels arrangements et ceux de la minorité si cette dernière s'estime brimée par leur existence.

Sauf à considérer que les droits de la minorité sont suffisamment sauvegardés par l'existence d'un droit à la dispense, ce que les tribunaux canadiens ont refusé de faire dans le cas de l'enseignement confessionnel et des prières au début de la classe, il faut alors donner raison à l'une et tort à l'autre des deux positions. Pourtant, il n'est pas illogique ou illégitime d'estimer que, lorsque les minoritaires veulent la disparition des prières ou de l'enseignement confessionnel dont ils ont la liberté de s'absenter, ce sont eux qui font preuve d'intolérance en refusant les concessions souhaitables.

Pour prendre cet autre exemple, si minorité et majorité ne s'entendent pas sur la présence de symboles religieux placés sur les murs de l'école par la direction de celle-ci, aucune solution de compromis n'est possible. Dans de tels cas, la majorité devra effectivement changer ses habitudes pour s'ajuster à la minorité.

Néanmoins, on peut sans doute partir de l'idée selon laquelle, dans tous les cas où cela est possible, les accommodements devraient de préférence consister en des dispenses, exemptions et exceptions au profit des minoritaires plutôt qu'en des modifications structurelles du système en place pour la majorité. Si ce principe n'a pas été retenu pour les prières et l'enseignement confessionnel à l'école, il l'a par contre été pour la question des fêtes religieuses, les tribunaux ayant refusé la solution du réaménagement structurel du calendrier scolaire au profit du système des autorisations d'absence individuelles.

### *Au sujet de l'intégration*

On adresse généralement deux sortes de critiques aux mesures d'accommodement adoptées, volontairement ou par obligation juridique, dans les institutions publiques et en particulier dans les écoles publiques, les unes étant reliées aux dangers qu'elles pourraient entraîner pour les droits individuels de certaines personnes membres d'une minorité, les autres portant sur les risques qu'elles feraient courir à l'intégration sociale des minorités.

Pour ce qui est de cette deuxième critique, on reproche à la politique favorisant la préservation et la transmission des cultures et des religions d'origine des minorités d'installer une mentalité de la division et une psychologie de la séparation, d'encourager et de valoriser l'appartenance à des sous-communautés plutôt qu'à la collectivité dans son ensemble, de favoriser la ghettoïsation des minorités et de légitimer le communautarisme.

Ces critiques semblent cependant exagérées. La politique de l'accommodement a essentiellement pour but de favoriser l'inclusion des minorités et des immigrants dans la société d'accueil, notamment en leur permettant de se soustraire aux normes qui entraînent une discrimination directe ou indirecte à leur endroit. La politique de l'accommodement et du pluralisme repose sur le pari voulant que la reconnaissance de la différence et les adaptations consenties aux minorités faciliteront, à moyen et à long terme, leur intégration harmonieuse dans la société, même si, à court terme, ces politiques peuvent avoir pour effet de souligner, voire d'exacerber, certains traits et comportements particuliers de ces groupes.

Ainsi, l'adaptation du calendrier scolaire aux fêtes religieuses des minorités et l'acceptation du port des signes religieux feront en sorte que les membres de ces minorités se sentiront plus à l'aise dans

l'enseignement public et choisiront plus volontiers d'y envoyer leurs enfants et d'y participer en tant que parents d'élèves plutôt que de faire appel à des établissements d'enseignement privés.

### *Un statut qui n'est pas imposé*

La seconde critique dirigée contre les mesures d'accommodement raisonnable porte sur les dangers qu'elle est susceptible de faire courir aux droits individuels des membres des groupes minoritaires. Pour préciser la portée de cette critique, il faut insister sur le fait que, sur le plan juridique, l'accommodement raisonnable conduit à un statut distinct qui n'est jamais imposé aux membres des minorités. Ceux-ci peuvent toujours choisir d'obéir aux lois générales et de ne pas réclamer le droit à l'exemption. Ils peuvent donc décider de rompre avec leur religion et leur culture pour rejoindre le groupe majoritaire.

Autrement dit, l'appartenance à la minorité et le régime distinct qui l'accompagne ne sont jamais subis; il doivent toujours être désirés.

Cependant, il est vrai que, sur un plan sociologique, on peut craindre que les mesures de préservation des cultures d'origine n'empêchent - ou du moins ne retardent - la « modernisation » des communautés immigrantes, c'est-à-dire l'adoption par celles-ci des valeurs individualistes, libérales, rationalistes et séculières qui constituent le propre des sociétés démocratiques et libérales avancées. L'accommodement raisonnable pourrait donc favoriser le maintien, au sein de ces collectivités, des valeurs communautaires et des pratiques traditionnelles, dont certaines limitent l'autonomie de leurs membres et l'accès de ceux-ci aux options qu'offre la société plus large.

Ce reproche s'applique particulièrement aux mesures qui autorisent ou favorisent les pratiques de certaines religions traditionnelles dans la mesure où celles-ci véhiculent une conception du monde conservatrice, théocratique, souvent autoritaire et patriarcale. L'exemple par excellence est évidemment celui des pratiques religieuses et culturelles qui assignent aux femmes un statut subordonné, par exemple le port du hidjab. Or le fait que le hidjab soit accepté, au nom de l'accommodement raisonnable, dans l'espace public, par exemple dans les écoles, facilite le maintien de cette pratique dans le cadre familial et communautaire.

S'il est vrai que rien n'oblige juridiquement les femmes à porter le voile, le fait qu'il soit autorisé à l'école permet aux familles d'exercer une pression morale et sociale sur les jeunes filles pour les forcer à le porter contre leur gré. C'est un tel raisonnement qui a été utilisé en France en 2004 pour justifier la loi interdisant les signes d'appartenance religieuse dans les écoles publiques.

Cependant, pour conserver cet exemple, l'interdiction du hidjab risque d'entraîner une crispation chez les parents musulmans. Il est somme toute préférable que les jeunes musulmanes fréquentent l'école publique en portant le voile plutôt que de rester enfermées chez elles ou d'être envoyées dans une école religieuse privée. En suscitant chez une collectivité minoritaire la crainte de perdre son identité, on accroît les risques de la voir succomber à la tentation du fondamentalisme et de l'intégrisme pour se défendre contre ce qu'elle percevra alors comme une pression assimilationniste.

Il vaut sans doute mieux accepter les pratiques traditionnelles, du moins celles qui ne sont pas dangereuses pour l'intégrité physique et psychologique des personnes, en espérant qu'elles permettront aux membres des minorités, tout en conservant le soutien de leur milieu d'origine, d'amorcer leur intégration dans le milieu plus large de la société d'accueil.

## La motion sur la « nation québécoise »

**Henri Brun\***

Le 27 novembre [2006], la Chambre des communes du Parlement du Canada, sur proposition du premier ministre Stephen Harper, a voté la motion suivante: « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. » En anglais: « [...] That the Québécois form a nation within a united Canada.<sup>1</sup> » Un certain nombre de questions se posent en ce qui concerne le sens et la portée de ce geste.

### *Une motion*

Il faut bien comprendre, d'abord et avant tout, qu'une motion de la part d'une assemblée législative est un geste politique. À ce titre, elle n'a aucun effet contraignant. Ni les tribunaux ni les instances politiques, d'ici ou d'ailleurs, ne sont liés par elle. Il ne faut pas confondre le vote d'une motion avec l'adoption d'une loi et encore moins avec la modification de la Constitution.

Par contre, rien n'interdit de penser qu'une telle motion pourrait, dans certaines circonstances, jouer un rôle accessoire. À la condition, bien sûr, qu'elle ait une teneur susceptible de provoquer un tel effet.

Or la motion Harper a selon nous cette signification dans la mesure où elle reconnaît l'existence d'une nation plutôt que d'une « société distincte » ou encore d'une « culture unique », des expressions néologiques insondables.

### *Une nation*

La nation ne connaît pas de définition proprement juridique mais elle est une notion bien établie, dont la charge potentielle est grande. À l'intérieur du Canada, elle nous renvoie aux peuples fondateurs de la fédération, dont l'un demeure largement concentré au Québec. À l'extérieur, elle évoque une possibilité de participation à ce qu'on appelle justement « le concert des nations ».

Dans le contexte d'une réforme du Sénat canadien, pour faire de celui-ci une chambre fédérative, il pourrait ainsi devenir plus difficile, pour le moins, de songer à attribuer au Québec le même nombre de sénateurs qu'à chacune des autres provinces et aux territoires. À l'occasion d'un forum international, la reconnaissance canadienne d'une nation québécoise pourrait de même favoriser l'octroi d'un droit de parole au Québec. Au moment d'interpréter une compétence québécoise, la Cour suprême pourrait aussi tenir accessoirement compte de ce que la Chambre des communes a reconnu l'existence d'une nation québécoise. La jurisprudence a bien reconnu que les tribunaux pouvaient se servir d'éléments de preuve extrinsèques, comme les débats parlementaires, aux fins de l'interprétation législative et même constitutionnelle.

---

\* Professeur à l'Université Laval. Ce texte a été publié à l'origine sous le titre « Nation québécoise- La motion Harper: peu mais tout de même pas rien » dans le journal *Le Devoir*, 2 décembre 2006, p. B-5. Les notes ont été ajoutées par la rédaction.

<sup>1</sup> Le texte intégral de cette motion ainsi que la motion adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 30 novembre 2006 en réponse à la motion de la Chambre des communes sont reproduites à la rubrique *Documents* du présent bulletin.

### *Les Québécois*

Selon la motion Harper, ce sont les Québécois qui forment une nation. Dans la version anglaise de la motion, le même mot « Québécois » est utilisé plutôt que « Quebeckers ». De cela, certains ont déduit que la nation reconnue était celle des seuls Québécois francophones.

Nous pensons que tel n'est pas le cas. Le mot « Québécois », en langue française, désigne tous les habitants du Québec. Son utilisation, au sein d'une phrase anglaise, peut très bien signifier qu'on a tout simplement voulu employer la langue commune des Québécois pour nommer la nation québécoise plutôt que la langue maternelle d'une des minorités qui se trouvent au Québec. Et si le mot « Québécois » devait pouvoir receler un second sens dans le contexte de la version anglaise, il faudrait, selon les règles d'interprétation, retenir le sens non ambigu qu'il a dans la version française. Comme l'a bien dit M. Harper, il n'appartient pas au Parlement fédéral de définir la nation québécoise mais bien à l'Assemblée nationale. Or, pour cette dernière, sont Québécois toutes les personnes qui résident au Québec et qui se considèrent telles.

### *Dans un Canada uni*

La motion Harper, de ce point de vue, ne fait que refléter l'état de fait actuel. Le Québec est toujours dans la fédération canadienne et la motion ne veut pas devoir s'appliquer à un Québec qui aurait quitté cette fédération.

En appuyant cette motion, le Québec ne renonce par contre en rien à la possibilité que lui a reconnue la Cour suprême du Canada en 1998 de faire sécession du Canada<sup>2</sup>. L'exercice de ce pouvoir serait largement tributaire de reconnaissances internationales, lesquelles pourraient se trouver incitées par le fait que le Canada a reconnu que les Québécois formaient déjà une nation au sein du Canada. Et le Canada lui-même pourrait difficilement prétendre que la collectivité qu'il a reconnue comme nation dans le Canada a cessé de l'être parce qu'elle a choisi de devenir souveraine.

Bref, cette motion Harper est un geste symbolique sans contre-indication, susceptible néanmoins de quelques effets concrets. Elle est peu de chose, mais elle n'est pas rien.

---

<sup>2</sup> Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217.

**Documents****Projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)**

1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature  
55 Elizabeth II, 2006

SÉNAT DU CANADA

**PROJET DE LOI S-4**

Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)

Attendu :

qu'il est important que les institutions représentatives du Canada, notamment le Sénat, continuent d'évoluer de concert avec les principes d'une démocratie moderne et les attentes des Canadiens;

que le gouvernement du Canada s'est engagé à explorer des façons de permettre au Sénat de mieux refléter les valeurs démocratiques canadiennes et de mieux répondre aux besoins des régions du Canada;

que la durée du mandat des sénateurs doit être conciliable avec les principes d'une démocratie moderne;

que le Parlement du Canada a édicté la *Loi constitutionnelle de 1965* pour réduire la durée du mandat des sénateurs, jusque-là nommés à vie, en fixant à soixante-quinze ans l'âge limite de leur maintien en fonction;

qu'en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* le Parlement a compétence pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat;

que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

**1.** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs)*.

**2.** L'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est remplacé par ce qui suit :

**29.** (1) Le mandat des sénateurs est de huit ans, sous réserve des articles 30 et 31.

(2) Malgré le paragraphe (1), mais sous réserve des articles 30 et 31, le mandat du sénateur exerçant ses fonctions à l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs)* expire lorsque celui-ci atteint l'âge de soixante-quinze ans.

3. La mention des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* vise notamment la présente loi.

#### NOTES EXPLICATIVES

##### *Loi constitutionnelle de 1867*

*Article 2* : Texte de l'article 29 :

**29.** (1) Sous réserve du paragraphe (2), un sénateur occupe sa place au Sénat sa vie durant, sauf les dispositions de la présente loi.

(2) Un sénateur qui est nommé au Sénat après l'entrée en vigueur du présent paragraphe occupe sa place au Sénat, sous réserve de la présente loi, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-quinze ans.

**Motions sur la « nation québécoise »****Chambre des communes du Canada****27 novembre 2006***Version française :*

« Que cette Chambre reconnaisse que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. »

*Version anglaise :*

“ That this House recognizes that the Québécois form a nation within a united Canada. “

**Assemblée nationale du Québec****30 novembre 2006**

Que l'Assemblée nationale :

- prenne acte du fait que la Chambre des communes a entériné le 27 novembre dernier, par une forte majorité et avec l'appui des chefs de toutes les formations politiques représentées au Parlement, la motion présentée par le premier ministre du Canada se lisant comme suit « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécois et Québécoises forment une nation au sein d'un Canada uni »;
- reconnaisse le caractère positif de la motion adoptée par la Chambre des communes et qu'elle proclame que celle-ci ne diminue en rien les droits inaliénables, les pouvoirs constitutionnels et les privilèges de l'Assemblée nationale et de la nation québécoise.

**Activités****ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL  
DEUXIÈME CONGRÈS QUÉBÉCOIS DE DROIT CONSTITUTIONNEL****L'évolution du droit constitutionnel au Canada et au Québec :  
un retour aux *sources***

UNIVERSITÉ LAVAL  
Vendredi le 11 mai 2007  
Pavillon Alphonse-Desjardins, Salle Hydro-Québec

---

**PROGRAMME PRÉLIMINAIRE****SÉANCE D'OUVERTURE  
(9 h 00-9 h 45)**

Sous la présidence de **André LAREAU**, *doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval*

***MOTS DE BIENVENUE*  
(9 h 00-9 h 15)**

**Daniel TURP**, *député de Mercier à l'Assemblée nationale du Québec et président de l'Association québécoise de droit constitutionnel*  
**Eugénie BROUILLET**, *professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval et vice-présidente de l'Association québécoise de droit constitutionnel*

***ALLOCUTION D'OUVERTURE*  
(9 h 15-9 h 45)**

**Andrée LAJOIE**, *professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Montréal*

**PREMIÈRE SÉANCE DE TRAVAIL  
(9 h 45-11 h 00)****Le rôle des tribunaux dans l'évolution du droit constitutionnel  
et l'application des principes sous-jacents**

Conférences

Période de questions

***PAUSE*  
(11 h 00-11 h 15)**

**DEUXIÈME SÉANCE DE TRAVAIL**

(11 h 15-12 h 30)

**Les sources du droit constitutionnel en matière autochtone**

Conférences

Période de questions

*DÉJEUNER*

(12 h 30-14 h 00)

*Le Cercle du pavillon Desjardins*

**TROISIÈME SÉANCE DE TRAVAIL**

(14 h 00-15 h 15)

**L'influence du droit international sur les sources du droit constitutionnel**

Conférences

Période de questions

*PAUSE*

(15 h 15- 15 h 30)

**QUATRIÈME SÉANCE DE TRAVAIL**

(15 h 30-16 h 45)

**La contractualisation du droit constitutionnel**

Conférences

Période de questions

*PAUSE*

(16 h 45- 17h00)

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES MEMBRES**

(17 h 00-17 h 30)

**SÉANCE DE CLÔTURE**  
**(19 h 00-22 h 00)**

***COCKTAIL***  
**(19 h 00-20 h 00)**

***BANQUET***  
**(20 h 00- 22 h 00)**

Sous la présidence de **Henri BRUN**, *professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et président honoraire de l'Association québécoise de droit constitutionnel*

***ALLOCUTION DE CLÔTURE***

**Nicole DUPLÉ**, *professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval*

**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL**  
**DEUXIÈME CONGRÈS QUÉBÉCOIS DE DROIT CONSTITUTIONNEL**  
**L'ÉVOLUTION DU DROIT DROIT CONSTITUTIONNEL AU CANADA ET AU QUÉBEC :**  
**UN RETOUR AUX SOURCES**

*Vendredi 11 mai 2007*

Université Laval  
Québec

**FORMULAIRE D'INSCRIPTION**

Nom \_\_\_\_\_  
Adresse \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Affiliation institutionnelle \_\_\_\_\_  
Téléphone \_\_\_\_\_  
Télécopieur \_\_\_\_\_  
Courriel \_\_\_\_\_

**DROIT D'INSCRIPTION**

Droit d'inscription : 100,00\$ (membre) (*cocktail, déjeuner et banquet compris*)  
Droit d'inscription : 175,00\$ (non-membre) (*cocktail, déjeuner et banquet compris*)

Droit d'inscription : 75,00\$ (membre) (*Congrès seulement*)  
Droit d'inscription : 100,00\$ (non-membre) (*Congrès seulement*)

Droit d'inscription étudiant : 10,00\$ (membre)  
Droit d'inscription étudiant : 30,00\$ (non-membre)

Cocktail, déjeuner et banquet : 100,00 \$

Cotisation : 50,00\$;  
Cotisation étudiante : 20,00\$

**MONTANT CI-JOINT :** \_\_\_\_\_

Libeller votre chèque à l'ordre de l'Association québécoise de droit constitutionnel  
Inclure une preuve de votre statut d'étudiante à temps plein

*Retourner le formulaire avec votre paiement à :*

**Alexandre Cloutier**  
*Secrétaire général*

Association québécoise de droit constitutionnel  
Faculté de droit, Université Laval  
Québec (Québec) G1K 7P4

Téléphone : 418 656-2131 poste 3584; Télécopieur : 418 656-7230  
Courrier électronique : [info@aqdc.org](mailto:info@aqdc.org); Site électronique : [www.aqdc.org](http://www.aqdc.org)

### Notes bibliographiques

#### I- MONOGRAPHIES ET OUVRAGES COLLECTIFS

BURELLE, André, *Pierre Elliott Trudeau. L'intellectuel et le politique*, Montréal, Fides, 469 p.;

GAGNON, Alain-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain - Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, 564 p.;

CHOUDHRY, Sujit, Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Lorne SOSSIN (eds.), *Dilemmas of Solidarity : Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, 216 p.;

#### II- ARTICLES DE PÉRIODIQUES ET D'OUVRAGES COLLECTIFS

BROUILLET, Eugénie, « The Federal Principle and the 2005 Balance of Powers in Canada », (2006) 34 *Supreme Court Law Review* 307-333;

GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, « The Irreducible Federal Necessity of Jurisdictional Autonomy, and the Irreducibility of Federalism to Jurisdictional Autonomy », dans Sujit CHOUDHRY, Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Lorne SOSSIN (eds.), *Dilemmas of Solidarity : Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 185-205;

LAJOIE, Andrée, « Le fédéralisme au Canada : provinces et minorités, même combat », dans Alain-G. GAGNON (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain - Fondements, traditions, institutions*, Montréal, P.U.M., 2006, p. 183-209;

LAJOIE, Andrée, « The Federal Spending Power and Fiscal Imbalance in Canada », dans Sujit CHOUDHRY, Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Lorne SOSSIN (eds.), *Dilemmas of Solidarity : Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 145-166;

LAJOIE Andrée, « The Integration of Aboriginal Values and Interests Into Canadian Judicial and Normative Discourse », dans Gordon CHRISTIE (dir.), *Aboriginality and Governance: A Multidisciplinary Perspective from Quebec*, Penticton, Theytus Books, 2006;

LAJOIE Andrée, « Legal Pluralism in Kahnawake ? », dans Gordon CHRISTIE (dir.), *Aboriginality and Governance : A Multidisciplinary Perspective from Quebec*, Penticton, Theytus Books, 2006;

LECLAIR, Jean, « Jane Austen and the Council of the Federation », (2006) 15 *Constitutional forum / Forum Constitutionnel* 51;

PINARD, Danielle, « A Plea for Conceptual Consistency in Constitutional Remedies », (2006) 18 *National Journal of Constitutional Law / Revue nationale de droit constitutionnel* 105;

TEUBNER, Gunther, « Constitutionnalisme sociétal et globalisation : alternatives à la théorie constitutionnelle centrée sur l'État », (2005) 29 *Revue juridique Thémis* 435-458;

WOEHLING, José, « El régimen lingüístico en Canada : conflictos y complementariedades entre las políticas lingüísticas de las autoridades federales, de Quebec y de las otras provincias », (2005) 27 *Revista Aragonesa de Administracion Publica* 319-344;

WOEHLING, José, « Les conséquences de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés pour la vie politique et démocratique et l'équilibre du système fédéral », dans Alain-G. GAGNON (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain - Fondements, traditions, institutions*, Montréal, P.U.M., 2006, pp. 251-279.

# Association québécoise de droit constitutionnel

## Formulaire d'adhésion

(1<sup>er</sup> janvier 2007 - 31 décembre 2007)

### Renseignements personnels

Nom : _____
Affiliation institutionnelle : _____
Adresse postale : _____
Adresse électronique : _____
Téléphone : _____ Télécopieur : _____

- Cochez cette case si vous ne désirez pas que votre nom et votre adresse électronique soient inclus sur la liste des membres et affichés sur le site électronique de l'Association :**

**Cotisation régulière : 50,00\$ (CAN); 50,00\$ (US); 50,00 €**

**Cotisation étudiante : 20,00\$ (CAN); 20,00\$ (US); 20,00 €**

**Le paiement de la cotisation confère le droit de recevoir le *Bulletin québécois de droit constitutionnel* et de bénéficier d'une réduction des droits d'inscription lors des congrès, colloques, conférences et séminaires de l'Association.**

MODE DE PAIEMENT CHOISI :  Chèque (libellé au nom de l'AQDC)  
 Comptant

MONTANT DU PAIEMENT CI-JOINT : \_\_\_\_\_

PREUVE DE VOTRE STATUT D'ÉTUDIANTE À TEMPS PLEIN CI-JOINT :

**Veillez retourner ce formulaire dûment rempli et votre paiement à l'attention de :**

**Association québécoise de droit constitutionnel**  
**a/s Alexandre Cloutier**  
**Secrétaire général**  
**Faculté de droit, Université Laval**  
**Québec (QUÉBEC) G1K 7P4**  
**Téléphone : 418 656-2131 poste 3584; Télécopieur : 418 656-7230**  
**Courrier électronique : [info@aqdc.org](mailto:info@aqdc.org); Site électronique : [www.aqdc.org](http://www.aqdc.org)**

**Table des matières****Articles**

**Benoît Pelletier** La nature quasi constitutionnelle de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et l'idée d'une *Constitution québécoise* 1

**Daniel Turp** De l'enrichissement et de l'approfondissement de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec 8

**Notes et commentaires**

**Henri Brun et Eugénie Brouillet** L'avenir du Sénat 21

**Benoît Pelletier** La position du gouvernement du Québec sur le projet de loi S-4 relatif à la durée du mandat des sénateurs et sur la transformation du Sénat en une chambre élue 24

**José Woehrling** À propos de certaines réactions au jugement sur le kirpan 29

**Henri Brun** La motion sur la « nation québécoise » 32

**Documents**

Projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs) 34

Motions sur la « nation québécoise » (Chambre des communes du Canada et Assemblée nationale du Québec) 36

**Activités deuxième Congrès québécois de droit constitutionnel (11 mai 2007)**

Programme préliminaire 37

Formulaire d'inscription 40

**Publications**

Notes bibliographiques 41

**Association québécoise de droit constitutionnel**

Formulaire d'adhésion 42

Le *Bulletin québécois de droit constitutionnel* est une publication  
de l'Association québécoise de droit constitutionnel  
Mode de citation : *B.Q.D.C.*, n° 2, hiver 2007, p. 1

Toute correspondance doit être adressée à :

Alexandre Cloutier  
*Secrétaire de rédaction*  
Faculté de droit, Université Laval  
Québec (Québec) G1K 7P4  
Téléphone : 418 656-2131 poste 3584 ; Télécopieur : 418 656-7230  
Courrier électronique : [info@aqdc.org](mailto:info@aqdc.org); Site électronique : [www.aqdc.org](http://www.aqdc.org)

© Association québécoise de droit constitutionnel 2007

ISSN 1718-3804

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales Québec, Bibliothèque et Archives nationales Canada  
1<sup>er</sup> trimestre 2007