



# Les citoyens, les communautés et l'État fédéral

<b>Introduction : la Charte et le constitutionalisme vivant</b>	<b>315</b>
<b>La Charte et la suprématie du Parlement</b>	<b>317</b>
<i>Notes</i>	323
<b>La Charte et les libertés civiles</b>	<b>324</b>
<i>Notes</i>	332
<b>La Charte des droits, l'unité nationale et la communauté canadienne</b>	<b>333</b>
<i>Les langues officielles et l'instruction dans la langue de la minorité</i>	333
<i>Les politiques et la législation portant sur les langues officielles dans les institutions fédérales</i>	335
<i>Les initiatives fédérales en matière constitutionnelle se rapportant à la langue depuis 1968</i>	338
<i>Le multiculturalisme</i>	340
<i>La liberté de circulation et d'établissement</i>	343
<i>Notes</i>	346
<b>La Charte et les dimensions politiques des droits</b>	<b>348</b>
<i>Notes</i>	351
<b>Les droits à l'égalité et la Charte</b>	<b>352</b>
<i>L'article 15 : les garanties des droits à l'égalité</i>	353
<i>Les droits à l'égalité et les groupes ethniques</i>	357
<i>Les programmes de promotion sociale</i>	361
<i>Notes</i>	365
<b>La Cour suprême du Canada et la Constitution : le rôle institutionnel</b>	<b>367</b>
<i>Le fédéralisme, la Charte et la composition de la Cour suprême</i>	367
<i>Le mode de nomination des juges de la Cour suprême</i>	370
<i>Le statut constitutionnel</i>	372
<i>Notes</i>	373





## Les citoyens, les communautés et l'État fédéral

### Introduction : la Charte et le constitutionalisme vivant

Les citoyens canadiens et les diverses communautés du Canada sont davantage reconnus qu'auparavant sur le plan constitutionnel, par la *Charte canadienne des droits et libertés* et certaines autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les dispositions de la Charte et la façon dont elles sont appliquées et interprétées par les tribunaux, les législatures et les Canadiens eux-mêmes modifieront dans les années à venir, de façon significative, les rapports entre les citoyens et leurs gouvernements. Il faudra un certain temps aux Canadiens pour s'adapter à cette Charte. En procédant à l'étude de la Charte, la Commission vise donc à faire connaître davantage certains de ses effets prévisibles. Nous souhaitons favoriser une meilleure compréhension de la Charte, susciter un intérêt particulier relativement aux problèmes et aux avantages s'y rattachant, et faciliter peut-être ainsi le processus d'adaptation. Par conséquent, la Commission s'attarde dans cette partie du Rapport à certains éléments de la Charte qui auront, au cours des années, des répercussions sur la politique canadienne et sur la société dans son ensemble.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a été l'aboutissement de deux années d'intenses négociations et de débats publics impliquant les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que plusieurs groupes et personnes intéressées à travers le Canada. Son adoption fut l'aboutissement de quatre années de discussions quasi continues, six années de crise sur l'unité nationale, quatorze années d'efforts soutenus pour enchâsser les droits fondamentaux des citoyens dans la Constitution et plus de cinquante ans de recherche d'une formule de modification constitutionnelle proprement canadienne. La *Loi constitutionnelle de 1982* résulte de ce processus : un document de compromis, réconciliant à la fois la théorie et la pratique. Elle annonçait le début d'une ère nouvelle dans l'histoire constitutionnelle canadienne.

Tous les principaux intervenants dans le processus de réforme constitutionnelle ont contribué à l'élaboration de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les signataires de l'entente finale furent les premiers ministres ou leurs représentants. Le Parlement a joué un rôle important dans le cadre de la formulation de la résolution qui fut discutée par les premiers ministres. La population canadienne y participa à la fois lors des audiences publiques devant le Comité spécial mixte du Parlement et en exerçant des pressions tout au long de l'élaboration de la Loi constitutionnelle. La Cour suprême du Canada, par son importante décision constitutionnelle de septembre 1981, contribua à ranimer le débat entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

*La Loi constitutionnelle de 1982* constitue un tout sur le plan de la réforme constitutionnelle. Il est impossible d'interpréter ses dispositions sans considérer la Loi dans son ensemble. Une procédure globale de modification de la Constitution vient consacrer effectivement la souveraineté du pays à l'égard de sa propre constitution. De plus, la *Loi constitutionnelle de 1982* a intégré une Charte des droits et libertés au droit constitutionnel fondamental du Canada.

De nouvelles institutions peuvent être créées et des constitutions peuvent être écrites ou modifiées dans un laps de temps relativement court. Cependant, une fois en place, le cadre institutionnel et constitutionnel a une incidence marquée sur la façon dont les questions d'intérêt public seront soulevées dorénavant ainsi que sur la manière dont elles seront résolues. Le texte de toute constitution est révélateur de la période pendant laquelle il a été écrit et la Charte des droits et libertés n'échappe pas à cette règle. Notre Charte a été proclamée en 1982. Par conséquent, elle traduit un bon nombre de préoccupations sous-jacentes aux mouvements sociaux des années 1970 ainsi qu'une préoccupation marquée à l'égard des questions de l'unité nationale de cette période. À titre d'exemple, en ce qui a trait à la question de l'égalité des droits, la Charte se distingue nettement de la Déclaration canadienne des droits promulguée vingt-deux ans plus tôt. D'ailleurs, nous ne pouvons comprendre les dispositions de la Charte en matière de langue et de liberté de circulation et d'établissement de la personne, sans nous reporter aux événements politiques des années 1970.

La façon d'aborder la question des droits de la personne s'étant modifiée considérablement au cours des dernières décennies, il est permis de croire qu'il en sera de même dans les années à venir. Nous assisterons à des changements dans l'équilibre entre les droits de la personne et les intérêts de la communauté dans son ensemble; nous aurons une meilleure compréhension des causes de la discrimination et de ses manifestations diverses ainsi que des préoccupations nouvelles concernant les droits à l'égalité. L'évolution de la société entraîne des changements dans sa composition, ses besoins et ses aspirations. Tout comme la société évolue et change, la compréhension du besoin de protéger les droits de la personne, et leurs implications, se modifie. La Charte constituera un soutien précieux à ce processus d'évolution.

De quelle façon une Charte enchâssée ou une Déclaration des droits contribuent-elles à ce processus d'évolution? Une Charte enchâssée constitue à tout le moins une garantie des droits des citoyens; elle doit être toutefois suffisamment souple pour faire face aux conditions sociales et aux défis qui se

présenteront. On ne peut comparer cet équilibre à celui recherché dans toute constitution qui vise à surmonter les périodes de changements tumultueux. Un certain nombre de dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés insistent sur la nécessité de développer une jurisprudence, portant sur la Charte, qui tienne compte d'un tel équilibre. Le premier article de la Charte énonce clairement que les droits et libertés qu'elle garantit 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 ». La façon dont les tribunaux assument l'équilibre entre les droits garantis par la Charte et les besoins de la société nous aidera à voir comment la Charte contribue au développement de notre Constitution « vivante ». La *Loi constitutionnelle de 1982* comporte en elle-même certains principes fondamentaux liés à ce processus de développement.

## **La Charte et la suprématie du Parlement**

La *Loi constitutionnelle de 1982* énonce pour la première fois que la Constitution « est la Loi suprême du Canada; elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit<sup>1</sup>. » En droit, la Charte des droits et libertés est la loi suprême du pays. Cette garantie constitutionnelle des droits et libertés justifie l'opinion de la Commission selon laquelle la Charte constitue un nouveau pilier de l'ordre constitutionnel canadien. Sa promulgation entraîne tout particulièrement des incidences importantes sur la tradition de la suprématie parlementaire au Canada. La législation du Parlement et celle des assemblées législatives provinciales doivent être conformes à la Constitution, et donc à la Charte.

La nouvelle suprématie du droit constitutionnel a des incidences sur le cadre institutionnel du pays parce qu'elle peut modifier les rapports traditionnels entre le législatif et le judiciaire, de même qu'entre les citoyens et leurs gouvernements. L'examen de la Charte, en tant que pilier de l'ordre constitutionnel, doit tenir compte des pouvoirs et de l'autorité des tribunaux dans la protection des droits et libertés garantis dans la Charte, puisque les tribunaux doivent résoudre les incohérences entre la Constitution et les législations. La Charte renforce la responsabilité générale des tribunaux dans ce processus de révision judiciaire en assurant l'accès à la justice à toute personne victime de violation ou de négation de ses droits et libertés tels que garantis par la Charte. Les tribunaux jouent également un rôle vital dans l'établissement des formes de compensation ou de réparation que toute personne est en droit de recevoir : la Charte prévoit que les tribunaux peuvent ordonner « la réparation [qu'ils estiment] convenable et juste eu égard aux circonstances.<sup>2</sup> »

Deux autres dispositions importantes permettent de mieux comprendre le rôle des tribunaux en vertu de la Charte et illustrent les subtilités qui entourent la nouvelle suprématie du droit constitutionnel au Canada. L'article 1, la clause des « limites raisonnables », et l'article 33, la clause de « dérogation générale » énoncent les limites aux droits et libertés garantis par la Charte. Ces deux dispositions reflètent la fragilité de l'équilibre constitutionnel entre le judiciaire et le législatif.

La clause de dérogation générale permet au Parlement ou à une législature provinciale d'adopter des lois qui sont incompatibles avec certaines garanties de la Charte, mais non pas avec l'ensemble. Cette clause fut incorporée à la Charte à la demande expresse des provinces qui étaient préoccupées des modifications au pouvoir relatif du judiciaire et du législatif. La principale préoccupation était que l'enchâssement des droits dérogerait au principe de la suprématie législative. La clause de dérogation générale retient des aspects de cette suprématie.

Certaines législations bien précises peuvent entrer en vigueur malgré l'existence de la Charte garantissant les libertés fondamentales, y compris la liberté de conscience, d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association (art. 2), les garanties juridiques (art. 7 à 14), et les droits à l'égalité (art. 15). Toutefois, pour qu'une législation puisse avoir force de loi alors qu'elle déroge à l'une ou l'autre des garanties de la Charte, le Parlement ou l'Assemblée législative doit expressément déclarer que celle-ci a effet en marge d'une garantie constitutionnelle donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15. Une telle déclaration explicite demeurera en vigueur pour une période allant jusqu'à cinq ans, après quoi elle pourra être prolongée par les législateurs. Ceci garantit qu'au moins une fois tous les cinq ans, le corps législatif réexaminera le recours précis à cette dérogation. Dans ces cas, les débats parlementaires sont le forum principal pour examiner l'utilisation de ce pouvoir général de dérogation et pour assurer que son utilisation soit conforme aux normes d'un gouvernement responsable.

Les commissaires espèrent que par la clause de dérogation générale de la Charte, l'opinion publique prendra davantage conscience des législations qui peuvent limiter les droits constitutionnels des citoyens du Canada. À leur avis, toute législation dérogatoire devrait comprendre une déclaration d'intention de légiférer, nonobstant une disposition de la Charte, et devrait inclure non seulement une mention aux droits particuliers devant être transgressés, mais également une déclaration explicite concernant le but avoué d'une telle action législative. Une telle déclaration d'intention contribuerait à établir l'importance des restrictions et servirait de base de discussion quant à l'opportunité de prolonger la dérogation après la période de cinq ans.

Peu après la proclamation par la reine Elizabeth II de la Loi constitutionnelle en avril 1982, l'Assemblée nationale du Québec adopta une législation qui exemptait toutes les Lois du Québec adoptées antérieurement à la Charte, des articles 2 et 7 à 15 de la Charte. Toute loi du Québec ultérieure à la Charte comprend une déclaration explicite portant sur la non-application des articles susmentionnés de la Charte. Même si l'Assemblée nationale adopta ces mesures afin de renforcer le refus général du gouvernement du Québec à la Loi constitutionnelle, une contestation juridique, résultant des mesures du Québec, donna l'occasion à la Cour suprême du Canada d'énoncer des règles régissant le recours à la disposition générale de dérogation et sur l'obligation des gouvernements d'adopter une forme et un contenu précis pour recourir à cette clause.

En plus de revêtir une signification fondamentale pour la suprématie parlementaire, la clause de dérogation générale aura des effets importants sur l'interaction entre les garanties de droits et le fédéralisme canadien. Étant

donné que les gouvernements national et provinciaux sont en mesure d'invoquer le pouvoir général de dérogation dans certaines circonstances, il est plausible que les politiques gouvernementales provinciales ayant trait aux droits judiciaires et ceux liés au principe de l'égalité au Canada varieront substantiellement. Il est probable que cela entraînera des divergences au niveau des droits des citoyens à l'échelle du pays. L'importance de ces différences dépendra en partie de la définition du droit en termes juridiques. Par exemple, si les tribunaux jugent que plusieurs libertés fondamentales telles que la liberté d'expression ou les garanties juridiques relèvent de la compétence fédérale, il est fort probable que ces divergences ne se manifesteront pas. Dans de tels cas, une dérogation provinciale n'aurait pas force de loi, et les tribunaux pourraient invalider toute loi provinciale qui violerait ces droits et ce, suivant le principe que le gouvernement provincial a outrepassé les compétences législatives qui lui sont conférées en vertu de la Loi constitutionnelle. Toutefois, dans les domaines de compétence provinciale, les divergences peuvent être fort substantielles.

L'usage du pouvoir de dérogation par le gouvernement national n'entraînerait pas de divergences de droits entre les Canadiens, mais aurait préséance sur un droit ou des droits particuliers avec lesquels la législation serait en conflit.

Dans l'optique de la Commission, l'existence de la clause générale de dérogation permet aux tribunaux d'appliquer de façon plus stricte les garanties de la charte aux libertés fondamentales (art. 2), aux garanties juridiques (arts 7 à 14) et aux droits à l'égalité (art. 15). En sachant que les gouvernements ont recours au pouvoir législatif de dérogation s'ils estiment que les critères juridiques s'avèrent particulièrement inadéquats, les tribunaux devraient être en mesure d'établir des mécanismes très stricts pour restreindre autrement les droits fondamentaux, les droits judiciaires et ceux liés au principe de l'égalité par le biais des limites raisonnables contenues dans la disposition de l'article 1 de la Charte.

De plus, la Commission est d'avis que, par l'inclusion de la clause générale de dérogation, le législateur entendait n'accorder que quelques autres exceptions au pouvoir de restriction des garanties de la Charte. Ce point de vue s'appuie sur un examen de l'article 1, considéré comme le deuxième pouvoir général de restriction des garanties de la Charte. On a appelé l'article 1 de la Charte, la clause « restrictive », la clause « des restrictions générales » ou la clause « des limites raisonnables ». Il s'applique à tous les droits et libertés garantis par la Charte. Cette disposition énonce formellement ce qui, dans plusieurs constitutions, n'est qu'implicite, à savoir qu'aucun droit n'est absolu. Des situations peuvent se présenter où certains droits doivent être compensés par rapport à d'autres droits. Il doit y avoir un équilibre, par exemple, entre la liberté d'expression et la protection de la réputation ou de la vie privée et entre les droits de la personne et les intérêts de la communauté. Néanmoins, les conditions en vertu desquelles des restrictions aux droits garantis par la Charte peuvent être imposées, sont strictes.

La disposition de l'article 1 précise clairement que les droits et libertés énoncés dans la Charte ne sont « 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 ». Il revient aux tribunaux de définir si ces conditions ont été remplies dans chaque cas particulier. Des jugements antérieurs montrent que le fardeau de la preuve pour remplir ces conditions appartient à ceux qui cherchent à restreindre les droits et libertés plutôt que sur ceux qui allèguent que leurs droits et libertés ont été violés ou niés. Déjà, les tribunaux ont laissé entendre qu'ils ne se satisferaient point des simples déclarations des législatures selon lesquelles elles estiment leurs actions justes et raisonnables.

Les modifications au libellé de l'article 1 tout au long du processus de rédaction constitutionnelle ont eu comme effet de rendre plus difficile toute justification de restrictions aux droits contenus dans la Charte. Les premiers projets prévoyaient que les garanties conférées par la Charte l'étaient « sous les seules réserves normalement acceptées dans une société libre et démocratique de régime parlementaire ». Le libellé plus fort qui fut accepté et qui devint subséquemment le fondement de la *Loi constitutionnelle de 1982*, exige que les restrictions le soient « par une règle de droit » et « dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Ces termes beaucoup plus stricts laissent croire que les critères de justification nécessiteront beaucoup plus qu'un simple consensus parlementaire ou qu'une décision de l'exécutif.

L'article 1 risque d'avoir des retombées importantes sur le processus judiciaire au Canada. En effet, cette clause exige des tribunaux qu'ils jugent si les actions législatives se justifient et sont raisonnables dans le cadre d'une société libre et démocratique. Étant donné la nature du système judiciaire, les tribunaux ne peuvent rendre de telles décisions que sur le mérite de chaque cas particulier. Toutefois, tel que mentionné précédemment, les tribunaux ont déjà commencé à définir une interprétation globale. Ils semblent avoir établi des critères pour s'assurer que, non seulement l'objectif ayant trait aux restrictions proposées est justifié, mais que les moyens pour y parvenir sont également acceptables. De l'avis de la Commission, l'article 1 vise à assurer que les restrictions imposées sur les droits et libertés garantis par la Charte, sont non seulement raisonnables, prescrites par une règle de droit et justifiables, mais également qu'elles limitent le moins possible ces droits pour que leur raison d'être ne soit pas amoindrie. Ces critères ont pour effet de restreindre les pouvoirs des législatures; ils soulignent encore une fois que l'adoption des lois et les pratiques gouvernementales doivent être en harmonie avec les garanties des droits et libertés énoncés dans la Charte.

La Commission est d'avis que la Charte représente un tournant majeur du droit constitutionnel canadien et entraînera des conséquences importantes au niveau de la tradition de la suprématie parlementaire. La Charte a enchâssé les libertés et droits fondamentaux des citoyens dans leur relation avec les gouvernements. Désormais, les dispositions de la Charte qui seront interprétées par les tribunaux restreindront les actions du gouvernement. L'ampleur des suites directes de la Charte sur la société canadienne sera déterminée par la portée de son application; cette question est traitée également dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La « disposition portant sur l'application de la Charte » stipule qu'elle s'applique :

- a) *au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest;*
- b) *à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature<sup>3</sup>.*

La signification du mot « Parlement » est relativement claire. Le terme « gouvernement » est beaucoup moins précis et peut être sujet à diverses interprétations. À titre d'exemple, le terme gouvernement pourrait n'inclure que la législation, les règlements et l'administration du Parlement et les assemblées législatives. Il pourrait tout aussi bien comprendre les sociétés d'État, les organismes de réglementation et le judiciaire. Une autre interprétation possible pourrait comprendre les organismes qui sont subventionnés par les gouvernements. Il pourrait même inclure les relations contractuelles des gouvernements. Même s'il est clair que le législateur ne souhaitait pas que la Charte s'applique à tous les aspects de la vie privée, il existe une « zone grise » assez importante à partir de laquelle il est difficile de définir le caractère proprement « gouvernemental » de certaines actions, en particulier de nos jours, alors que les gouvernements interviennent par le truchement d'une vaste gamme de moyens et de mécanismes.

Il est fort probable qu'il existe un grand nombre d'autres possibilités, ce qui démontre l'interdépendance complexe et fréquente entre l'État, la société et l'économie, tel qu'elle a été soulignée tout au long du Rapport. Déterminer la portée du terme « gouvernement » est probablement l'un des exercices d'interprétation de la Charte le plus complexe qui soit. Il n'existe probablement pas d'interprétation « correcte »; cependant, il existe déjà des sources documentaires importantes qui offrent nombre de définitions et d'interprétations.

Dans un grand nombre de décisions rendues dans le passé, la Cour suprême du Canada a tenté de définir la signification et la portée du terme « gouvernement ». Ces interprétations peuvent permettre de mieux saisir le sens de ce terme en consultant la Charte. Personne ne conteste le fait que les actions d'un député du Parlement ou d'une Assemblée législative soient couvertes par la Charte. En ce qui a trait à la Charte, les tribunaux de première instance ont confirmé la règle générale concernant la délégation d'autorité : les subordonnés ne peuvent faire ce que leurs supérieurs ne peuvent faire<sup>4</sup>. De même, la Cour suprême du Canada décidait récemment que le terme « gouvernement » comprend les activités de réglementation des divers organismes et commissions lorsque ces règlements sont institués sous réserve de l'accord du gouvernement<sup>5</sup>.

D'autres décisions judiciaires ont distingué le caractère public et privé d'une activité, pour déterminer si elle devait être considérée comme ayant été légitimement menée au nom du gouvernement<sup>6</sup>. Par cette approche, le tribunal en est venu à la conclusion qu'une société d'État pouvait revêtir, dans certains rapports, un caractère public, et dans d'autres, un caractère privé. La Commission considère cette approche comme étant une façon simple de

s'assurer que la Charte a des effets aussi bien dans les domaines dits de zone grise où l'autorité publique s'exerce de façon moins apparente que dans les forums législatifs.

La Commission croit que les tribunaux devraient adopter une approche souple lorsqu'ils ont à juger de la nature gouvernementale d'une activité et ce, en considérant avant tout l'objet des actions particulières concernées. Il n'y a pas de règle fixe qui détermine le moment où une activité perd son caractère privé pour revêtir un caractère public et vice versa. Le « test du rôle du gouvernement » subsumerait le terme « gouvernement », les corps législatifs tels que les gouvernements municipaux et les commissions scolaires ainsi que les organismes de réglementation tels que la Commission canadienne des transports et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Il ne couvrirait pas nécessairement les activités corporatives et commerciales des sociétés d'État.

Déterminer le moment où un intervenant remplit une fonction à caractère public n'est qu'une infime partie de la difficulté rencontrée lorsqu'il s'agit de définir l'étendue du champ d'action du gouvernement. Il reste à déterminer la part acceptable de l'engagement du gouvernement dans une activité avant qu'elle ne devienne gouvernementale et ainsi être assujettie à la Charte. Par exemple, lorsqu'un organisme d'intérêts privés bénéficie d'une aide financière du gouvernement, devrait-il être assujetti aux dispositions de la Charte? De la même façon, est-ce qu'un organisme ayant obtenu un contrat de services du gouvernement est soumis à la Charte, du moins, dans le cadre de l'exercice de ses responsabilités en vertu de ce contrat?

De l'avis de la Commission, la violation des droits peut se produire facilement, tant là où l'action gouvernementale est à peine visible que dans le cadre du processus législatif. Une application générale de cet énoncé implique la reconnaissance du fait que l'action indirecte des gouvernements peut tout aussi bien restreindre les droits de la personne que l'action gouvernementale directe<sup>7</sup>.

Quelle que soit l'interprétation que les tribunaux donneront au terme « gouvernement » dans le contexte de l'article 32 de la Charte, le Parlement et les assemblées législatives peuvent se servir de leur autorité dans l'attribution de contrats et de subventions pour s'assurer que les organismes privés recevant des fonds publics se conforment à l'esprit de la Charte. Un tel procédé peut se traduire par une condition de la subvention ou de l'entente contractuelle. Par exemple, en ayant recours à ce qu'il est convenu d'appeler « l'obligation contractuelle », un gouvernement peut exiger que les firmes avec lesquelles il fait affaire se plient à certains critères d'embauche du personnel qui soient conformes à l'esprit de la Charte. Les firmes se conformeraient à une politique ou à des règlements gouvernementaux et non pas à la Charte en soi. Par conséquent, le gouvernement établirait les mécanismes appropriés de mise en application; et ainsi, l'usage de la réglementation relative à l'obligation contractuelle pourrait contribuer à propager l'esprit de la Charte et ses garanties dans un grand nombre d'activités.

## Notes

1. La *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52 (1).
2. *Ibid.*, art. 24 (1).
3. *Ibid.*, art. 32 (1).
4. *McCutcheon v. City of Toronto* (1983), 147 D.L.R. (3d) 193 à 203.
5. *A.-G. Quebec v. Blaikie* (1981), 123 D.L.R. (3d) 15.
6. *Berardinelli v. Ontario Housing Corporation* (1978), 8 C.P.C. 100.
7. Pour une discussion plus approfondie, voir Mary Eberts, « Les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés en matière d'égalité et les institutions de l'État » dans *Les tribunaux et la Charte*, vol. 58 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.

## La Charte et les libertés civiles

La Charte enchâsse dans la Constitution canadienne plusieurs catégories de droits et libertés qui peuvent être classées en deux groupes principaux : celui des libertés civiles traditionnelles de la démocratie et celui des droits régissant la cohésion au sein de la communauté politique canadienne.

Le premier groupe comprend quatre types de droits énoncés dans la Charte :

- Libertés fondamentales (art. 2) de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression, d'association, de réunion pacifique et la liberté de la presse.
- Droits démocratiques (art. 3 à 5) de voter et de se présenter comme candidat, ainsi que la garantie de la tenue d'élections à intervalles réguliers.
- Garanties juridiques (art. 7 à 14) y compris, entre autres, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives; le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires; les droits d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation, d'avoir recours à l'assistance d'un avocat et de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable; le droit d'avoir un procès avec jury, sauf dans des cas particuliers; la garantie de ne pas être jugé deux fois pour la même infraction.
- Droits à l'égalité (art. 15) interdisant toute discrimination, y compris des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

D'un point de vue traditionnel, cet ensemble de droits est quelquefois associé à ce qu'on appelle des « libertés négatives » : ils protègent et assurent la liberté des individus en restreignant les pouvoirs du gouvernement. Toutefois, il y a une exception importante à cette façon de voir. La disposition ayant trait à la promotion sociale faisant partie des droits à l'égalité permet aux gouvernements de mettre en place des programmes en vue d'améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, même si ces programmes risquent d'aller à l'encontre des droits à l'égalité des autres citoyens. Nous reviendrons sur cette question de promotion sociale ultérieurement.

La conception dite des « libertés négatives » constituait la philosophie de base de la pensée canadienne en ce qui a trait aux droits de la personne, avant les années 1970. Elle devint particulièrement importante au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et fut à la base de l'élaboration de la *Déclaration des droits de 1960*. Elle constituait le thème principal de la plupart des discussions de nature générale et théorique portant sur les libertés civiles. On mit l'accent avant tout sur la protection des droits des citoyens en cherchant à limiter l'usage du pouvoir discrétionnaire des administrations publiques qui devenaient tentaculaires.

À partir des années 1920, on vit apparaître, à travers le Canada, des groupes de pression réclamant des contrôles plus sévères à l'endroit des pouvoirs des gouvernements. À titre d'exemple, *le Manifeste de Régina de 1933* de la Fédération du Commonwealth coopératif (FCC) nouvellement fondée, réclamait à cors et à cris les protections concernant les droits de la

personne face aux pouvoirs jugés abusifs accordés à la police en vertu de dispositions précises du Code criminel et il en allait de même devant les procédures injustes contenues dans la Loi sur l'immigration. La FCC réclama également une législation contre toute discrimination et la proclamation d'un engagement canadien à l'égard des libertés fondamentales de parole, d'association et de la presse. En 1945, un député fédéral et également membre de la FCC déposa à la Chambre des communes la première motion proposant une charte constitutionnelle des droits. Ce fut le début d'une longue campagne pour l'inclusion d'une charte des droits dans la Constitution, assortie de garanties de droits pour les minorités, de droits à l'égalité, de liberté de parole et de liberté de réunion. En 1947, le gouvernement provincial FCC de la Saskatchewan présenta la première législation complète portant sur les droits de la personne au Canada.

Parallèlement à cette initiative, durant la Grande dépression et la Seconde Guerre mondiale, diverses associations du Barreau à travers le Canada, s'inquiétaient des accrocs aux libertés civiles fondamentales. Leur principale source de préoccupation portait sur les violations des soi-disant « droits économiques » : le droit pour chacun de choisir le lieu et le genre d'emploi; d'acheter et de vendre des biens disponibles dans un marché ouvert; de déterminer ou de négocier les prix; d'importer et d'exporter; de constituer ou de développer une entreprise; de ne pas subir de contrôle des prix; de louer ainsi que de mettre fin à des baux<sup>1</sup>. En 1943, l'Association du barreau canadien créa une division des libertés civiles qui prépara des rapports annuels portant sur diverses questions relatives aux libertés civiles durant les années 1940 et, au terme de cette décennie, commença à élaborer une proposition pour une déclaration des droits.

Durant les années 1940, deux événements particuliers faisant état d'abus de la part du gouvernement en matière de droits des citoyens, ont retenu l'attention du public de façon plus marquée : le sort réservé aux Canadiens d'origine japonaise durant la guerre et la tenue secrète des procès d'espionnage. Les Canadiens d'origine japonaise et d'autres personnes d'origine asiatique étaient déjà victimes de discrimination au Canada bien avant le début de la guerre. Lors du déclenchement des hostilités avec le Japon en 1941, le gouvernement du Canada, en vertu de l'autorité que lui conférait la Loi sur les mesures de guerre, obligea les Canadiens d'origine japonaise établis le long de la côte du Pacifique à abandonner leurs terres, leurs maisons et leurs biens et les força à s'installer dans des camps d'internement loin de la région côtière. Quelque temps après, le gouvernement fédéral en déplaça plusieurs vers d'autres régions du Canada. Ces programmes de décentralisation se poursuivirent et en 1945, le gouvernement fédéral déclara que ceux qui ne voulaient pas être déplacés pouvaient être, sur une base volontaire, « rapatriés » au Japon au moment où cela s'avérerait possible. Il était de plus en plus évident que la décision d'être rapatrié n'était pas toujours prise « volontairement », et qu'elle s'appliquait autant à ceux qui avaient été naturalisés, qu'à des citoyens natifs du Canada dont les ancêtres étaient japonais. L'appui de l'opinion publique aux Canadiens d'origine japonaise et le scandale lié au programme de rapatriement, amena le gouvernement fédéral à annuler l'ordonnance qu'il avait décrétée en 1947. Le traitement

infligé aux Canadiens d'origine japonaise durant la guerre laissa une cicatrice profonde dans l'histoire des droits civils au Canada.

Les arrêtés-en-conseil secrets, les procès d'espionnage ainsi que l'affaire Igor Gouzenko en 1945 et 1946, contribuèrent à rendre le grand public en général plus conscient de la nécessité d'une meilleure protection des libertés civiles et des droits juridiques. Ces actions suscitèrent des critiques acerbes à l'égard de la conduite du gouvernement. Le ministre de la Justice, faisant usage de pouvoirs qui lui étaient conférés en vertu de la *National Emergency Transitional Powers Act*, avait l'autorité de détenir « à tel endroit et sous telles conditions qu'il pouvait détenir en tout temps » toute personne soupçonnée de transmettre de l'information confidentielle à un agent étranger. On procéda à plusieurs arrestations. Les détenus furent tenus au secret; on ne les informa pas de leurs droits et on ne porta pas d'accusations. Par la suite, une Commission royale d'enquête, présidée à huis clos par deux juges de la Cour suprême du Canada, eut pour effet que des poursuites furent engagées contre plusieurs personnes parmi celles qui avaient été arrêtées. Lorsque le public découvrit la nature particulière des procédures suivies, il blâma sévèrement le gouvernement. La Division des libertés civiles de l'Association du barreau canadien affirma que si les Canadiens avaient toléré, en temps de paix, de telles violations aux libertés civiles fondamentales, alors « nous [étions]... sérieusement en danger de substituer à la règle du droit [...] les principes étrangers de l'État totalitaire<sup>2</sup> ».

[Traduction libre]

Suite à ces deux événements, les inquiétudes en matière de protection des libertés civiles au Canada ne firent que s'accroître jusqu'à la proclamation de la *Déclaration des droits de 1960*. Même si la Loi sur les mesures de guerre légitimait ces deux tristes épisodes, la Déclaration de 1960 ne réduisait pas les pouvoirs conférés au solliciteur général en vertu de cette Loi, si ce n'est en exigeant du Parlement qu'il examine toute promulgation de cette Loi. La Charte des droits et libertés ne fait pas mention de la Loi sur les mesures de guerre; cependant, les tribunaux sont en mesure de déterminer si, en restreignant un droit ou une liberté garantis, la proclamation de la Loi s'inscrit dans le cadre des limites raisonnables telles que définies à l'article 1 de la Charte.

Suite aux événements qui se produisirent au Québec durant les années 1950, des pressions se firent de plus en plus sentir pour assurer une meilleure protection contre les abus commis par les autorités gouvernementales. Les tribunaux ont statué sur plusieurs éléments de la législation québécoise qui portaient principalement sur les activités des témoins de Jéhovah et sur le Parti communiste du Canada, ce qui allait à l'encontre des libertés fondamentales comme la liberté de religion, de réunion et de parole. De plus, dans la cause célèbre de *Roncarelli c. Duplessis*, la Cour suprême du Canada établit que le Premier ministre Maurice Duplessis, agissant à titre de procureur général, avait outrepassé l'autorité de ses fonctions en violant le principe constitutionnel fondamental de la primauté du droit.

L'évolution de cette prise de conscience de la nécessité de protéger les droits fondamentaux de la personne ne s'est pas uniquement produite au Canada dans la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale. Les Nations

Unies, créées à la fin de la guerre, prirent des mesures pour définir un modèle de garanties des droits de la personne dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et un peu plus tard, dans un certain nombre de conventions. L'élan donné à la création d'une charte canadienne des droits et certains éléments qu'elle devait comporter, résultaient à la fois de l'existence d'un mouvement mondial en faveur des droits de la personne, né après la guerre, et également de la volonté du Canada d'être le chef de file dans ce domaine comme dans bien d'autres en politique internationale. En 1950, le Comité spécial du Sénat sur les droits de la personne et les libertés fondamentales (le Comité Roebuck) proposa que le Canada proclame une charte des droits s'inspirant largement du modèle défini dans la Déclaration des Nations Unies.

Après la Seconde Guerre mondiale, les Canadiens s'appliquèrent à redéfinir les symboles de base de la nation canadienne dans la perspective de notre évolution continue d'un état de colonie à celui de nation. À titre d'exemple, au cours des débats qui ont entouré l'adoption de la Loi sur la citoyenneté en 1946, un député fit remarquer que même si une charte des droits ne fait guère plus qu'explicitier davantage les traditions de liberté inhérentes au régime parlementaire, elle constituerait un symbole, pour tous les Canadiens, en particulier pour les néo-Canadiens, des valeurs et des règles qui prévalent dans notre pays. Il apparaissait évident que la population canadienne, étant de plus en plus composée d'ethnies différentes et devenant ainsi de plus en plus hétérogène, ne pouvait plus se fier à des garanties de libertés civiles non écrites : il s'avéra nécessaire d'élaborer un code de règles écrites.

Lorsque le Parlement adopta la Déclaration des droits en 1960, celle-ci reflétait une conception qui était à ce moment-là acceptable au Canada. La conception des « libertés négatives » à l'égard des libertés civiles façonna la Déclaration, laquelle garantissait aux citoyens une indépendance par rapport à certaines formes d'intervention de l'État. Les deux premiers articles de cette Déclaration définissent la plupart des garanties des droits.

La première partie mentionne le fait que le contenu de la Déclaration se situe dans le prolongement des pratiques et des traditions existantes au Canada :

*Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister [...] au Canada<sup>4</sup>.*

Cet article contenait des garanties à l'égalité interdisant toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale, la couleur, la religion ou le sexe. Les garanties, se limitant à « l'égalité devant la loi et à la protection de la loi<sup>5</sup> », étaient entièrement conformes à l'esprit des « libertés négatives » de cette Déclaration. Toutefois, elles sembleraient tout à fait inadéquates aux futures générations préoccupées aussi bien par le concept d'égalité que par les garanties en matière de procédure. Néanmoins, la Déclaration répondait aux principales inquiétudes de l'époque en la matière d'égalité.

Le deuxième article de la Déclaration définit les garanties concernant les droits juridiques. Ces droits peuvent être suspendus suite à une déclaration

explicite du Parlement; mais, en l'absence d'une telle déclaration, les droits et libertés stipulés à l'article, prévalent. Les tenants des libertés civiles furent déçus des protections des libertés civiles telles qu'accordées en vertu de la Déclaration des droits. La Cour suprême du Canada ne fut pas disposée à conférer à la Déclaration des droits un statut constitutionnel particulier, sauf dans le cas majeur de l'Arrêt Drybones<sup>6</sup> en 1970. Ainsi, en 1972, le juge Bora Laskin de la Cour suprême déclarait :

*[...] il faudrait avancer des raisons convaincantes pour que la Cour soit fondée à exercer une compétence conférée par la loi (par opposition à une compétence conférée par la constitution) pour enlever tout effet à une disposition de fond dûment adoptée par un Parlement compétent à cet égard en vertu de la constitution et exerçant ses pouvoirs conformément au principe du gouvernement responsable, lequel constitue le fondement de l'exercice du pouvoir législatif en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.*

Au moment même où la Déclaration de 1960 était débattue, des opposants y relevaient déjà certaines faiblesses. La Déclaration ne s'appliquerait qu'à des questions de compétence fédérale; même dans ce domaine, elle n'avait qu'un simple statut de législation et ne s'avérait être d'aucune façon un texte de loi suprême ou un texte d'enchâssement. Elle accordait de façon explicite au Parlement le droit de légiférer nonobstant ses dispositions. Certains observateurs avaient également prévu que les questions ayant trait aux droits de la personne subiraient des changements d'une importance telle que la Déclaration des droits s'avérerait presque aussitôt inadéquate. Plus particulièrement, quelques citoyens commencèrent à croire que les libertés négatives ne protégeaient pas suffisamment les droits des citoyens. Il était certes nécessaire et souhaitable qu'une Déclaration des droits assure une protection pour freiner les abus des pouvoirs publics; mais, il était également nécessaire qu'elle fournisse au gouvernement des moyens pour que ce dernier puisse se faire le défenseur des droits des citoyens et qu'il assure de bonnes conditions qui permettraient à tous les individus de jouir de leurs droits. Ces conceptions devinrent de plus en plus populaires, tout particulièrement parmi les membres et les activistes des mouvements de revendication pour les droits civils au cours des années 1960.

L'objet principal de revendication des mouvements américains pour les droits civils de cette période visait en premier lieu, les droits des Noirs américains; toutefois au fur et à mesure que le mouvement prit de l'importance, il se porta, dans ses revendications pour l'égalité, à la défense des intérêts de plusieurs autres groupes y compris les femmes, les personnes handicapées, les jeunes, les personnes âgées, les homosexuels et les lesbiennes. Les partisans de la plupart de ces mouvements réclamaient davantage que les droits et libertés négatives. Ils demandèrent que le gouvernement intervienne directement pour abolir les obstacles à l'égalité.

La Charte des droits et libertés a amené le Canada sur la voie de l'activisme. Alors qu'on continue à privilégier les libertés négatives traditionnelles, on incite également les gouvernements à rechercher une plus grande égalité pour les Canadiens. À titre d'exemple, les garanties à l'égalité des droits contenues dans la Charte donne aux gouvernements le pouvoir de

s'attaquer aux causes sous-jacentes à la discrimination de façon plus directe. Ceux qui ont rédigé la Charte ont reconnu que les conditions économiques et sociales pouvaient constituer un obstacle à la jouissance des droits à l'égalité. Il furent d'avis que la liberté et les droits des citoyens devaient être protégés par des interventions concrètes de la part du gouvernement et par les libertés négatives traditionnelles.

Les droits à l'égalité contenus dans la Charte (art. 15) s'inspirent des dispositions relatives à l'égalité adoptées dans le passé et ce, de deux façons évidentes. Les dispositions traduisent un intérêt général pour les causes économiques et sociales de l'inégalité. Les fondements de la discrimination tels qu'interdits spécifiquement dans la Charte, la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques, ne sont pas exhaustifs; il y a aussi une garantie générale d'égalité de la personne. De plus, les garanties de la Charte ajoutent « l'égalité devant la loi » et le « même bénéfice de la loi » aux catégories d'égalité qu'on retrouvait antérieurement dans la Déclaration des droits. Les garanties des droits à l'égalité sont sans doute le meilleur exemple illustrant l'évolution de la pensée à l'égard des droits fondamentaux de la personne depuis 1960; cependant, on retrouve aussi au chapitre des libertés civiles de la Charte, les mêmes types de changements. Cela est vrai quant aux dispositions portant sur les garanties juridiques, contenues aux articles 7 à 14.

L'article 7 de la Charte, qui commence par une déclaration générale portant sur les garanties juridiques et qui chapeaute les articles spécifiques qui suivent, énonce que :

*Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.*

Comme les autres dispositions de la Charte, cet article traite, en termes constitutionnels, des rapports entre le citoyen et l'État. En énonçant des droits généraux à « la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne », la Charte met l'accent sur une valeur fondamentale de la société canadienne. L'ajout de « il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale » soulève des questions d'une signification particulière au regard de la procédure criminelle. Les termes « principes de justice fondamentale » que l'on retrouve aussi bien au paragraphe 2(e) de la Déclaration canadienne des droits que dans la Charte, ont été énoncés afin de garantir à l'individu le droit à un procès équitable, d'être informé des accusations qu'on entend porter contre lui, de présenter sa défense devant un tribunal impartial, et de pouvoir contre-interroger. Ceux qui l'ont écrite étaient d'avis qu'un système de tribunaux ouvert et libre, fondé sur la confrontation des éléments de preuve et des exposés, conçu pour faire surgir la vérité, était fondamental dans toute société libre et démocratique. Un tel système tente de restreindre les possibilités d'intervention arbitraire de l'État.

Au Canada, le droit criminel relève de la responsabilité législative du gouvernement fédéral; on retrouve la plupart des dispositions du droit criminel dans le Code criminel du Canada, promulgué par le Parlement fédéral. Les provinces sont généralement responsables de l'administration de

la justice, y compris de la justice criminelle sur leur territoire. Les tribunaux ont la responsabilité de voir au bon fonctionnement du système de justice criminelle et édictent des règles à cet effet. Les plus célèbres d'entre elles, les Règles du juge, comportent des conditions énoncées par la magistrature anglaise concernant les procédures que les corps policiers doivent suivre lors de la prise de dépositions de suspects.

La Déclaration canadienne des droits a poursuivi la tâche de codifier aussi bien le droit jurisprudentiel ou la *common law* que les principes sous-jacents au Code criminel. Le fait que la Déclaration des droits n'ait pas accordé aux législatures provinciales compétence en matière pénale, domaine de compétence fédérale, ne revêtait pas une aussi grande importance que pour les autres garanties de droits et libertés. Ainsi, les dispositions de la Charte ayant trait aux garanties juridiques sont le fruit d'une longue histoire d'interprétations judiciaires et de décrets législatifs. Étant donné cette évolution complexe de l'interprétation des dispositions portant sur les garanties juridiques telles que contenues dans la Déclaration des droits, il s'est avéré nécessaire d'élaborer dans le détail les dispositions de la Charte.

Les dispositions spécifiques contenues aux articles 8 à 14 de la Charte ont été conçues pour correspondre au fonctionnement du système judiciaire criminel. L'article 8 (« fouilles, perquisitions ou saisies ») et l'article 9 (« détention ou emprisonnement ») concernent les citoyens qui sont détenus pour interrogatoire; l'article 10 a trait à « l'arrestation ou la détention »; et l'article 11 concerne les « inculpés » et l'article 12 traite des sentences. Enfin, les dernières dispositions portant sur les garanties juridiques se rapportent aux témoins : l'article 13 stipule qu'un témoin, en témoignant, ne peut être incriminé lors de procédures subséquentes et l'article 14 prévoit des services d'interprète lorsque la partie ou le témoin ne comprennent pas la langue dans laquelle les procédures se déroulent.

Alors que l'ensemble des dispositions portant sur les garanties juridiques s'appliquent avant tout au système judiciaire criminel, elles ont également une incidence importante dans d'autres domaines où les citoyens sont soumis à des contrôles officiels et réglementaires. Ainsi, même si les affaires criminelles relèvent de la compétence fédérale, les provinces et les municipalités imposent des amendes dans des domaines allant des lois de sécurité publique, où une disposition pénale peut comprendre l'emprisonnement, aux infractions au stationnement où l'amende de trois dollars subsiste encore. La Charte soumet dorénavant les procédures reliées à ces infractions aux mêmes garanties juridiques qui prévalaient autrefois en vertu de la Déclaration des droits dans les cas d'infractions au Code criminel. De même, la protection contre « tous traitements ou peines cruels et inusités » s'applique aux actions d'un grand nombre d'institutions provinciales. Ainsi, par exemple, la législation provinciale sur la santé mentale, les lois régissant les établissements hospitaliers ou les procédures établies à l'intention des patients internés contre leur gré, pourront être également examinées par les tribunaux à la lumière de la Charte.

Ces dispositions portant sur les garanties juridiques sont conçues aussi bien pour influencer sur l'administration de la justice que pour éliminer ou restreindre les initiatives des corps législatifs. L'administration de la justice relève de la

responsabilité des procureurs de la Couronne des provinces autant que des procureurs du fédéral mais la responsabilité législative en matière criminelle relève carrément du gouvernement fédéral. La façon dont les provinces administrent la justice étant soumise à la législation fédérale qu'elles ne peuvent modifier, celles-ci n'ont pas la possibilité de changer leur façon d'agir sans le consentement législatif du gouvernement fédéral. Ainsi, même si la clause de dérogation générale de la Charte s'applique aux dispositions portant sur les garanties juridiques, les possibilités pour les provinces d'apporter des modifications aux procédures criminelles sont limitées.

Dans le domaine des pouvoirs policiers, on énonça une déclaration de principe à l'intention des responsables de la justice criminelle aux fins d'une bonne administration et de l'application de la loi. Le paragraphe 24(2) stipule que :

*Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le Tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente Charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.*

Lors d'une enquête, la police ou la Couronne peut utiliser des moyens inadéquats et ainsi obtenir des éléments de preuve qui n'auraient pu être obtenus autrement. Dans quelles circonstances de tels éléments de preuve ainsi obtenus sont-ils recevables contre un accusé? Quelle serait la sanction appropriée pour une action jugée inadéquate par le tribunal?

La doctrine américaine dite du « fruit défendu » statua que de tels éléments de preuve et tout ce qui en découle sont irrecevables devant les tribunaux. Ainsi, une déclaration ou une confession qui aurait été autrement recevable ou même les éléments de preuve matériels recueillis suite à la déclaration, ne sont pas pris en considération par les jurés. Émettons l'hypothèse que la police canadienne met un appareil téléphonique sur écoute électronique sans avoir obtenu l'autorisation requise en vertu du Code criminel. Dans le cours des conversations enregistrées, les policiers entendent parler de mouvements de drogue et, conséquemment, procède à une arrestation. Ils détiennent à la fois des dépositions orales d'un complot et des éléments de preuve matériels au moment de l'arrestation. C'est dans une telle situation que des choix politiques fondamentaux se posent. Ces éléments de preuve sont-ils recevables? Si non, les suspects sont relâchés; si les éléments de preuve sont recevables, les tribunaux donnent alors l'impression de fermer les yeux sur des actions illégales commises par des représentants de l'État. Est-ce qu'un individu soupçonné d'être un criminel peut être libéré suite à des erreurs ou méfaits commis par le corps policier? La Charte accorde aux juges des moyens considérables qui lui permettent d'exercer un contrôle sur la conduite répréhensible de la police.

Les garanties juridiques évolueront dans le cadre général de la Charte et on se rappellera que l'article 1 stipule que les lois aussi bien que les actes dont la justification puisse se démontrer dans certaines circonstances, peuvent être reconnus valables en dépit de leur incohérence apparente avec la Charte. Toutefois, les dispositions portant sur les garanties juridiques comportent en

elles-mêmes des caractéristiques semblables à celles que l'on retrouve à l'article 1. Des termes tels que « principes de justice fondamentale », « les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives », « la détention ou l'emprisonnement arbitraire » ou même « être informé dans les plus brefs délais » accordent la possibilité aux tribunaux de donner plus de substance à la signification changeante de ces normes.

La règle de preuve énoncée au paragraphe 24(2) et les caractéristiques inhérentes aux garanties juridiques exigent des tribunaux qu'ils examinent les actes posés par la Couronne afin qu'ils s'assurent que dans des situations particulières, un juste équilibre a été atteint. Ces caractéristiques ne sont pas reliées uniquement aux lois de nature excessive mais également aux actions excessives. C'est le fondement même de ces caractéristiques.

### *Notes*

1. Voir Walter S. Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1975, p. 5.
2. Association du barreau canadien, *1946 Proceedings*, Toronto, 1946, p. 144.
3. *Roncarelli c. Duplessis* (1959), R.C.S. 121.
4. Canada, Parlement, *Déclaration canadienne des droits : Loi ayant pour objet la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Ottawa, 1960.
5. *Ibid.*
6. *R. c. Drybones* (1970), R.C.S. 282.
7. *Curr c. The Queen* (1972), R.C.S. 899 à 900.

## **La Charte des droits, l'unité nationale et la communauté canadienne**

La Charte comporte quelques garanties de droits mieux comprises comme étant des efforts pour promouvoir la cohésion sociale et l'unité nationale. Les dispositions contenues dans cette catégorie de droits sont étroitement liées à la fonction sociale de l'État moderne comme l'avait souligné précédemment la Commission : c'est-à-dire la tâche de représenter et de réconcilier les divers aspects de nos divergences culturelles, linguistiques et territoriales. Cette catégorie de droits contenue dans la Charte comprend les droits linguistiques, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, à la liberté de circulation et d'établissement et la garantie que « toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. » Ces garanties ne visent pas exclusivement les droits de la personne. Même si cela constitue un objectif fondamental, ces droits ont des retombées importantes sur le fédéralisme canadien et sur les rapports entre les ensembles nationale et provinciales. Ceci est particulièrement vrai en ce qui a trait aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité et à la liberté de circulation et d'établissement.

Les discussions qui ont eu lieu entre 1980 et 1982 au sujet de ces garanties portant sur la « communauté nationale » s'apparentaient davantage à une lutte acharnée entre deux ordres de gouvernement qu'à un échange de vues sur les droits des citoyens. Il ressortit de ce débat que les gouvernements étaient préoccupés par les conséquences que les dispositions de la Charte auraient sur leur pouvoir de juridiction, que la Charte était la pièce maîtresse du « fédéralisme renouvelé » tel que promis par le gouvernement fédéral à la population québécoise suite au référendum au Québec, et que l'introduction de la liberté de circulation et d'établissement s'avérait fondamentale dans le cadre des propositions fédérales en vue de maintenir l'union économique.

Tout au long du processus de négociation, les propositions furent sensiblement modifiées. Les dispositions contenues dans la Charte sont le fruit de compromis et de concessions. Au début des années 1980, les relations fédérales-provinciales et les questions ayant trait à l'unité au sein de la fédération préoccupèrent les politiciens et eurent des conséquences sur la Charte. Les dispositions de la Charte qui ont trait aux ensembles et à la cohésion nationale en feront la démonstration. En premier lieu, la Commission s'attardera sur les dispositions relatives aux langues officielles et les communautés culturelles et abordera, dans un deuxième temps, la question de la liberté de circulation et d'établissement.

### **Les langues officielles et l'instruction dans la langue de la minorité**

Les garanties contenues dans la Charte portant sur les droits linguistiques et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité se trouvent aux articles 16 à 23. En effet, les articles 16 à 21 confèrent un statut constitutionnel à certaines parties de la législation portant sur les langues officielles du Canada ainsi que du Nouveau-Brunswick. Les résidents du Canada ont droit à

l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec l'administration du gouvernement fédéral, de même ils ont le droit de recevoir les services dans l'une ou l'autre langue officielle lorsque la demande est importante ou que l'emploi de l'une ou de l'autre se justifie par la vocation du bureau, ainsi que le droit d'employer le français ou l'anglais dans les institutions du Parlement et dans tous les tribunaux de juridiction fédérale. Les gouvernements peuvent étendre les droits garantis dans la Charte mais non pas les réduire.

L'article 22 stipule que les garanties portant sur la langue dans la Charte n'ont pas pour effet de porter atteinte « aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente Charte et découlant de la Loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais ». Cependant, le droit linguistique le plus important et le plus novateur promulgué par la Charte se retrouve à l'article 23. Dans un jugement récent, la Cour d'appel de l'Ontario indiquait que l'article 23 « établit un code qui définit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité pour l'ensemble de la nation<sup>1</sup> ». L'article 23 énonce deux droits :

- Les parents qui répondent aux critères énoncés à l'article 23 ont le droit de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire dans la langue de la minorité francophone ou anglophone lorsque le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit le justifie.
- Les parents qui répondent aux critères énoncés à l'article 23 ont le droit de faire instruire leurs enfants dans des établissements d'enseignement de la minorité francophone ou anglophone financés par les fonds publics, là où, encore une fois, le nombre des enfants le justifie.

Les jugements rendus par les tribunaux, à ce jour, semblent indiquer que le nombre de parents requis pour que ces dispositions puissent s'appliquer variera d'une région à l'autre du Canada.

Pour avoir droit à l'instruction dans la langue de la minorité, les citoyens doivent répondre à trois critères essentiels. En vertu de l'alinéa 23 (1)b), la clause dite « clause Canada », les enfants de parents canadiens qui ont reçu leur instruction au niveau primaire au Canada en français ou en anglais ont le droit d'être instruits, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue correspondante s'ils résident dans une province où les francophones ou bien les anglophones constituent la minorité linguistique. Les frères et les sœurs des enfants instruits en français ou en anglais au Canada ont également le droit de recevoir l'instruction, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue correspondante. Les citoyens canadiens peuvent également jouir de ces droits pour leurs enfants si leur langue maternelle, la première langue apprise et encore comprise, est le français ou l'anglais. Toutefois, cette dernière disposition n'entrera pas en vigueur au Québec tant que l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec n'en donnera pas l'autorisation. Cette disposition particulière à l'endroit du Québec traduisait une volonté de concilier les préoccupations du gouvernement provincial relatives à l'avenir de la langue française au Québec, en retour de quoi la province accordait son appui à l'ensemble des réformes.

Les droits mentionnés à l'article 23 concernent les individus qui vivent dans une communauté où il existe un nombre suffisant de citoyens dont la langue

maternelle est la langue de la minorité officielle. Les tribunaux doivent établir des critères de définition relatifs à l'énoncé « où le nombre le justifie ». Ainsi, ce droit existera toujours dans la mesure où il existera des concentrations appropriées de personnes parlant la langue de la minorité officielle. Il se peut que, dans les années à venir, le nombre d'enfants d'une région donnée soit inférieur à celui requis pour répondre au critère du « nombre ». Les tribunaux peuvent alors conclure que les pouvoirs publics n'ont plus à assurer l'instruction dans la langue de la minorité dans de telles régions et que les services auxquels s'était habituée la population ne seront désormais plus offerts.

L'article portant sur l'instruction dans la langue de la minorité dans la Charte confère des droits positifs. Cet article exige des gouvernements qu'ils garantissent des services éducatifs financés à même les fonds publics là où les circonstances le justifient plutôt que de simplement les autoriser à prendre des mesures. Cette volonté manifeste de donner du mordant à ces droits remonte à la parution du Livre I du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. La Commission recommanda un certain nombre de mesures d'ordre constitutionnel, législatif ainsi que du domaine des politiques gouvernementales, pour permettre aux communautés de langue française et anglaise de coexister et de s'épanouir au Canada.

### **Les politiques et la législation portant sur les langues officielles dans les institutions fédérales**

Dès que le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme fut présenté, le gouvernement fédéral adopta plusieurs de ses recommandations. En 1969, le Parlement vota la Loi sur les langues officielles, la première d'une nouvelle série de lois et de programmes fédéraux créés en vue de favoriser de meilleures relations entre les deux principaux groupes linguistiques au Canada et de promouvoir l'égalité linguistique au pays. En déclarant le français et l'anglais « langues officielles » et en étendant les droits linguistiques non seulement aux activités du Parlement mais, de façon générale, à celles du gouvernement du Canada, la loi marque un progrès sur la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dorénavant, le public a le droit de communiquer et de recevoir les services des ministères, des organismes, des sociétés d'État du gouvernement fédéral et des cours fédérales dans l'une ou l'autre langue officielle.

En 1970, le gouvernement créa le bureau du Commissaire aux langues officielles pour surveiller la mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles. Le Bureau a élaboré dans l'ensemble les politiques fédérales en matière de langue :

*Or, l'action fédérale a justement pour but de résister à cette division simpliste du vécu canadien. Son objectif fondamental est de créer une société dans laquelle les minorités pourront vivre une bonne partie de leur existence dans leur propre langue<sup>2</sup>.*

Les politiques linguistiques du gouvernement fédéral s'adressent à la fois à la fonction publique fédérale et à la société canadienne dans son ensemble. Au niveau de la fonction publique fédérale, le gouvernement a visé une

participation équitable des deux principaux groupes linguistiques, la prestation des services gouvernementaux dans les deux langues officielles et l'instauration à la fois du français et de l'anglais comme langues de travail.

La proportion des francophones au sein de la fonction publique fédérale a augmenté de 13 pour cent en 1974 à 27,5 pour cent en 1983, chiffres qui sont à peu près équivalents au pourcentage des francophones dans la société canadienne. Toutefois, il y a très peu de fonctionnaires bilingues dans les régions à faible densité francophone. En 1983, dans les quatre provinces de l'Ouest, il y avait 50 000 fonctionnaires fédéraux. Parmi ces fonctionnaires, un peu moins de 800 étaient qualifiés bilingues dans des postes désignés bilingues et desservant une population d'environ 185 000 francophones dans cette région<sup>3</sup>. Les services offerts en français par le gouvernement fédéral, se sont détériorés dans ces provinces. Les francophones sont également sous-représentés à divers échelons et dans différents types d'activités, au sein de la fonction publique.

Le fait qu'on ne retrouve pas à l'échelle du pays une répartition adéquate de fonctionnaires bilingues signifie que la langue constitue toujours un élément de division au sein du Canada. Certaines études ont démontré que la fonction publique fédérale est le reflet d'un pays divisé en trois groupes : le groupe du Québec, principalement francophone, mais assurant des services bilingues; une « zone bilingue » limitée qui s'étend de Moncton au Nouveau-Brunswick jusqu'à Sault-Sainte-Marie en Ontario, où les services sont offerts dans les deux langues officielles et enfin, le Canada anglais où les services ne sont offerts, pour la plupart, qu'en anglais seulement. Les chiffres sont équivalents à la répartition des francophones au Canada : 80 pour cent vivent au Québec et les autres vivent, pour la plupart, dans la zone bilingue qui s'étend de Moncton à Sault-Sainte-Marie.

Les politiques fédérales en matière de langue visent à accorder aux minorités de l'une ou l'autre des langues officielles, un choix de la langue de travail au sein de l'administration publique qui soit moins limité et plus naturel. Dans les faits, la réalisation de cet objectif s'avère difficile. En dehors du Québec et de la région de la capitale nationale, le français est rarement utilisé sur une base quotidienne comme langue de travail. Le fait d'avoir mis sur pied une infrastructure de « documentation bilingue » et de « postes bilingues occupés par des fonctionnaires bilingues » n'a pas contribué à ce que les employés se sentent libres de travailler dans la langue où ils sont le plus à l'aise. Des données statistiques publiées par le Conseil du Trésor pour l'année 1981 en ce qui a trait à la langue de communication interne montrent que dans les régions bilingues, les anglophones font usage du français dans 18 pour cent des cas alors que les francophones font usage de l'anglais dans 47 pour cent des cas. En dépit de l'usage relativement peu fréquent du français par les francophones, des données du Conseil du Trésor indiquent que les francophones sont relativement plus satisfaits que les anglophones (72 pour cent comparativement à 49 pour cent) de ces proportions relatives à l'usage de la langue parmi les fonctionnaires occupant des postes bilingues. Ces données statistiques amenèrent le Commissaire aux langues officielles à se demander si « dans ce cas, le mieux ne serait pas l'ennemi du bien. Autrement dit, ne serait-ce pas, au vu des données, faire preuve de paternalisme que de

suggérer que les francophones aimeraient utiliser davantage leur langue maternelle?<sup>4</sup> »

Le programme sur le bilinguisme dans la fonction publique a connu un énorme succès. En quinze ans, la représentation des francophones a atteint des proportions semblables à celle de leur représentation dans la population canadienne, le nombre d'anglophones bilingues a augmenté de façon spectaculaire et la quantité de services bilingues au public s'est accrue dans certaines régions du pays. Cependant, il est évident que les objectifs ayant trait au bilinguisme dans la fonction publique fédérale n'ont pas été atteints si ce n'est dans la région de la zone bilingue limitée; la politique relative à la langue de travail a connu encore moins de succès.

Le gouvernement fédéral a également conçu ses politiques linguistiques en fonction de la communauté canadienne dans son ensemble. Les objectifs visés par ces programmes consistent à promouvoir le bilinguisme parmi les Canadiens, à mettre en valeur et à protéger la langue officielle des minorités et à encourager les Canadiens à reconnaître le statut d'égalité des deux langues officielles. Il n'appartient pas à la Commission de procéder à une révision de ces programmes; cependant, afin de bien montrer la rapidité avec laquelle le bilinguisme a progressé chez les anglophones, nous reprendrons ici un commentaire qu'avait fait l'ancien Commissaire aux langues officielles au sujet du programme qu'il qualifiait d'« une percée canadienne inégalée en didactique des langues<sup>5</sup> ».

Selon une autorité américaine en matière d'apprentissage de la langue :

*Méthode d'enseignement des langues étudiée plus que toute autre, sujet d'innombrables articles, l'immersion est plus qu'une réussite parmi d'autres. Elle pourrait bien être, d'après les spécialistes, la méthode qui donne aujourd'hui les meilleurs résultats<sup>6</sup>.*

Le succès qu'a connu, dans notre pays, l'instruction en français par immersion est attribuable au fait que les Canadiens anglais ont réalisé qu'il y avait entre autre des avantages économiques reliés au bilinguisme et qu'il y avait une grande disponibilité de programmes. La demande d'inscriptions dans ces programmes s'est accrue de manière phénoménale et le nombre d'écoles offrant l'instruction en français par immersion a proliféré. De 1977-1978 à 1984-1985, le nombre d'écoles offrant des programmes d'immersion en français est passé de 237 à 988, représentant une augmentation de plus de 300 pour cent. Le nombre total d'inscriptions pour l'année 1984-1985 s'élève à près de 150 000<sup>7</sup>. Les inscriptions se retrouvent principalement au niveau primaire bien qu'on ait constaté récemment une tendance à l'immersion au niveau secondaire. Chaque année, l'ampleur des groupes s'inscrivant à ces programmes augmente.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a encouragé plusieurs provinces à devenir officiellement bilingues et ce, dans l'espoir que d'autres provinces, particulièrement l'Ontario, suivent l'exemple du Nouveau-Brunswick qui avait proclamé en 1969 une loi sur les langues officielles pour sa province. Malgré l'appui des provinces aux programmes d'immersion et à l'instruction dans la langue de la minorité, et les diverses mesures prises par des provinces comme l'Ontario pour augmenter le bilinguisme dans les

services au public et promouvoir le français dans les activités de la vie de tous les jours, le Nouveau-Brunswick fut la seule province qui, de son propre chef, proclama une loi faisant du français et de l'anglais les langues officielles de la province.

Même si toute politique de bilinguisme officiel doit se fonder sur un cadre juridique, le bilinguisme ne peut se résumer à une simple question de droits juridiques. Les manifestations récentes de l'opinion publique au Manitoba et au Nouveau-Brunswick à l'égard du bilinguisme nous rappellent que certaines réactions de la part du public peuvent faire régresser la politique du bilinguisme au Canada. Il est toutefois encourageant de constater l'existence de pressions de la part du public en faveur du bilinguisme et de réactions positives des parents et des enfants aux services d'immersion offerts par le gouvernement, ce qui contribuera à surmonter la barrière de la langue. Certes, il reste beaucoup à faire. Des efforts soutenus devront être déployés pour préserver les deux langues officielles du Canada à l'échelle de la fonction publique. La Commission estime qu'il est important de raffermir les acquis du passé et de poursuivre la tâche à partir de ce qui a été fait jusqu'à maintenant. Toute notre histoire, aussi bien que les événements récents, montrent qu'il est essentiel que le gouvernement continue à jouer un rôle de premier plan.

Les actions législatives et gouvernementales ne révèlent qu'une partie des efforts déployés pour promouvoir la politique du bilinguisme et des langues officielles au Canada. Les droits constitutionnels nouveaux portant sur l'instruction dans la langue de la minorité et sur la reconnaissance constitutionnelle des deux langues officielles, sont les principales composantes des initiatives fédérales pour préserver et promouvoir les langues officielles à la grandeur du pays.

## **Les initiatives fédérales en matière constitutionnelle se rapportant à la langue depuis 1968**

Suite aux recommandations qui posent le principe de modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867*, venant la *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, le gouvernement fédéral prôna la reconnaissance des langues officielles et des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Cette Commission recommanda que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soit amendée pour prévoir que :

*Chaque province établira et soutiendra des écoles primaires et secondaires utilisant l'anglais comme unique langue d'enseignement et des écoles primaires et secondaires utilisant le français comme unique langue d'enseignement et ceci dans les districts bilingues et les autres régions appropriées que déterminera la législation provinciale; mais aucun terme du présent article ne sera interprété comme interdisant les écoles où l'anglais et le français auraient une importance égale en tant que langues d'enseignement ou celles qui pourraient dispenser l'enseignement dans une autre langue<sup>8</sup>.*

Ailleurs dans son Rapport, la Commission affirma que les parents devaient avoir la liberté de choisir la langue officielle dans laquelle leurs enfants

recevraient l'instruction et que cette instruction devait être subventionnée à même les fonds publics lorsque le nombre le justifie.

Dans le Livre blanc publié en 1968 et intitulé : « Une Charte canadienne des droits de la personne<sup>9</sup> », le ministre de la Justice, Pierre Trudeau, proposait que les recommandations de la Commission soient enchâssées dans un projet de loi constitutionnelle. Il devait l'élaborer un an plus tard comme Premier ministre. Les droits linguistiques, disait-il, sont des droits de la personne qui devraient être garantis à tous les citoyens quelque soit leur lieu de résidence au Canada. Les droits linguistiques, tout comme les autres droits de la personne, assurent des garanties essentielles aux individus, à la fois dans leurs rapports avec les gouvernements et dans leurs rapports entre eux<sup>10</sup>. Suite à la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le gouvernement du Canada proposa d'enchâsser les droits linguistiques et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Cette prise de position resta quasi inchangée tout au long des années 1970.

Les événements survenus au Québec au cours des années 1970, ainsi que les efforts déployés par les gouvernements successifs en vue de freiner le déclin de l'usage et du statut du français chez les Québécois, furent à l'origine de l'éloignement progressif du principe de l'universalité du libre choix pour les parents. Se fondant sur les recommandations de la Commission d'enquête sur le statut de la langue française et des droits linguistiques au Québec (la Commission Gendron de 1972), le gouvernement provincial de Robert Bourassa proclama, en 1974, le français seule langue officielle de la province. Cette proclamation ne fut pas prise en compte par le gouvernement fédéral qui incitait les provinces à s'engager dans la voie du bilinguisme. De plus, dans un effort pour diriger les enfants des immigrants vers les écoles françaises, la législation québécoise restreignait l'accès à l'instruction dans la langue anglaise à ceux qui s'exprimaient avec aisance en anglais.

Suite à l'élection du Parti québécois et à l'entrée en vigueur, en 1977, de la Charte de la langue française (Loi 101), la politique du gouvernement du Québec s'écarta de manière beaucoup plus marquée de celle du gouvernement fédéral. En plus de proclamer le français seule langue officielle, la Charte québécoise statua que le français serait la seule langue utilisée dans les comptes rendus officiels des débats de l'Assemblée nationale, que les jugements rendus par les tribunaux du Québec ne seraient rédigés qu'en français, et que le texte français des législations serait la seule version authentique. Les autres parties de la Charte de la langue française du Québec touchent aux questions se rapportant à l'usage du français au travail et dans la vie de tous les jours.

La Charte de la langue française du Québec stipula également que, sauf dans des cas limités et à titre provisoire, seuls les enfants dont au moins l'un des parents avait reçu l'instruction en anglais au Québec seraient admissibles à l'école publique anglaise, à moins qu'un accord de réciprocité intervienne avec une autre province garantissant aux élèves de langue maternelle française l'accès à l'école française. En 1979, à St-Andrews en Nouvelle-Écosse, les Premiers ministres des provinces canadiennes, lors de leur réunion annuelle, ont convenu d'appliquer une telle réciprocité (l'Accord de

St-Andrews). Toutefois, la « clause Canada » de la Charte des droits supplanta cet Accord en donnant l'accès à l'instruction dans la langue de la minorité aux enfants des citoyens admissibles en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne.

Les événements qui se sont déroulés au Québec au cours des années 1970, à partir du Rapport de la Commission Gendron jusqu'à la législation du Parti québécois sur la langue, ont eu des conséquences inéluctables sur la politique linguistique du gouvernement fédéral. La législation du Québec sur la langue a renforcé le gouvernement fédéral dans sa détermination à protéger les collectivités de langue française en dehors du Québec. Les requêtes de la minorité anglophone du Québec pour la protection et la garantie de leur langue démontrèrent que les minorités de langue anglaise au Canada recherchaient autant de garanties que les minorités de langue française. Toutefois, il était évident que le gouvernement du Québec n'adhérerait pas au principe universel du libre choix pour les parents puisqu'à ses yeux, un tel principe exercerait des pressions excessives sur l'avenir de la langue française dans cette province.

Les dispositions des droits à l'instruction dans la langue de la minorité de la Charte de 1982 représentaient un compromis de la part du gouvernement du Canada. En remplaçant le principe universel du libre choix pour les parents par la « clause Canada », ce gouvernement s'est éloigné de ses positions initiales. De plus, la clause concernant les néo-Canadiens ne pouvait entrer en vigueur au Québec sans le consentement de cette province. Le gouvernement du Québec n'était pas disposé à accepter cette proposition parce qu'il était convaincu que l'éducation et les questions de langue relevaient et devraient relever de la compétence provinciale et ne pas être assujettis à des critères externes. Le gouvernement du Québec n'a pas encore adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Néanmoins, ces dispositions de la Charte canadienne font maintenant partie de la loi fondamentale du pays et s'appliquent autant au Québec qu'ailleurs au Canada. Dans des décisions récentes, les tribunaux ont jugé que certaines parties de la Charte de la langue française du Québec étaient en contradiction avec la Charte des droits; ils ont statué que dans les cas de conflit, la Charte des droits aura préséance<sup>11</sup>.

## **Le multiculturalisme**

L'article 27 de la Charte stipule que « toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Il est probable que cet article ait des effets modérateurs et régulateurs sur les lois qui porteront atteinte aux fondements de la société multi-ethnique et de la tolérance culturelle. La Charte définit le multiculturalisme comme étant un élément distinctif du patrimoine des Canadiens et reconnaît ainsi l'apport culturel et les attentes des nombreuses communautés culturelles au Canada.

Le multiculturalisme en tant qu'objectif politique est relativement récent au Canada. La colonisation des provinces des Prairies par les immigrants européens au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'emploi des manœuvres chinois, antérieurement, pour la construction du chemin de fer du Canadien Pacifique ainsi que

l'émigration plus récente de Noirs américains en Nouvelle-Écosse, sont autant d'événements dans la mythologie canadienne de la « mosaïque » culturelle. Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les institutions canadiennes ne reflétaient que très peu la dualité canadienne et la diversité ethnique était à peine reconnue. Au cours de la période qui suivit la guerre, on vit apparaître divers courants d'opinion en faveur d'une redéfinition de notre collectivité en tant qu'entité nationale. La grande affluence d'immigrants au Canada après la Seconde Guerre mondiale a probablement rendu cette transformation inévitable. À la suite de ces changements, des pressions furent exercées pour modifier les symboles du gouvernement et de la société afin qu'ils reflètent le caractère multi-ethnique de notre communauté nationale.

Les politiques modernes de multiculturalisme du gouvernement fédéral ont été inspirées par le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, au même titre que l'a été l'approche gouvernementale récemment adoptée à l'égard des politiques linguistiques. Même si la Commission n'avait pas le mandat de traiter des questions relatives « aux autres groupes ethniques », elle consacra, suite à des pressions d'un certain nombre de groupes ethniques, un livre complet de son rapport composé de six livres à l'étude exhaustive de la « troisième force » au Canada.

Le gouvernement fédéral était préoccupé par la question du bilinguisme; cela peut justifier le choix du moment pour introduire la politique de multiculturalisme. En effet, le fait que la politique de multiculturalisme fut implantée à la suite de la *Loi sur les langues officielles de 1969* constituait une façon pour le gouvernement fédéral de réfuter les critiques formulées par certains Canadiens des provinces de l'Ouest à l'égard des politiques sur le bilinguisme. Concevoir le multiculturalisme comme n'étant qu'une façon de s'assurer d'un appui plus marqué à la cause du bilinguisme, ainsi que l'ont fait un certain nombre de Canadiens, s'avère une interprétation limitée de la portée de cette politique. De fait, la politique de multiculturalisme repose sur plusieurs éléments inter-reliés. Les changements profonds qui se sont produits au sein de la société canadienne après la Seconde Guerre mondiale ont été à l'origine d'une redéfinition en partie informelle de la nature même de la communauté canadienne. Une nouvelle répartition de statut des groupes linguistiques et ethno-culturels était en train de se produire au sein de cette société.

La politique de multiculturalisme constituait, aux yeux du gouvernement fédéral, un autre élément contribuant à la restructuration de la société :

*Le multiculturalisme, dans un cadre bilingue, apparaît au gouvernement comme le meilleur moyen de préserver la liberté culturelle des Canadiens. Une politique de ce genre devrait permettre de réduire la discrimination et la jalousie qu'engendrent les différences de culture. Pour que l'unité nationale ait une portée personnelle profonde, il faut qu'elle repose sur le sens que chacun doit avoir de sa propre identité, c'est ainsi que peuvent naître le respect pour les autres et le désir de partager des idées et des façons de voir. Une politique dynamique de multiculturalisme nous aidera à créer cette confiance en soi qui pourrait être le fondement d'une société où régnerait une même justice pour tous<sup>12</sup>.*

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a énoncé les prémisses de la politique fédérale en ces termes : « couper de ses racines l'homme, être pensant et sensible, risquerait tout simplement d'appauvrir sa personnalité et de priver la société d'une partie des valeurs qu'il lui apporte<sup>13</sup> ».

Toutefois, peu d'années après l'introduction de la nouvelle politique, il parut évident que les résultats obtenus s'écartaient des objectifs qui avaient été fixés initialement. Certains adversaires allèrent jusqu'à considérer l'appui de l'opinion publique aux autres groupes ethniques constituant la troisième force, comme étant ni plus ni moins qu'une façon d'apporter une assistance au folklore ethnique, et ils qualifièrent le multiculturalisme de « chants et danses » traditionnels<sup>14</sup>.

D'autres critiques alléguèrent que cette politique contribuait à maintenir les différences culturelles parmi les Canadiens vivant ensemble au sein d'une communauté nationale. Plusieurs membres des groupes ethniques s'inquiétaient d'être « enfermés » à l'intérieur de frontières ethniques. Comme le mentionna à la Commission un groupe multiculturel, « Les Canadiens appartenant aux groupes ethniques [...] sont venus ici pour être Canadiens » [Traduction libre], (Mémoire présenté par le Conseil des organisations ethno-culturelles nationales du Canada, le 31 octobre 1983, p. 3). À l'opposé, un autre groupe déclara :

*Tant et aussi longtemps que les valeurs de la société seront celles du groupe culturel dominant, qu'il s'agisse du groupe anglo-saxon ou du groupe anglo-celtique, au détriment des valeurs et des traditions des autres groupes, alors ces groupes minoritaires seront toujours victimes de discrimination même s'il ne s'agit pas de discrimination sous-jacente aux lois ou de discrimination non déguisée.*

[Traduction libre], (Association multiculturelle de Thunder Bay, transcription, Thunder Bay, le 17 octobre 1983, vol. 26, p. 5191.)

La Commission estime qu'une politique multiculturelle devrait veiller au maintien de cette diversité ethnique sans isoler ces groupes qu'une telle politique vise à secourir. Elle devrait permettre à tous les Canadiens de conserver et de promouvoir leur culture et leurs traditions tout en étant conforme aux aspirations du Canada pour une plus grande égalité entre les individus.

S'adapter à une société multiculturelle exige beaucoup plus qu'une simple reconnaissance de sa diversité et qu'un compromis au niveau des symboles. Lorsque le multiculturalisme englobe la diversité raciale, comme cela a été de plus en plus le cas au Canada, il peut s'avérer urgent de faire face au racisme et de le combattre. Le racisme peut être une source d'angoisse dans la vie quotidienne des minorités « visibles ». Les Canadiens considèrent qu'ils ne sont pas racistes. Or, l'évidence montre que les minorités ethniques et particulièrement certaines minorités « visibles », sont victimes de discrimination systémique au Canada. Quelques études récentes ont démontré que certaines minorités « visibles » n'avaient que très peu de chances de participer pleinement à la vie économique et sociale de la collectivité et que le racisme en était la cause<sup>15</sup>.

Il est peu probable que des changements au niveau des symboles, et des programmes d'action positive, et même l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race en vertu de la Charte, parviennent à éliminer à la source les causes de la discrimination systémique. Le rapport du Comité spécial sur les minorités « visibles » dans la société canadienne intitulé : « L'égalité, ça presse! », contient 80 recommandations visant à combattre la discrimination fondée sur la race. Ces recommandations contiennent des propositions visant l'amélioration de la formation linguistique des immigrants, l'introduction de programmes d'action positive sur une base facultative dans les politiques relatives à l'embauchage et à l'avancement, la modification de certaines dispositions du Code criminel relatives à la propagande haineuse, l'élargissement de l'appui aux arts multiculturels et la promotion du respect de l'observance des fêtes nationales et religieuses des divers groupes culturels. Dans le cadre de cette recherche, la Commission n'a pas abordé la question de la discrimination raciale de façon aussi approfondie que l'avait fait le Comité spécial. Néanmoins, la Commission constate qu'au Canada, la discrimination fondée sur la race résulte en une dérogation injustifiée et indéfendable des droits de certains individus, et en un gaspillage tragique de potentiel humain. Les efforts en vue d'atteindre une plus grande égalité entre les individus au sein de la communauté canadienne devront être poursuivis.

## **La liberté de circulation et d'établissement**

La Commission étudiera également les garanties de liberté de circulation et d'établissement par rapport aux dispositions de la Charte portant sur la cohésion nationale. La liberté de circulation et d'établissement garantie par la Charte aux Canadiens est inscrite pour la première fois dans un texte constitutionnel.

L'article 6 de la Charte garantit à tout citoyen canadien le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Ce droit correspond aux dispositions qui se trouvent dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par le Canada en 1976. L'article garantit également aux citoyens et aux personnes ayant le statut de résident permanent au Canada le droit d'établir leur résidence et de gagner leur vie n'importe où au pays. Le raisonnement sous-jacent à la liberté de circulation et d'établissement dans tout le pays est fondé sur deux hypothèses : les barrières à la mobilité de la personne gênent le fonctionnement de l'union économique canadienne; et la citoyenneté commune signifie la liberté de mouvement dans tout le pays, sans restriction des limites établies au niveau provincial ou fédéral.

Le paragraphe 3 de l'article 6 limite la liberté de circulation et d'établissement de deux façons. Il permet l'imposition de restrictions en vertu de lois et usages d'application générale dans une province (telles que les conditions générales d'emploi relatives à la santé, aux conditions d'admissibilité et d'adhésion syndicale), lorsque ces lois et usages n'établissent aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence passée ou actuelle. De plus, il autorise les provinces à imposer de justes conditions de résidence à titre de critère d'admissibilité pour l'obtention des services sociaux publics. Le paragraphe 4 permet aux provinces de poursuivre des programmes

créés en vue d'améliorer la situation d'individus défavorisés, socialement et économiquement, lorsque le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Mis à part le fait que le paragraphe 4 puisse restreindre la liberté de circulation et d'établissement des Canadiens, celui-ci utilise le libellé « taux d'emploi » pour lequel il n'existe aucune donnée disponible. Le « taux d'emploi » n'est pas le contraire du taux de chômage, avec lequel les Canadiens sont familiers, puisque les données statistiques s'y rapportant sont publiées mensuellement par Statistique Canada. Sachant que le taux de chômage dans une province s'élève à 10 pour cent, nul ne peut en déduire qu'inversement, le taux d'emploi est de l'ordre de 90 pour cent dans cette province.

Statistique Canada publie effectivement des données statistiques sur le rapport emploi/population qui représente le nombre de personnes qui travaillent, exprimé en pourcentage de la population âgée de quinze ans et plus. Toutefois, les fonctionnaires de Statistique Canada et de plusieurs ministères provinciaux du travail doutent que ces données statistiques puissent être recevables devant les tribunaux, dans le cadre d'un examen constitutionnel, en tant qu'indicateurs fiables du « taux d'emploi ». Jusqu'à présent, les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur cette question. Ainsi, trois ans après l'entrée en vigueur de la Charte, les Canadiens ne se sont toujours pas entendus sur le contenu de la banque de données nécessaires à l'application pratique d'une clause importante de la Charte qui touche les droits des citoyens.

Il est probable que lorsque les tribunaux définiront le « taux d'emploi », certaines provinces, dont les taux de chômage se situent au-dessus de la moyenne, donnée visible au niveau politique qui suscite une réaction du public, auront également des taux d'emploi au-dessus de la moyenne et par conséquent seront dans l'impossibilité d'invoquer le paragraphe 4. Il est également plausible de penser que lorsqu'une cause sera finalement plaidée devant la Cour suprême, divers gouvernements favoriseront diverses définitions et s'appuieront sur des études statistiques contradictoires pour défendre leurs positions. L'hypothèse générale voulant que toute législation constitue un défi à l'avenir s'avère tout particulièrement vraie dans le cas du paragraphe 6(4) de la Charte.

Lorsqu'interprété par les tribunaux, ce paragraphe aura des effets sur la circulation et l'établissement d'un grand nombre de Canadiens. Le nombre actuel de provinces appelées à mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement dans la province dépendra de la répartition des taux d'emploi entre les plus grandes et les plus petites provinces.

À la lumière de cette éventualité, il est bon de se rappeler que les provinces ont donné leur accord à la liberté de circulation et d'établissement des personnes lors des négociations constitutionnelles qui ont précédé l'adoption de la Charte. Elles ont réclamé des amendements à la proposition du gouvernement fédéral relative à la liberté de circulation et d'établissement non pas pour attaquer le principe général contenu dans la clause, mais plutôt

pour s'assurer qu'elles conserveraient l'autorité de gouverner efficacement leur territoire.

Comme Allan Blakeney, alors Premier ministre de la Saskatchewan, le mentionnait :

*Même si nous entendons respecter nos engagements à maintenir et à améliorer l'union économique canadienne, les gouvernements provinciaux doivent également s'acquitter de leur obligation d'offrir aux Canadiens résidant sur leur territoire les chances de participer à la vie économique de la province<sup>16</sup>.  
[Traduction libre]*

Le pouvoir des gouvernements provinciaux de déroger à la clause portant sur la liberté de circulation et d'établissement est restreint par un certain nombre de conditions. L'article 1 de la Charte, la clause dite « des limites raisonnables », s'applique aux projets des provinces portant sur l'emploi préférentiel. L'article stipule que toute restriction aux droits et libertés garantis par la Charte doivent être raisonnables et justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique. Les lois, les programmes ou les actions des provinces doivent être conçus en fonction de ceux qui sont « défavorisés socialement ou économiquement ». Dans les provinces où les taux d'emploi sont inférieurs à la moyenne nationale, les programmes pourraient énoncer des critères favorisant les résidents qui répondent à des normes de compétence particulières sans pour autant imposer une interdiction générale à la liberté de circulation et d'établissement. L'élément le plus positif, du point de vue de l'union économique canadienne, réside sans doute dans le fait que les dispositions portant sur la liberté de circulation et d'établissement pourront vraisemblablement avoir plus d'effets dans les provinces où les besoins sont les plus grands : celles où il y a de meilleures chances d'obtenir un emploi.

La Commission croit que les tribunaux auront à jouer un rôle important dans l'interprétation des garanties portant sur la liberté de circulation et d'établissement. Ce faisant, ils s'engageront à fond dans la tâche de réconciliation des intérêts nationaux et provinciaux ainsi que des droits des citoyens. Un observateur faisait remarquer qu'en définissant la nature raisonnable des actions des gouvernements provinciaux restreignant la circulation et l'établissement des personnes, les tribunaux seront forcés de faire l'équilibre entre les intérêts de la communauté nationale et les intérêts plus particuliers de la collectivité locale :

*Dès lors, il se peut qu'il n'y ait point de solution de rechange à cette approche de l'équilibre en vertu de laquelle des limites imposées à la liberté de circulation seraient inconstitutionnelles, à moins que les bénéfices découlant de ces limites, au niveau des intérêts de la collectivité locale, ne viennent compenser hors de tout doute le fardeau qu'elles imposent à la liberté de circulation interprovinciale<sup>17</sup>. [Traduction libre]*

La Commission aimerait également souligner que, même dans les cas où une province use de son autorité pour restreindre les garanties à la liberté de circulation et d'établissement, le pouvoir du gouvernement fédéral relatif à la disposition portant sur les chances de circuler et de s'établir dans cette

province pourrait encore beaucoup se faire sentir. Par exemple, le gouvernement fédéral peut décider d'interdire toute discrimination à l'égard de la circulation et de l'établissement comme condition préalable à la participation des provinces aux programmes qui sont financés conjointement, ou poser des conditions semblables aux sommes qui sont transférées aux provinces. Toutefois, le fait que les restrictions relatives à la liberté de circulation et d'établissement ont maintenant un statut constitutionnel qu'elles n'avaient pas auparavant peut créer des difficultés d'ordre politique au gouvernement fédéral pour négocier des ententes contractuelles qui outrepasseraient ces droits. Le gouvernement fédéral peut certes établir ses propres règles concernant ses employés et ses critères d'embauche et probablement imposer les mêmes conditions aux compagnies avec lesquelles il traite.

### Notes

1. Référence aux *Education Act of Ontario* et *Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4<sup>e</sup>), p. 691 – 547.
2. Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1983*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada 1984, p. ii.
3. Canada, Parlement, Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes de la politique et des programmes de langues officielles, *Procès-verbaux et témoignages*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 20 juin 1984.
4. Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1983*, p. 63.
5. Maxwell Yalden, « L'enseignement immersif en français, percée canadienne en didactique des langues » dans *Langue et Société*, n° 12, hiver 1984, p. 3.
6. Stephen D. Krashen, « Le pourquoi de sa réussite » dans *Langue et Société*, n° 12, hiver 1984, p. 61.
7. Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1984*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 261.
8. Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, Livre 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. 140.
9. Pierre Elliott Trudeau, *Une Charte canadienne des droits de l'homme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.
10. Canada, *La Constitution canadienne et le citoyen. Un aperçu des objectifs de la Confédération, des droits des individus et des institutions gouvernementales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
11. Voir, par exemple, *P.G. (Qué) c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.
12. Canada, *Débats*, Chambre des communes, vol. VIII, 1971, p. 8545.
13. Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, Livre IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 5.
14. Voir Raymond Breton, « Le multiculturalisme et le développement national au Canada » dans *L'État et la société: le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985.

15. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la Participation des minorités «visibles» à la société canadienne, *L'égalité, ça presse!* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984; Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984; et *Urban Alliance on Race Relations and the Social Planning Council of Metro Toronto, Rapport*, Toronto, 1985.
16. Pouvoirs sur l'économie, *Déclaration d'ouverture*, document n° 800-14/025, p. 2.
17. John B. Laskin, « Mobility Rights Under the Charter », *Supreme Court Law Review* 4, 1982, p. 104.

## La Charte et les dimensions politiques des droits

En vertu de la Charte, les Canadiens peuvent maintenant s'engager davantage dans le processus de décision politique. Aux termes des dispositions de la Charte, les citoyens peuvent contester les actions gouvernementales portant sur les droits fondamentaux et les libertés des citoyens. Il s'agit d'un nouvel élément dans la vie politique canadienne. Auparavant, le judiciaire était le principal rempart contre les atteintes du législatif à l'égard des libertés civiles et des droits de la personne et ce, sur la base du principe de la division des pouvoirs. La division des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, en vertu de la Constitution, a été à maintes reprises invoquée pour empêcher un gouvernement d'agir, lorsque de telles actions, si elles avaient été entreprises par un gouvernement d'un autre niveau, auraient été admissibles. Il était également possible de protéger ses droits au niveau fédéral en ayant recours de façon restreinte à la Déclaration canadienne des droits et en invoquant des arguments peu sûrs fondés sur l'existence d'une Charte des droits « implicite » à notre tradition parlementaire, arguments qui étaient également utilisés dans les questions de compétence provinciale. Le plus souvent les questions de violation des droits fondamentaux n'étaient tout simplement pas soulevées devant les tribunaux.

Les citoyens disposent maintenant d'un grand éventail de motifs sur lesquels ils peuvent se fonder pour alléguer une violation des droits fondamentaux et des libertés. Même si la Charte reconnaît de manière sélective la suprématie du Parlement ou des législatures, ces dernières se doivent d'y référer explicitement et invoquer soit la clause d'exception générale, soit les dispositions définissant les droits à la circulation et à l'établissement ou celles autorisant les programmes d'action positive. De plus, un tribunal doit s'assurer que les projets de législation sont raisonnables et qu'ils peuvent être justifiables. Dès lors, la Charte accorde de nouvelles possibilités de grande importance pour déterminer les limites du pouvoir législatif.

Au cours des trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Charte, les mesures les plus manifestes pour établir ces restrictions ont été prises par les tribunaux. Néanmoins, les gouvernements sont d'ores et déjà guidés par l'esprit de la Charte dans leurs discussions de tous les jours concernant les projets de loi et les amendements aux statuts et aux règlements existants. Même si la Charte ne semble pas se situer au premier plan du processus législatif, il n'en demeure pas moins qu'elle doit être présente à l'esprit des législateurs.

Au fur et à mesure que les avocats et leurs clients chercheront à obtenir des tribunaux de nouvelles interprétations et de nouvelles applications de la Charte, la société canadienne connaîtra beaucoup plus fréquemment des situations de litige. La Charte va également permettre aux citoyens, aussi bien qu'aux gouvernements, de développer une plus grande prise de conscience à l'égard des droits fondamentaux au Canada. De plus, la Charte peut sans doute contribuer à améliorer le système parlementaire démocratique en incitant à une plus grande discussion autour des projets de loi et de leurs répercussions sur les droits et libertés des citoyens<sup>1</sup>. Ainsi, la Commission estime que la Charte va modifier la conduite des affaires politiques,

tantôt de manière directe, en incitant les politiciens à prendre davantage conscience des contraintes judiciaires, tantôt de manière moins évidente, en favorisant le développement d'une conscience politique plus au fait des actions gouvernementales sur les droits des citoyens.

La Charte encourage les groupes d'intérêts canadiens qui en ont les ressources et la volonté à entreprendre des procédures judiciaires longues et coûteuses. Par le passé, ces groupes n'ont pas souvent employé la tactique de la contestation judiciaire, sur le plan constitutionnel, pour amener un changement de politique. Même si divers groupes d'intérêts ont, de manière sporadique, défié les politiques de réglementation du gouvernement en se fondant sur les bases du fédéralisme, il n'existe pas de pendant canadien à la pratique utilisée par les groupes d'intérêts américains de présenter des « causes-type » financées par des « fonds de défense juridique ». Cette lacune s'explique sans doute par l'absence antérieure d'exemples importants d'interdictions de nature constitutionnelle autres que celles découlant de la division constitutionnelle des pouvoirs, et par la conception bien connue de la communauté juridique canadienne que le processus de décisions politiques n'était pas du ressort des tribunaux.

D'ores et déjà, certains groupes ont déjà commencé à s'organiser pour entreprendre de telles contestations judiciaires. La création récente du Fonds pour la formation et l'action juridique des femmes en est un bon exemple. Ses partisans espèrent qu'en s'inspirant du succès de l'expérience de l'« *American Legal Defense and Educational Fund, Inc.* », de la « *National Association for the Advancement of Coloured People (NAACP)* » et d'autres programmes semblables aux États-Unis, ce fonds permettra aux femmes de tirer profit au maximum des droits à l'égalité, tels que stipulés dans la nouvelle Charte. Cet espoir se fonde sur la conviction que des efforts collectifs des femmes auront une plus grande portée que les poursuites judiciaires individuelles d'autrefois<sup>2</sup>.

Certains groupes et certains individus se réclameront de la Charte pour soulever des questions d'ordre politique et pour faire avancer certaines causes dans les débats publics. On peut supposer qu'il y aura des abus, au fil des années, dans les revendications relatives aux droits fondés sur la Charte. Certains peuvent en déduire que le libellé général des dispositions de la Charte ouvre la voie à un champ de possibilités quasi illimitées d'argumentation constitutionnelle et ce, dans tous les domaines de la politique gouvernementale. Les jugements rendus par les tribunaux vont aider à circonscrire le champ des possibilités et des procédures; les premières décisions judiciaires seront cruciales. Mais de quelle façon le grand public se réclamera-t-il de la Charte? Puisque celle-ci met l'accent sur les droits des citoyens, n'y a-t-il pas lieu de croire qu'elle sera à l'origine d'un nouveau comportement politique des citoyens en quête de leurs droits?

La Commission estime que la Charte influera sur la pensée politique des Canadiens. Une dialectique des droits des citoyens, qui a connu une certaine popularité, a vu le jour au Canada au cours des dernières décennies et a déjà modifié l'approche politique à l'égard d'un grand nombre de sujets. De quelle façon, alors, les garanties de droits prévues dans la Charte influenceront-elles sur le comportement politique quotidien des citoyens? Certains estiment qu'une longue tradition de lutte pour l'obtention des droits pouvait éroder les valeurs

fondamentales de la collectivité et ébranler les conceptions à l'égard du devoir et des obligations des citoyens. Ils émettent l'hypothèse que la dialectique des droits peut rendre les citoyens moins enclins à concevoir leurs propres droits dans un rapport équilibré par rapport aux droits des autres et au consensus qui prévaut dans la collectivité en général. Dans l'optique plus générale de ce que l'on pourrait désigner par l'expression « inflation des droits de la personne », un philosophe politique avançait récemment l'hypothèse selon laquelle l'attitude à l'égard de la recherche et de l'obtention de droits de même que leurs revendications est justifié en vertu de principes de justice naturelle une telle attitude pourrait interrompre le processus normal qui régit les négociations et les discussions politiques :

*Ceux qui, sous l'égide des droits de la personne, revendiquent au niveau politique en croyant que l'objet de leur cause tient de la plus haute considération morale, n'ont en réalité aucune intention véritable de négocier [...]. Confrontés à une telle batterie d'arguments massues, les opposants à ces causes dont les partisans se réclament des droits de la personne, sont tenus de recourir eux-mêmes à la même batterie d'arguments [...]. La perspective des droits de la personne a pour effet de prolonger la controverse politique au-delà des limites acceptables et freine ainsi l'évolution normale du débat politique<sup>3</sup>. [Traduction]*

Cette perspective ne dépend pas de la reconnaissance juridique ou constitutionnelle de tels droits. Au contraire, on y retrouve essentiellement des revendications de nature politique sous le couvert des droits de la personne. Toutefois, la reconnaissance constitutionnelle d'un grand nombre de droits des citoyens, dont certains sont énoncés en termes très généraux, peut fournir un supplément d'arguments à ceux qui présentent de telles revendications.

Un fonctionnaire d'expérience de la fonction publique fédérale conjecturait récemment sur les défis, tels qu'il les percevait, en même temps qu'il se penchait sur ce que représente la gouverne d'une société axée sur la quête de l'obtention des droits:

*Le raffinement subtil du domaine général des droits de la personne avec l'apparition d'une multitude d'individus en quête de droits et de protecteurs des droits a constitué l'événement le plus important des dix dernières années; en tant que principal facteur d'évolution de l'appareil gouvernemental, les droits de la personne s'avèrent maintenant l'une des préoccupations majeures des gestionnaires de l'administration publique [...].*

*Le Canada risque de devenir un pays hanté par la question des droits [...].*

*Il est difficile de freiner l'évolution des mouvements de revendication des droits, compte tenu de la difficulté de s'opposer, de façon justifiée, à toute catégorie de droits quelle qu'elle soit<sup>4</sup>. [Traduction libre]*

Les commissaires n'ont pas l'intention de s'étendre davantage sur les conséquences de ces changements. La Charte exprime les valeurs traditionnelles de la collectivité et les critères de modération et de justification qu'elle énonce montrent clairement que ces droits ne s'étendront pas à l'infini. Toutefois, en dernière analyse, seul l'ensemble des citoyens pourra empêcher les excès éventuels des citoyens jouissant des droits. Le succès de toute Charte des droits dans l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens repose tout

autant sur la façon subtile et responsable avec laquelle ces derniers feront usage du document que sur les interprétations et l'application qu'en feront les tribunaux.

En renseignant le public canadien sur ses droits et libertés, la Charte met l'accent sur la nécessité de maintenir un équilibre continu entre d'une part, les besoins raisonnables et justifiables de la collectivité et, d'autre part, le respect des droits des citoyens. Cependant, la Charte a clairement et à juste titre fait pencher la balance en faveur d'une protection constitutionnelle des droits des citoyens dans leurs rapports avec les gouvernements. Il est évident que les avantages de ce changement sont tributaires d'une attitude vigilante, impartiale et responsable de l'ensemble des citoyens, qui agissent tout aussi bien à titre d'individus que de membres de la collectivité dans la conduite de leurs affaires politiques et juridiques. Il faut être conscient des conséquences qui peuvent se produire lorsque cette confiance est trahie. Cependant, la Commission pense qu'une telle confiance réaffirmera l'engagement des Canadiens à consolider leur avenir dans la sauvegarde des droits de la personne et à renforcer la communauté dans son ensemble. De la même façon, une telle prise de conscience contribuera à renforcer la détermination des Canadiens à sauvegarder et à respecter les droits des autres et les attentes de la collectivité. La Commission entend souligner que la Charte est un instrument nouveau de protection des droits. Même si, dans des cas de violations présumées des droits et libertés, la division des pouvoirs entre le fédéral et le provincial demeure un élément important, elle ne portera pas autant à conséquence. La Charte consacre aux garanties des droits des citoyens dans la Constitution un niveau d'indépendance beaucoup plus grand.

### Notes

1. Peter H. Russell, « The First Two Years in Charter Land », étude élaborée à l'intention du *Workshop of Canadian Government Area Group*, Département des sciences politiques, University College, University of Toronto, le 19 mars 1984.
2. M. Elizabeth Atcheson, Mary Eberts, and Beth Symes, *Women and Legal Action: Precedents, Resources and Strategies for the Future*, Ottawa : Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1984, p. 41 et 42.
3. Thomas C. Pockhington, « Against Inflating Human Rights » dans *The Windsor Yearbook of Access to Justice* 2, 1982, p. 85.
4. A.L. Laframboise, « The Future of Public Administration in Canada » dans *Administration publique du Canada* 25 hiver 1982, pp. 509 et 510.

## Les droits à l'égalité et la Charte

Tout au long des audiences de la Commission, les représentants des groupes de femmes, des peuples autochtones, des minorités « visibles » et des personnes handicapées ont beaucoup insisté pour que le Canada consacre de précieux efforts à la recherche de l'égalité.

Plusieurs de ces groupes ont remis en question les notions traditionnelles d'égalité; ils ont ainsi défini en termes généraux, un rôle interventionniste pour les gouvernements se traduisant par des conditions qui favoriseraient un partage plus équitable des chances, des avantages et des obligations entre les individus et les groupes.

La Commission a écouté ce qui avait été dit à maintes reprises dans une littérature abondante sur l'égalité : la définition de la notion d'égalité s'est modifiée substantiellement au cours des dernières décennies dans l'opinion publique. Les garanties des droits à l'égalité, récemment enchâssées dans la Charte canadienne des droits et libertés, reflètent plusieurs de ces changements. Le processus d'élaboration de la Charte lui-même a tiré profit de plusieurs débats parmi les plus soutenus et les plus denses sur la question de l'égalité à s'être jamais déroulés au Canada, si ce n'est lors des audiences publiques tenues devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution.

Il s'est produit une profonde mutation qui s'est exprimée par une transition de l'égalité devant la loi — définie par la notion d'application régulière de la loi — à des notions plus substantives d'égalité. Plusieurs tenants de l'égalité procédurale espéraient que l'interdiction de toute discrimination non déguisée puisse garantir l'égalité des chances. Cependant, un nombre de plus en plus important de Canadiens en sont arrivés à la conclusion que, même si l'élimination des obstacles de procédure constituait une étape importante dans la recherche de l'égalité, cela n'était pas suffisant. Les conditions sociales, culturelles et économiques empêchent l'égalité des chances. De fait, certains individus et certains groupes affirment que la notion d'égalité signifie non seulement l'égalité des chances, mais également la jouissance des retombées et des avantages de ces chances. Ces conceptions, liées à un ensemble de notions plus substantives d'égalité, font état de ces préoccupations. Les efforts accrus des gouvernements, pour combattre les causes de la discrimination et ses conséquences et pour permettre à tous les Canadiens de jouir au maximum de chances égales et de participer pleinement à la société, s'inscrivent dans cette nouvelle conception qui fait appel à la recherche et au développement d'une notion plus substantive d'égalité.

Au cours des discussions qui ont eu lieu récemment, les notions traditionnelles d'égalité ont été remises en question; il a donc fallu repenser les motifs invoqués depuis fort longtemps en faveur de l'imposition de restrictions à l'égalité. Les Canadiens ont dû examiner plus attentivement les idées reçues sur l'inégalité. Lors des audiences, on a rappelé à la Commission que les valeurs sociales et les mentalités pouvaient être à l'origine des conditions d'inégalité qui persistent toujours dans la société canadienne, et que la recherche véritable de l'égalité ne pouvait être entreprise sans une ferme volonté de changer ces valeurs et ces mentalités.

L'égalité est une notion qui a toujours été au cœur des préoccupations des sociétés démocratiques. On peut juger de la nature politique d'une société par les efforts qu'elle déploie en vue de rechercher une véritable égalité. Les garanties des droits à l'égalité énoncées à l'article 15 de la Charte sont éloquentes à cet égard. Toute question sociale majeure porte à controverse; c'est ainsi que les garanties des droits à l'égalité continueront à susciter des débats d'ordre politique, de même qu'elles généreront des actions politiques et juridiques.

Les garanties à l'égalité ne sont qu'un des aspects de la Charte. Nous devons nous attendre à ce que les diverses interprétations qui seront faites des autres dispositions de cette Charte aient des retombées sur la façon dont seront interprétées et appliquées les garanties des droits à l'égalité. Les dispositions portant sur la « clause des limites qui soient raisonnables » (art. 1) et sur la « disposition de dérogation générale » (art. 33) sont d'une signification toute particulière puisqu'elles attribuent aux gouvernements fédéral et provinciaux le pouvoir de déroger aux garanties des droits à l'égalité.

Bien que l'article 15 de la Charte définisse les droits fondamentaux à l'égalité, d'autres dispositions auront une incidence directe sur l'interprétation qu'on fera des garanties des droits à l'égalité. Par exemple, l'article 28, portant sur l'égalité de garantie des droits pour les deux sexes, stipule que : « Indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes ». L'article 28 s'applique à tous les droits qui sont énoncés dans la Charte. L'article 27, que nous avons examiné précédemment, a trait au maintien et à la préservation du patrimoine multiculturel du Canada, alors que l'article 25 énonce que, même si la Charte garantit certains droits et libertés, cela ne porte pas atteinte aux droits issus de traités ou droits ancestraux des peuples autochtones. Les articles 16 à 23 énoncent les droits portant sur l'usage des langues officielles du Canada et sur l'instruction dans la langue de la minorité, pierre angulaire des programmes relatifs à l'égalité des chances pour les groupes des deux langues officielles. Ils garantissent certains droits quant à l'usage d'autres langues au Canada. Vu l'inexistence d'interprétations judiciaires des garanties des droits à l'égalité énoncées dans la Charte, la Commission ne peut qu'émettre des hypothèses quant à leurs ultimes conséquences. Ceci dit, la Commission est d'avis que les dispositions de la Charte traduisent bien dans leur ensemble la volonté des Canadiens de continuer dans la voie de l'égalité.

## **L'article 15 : les garanties des droits à l'égalité**

Les garanties des droits à l'égalité énoncées à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés sont entrées en vigueur le 17 avril 1985. L'article se lit comme suit :

### *Droits à l'égalité*

*15(1) Tous sont égaux devant la loi. Tous ont droit à la même protection et aux mêmes bénéfices de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou*

*ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.*

*(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.*

En effet, le texte du paragraphe 15(1) fait mention de quatre garanties des droits à l'égalité : l'égalité devant la loi, l'égalité pour tous sans exception, l'égalité des avantages et protection égale de la loi. Ces quatre garanties et les dispositions afférentes mentionnées précédemment permettront une interprétation plus large, sur le plan constitutionnel, du concept d'égalité.

La garantie relative à l'égalité devant la loi s'apparente à celle qui avait été énoncée dans la Déclaration canadienne des droits. En vertu de la Déclaration des droits, les tribunaux avaient limité la définition d'égalité à la notion d'égalité d'application régulière de la loi. Cependant, certaines critiques considèrent que ces restrictions relatives aux questions de procédure constituent une faiblesse fondamentale. Or, à partir de 1982, on a senti de plus en plus le besoin d'ajouter aux garanties d'égalité l'application régulière de la loi, des droits qui renvoient à une notion plus substantive d'égalité.

Il est évident qu'en vertu de la garantie de l'égalité devant la loi énoncée dans la Charte, les garanties des droits à l'égalité s'appliquent à l'essence même de la législation. Auparavant, les tribunaux définissaient le concept de l'égalité devant la loi comme s'appliquant uniquement à l'administration de la justice. Ils en étaient venus à la conclusion que l'inégalité dans la législation dépassait le champ d'application de la Déclaration des droits. Cette interprétation eut pour effet de limiter sérieusement dans le passé, la portée des garanties des droits à l'égalité : elle permit aux législatures de faire des distinctions en fonction du sexe ou de la race ou pour d'autres motifs, d'autant que la justice était administrée de façon équitable.

La garantie, énoncée dans la Charte et portant sur la protection égale de la loi, a pour effet d'éliminer toute possibilité que des individus se retrouvent dans des situations où ils seraient privés de leurs droits fondamentaux aux bénéfices de la loi. La nouvelle garantie a pour but d'empêcher l'apparition de situations aussi regrettables. Ainsi, dans l'affaire *Bliss*, une femme avait travaillé pendant un nombre suffisant de semaines pour être admissible aux prestations de l'assurance-chômage, mais pas suffisamment pour avoir droit de réclamer des prestations de maternité<sup>1</sup>. Étant donné qu'elle était incapable de travailler en raison de sa grossesse, elle ne fut même pas admissible aux prestations normales de l'assurance-chômage. La Cour jugea qu'il n'y avait pas négation du droit à l'égalité fondé sur le sexe : il n'y avait pas discrimination entre hommes et femmes mais entre femmes enceintes et tous les autres, à savoir une forme de discrimination qui n'était pas interdite. La Cour déclara également que l'affaire traitait des prestations et qu'à son avis, la Déclaration des droits ne contenait pas une garantie à l'égalité des prestations. Les groupes de femmes et d'autres groupes contestèrent cette interprétation et réussirent à faire inclure une garantie plus forte que l'on

retrouve maintenant dans la disposition de la Charte traitant des droits à l'égalité des prestations.

Le droit à la protection égale de la loi reprend les termes de la Déclaration des droits, même si celle-ci ne fait que garantir le droit à « l'égalité d'application régulière de la loi ». Il n'existe que très peu de jurisprudence relative à cette disposition. Un autre type de discrimination, qui peut être inclu dans la clause de garantie des droits à l'égalité mais qui ne l'est pas en vertu des autres garanties, concerne des lois en apparence neutres mais qui, dans leur application, s'avèrent discriminatoires. Nous allons nous pencher brièvement sur la question de la discrimination systémique qui résulte de certaines pratiques, en apparence neutres.

Le paragraphe 15(1) énonce que ces garanties à l'égalité s'appliquent indépendamment de toute discrimination et, « notamment », des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. L'énoncé de ces éléments particuliers soulève plusieurs interrogations. Des individus peuvent-ils porter plainte pour déni d'égalité sur d'autres fondements? Dans ce cas, il est à se demander si le test de recevabilité de la cause en litige différera de celui qu'on applique dans les causes où la discrimination présumée s'appuie sur l'un des éléments énoncés? À titre d'exemple, est-ce que les tribunaux seront portés à juger plus sévèrement une cause de discrimination fondée sur l'âge, élément qui est contenu à l'article 15, qu'une cause de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, lequel élément n'est pas énoncé spécifiquement? Si c'est le cas, quel serait le principe qui prévaudrait dans l'établissement d'une hiérarchie des éléments de discrimination?

L'emploi du terme « notamment » à l'article 15 porte à croire que l'énoncé des éléments sur la base desquels toute discrimination est interdite, laisse le champ libre : l'énoncé à l'article 15 de ces éléments particuliers n'est pas exhaustif. Dans l'hypothèse où les tribunaux s'appuient sur les décisions judiciaires rendues en vertu de la Déclaration des droits, ils rendront tout probablement leur décision sur la base des éléments énoncés. Est-ce qu'ils agiront différemment lorsqu'il s'agira de juger une question de discrimination fondée sur d'autres éléments que ceux énoncés?

Un individu alléguant un déni des droits à l'égalité en vertu de certains éléments qui ne sont pas mentionnés à l'article 15 peut devoir faire la démonstration qu'un élément particulier commande une garantie constitutionnelle; une telle condition ajouterait un fardeau à l'individu. Les tribunaux peuvent être amenés à exiger une preuve substantielle avant de juger qu'une législation est discriminatoire sur la base d'un élément non énuméré.

Les tribunaux joueront certes un rôle primordial à l'égard de la mise en application au paragraphe 15(1) de la Charte. Lorsque les gouvernements prendront conscience de l'existence de pratiques discriminatoires, ils feront probablement en sorte que leurs lois s'accordent à l'esprit de la Charte. Les mentalités en matière d'égalité évoluent : la conception de l'égalité d'une génération peut sembler discriminatoire à la génération suivante. Là où les mentalités et la faculté de comprendre évoluent au-delà des exigences établies par la Charte, les gouvernements, sans doute mieux que les tribunaux,

peuvent faire en sorte que les lois reflètent l'esprit général ainsi que les objectifs inhérents aux garanties contenues dans la Charte.

Les droits à l'égalité, tout comme les autres droits garantis par la Charte, ne sont pas absolus. Certaines limites aux droits à l'égalité ont déjà reçu, dans le passé, l'assentiment général. À titre d'exemple, il existe diverses limites d'âge, à savoir l'âge légal de la majorité, l'âge légal pour l'exercice du droit de vote et l'âge de la retraite obligatoire. Les garanties à l'égalité contenues dans la Charte sont assujetties au pouvoir général de dérogation des législatures, ce qui signifie que les gouvernements peuvent légiférer, indépendamment de la garantie constitutionnelle générale à l'égalité. Seule l'opinion publique peut empêcher les gouvernements d'agir ainsi. De fait, les gouvernements ne sont redevables qu'à la population. Lorsque les gouvernements n'ont pas dérogé, de manière explicite, à une garantie à l'égalité, le judiciaire peut tout de même juger si une limite est justifiable, compte tenu des traditions et des règles d'une société libre et démocratique.

Ainsi, toute modification à la portée et à la signification des garanties à l'égalité contenues dans la Charte dépendra de deux facteurs. En premier lieu, l'opinion publique, par l'intermédiaire de groupes de pression, peut exiger l'attribution des garanties à l'égalité à d'autres groupes et peut s'avérer un facteur déterminant dans l'exercice du pouvoir des gouvernements à imposer des limites aux droits à l'égalité en vertu de la clause générale de dérogation. En second lieu, l'interprétation judiciaire des garanties des droits à l'égalité et des limites justifiables se rapportant aux droits à l'égalité dans le cadre d'une société libre et démocratique, aura des conséquences importantes.

Il sera, par ailleurs, nécessaire d'accorder une attention toute particulière à l'éventualité qu'on établisse des distinctions entre les éléments spécifiés faisant l'objet d'une garantie des droits à l'égalité, ou entre les motifs pour lesquels les gouvernements ne peuvent, en vertu de la Constitution, exercer des pratiques discriminatoires. Certains chercheurs ont estimé qu'il serait approprié de se référer à une approche élaborée aux États-Unis. La clause portant sur les droits à l'égalité dans la Constitution américaine ne précise pas les éléments sur la base desquels toute discrimination est interdite. Ainsi, les tribunaux américains ont dû définir, en se fondant sur l'histoire des États-Unis, les éléments les plus susceptibles d'engendrer la discrimination et élaborer des normes d'application dans le cadre de l'examen d'une législation portant atteinte à certains droits. Un strict examen judiciaire est généralement effectué, par exemple, lorsqu'une loi contient des distinctions fondées sur la race et la nationalité. Cela signifie que les tribunaux ont invalidé une loi qui est discriminatoire sur la base de ces éléments, à moins que le gouvernement puisse faire la preuve que cette loi est capitale et que de telles distinctions sont indispensables pour atteindre ses objectifs. S'agissant d'une discrimination fondée sur le sexe, les tribunaux ont utilisé une forme de contrôle intermédiaire. Dans ce cas, les motifs invoqués pour justifier une pratique législative discriminatoire doivent s'appuyer sur un intérêt supérieur du gouvernement, car autrement les tribunaux jugeront cette loi comme constituant une violation des droits à l'égalité garantis constitutionnellement. Les tribunaux ont défini des formes de contrôle minimales dans le cas de législations discriminatoires pour d'autres causes, en exigeant simplement que

les distinctions soient établies de façon rationnelle afin qu'elles puissent avoir un rapport avec un objectif du gouvernement qui soit admissible sur le plan constitutionnel.

Au Canada, le cadre constitutionnel portant sur la protection des droits à l'égalité diffère de celui qui existe aux États-Unis. Notre Charte stipule explicitement que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques sont des éléments qui se doivent d'être garantis sur le plan constitutionnel. Cependant, les raisons justifiant une distinction en fonction de l'âge contenue dans une loi peuvent être différentes de celles que l'on peut invoquer pour l'un ou l'autre des éléments énoncés. Ainsi, un gouvernement poursuivant un certain objectif peut être justifié à faire des distinctions selon l'âge et non pas selon la race; les garanties de protection accordées aux enfants en constituent un exemple. Il appert que dans le cadre de l'article 15 de la Charte et de la clause limitative générale contenue à l'article 1, divers types de justification peuvent être reconnus.

D'autres articles de la Charte peuvent avoir une incidence sur le niveau de la garantie constitutionnelle attribuée aux membres d'un groupe particulier : soit qu'elles augmentent, soit qu'elles diminuent les garanties des droits à l'égalité énoncées à l'article 15. À titre d'exemple, la disposition spéciale selon laquelle tous les droits mentionnés dans la Charte s'appliquent également aux personnes des deux sexes (art. 28) aura sans doute comme conséquence de renforcer l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe. De même, les garanties de droits à l'égalité de religion à l'article 15, peuvent être consolidées par la garantie générale de liberté religieuse en tant que « liberté fondamentale », énoncée dans une autre disposition de la Charte. Néanmoins, la garantie constitutionnelle accordée aux écoles confessionnelles peut avoir pour effet de restreindre ou de préciser ces droits. De plus, alors que l'article 15 garantit des droits à l'égalité indépendamment de toute discrimination fondée sur l'âge, la *Loi constitutionnelle de 1867* impose des limites d'âge maximum aux membres du Sénat ainsi qu'aux membres des cours supérieures.

La solution ne consiste peut-être pas à suivre l'approche américaine des trois niveaux d'examen; cependant, nos tribunaux peuvent être amenés à exiger diverses formes de justification en vue de garantir différentes catégories de droits à l'égalité.

## **Les droits à l'égalité et les groupes ethniques**

La Charte interdit, au même titre que la Déclaration des droits qui l'a précédée, toute discrimination fondée sur la race et l'origine nationale ou ethnique. Cependant, contrairement à la Déclaration des droits, la Charte énonce également les circonstances dans lesquelles ces distinctions s'avèrent pertinentes par rapport aux garanties des droits des Canadiens. Cela s'applique aux dispositions qui traitent des droits linguistiques. Bien que les expressions « origine nationale » et « langue maternelle » ne soient certes pas synonymes, les garanties à l'éducation dans la langue de la minorité établissent des distinctions entre les néo-Canadiens fondées en grande partie,

sinon indirectement, sur leur origine nationale, au même titre que les garanties établissant des distinctions entre d'une part, les Canadiens qui ne se réclament ni du français ni de l'anglais comme langue maternelle et, d'autre part, ceux qui s'en prévalent.

La garantie des droits ancestraux de même que ceux issus de traités des peuples autochtones prévue dans la Charte sont peut-être le meilleur exemple du conflit qui peut surgir entre les droits à l'égalité de la personne et ceux qui sont propres au caractère ethnique des groupes. Les articles 35 et 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 25 de la Charte reconnaissent les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones. Certains des commentaires qui suivent vont souligner le caractère collectif de ces droits et leur conflit possible avec l'esprit de certaines dispositions de la Charte et, tout particulièrement, avec les droits à l'égalité. La *Loi constitutionnelle de 1982* ne contient aucune autre disposition comparable se rapportant à d'autres groupes.

En plus de reconnaître et de confirmer les droits des autochtones, l'article 35 de la Loi constitutionnelle reconnaît, pour la première fois dans l'histoire du Canada, comme peuples autochtones du Canada, non seulement les Indiens et les Inuits, mais également les Métis. À la suite d'un projet de modification, lors de la Conférence constitutionnelle des Premiers ministres en mars 1984, l'article 35 garantit également aux personnes des deux sexes l'application des droits des peuples autochtones énoncés audit article. Grâce à cette modification, l'article 35 est maintenant conforme à la disposition de la Charte traitant du droit à l'égalité fondée sur le sexe. L'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, au caractère particulièrement novateur, prévoyait la participation des autochtones aux discussions futures sur les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada. Les réunions qui suivirent furent « une première » dans l'histoire du Canada : les leaders des principaux groupes autochtones y participèrent au même titre que les Premiers ministres.

L'article 25 de la Charte stipule que celle-ci ne devra pas être interprétée de façon à porter atteinte aux droits des autochtones. Cet article n'entend pas créer de nouveaux droits; au même titre que certaines autres dispositions de la Charte — celles portant sur la langue (art. 21) ou sur d'autres droits non mentionnés dans la Charte (art. 26) —, le but de l'article 25 est d'assurer que la Charte n'entend pas restreindre les droits et libertés qui existent en dehors d'elle. Tel que modifié en 1984, l'article 25 stipule que :

*Le fait que la présente Charte garantisse certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada [...].*

Les dispositions traitant des droits des autochtones dans la Charte soulèvent plusieurs questions. Est-ce que l'article 25 peut être invoqué pour contester les lois en vigueur qui ont restreint ou aboli les traités ou les droits territoriaux? Les tribunaux devront répondre à cette question. De manière plus générale, comment pouvons-nous et comment devrions-nous concilier les droits de la personne de tous les Canadiens avec les droits collectifs de certains groupes

dans le contexte de la collectivité nationale toute entière? Ce sont les Canadiens dans leur ensemble qui devront répondre à ces questions.

Les garanties des droits et libertés de la personne constitue l'idéologie politique dominante en Amérique du Nord. Cette idéologie s'est reflétée au Canada dans la Déclaration des droits de 1960, dans les législations provinciales et fédérale sur les droits de la personne et, depuis 1982, dans notre Charte. La culture des peuples autochtones revêt cependant une autre signification. Dans le Rapport de 1981 intitulé « *Native People and the Constitution of Canada* » préparé par « The Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission », il est affirmé :

*[...] la personne, les droits de la personne et la propriété sont les éléments de définition du libéralisme, doctrine fondamentale de la pensée économique et socio-politique au Canada. Cette doctrine s'oppose au système de valeurs des peuples autochtones en ce qu'ils privilégient, de façon plus marquée, la collectivité ou la communauté. Il est étonnant de constater que les Canadiens qui ne sont pas d'origine autochtone, ne puissent comprendre, malgré leur héritage d'idées libérales, l'importance que revêt pour les peuples autochtones ou pour tout autre groupe minoritaire conscient de ce qu'il est, le fait d'être reconnu en tant que collectivité. Ils ne semblent pas réaliser jusqu'à quel point une minorité culturelle est menacée d'extinction par assimilation lorsque le système politique les oblige en tant qu'individus à se référer à la culture de la majorité<sup>2</sup>. [Traduction libre]*

C'est sur la base de ces différences et, d'une certaine manière, de ces questions de principe au niveau culturel que des problèmes surgissent en ce qui concerne la protection des droits de la personne dans le cadre des collectivités autochtones.

On peut se demander quel système de valeurs prévaudra lorsqu'il y aura conflit entre les droits de la personne et ceux de la collectivité. Est-ce que ce sera celui de la société canadienne non autochtone ou celui de la collectivité des peuples autochtones? Qu'arriverait-il si un individu attaché à un groupe autochtone autonome contestait une décision de sa collectivité d'appartenance en vertu des droits de la personne enchâssés dans la Charte des droits et libertés? Certains chercheurs ont soutenu que l'article 25 avait été inscrit en vue d'assurer la priorité des droits relatifs aux autochtones sur les autres dispositions de la Charte<sup>3</sup>.

L'autonomie politique des autochtones, destinée à assurer la protection de leurs droits collectifs soulève des complications au niveau de la garantie des droits de la personne dans le domaine de compétence des gouvernements autonomes. Les organisations autochtones sont particulièrement sensibles à cette question et reconnaissent la nécessité d'établir un équilibre entre les droits individuels et collectifs.

Certains soutiendraient que toutes les personnes au sein des collectivités autochtones devraient avoir droit à la protection entière de la Charte et des tribunaux canadiens. La Charte devrait s'appliquer aussi bien aux domaines de compétence des gouvernements autochtones qu'à ceux des gouvernements fédéral et provinciaux. Les personnes devraient avoir accès à des procédures

indépendantes d'appel. Ainsi que l'a soutenu la Commission au chapitre portant sur les gouvernements autochtones autonomes, les membres des collectivités autochtones devraient conserver leurs droits en tant que citoyens canadiens. La Commission considère la Charte comme un outil de développement de la notion de citoyenneté canadienne. Exempter les collectivités autochtones des garanties des droits à la personne contenus dans la Charte équivaldrait à amoindrir de manière significative le caractère de citoyenneté des autochtones canadiens.

Les préoccupations relatives à la protection des intérêts des individus par rapport à ceux de la collectivité ne sont pas de simples questions abstraites, comme le démontre la controverse prolongée concernant l'article 12(1)b) de la Loi sur les indiens qui pénalise les Indiennes épousant des non indiens. De tels cas se produisent dans la réalité. Des conflits entre les droits collectifs des autochtones et les droits de la personne sont à prévoir; les personnes habitant au sein des communautés autochtones vont devoir faire appel à des éléments extérieurs de protection. La solution que nous apporterons à de tels conflits sera étroitement liée à notre conception du Canada<sup>4</sup>.

Le fait que la Charte vise plusieurs objectifs s'avère une source possible de conflit entre les droits de la personne et ceux des groupes. En effet, non seulement la Charte englobe les droits individuels des Canadiens, mais elle touche également aux préoccupations contemporaines ayant trait à la cohésion nationale. La Commission a examiné auparavant de quelle façon la protection des intérêts des communautés dans les provinces – par le biais, d'une part, des dispositions spécifiques relatives aux droits personnels de liberté de circulation et d'établissement et, d'autre part, de la clause de dérogation générale – pouvait empiéter sur les droits à la liberté de circulation des citoyens canadiens de même que sur les autres garanties de droits. Elle a souligné que l'utilisation abusive de ces pouvoirs législatifs risquait d'amener de telles différences à travers le pays que la notion de droits de la personne dans l'optique de la collectivité nationale pouvait être ébranlée. La Commission a reconnu que les dispositions autorisant de telles divergences reflétaient la réalité historique de la collectivité canadienne et a soutenu que le recours à ces dispositions serait limité par l'esprit de la Charte. La Charte reconnaît aux Canadiens certains droits et certaines libertés fondamentaux garantis par la constitution. Ce nouveau statut accordé aux droits des citoyens exige que les dérogations aux normes constitutionnelles énoncées soient justifiées par les autorités qui les introduisent.

La Commission estime qu'à partir de ce principe, il est possible de comprendre les dispositions relatives au statut spécial des divers groupes culturels du Canada. Le visage multiculturel du Canada, le statut officiel des deux langues et la confirmation officielle plus récente des droits des autochtones sont autant d'éléments qui traduisent un choix délibéré du processus politique. Nous tenons au caractère culturel distinct de nos diverses ethnies et nous avons délibérément choisi de faire de ce pays, un pays d'accueil. À certains moments critiques de notre histoire nationale, nous avons choisi de nous développer en tant que nation bilingue où la langue maternelle comportait certains droits spécifiques. Pourtant, cette consécration des différences entre les groupes constitue tout au plus la moitié de notre

personnalité collective. Nous formons également une société fondée sur l'individu, nourrie aux sources du libéralisme démocratique. Dans une telle société, l'on se doit de ne pas entraver à la légère les droits à l'égalité des citoyens. De même, la consécration des différences entre les groupes n'est pas une raison pour empêcher les individus d'avoir toutes les chances de développer pleinement leur potentiel. À juste titre, le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés garantit de façon générale le droit à l'égalité de toute personne et interdit toute discrimination fondée sur des éléments tels que la race et l'origine nationale ou ethnique. Là réside l'engagement fondamental du Canada à rechercher l'égalité véritable.

## **Les programmes de promotion sociale**

Le paragraphe 15(2), une contrepartie du paragraphe 15(1), protège les gouvernements de toute contestation de nature constitutionnelle dans les cas où ils auraient adopté des mesures visant à corriger la situation de groupes défavorisés par suite de pratiques discriminatoires. Le paragraphe 15(2) constitue une exception au paragraphe (1) dans lequel l'objet des lois, des programmes ou des activités est d'améliorer le sort de certains individus et de certains groupes. Cette disposition a été insérée dans la Charte afin d'éviter les problèmes que la mise en application de programmes d'action positive a entraîné aux États-Unis. Dans un certain nombre de décisions, la Cour suprême des États-Unis a déclaré ces programmes inconstitutionnels, car constituant une pratique discriminatoire contraire aux garanties des droits à l'égalité. Afin d'éviter qu'une telle situation se produise, les créateurs de la Charte canadienne ont clairement précisé que tout programme de promotion sociale élaboré à des fins justes serait exempté du paragraphe 15(1).

Bien que le paragraphe 15(2) n'oblige pas les gouvernements à appliquer des mesures d'action positive, il y a tout de même lieu de croire que les tribunaux, en vertu des recours contenus dans la Charte, peuvent exiger l'adoption de telles mesures visant à corriger une situation où des distinctions auraient été faites dans le passé. Alors que les tribunaux peuvent agir ainsi, le paragraphe 15(2) donne aux gouvernements un mécanisme précieux pour l'adoption de mesures visant la réalisation de l'égalité au Canada.

Dans un chapitre précédent de ce Rapport, la Commission a conclu que les mesures de promotion sociale contribuaient à la réalisation d'une plus grande égalité des chances et de salaires entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. Les mesures d'action positive peuvent être adoptées dans le but de faire obstacle à des pratiques et à des attitudes discriminatoires et de fournir des modèles de mécanismes d'exécution à l'intention des groupes défavorisés. Au cours des dernières années, l'action sociale est devenue l'instrument par excellence pour s'attaquer à ce qu'il est convenu maintenant de nommer « la discrimination systémique ». La Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi (la Commission Abella)<sup>5</sup>, mise sur pied récemment, recommandait que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent des programmes obligatoires d'équité en matière d'emploi pour favoriser l'égalité d'accès aux emplois pour les femmes, les personnes handicapées, les minorités « visibles » et les autochtones. Parallèlement, le

Comité spécial de la Chambre des communes sur les minorités « visibles » dans la société canadienne<sup>6</sup>, constitué récemment, recommandait la mise en œuvre de programmes volontaires d'action positive afin d'aider les minorités « visibles » à surmonter les effets néfastes de la discrimination systémique dont ils sont l'objet. En 1981, le Comité spécial de la Chambre des communes sur les invalides et les handicapés<sup>7</sup> recommandait que les ministères et organismes du gouvernement fédéral ainsi que les sociétés d'État amplifient ou mettent en œuvre des programmes d'action positive en matière d'emploi. Cette approche a déjà été employée par le passé, dans le but de favoriser la participation des francophones et des autochtones aussi bien que celle des personnes invalides et des femmes dans la fonction publique<sup>8</sup>.

Lors des audiences de la Commission, plusieurs individus et groupes ont abordé le sujet des différentes formes que pouvait revêtir la discrimination systémique. Cette forme de discrimination n'est pas manifeste et procède souvent d'une conduite inconsciente, ayant évolué à travers les âges et faisant partie intégrante de notre culture. Elle diffère de la discrimination non déguisée puisque cette dernière est la conséquence d'un préjugé exprimé ouvertement. À titre d'exemple, il y a discrimination non déguisée lorsqu'un propriétaire dit : « Je ne louerai pas l'appartement à une famille qui vit sur le bien-être social. », ou un employeur dit : « Je n'embaucherai pas une femme. » La loi interdit cette forme de discrimination et une personne victime d'un tel préjugé peut obtenir réparation auprès des Commissions des droits de la personne et par d'autres mesures juridiques de protection. La discrimination systémique est d'une toute autre nature; elle peut s'exercer de façon inconsciente de telle sorte que les individus peuvent ne pas se rendre compte que leur conduite et leurs attitudes sont discriminatoires à l'égard de certaines personnes. Par exemple, l'établissement de normes quant à la taille et au poids requis dans le cadre des exigences d'emploi peut avoir pour effet d'exclure une grande partie de la population.

L'élimination de la discrimination systémique n'est pas une tâche facile. Pour que des changements interviennent au niveau des mentalités, il faut une modification des attitudes et des traditions dans nos institutions et dans nos pratiques économiques et publiques aussi bien que dans notre vie personnelle. C'est ainsi que certaines intervenantes, lors des audiences, ont affirmé que les femmes auraient des chances égales d'accès à l'emploi à la condition expresse que la société change ses attitudes et ses pratiques à l'égard des responsabilités familiales, des services de garderie et du partage des tâches domestiques. Cela exige également des changements au niveau des systèmes d'éducation et de socialisation lesquels définissent, pour les garçons et les filles, des échelles de valeurs différentes. Le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme nous a confié qu'il était désormais temps de repenser nos schèmes culturels dans ces domaines :

*Nous devons à nouveau nous pencher sur les questions relatives à l'éducation, à la formation des adultes, aux services à la communauté, aux horaires de travail et aux services de soutien aux familles avec des enfants pour évaluer la mesure de l'incidence du stéréotype culturel de la famille traditionnelle, celle-là même où la femme doit consacrer tout son temps au bien-être de sa famille, sur ces éléments. Il est nécessaire d'apporter des mesures correctives à ces partis pris et*

*de modifier profondément la structure de la société afin que la mère puisse acquérir, en travaillant à l'extérieur, la même autonomie et la même sécurité financière dont le père bénéficie. Cette entreprise ne peut réussir sans la collaboration des gouvernements à tous les niveaux et la participation de tous les intervenants sur le plan économique. [Traduction libre]*

(Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, mémoire, le 30 novembre 1983, p. 44.)

Il est certain que des progrès ont été accomplis, de façon beaucoup plus marquée, au cours des dernières années, en ce qui a trait aux services d'aide dans les écoles, aux normes d'inscription dans les universités et ailleurs. Que le public soit conscient de ces réalités constitue en soi un pas de plus vers la réalisation d'une plus grande égalité. Au cours des dernières années, on a vu apparaître dans tout le pays un nombre de plus en plus grand de services à la collectivité et de centres d'aide ayant pour tâche d'assister les victimes de discrimination systémique. Au cours des audiences, de nombreux témoignages ont été entendus en faveur des services offerts par ces organismes bénévoles. Cependant, les intervenants estimaient qu'on ne pouvait pas compter uniquement sur les services bénévoles et sur les individus eux-mêmes. Une participation active de la part du gouvernement s'avérerait donc essentielle pour enrayer la discrimination systémique. Ceci s'explique pour plusieurs raisons.

Dans un premier temps, un leadership vigoureux de la part du gouvernement contribuerait à accélérer le processus, car sans une action concertée des gouvernements les individus auraient à subir, plus longtemps qu'il n'est acceptable ou nécessaire, les effets de la discrimination. En octobre 1984, le Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi réclamait une prise de position concrète au niveau politique pour contrer la discrimination systémique<sup>9</sup>.

En deuxième lieu, comme le rappelait aux commissaires le Comité d'action de la Saskatchewan sur la situation de la femme, la question de l'égalité concerne l'ensemble de la société :

*La question de la condition féminine [...] en est une que tous et chacun, et non pas seulement les femmes, doivent considérer [...]*

*Il est essentiel de considérer sérieusement tous les aspects de la situation de la femme, en ce qui a trait aux moyens à prendre pour que les femmes puissent jouir d'une autonomie complète et de l'égalité totale dans tous les domaines de l'activité humaine; nous sommes convaincues que cette situation exige rien de moins qu'une restructuration de la société afin que les femmes, en tant que minorité la plus importante dans la société, puissent y participer.*

[Traduction libre] (Comité d'action de la Saskatchewan sur la situation de la femme, Régina, transcription, le 24 novembre 1983, vol. 5, pp. 10770 et 10771.)

Une absence d'intervention du gouvernement pourrait signifier l'acceptation tacite de sa part, et par conséquent de la société toute entière, des pratiques discriminatoires existantes. Comme le soulignait le Rapport Abella :

*Ou bien on planifie la suppression des obstacles, ou bien on attend indéfiniment qu'ils disparaissent, ce qui veut dire qu'entre temps on tolère la discrimination*

*et les préjugés. En n'agissant pas, nous fermons les yeux sur le caractère intrinsèquement injuste de ces distinctions qui servent à exclure un groupe ou un autre. De ce fait, nous approuvons en tant que société les stéréotypes et les manifestations opiniâtres de discrimination [...] et légitimons le traitement qui est réservé à ces groupes<sup>10</sup>.*

Enfin, lorsque des groupes ou des individus ont été défavorisés par le passé, la simple suppression des obstacles discriminatoires ne suffit pas à les rendre égaux. C'est ainsi que lorsque la doctrine « égaux mais séparés », appliquée à la race et aux services d'éducation, fut interprétée comme étant en violation des garanties des droits à l'égalité aux États-Unis, cette victoire judiciaire n'eut pas comme résultat de placer les Noirs sur un pied d'égalité avec les Blancs. En général, les Noirs, n'ayant pas eu accès à des niveaux supérieurs d'éducation, en raison de nombreuses années de discrimination, n'ont pu en conséquence répondre à plusieurs des exigences d'emploi puisque celles-ci correspondaient aux standards d'éducation des Blancs.

Les gouvernements peuvent prendre des mesures pour supprimer la discrimination systémique, en vertu de la garantie constitutionnelle canadienne de la protection égale de la loi, de concert avec la disposition portant sur la promotion sociale. Le paragraphe 15(2) de la Charte peut servir de mécanisme aux gouvernements pour promouvoir l'égalité. En premier lieu, de tels programmes auraient des résultats au sein de la fonction publique et à travers l'ensemble du « gouvernement » tel qu'énoncé dans l'article portant sur l'application de la Charte.

Bien que les mesures d'action positive s'avèrent appropriées pour atténuer diverses formes de discrimination, la Commission considère qu'il ne s'agit pas d'un remède applicable à toutes les personnes défavorisées. De plus, suite aux analyses qui ont été faites en matière de sécurité sociale (chapitre 5), il faut se rappeler qu'il y a des coûts associés aux mesures de promotion sociale.

Il demeure essentiel de maintenir et d'améliorer les mesures d'égalité des chances, aussi bien au sein des groupes qu'entre eux. Pour cette raison, les propositions d'action positive dans les milieux de travail sont souvent assorties de propositions en vue d'augmenter les possibilités d'accès à la formation et à l'emploi des membres les plus défavorisés d'un sous-groupe donné.

Il s'avère difficile, dans le cadre de l'énoncé d'une politique, de définir le concept de groupe défavorisé. La « minorité visible » peut être de cette catégorie. Des études récentes ont montré qu'il y a de grandes différences parmi les « minorités visibles » selon les variables utilisées telles que l'éducation, le revenu, la mobilité, le niveau de vie. À titre d'exemple, dans la population masculine, les Philippins (60 pour cent) et les Coréens (57 pour cent) ont tout probablement eu davantage accès à l'éducation de niveau collégial et universitaire que les Noirs (26 pour cent) ou les autochtones (17 pour cent). De même, l'échelle de salaires des « minorités visibles », pour l'année 1980, variait considérablement : les hommes canadiens d'origine japonaise, diplômés universitaires, recevaient vraisemblablement un salaire moyen équivalent à 28 202 dollars, alors que celui de leurs homologues chinois s'élevait à 24 370 dollars et qu'en revanche le revenu moyen des canadiens d'origine indo-pakistanaise, diplômés universitaires, ne dépassait guère 13 186 dollars. Ces données indiquent que, si l'on ne tient pas compte

des différences existantes parmi les diverses « minorités visibles », il s'ensuivra que les programmes ne bénéficieront pas à ceux qui en ont le plus besoin<sup>11</sup>.

Il existe un autre inconvénient majeur relié au programme d'action positive, inconvénient qui doit toujours être considéré par les législateurs lors de l'entrée en vigueur de tels programmes, à savoir qu'en privilégiant un groupe, ils peuvent en défavoriser un autre. La Charte permet cette forme de discrimination et la Commission estime que lorsqu'une collectivité décide d'apporter des mesures correctives à la situation de ses membres défavorisés, il serait souhaitable que ces mesures ne soient pas contrecarrées par la Constitution. Toutefois, le fait que la Constitution le permette ne résout pas pour autant le problème d'ordre moral qui se pose : à savoir si la volonté pour les individus en tant que groupe d'atteindre l'égalité des droits justifie une interférence inéluctable au niveau de l'égalité des chances de la personne?

Dans certaines circonstances, la discrimination, générée par le système, dicte les mécanismes comme l'action positive. La société canadienne s'est d'abord et avant tout engagée à réaliser l'égalité des chances individuelles. Les programmes de courte durée qui vont à l'encontre de ce principe ne sont opportuns que dans la mesure où les Canadiens sont convaincus qu'à plus longue échéance ils contribueront à l'égalité des chances collectives.

La Commission croit également qu'il existe certaines situations d'inégalité qui sont étroitement reliées au fait d'appartenir à un groupe qu'on peut identifier au sein de la société canadienne. Dans de tels cas, des mesures visant à enrayer de façon générale les situations d'inégalité doivent être prises. Cependant, nous insistons pour dire que le concept de l'égalité est, en dernier ressort, relié à la personne. Les efforts de redressement des inégalités et de promotion de l'égalité des chances pour tous les Canadiens incombent principalement aux gouvernements avec l'aide des particuliers, à titre individuel, et non parce qu'ils appartiennent à tel ou tel groupe.

## Notes

1. *Bliss c. Procureur général du Canada* [1979], 1 R.C.S. 183.
2. Métis and Non-Status Indians Constitutional Review Commission, *Native People and the Constitution of Canada*, Ottawa, Mutual Press, 1981, p. 2.
3. Voir, par exemple, Douglas Sanders, « The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada » dans *La Revue du Barreau Canadien* 61, mars 1983, p. 326 et 327.
4. Pour une réflexion plus approfondie, voir Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985.
5. Canada, *Rapport*, Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
6. Canada, Chambre des communes, *L'égalité, ça presse!*, Rapport du Comité spécial sur les minorités visibles dans la société canadienne, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1980.
7. Canada, Chambre des communes, *Obstacles*, Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, Ottawa, Le Comité, 1981.

8. Canada, Commission de la fonction publique, *Un Rapport sur les mesures d'égalité des chances – CFP et les ministères* (Ottawa, sans date), Annexe 1.
9. Commission Royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport*, p. 282.
10. *Ibid.*, p. 6.
11. Pour une discussion plus approfondie, voir le raisonnement de Conrad Winn, « Affirmative Action and Visible Minorities: Eight Premises in Quest of Evidence », à venir dans *Analyse de politiques* d'où sont tirées les données sur les minorités « visibles ».

## **La Cour suprême du Canada et la Constitution : le rôle institutionnel**

Le caractère fédéral de notre pays, les perceptions différentes des limites de l'action publique, l'évolution du droit privé ainsi que l'introduction de la Charte canadienne des droits et libertés, voilà autant de facteurs qui taxent le pouvoir décisionnel de la Cour suprême du Canada<sup>1</sup>. Un certain nombre d'analystes croient que l'existence de la Charte amènera les tribunaux canadiens à prendre un plus grand nombre de décisions politiques. De fait, certains parlent de la politisation du régime judiciaire et croient que nous devons nous attendre à ce que cette tendance persiste. Ce phénomène reflète en partie l'importance croissante du droit dans la société, puisque de plus en plus, depuis la Seconde Guerre mondiale, les questions qui font l'objet d'un débat public soulèvent des controverses et aboutissent devant les tribunaux à la recherche d'une solution judiciaire.

Les demandes d'intervention de la Cour suprême ont des conséquences sur la structure et sur l'élaboration du régime judiciaire. Les commissaires ne croient pas que la réforme institutionnelle du régime judiciaire soit prioritaire pour le pays. Il s'agit toutefois d'une question importante en raison de l'extension du rôle de la Cour. Dans notre bref examen des principaux aspects de cette question, nous désirons mettre l'accent sur le besoin de sensibilisation à l'égard de la nature du régime judiciaire et sur les obligations particulières de nos tribunaux dans l'ensemble de notre cadre institutionnel.

### **Le fédéralisme, la Charte et la composition de la Cour suprême**

Le régime judiciaire a souvent été au centre des divergences relatives à la nature de la société canadienne. Le fédéralisme canadien, dont les deux ordres de gouvernement responsables devant leur législature possèdent des champs de compétences qui se chevauchent, impose à la Cour suprême du Canada l'obligation de régler les affaires constitutionnelles. L'abolition des appels en matière civile, devant le Comité judiciaire du Conseil privé en 1949, a entraîné le remplacement d'un arbitre externe par un tribunal canadien nommé aux termes d'une loi du Parlement du Canada. Depuis, l'interprétation finale de la Constitution canadienne appartient à la Cour suprême.

Au cours des années 1950 et 1960, le partage des compétences a donné lieu à peu de litiges constitutionnels. Toutefois, pendant les années 1970, l'intensification des différends intergouvernementaux et le recours croissant aux pouvoirs de réglementation ont contribué beaucoup à augmenter le nombre des affaires constitutionnelles soumises à la Cour suprême. Les gouvernements y ont cherché soit une solution définitive à leurs conflits, soit un moyen d'augmenter leur pouvoir de négociation, alors que les parties privées ont tenté d'invoquer le partage des compétences pour restreindre l'intervention de l'État. Sur des questions litigieuses, telles l'énergie et la réforme constitutionnelle, les décisions de la Cour ont été d'une importance capitale. Évidemment, certains observateurs ont mis en cause la légitimité de la Cour à titre d'arbitre fédéral-provincial. Un tribunal nommé par un ordre de gouvernement, se sont-ils demandés, peut-il agir comme arbitre impartial

dans les affaires qui touchent le partage des compétences? Même si certaines études des décisions de la Cour depuis 1949 montrent qu'elle s'est acquittée de sa tâche en faisant preuve de pondération et de jugement, sa légitimité continue de soulever des points d'interrogation.

La fonction de la Cour suprême dans le régime fédéral a fait l'objet de plusieurs propositions de réforme, dont la plupart ont porté sur la méthode de nomination et sur la composition de la Cour, envisagées surtout sous l'angle de la représentativité de ses membres.

La plupart des recommandations récentes ont surtout visé la représentativité des régions, jusqu'à ce que la Charte des droits provoque des demandes de représentation d'un autre ordre. Depuis 1949, au moins cinq provinces n'ont toujours pas de juge à la Cour suprême. De même, depuis cette date, il n'y a jamais eu de représentant de l'un ou l'autre des territoires, ni de Terre-Neuve ou de l'Île-du-Prince-Édouard; durant plusieurs décennies, aucun juge de la Colombie-Britannique n'a siégé à la Cour suprême.

Certains commentateurs ont fait valoir qu'il fallait garantir une meilleure représentation des régions à la Cour suprême. Si les juges provenaient de toutes les parties du Canada, la Cour serait davantage sensibilisée aux particularités de toutes les régions du pays. Cet argument présume que les liens d'un juge avec le droit d'une province ou avec les situations régionales lui confèrent une connaissance particulière de cette région ou de cette province. Cet argument reprend aussi les préoccupations exprimées par les Canadiens avant 1949, alors que le Conseil privé à Londres constituait le tribunal de dernier ressort pour l'interprétation du droit canadien, notamment du droit constitutionnel. On fait valoir qu'un tribunal, dont les membres seraient choisis en fonction de leur appartenance régionale, refléterait davantage le caractère fédéral de la Constitution canadienne et faciliterait l'acceptation des décisions. Cet argument a reçu d'autant plus d'appuis, au cours des dernières années, que les tribunaux ont eu à rendre, en matière constitutionnelle, un grand nombre de décisions d'extrême importance pour le fédéralisme canadien.

On conteste souvent l'importance d'avoir des juges issus des différentes régions du pays, en disant que souvent ce caractère régional est non seulement difficile à définir, mais qu'il n'aurait que peu d'influence sur le mécanisme décisionnel de la Cour. Certains observateurs ont aussi fait valoir que cette proposition ne tenait pas compte des différences au sein des régions. En ce qui a trait aux nominations à la Cour suprême, la Colombie-Britannique peut se demander pourquoi elle fait partie de la même région que l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan. L'histoire législative, politique, sociale et juridique de Terre-Neuve n'est commune à aucune des provinces maritimes, et pourtant la plupart des propositions qui préconisent une représentation régionale assimilent ces quatre provinces pour le choix d'un juge. Si les facteurs géographiques et la connaissance des situations locales sont de fait importantes dans le mécanisme décisionnel judiciaire, les nominations des juges du Québec et de l'Ontario devraient peut-être alors tenir compte de la répartition géographique des candidats dans ces deux provinces, à la fois vastes et diversifiées. Les membres de la magistrature et du Barreau, à

l'extérieur de Toronto et d'Ottawa, ou de Québec et de Montréal, devraient peut-être avoir des représentants à la Cour suprême.

En plus de ne pas tenir compte des différences à l'intérieur des provinces, les partisans du régionalisme semblent aussi faire abstraction de l'indépendance des tribunaux. Comme le soulignait feu le juge en chef Bora Laskin :

*Cela me chagrine que l'on manifeste si peu de compréhension de la nature du travail de la Cour ou de l'importance de la fidélité de ses membres à leur serment d'office et que l'on apprécie si peu la cohésion et la collégialité dont la Cour fait preuve dans l'accomplissement de sa tâche, une tâche qui n'a aucune attache régionale ni, certainement, politique<sup>2</sup>. [Traduction]*

La Cour suprême traite de questions nationales et d'affaires importantes pour le public en général, qui ne présentent pas d'intérêt régional particulier. La Cour est une institution nationale, mais sa nature diffère de celle du Sénat ou du pouvoir exécutif fédéral dont elle peut avoir à juger les actes. De plus, cet argument voulant qu'on mette l'accent sur les facteurs régionaux lors des nominations pourrait perdre du poids si la proportion des causes relatives au partage des compétences soumises à la Cour venait à diminuer.

La Commission fait sienne l'opinion récemment exprimée par un auteur qui a étudié à fond le système judiciaire :

*Lorsque nous examinons à la fois les questions que la Cour suprême doit trancher et la nature du mécanisme décisionnel judiciaire, il est difficile d'accepter que la représentation des intérêts régionaux doive ou puisse constituer un facteur important devant la Cour suprême. Il semble très discutable qu'il y ait un point de vue de l'Ouest, de l'Atlantique, de l'Ontario ou du Québec qui devrait s'exprimer lors des délibérations de la Cour pour que celle-ci puisse rendre des décisions valables dans les domaines qui forment maintenant la majeure partie du rôle de la Cour, c'est-à-dire la révision du mécanisme administratif fédéral, l'interprétation du Code criminel et des autres lois fédérales ainsi que les différends qui découlent de la Constitution, notamment de la Charte des droits et du partage des compétences<sup>3</sup>.*

Comme le Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien le soulignait, « un tribunal n'est pas un conseil d'arbitrage. C'est un organisme judiciaire<sup>4</sup> ». Dans le régime institutionnel et constitutionnel canadien, les membres de la Cour suprême du Canada n'exercent pas de fonction représentative. Il n'y a qu'un seul critère pour évaluer la composition de la Cour et son rendement : c'est la façon dont elle s'acquitte de sa fonction judiciaire. Par conséquent, les commissaires ne retiennent pas les arguments qui veulent que les membres de la Cour suprême soient représentatifs des régions. La disposition de la *Loi sur la Cour suprême*, portant sur la nomination de juges du Québec, se fonde sur la tradition juridique distincte de cette province, et on devrait la conserver.

Jusqu'à récemment, les affaires constitutionnelles devant la Cour suprême consistaient surtout en litiges ou en renvois relatifs aux compétences législatives fédérales et provinciales. C'est surtout dans ce contexte que la Cour s'est prononcée sur les relations entre les citoyens et l'État, bien qu'elle

ait aussi examiné, dans le cadre de la *Déclaration canadienne des droits*, certaines affaires mettant en cause des particuliers. L'augmentation des litiges reliés à la Charte aura probablement pour effet d'augmenter le nombre des affaires qui touchent les relations entre l'État et les citoyens. Si l'on en juge d'après les requêtes en autorisation d'appel accueillies par la Cour, on constate que les causes relatives à la Charte dépassent déjà le volume des autres affaires constitutionnelles. Pareille situation peut entraîner des demandes de représentation fondée sur d'autres critères, soit le milieu social et économique des juges. Pourtant, les commissaires ne considèrent pas que ces critères doivent être retenus dans le choix des juges de la Cour suprême.

## **Le mode de nomination des juges de la Cour suprême**

On confond souvent le mode de nomination des juges de la Cour suprême avec la question de la représentation des régions. En d'autres termes, ceux qui considèrent la Cour suprême comme un organisme représentatif, un point de vue que les commissaires ne partagent pas, s'attendent à ce que la méthode de nomination soit également représentative. Suite aux demandes fondées sur de nouveaux critères de représentation, il faut s'attendre à ce que la méthode de nomination suscite de nouveau l'intérêt du public. Nous croyons que le manque relatif d'intérêt à l'égard de cette question, que nous avons pu observer au cours de nos audiences, est attribuable à la qualité exceptionnelle des nominations faites dans le cadre de la procédure existante. Quel que soit le nouveau système adopté, et nous ne voyons pas de besoin immédiat de modifier la procédure existante, il faudrait que le principal critère de nomination demeure le mérite, c'est-à-dire l'aptitude à occuper une fonction judiciaire.

On reproche surtout au mode de nomination de ne pas permettre une participation suffisante de toutes les parties qui composent notre régime politique. Même si la procédure officieuse, suivie actuellement par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême, comporte de nombreuses consultations, certains Canadiens estiment que cette procédure ne tient pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes concernées. De nombreuses solutions de rechange ont été proposées.

Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (la Commission Tremblay)<sup>5</sup>, publié en 1956, proposait que les provinces participent à la nomination des juges de la Cour suprême. Les propositions de 1971 de la Charte de Victoria prévoyaient une formule complexe, afin d'obtenir l'accord du gouvernement fédéral et celui des dirigeants des provinces intéressées à une nomination à la Cour. Il était recommandé que le Procureur général du Canada consulte le Procureur général de la province avec laquelle le candidat éventuel avait les liens les plus étroits. Si les deux procureurs généraux ne s'entendaient pas sur la personne à nommer, le Procureur général du Canada devait convoquer un collège dont la composition pouvait, à la discrétion du Procureur général de la province, prendre l'une des deux formes prévues. Le collège était composé principalement des procureurs généraux du Canada et des provinces ou des personnes que ceux-ci désignaient. Le Procureur général du Canada devait soumettre au

collège le nom d'au moins trois personnes, parmi lesquelles celui-ci choisissait un candidat dont il recommandait la nomination. Le Comité spécial mixte sur la Constitution de 1972 a accepté les méthodes de consultation proposées dans la Charte de Victoria, mais il a recommandé que les provinces puissent aussi présenter des candidats aux collèges chargés de faire des recommandations.

Certains auteurs canadiens favorisent une formule de consultation ou de collaboration, par exemple une commission permanente chargée des nominations, à laquelle on aurait recours non seulement pour les nominations à la Cour suprême du Canada, mais à toutes les cours supérieures. Cette Commission pourrait comprendre des membres du Parlement et des législatures provinciales, issus de tous les partis politiques, ainsi que des personnes qui ne seraient pas avocats. Elle pourrait établir une liste de candidats éventuels qu'elle considérerait aptes; les autorités responsables de la nomination feraient un choix parmi ces candidats.

Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle, présenté en 1978, a incorporé les propositions de la Charte de Victoria et y a ajouté un élément nouveau. Le projet prévoyait qu'après que le Procureur général du Canada et le Procureur général de la province se soient entendus ou, en cas de désaccord, après que le comité ou collège ait recommandé un candidat, la nomination aurait été entérinée par la « Chambre de la Fédération ». Selon ce projet de loi, cette Chambre aurait remplacé le Sénat actuel et aurait été plus représentative des composantes de la Fédération. La Chambre aurait été dans l'obligation d'entériner ou de rejeter la nomination proposée dans un délai précis.

La ratification des nominations à la Cour suprême par une Chambre haute renouvelée a obtenu de nouveaux appuis au cours du débat constitutionnel des années 1970. Le gouvernement de la Colombie-Britannique favorisait la nomination des juges par le gouvernement fédéral, après consultation avec les provinces, et la ratification par un nouveau Sénat. Le Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien, la Commission Pépin-Robarts sur l'Unité canadienne<sup>6</sup> et le Livre beige du Parti libéral du Québec<sup>7</sup> ont présenté des recommandations dans le même sens.

L'Alberta avait proposé que seuls les gouvernements provinciaux soumettent des candidats à un Comité spécial sur la Constitution dont elle recommandait l'établissement. Le Rapport de la Commission Pépin-Robarts préconisait que le Cabinet fédéral consulte le Procureur général de la province de Québec, avant de combler une vacance de cette province. Quand il y a vacance d'un poste de *common law*, le Cabinet devait consulter les procureurs généraux des neuf autres provinces. Les réformes suggérées sont variées, mais toutes préconisent une consultation ou une négociation avec les procureurs généraux des provinces ou avec les représentants de la province qui feraient partie d'une Chambre haute renouvelée.

Alors que la Cour suprême doit traiter de plus en plus d'affaires relatives à l'interprétation de la Charte, les commissaires s'attendent à ce que les propositions, concernant les méthodes de nomination, tiennent compte des facteurs économiques et sociaux, de la même façon que les propositions antérieures ont insisté sur l'accord entre les gouvernements. Puisque la Cour suprême doit se prononcer sur des questions d'ordre culturel, économique et

social, les nouvelles méthodes de nomination devraient pouvoir évaluer toutes les qualités pertinentes des candidats éventuels. Dans un document de recherche rédigé pour la Commission<sup>8</sup>, les auteurs ont étudié la possibilité d'établir un conseil des nominations, qui examinerait les candidats et déciderait qui devrait, par la suite, être nommé à la Cour suprême. Idéalement, l'expérience de travail, l'âge, le statut économique et social, l'orientation idéologique ainsi que l'origine raciale, ethnique et régionale des membres du conseil devraient être variés. Au lieu de choisir les juges selon les régions ou selon d'autres critères sociologiques, le conseil présenterait lui-même un profil de l'ensemble du Canada. Les facteurs partisans et régionaux seraient étudiés lors du choix des membres du conseil des nominations, plutôt que lors de la nomination des juges. Les commissaires ne sont pas convaincus toutefois de la nécessité d'une réforme aussi draconienne.

Dans un sens institutionnel très large, le mécanisme de nomination est essentiellement politique. Les mesures, qui visent à relever le Premier ministre de sa responsabilité pour confier celle-ci à un groupe désigné ou à une institution, ont nécessairement pour effet de substituer un mécanisme politique à un autre. Les commissaires, qui se veulent conséquents dans leur façon d'envisager le rôle du Parlement, croient que si de nouvelles ententes devaient remplacer les consultations politiques, menées actuellement par le Premier ministre, ce mécanisme devrait inclure la participation du Parlement et envisager une consultation aussi étendue que possible. Le Sénat élu, que nous avons recommandé, serait un organisme tout à fait approprié pour s'acquitter de la fonction de ratification dans un mécanisme de nomination modifié. Un Sénat élu serait à la fois très représentatif et sensible aux aspirations régionales, et il pourrait aussi répondre aux préoccupations traditionnelles des provinces et aux questions socio-économiques qui découlent de l'application de la Charte des droits et libertés.

## **Le statut constitutionnel**

Bien que la Cour suprême ait une certaine reconnaissance constitutionnelle, comme en font foi les articles 41 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le débat reste ouvert sur la question de savoir si elle est enchâssée dans la Constitution, de façon à ce que toute modification apportée à ses caractéristiques essentielles exige la participation des deux ordres de gouvernement. Plusieurs arguments militent en faveur d'un enchâssement constitutionnel plus précis. Certaines personnes n'approuvent pas le fait que le tribunal appelé à trancher la question du partage des compétences dans notre régime fédéral soit une création législative du Parlement. Même si jusqu'ici la Cour a fait preuve d'impartialité, les critiques soutiennent qu'il faudra renforcer son image de neutralité. En outre, vu l'entrée en vigueur récente de la Charte, nous devons, en tant que Canadiens, nous assurer que rien ne puisse empêcher ou entraver le pouvoir judiciaire dans son rôle de protection du citoyen contre toute action inconstitutionnelle de la part du gouvernement. L'octroi d'un statut constitutionnel à la Cour confirmerait et garantirait l'importance symbolique de son rôle de gardienne des valeurs essentielles de la société canadienne.

Les commissaires recommandent donc l'enchâssement constitutionnel explicite du statut de la Cour suprême du Canada et notamment de son indépendance; nous croyons toutefois qu'il n'est pas nécessaire de confier à un organisme autre que le gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de cette Cour.

### Notes

1. Voir A. Wayne MacKay et Richard W. Bauman « La Cour suprême du Canada : perspectives de réforme pour une institution nationale » dans *Les tribunaux et la Charte*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.
2. John B. Laskin, « What Everyone Should Know About the Supreme Court of Canada », causerie donnée à l'*Empire Club*, à Toronto, le 12 mars 1981.
3. Peter H. Russell, « Constitutional Reform of the Judicial Branch: Symbolic vs Operational Considerations », *Canadian Journal of Political Science* 17, juin 1984, p. 237 et 238.
4. Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien, *Vers un Canada nouveau*, Montréal, Fondation du barreau canadien, 1978, p. 69.
5. Québec, *Rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1956.
6. Canada, *Rapport de la Commission de l'unité canadienne*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
7. Le Comité sur la Constitution du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Québec, 1980.
8. A. Wayne MacKay et Richard Bauman, « Le Cour suprême du Canada : perspective de réforme pour une institution nationale » dans *Les tribunaux et la Charte*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.





# Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus

**Introduction** 377

**La place du Québec dans la Confédération** 379

*Le Québec en tant que société distincte* 379

*Les garanties essentielles* 384

*Les problèmes relatifs au partage des compétences* 389

*Les communautés francophones hors-Québec* 392

*Conclusions* 395

*Notes* 395

**Les territoires du Nord** 396

*La population, l'économie et la culture* 396

*La population du Nord* 396

*L'économie du Nord* 397

*La culture politique* 399

*L'économie politique et la culture politique* 401

**La position des problèmes et recommandations** 402

*Les autochtones du Nord et le changement économique et politique* 402

*Les revendications des autochtones* 402

*Le secteur des ressources renouvelables* 404

**La question de la Constitution et des institutions dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon** 405

*Le gouvernement responsable* 406

*La délégation des pouvoirs* 407

*La division des Territoires du Nord-Ouest* 409

**Les questions d'intérêt national et le Nord** 412

*L'écologie du Nord* 412

*Le commerce international* 412

*L'innovation technologique et la souveraineté dans l'Arctique* 413

*Conclusions* 414

*Notes* 414

<b>L'autonomie politique des autochtones</b>	415
<i>Les formes d'autonomie politique</i>	420
<i>La réalisation de l'autonomie politique</i>	422
<i>Notes</i>	427
<b>Les municipalités</b>	428
<i>Le statut constitutionnel des administrations locales</i>	430
<i>Les relations intergouvernementales</i>	433
<i>Les revenus et les tâches</i>	436
<i>Les politiques d'urbanisme</i>	439
<i>Le rôle local dans le développement économique</i>	440
<i>Notes</i>	441



## Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus

### Introduction

La réponse de l'État à la question épineuse de notre identité en tant que peuple n'a jamais été sans varier et les Canadiens n'ont pas trouvé non plus d'accord sur le sujet. Cependant, l'État, par le biais des modifications institutionnelles et législatives, doit représenter le pluralisme de la société canadienne et s'y intéresser, au moment où les composantes de ce pluralisme se transforment en fonction des facteurs, souvent internationaux, sur lesquels l'État n'a que très peu d'emprise. Notre programme pour 1985 comprend les questions urgentes des collectivités, dont plusieurs sont étudiées ci-dessous par les commissaires, ainsi que des propositions de réformes.

Les commissaires essaient d'établir, grâce à ces réformes, une corrélation plus étroite entre les dimensions sociales de la collectivité et les mesures institutionnelles qui expriment ces dimensions et les englobent. Notre système de gouvernement doit tenir compte des collectivités nationales et provinciales, ainsi que des clivages sociaux qu'on y voit toujours naître. Les réformes que nous proposons reflètent notre reconnaissance d'un peuple canadien unique. Une citoyenneté commune réunit des gens qui diffèrent par la langue, l'ethnicité, le sexe, la province, le mode de vie, le revenu et bien d'autres caractéristiques. Nous souhaiterions contribuer à réunir tous ces groupes dans un cadre institutionnel qui n'étouffe ni les divergences ni les revendications, mais qui facilite, au contraire, la coopération et la reconnaissance de l'entité du peuple canadien.

La *Loi constitutionnelle de 1982*, avec sa *Charte des droits*, sa formule d'amendement et sa clause de ressources naturelles, était un compromis, particulièrement dans le cas de la Charte, influencé par le pouvoir des citoyens. Bien que le gouvernement du Québec n'ait pas été l'un des signataires de l'accord qui a précédé la *Loi constitutionnelle*, les dispositions de la Loi sont applicables et judiciairement en vigueur dans cette province. Le gouvernement dans la province du Québec, où 80 pour cent des Canadiens

français ont élu domicile, ne considère pas la Loi comme une partie légitime de la Constitution. Ce point de vue concerne la Charte et la formule d'amendement. D'autres partis politiques représentatifs du Québec partagent cet avis de différentes façons. Par conséquent, le motif du désaccord n'est pas près de disparaître.

Le rapatriement de la Constitution et la *Loi constitutionnelle* sont, par conséquent, des réalisations incomplètes. Le refus du Québec d'accepter les dernières modifications de la Constitution est le principal problème des collectivités qui existe au Canada et qui n'a pas été résolu. Étant donné le déclin apparent du « nationalisme » québécois, les commissaires laissent supposer qu'une attitude de bienveillance et de compréhension envers la province pourrait conduire à un *rapprochement* vers la Constitution; nous faisons d'ailleurs des propositions dans ce but.

En général, la coexistence harmonieuse des Canadiens francophones et anglophones, qui devrait comprendre la juste reconnaissance institutionnelle et constitutionnelle, exige un effort à trois niveaux. Premièrement, il faut reconnaître le rôle essentiel que joue le gouvernement du Québec qui entretient une population florissante en majorité francophone. Deuxièmement, le gouvernement national doit traduire, dans l'ensemble de ses opérations, la dualité linguistique qui existe au Canada. Enfin, le Canada, dans son entité, doit, aux niveaux national et provincial, s'intéresser aux minorités de langues officielles, les francophones hors-Québec et les anglophones au Québec, et les soutenir.

Viennent s'ajouter aux problèmes institutionnels qui touchent le Québec et les Canadiens francophones, d'autres préoccupations du même type relatives aux territoires du Nord, à l'autonomie politique des autochtones et aux municipalités. On étudie, depuis quelque temps, plusieurs propositions importantes de changements dans l'organisation et la structure des gouvernements du Nord canadien. D'après les commissaires, il est bon d'inciter les gouvernements à continuer le processus actuellement mis en application, dans le but d'aligner les mesures gouvernementales des territoires du Nord à celles qui sont pratiquées dans le reste du Canada; les Canadiens devraient, en même temps, mettre en place des mesures qui tiennent compte des différentes caractéristiques sociales, économiques et culturelles de la région.

En ce qui a trait à l'autonomie politique des autochtones, les commissaires appuient la présentation de mesures qui augmenteraient l'influence et le contrôle des autochtones sur leurs propres affaires sociales et économiques. Cet objectif est fondé sur la place caractéristique que ces populations occupent au sein de la société canadienne en tant que premier peuple du Canada et sur la reconnaissance dont ils jouissent aujourd'hui, en vertu de la Constitution. Il n'est cependant pas sûr que les implications et les conséquences de l'autonomie politique des autochtones, qui pourraient avoir un effet sur l'ensemble des politiques gouvernementales du Canada, aient été examinées avec suffisamment de soin. Il existe, en fait, plusieurs régions dans lesquelles la situation demande plus mûre réflexion.

Les politiques des gouvernements locaux varient de façon importante d'une région à l'autre. Cette diversité correspond aux différences de taille et de

moyens financiers des régions, et au fait que le gouvernement local est, en vertu de la Constitution, sous la responsabilité des provinces. Les commissaires remarquent, néanmoins, que les gouvernements locaux prennent de plus en plus d'envergure en taille, en complexité et en responsabilité, et nous croyons que certaines mesures pourraient rendre les municipalités encore plus aptes à apporter leur meilleure contribution à la société canadienne et à sa croissance économique.

## **La place du Québec dans la Confédération**

Depuis le début des années 1960, le débat sur la place du Québec dans la Confédération a mobilisé une quantité considérable d'énergie au Canada. Il ne faut donc pas s'étonner si après le référendum de 1980, dans un contexte de crise économique, on en soit venu à considérer que ce débat avait déjà accaparé trop de temps et qu'il devait céder la place à l'étude d'autres questions importantes intéressant l'ensemble de la population canadienne. De fait, avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le débat sur le Québec s'est estompé, au point de faire croire que le problème pouvait se régler de lui-même sous l'effet d'une politique active garantissant à tous et chacun des droits égaux au plan linguistique. Vouloir le ressusciter, dès lors, apparaissait non seulement inutile mais dangereux. Mais la réalité est souvent têtue. Il aura suffi de quelques années à peine pour que la question du Québec soit ramenée à l'agenda des discussions constitutionnelles. Rarement, en fait, la situation sera-t-elle apparue plus propice à un règlement de cette dernière. Tant le gouvernement du Québec que celui d'Ottawa ont énoncé clairement leur volonté d'en arriver à un accord et déjà certains Premiers ministres provinciaux se sont montrés favorables à une initiative en ce sens. Semblables manifestations de bonne volonté, si elles ne changent rien à la complexité des problèmes, donnent au moins l'espoir qu'un pas décisif dans la bonne direction pourra être franchi dans un avenir rapproché.

## **Le Québec en tant que société distincte**

Afin qu'une entente durable s'installe entre le Québec et le reste du Canada, entente qui assure la place du Québec dans la Confédération et contribue à la prospérité de la province et du pays tout entier, il importe au départ de dépasser les clichés traditionnels sur la spécificité du Québec pour dégager une vue réaliste des données qui, en 1985, caractérisent cette province. Deux écueils en particulier doivent être évités. Le premier est celui de la recherche à tout prix d'une homogénéité culturelle qui définisse cette spécificité : si une telle homogénéité a jamais existé, elle n'est certes plus caractéristique du Québec. Le second est celui d'une dépréciation de la dimension collective du problème du Québec au point de le ramener à une simple question de droits individuels susceptibles d'être exercés partout au Canada; si vivre, travailler et s'épanouir dans sa langue est ce dont il s'agit, ceci ne pourra jamais être totalement vrai.

La période qui s'échelonne du début des années 1950 à nos jours témoigne indubitablement d'une transformation radicale de la société québécoise. À tel

point que celui qui lit le Rapport Tremblay, paru en 1956, et compare sa description de la société québécoise avec ce qu'elle est aujourd'hui, a l'impression de comparer deux mondes tout à fait différents. En 1956, le Rapport Tremblay décrivait une société québécoise distincte, essentiellement rurale, marquée par son attachement aux valeurs religieuses, son opposition au matérialisme économique et essentiellement conservatrice au plan politique, c'est-à-dire hostile au développement de l'appareil gouvernemental. Mais derrière cette façade, les idées évoluaient sans qu'on s'en rende très bien compte. Au sein de différents groupes et mouvements, la conception traditionnelle de l'autorité était remise en question, la laïcisation de l'État était discutée et surtout de nouveaux développements dans les domaines économique, social et culturel étaient envisagés. La fin du duplessisme et le début des années 1960 voient, à la surprise du reste du Canada, une transformation majeure se produire. L'édifice ancien se lézarde, la toute-puissance du clergé au plan politique devient rapidement chose du passé et l'on découvre les possibilités immenses qu'offre l'État comme instrument de promotion économique et sociale. Jusqu'au début des années 1980, les Québécois vont développer et raffiner ce nouvel instrument. Une vaste réforme du secteur de l'éducation est entreprise, le système de sécurité sociale est revu de fond en comble, un régime distinct de pensions est mis en place, plusieurs sociétés d'État sont créées, particulièrement dans le domaine économique, et finalement, diverses mesures visant à ouvrir le Québec sur l'extérieur sont adoptées. Cette nouvelle défense et illustration de l'appareil bureaucratique et politique, considérée comme un élément de renforcement extraordinaire du nationalisme québécois, va donner lieu également à des demandes répétées d'accroissement des pouvoirs provinciaux.

Toutefois, coïncidant avec le début des années 1980 et le référendum sur la souveraineté du Québec, une nouvelle rupture se produit. D'une part, l'escalade du débat politique entre Québec et Ottawa se trouve bloquée. Dans la mesure où l'indépendance du Québec, en tant qu'hypothèse, est écartée, la poursuite du débat va devoir prendre pour acquis le maintien du lien fédéral. D'autre part, une nouvelle constatation se fait jour au plan économique : l'appareil gouvernemental, de plus en plus lourd, et surtout de plus en plus coûteux, n'est plus perçu comme le seul instrument de développement de la société québécoise. Dans un tel contexte, la recherche de pouvoirs constitutionnels accrus perd quelque peu de son sens, alors qu'il est déjà assez difficile d'exercer pleinement ceux qui sont effectivement reconnus. Parallèlement à ce changement, on constate une nouvelle attitude face au rôle du secteur privé dans l'économie. Stimulés par l'exemple d'un nombre croissant d'entrepreneurs francophones qui s'imposent dans un monde des affaires traditionnellement anglophone, les Québécois se découvrent un intérêt nouveau pour les affaires : l'ancien démon du matérialisme a été exorcisé. Témoignage éloquent de ce nouveau développement, en 1985, près de 40 pour cent de tous les étudiants en maîtrise en administration dans les universités canadiennes sont québécois.

Durant toute cette période, également, l'image que se font les Québécois d'eux-mêmes ainsi que la réalité sociale du Québec, changent substantiellement. Ceux qui se décrivaient auparavant comme des « Canadiens français »

se définissent de plus en plus comme des « Québécois ». Un nouveau nationalisme surgit, moins préoccupé par la survivance, davantage axé sur la croissance et essentiellement lié au territoire du Québec. Avec l'arrivée au pouvoir du Parti québécois, ce nouveau nationalisme est présenté comme l'expression du dynamisme d'une collectivité qui a enfin trouvé son identité. Mais paradoxalement, plus le français, sous l'impulsion de la *Loi 101*, s'impose, plus le gouvernement cherche à rallier à sa cause une majorité de tous les Québécois, plus l'on doit se rendre à l'évidence que l'ethnicité ne peut servir de point d'ancrage à ce nouveau nationalisme. La culture québécoise elle-même, profondément marquée par l'histoire, perd peu à peu de son homogénéité avec l'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants. Intimement liée à la vie politique, elle évolue de concert avec celle-ci. Davantage tournée, durant les années 1960 et 1970, vers l'affirmation d'une nouvelle identité collective, elle s'oriente à l'aube des années 1980, vers des interrogations plus individuelles qui débouchent sur les grands courants internationaux. Non seulement cette culture devient plus ouverte, davantage pluraliste, mais pour certains elle est même menacée, dans son existence, par l'influence envahissante de la culture américaine. En réalité, elle évolue et s'adapte. Alors qu'elle se définissait autrefois par opposition à la culture anglo-canadienne, la culture québécoise, davantage liée maintenant à la langue qu'à l'ethnicité, se cherche une nouvelle identité dans les contextes nord-américain et international.

Autre changement important, la minorité anglophone du Québec, forte de son pouvoir économique et de son influence politique, solidement implantée grâce à un réseau d'institutions très bien développé et largement sous son contrôle, voit en quelque vingt ans sa situation remise en cause par l'intervention accrue du gouvernement québécois dans le domaine linguistique. S'identifiant traditionnellement à la majorité canadienne, elle se découvre graduellement minorité québécoise. Sous l'effet combiné de la *Loi 101* et de la perte de vitesse de Montréal au plan économique, bon nombre d'anglophones québécois vont quitter le Québec, contribuant ainsi à affaiblir davantage la position de cette minorité en constante diminution depuis une centaine d'années. La tendance, en effet, n'est pas nouvelle : au tournant du siècle, la ville de Québec, tout comme les Cantons de l'Est et certaines autres régions rurales, comptait d'importantes minorités anglophones qui ont vu leurs effectifs décimés au fil des ans. Mais ce qui est nouveau, c'est l'accélération de cette tendance : entre 1971 et 1981, on assiste à une baisse de 10 pour cent de la population anglophone du Québec, maintenant concentrée surtout dans la ville de Montréal.

Cette minorité anglophone sent sa survie au Québec tout aussi menacée au début des années 1980 que la population francophone avait dû le sentir au début des années 1960. Assez vite, cependant, une nouvelle conscience de son appartenance au Québec se fait jour. À la conviction d'avoir contribué par le passé au développement de la province s'ajoute maintenant le sentiment d'un nouveau rôle et de nouvelles responsabilités à assumer. De plus en plus bilingue, la minorité anglophone, sous l'impulsion d'organismes tels qu'Alliance Québec, se définit une nouvelle identité au Québec, contribuant ainsi à la transformation de la société québécoise toute entière. C'est ainsi en

particulier qu'une nouvelle image se dégage graduellement de Montréal, celle d'une ville essentiellement francophone, mais aussi multi-ethnique et bilingue, riche de cette diversité, culturellement et économiquement dynamique et ouverte sur le monde.

Certains problèmes, néanmoins, demeurent encore non résolus. La *Loi 101*, en particulier, dans la mesure où elle véhicule l'image d'un Québec unilingue, fait l'objet d'attaques répétées de la part de la minorité anglophone. Pour celle-ci, il ne peut être question d'accepter un statut de second ordre : même si la province, aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* est officiellement bilingue en ce qui concerne ses institutions législatives et judiciaires, elle n'accepte pas le refus de reconnaître l'anglais comme langue officielle de la province, pas plus que les restrictions imposées à l'anglais au plan de la communication. Malheureusement, la virulence même des attaques dans certains cas, inquiète et donne parfois à croire que ce qui est souhaité n'est rien d'autre qu'un retour à la situation d'avant 1960. Dans le Québec en mutation des années 1980, une véritable confiance réciproque entre la majorité francophone et la minorité anglophone demeure encore à établir sur des bases solides.

Compte tenu de tous ces changements, on peut se demander ce qu'il reste exactement de la spécificité du Québec. Pour répondre à cette question, il faut revenir à l'essentiel. Ce qui caractérise le Québec, au point de départ, c'est l'existence sur son territoire d'une population majoritairement francophone dotée d'institutions politiques et sociales qu'elle contrôle et dont elle détermine les orientations. Cette première constatation, qui met l'accent sur le statut majoritaire des francophones québécois par opposition au statut minoritaire des francophones hors-Québec, est fondamentale. Ainsi que l'écrivait il y a quelque temps le directeur du journal *Le Devoir*, « [...] s'il est vrai que la dualité canadienne transcende les frontières géographiques, il est aussi vrai qu'elle perdrait tout son sens si le Québec disparaissait demain<sup>1</sup>. » Derrière cette constatation, toutefois, il y a une réalité plus fondamentale encore qui définit l'essence même de la société québécoise. Foyer principal, mais non pas unique, de la vie française au Canada, politiquement structurée, la société québécoise demeure à la base une société largement isolée et enclavée au plan linguistique, un îlot de vie française dans un vaste ensemble anglophone. Dès qu'on sort du Québec, vivre en français, travailler en français et plus généralement, s'épanouir en français devient difficile, sauf dans quelques régions du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario situées en bordure du Québec et ce, malgré les progrès sensibles enregistrés depuis quelques années au plan du bilinguisme dans les domaines de l'éducation et des services publics. Une étude de Statistique Canada, basée sur les données finales du recensement de 1981, venait confirmer récemment les conclusions de certains chercheurs à l'effet que le français était en régression partout au Canada, sauf au Québec<sup>2</sup>.

Conséquence inéluctable de son isolement, le Québec se trouve donc contraint de négocier sur une base permanente un aménagement avec son environnement extérieur. Pendant près de deux siècles, cet arrangement a pris la forme d'un repli sur soi-même, d'un refus des valeurs extérieures. Plus récemment, dans la foulée de la Révolution tranquille, un nouvel accord a été

proposé sous la forme du projet de souveraineté-association du Parti québécois. Mais jugé trop radical par une majorité, celui-ci a été rejeté au profit d'un fédéralisme que l'on voulait renouvelé avec le reste du Canada. Celui-ci malheureusement ne s'est pas matérialisé de sorte que le Québec demeure, à l'heure actuelle, isolé constitutionnellement en ce sens qu'il n'a toujours pas adhéré à l'*Accord constitutionnel de 1982*. Le récent rapprochement entre Québec et Ottawa témoigne, cependant, d'une volonté réciproque de briser cet isolement.

La nouvelle entente susceptible de se réaliser sera particulièrement importante au niveau des symboles. En réponse à la volonté clairement marquée des Québécois en 1980 de s'ouvrir sur le reste du Canada, il sera d'autant plus significatif qu'elle témoignera, en contrepartie de cette ouverture, de la spécificité du Québec, de son droit à l'existence dans la différence. En plus de cette reconnaissance du caractère spécifique du Québec, c'est l'existence de la communauté francophone toute entière, c'est-à-dire le caractère fondamentalement dualiste du Canada, qui se trouve mis en cause. Dans les faits, l'isolement fondamental de cette communauté au plan linguistique ne cessera pas pour autant. La question essentielle pour le Québec et pour les francophones hors-Québec restera toujours la même : comment demeurer français en Amérique du Nord ? Des problèmes importants devront être résolus en pratique. Si, par exemple, l'économie québécoise n'offre pas les possibilités d'emploi dont les francophones ont besoin pour s'épanouir dans leur langue, si la contribution intellectuelle francophone ne trouve d'issue qu'au Québec, si les efforts du Québec pour s'ouvrir sur l'extérieur sont découragés, alors la société québécoise, enclavée comme elle l'est, risque de devenir une société en voie d'asphyxie. Or, reconnaître la spécificité du Québec et le caractère dualiste du Canada, c'est justement affirmer que des réponses à ces problèmes peuvent être trouvées dans le contexte canadien, avec l'appui du reste du Canada. Ces réponses, ce sont d'abord et avant tout les Québécois et les francophones hors-Québec eux-mêmes qui devront les trouver, individuellement et collectivement, au plan économique comme au plan culturel. Mais cet aménagement se fera alors dans un contexte précis, celui de la reconnaissance et de la valorisation d'une complémentarité culturelle qui, en définitive, est au cœur même de la réalité canadienne.

Une chance inespérée se présente donc de sceller une nouvelle entente entre le Québec et le reste du Canada. Ce qui est exigé, au niveau des principes d'abord, c'est une déclaration, dans le préambule de la Constitution, qui pourrait se lire de la façon suivante :

*Reconnaissant le caractère distinct de la société québécoise, foyer principal mais non exclusif des francophones au Canada, et acceptant comme une donnée essentielle de la fédération canadienne son caractère dualiste, [...].*

Lors des négociations constitutionnelles de 1980, des discussions serrées sur cette question avaient presque abouti à un consensus. Nous croyons qu'en 1985, sur la base d'un texte comme celui qui est proposé ici, un tel consensus devrait pouvoir se réaliser assez rapidement.

À partir de là, les problèmes concrets découlant de la spécificité du Québec pourront être envisagés. Précisément parce qu'ils sont spécifiques au Québec et n'intéressent qu'indirectement le reste du Canada, ces problèmes souvent n'exigeront pas, pour leur solution, des changements de nature constitutionnelle. Certains pourront trouver une réponse adéquate dans des accords intergouvernementaux, d'autres dans une simple délégation de pouvoirs. Vouloir en fournir une liste exhaustive serait illusoire, car des problèmes nouveaux sont toujours susceptibles de surgir. Mais il en est un au moins que nous devons aborder de façon immédiate et détaillée, car il renvoie carrément à l'*Accord constitutionnel de 1982*, c'est celui des garanties essentielles.

## Les garanties essentielles

Lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Québec s'est retrouvé encore une fois dans la position de dire non au reste du Canada. Mais ce refus, contrairement à ceux apposés antérieurement à la *formule Fulton-Favreau* ou à la *Charte de Victoria*, ne pouvait plus déboucher sur une escalade du débat avec le reste du Canada : la menace ultime, celle de l'indépendance, avait été écartée deux ans plus tôt. Dès lors, le problème de la récupération du droit de veto du Québec, ou plutôt de l'octroi d'un droit de veto, car celui que la province croyait posséder devait lui être dénié par la Cour suprême quelques mois plus tard, devenait une condition majeure de la reprise du dialogue. Pour un groupe minoritaire au sein de l'ensemble canadien, ce que l'on a dit et répété à satiété aux Québécois, qu'ils avaient la possibilité de dire « non », la possibilité d'apposer un droit de veto, prend forcément une importance fondamentale face à la volonté toute puissante de la majorité. Aussi ne faut-il pas être surpris que cette question revienne à nouveau. Profondément enraciné dans la culture politique au Québec, le droit de veto offre, en effet, la garantie d'un seuil au-delà duquel il n'est plus possible d'aller.

Mais revenir sur le droit de veto, manifestement, n'est pas chose facile. Déjà à la fin de 1982 et au début de 1983, la possibilité de garantir au Québec un droit de veto avait été envisagée, mais avait dû être abandonnée lorsque certaines provinces firent part de leur réticence à engager de nouveau des négociations sur ce sujet. Sans doute était-il trop tôt alors pour entamer une telle discussion. Avec quelques années de recul, cependant, et avec le bénéfice d'une meilleure compréhension de la nécessité de résoudre cette question de l'adhésion du Québec à la *Loi constitutionnelle de 1982*, dégager des éléments de solutions valables n'apparaît certes plus hors de portée.

L'objectif ultime serait de faire en sorte que le Québec ne se voit point imposer dans le futur un amendement constitutionnel susceptible, à ses yeux, d'affecter ses intérêts essentiels en tant que société distincte. Pour y arriver, deux voies sont ouvertes. La première est celle du droit de veto proprement dit, qui permet de bloquer l'adoption d'un amendement constitutionnel. La seconde est celle du droit de retrait, qui n'empêche pas l'adoption d'un amendement, mais soustrait plutôt celui qui l'exerce à son effet. Toutefois, pour que le droit de retrait soit considéré dans les faits comme l'équivalent

d'un droit de veto, on affirme généralement qu'il doit s'accompagner d'une pleine compensation pour les coûts supplémentaires encourus. Ces derniers varieront suivant les cas et seront souvent complexes à évaluer. Dans la mesure d'abord où une province se refuse à céder un champ de compétence, on ne peut prétendre qu'elle assume directement de nouveaux coûts; la pénalité résultera plutôt du fait que les citoyens de cette province se trouveront éventuellement imposés pour des services fédéraux qui ne seront pas offerts dans cette province. Par ailleurs, les coûts en question seront peu significatifs dans le cas de cession d'un pur pouvoir réglementaire : il en irait de même, par exemple, dans l'hypothèse d'un amendement octroyant au Parlement fédéral le pouvoir exclusif de réglementer l'incorporation des compagnies ou encore celui d'établir les normes de sécurité applicables aux biens de consommation. La formule d'amendement en vigueur présentement reconnaît déjà le droit de retrait avec compensation dans le cas de transferts de compétences législatives provinciales au Parlement en matière d'éducation et de culture. Le Québec dispose donc de l'équivalent d'un droit de veto dans ces domaines. Reste à savoir si la même formule peut être étendue aux autres domaines de compétences dévolus par la Constitution aux provinces. Mais, pour répondre adéquatement à cette question, il faut d'abord envisager les avantages et inconvénients d'une telle hypothèse.

L'avantage principal d'un droit de retrait général avec pleine compensation réside dans la très grande souplesse de la formule. Les provinces favorables à un amendement constitutionnel, pourvu qu'elles soient suffisamment nombreuses, peuvent arriver à leur fin sans obstruction de la part de celles qui sont en désaccord, et ces dernières peuvent exprimer leur désaccord sans pour autant être pénalisées à cause de leur geste. Au surplus, la formule respecte le principe de l'égalité des provinces, chacune de celles-ci pouvant recourir au droit de retrait. Mais elle a aussi ses inconvénients, qui sont loin d'être mineurs. En particulier, elle entraîne le risque, très réel, d'une multiplication des statuts particuliers. Déjà la formule actuelle du droit de retrait sans compensation comporte ce risque; en élargissant la formule actuelle pour y intégrer un droit de compensation généralisé, le risque s'accroît d'autant. Mais le risque malgré tout ne doit pas être surévalué : non seulement les amendements constitutionnels impliquant un transfert de compétences des législatures au Parlement demeurent assez rares, mais le gouvernement fédéral conserve toujours, en définitive, le pouvoir de n'introduire un amendement que lorsqu'il est convaincu d'avoir le support de l'ensemble des provinces. Une autre difficulté liée à cette formule est qu'elle oblige à une négociation sur l'étendue de la compensation; en cas de désaccord, on doit présumer pour l'instant que l'offre du gouvernement fédéral prévaudra, à moins que la question n'aboutisse ultimement devant les tribunaux. Par ailleurs, il pourrait arriver dans certaines circonstances que l'exercice du droit de retrait ait pratiquement le même effet qu'un droit de veto; il en serait particulièrement ainsi lorsque l'objectif recherché est justement d'en arriver à une solution uniforme pour l'ensemble du Canada. Enfin, il faut souligner que la formule du droit de retrait avec pleine compensation demeurerait inapplicable aux amendements concernant les institutions nationales; en effet,

la *Loi constitutionnelle de 1982* exclut explicitement le droit de retrait dans de tels cas. Compte tenu de ces différentes remarques, il peut être intéressant d'examiner maintenant si la formule du droit de veto proprement dit ne répond pas de façon plus adéquate au besoin de protection du Québec.

Tout comme la formule du droit de retrait, celle du droit de veto présente à la fois des avantages et des inconvénients. Dans la mesure, tout d'abord, où son utilisation entraîne carrément le rejet d'un projet d'amendement, elle ne peut en aucune façon conduire à une multiplication des statuts particuliers. Si au surplus ce droit de veto est octroyé sur une base élargie, comme par exemple dans le cas de la *Charte de Victoria*, aucun avantage exclusif ne serait réservé au Québec. La *Charte de Victoria*, comme on le sait, exigeait l'assentiment non seulement d'une majorité des provinces, mais également de chacune des provinces ayant déjà eu une population d'au moins 25 pour cent de l'ensemble de celle du Canada, ce qui inclut le Québec. Elle exigeait aussi l'accord de deux des provinces de l'Atlantique et de deux des provinces de l'Ouest, pourvu que leurs populations combinées représentent au moins 50 pour cent de la population totale des provinces de l'Ouest. Côté négatif, le droit de veto permet à une ou à quelques provinces, selon la formule employée, de faire obstacle à la volonté de la majorité. Bénéficiant en particulier au Québec, ce droit de veto pourrait même être perçu comme un frein indu à toute modification constitutionnelle, compte tenu de l'attitude traditionnelle de cette province. Dernier problème, enfin, le droit de veto, même octroyé sur une base régionale suivant la *Charte de Victoria*, crée un déséquilibre entre les provinces qui peuvent l'exercer individuellement et celles qui ne peuvent l'exercer que regroupées. La seule façon alors de résoudre cette difficulté est de l'octroyer à chacune des provinces, ce qui risque de conduire à la sclérose constitutionnelle.

Un droit de veto à la seule province de Québec pourrait-il sous certaines conditions être acceptable? Une hypothèse intéressante, suggérée récemment<sup>3</sup>, serait de modifier l'actuelle procédure d'amendement de telle façon que dans les cas de changements aux institutions nationales ou au partage de compétences législatives, lorsqu'aucune compensation n'est offerte, les Québécois détiennent un droit de veto collectif qui serait exercé par le biais d'une consultation populaire. Pour souligner davantage la gravité d'une telle décision, une majorité qualifiée pourrait même être requise. Le soin de décider d'une telle consultation reviendrait au gouvernement du Québec, lequel devrait choisir alors entre la formule du droit de retrait, là où ce dernier droit est applicable, et la formule du droit de veto, sujet à confirmation par la voie d'un référendum. Une telle hypothèse aurait au moins l'avantage de ne pas modifier substantiellement la présente formule d'amendement tout en assurant la sauvegarde des intérêts essentiels du Québec. Au surplus, l'usage du référendum introduit un élément de démocratie directe qui tend à rendre l'exercice du droit de veto plus acceptable. Une variante de cette formule pourrait être de confier à l'Assemblée nationale du Québec la responsabilité de décider du recours au droit de veto, pourvu que cette décision soit appuyée par une majorité des deux tiers ou des trois quarts des membres.

Une autre hypothèse, suggérée il y a plusieurs années par le gouvernement de l'Ontario, serait de lier l'adoption de tout amendement constitutionnel à l'approbation des deux tiers des provinces représentant 85 pour cent de la population du Canada. Une telle formule équivaldrait dans les faits à donner un droit de veto au Québec dans la mesure où la population de la province n'apparaît guère susceptible de tomber en-deçà de 15 pour cent de la population totale du Canada. Mais cette suggestion devait être rejetée parce qu'elle impliquait entre autres que le refus de trois des quatre provinces maritimes ne suffisait pas à faire échouer un amendement.

D'autres solutions pourraient encore être envisagées. De quelque façon que l'on retourne le problème, cependant, il faut reconnaître que l'octroi d'une garantie minimale au Québec implique d'une façon ou d'une autre un coût politique. Si pour y arriver on doit maintenir à tout prix le principe de l'égalité des provinces, le risque encouru alors est de voir les statuts particuliers se multiplier, ou encore la Constitution du Canada se figer dans le temps, suivant que l'on procédera en généralisant le droit de retrait avec pleine compensation ou en accordant à toutes les provinces un même droit de veto. Dans l'hypothèse inverse où l'on octroierait un droit de veto sur une base régionale, suivant la formule de la *Charte de Victoria*, ou encore un droit de veto à la seule province de Québec, on remet inévitablement en cause le principe de l'égalité des provinces, principe gagné de haute lutte par les provinces de l'Ouest et les provinces maritimes lors des récentes négociations constitutionnelles.

Quelle solution privilégier dans ces conditions? Pour plusieurs, la *Charte de Victoria* demeure encore celle qui réconcilie de la façon la plus adéquate l'ensemble des intérêts en cause, y compris ceux du Québec. Malheureusement, il n'apparaît guère possible pour le moment de revenir à cette dernière, compte tenu de l'opposition catégorique de certaines provinces durant les négociations constitutionnelles de 1981. Comme, par ailleurs, l'impact réel de la présente formule d'amendement ne se fera sentir que lorsqu'elle aura été mise à l'essai, il apparaît peu probable qu'un retour à la *Charte de Victoria* puisse sérieusement être envisagé avant la conférence constitutionnelle qui, au plus tard en 1997, doit réexaminer toute la question de l'amendement. Entre-temps, le moyen le plus simple d'offrir au Québec la garantie qu'il requiert, sans remettre en cause le principe de l'égalité des provinces, est d'accorder à chacune d'entre elles le droit de retrait avec pleine compensation dans tous les cas. Cette solution, qui avait déjà reçu l'appui de huit des dix provinces en 1981, semble encore la plus acceptable à l'ensemble de celles-ci; de plus, la plupart des dangers qu'elle comporte se retrouvent déjà dans la présente formule d'amendement. C'est donc la solution que nous recommandons en ce qui concerne les transferts de compétence des législatures au Parlement.

En ce qui concerne les modifications aux institutions fédérales qui, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, échappent à la formule du droit de retrait, la seule façon d'accorder une protection au Québec résiderait dans l'octroi d'un droit de veto. Si l'on prend pour acquis encore une fois qu'un retour à la *Charte de Victoria* est irréalisable à court terme, les seules autres possibilités qui s'offrent sont de l'octroyer à toutes les provinces ou encore

uniquement au Québec. La solution la plus simple serait certes de l'octroyer à toutes les provinces, comme c'est le cas, par exemple, en ce qui concerne la composition de la Cour suprême. Mais cette solution peut s'avérer coûteuse, car elle risque de figer pour longtemps nos institutions. Octroyer un droit de veto au seul Québec est plus difficile à réaliser politiquement, mais en même temps plus conforme à l'objectif poursuivi dans la mesure où la spécificité du Québec est ouvertement reconnue et que l'on cherche à protéger celle-ci. Dans cette perspective, tout amendement aux institutions ayant pour effet de diminuer les garanties constitutionnelles reconnues au Québec et reliées à sa spécificité pourrait faire l'objet d'un droit de veto. Ainsi, à supposer qu'une formule de double majorité soit introduite dans le fonctionnement du Sénat pour certaines fins spécifiques, tel que nous le proposons plus loin, le droit de veto du Québec empêcherait une diminution de cette protection sans son consentement. De fait, l'introduction d'une telle formule de double majorité au sein du Sénat pourrait même servir de véhicule à ce droit de veto. Il suffirait pour ce faire de modifier l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de manière à octroyer au Sénat un véritable droit de veto dans le cas d'amendements couverts par la règle de la double majorité. Quelle que soit la solution choisie, cependant, il nous apparaît important que le Québec puisse disposer à l'avenir d'un droit de veto sur tout amendement aux institutions décrites au paragraphe 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour autant que tel amendement mette en cause la spécificité du Québec et la dualité du Canada.

Ces garanties concernant le processus d'amendement, de même que la reconnaissance de la spécificité du Québec dans le préambule de la Constitution, devraient faciliter l'adhésion du Québec à l'*Accord constitutionnel de 1982*. Néanmoins, pour qu'une entente durable s'installe entre Québec et Ottawa, d'autres questions devront être abordées, certaines relatives aux institutions centrales, d'autres au partage des compétences. Il n'est pas dans notre intention ici d'examiner dans le détail toutes et chacune de ces questions : ce faisant, nous excéderions le mandat de cette Commission. Par contre, il peut être utile de s'arrêter brièvement sur les mécanismes susceptibles d'assurer une prise en considération des intérêts fondamentaux du Québec au sein des institutions parlementaires fédérales.

Nous avons soulevé plus haut la possibilité que le Sénat se voit octroyer un droit de veto en matière linguistique. Une telle idée n'est pas nouvelle. Déjà le projet de loi C-60, en 1978, puis beaucoup plus récemment le Rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, en janvier 1984, entérinaient la proposition que toute loi de portée linguistique devrait recevoir l'aval d'une double majorité au Sénat, soit la majorité de tous les sénateurs et la majorité des sénateurs francophones. Une telle mesure devrait contribuer positivement à rassurer le Québec, et également les francophones hors-Québec, quant à la sauvegarde de la langue française. En effet, outre le droit de veto accordé, le simple fait d'avoir à décider dans certains cas si une loi a une portée linguistique attirera inévitablement l'attention sur cette dimension particulière de la législation fédérale. La nouvelle visibilité ainsi donnée à la dimension linguistique des interventions fédérales constituerait donc un moyen supplémentaire de protection pour le Québec comme pour tous les

francophones du reste du Canada. Ceci, comme le soulevait le Rapport du Comité mixte spécial, n'ira pas sans créer certains problèmes, en particulier en ce qui concerne l'identification des sénateurs francophones, les critères à utiliser pour déterminer les projets de lois assujettis à la double majorité et la procédure de règlement des conflits. Mais les avantages paraissent surpasser nettement les inconvénients, de sorte que nous faisons nôtre la proposition que toute loi de portée linguistique, plus précisément tout acte législatif concernant la langue française et les questions culturelles s'y rapportant, devrait recevoir l'aval d'une double majorité au Sénat.

En ce qui concerne la Chambre des communes, le poids relatif du Québec en terme de population y a toujours été tel que la province a pu y exercer traditionnellement une influence significative. Toutefois, le taux de natalité au Québec a maintenant atteint un niveau à ce point alarmant qu'on en arrive à parler du jour où la province ne représentera plus que 20 pour cent de la population du Canada. De là à songer à une clause qui garantirait au Québec une proportion donnée de sièges, il n'y a qu'un pas qu'il ne faudrait cependant pas franchir trop rapidement. De telles prévisions, en effet, sont à long terme, et bien des choses peuvent changer entre temps. Par ailleurs, les autres provinces canadiennes, à l'exception de la plus petite d'entre elles, l'Île-du-Prince-Édouard, ont toujours accepté par le passé les conséquences de la représentation proportionnelle et il est peu plausible qu'elles acceptent maintenant de dispenser le Québec de son application. Si, à l'avenir, la position du Québec devait devenir vraiment critique, il y aurait toujours lieu de revenir sur la question. Pour l'instant, la protection accordée par le biais de la règle de la double majorité au Sénat, tel que proposé plus haut, apparaît suffisante dans la mesure où elle joue, sans égard au nombre absolu de francophones au Canada.

## **Les problèmes relatifs au partage des compétences**

Les problèmes relatifs au partage des compétences, par contre, se soulèveront de façon beaucoup plus immédiate et exigeront pour leur solution non seulement une bonne dose d'imagination, mais également un sens très concret du compromis. L'expérience des quinze dernières années, en effet, tend à démontrer que lorsqu'un véritable compromis est recherché dans une perspective essentiellement fonctionnelle, comme dans le cas des allocations familiales et de l'immigration, des solutions peuvent effectivement être trouvées. Que les compromis réalisés se concrétisent dans des accords bilatéraux ou encore dans une forme quelconque de délégation, deux méthodes de coopération dont nous suggérons ailleurs la reconnaissance formelle dans la Constitution, ou encore par la voie plus complexe d'amendements constitutionnels, les résultats à long terme, plus souvent qu'autrement, seront fonction de la volonté de collaboration des deux parties impliquées, ce qui ne veut pas dire que des points de désaccord ne se présenteront pas. Les quelques problèmes abordés ci-dessous, ainsi qu'on pourra le constater, n'intéressent pas que le Québec; mais aux yeux du Québec, il ne fait pas de doute qu'ils revêtent une importance particulière.

Certains domaines, en effet, tel celui de l'éducation, seront toujours des domaines névralgiques aux yeux du Québec. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la question de l'instruction dans la langue de la minorité, le gouvernement du Québec considère encore avoir été dépossédé d'une partie importante de ses compétences par l'entrée en vigueur de la Charte. Avant d'adhérer à la *Loi constitutionnelle de 1982*, il est donc possible qu'il demande certaines modifications à cet article. En ce qui concerne, par exemple, l'accès à l'école anglaise des frères et sœurs d'un enfant qui a fait une partie de ses études en anglais dans une autre province, on semble craindre que le paragraphe 23(2) soit utilisé dans le seul but d'échapper à la réglementation linguistique de la province en matière d'éducation. Toutefois, la Cour suprême a déjà établi que la clause Québec édictée par la *Loi 101* était inconstitutionnelle eu égard, en particulier, à l'alinéa 23(1)b) et au paragraphe 23(2) de la Charte. Il ne sera pas facile maintenant de revenir sur la clause Canada, d'autant plus que de l'aveu même du gouvernement du Québec, les transferts susceptibles d'en résulter ne sont pas de nature à menacer l'équilibre linguistique au Québec. De plus, en vertu de l'article 41 de la Charte, et sujet au paragraphe 43(b) qui vise les modifications applicables à certaines provinces seulement, tout amendement à la Constitution du Canada relatif à l'usage du français ou de l'anglais requiert le consentement unanime des provinces. Une façon de réouvrir le débat pourrait être de l'élargir de façon à inclure une discussion de l'alinéa 23(1)a) qui accorde le droit à l'instruction dans la langue de la minorité aux citoyens canadiens « dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident ». Le Québec, comme on le sait, n'a toujours pas ratifié cette disposition ainsi que le lui permet l'article 59. Toute solution à ce problème, cependant, pourra difficilement être négociée à la satisfaction de tous sans impliquer à un moment ou à un autre les minorités linguistiques elles-mêmes.

Si l'on va au-delà de cette question pour envisager un problème beaucoup plus vaste comme la mise en place de « normes nationales » en matière d'éducation, on peut facilement imaginer la réaction du Québec : une telle entreprise, a priori, sera perçue comme une grave atteinte à sa compétence exclusive. Cette attitude, il faut bien le reconnaître, n'est pas nouvelle. Déjà dans les années 1950, le Premier ministre Duplessis refusait aux universités les subventions accordées par le gouvernement fédéral. Et tout récemment encore, en 1984, les universités du Québec posaient un geste assez semblable relativement à certaines subventions accordées par le gouvernement fédéral pour le développement de centres d'excellence. De concert avec le gouvernement du Québec, ces dernières avaient soumis une liste de projets avec un ordre de priorité donné. Le gouvernement fédéral ayant modifié cet ordre de priorité, le geste fut considéré comme une ingérence indue et les universités n'acceptèrent l'argent offert que pour le placer en fidéicommiss jusqu'à ce qu'un accord soit conclu entre Québec et Ottawa. Le changement de gouvernement, à l'automne 1984, devait permettre de dénouer l'impasse, l'ordre original de priorité étant accepté intégralement par Ottawa. Il ne faut pas en déduire pour autant que le Québec est fermé à toute collaboration avec Ottawa et les autres provinces dans la poursuite d'objectifs nationaux en matière d'éducation. Mais manifestement il s'agit d'un domaine où le Québec

considère avoir des intérêts très particuliers à protéger et où il n'acceptera de s'engager que dans des formules qui ne portent pas atteinte à ce qu'il considère être sa responsabilité ultime. Compte tenu des très sérieuses préoccupations manifestées par de nombreux Canadiens devant cette Commission en ce qui concerne la qualité de l'enseignement au Canada, il apparaît urgent de rechercher les moyens de collaboration entre Québec et Ottawa qui permettront de promouvoir cette excellence souhaitée par tous.

Il est à prévoir également que dans des domaines comme ceux des relations internationales et des communications, le Québec va continuer à faire valoir ses positions traditionnelles pour qu'une plus grande marge de manœuvre lui soit accordée. Isolé sur un continent essentiellement anglophone, le Québec n'a pas d'autre choix que de chercher à s'ouvrir sur le monde extérieur et en particulier sur la francophonie internationale. Or, les efforts entrepris pour y arriver depuis une vingtaine d'années n'ont pas manqué de soulever des réactions à Ottawa, les objectifs du Québec n'étant pas toujours jugés compatibles avec la responsabilité ultime du Canada dans le domaine des affaires extérieures. Pour l'instant, un certain *modus vivendi* semble s'être établi. Mais un jour ou l'autre, il faudra bien envisager la véritable question qui se pose, qui est celle du rôle du Québec dans ce domaine par rapport au reste du Canada. Il en va de même à certains égards en ce qui a trait aux communications, domaine particulièrement crucial pour l'avenir de la culture québécoise. Les principaux développements intervenus depuis une quinzaine d'années au niveau des techniques de communications (câblo-distribution, informatique et vidéofilms) laissent entrevoir une pénétration de plus en plus importante de l'anglais au Québec. À moins que des efforts très sérieux ne soient faits en vue de contrer ce mouvement, tant au niveau de la création originale en français qu'au niveau de la traduction, et ce en étroite collaboration avec les autres pays francophones, des conséquences majeures peuvent en résulter pour l'avenir de la langue et de la culture françaises au Québec et au Canada. Dans ces deux domaines, des solutions fonctionnelles pourraient facilement être élaborées en recourant aux mécanismes déjà mentionnés de la délégation ou des accords intergouvernementaux.

Dans le domaine économique, enfin, le problème majeur sera de fournir de l'emploi à une population dont la mobilité est limitée en raison de la langue. La libre circulation des personnes que garantit maintenant la Constitution est peut-être une réalité dans le reste du Canada, mais elle demeure encore théorique en ce qui concerne les Québécois de langue française. Entre 1976-1981, que ce soit parce qu'ils ne parlaient pas l'anglais ou parce qu'ils refusaient l'acculturation susceptible d'en résulter, moins de 1 pour cent des Québécois de langue française ont quitté le Québec, temporairement ou définitivement, pour s'établir ailleurs au Canada<sup>4</sup>.

Mais reconnaître le problème est une chose; y trouver une solution en est une autre. Dans la foulée du Rapport Gendron sur la situation du français au Québec, et en application directe des principes dégagés dans son Livre blanc intitulé *La politique de la langue française*, le gouvernement du Québec a entrepris depuis plusieurs années une vaste campagne dans le but d'accroître la place du français dans le monde du travail. S'il ne fait aucun doute que le statut du français et des francophones au Québec s'est amélioré considérable-

ment ces dernières années, il n'est pas sûr que la cause principale en soit les récentes législations linguistiques. Ainsi que le souligne François Vaillancourt<sup>5</sup>, elles ont certes eu un effet, soit par la lecture anticipatrice qu'en ont fait les entreprises avant leur adoption, soit de façon directe après leur adoption; mais d'autres explications jouent également, tels l'accroissement des firmes sous contrôle francophone, la croissance du secteur privé interne, etc. Un bilan complet devrait faire état, par ailleurs, des pertes d'emplois résultant des déménagements de sièges sociaux occasionnés par la mise en place de ces politiques linguistiques, encore que la raison véritable de ces déménagements était peut-être toute autre dans certains cas. Quoiqu'il en soit de l'efficacité de ces politiques, il n'est pas certain qu'elles puissent être totalement abandonnées dans un avenir immédiat. À certains égards, elles peuvent être considérées comme des programmes d'action positive destinés à améliorer les chances d'emploi des francophones au Québec. À plus long terme, cependant, l'avenir de ces derniers au plan économique dépendra beaucoup plus du dynamisme du secteur privé francophone au Québec. Or, à cet égard, il faut admettre que le nouvel esprit d'entreprise qui s'est développé au Québec ces dernières années est des plus prometteurs. Se manifestant dans un contexte d'ouverture accrue sur le monde extérieur, cet esprit d'entreprise devrait contribuer non seulement au développement de l'économie québécoise, mais également à son insertion plus poussée dans l'ensemble de l'économie canadienne et nord-américaine.

## **Les communautés francophones hors-Québec**

Le problème est beaucoup plus complexe en ce qui concerne les communautés francophones hors-Québec. Au-delà des garanties individuelles que leur offre la *Charte canadienne des droits et libertés* au plan de l'éducation et des services, force est de reconnaître que leur épanouissement en tant que communauté demeure intimement lié au développement, dans les diverses provinces, d'institutions actives et diversifiées qui répondent à leurs principaux besoins et contribuent à créer un véritable milieu de vie francophone. Or, à cet égard, la situation varie énormément d'une province à l'autre. Beaucoup mieux pourvu de ce point de vue, le Nouveau-Brunswick se retrouve dans une position relativement favorable avec un très faible taux d'assimilation. Plus on s'éloigne du Québec, par contre, plus les institutions publiques et privées arrivent difficilement à regrouper des communautés éparpillées qui offrent de moins en moins d'occasions de travailler en français. Dans plusieurs provinces, ainsi que le souligne le plus récent Rapport du Commissaire aux langues officielles, appuyé en cela par une étude de Statistique Canada, le taux d'assimilation est tel que les communautés francophones qui s'y trouvent risquent de disparaître complètement dans un avenir plus ou moins rapproché. La situation, à certains égards, peut être considérée comme critique.

Cette tendance peut-elle être enrayée? Faut-il se résoudre à voir les communautés francophones hors-Québec disparaître les unes après les autres? Un tel résultat consacrerait l'échec non seulement d'une politique gouvernementale, mais davantage encore d'une vision du Canada partagée

par bon nombre de citoyens, celle d'un pays où les communautés linguistiques et culturelles sont valorisées au point d'être protégées par la Constitution. Manifestement, quelque chose doit être fait rapidement.

En tout premier lieu, au niveau même des symboles, il importe de réaffirmer l'attachement du Canada au principe de la dualité linguistique. Pour ce faire, il faut, d'une part, reconnaître officiellement le caractère dualiste du Canada dans le préambule de la Constitution, tel que suggéré précédemment, et, d'autre part, promouvoir la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles au niveau du plus grand nombre possible de provinces. À cet égard, il n'y a aucun doute que si l'Ontario devait décider de poser un tel geste, les répercussions se feraient sentir non seulement dans cette province, mais aussi dans le reste du Canada, du fait de l'appui qui en résulterait pour le principe de la dualité linguistique. Nous ne saurions trop insister sur l'importance que revêt à nos yeux l'extension du principe du bilinguisme à cette province, qui dispose, en chiffres absolus, de la plus importante minorité francophone. S'il est illusoire par ailleurs de croire que toutes les provinces vont se conformer un jour au niveau d'obligations constitutionnellement assumé par le Québec ou le Nouveau-Brunswick, il n'est certes pas exagéré d'espérer que suivant les conditions propres à chacune d'entre elles, des garanties de base pourront être offertes à leur minorité linguistique.

Au-delà des principes et des symboles, toutefois, il y a la réalité. Bien que des progrès très concrets aient été réalisés depuis une quinzaine d'années dans l'affirmation du caractère bilingue du Canada, les résultats, malgré tout, demeurent très variables suivant les secteurs et les régions et, dans l'ensemble, clairement en-deçà des exigences d'une véritable égalité. On trouvera plus loin dans la partie de ce Rapport traitant de l'égalité, une analyse de la situation du bilinguisme au Canada. De façon générale, cependant, il suffit de consulter les rapports du Commissaire aux langues officielles pour constater jusqu'à quel point la mise en application du bilinguisme au niveau de l'administration centrale demeure difficile et délicate. De la même façon, au niveau provincial, les récents problèmes rencontrés au Manitoba et au Nouveau-Brunswick témoignent de la complexité de toute stratégie visant à faire de l'égalité linguistique une réalité au Canada.

Faut-il en conclure que le bilinguisme a été introduit trop rapidement au Canada et qu'il y a lieu maintenant de marquer le pas dans ce domaine? Certains, arguant des coûts considérables d'une telle politique et des craintes irraisonnées qu'elle fait naître, seraient favorables à une telle attitude. Mais une telle solution, à nos yeux, serait de nature à remettre en cause les gains déjà réalisés. Ce qu'il faut, au contraire, c'est chercher à favoriser davantage le bilinguisme, et surtout de façon plus efficace.

Une première voie pour y arriver est la voie judiciaire. Agissant en vertu de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'article 23 de la *Loi du Manitoba de 1870* ou des articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, une personne peut chercher à obtenir des tribunaux le respect de ses droits linguistiques fondamentaux. De fait, plusieurs jugements, depuis les dix dernières années, sont venus indiquer aux divers gouvernements concernés leurs devoirs au chapitre des droits linguistiques. Mais il s'agit d'une voie

longue et ardue, et malheureusement pas toujours concluante au niveau des résultats. Ce qui faisait dire à la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire du *Renvoi sur l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, que le pouvoir judiciaire n'était pas le seul gardien des droits constitutionnels des Canadiens et que le Parlement et les législatures avaient aussi des responsabilités en matière de droits linguistiques. Et le tribunal d'ajouter : « Les droits des minorités linguistiques devraient être définis par une législation générale, qui assurerait à tous un traitement égal et équitable, plutôt que par la jurisprudence<sup>6</sup>. »

Ceci étant, il nous apparaît qu'il revient avant tout au Parlement et au gouvernement fédéral de donner l'exemple, ne fut-ce qu'en raison de l'expérience acquise dans l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Il faut encourager plus particulièrement le Commissaire aux langues officielles à poursuivre avec vigueur son travail d'éducation et de mise en application des lois et règlements. À cet égard, les recommandations formulées par le Comité mixte spécial sur les langues officielles témoignent d'une ferme volonté de valoriser encore davantage son poste au plan matériel comme au plan des moyens d'action. Ces diverses recommandations, dans toute la mesure du possible, devraient être appuyées par le gouvernement.

Reste, malgré tous ces efforts, que l'éparpillement des communautés francophones hors-Québec, lié au petit nombre de leurs membres dans bien des cas, rend très problématique la survie de certaines d'entre elles en tant que milieu de vie francophone. Particulièrement sensible à cette dimension du problème, la Fédération des francophones hors-Québec publiait, il y a quelques années, un rapport intitulé *Un espace économique à inventer* où elle formulait des recommandations visant à renforcer les fondements économiques des communautés francophones hors-Québec. Ce Rapport était suivi peu de temps après, soit en 1982, d'un colloque national sur l'économie organisé par la Fédération. Plus récemment encore, un autre colloque se tenait à l'Université de Moncton sur le thème « De la protection linguistique au développement économique ». Ce qui ressort, tant du Rapport que de ces colloques, c'est une prise de conscience très nette de l'importance de créer un espace économique où il est possible pour les francophones hors-Québec de vivre, travailler et évoluer en français.

Cette constatation rejoint les conclusions de certaines recherches entreprises pour le compte de la Commission à l'effet que la survie des communautés francophones hors-Québec passe obligatoirement par la création de pôles d'activités structurés autour d'institutions publiques et privées francophones. Encore une fois, il serait illusoire de croire que toutes les communautés francophones hors-Québec peuvent développer de tels pôles d'activités suivant un modèle unique. Pour certaines provinces, ce pôle d'activités aura une orientation essentiellement culturelle : il se développera d'autant plus qu'il saura intégrer le plus grand nombre possible de ces Canadiens qui, grâce en particulier aux cours d'immersion, possèdent maintenant une connaissance fonctionnelle du français. Pour d'autres provinces, en particulier l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, la composante économique, qui s'ajoute à la composante culturelle, sera nécessairement plus importante. Mais tout comme dans le cas du Québec, c'est d'abord l'initiative

individuelle des francophones eux-mêmes qui permettra un tel développement. L'aide gouvernementale, toute utile qu'elle soit, ne se substituera jamais à cette initiative individuelle. C'est dans cette direction, à notre avis, qu'il y a lieu d'aller, si l'on souhaite assurer la survie à long terme des communautés francophones hors-Québec.

## Conclusions

Au-delà de tous les problèmes auxquels nous avons fait allusion et qui sont inhérents d'une certaine façon à notre processus de croissance politique, ce qu'il importe de faire valoir par-dessus tout est la richesse inestimable que constitue pour le Canada la complémentarité entre ses deux principaux groupes linguistiques. Il est temps maintenant de tourner la page sur une période révolue des relations Québec-Canada pour ouvrir la porte à une nouvelle ère de collaboration. En reconnaissant clairement la dualité de la société canadienne ainsi que la spécificité de la société québécoise, nous faisons le pari que les problèmes inévitables qui se poseront encore à l'avenir trouveront leur solution dans la recherche de l'intérêt commun des parties.

## Notes

1. Jean-Louis Roy, *Le Devoir*, Montréal, 6 octobre 1984, p. 11.
2. Jean Laponce, « The French Language in Canada: Tensions Between Geography and Politics » dans *Political Geography Quarterly*, 1984, p. 91-104.
3. Jacques Frémont, *Le Devoir*, Montréal, le 9 mai 1984, p. 11.
4. Mireille Baillargeon, *Tableau 4 - Évolution et caractéristiques linguistiques des échanges migratoires interprovinciaux et internationaux du Québec depuis 1971*, Conseil de la langue française, Gouvernement du Québec, 1983.
5. François Vaillancourt, « Statut du français et des francophones au Québec : 1960-1980 », polycopié, Montréal, 1984.
6. *Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights*, 10 D.L.R., (4<sup>e</sup>), p. 494.

## **Les territoires du Nord**

Bien que les travaux de la Commission aient porté sur l'étude des problèmes canadiens dans une perspective nationale plutôt que régionale, la situation dans le Nord canadien mérite qu'on s'y attarde en raison de la place exceptionnelle que ces territoires occupent dans la fédération et l'union économique canadienne, et du fait que la plupart des Canadiens comprennent mal la nature des défis auxquels les habitants de ces territoires font face. Le Nord est d'une importance inestimable pour l'avenir de l'économie canadienne. Même si le coût élevé de la mise en valeur des ressources non renouvelables empêchera vraisemblablement la croissance rapide de ce secteur dans un avenir prochain, les ressources inexploitées de ces vastes territoires fourniront probablement les matières premières et les combustibles nécessaires à l'industrie canadienne pendant une bonne partie du siècle à venir. Les territoires du Nord sont aussi la partie d'origine de Canadiens de souches et de cultures diverses. Toute politique en vue du développement de la richesse économique du Canada doit donc tenir compte des intérêts et des aspirations des habitants du Nord canadien.

À bien des égards, le succès, avec lequel les chefs politiques réussiront à concilier les intérêts nationaux et régionaux dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, au cours des deux prochaines décennies, permettra de juger la fédération canadienne. Dans le Nord, les questions fondamentales, portant sur les droits collectifs et les droits individuels ainsi que sur l'unité nationale et la diversité régionale, sont aujourd'hui au premier plan. Les erreurs commises ailleurs dans la fédération, au cours des ans, peuvent être évitées puisque dans ces territoires on peut commencer presque à neuf. Il est encore possible d'élaborer des solutions aux problèmes persistants, qui caractérisent la politique du Canada du sud et d'y faire la démonstration des solutions innovatrices possibles dans le cadre des institutions canadiennes.

Avant de traiter des questions et des problèmes des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et de formuler des recommandations, il est opportun de faire une revue des principales caractéristiques de ces régions : la population, l'économie, la politique ainsi que le lien constitutionnel particulier de ces territoires avec le reste du Canada<sup>1</sup>.

### **La population, l'économie et la culture**

#### ***La population du Nord***

Comme les commissaires ont pu le constater lors des audiences et des rencontres tenues dans plusieurs collectivités, pour bien comprendre les questions qui se posent dans le Nord, il faut se rendre compte de la grande diversité qui y existe. Les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et le Yukon sont différents sous bien des aspects, et ces particularités se retrouvent à l'intérieur des régions de la vallée du Mackenzie, du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort, de Kitikmeot, de Keewatin, de Baffin et du Haut-Arctique. Bien qu'on trouvera quelques généralisations dans les commentaires qui suivent, les commissaires reconnaissent que le Nord est une région vaste et très diverse.

Quelque 70 000 habitants sont dispersés dans une région qui comprend approximativement 40 pour cent du territoire canadien : environ 47 000 Canadiens vivent dans les Territoires du Nord-Ouest et 23 000 au Yukon. Cette population est non seulement peu nombreuse mais elle présente des caractéristiques linguistiques et culturelles diverses. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuit forment 35 pour cent de la population, ils se retrouvent dans le nord et à l'est, au-delà de la limite des arbres. Ils partagent une langue commune comprenant plusieurs dialectes régionaux et ont conservé des liens culturels étroits avec les Inuit de l'Alaska et du Groenland. Les Denes, Indiens de la vallée du Mackenzie et de la région du Grand Lac des Esclaves, forment 17 pour cent de la population du territoire. Ils parlent plusieurs langues qui trouvent toutes leur origine dans l'athapaskan. Les Métis, qui constituent 6 pour cent de la population du Nord, habitent dans les mêmes régions que les Denes, partageant les mêmes agglomérations et les mêmes territoires. Les non autochtones forment la portion restante de la population, soit 42 pour cent. Ce groupe est souvent constitué de travailleurs itinérants ou de résidents temporaires à l'emploi de ministères ou d'établissements d'enseignement ou encore, travaillant dans des projets de mise en valeur des ressources. Dans la région de la vallée du Mackenzie et du Grand Lac des Esclaves, une population non autochtone croissante est formée de résidents permanents chez qui l'on retrouve un fort sentiment d'appartenance aux Territoires du Nord-Ouest.

Les Indiens forment environ un quart de la population du Yukon. La plupart parle un des dialectes de l'athapaskan. Quelques-uns, dans le sud-ouest, utilisent un dialecte du Tlingit-Haida. Il n'y a pas d'Inuit au Yukon et la plupart des Indiens non inscrits s'identifient aux Indiens inscrits et sont assimilés à la population autochtone dans les statistiques des territoires. On trouve quelques résidents temporaires ou travailleurs itinérants au Yukon, mais la plupart des habitants y sont établis en permanence et plusieurs parmi eux y sont depuis plusieurs générations. La présence d'une population non autochtone bien établie et la situation minoritaire des autochtones a donné lieu à des conflits. Cependant, les deux groupes souhaitent une solution acceptable d'accommodement de leurs intérêts respectifs et reconnaissent que l'évolution politique du territoire dépend d'un tel arrangement.

### *L'économie du Nord*

Pour comprendre l'économie du Nord, il est indispensable de considérer les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon par rapport à l'économie canadienne et à l'économie mondiale, et en terme de relations économiques à l'intérieur des deux territoires. Les produits de base forment le support de l'économie du Nord et, parmi ceux-ci, les ressources non renouvelables sont les plus importantes. Ces produits de base sont exportés vers le Sud sous forme de matières premières ou de produits peu transformés. Les prix à l'exportation des ressources non renouvelables dépendent largement des prix sur les marchés mondiaux et échappent au contrôle de l'économie du Nord qui se trouve, par le fait même, dans une situation d'instabilité et de dépendance quasi totale, à la merci de l'alternance des périodes d'essor et des périodes

d'effondrement. Bien que la richesse future du Nord dépende de la mise en valeur de ressources non renouvelables, il s'agit d'un secteur extrêmement fluctuant qui pourrait se révéler trop fragile et trop instable pour constituer une source d'emplois permanents.

L'envergure de la plupart des projets de développement du Nord ainsi que les coûts d'exploitation élevés qu'ils entraînent exigent l'apport de capitaux de l'extérieur. Les gouvernements et les sociétés multinationales assurent donc presque entièrement le financement de ces projets. En outre, bien que le secteur primaire soit fort, sinon stable, et celui des services bien développé et comparativement constant (surtout en raison des activités gouvernementales), le secteur manufacturier est presque inexistant. Les coûts du transport, de l'exploitation et de la main-d'œuvre inhibent la croissance d'un secteur manufacturier à fort coefficient de main-d'œuvre et il est improbable que ce secteur fournisse beaucoup d'emplois à long terme.

**TABLEAU 24-1 Distribution de la population active par secteur d'activité, 1981**

Secteurs d'activité	Yukon	T.N.-O.	Canada
Agriculture	0,64	0,13	3,92
Exploitation forestière	0,53	0,38	0,82
Chasse/pêche	0,30	1,19	0,30
Mines (y compris l'huile et le gaz)	10,00	10,88	1,71
Fabrication	2,26	2,08	18,09
Bâtiment	6,88	4,98	6,13
TCSP <sup>a</sup>	11,99	10,60	7,63
Commerce	12,82	10,65	15,96
FAI <sup>b</sup>	3,76	3,51	5,06
SCCP <sup>c</sup>	23,31	24,02	27,71
Administration publique	19,21	25,29	7,23
Non défini/non disponible	8,42	6,28	5,44

Source : Statistique Canada, recensement du Canada, 1981.

a. TCSP = Transport, communications et services publics;

b. FAI = Finances, assurances et immobilier;

c. SCCP = Services communautaires, commerciaux et personnels.

Les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon possèdent trois économies distinctes. Seuls les autochtones participent à l'économie de subsistance traditionnelle. L'économie de subsistance pure, bien que basée sur la production de produits essentiels, ne dépend pas de l'exportation. Un très petit nombre d'autochtones dépendent exclusivement de l'économie de subsistance, la plupart ajoutant à leurs activités de chasse et de pêche des incursions fréquentes, bien que temporaires, dans l'économie de salaires. En général, l'économie traditionnelle est plus saine dans les collectivités éloignées que dans les agglomérations plus grandes et plus accessibles; de nombreux Inuit, parce qu'ils habitent dans des régions éloignées, continuent de compter surtout sur la « nourriture du pays ».

Le deuxième type d'économie du Nord est une extension de l'économie de salaires connue au Canada du Sud. Plusieurs non autochtones, ainsi qu'un nombre croissant d'autochtones, participent à cette économie; ils sont à l'emploi des gouvernements dans des projets de mise en valeur des ressources et dans diverses entreprises du secteur privé. Les autochtones ne participent pas en plus grand nombre à cette économie de salaires pour plusieurs raisons : niveau de formation insuffisant, lieu de domicile et hésitation à déménager, emploi de travailleurs non autochtones venant du Sud. Cependant, la raison la plus importante de cette non participation est que l'économie de salaires affaiblit l'économie traditionnelle autochtone. Un emploi dans l'économie de salaires ne laisse pas de temps pour la chasse et de nombreux autochtones refusent d'abandonner leur mode de vie pour gagner un revenu fixe.

Le Nord connaît également une économie basée sur l'aide sociale ou une économie de « bien-être social ». Les bénéficiaires sont surtout des autochtones bien que la plupart d'entre eux ne vivent pas exclusivement de cette forme de revenu. Les prestations sont utilisées pour l'achat de denrées de base, de fusils, de munitions, de motoneiges, de moteurs hors-bord, ou autres formes d'équipement et de fournitures, soutenant ainsi l'économie traditionnelle.

L'interaction de ces trois économies a pour effet que la plupart des autochtones se retrouvent dans l'une ou l'autre par intermittence. Par exemple, le revenu provenant d'un emploi saisonnier de débroussaillage peut être augmenté par le piégeage, la chasse et la pêche et, à toutes ces sources de revenus, s'ajoute éventuellement l'aide sociale. Donc, même si le secteur des ressources non renouvelables offre les possibilités les plus grandes pour la création d'emplois dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, toute analyse de l'économie du Nord doit tenir compte de l'importance de la chasse et de la pêche de subsistance comme complément à l'économie de salaires.

### *La culture politique*

Dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, les institutions politiques, le discours et les comportements ne relèvent pas tous des valeurs démocratiques et libérales prédominantes dans le sud du Canada. De l'interaction des valeurs traditionnelles des communautés autochtones et des valeurs fondamentalement libérales des populations non autochtones, émerge une culture politique distincte. Ainsi, les autochtones accordent beaucoup plus d'importance à la collectivité que les non autochtones. La précarité de la vie dans les sociétés traditionnelles de chasse et de cueillette donne naissance à un « collectivisme » où le maintien de la tribu, du clan, de la famille élargie ou de la collectivité est plus important que le sort d'un seul individu. Les sociétés traditionnelles ne peuvent guère s'offrir le luxe de l'individualisme.

À ce collectivisme de la société, s'ajoute l'absence ou la faiblesse du concept de la propriété privée dans les cultures indiennes et inuit. La notion de possession individuelle, pierre angulaire des sociétés libérales, est remplacée par le principe du partage communautaire. Ainsi, les individus utilisent les biens plutôt que de les posséder. Lorsqu'un objet n'est pas employé, il retrouve automatiquement une vocation communautaire et est alors à la disposition

d'une autre personne ou d'un autre groupe. Le comportement des autochtones à l'égard du territoire révèle la nature de ce concept d'une façon très claire.

Les Indiens et les Inuit éprouvent un grand respect pour la nature et ses ressources puisque la survie de la collectivité en dépend. Les autochtones s'identifient au territoire et croient que l'homme et la nature ne sont que des prolongements du même être. Les religions autochtones encouragent ce respect de la terre ainsi que des plantes et des animaux qui la partagent avec l'homme. Le milieu environnant est une patrie reçue en don à laquelle l'homme doit s'adapter pour survivre. Cette conception offre un contraste frappant avec la notion de conquête des frontières des gens du Sud pour qui l'environnement est essentiellement étranger et hostile. Dans cette optique, les hommes doivent dominer l'environnement du Nord pour leur propre usage : ils doivent le conquérir et le rendre utile.

Cette conception de la nature, propre aux autochtones, a mené à des conflits au sujet de la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord. Il existe une crainte réelle que ces projets causent des dommages à l'environnement et détruisent éventuellement les ressources renouvelables dont dépendent l'économie des autochtones et leur mode de vie traditionnel. De plus, l'extraction des ressources non renouvelables est étrangère à la culture des autochtones qui utilisent les produits de la terre, ne récoltant que les ressources renouvelables sans en diminuer la richesse d'une façon permanente. Bien que les autochtones commencent à accepter la mise en valeur des ressources non renouvelables, ils continuent de s'inquiéter de ses effets sur leur économie traditionnelle et leur mode de vie.

Le collectivisme se manifeste également dans le processus de prise de décisions qui se fait par consensus. Par conséquent, toute la collectivité a le droit et même l'obligation de participer à la prise de décisions. Cette conception collectiviste a permis aux peuples du Nord de se gouverner d'une façon ordonnée et systématique pendant des siècles avant l'arrivée des premiers explorateurs européens.

La prise de décision par consensus n'élimine pas le besoin de chefs. À la différence des gens du Sud, les Denes et les Inuit n'ont pas une conception monolithique du pouvoir. La théorie politique libérale relie le concept du pouvoir politique à celui de la souveraineté. L'exercice du pouvoir dans l'État libéral moderne est en général unitaire et hiérarchique. La société autochtone, au contraire, est caractérisée par un pouvoir politique plus diffus : les collectivités se fient à des chefs différents selon les domaines d'activité. Le processus de prise de décisions varie selon qu'il s'agit de la chasse, de questions spirituelles, de situations familiales, du règlement de conflits ou du châtiement des infractions. On détermine par consensus qui est apte à diriger situation donnée. Il y a donc spécialisation selon la tâche à accomplir : les chasseurs les plus habiles sont écoutés dans certaines circonstances, le chef spirituel dans d'autres, et les anciens dans d'autres encore. Les institutions transplantées du Sud n'ont pas tenu compte de ces principes fondamentaux et, dans plusieurs cas, elles ont échoué.

## *L'économie politique et la culture politique*

L'économie de salaires ne correspond pas non plus aux valeurs autochtones et ce manque d'harmonie nuit à l'intégration des travailleurs autochtones au marché du travail. Les Indiens et les Inuit qui s'engagent dans une économie de salaires doivent abandonner les valeurs collectivistes et mettre de côté leur sens de la collectivité, éléments essentiels de leur mode de vie. En effet, le travail dans l'économie de salaires vise le bénéfice individuel plutôt que le bien collectif. Un tel conflit de valeurs contribue à couper les autochtones de leur culture traditionnelle; ce qui entraîne la désintégration des structures traditionnelles de la société et du pouvoir. Par conséquent, les autochtones en viennent à associer le pouvoir et l'influence aux revenus et à la richesse monétaire plutôt qu'aux habiletés traditionnelles. Cela peut faire naître des conflits entre les anciens qui demeurent dans l'économie traditionnelle et les jeunes qui ont choisi des emplois non traditionnels.

Une économie de salaires force les autochtones à quitter leur famille et leur foyer pour chercher du travail. Cette rupture, et le fait que la plupart des emplois se trouvent dans les centres relativement urbanisés, peut causer une désorientation sociale sérieuse et la perte du sens de la collectivité. Bien que par l'information des jeunes on puisse atténuer les effets indésirables de l'économie de salaires, le nœud du problème réside dans l'incompatibilité d'une économie de salaires avec les valeurs autochtones traditionnelles.

L'économie de salaires, particulièrement lorsqu'elle est liée à l'extraction des ressources non renouvelables, coupe la population autochtone de la nature. Toutes les caractéristiques d'une société traditionnelle de chasse et de cueillette — valeurs sociales, culture politique, art, légendes, religion et structures sociales — servent le but ultime du groupe : la survivance grâce à l'utilisation des ressources renouvelables. La substitution de cet objectif par une économie de salaires ou de prestations d'aide sociale détruit l'essentiel de la culture autochtone et menace éventuellement sa survie.

Les autochtones du Nord commencent à s'adapter à la mise en valeur des ressources non renouvelables. Ils essaient de maintenir un équilibre entre les priorités traditionnelles et les pressions causées par les grands projets, et par les empiètements du Sud dans leurs collectivités au moyen d'entreprises dirigées localement, comme les sociétés d'exploitation. Ces entreprises et les coopératives locales plus anciennes permettent aux autochtones de participer à l'économie de salaires à l'aide d'organismes qu'ils dirigent eux-mêmes et qui sont par le fait même respectueux de l'économie traditionnelle et du mode de vie. Tous les Canadiens espèrent que ces réalisations continueront de se développer.

Tous les facteurs économiques et culturels décrits précédemment ont une action réciproque et façonnent le contexte politique et constitutionnel dans le Nord. Le développement économique influera sur le sort de la culture autochtone. C'est une culture fragile, en état de siège, non pas à la suite d'actions délibérées de la part des non autochtones mais à cause du développement rapide du Nord. Les changements économiques et culturels,

de même que les pressions venant du Sud, déterminent donc la nature du discours politique.

## **La position des problèmes et recommandations**

L'exploitation des ressources non renouvelables est essentielle à la croissance économique à long terme du Canada du Nord. Les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon forment le tiers du territoire canadien et les ressources minières et pétrolières qui s'y trouvent ont à peine été touchées. Pour ces raisons et du fait de l'importance continue, bien que diminuée, du développement des ressources pour l'économie nationale, l'avenir du Canada et celui du Nord sont intimement liés. Cependant, bien que l'exploitation des ressources non renouvelables soit essentielle au développement du Nord, ce n'est pas la seule question qui préoccupe les habitants de cette région.

Certaines questions, de nature culturelle, économique et politique, distinguent le Nord du reste du pays. La population autochtone confère aux territoires du Nord son caractère propre. La situation des autochtones est préoccupante dans tout le Canada, mais, dans le Nord, les questions se rapportant aux autochtones dominent les débats politiques. En fin de compte, cette question et les autres controverses à propos des institutions détermineront la nature et le rythme du développement dans la région. Les dirigeants canadiens doivent régler toutes ces questions d'une façon rapide et prudente, non seulement pour que le développement ait lieu mais pour que les populations autochtone et non autochtone des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon puissent jouir des droits et des avantages dont les autres Canadiens bénéficient déjà.

### ***Les autochtones du Nord et le changement économique et politique***

#### ***Les revendications des autochtones***

La plupart des Canadiens reconnaissent maintenant la légitimité des revendications des autochtones du Nord en ce qui concerne les terres qui ont traditionnellement servi à la chasse et la pêche, ainsi que le droit des autochtones à une compensation financière pour l'aliénation passée de leurs terres et de leurs ressources. La majorité des Canadiens sont en faveur d'un règlement rapide et équitable des revendications des autochtones du Nord, et les gouvernements fédéral et territoriaux se sont engagés à négocier une formule de règlement avec les représentants des quatre principaux groupes autochtones. Malheureusement, après dix ans de négociations, un seul règlement a été conclu : celui des Inuvialuit, population établie dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. L'échec, dans les trois autres cas, a retardé le développement économique et empêché le changement d'ordre constitutionnel ainsi que la création d'un territoire distinct dans l'est de l'Arctique. Le moment est venu de conclure les négociations, de ratifier une formule de règlement et de procéder au développement économique et

politique dans le Nord, pour le bien de tous les habitants de cette région et des Canadiens en général.

Les négociations au sujet des revendications des autochtones gravitent autour de deux questions fondamentales : l'extinction des revendications et les droits politiques. La question de l'extinction des revendications a conduit à une impasse dans les négociations. Les autochtones maintiennent que le règlement des revendications devrait garantir les droits des autochtones à perpétuité, alors que les gouvernements fédéral et territoriaux soutiennent que des mécanismes de protection enchâssés dans la Constitution et dans les statuts devraient remplacer les droits traditionnels des autochtones. Puisqu'une bonne partie du débat est affaire de sémantique, il serait utile d'abandonner le terme « extinction » pour contourner la difficulté. Le règlement devrait « affirmer » la reconnaissance des droits autochtones particuliers et la cession à perpétuité des sommes versées et des territoires en cause.

La question de droits politiques particuliers pour la population autochtone a fait l'objet de beaucoup de discussions dans toutes les parties du Canada, depuis quelques années. On accepte de plus en plus la possibilité du « statut particulier » ou de « l'autonomie politique » pour les autochtones du Canada, c'est-à-dire un arrangement qui assurerait à la population autochtone un plus grand contrôle dans le domaine des affaires culturelles, de l'éducation et des services sociaux et qui pourrait même prévoir la représentation dans certaines institutions nationales, tel le Sénat. Bien que les valeurs libérales de l'individualisme et de l'universalité aient jusqu'à maintenant dominé la culture politique canadienne, nous devrions nous sentir libres de chercher d'autres moyens d'intégrer les intérêts particuliers de certaines collectivités dans nos institutions fédérales. Les négociations au sujet des revendications foncières ne sont cependant pas un cadre approprié pour élaborer de tels mécanismes. Puisque ces mécanismes concernent les droits des Canadiens autochtones et non autochtones, les conférences constitutionnelles se prêtent idéalement à ces discussions. La Commission estime aussi que les autochtones devraient faire partie des commissions et des conseils dont le mandat se rapporte directement à leurs territoires et à leurs ressources renouvelables, mais les autochtones ne devraient pas tenter d'utiliser le processus des revendications pour obtenir soit la compétence législative, soit la représentation dans des organismes législatifs, quel que soit le palier de gouvernement.

Le gouvernement fédéral pourrait négocier une date limite pour le règlement des revendications foncières des autochtones, au delà de laquelle le financement des équipes de négociations des autochtones cesserait. Les commissaires sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait affirmer sans équivoque que les pouvoirs législatifs, la souveraineté et le statut politique particulier ne feront pas partie du règlement des revendications, mais que de tels règlements ne diminueront en rien le pouvoir des populations autochtones de bénéficier de droits politiques particuliers déterminés lors de futurs débats. À notre avis, ces accords devraient être vus comme l'affirmation des droits des autochtones plutôt que comme l'extinction de ceux-ci. De plus, ces accords devraient être définitifs et exécutoires pour les groupes autochtones,

les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral. Chose certaine, retarder ces accords ne profite à personne.

### *Le secteur des ressources renouvelables*

Bien que tous les habitants du Nord aient un intérêt dans l'avenir des ressources renouvelables dans les deux territoires, ce secteur constitue la base de l'économie des autochtones. L'économie du secteur des ressources renouvelables comprend les produits de base et les activités assurant la subsistance. L'économie traditionnelle de la population autochtone représente la partie la plus importante du secteur des ressources renouvelables. Les problèmes les plus sérieux du secteur des produits de base concernent l'industrie de la fourrure. Même à ses meilleurs moments, cette industrie est victime des fluctuations prononcées du marché et le récent boycottage européen ainsi que l'activité de plus en plus apparente du groupe de pression contre les pièges à mâchoires ont laissé cette industrie dans un effondrement presque complet. Ce déclin s'est traduit par des pertes de revenus importantes pour les autochtones du Nord et a imposé de nouvelles contraintes sur les services d'aide sociale du Nord. Quoique le commerce de la fourrure ne constitue plus une partie importante de l'économie canadienne, ce commerce augmentait, jusqu'à récemment, les autres sources de revenus et servait d'appoint aux activités de subsistance de la population autochtone, particulièrement dans le nord du Canada. Bien qu'il soit peu probable que le commerce de la fourrure redevienne jamais un secteur important de l'économie du Nord, les commissaires suggèrent que les gouvernements fédéral et territoriaux continuent d'étudier les moyens de contrebalancer l'influence des groupes anti-piégeage, trouvent de nouveaux marchés ainsi que des solutions de remplacement à l'industrie de la fourrure.

La pêche commerciale pourrait remplacer l'industrie de la fourrure dans le Nord, si le potentiel de récolte commerciale de poissons et autres produits des mers du nord du Canada était exploité. Cette possibilité nécessite cependant d'autres études. Entre-temps, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les agences de réglementation et les offices de mise en marché qui œuvrent dans le domaine des pêcheries ne retardent ou n'empêchent, involontairement, le développement d'une industrie des pêches dans le Nord, en se concentrant exclusivement sur les problèmes et les intérêts des pêcheries des côtes de l'Atlantique, du Pacifique ou des eaux intérieures.

Le secteur de l'économie traditionnelle qui est constitué par les activités de subsistance est assez sain. La chasse et la pêche de subsistance, surtout dans les collectivités éloignées, ne sont pas en voie de disparition; elles constituent, au contraire, une part importante de l'économie du Nord. Certains analystes ont tendance à ne pas tenir compte de l'économie traditionnelle parce qu'elle est difficile à mesurer et parce que la chasse et la cueillette sont des activités dépassées. Dans le Nord, cependant, environ 30 pour cent du revenu réel des autochtones provient de la récolte de la nourriture du pays, et cette récolte constitue une source importante de protéines pour les habitants de ces régions.

Par conséquent, l'économie de subsistance occupe, dans le Nord, une place semblable à celle qu'occupe l'agriculture dans le Sud. Les personnes chargées

d'élaborer des politiques et des programmes destinés à intégrer les autochtones à l'économie de salaires, devraient reconnaître que, comme l'agriculture, la chasse et la pêche de subsistance sont des occupations réelles. Les gouvernements fédéral et territoriaux devraient donc étudier les moyens de renforcer et d'améliorer ce secteur de l'économie du Nord, par exemple, en accordant aux chasseurs des allègements fiscaux semblables à ceux dont bénéficient les agriculteurs dans le Sud. Les gouvernements devraient aussi s'assurer que les programmes d'apprentissage et de perfectionnement ne soient pas tous centrés sur des types de formation en demande uniquement dans le secteur des ressources non renouvelables. De tels programmes devraient tenir compte du fait que les autochtones du Nord partagent leur temps entre les activités reliées à l'économie de salaires et la production de nourriture pour eux-mêmes et leur famille. Certaines sommes destinées à la formation pourraient aussi bien servir au perfectionnement des habiletés traditionnelles qu'à l'amélioration des perspectives d'emploi dans l'économie de salaires.

### **La question de la Constitution et des institutions dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon**

Trois questions fondamentales, d'ordre constitutionnel, dominent la scène politique dans les territoires. Deux d'entre elles, la question du gouvernement responsable et celle de la délégation de pouvoirs, du gouvernement fédéral au palier territorial, suscitent un intérêt égal dans les deux territoires. La troisième question, celle de la division des Territoires du Nord-Ouest ne concerne directement que les habitants de cette région.

Les commissaires croient que l'instauration d'un gouvernement responsable et la délégation continue des responsabilités fédérales au gouvernement du territoire devraient s'effectuer avec ou sans la division des Territoires du Nord-Ouest. Néanmoins, il est douteux que de telles modifications constitutionnelles se fassent avant que la question de la division des territoires soit réglée. La création de deux nouveaux territoires peut nécessiter que le changement constitutionnel s'opère à des rythmes différents selon les territoires afin de tenir compte des exigences locales et des ressources diverses en matière d'administration et d'emploi. À ce point de vue, la Commission désire souligner plusieurs points. D'abord, les gouvernements ne devraient pas permettre que la question de la division des Territoires du Nord-Ouest retarde l'accession du Yukon à un gouvernement pleinement responsable. Ensuite, notre recommandation au sujet d'un gouvernement responsable s'applique aussi bien aux Territoires du Nord-Ouest, tels qu'on les connaît, qu'aux deux nouveaux territoires résultant de la division. De plus, nos recommandations au sujet de la délégation de pouvoirs aux gouvernements territoriaux s'appliquent également aux deux territoires qui pourraient être créés. Finalement, le gouvernement fédéral ne devrait pas imposer son propre échéancier pour la délégation de pouvoirs aux nouveaux territoires et les représentants élus de ces territoires devraient pouvoir participer à l'élaboration des questions prioritaires lors du transfert des compétences. On doit reconnaître, cependant, qu'il est urgent de résoudre la question de la division,

afin de faire avancer le dossier constitutionnel dans les Territoires du Nord-Ouest.

### ***Le gouvernement responsable***

Au Canada, le gouvernement responsable possède trois caractéristiques principales. Premièrement, le conseil des ministres, ou conseil exécutif, ne peut former le « gouvernement » que s'il reçoit l'appui de la majorité, c'est-à-dire s'il jouit de la « confiance » de la législature. Deuxièmement, le conseil des ministres exerce les pouvoirs de la Couronne. Enfin, l'exécutif répond devant la législature des finances publiques, c'est-à-dire de toutes les questions d'approvisionnement et de « voies et moyens ».

Au Yukon, on retrouve *de facto* les deux premières caractéristiques d'un gouvernement responsable. Le commissaire exerce des fonctions semblables à celles d'un lieutenant-gouverneur dans une province et l'assemblée législative peut retirer sa confiance au gouvernement. La Commission est d'avis que le gouvernement fédéral devrait modifier la *Loi sur le Yukon* afin qu'elle devienne conforme à la réalité.

Le commissaire des Territoires du Nord-Ouest possède encore quelques pouvoirs dans l'élaboration des politiques relevant des activités courantes du gouvernement, mais il n'est pas sûr que l'assemblée législative ait le pouvoir de retirer sa confiance au conseil exécutif. Les Territoires du Nord-Ouest constituent la dernière entité territoriale au Canada sans gouvernement responsable; la Commission estime injustifié de continuer à refuser ce droit. Le gouvernement fédéral devrait, à notre avis, accorder à l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest les mêmes pouvoirs que possède le Yukon.

Certains Canadiens diront qu'un gouvernement responsable ne peut exister sans un système bien établi de partis politiques et que, dans les Territoires du Nord-Ouest, contrairement à la situation au Yukon, on ne retrouve pas de partis politiques au niveau territorial. Nous pensons, cependant, que la perspective du pouvoir exécutif incitera les coalitions floues et changeantes des gouvernements sans affiliation politique à se transformer en formations politiques disciplinées. Le gouvernement fédéral devrait par conséquent modifier la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* afin d'accorder à cette région un gouvernement responsable.

La troisième prérogative d'un gouvernement responsable est le contrôle complet des finances publiques. Dans le système actuel, le gouvernement fédéral doit encore donner son accord à un ensemble de dépenses dans chacun des territoires. Lorsqu'un territoire éprouve quelques difficultés financières, le gouvernement fédéral apporte généralement une aide additionnelle. Les gouvernements des territoires recherchent une formule de financement qui accorderait à chacun d'eux une plus grande autonomie en matière d'impôts ainsi que les responsabilités correspondantes. Un tel système permettrait de prévoir les transferts fédéraux sur de longues périodes et rendrait possible la planification budgétaire à long terme. Les gouvernements fédéral et territoriaux devraient donc négocier des arrangements financiers, afin

d'accorder aux gouvernements des territoires le contrôle des finances de l'État ainsi que la responsabilité réelle et l'obligation de rendre compte.

### ***La délégation des pouvoirs***

Au cours des deux dernières décennies, les territoires du Nord sont passés d'un statut quasi colonial à la prise en charge d'une grande variété de services de « compétence provinciale ». Logiquement, ce processus devrait mener au statut de province, bien que quatre obstacles puissent retarder ce résultat pendant encore plus de dix ans. Ces obstacles proviennent d'une population peu nombreuse, d'une base de revenus incertaine, de querelles internes non réglées ainsi que des conséquences pratiques de la protection de l'intérêt national dans le Nord. La nouvelle formule d'amendement de notre Constitution stipule que la création d'une nouvelle province requiert le consentement d'au moins les deux tiers des provinces existantes, représentant 50 pour cent de la population du pays, ainsi que l'assentiment du Parlement fédéral. Obtenir un tel accord pourrait s'avérer une tâche immense. Les provinces existantes pourraient s'opposer à la création d'une nouvelle province pour la seule raison que cela modifierait l'équilibre de la formule d'amendement. (Ainsi, s'il y avait 13 provinces, les deux tiers (9) des provinces comptant plus de 50 pour cent de la population canadienne pourraient modifier la Constitution sans le consentement d'aucune des quatre provinces de l'Ouest.) Néanmoins, même si les chefs politiques des territoires qui désirent devenir des provinces ne l'exigent pas immédiatement, la population du Nord réclame légitimement un statut provincial *de facto*. Les commissaires estiment que le gouvernement fédéral devrait s'engager à instituer finalement une forme de gouvernement provincial pour les territoires et devrait accorder aux habitants du Nord tous les avantages que confère la citoyenneté canadienne.

Le Nord réussira, sans doute, à franchir les trois premiers obstacles mentionnés plus haut à l'établissement d'un gouvernement provincial. La population, dont la croissance dépend maintenant de l'augmentation du nombre de résidents permanents, augmentera à la suite de migrations consécutives au développement économique. De la même façon, l'économie du Nord évoluera, les sources de revenus s'accroîtront assurant ainsi l'expansion des impôts. Enfin, les problèmes internes concernant les revendications foncières et la division des Territoires du Nord-Ouest se régleront probablement d'ici quelques années.

Le quatrième obstacle à l'établissement d'un gouvernement provincial sera le plus difficile à surmonter. Est-il acceptable que 70 000 résidents des territoires du Nord contrôlent environ 40 pour cent du territoire canadien? Poser la question, c'est y répondre, et les commissaires croient que le développement du Nord du Canada devra continuer à faire l'objet de l'intérêt national. Peu nombreux sont ceux, même parmi les autonomistes du Nord les plus ardents, qui contesteront cette conclusion. Comme un habitant de cette région l'a fait remarquer lors des audiences, « le Nord est l'avenir du Canada ». Puisque nous croyons en la justesse de cette conclusion, nous

pensons que l'avenir du Nord doit préoccuper tous les habitants de cette région et tous les Canadiens. Les gouvernements fédéral et territoriaux doivent trouver le moyen de partager la responsabilité du développement. De la même façon que la population des territoires doit exercer une influence dans les décisions touchant la région, le gouvernement fédéral doit intervenir en tant que représentant de tous les Canadiens.

Dans les domaines où l'intérêt national n'entre pas en jeu, les gouvernements territoriaux devraient posséder les mêmes pouvoirs que les provinces. Le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements territoriaux, devrait donc établir un échancier en vue du transfert des responsabilités de compétence provinciale dans les domaines tels que la santé, les procédures au criminel, les relations de travail, les eaux intérieures et les ressources renouvelables. Certaines mesures prévoyant la gestion en commun pourraient être utiles pendant la période de transition. Les échanciers pourront varier selon les territoires et selon les paliers de compétence, mais la délégation de pouvoirs devrait être complétée d'ici cinq ans, dans la plupart des domaines. Ceux qui s'opposent à une telle proposition soulèveront peut-être la question des coûts, mais le gouvernement fédéral supporte déjà les coûts de services que les gouvernements territoriaux pourraient fournir tout aussi efficacement. Il pourrait y avoir des coûts secondaires additionnels du fait des économies d'échelle négatives dans des entités petites. Les économies réalisées à la suite de l'élimination de certaines sections du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada pourraient compenser en partie ces coûts additionnels.

La propriété et la mise en valeur des ressources non renouvelables ainsi que le contrôle du territoire en vue de l'exploitation sont des questions d'intérêt national. Certaines dispositions pourraient faciliter le partage de ces responsabilités entre les gouvernements fédéral et territoriaux, comme par exemple, la délégation de pouvoirs aux territoires, accompagnée d'un droit de veto fédéral en certaines matières reconnues d'intérêt national ou la reconnaissance d'une compétence conjointe avec primauté du fédéral. La gestion mixte des ressources *offshore*, semblable à celle qui est prévue dans les accords avec les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve offre une autre possibilité. Il est important, cependant, que les gouvernements fédéral et territoriaux prévoient des mécanismes qui assurent la participation active des gouvernements des territoires aux décisions relatives à la mise en valeur des ressources non renouvelables. En outre, un tel arrangement devrait préciser les circonstances où le gouvernement fédéral pourrait invoquer les clauses dérogatoires.

Le transfert, en une seule fois, de toutes les terres des territoires aux gouvernements territoriaux ne servirait probablement pas l'intérêt national. Cependant, une fois connu le potentiel en ressources minières et pétrolières et après le règlement des revendications foncières des autochtones ainsi que de la question des parcs nationaux et des aires naturelles, la Couronne pourrait commencer le transfert de larges portions de terres aux territoires. De tels transferts, s'ils sont effectués graduellement, ne compromettraient en rien l'intérêt national et augmenteraient les sources de revenus du gouvernement du territoire ainsi que l'efficacité du développement des ressources renouvelables, du tourisme, des affaires municipales et des parcs. Les gouvernements

pourraient entamer des négociations pour le transfert aux territoires des droits de surface sur les terres de la Couronne qui n'affectent pas directement l'intérêt national et qui n'ont pas été cédées aux peuples autochtones lors du règlement de leurs revendications.

À court terme, au moins, le gouvernement fédéral devrait conserver la propriété et le contrôle des ressources non renouvelables. Cependant, les habitants du Nord devraient recevoir une portion équitable des revenus et des royautés provenant des projets de mise en valeur des ressources et le gouvernement fédéral devrait étudier la question du partage de ces revenus avec les territoires. Ces arrangements pourraient être semblables à ceux qui ont été négociés avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve. Le gouvernement du Canada devrait intégrer une telle entente à la formule de transfert financier fédéral-territorial de sorte que des bénéfices exceptionnels provenant de ressources non renouvelables entraîneraient automatiquement une réduction proportionnelle des paiements de transfert. De plus, on devrait fixer un plafond sur les revenus provenant des ressources non renouvelables que les territoires pourraient retirer.

Habituellement, seules les provinces participent à part entière aux conférences fédérales-provinciales. Cependant, même si les territoires ne sont pas constitués en provinces dans un avenir immédiat, les commissaires sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait prévoir la participation directe des gouvernements des territoires à ces rencontres. Cela est particulièrement important quand les délibérations portent sur des sujets qui concernent les habitants du Nord. Une telle mesure ne nécessite pas de modification constitutionnelle et pourrait être adoptée immédiatement.

Finalement, une étape symbolique importante pour les territoires pourrait être franchie par l'abolition de la disposition de l'alinéa 42(1)e) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui permet l'expansion des provinces existantes dans les territoires sans le consentement de la population des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Le gouvernement fédéral devrait proposer une modification selon laquelle le consentement de l'assemblée législative du territoire concerné serait requis pour toute expansion vers le nord, des frontières provinciales existantes, au-delà du 60<sup>e</sup> parallèle.

### ***La division des Territoires du Nord-Ouest***

Depuis 1979, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, un plébiscite et les gouvernements fédéraux successifs, libéral et conservateur, ont tous approuvé en principe la division des Territoires du Nord-Ouest et la création d'un nouveau territoire, nommé Nunavut, dans l'est de l'Arctique. Malheureusement, cet objectif semble encore lointain. Parmi les problèmes difficiles encore à résoudre, on peut citer la question des frontières et du siège des gouvernements, la forme de gouvernement et le moment opportun pour la division. Parmi ces questions, celle qui a trait aux frontières est la plus épineuse.

Les membres de l'*Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest* étudient présentement la question des frontières. L'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) propose une frontière selon une ligne

tracée en diagonale du sud-est au nord-ouest, en suivant approximativement la limite des arbres. L'Assemblée constitutionnelle de la région ouest (ACRO) préfère généralement une frontière nord-sud, du 60<sup>e</sup> parallèle jusqu'à l'océan Arctique, à l'ouest de la collectivité du lac Baker et à l'est des collectivités regroupées dans le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA). Ces deux groupes sont parvenus à une entente provisoire mais celle-ci n'a pas encore été ratifiée.

Deux sous-questions retardent l'entente au sujet de la frontière des territoires. La première concerne les collectivités : les Inuvialuit de l'Arctique de l'ouest et de l'Arctique central se joindront-ils au Nunavut ou au territoire de l'Ouest? La topographie et les réseaux de communication et de transport portent à croire qu'ils choisiront de faire partie du territoire de l'Ouest, cependant les liens culturels et linguistiques qu'ils possèdent avec les Inuit de l'est de l'Arctique peuvent aussi laisser supposer qu'ils choisiront Nunavut. Le choix d'une frontière relève de facteurs humains, particulièrement des préférences des populations concernées. L'entente conclue en janvier 1985 entre l'ACN et l'ACRO prévoyait que les collectivités inuvialuits feraient partie du territoire de l'ouest et que les collectivités de l'Arctique central feraient leur choix par voie de référendum. Cependant, l'ACN a retiré son appui à l'entente à la fin de février 1985 et la question demeure en suspens.

La deuxième difficulté provient des effets qu'aura la frontière sur l'accès aux ressources naturelles. Une base suffisante de ressources est indispensable aux deux territoires pour assurer leur viabilité économique. Le désaccord porte sur le contrôle de la région ouest du Keewatin — les terres non peuplées entre le Grand Lac des Esclaves et le lac Baker et le riche potentiel des ressources qui s'y trouvent — et la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort qui possèdent des ressources pétrolières. La frontière idéale permettrait que chaque territoire possède assez de ressources renouvelables pour maintenir l'économie de subsistance et assez de ressources non renouvelables pour assurer des revenus suffisants. Malheureusement, les deux parties hésitent à faire des compromis.

Puisque tous les paliers de gouvernement ainsi que la plupart des habitants sont en faveur de la division, le gouvernement fédéral devrait inciter l'*Alliance constitutionnelle* à agir. L'incertitude au sujet de la division des territoires se répercute sur tous les aspects du développement du Nord. Elle cause un ralentissement de la croissance économique, nuit au règlement des revendications foncières et retarde la délégation des pouvoirs. Par conséquent, la Commission recommande au gouvernement du Canada d'imposer un court délai à l'*Alliance constitutionnelle* pour fixer elle-même la frontière. En l'absence d'une entente conclue et ratifiée entre les parties, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait former une commission sur les frontières. Cette commission entendrait les arguments des deux groupes et présenterait des recommandations au sujet de la frontière. Même si, en fin de compte, il incombe aux gouvernements fédéral et territoriaux de ratifier le choix de la frontière, la division ne devrait pas être imposée à la population des Territoires du Nord-Ouest.

Sans doute, la Couronne conserverait temporairement la propriété et le contrôle des ressources dans la région ouest du Keewatin et la région du delta

du Mackenzie et de la mer de Beaufort. Une solution à long terme consisterait, probablement, en une entente entre le Nunavut et le territoire de l'Ouest. Celle-ci permettrait le partage des revenus provenant des ressources et/ou le remplacement des revenus provenant des ressources non renouvelables par des transferts fédéraux. Les deux territoires devraient s'entendre sur les politiques de récolte et la gestion mixte des ressources renouvelables, telles que la faune et le poisson. De telles ressources, surtout le caribou, migrent annuellement sur de vastes régions et ne respectent pas les frontières politiques au moment de leurs déplacements.

À la suite d'un accord sur la division du territoire, l'ACRO et l'ACN devraient décider de la structure du gouvernement, en conformité, naturellement, avec la *Charte des droits et libertés*. Dans le meilleur des cas, les institutions devraient refléter les valeurs politiques de tous les habitants du Nord, protéger les droits des autochtones et représenter équitablement les intérêts des minorités. Le gouvernement fédéral devrait encourager la créativité et l'innovation dans l'élaboration d'institutions locales nouvelles et originales, la *Charte des droits et libertés* définissant nécessairement les lignes directrices générales dans l'éventail des choix légitimes.

Le gouvernement fédéral devrait approuver le principe d'une période plus longue de résidence dans le Nord comme condition du droit de vote, afin de protéger la structure sociale fragile des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon des effets nuisibles de l'arrivée massive de résidents temporaires employés dans des projets de développement. Les commissaires suggèrent, cependant, que cette période soit de deux ou trois ans, non de dix ans. De la même façon, bien qu'un statut politique particulier protège les minorités culturelles et ethniques, un tel statut ne devrait pas compromettre le principe démocratique de base de la représentation par le nombre d'habitants. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que les nouvelles institutions ne vont pas à l'encontre de l'esprit de la coutume constitutionnelle canadienne.

La création de deux nouveaux territoires rendra le Nord du Canada plus facile à gouverner; elle répondra aux vœux des habitants de la région, spécialement des Inuit de l'est de l'Arctique et elle permettra l'évolution politique et institutionnelle à des rythmes différents selon les régions. Cependant, les nouvelles institutions rendues nécessaires par la division du territoire coûteront plus cher que le système actuel, du moins au début. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les deux assemblées constitutionnelles doivent, par conséquent, accepter la présence fédérale dans la mise sur pied de nouvelles institutions, lorsque des crédits du fédéral y seront affectés.

Le moment où la division des Territoires du Nord-Ouest se produira dépend de plusieurs facteurs : le règlement de la question de la frontière, le coût de la transition et la contribution du fédéral, la disponibilité des fonctionnaires et la présence de l'infrastructure nécessaire au nouveau gouvernement de Nunavut. Le recrutement du personnel de la fonction publique prendra beaucoup de temps et pourra retarder la création de Nunavut. Les Inuit, majoritaires dans l'est de l'Arctique, souhaitent un gouvernement qui soit à l'écoute des besoins culturels des autochtones et qui puisse fonctionner dans la langue inuktitut. Une fonction publique importée,

même si elle ne demeurerait que pendant les premières années de l'existence du nouveau territoire, irait à l'encontre d'un des objectifs principaux de la création de Nunavut. Cependant, peu d'Inuit possèdent la formation ou l'expérience nécessaire pour remplir des postes de cadres ou de techniciens dans la fonction publique. Les gouvernements fédéral et territoriaux devraient donc revoir les programmes actuels d'enseignement, de formation professionnelle et de perfectionnement afin de mettre sur pied un programme global en vue de préparer les autochtones à la fonction publique de Nunavut. Le même genre de programme pourrait également servir à augmenter le nombre d'autochtones dans les postes d'encadrement dans le territoire de l'Ouest.

## **Les questions d'intérêt national et le Nord**

Certaines questions d'intérêt national présentent des aspects distinctifs et une signification toute spéciale pour le Nord. Les commissaires font la revue de trois d'entre elles, afin de souligner l'importance de sensibiliser les Canadiens aux particularités de la politique nationale qui porte sur les affaires du Nord.

### ***L'écologie du Nord***

Le Nord canadien constitue l'un des derniers écosystèmes qui soit encore intact. Il ne constitue pas uniquement un trésor canadien, mais fait partie du patrimoine naturel du monde entier. Nous avons mentionné dans certaines sections de ce Rapport que la mise en valeur des ressources non renouvelables devra s'effectuer avec une grande prudence. Nous avons fait des mises en garde contre la destruction de la base de l'économie traditionnelle autochtone et nous avons insisté sur la conservation des ressources renouvelables, en dépit de la volonté d'exploiter les ressources pétrolières, minières et de gaz naturel, ainsi que sur la protection des espèces en voie d'extinction, des habitats et des écosystèmes. Au-delà de toutes ces considérations, cependant, les Canadiens doivent reconnaître la valeur intrinsèque de l'écosystème du Nord. Nous devons tous apprendre à apprécier la nature – la valeur esthétique du Nord – comme les habitants de cette région le font. Plusieurs raisons d'ordre pratique justifient le respect que l'on doit accorder à l'environnement du Nord, mais ces raisons s'ajoutent à la prise de conscience, particulièrement vive chez les peuples autochtones, de la valeur intrinsèque de l'environnement, la base même de notre existence qui mérite respect et admiration. Les Canadiens ne doivent jamais permettre à des politiques économiques à court terme, aussi attrayantes soient-elles, de détruire le Nord dont ils ne sont que les fiduciaires pour les générations à venir.

### ***Le commerce international***

Une grande partie de ce Rapport traite des perspectives canadiennes de commerce international. Plus particulièrement, nous avons traité des relations du Canada avec son plus grand partenaire, les États-Unis. Les habitants du Nord partagent avec les autres Canadiens un intérêt pour le commerce entre

le Canada et le reste du monde. Cependant, deux questions concernent plus particulièrement les habitants des territoires : le commerce avec l'Alaska et le commerce avec toute la région du Cercle polaire.

La plus grande partie du commerce entre le Canada et les États-Unis se fait entre le Canada et les États-Unis continentaux, mais le commerce entre l'Alaska et le Yukon est d'une grande importance pour les habitants du Nord. Le gouvernement du Yukon et un certain nombre de groupes de pression ont suggéré de libéraliser les relations économiques avec l'Alaska. Les commissaires recommandent qu'on étudie la possibilité d'un accord commercial bilatéral affectant l'extrême nord-ouest. Le Yukon n'a accès à la mer que par les ports de Haines et de Skagway en Alaska. Certains Canadiens ont suggéré que Skagway, qui n'est relié au reste de l'Alaska que par les grandes routes de la Colombie-Britannique et du Yukon, devienne un port franc.

Certains habitants du Nord désirent favoriser les relations avec les autres parties de la région du Cercle polaire. Les Inuit du Canada ont des liens culturels et linguistiques avec le Groenland, l'Alaska et l'Union soviétique. Ils ont formé la « Conférence circumpolaire des peuples inuit » afin de maintenir ces liens culturels et d'étudier les problèmes communs dans l'Arctique. Les porte-parole des Inuit canadiens ont manifesté leur désir de voir ces liens reconnus officiellement. Ils veulent encourager les efforts internationaux en vue de la protection de l'environnement de l'Arctique et souhaitent faciliter les échanges culturels et économiques entre les populations des régions du Cercle polaire.

### ***L'innovation technologique et la souveraineté dans l'Arctique***

Il est urgent que le Canada développe une technologie en accord avec les besoins dans l'Arctique. En raison des activités d'exploration pétrolière et gazière dans la mer de Beaufort et des recherches sur le permafrost et les pipelines, le Canada devrait être à l'avant-garde dans ces domaines. Il est encore plus important que le Canada affirme sa souveraineté, juridiquement et technologiquement, sur le passage du Nord-Ouest et autres eaux de l'Arctique. En effet, l'appui des gouvernements fédéral et territoriaux à la recherche et au développement de technologies adaptées à ces régions est indispensable au maintien de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Comme l'a fait remarquer un participant à un colloque organisé par la Commission, la souveraineté est vide de sens sans l'appui de la technologie :

*[...] si le Canada veut exercer l'indispensable contrôle de la souveraineté qu'il affirme avoir acquis sur les eaux du passage du Nord-Ouest, le pays doit assurer une gamme complète de services maritimes et terrestres pour que ce contrôle soit réel et efficace [...] les services suivants devraient être offerts : aides à la navigation maritime, brise-glace et navires d'escorte, recherche et sauvetage, services d'urgences maritimes/contrôle de la pollution, services mobiles de communications maritimes, ports et gares maritimes, services d'inspection des navires, gestion de la navigation, administration et soutien du réapprovisionnement maritime, pilotage, formation professionnelle<sup>2</sup> [Traduction].*

## Conclusions

Les commissaires sont conscients que cette section n'aborde pas directement plusieurs questions qui préoccupent les habitants du Nord. Nous croyons que ces questions font partie des grandes préoccupations nationales et nous en traitons ailleurs dans ce Rapport. Nous désirons souligner, cependant, que les questions qui intéressent particulièrement les habitants du Nord, autochtones et non autochtones, doivent recevoir autant d'attention que les autres préoccupations des Canadiens des provinces du pays. Le Canada doit favoriser l'intégration des territoires à la fédération afin que leur population jouisse des droits et privilèges que les autres Canadiens possèdent. Des pouvoirs équivalents à ceux qui sont exercés par les provinces doivent être graduellement accordés aux territoires du Nord. De cette façon, nous pourrions valoriser le caractère particulier et la diversité du Nord, enrichissant ainsi l'édifice culturel canadien tout en donnant aux habitants du Nord l'occasion de participer à part entière aux avantages de la collectivité nationale ce qui ne pourrait qu'accroître l'unité et la vigueur de notre pays.

## Notes

1. L'information générale sur le Nord est tirée du volume *Le Nord*, vol. 72, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985. Les commissaires désirent également exprimer leur gratitude à tous les habitants du Nord qui ont participé avec enthousiasme aux audiences et qui ont soumis des mémoires instructifs.
2. Donat Pharand, « La souveraineté dans le Grand Nord », dans *Le Nord*, vol. 72 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

## L'autonomie politique des autochtones

Ainsi que les commissaires l'ont observé, des problèmes ayant trait au statut de groupes particuliers au sein de la communauté canadienne sont apparus de temps à autre. En de telles occasions, le Canada a utilisé les mécanismes institutionnels et constitutionnels dont il disposait pour pouvoir résoudre ces difficultés. L'expérience des autochtones révèle combien il est difficile de satisfaire leurs aspirations quant à l'obtention d'un statut plus acceptable et à l'amélioration de leur situation économique et sociale à l'intérieur du cadre institutionnel et constitutionnel existant.

Nombreux sont les participants à divers débats qui ont tenté d'améliorer les conditions des autochtones et d'augmenter leur participation aux décisions concernant leur propre vie. Il y a eu des discussions fédérales-provinciales, des négociations portant sur des revendications territoriales, des instances judiciaires, des appels directs à la Couronne et des représentations à des organismes internationaux comme les Nations Unies. Les principaux sujets traités ont été : la reconnaissance des droits et traités ancestraux, le droit de vote, la prestation de services de santé et de logement, l'installation des autochtones dans les régions urbaines du Canada, la compatibilité du développement des ressources et de la protection de l'environnement et, plus récemment, l'autonomie politique des autochtones.

L'autonomie politique des autochtones constitue aujourd'hui la question la plus importante. Plusieurs d'entre eux prétendent à un droit inhérent de souveraineté, dans lequel ils incluent l'autonomie gouvernementale. D'autres considèrent l'autonomie politique comme une condition préalable à la résolution des problèmes sociaux, culturels et économiques auxquels ils doivent faire face. Le premier débat officiel sur la question de l'autonomie politique des autochtones est constitué de toute la série de réunions constitutionnelles qui ont été instituées conformément à l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La discussion sur l'autonomie gouvernementale n'a pas complètement tenu compte des conséquences des diverses propositions de réforme sur le système constitutionnel canadien. Les modèles d'autonomie politique proposés varient en fonction de leur compatibilité avec la structure globale du gouvernement canadien et avec les droits et obligations de la citoyenneté canadienne. L'issue du débat sur l'autonomie politique des autochtones aura, de ce fait, des répercussions sur les relations des autochtones, non seulement avec les gouvernements canadiens à leurs divers paliers, fédéral, provincial et municipal, mais aussi avec les autres Canadiens.

Les commissaires pensent donc qu'il est important que l'approche finalement retenue s'insère, dans une large mesure dans les rouages du cadre institutionnel et constitutionnel canadien, et plus particulièrement ceux du Parlement, du fédéralisme et de la *Charte des droits*.

La situation des autochtones au Canada a également des répercussions internationales. Les autochtones canadiens ont établi des contacts, qu'ils continueront sans nul doute de développer, avec des autochtones d'autres pays, afin d'échanger des informations et d'améliorer leur connaissance de questions d'intérêt commun. De plus, les organisations internationales ont manifesté un intérêt particulier à l'égard des affaires se rapportant aux

autochtones et la condition des autochtones canadiens n'en est pas exclue. Compte tenu du fait que ces questions continueront à intéresser plusieurs membres de la communauté internationale, il est certain que le dossier de notre pays sera sujet à révision et à critique. Aucun transfert d'une autorité de prise de décision dans une forme d'autonomie gouvernementale, aussi large qu'il puisse être, ne dégagera notre communauté nationale de sa responsabilité fondamentale consistant à assurer le bien-être des autochtones comme celui de tous les citoyens canadiens. Les discussions en cours concernent donc profondément chacun d'entre nous.

L'objectif principal des commissaires consiste dès lors, à rendre compatible l'autonomie politique des autochtones avec le système constitutionnel canadien. Nous retenons, toutefois, qu'il est important de considérer attentivement les aspirations des autochtones en ce qui a trait à leur autonomie politique, ainsi que les circonstances sociales, économiques et historiques à partir desquelles elles se sont développées.

Les statistiques sociales et économiques fournies par Statistique Canada et par d'autres agences sont pour le moins troublantes. L'espérance de vie des autochtones — Indiens inscrits, non inscrits, Métis et Inuit — est de dix ans inférieure à celle des non autochtones. Le taux d'alcoolisme chez les autochtones était, en 1982, 13 fois plus élevé que chez les non autochtones. Les autochtones forment également près de dix pour cent de la population incarcérée, ce qui représente une proportion d'environ cinq fois celle des autochtones par rapport à la population canadienne totale.

Le recensement du Canada de 1981 révèle que quatre autochtones sur dix n'ont jamais fréquenté l'école secondaire, comparativement à deux non autochtones sur dix. La proportion des revenus des autochtones provenant de transferts de paiement gouvernementaux était plus du double de celle des non autochtones. Le pourcentage de familles mono-parentales autochtones était quasiment le double de celle des non autochtones. Plus de 16 pour cent des maisons habitées par des autochtones avaient besoin d'importantes réparations et une maison sur six était surpeuplée; le pourcentage de maisons des non autochtones ne s'élevait qu'à 6,5 pour cent et la proportion de surpopulation ne dépassait guère une maison sur 43.

Le Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi de 1984<sup>1</sup> a constaté que les autochtones se trouvaient tous regroupés dans les emplois peu rémunérés et exigeant peu de qualifications, les hommes percevant seulement 60,2 pour cent du salaire moyen des hommes non autochtones et les femmes ne recevant que 71,7 pour cent du revenu moyen des femmes non autochtones. Au cours des audiences tenues par cette Commission à Victoria, les Nations autochtones unies, organisation provinciale de la Colombie-Britannique représentant les Indiens vivant hors-réserve, les Indiens non inscrits et les Métis, nous ont déclaré que 60 pour cent des autochtones résidant à Victoria étaient sans emploi, que 82 pour cent vivaient en-dessous du seuil de la pauvreté et que 95 pour cent n'avaient pas terminé leur douzième année<sup>2</sup>.

De nombreux groupes autochtones soutiennent que le recensement et l'analyse de statistiques comme celles-ci mettent en lumière le fait que les autochtones vivent dans un cadre culturel qui n'est pas le leur, dans lequel

d'importantes décisions concernant leur propre vie et le futur de leurs enfants échappent à leur contrôle. Tous les témoins qui ont comparu devant le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens (le Comité Penner) en 1983, ont utilisé des expressions telles que : « injustice héréditaire, exploitation, apathie bureaucratique et égoïsme des non-Indiens<sup>3</sup> ».

Bien que les relations entre les Indiens inscrits vivant à l'intérieur des réserves et le gouvernement canadien aient évolué, il n'en reste pas moins que celles-ci continuent d'être limitées par la *Loi sur les Indiens*, qui a été promulguée pour la première fois en 1876. La *Loi sur les Indiens* est fondée sur la juridiction du gouvernement fédéral, telle que prévue au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Division des Affaires indiennes a eu une approche conservatrice de ses responsabilités à l'égard des Indiens. Un manque d'attention sans grave conséquence et une certaine indifférence ont, en effet, caractérisé l'administration des affaires indiennes. Plusieurs facteurs ont, cependant, conduit à des changements progressifs dans l'attitude et la politique adoptées à l'égard des Indiens après la guerre, parmi lesquels il y a eu : l'acceptation croissante du rôle positif que l'État était appelé à jouer dans la promotion du bien-être économique et social de ses citoyens, le fait que les gouvernements aient acquis une plus grande capacité à administrer, une prise de conscience accrue par les citoyens de leurs droits, et la fin du colonialisme européen en Afrique et en Asie, qui a permis de porter l'attention sur les conditions des peuples indigènes d'autres pays.

Le gouvernement fédéral a procédé à la révision de la *Loi sur les Indiens* en 1951. Puis, aux élections fédérales de 1960, il a accordé le droit de vote à tous les Indiens; avant cette date, les Indiens inscrits devaient effectivement renoncer à leur statut pour obtenir le droit de vote aux élections fédérales. Le rythme des changements politiques s'est accéléré au cours des années 1960. Le gouvernement fédéral a effectué un certain nombre de tentatives hésitantes se traduisant par des initiatives politiques, des revirements politiques et de nouveaux programmes pour essayer de rattraper le long passé de négligence à l'égard des Indiens sous la juridiction fédérale. Il a ainsi mis sur pied des programmes de développement communautaire et des conseils consultatifs indiens, augmenté le montant des subventions aux bandes indiennes et transféré certaines responsabilités aux gouvernements provinciaux. Ces progrès n'ont, malgré tout, obtenu qu'un succès fort mitigé.

En 1966, un examen complet de la conduite des Affaires indiennes l'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (le Rapport Hawthorne<sup>4</sup>), a recommandé le rejet de toute assimilation ou intégration, en tant qu'option politique favorisant la conservation du statut particulier des Indiens. Ce Rapport suggérait que les Indiens devaient être considérés comme « plus que citoyens »; ils devaient posséder tous les droits et obligations rattachés à la citoyenneté ainsi que des droits additionnels en tant que peuple fondateur de la communauté canadienne. Le Rapport a donc recommandé que la Division des Affaires indiennes garantisse le respect de l'élément « plus » de la citoyenneté accordée aux Indiens.

En 1969, dans son Livre blanc sur la politique indienne, le gouvernement fédéral a, cependant, choisi une approche différente préconisant l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* ainsi que l'annulation de leur statut particulier. Le gouvernement fédéral dut, malgré tout, retirer ses propositions de 1969, suite aux protestations qu'elles avaient soulevées chez les Indiens.

Une politique de délégation de pouvoirs ou de transfert à chaque bande indienne de responsabilités de gestion et de prestation de services a débuté vers la fin des années 1960 et s'est poursuivie durant les années 1970. Les fonds, provenant du budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, gérés par les bandes, n'ont fait qu'augmenter, passant de 34,9 millions de dollars en 1971 à 526,6 millions de dollars en 1982-1983, et représentant un taux de croissance de 15 fois le montant initial. Bien qu'ayant délégué aux Indiens la responsabilité des prestations de services, le gouvernement fédéral conservait toutefois le contrôle sur les programmes et budgets y afférant.

Au cours des années 1970, le montant des subventions accordé aux bandes et aux associations ainsi qu'aux gouvernements provinciaux, a fait plus que doubler le pourcentage du budget, destiné aux affaires indiennes et inuit. Ceci atteste non seulement du transfert de responsabilités, mais également de l'accroissement du financement fédéral des associations autochtones. L'important support financier consenti par le gouvernement aux organisations politiques et fourni par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que du Secrétariat d'État, a permis, en définitive, aux Indiens inscrits, non inscrits et aux Métis de formuler leurs demandes de réforme. Cette politisation a davantage informé les autochtones et les non-autochtones des besoins des autochtones du Canada.

L'aide financière accordée aux organisations politiques a donc favorisé la mobilisation des autochtones. Le concept d'« autochtone » ayant évolué et s'étant développé de façon à englober une population beaucoup plus vaste que celle constituée uniquement par les Indiens, les Métis et les Indiens non inscrits sont apparus de plus en plus dans la vie politique au cours des années 1970. Cette plus grande souplesse à l'égard des caractères ethniques des autochtones a permis d'inclure les Indiens, les Inuit et les Métis dans la définition constitutionnelle d'« autochtones » contenue à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Cette définition élargie a permis de régler les divergences d'opinion des autochtones à propos de leurs nombreux problèmes et de leurs griefs. Il est difficile, par exemple, de définir et de fixer la dimension des groupes autochtones. Les catégories constitutionnellement reconnues des Indiens (inscrits et non inscrits), des Métis et des Inuit sont équivoques. Les Indiens possédant le statut d'Indiens ou d'inscrits sont des personnes auxquelles le statut a été accordé en vertu de la *Loi sur les Indiens* et dont les noms figurent sur un registre tenu par le gouvernement fédéral. Le recensement du Canada de 1981 a fait état d'environ 290 000 Indiens inscrits. Toutefois, selon les évaluations démographiques effectuées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, le nombre des Indiens inscrits est de 366 000 en 1985. Les Inuit qui comprennent environ 25 000 personnes, vivent au-delà de la zone forestière. Ils constituent un groupe culturel distinct et la plus grande majorité d'entre eux parlent l'inuktitut.

Les limites séparant les deux autres catégories d'autochtones se chevauchent et se confondent. Les Indiens non inscrits sont soit d'anciens Indiens inscrits qui ont renoncé à leur statut en demandant leur émancipation, soit des femmes indiennes qui ont perdu leur statut à la suite de leur mariage avec un non-Indien ou les descendants des personnes faisant partie de l'un ou l'autre de ces groupes. La majorité de la population métisse est composée de descendants de personnes d'origine mixte, autochtone et européenne, ayant habité l'ouest et le nord du Canada et possédant, au XIX<sup>e</sup> siècle, leur propre identité socio-culturelle. Néanmoins, il n'existe aucune définition universellement reconnue du terme « Métis ». Ce terme est parfois employé pour désigner simplement toute personne d'ascendance mixte, autochtone et non-autochtone, n'ayant pas le statut légal d'Indien. C'est pourquoi les Indiens non inscrits s'identifient eux-mêmes quelquefois comme Métis et réciproquement. Le recensement de 1981, utilisant l'auto-identification, a dénombré environ 173 000 Métis et Indiens non inscrits alors que, selon d'autres estimations, leur nombre s'élevait à 300 000, voire 435 000 personnes. Les organisations de Métis et d'Indiens non inscrits ont contesté, notamment, les chiffres avancés lors du recensement de 1981. L'Organisation politique des Métis et des Indiens non inscrits, prétend, par exemple, seulement en Ontario, représenter non moins de 185 000 personnes. Enfin, viennent s'ajouter à la population des Métis et des Indiens non inscrits, entre 400 000 et 600 000 autres personnes qui s'identifient, pour diverses raisons, à ce groupe.

Lorsque le Parlement adoptera le projet de loi C-31, projet de loi sur l'amendement de la *Loi sur les Indiens*, si tant est d'ailleurs qu'il le fasse, cela aura obligatoirement pour effet de plonger les catégories d'Indiens, inscrits et non inscrits, dans une phase d'instabilité.

Le gouvernement fédéral estime que cet amendement permettrait à 68 000 Indiens sans statut de solliciter leur inscription au sens de la *Loi sur les Indiens* et le recouvrement des droits et avantages rattachés à la possession de ce statut. Parmi ces personnes se trouveraient les 16 000 femmes qui ont perdu leur statut du fait de leur mariage avec un non-indien et les 6 000 personnes ayant volontairement renoncé à leur statut en vertu d'un article spécial de la *Loi sur les Indiens*, pour des raisons apparaissant aujourd'hui comme parfaitement injustes telles que pour s'engager dans les Forces armées canadiennes ou obtenir un diplôme universitaire. Les 46 000 autres individus qui demandaient à être réintégrés dans leurs droits seraient donc les descendants de la première génération de ces personnes. L'élargissement de la catégorie des autochtones et la mobilité de leurs groupes ont soulevé un certain nombre de questions politiques complexes et graves, notamment à propos de l'autonomie politique.

La revendication par les peuples autochtones de l'autonomie gouvernementale est la conséquence logique des circonstances sociales, économiques et historiques et du réveil politique manifeste des populations autochtones partout à travers le monde. C'est pourquoi, les commissaires admettent qu'il est nécessaire d'accorder aux autochtones de plus larges pouvoirs et une plus grande liberté de prise de décision, et ce, compte tenu de la place particulière qu'ils occupent au sein de la société canadienne et de la reconnaissance constitutionnelle étendue dont ils bénéficient maintenant.

Il ressort de l'étude effectuée pour notre Commission<sup>5</sup> que les peuples autochtones du Canada, en revendiquant l'autonomie gouvernementale, recherchent principalement un droit plus large à l'autodétermination, une meilleure justice sociale, un développement économique et social et une protection de leurs cultures. Ils souhaitent donc exercer un plus grand contrôle sur leur propre destinée et voir prendre fin leur subordination à l'égard des autorités politiques et administratives en dehors de leurs propres groupes ethniques. Ils aspirent à un développement économique afin de mettre un terme à leur pauvreté et au chômage et espèrent que l'autonomie politique pourra contribuer à ce résultat. Ils considèrent également l'autonomie gouvernementale comme une importante condition préalable avant d'affronter les problèmes sociaux.

Nombreux sont les Canadiens qui, déplorant les injustices historiques et continues dont les peuples autochtones du Canada ont été victimes, respectent et soutiennent leurs aspirations quant à l'obtention de l'autonomie gouvernementale. Cependant, bien que les buts poursuivis soient fort clairs, il n'en reste pas moins que les moyens de leur mise en œuvre ne sont nullement évidents. Les commissaires ne croient pas que l'autonomie gouvernementale, qui reste un concept ambigu, soit le moyen le plus sûr d'arriver à la réalisation des objectifs des autochtones. En effet, nous craignons que la poursuite unilatérale de l'autonomie politique ne vienne injustement résoudre les principaux problèmes sociaux et économiques des collectivités autochtones. Toutefois, le processus de définition de l'autonomie gouvernementale a déjà débuté dans le cadre de discussions constitutionnelles et les Canadiens doivent l'apprécier en tenant compte, d'une part, de sa capacité à satisfaire les aspirations des autochtones et, d'autre part, de sa compatibilité avec notre système de gouvernement.

### **Les formes d'autonomie politique**

Le concept d'autonomie gouvernementale des autochtones n'implique nullement un seul modèle ou une seule forme d'organisation institutionnelle. Il est donc extrêmement difficile d'établir si l'autonomie politique peut répondre aux attentes des autochtones, et de quelle façon ce qui n'est encore qu'un concept abstrait pourrait être compatible avec le système de gouvernement canadien et les principes de la citoyenneté canadienne.

Nous devrions envisager un éventail graduel de modèles d'autonomie politique établi en fonction de l'origine ou du fondement des pouvoirs reconnus aux autochtones. À l'une des extrémités de cet éventail se situe le modèle retenu dans le « Livre blanc » du gouvernement fédéral sur la politique indienne selon lequel les bandes acquerraient un statut municipal sous la juridiction provinciale. Proche de celui-ci, dans l'éventail, se trouve la législation sur les gouvernements de bandes, instituée par le gouvernement canadien après l'abandon des propositions du « Livre blanc » ; celle-ci prévoit qu'une bande devrait être une municipalité fédérale agissant en vertu d'une législation l'y autorisant et exerçant des pouvoirs délégués. Ces propositions et d'autres similaires préconisent donc pour l'autonomie politique des autochtones un fondement législatif plutôt que constitutionnel; les gouverne-

ments autochtones obtiendraient, sur cette base, uniquement des pouvoirs délégués.

À l'opposé se trouvent les propositions donnant aux gouvernements autochtones un fondement constitutionnel et leur accordant une juridiction garantie, semblable en son principe, si ce n'est en son étendue, à celle des gouvernements provinciaux. Le « Comité Penner », recommandant l'établissement des gouvernements des Premières nations indiennes, se situe dans cette ligne. Celui-ci a, en effet, reconnu l'importance symbolique du terme « Première nation » dans le cadre des aspirations indiennes à l'autonomie politique et l'a utilisé dans son Rapport afin de le rendre plus familier au public canadien.

*Au cours des dernières années, les peuples indigènes ont donné à leurs caractères distinctifs et à leurs origines une nouvelle façon de s'exprimer. Les noms ont pris une importance particulière [...]. Les peuples indiens du Canada ont tiré de l'histoire un terme anglais qui a été employé dans la Proclamation royale, dans les traités et dans les plus importantes décisions juridiques prises aux États-Unis, soit le mot « nation ». Ensemble ces Indiens se nomment les « Premières Nations », une expression qui a une signification historique et politique.<sup>6</sup>*

Bien que le mandat du comité spécial ait été limité à l'étude des gouvernements des bandes sur les réserves indiennes, la forme de gouvernement autonome préconisée par lui devrait être étendue à toute la collectivité autochtone ayant un territoire.

Le « Comité Penner » a recommandé que le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. Il a également affirmé catégoriquement :

*L'amendement constitutionnel est le meilleur moyen d'apporter des changements permanents et fondamentaux aux relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral. Leur juridiction dûment enchâssée, les gouvernements des Premières Nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada<sup>7</sup>.*

La position extrême à la fin « constitutionnelle » du continuum est de considérer l'autonomie politique comme un droit autochtone fondé sur la *Proclamation royale de 1763*, laquelle, en instituant des gouvernements pour le territoire nord-américain nouvellement acquis par la Grande-Bretagne, a reconnu les droits autochtones sur les territoires qui n'avaient pas été cédés officiellement. Elle s'appuie sur l'idée que les peuples autochtones n'ont jamais perdu leur souveraineté et que ceci suffit à fonder leur autonomie; le droit à l'autonomie politique est donc déjà implicitement contenu dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, celui-ci faisant partie intégrante des droits des autochtones protégés par l'article 35. À la conférence constitutionnelle des Premiers ministres sur les affaires constitutionnelles des autochtones en mars 1984, par exemple, le chef de l'Assemblée des Premières Nations, David Ahenakew, a déclaré :

*Le gouvernement fédéral ne peut pas nous accorder l'autonomie politique. Il ne l'a jamais possédée pour pouvoir la concéder. Elle nous a toujours appartenu.*

*Vous pouvez la reconnaître, l'améliorer, la faciliter mais, si vous deviez nous la donner, nous l'accorder ou nous autoriser à l'exercer, ce ne serait pas l'autonomie politique<sup>8</sup>.*

Les associations et les conseils autochtones participant aux présentes discussions se sont entendus pour affirmer qu'une réelle autonomie politique des autochtones devait avoir un fondement constitutionnel plutôt que législatif. La promesse du Premier ministre Trudeau, à la conférence des Premiers ministres de 1984, d'enchâsser dans la Constitution le principe de l'autonomie politique des autochtones, a représenté l'acceptation officielle du gouvernement fédéral de donner au droit des autochtones de s'administrer eux-mêmes un fondement constitutionnel. Toutefois, à la conférence de 1984, sept provinces n'ont pas approuvé la proposition fédérale de constitutionnaliser le principe d'autonomie gouvernementale.

À la Conférence des Premiers ministres sur les droits des autochtones d'avril 1985, le Premier ministre Mulroney a tenté d'obtenir l'accord du nombre de provinces requis dans la Constitution et des associations autochtones participantes en vue de l'adoption d'un amendement constitutionnel. Sept provinces ont semblé être prêtes à accepter un amendement constitutionnel de compromis, reconnaissant en son principe le droit à l'autonomie politique des autochtones dans le contexte du fédéralisme canadien, mais laissant tout engagement ultérieur pouvant intervenir lors des négociations sur les conditions de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale à des ententes politiques futures. L'accord d'un certain nombre de ces provinces dépendait, cependant, de l'acceptation de cet amendement par les associations autochtones, alors que celles-ci n'étaient pas immédiatement prêtes à donner leur consentement.

La conférence a donc été ajournée sans qu'un accord ait pu être trouvé et la question de savoir comment réaliser cette autonomie politique n'a, pour l'instant, toujours pas été résolue. Plusieurs provinces ont exprimé leur inquiétude quant à la manière selon laquelle cette autonomie gouvernementale des autochtones pourrait venir s'insérer dans la structure institutionnelle et constitutionnelle existante. Néanmoins, il y a maintenant de plus grandes chances que les gouvernements fédéral et provinciaux soient prêts à aller jusqu'au bout.

## **La réalisation de l'autonomie politique**

Toute personne engagée dans le débat sur l'autonomie politique des autochtones admet aisément que lorsqu'on parviendra à un accord sur l'autonomie politique des autochtones, des lois devront pourvoir à la reconnaissance et à la mise en œuvre de ce nouveau statut. Une telle législation devra préciser les conditions d'appartenance aux collectivités autochtones autonomes, stipuler les moyens de reconnaissance de leurs membres et définir les pouvoirs qui pourront être exercés.

Il y a eu des pourparlers entre le gouvernement fédéral et les représentants des autochtones au sujet des lois devant fixer le domaine et l'organisation des gouvernements des Nations indiennes. Le projet de loi C-52 qui traite de l'autonomie politique des Nations indiennes est resté lettre morte à la session

parlementaire qui se terminait en juin 1984; il s'agissait d'une première tentative de formulation d'un tel système.

Bien que le projet de loi n'ait concerné que les Indiens et non pas la plus grande communauté des autochtones, il n'a pu déterminer la forme et le fond de l'autonomie politique même pour ce seul groupe. Qui plus est, les défenseurs de l'autonomie politique des autochtones reconnaissent que, compte tenu du fait que les aspirations variées et les situations diverses dans lesquelles se trouvent les Indiens et les autres nations autochtones peuvent nécessiter différents types de mesures, chaque gouvernement autochtone devrait peut-être exercer des pouvoirs qui lui seraient propres. Le Rapport Penner, le projet de loi C-52 et le Premier ministre Mulroney dans son invitation à procéder cas par cas, ont tous reconnu cette éventualité.

Dans la plupart des discussions sur l'autonomie politique des autochtones, on admet l'existence d'un territoire ou d'une juridiction territorialement délimitée. Toutefois, si réellement le territoire devait être considéré comme une condition nécessaire à la reconnaissance de l'autonomie politique, la majorité des Indiens non inscrits, les Métis vivant en dehors des collectivités où ils sont en plus grand nombre, et environ un Indien inscrit sur quatre n'habitant pas dans les réserves ou sur les terres de la Couronne, seraient exclus. Les intérêts de ces personnes seraient donc négligés si un tel système gouvernemental autonome fondé sur l'existence d'un territoire venait à être retenu. L'importance et la richesse des collectivités existantes d'Indiens inscrits et de Métis, qui se distinguent considérablement par leur population, l'étendue de leur territoire, leurs ressources naturelles, leur niveau social et de richesses personnelles et leur éloignement géographique, imposent des contraintes supplémentaires à l'autonomie politique fondée sur le territoire. Soixante douze pour cent de la population des Indiens inscrits, soit environ 216 000 individus, vivent dans plus de 2 000 réserves. Il existe 579 bandes qui sont généralement considérées comme les principales unités de gouvernement autonome et qui comprennent en moyenne 516 membres, bien que 48 pour cent d'entre elles ne dépassent pas 300 personnes. Le nombre important de collectivités relativement petites pose divers problèmes en ce qui a trait à leur autonomie politique, car elles présentent notamment un manque d'économie d'échelle. Pourtant, la complexité de l'administration, la distance entre les collectivités, ainsi que les diversités culturelles et historiques réduisent considérablement les possibilités de fusion des bandes indiennes.

Diverses collectivités existantes ne possèdent qu'une faible économie naissante. Même en obtenant le règlement de leurs revendications foncières, des revenus provenant de ressources naturelles et des cessions additionnelles de territoires de la part des gouvernements, diverses collectivités auront toujours besoin d'une aide financière permanente. La plupart des collectivités qui pourraient recevoir les pouvoirs de s'administrer elles-mêmes sont, en effet, de petits villages aux ressources limitées.

Il est, en fait, difficile de concevoir une forme d'autonomie politique qui ne soit pas fondée sur l'existence d'un territoire. Toutefois, si notre but est d'accorder une plus grande autonomie à tous les autochtones du Canada, nous ne pouvons ignorer le fait que nombre d'entre eux (peut-être 75 ou 80 pour cent, selon une estimation) n'ont pas de territoire ou vivent en dehors des

collectivités dans lesquelles les autochtones représentent une majorité. C'est pourquoi, des chefs autochtones ainsi que quelques Métis ont, à titre d'essai, commencé à étudier les formes possibles d'autonomie politique qui n'auraient pas pour fondement un territoire.

Un gouvernement autonome, qui applique une juridiction sur des individus et des citoyens dispersés pourrait, par exemple, accorder des pouvoirs de taxation ou effectuer des transferts inconditionnels à une ou plusieurs autorités autochtones pan-canadiennes, lesquelles, à leur tour, pourraient prêter des services ou effectuer des transferts de paiements aux autochtones canadiens. Une fois que les négociations constitutionnelles auront défini plus clairement les droits ancestraux et issus des traités, tels que reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les autorités autochtones pan-canadiennes pourront assumer une certaine forme de responsabilité ayant pour base chacun de ces droits ou la totalité de ceux-ci. Les commissaires restent néanmoins sceptiques sur la possibilité pour les Canadiens d'établir des modèles réalisables qui, d'une part, apparaîtraient acceptables et raisonnablement efficaces à la collectivité autochtone canadienne et qui, d'autre part, respecteraient l'ordre constitutionnel canadien. En conséquence, puisque nous ne rejetons pas entièrement l'idée d'une autonomie politique limitée sans fondement territorial, nous pensons que d'autres solutions devraient être trouvées, afin de résoudre les problèmes et satisfaire les aspirations d'une grande majorité de la population autochtone qui ne peut s'attendre à obtenir une juridiction territoriale.

Comment les collectivités autochtones possédant un territoire et se gouvernant elles-mêmes entretiendraient-elles des relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux? Les gouvernements autochtones pourraient exercer, soit des pouvoirs constitutionnellement garantis, soit des pouvoirs délégués. De tels gouvernements se distingueraient certainement toujours les uns des autres par l'étendue de leurs juridictions et pourraient également se différencier par leur combinaisons respectives de pouvoirs juridictionnels nationaux et provinciaux : en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement pourrait déléguer à ce genre de collectivités autonomes une juridiction auparavant provinciale. De plus, il pourrait le faire à des degrés divers, selon les différentes collectivités et en rapport avec la juridiction fédérale déléguée qui pourrait continuer à s'appliquer aux autres Canadiens. Dans son Rapport, le comité Penner a proposé que le « Parlement devrait faire en sorte d'exercer sa compétence législative pour tout ce qui concerne les Indiens et les terres réservées aux Indiens pour ensuite céder les domaines de compétence aux gouvernements indiens reconnus. » Ce même Rapport a recommandé que cela soit fait « dans tous les domaines pour lesquels les Premières Nations indiennes souhaitent exercer leur juridiction<sup>10</sup> ».

Bien que la situation légale et constitutionnelle soit complexe, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient aussi être en mesure de déléguer des séries spéciales de pouvoirs aux collectivités autochtones qui ne sont pas visées au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les difficultés pourraient être réglées ultérieurement si certaines collectivités autochtones autonomes comblaient le fossé existant entre leur autorité

juridictionnelle et leurs capacités administratives et fiscales, en se concertant pour que chaque niveau de gouvernement leur fournisse des programmes.

Il existe des problèmes pratiques complexes en ce qui concerne la manière selon laquelle de tels gouvernements, avec leurs combinaisons de pouvoirs virtuellement distinctes, pourraient s'insérer dans le fédéralisme canadien. Les collectivités autochtones autonomes, qui exercent les pouvoirs délégués par le gouvernement fédéral, posent moins de problèmes; le gouvernement fédéral pourrait vraisemblablement prendre des mesures en faveur de tels gouvernements autochtones sur la scène politique intergouvernementale. La question pourrait, cependant, ne pas être aussi simple dans le cas de gouvernements autochtones possédant une autorité constitutionnellement reconnue. Cela pourrait donner lieu à un très grand nombre de gouvernements autonomes souverains représentant un ordre distinct de gouvernement. La complexité des rapports intergouvernementaux dans le cadre du fédéralisme pourrait faire échouer l'admission même d'une partie restreinte de ces gouvernements à la table des négociations fédérale-provinciales ou même à des forums plus spécifiques où les gouvernements du système fédéral se rencontrent.

On ne peut aisément venir à bout de ce problème en acceptant les associations autochtones à la place des chefs des collectivités autochtones, parce que les participants à des forums intergouvernementaux doivent posséder des pouvoirs exécutifs et être en mesure de respecter leurs engagements. Afin que les associations autochtones soient capables de négocier et d'accepter des ententes sans craindre que les gouvernements communautaires individuels ne les désavouent, elles devraient elles-mêmes posséder le statut et l'autorité de gouvernement. Cependant, si tel était le cas, l'opinion répandue selon laquelle la collectivité locale constituerait l'unité essentielle de l'autonomie politique n'aurait plus lieu d'être. C'est pourquoi, les commissaires recommandent que, dans les futures négociations sur l'autonomie gouvernementale des autochtones, on affronte et on étudie le problème de savoir de quelle manière de tels gouvernements pourraient s'insérer dans les rouages des rapports intergouvernementaux canadiens.

Plusieurs difficultés apparaissent immédiatement. Étant donné que les gouvernements autonomes possèdent une autorité souveraine, la légitimité de leurs membres dans l'utilisation de leurs privilèges fédéraux et provinciaux pourrait être discutable si la juridiction des collectivités politiquement autonomes empiétait de façon significative sur celle de l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement. Il ne serait pas facile de résoudre ce dilemme en ayant des représentants d'électeurs autochtones votant seulement sur des sujets sur lesquels les gouvernements autochtones n'ont pas exercé leur compétence; presque dans tous les cas, les électeurs autochtones se retrouvent dans des circonscriptions particulières, aux côtés d'électeurs non autochtones. Bien que tous les systèmes politiques en fonction présentent des défauts, leur multiplication ne devrait pas être la conséquence irréfléchie d'une politique orientée vers d'autres buts. Les commissaires recommandent, dès lors, que les pourparlers sur l'autonomie politique des autochtones envisagent le problème de la compatibilité de celle-ci avec la possession de privilèges fédéraux et provinciaux.

L'autonomie politique entraîne la reconnaissance des droits collectifs de communautés autochtones particulières. Ceci soulève un certain nombre de difficultés concernant les droits individuels des membres de ces collectivités. Certains observateurs ont affirmé que, si l'on donnait un fondement constitutionnel à l'autonomie politique, l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui traite des droits autochtones et de la Charte s'appliquerait, mais qu'il n'en serait pas de même pour la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, le projet de loi du gouvernement fédéral permettant l'établissement de gouvernements des nations indiennes avec des pouvoirs délégués a explicitement prévu, dans les constitutions des nations indiennes, d'être en accord avec la Charte. De plus, il a précisé que le gouvernement d'une Nation indienne ne pourrait pas prendre des mesures législatives qui seraient en conflit avec la Charte et que le Gouverneur en conseil aurait le droit de les annuler.

Les commissaires estiment que les autochtones canadiens devraient avoir le droit à la citoyenneté canadienne, même s'ils résident dans des collectivités politiquement autonomes. Cela entraînerait la pleine application de la Charte et sa protection.

En conclusion, les commissaires reconnaissent la légitimité des aspirations des peuples autochtones à obtenir leur autonomie politique. Il est clair que leur situation actuelle est manifestement inacceptable et qu'ils doivent, à juste titre, pouvoir disposer d'un plus grand droit de parole dans la détermination de leurs propres priorités et dans l'administration de leurs propres affaires. Il n'en reste pas moins que les propositions concernant leur autonomie politique soulèvent des problèmes d'une grande complexité. Une solution comme celle qui consisterait à considérer une autonomie politique ayant pour fondement un territoire ne peut s'appliquer à la plupart des autochtones. Dans les endroits où ces gouvernements autonomes pourraient être institués, les ressources locales et les moyens fiscaux sont tellement restreints que des transferts de fonds intergouvernementaux plus importants seraient nécessaires.

La complexité de l'intégration des collectivités politiquement autonomes dans le large système fédéral et parlementaire canadien est considérable. Nous comprenons le renouveau de l'identité ethnique qui tend à mettre l'accent sur les différences plutôt que sur les avantages du plein exercice des droits et obligations de la citoyenneté canadienne. Néanmoins, le Canada ne doit pas renverser une politique qui accorde aux autochtones des droits de pleine citoyenneté dont les Indiens inscrits, en particulier, ont été longtemps privés. Nous devons respecter la Charte et éviter des formes de gouvernements autonomes qui diminueraient la légitimité de la participation constante des autochtones à la vie politique canadienne. La reconnaissance d'une plus grande autonomie politique ne doit pas mettre en péril la jouissance des droits de la citoyenneté canadienne des autochtones.

Les commissaires estiment qu'il n'est pas réaliste d'ignorer les droits des autochtones. La complexité d'une autonomie politique et les difficultés qu'elle rencontre méritent qu'on examine le problème avec plus de soin que par le passé.

## Notes

1. Canada, Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
2. Les Nations autochtones unies, mémoire, le 20 septembre 1983, p. 1.
3. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Rapport du Comité spécial, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983, p. 42.
4. Harry B. Hawthorne, rédacteur, *Étude sur les Indiens contemporains du Canada : Rapport sur les besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. I, 1968, vol. II, 1969.
5. Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
6. Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'Autonomie politique des Indiens au Canada*, Rapport du Comité spécial, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983, p. 11-12.
7. *Ibid.*, p. 44.
8. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, les 8 et 9 mars 1984, transcription, document n° 800-18/004, p. 32.
9. Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
10. Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Rapport du Comité spécial, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983, p. 64.

## Les municipalités

Au Canada, les administrations locales sont, pour employer une expression rebattue, les « créatures des gouvernements provinciaux ». Le paragraphe 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces la compétence sur « les institutions municipales dans la province ». Les législatures provinciales ont donc constitutionnellement le pouvoir exclusif de légiférer en matière municipale. Elles ne peuvent déléguer ce pouvoir ni au gouvernement local, ni au gouvernement central, mais elles peuvent faire des lois pour établir des institutions municipales et leur attribuer certaines fonctions. Elles peuvent aussi dissoudre les institutions municipales, les fusionner, les diviser et augmenter ou diminuer leurs attributions ou l'appui financier qui leur est accordé. À proprement parler, la Constitution ne prévoit donc pas un ordre de gouvernement municipal qui soit distinct.

Il reste que les administrations locales canadiennes sont vraiment de robustes « créatures ». Même si la Constitution ne leur donne aucun statut et que leur fondement juridique est plutôt fragile, elles ont démontré qu'elles constituaient un élément durable au sein du régime gouvernemental canadien. Plusieurs villes existaient, même si elles formaient des agglomérations beaucoup plus restreintes, avant que les provinces et le Canada lui-même aient été constitués en gouvernement, et les provinces se sont développées autour de ces agglomérations. L'exemple le plus évident est celui de Saint-John's (Terre-Neuve), la ville la plus ancienne de l'Amérique du Nord et la capitale de la plus jeune province canadienne.

Les administrations ou gouvernements locaux, comme on l'a souvent répété au cours des audiences de cette Commission, constituent des gouvernements tentaculaires. Les deux plus grandes villes du Canada, Toronto et Montréal, comprennent presque la moitié de la population des deux provinces les plus grandes, le Québec et l'Ontario. La population de Toronto est plus élevée que celle de huit des dix provinces alors que celle de Montréal dépasse celle de sept provinces. Le budget de la ville de Montréal est le quatrième en importance au Canada alors que celui de Toronto est le cinquième. Vingt-et-une villes canadiennes sont plus peuplées que la plus petite province du pays, soit l'Île-du-Prince-Édouard. La moitié de la population du Canada est maintenant concentrée dans dix villes. En matière d'approvisionnements, c'est-à-dire d'achats de biens et de services, les administrations locales dépensent ensemble plus que le gouvernement fédéral.

Si l'on se situe dans le contexte des préoccupations quotidiennes des Canadiens, les administrations locales constituent un troisième ordre de gouvernement. Pour plusieurs, il s'agit de l'ordre de gouvernement le plus important puisqu'il traite de questions qui les touchent le plus directement et qu'il constitue l'intermédiaire le plus accessible et le plus efficace pour tirer parti des avantages de nombreux programmes fédéraux et provinciaux. De fait, on a assisté à l'apparition d'un quatrième ordre de gouvernement avec l'établissement d'administrations régionales et métropolitaines et d'organismes qui offrent des services communs aux citoyens qui habitent un certain nombre de municipalités voisines. Ce quatrième ordre de gouvernement est lui aussi une créature des gouvernements provinciaux.

On trouve au Canada un large éventail des modes d'exercice de l'administration locale. Il n'existe aucune règle uniforme. Chaque province possède la compétence pour légiférer à l'égard des institutions municipales et sa législature est suprême, c'est-à-dire qu'elle est libre d'exercer ou non cette compétence. Chacune des provinces a opté pour sa propre conception de l'administration locale et il en est résulté une grande variété d'approches, tant parmi les provinces qu'à l'intérieur de chacune d'elles. Les provinces ont eu tendance toutefois à se préoccuper grandement des succès et des échecs des approches adoptées ailleurs. Même s'il existe des différences, la conception de l'administration locale fait l'objet d'un consensus assez large d'une province à l'autre. Les détails peuvent varier, mais les objectifs généraux sont semblables. Par exemple, les provinces ont assumé la responsabilité de la santé, de l'éducation et du bien-être social, domaines qui relevaient autrefois des administrations locales.

Si cette formule manquait de rigueur, elle a par contre provoqué la créativité. De fait, les expériences effectuées dans une province profitent aux autres. La formule a suscité une plus grande sensibilisation aux situations locales et une plus grande souplesse dans la façon de les aborder. Les relations entre les villes et les provinces ont fait preuve de dynamisme. Il existe toutefois des problèmes inhérents à cette formule. La contrepartie de la souplesse est l'incertitude. Les lois provinciales concernant les municipalités sont susceptibles de modifications imprévisibles et, de fait, elles font souvent l'objet de telles modifications. Les objectifs des mécanismes, comme le zonage, dont peuvent se prévaloir les administrations locales, sont surtout utilisés à des fins négatives ou préventives plutôt qu'à des fins positives. Les mécanismes d'élaboration des politiques positives demeurent la responsabilité des provinces. De plus, l'administration locale est devenue de plus en plus difficile, tant en raison de l'expansion des municipalités que de la complexité des lois provinciales.

Le gouvernement fédéral a une influence, à l'occasion décisive, sur l'aptitude des administrations municipales à s'acquitter de leurs tâches. Les politiques fédérales sur les taux d'intérêt constituent un élément important du financement des administrations locales. Dans plusieurs villes, le gouvernement fédéral possède ou loue plusieurs immeubles ou est souvent un promoteur important. De plus, les décisions prises localement peuvent avoir une influence favorable ou défavorable sur l'efficacité des politiques fédérales comme celles relatives à l'habitation. Les relations entre les administrations locales et le gouvernement fédéral sont donc importantes pour les deux parties en cause.

Dans une grande mesure, les administrations municipales comptent sur la compréhension par le gouvernement fédéral de leur situation et de leurs besoins locaux. Parallèlement, l'économie nationale devient de plus en plus tributaire des villes. Il est toutefois difficile d'établir des relations entre les administrations locales et le gouvernement fédéral en raison de la compétence exclusive des provinces en matière d'administration locale. Des contraintes politiques et constitutionnelles imposent des restrictions sur la façon dont le gouvernement fédéral et les administrations locales peuvent résoudre leur interdépendance.

Les villes canadiennes font face à des problèmes. Toutefois, la vigueur et le dynamisme des administrations locales ainsi que de leurs habitants ont créé des perspectives extrêmement favorables. Nous traiterons de ces problèmes et de ces perspectives à la lumière de ce que nous ont dit les représentants des municipalités locales et des autres parties intéressées ainsi que des conclusions de nos propres recherches<sup>1</sup>.

Le Canada compte des villes parmi celles du monde où la vie est la plus agréable. Il s'agit de villes propres, sûres et bien viabilisées. Depuis la Grande dépression, alors qu'un bon nombre de villes et de provinces ont connu des difficultés financières, nos municipalités, sous la surveillance et la direction des gouvernements provinciaux, ont été bien administrées et présentent une situation financière saine.

Les municipalités ont dû toutefois, pour en arriver à un tel résultat, surmonter de nombreux obstacles, notamment la migration massive de la population des zones rurales vers les zones urbaines, l'utilisation accrue de l'automobile et la croissance des banlieues qui en a résulté, un accroissement général de la population et le besoin de mettre en place les infrastructures nécessaires à ces grandes et complexes collectivités urbaines. De plus, après la Seconde Guerre mondiale, l'expansion du rôle social de l'État complique la situation en imposant aux gouvernements fédéral et provinciaux des fonctions qui étaient autrefois considérées comme locales, telles que l'aide aux chômeurs, le bien-être social, la santé et l'éducation.

Les commissaires sont conscients du fait que les Canadiens ont été particulièrement efficaces au niveau de la collectivité locale, qu'il s'agisse d'un village, d'une ville ou d'une région métropolitaine. Nous faisons plus loin des suggestions et des recommandations en tenant particulièrement compte de ce facteur. Nous examinerons les questions qui s'appliquent à l'ensemble du Canada, soit le statut constitutionnel des administrations locales, les relations intergouvernementales, tant avec les gouvernements provinciaux qu'avec le gouvernement fédéral, les revenus et les tâches, les politiques d'urbanisme et le rôle des collectivités locales dans le développement économique. Il s'agit de questions qui sont intimement liées et, de fait, plusieurs des solutions envisagées sur les quatre derniers sujets traités dépendent de la définition donnée au statut constitutionnel. Nous commencerons donc par examiner cette question.

## **Le statut constitutionnel des administrations locales**

Le fait que les administrations locales soient des « créatures » des gouvernements provinciaux a des conséquences d'une grande portée. La plus importante de ces conséquences est l'incertitude du statut des administrations locales et la complexité de leur cadre législatif et institutionnel. Les législatures provinciales peuvent modifier par une simple loi les administrations locales, ce qu'elles font fréquemment. Comme la jurisprudence ne reconnaît pas la délégation de pouvoirs aux administrations locales, les lois municipales doivent énoncer de façon précise ce que les administrations locales peuvent et ne peuvent pas faire dans la mise en œuvre des politiques approuvées par les législatures provinciales. Les lois extrêmement détaillées

qui en résultent compliquent grandement l'administration locale. « Voilà », nous disait Marion Dewar, le maire d'Ottawa, « qui ne ressemble pas beaucoup au net partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux que prévoit la Constitution canadienne » (Ville d'Ottawa, mémoire, le 31 novembre 1983, p. 5).

Il s'ensuit que les conseils municipaux doivent approuver chaque mesure administrative qui vise la mise en œuvre d'une politique et se trouvent souvent enlisés dans des détails administratifs qu'ils auraient avantage à déléguer. Bien que le processus décisionnel soit aussi plus accessible au public que ceux des gouvernements fédéral et provinciaux, il accapare aussi une bonne partie du temps et de l'attention qu'on pourrait consacrer à des questions de portée plus large et susceptibles d'avoir des incidences beaucoup plus importantes sur l'ensemble des citoyens.

Les provinces ont exercé leur compétence pour établir non seulement des administrations locales, mais aussi tout un ensemble de commissions, de régies et d'organismes à vocation particulière. Par exemple, la ville de Toronto compte sur son territoire quelque 101 organismes administratifs établis par la province. Certaines des commissions mises sur pied par les gouvernements provinciaux permettent aux citoyens d'en appeler des décisions prises par les conseils locaux ou d'autres organismes administratifs, mais la procédure d'appel est complexe et onéreuse.

La nature même des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme restreint grandement l'habilité des administrations locales de planifier de façon positive, c'est-à-dire d'établir des objectifs et des normes d'aménagement. De fait, les lois provinciales et l'interprétation qu'en ont donné les tribunaux n'ont permis aux administrations locales que de réagir de façon négative à l'aménagement urbain plutôt que de le promouvoir. Le zonage, l'approbation des lotissements et les plans de contrôle de l'utilisation du sol sont des activités typiques de cette approche. Il s'agit de mécanismes qui permettent à une ville d'empêcher les propriétaires privés d'utiliser le sol à certaines fins. Ils contribuent à prévenir certains des abus les plus dommageables en matière d'aménagement du territoire, mais ils sont très contrariants et peuvent même décourager, voire empêcher, les formes d'aménagement les plus profitables.

Certaines méthodes discrétionnaires de contrôle telles que le zonage ponctuel, les zones d'aménagement différé, le réexamen des lotissements et les dérogations « mineures » approuvées par les comités établis à cette fin ont permis de contourner cette forme de restriction. Toutefois, comme les conclusions de nos recherches le démontrent, cette tendance a eu pour résultat de changer un régime de zonage fondé sur des règles bien établies en un régime fondé sur le marchandage politique. Les conseils municipaux se trouvent coincés entre les restrictions imposées par les provinces sur leurs pouvoirs d'orienter l'aménagement urbain en fonction d'objectifs établis, les plans des promoteurs privés pour la mise en valeur de leurs terrains, leurs besoins d'accroître la principale source de revenus municipaux, soit la taxe foncière, et l'opposition des propriétaires auxquels le lotissement cause des préjudices.

On nous a proposé, au cours des audiences, de résoudre ces problèmes en reconnaissant constitutionnellement les administrations locales comme un

ordre distinct de gouvernement dont les pouvoirs et les fonctions seraient clairement établis. Par exemple, le maire Elizabeth Kishkon de Windsor a fait à la Commission la recommandation suivante :

*En raison de l'importance des administrations locales pour la majorité des citoyens canadiens, tant en termes d'approvisionnement direct de services que de leur importance capitale dans le cadre économique, que les municipalités soient explicitement reconnues dans la Constitution canadienne comme un troisième ordre de gouvernement dont le droit à l'existence serait garanti.*

(Ville de Windsor, transcription, vol. 25, le 13 octobre 1983, p. 4721.)

Le maire Dewar d'Ottawa est même allée plus loin en suggérant que les principales villes canadiennes deviennent des « provinces ».

Les commissaires n'ont pas perçu tellement d'enthousiasme de la part des provinces, ils ne s'y attendaient pas d'ailleurs, pour conférer aux villes des pouvoirs précis et enchâssés dans la Constitution. Nous n'avons non plus remarqué aucun empressement, de quelque nature que ce soit, à transformer l'une ou l'autre des grandes villes canadiennes en véritables provinces. Même si nous admettons que la reconnaissance d'un statut constitutionnel pourrait résoudre certains problèmes des administrations locales et simplifier l'administration provinciale en confiant l'élaboration des politiques en matière d'urbanisme aux autorités qui connaissent le mieux les besoins des villes, c'est-à-dire les administrations locales, plusieurs nous ont incité à la prudence. À Halifax, le docteur John Graham nous a dit : « Nous ne voulons pas un autre ordre de compétence possédant lui-même des pouvoirs souverains. Notre régime est déjà certainement assez complexe » (John Graham, transcription, vol. 6, Halifax, le 6 juin 1984, p. 1275).

Bien que l'octroi d'un statut constitutionnel aux municipalités puisse simplifier le régime gouvernemental canadien plutôt que le compliquer, d'autres ont mis en question le bien fondé de la proposition, non pas tant par prudence que pour des motifs d'ordre pratique. Paul Godfrey, qui représentait la Communauté urbaine de Toronto, a exprimé ce point de vue en ces termes : « Nous avons déjà fait une demande semblable [...]. Je ne veux pas [...] demander une reconnaissance constitutionnelle parce que je ne crois pas qu'on nous l'accordera » (Communauté urbaine de Toronto, transcription, vol. 55, Toronto, le 1<sup>er</sup> décembre 1983, p. 11525-11527).

D'autres ont mis l'accent et fait porter leurs efforts sur des questions qu'ils considéraient plus importantes. Le maire de Vancouver, Michael Harcourt, a fait valoir que l'économie canadienne autrefois fondée sur l'Atlantique évolue maintenant vers une économie fondée sur le Pacifique et davantage axée sur les villes. Il s'agit là de tendances, disait-il, qui sont importantes « indépendamment du texte constitutionnel et dans ce contexte, la Constitution est à peu près sans influence. » (Michael Harcourt, transcription, vol. 9, Vancouver, le 11 juin 1984, p. 2123.)

À partir de ces observations et de commentaires faits par des représentants d'autres villes et par des intervenants à nos audiences, les commissaires concluent que certains dirigeants locaux favorisent un statut constitutionnel. Toutefois, même ces dirigeants ne s'attendent pas à ce que l'on donne suite à leur demande et sont portés à viser d'autres objectifs plus faciles à atteindre.

Puisque nous souscrivons à cette appréciation générale, nous ne recommandons pas de reconnaître dans la Constitution un statut particulier aux administrations municipales. Nous suggérons cependant que chaque gouvernement provincial examine systématiquement ses relations avec les autorités locales. Les gouvernements provinciaux devraient examiner avec les dirigeants municipaux la complexité croissante des administrations locales, l'insécurité de leur financement et le déséquilibre entre leurs revenus et les tâches qu'elles ont à accomplir. Ils doivent chercher ensemble des façons de mieux canaliser les aptitudes incontestables des administrations municipales. Des discussions entreprises dans un tel esprit peuvent fort bien amener à conclure que, dans certaines provinces, les autorités municipales et provinciales profiteraient toutes deux de l'octroi à certaines grandes villes d'un statut privilégié ou constitutionnel. En pareilles circonstances, les commissaires ne voient rien qui empêcherait une province donnée de demander une modification de la *Loi constitutionnelle* pour y faire préciser le statut constitutionnel d'une ou de plusieurs villes de son territoire. Une autre solution serait la conclusion, par une province, d'une entente exécutoire dans le cadre de la clause permettant les ententes intergouvernementales; clause que nous avons proposé d'inclure dans la Constitution. De toute façon, ces études et discussions semblent essentielles à l'amélioration des relations entre, d'une part, les administrations locales et, d'autre part, les gouvernements fédéral et provinciaux.

Pour régler le problème de l'incertitude perçue par les administrations locales vis-à-vis des modifications possibles à leurs pouvoirs, les commissaires recommandent que les provinces examinent la possibilité d'adopter une procédure spéciale pour modifier les fonctions attribuées aux collectivités locales. Le mécanisme le plus simple consisterait en un règlement qui stipulerait que les modifications aux lois municipales ou aux chartes des villes requièrent l'approbation des deux tiers des membres d'une législature provinciale. Généralement, dans la plupart des provinces, il faudrait que le gouvernement et l'opposition s'entendent sur les modifications proposées. Une autre solution, qui accorderait une protection plus grande encore, serait la tenue d'un référendum, soit à la grandeur de la province, soit dans les municipalités touchées par une proposition de modification majeure.

## **Les relations intergouvernementales**

Durant le dernier quart de siècle, on a surtout mis l'accent, dans les relations intergouvernementales, sur les relations fédérales-provinciales. Toutefois, les relations intergouvernementales comportent aussi deux autres volets dont l'importance s'accroît. Le premier touche les relations entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales et le second, les relations entre le gouvernement central et les administrations locales, notamment les administrations des villes les plus importantes du pays.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'urbanisation du Canada a été l'un des changements sociaux qui ont caractérisé les années de l'après-guerre. Les trois quarts des citoyens canadiens vivent maintenant dans des régions urbaines et la plus grande partie de cette population est concentrée dans

quelques villes seulement. Il y a un déclin des secteurs économiques non reliés à la société urbaine, tels que l'agriculture et les ressources naturelles, par rapport aux secteurs dits urbains, comme le secteur manufacturier et celui des services. Il semble que cette tendance se poursuivra encore durant un certain temps.

En raison de ces facteurs, les commissaires sont portés à croire que les questions qui concernent les administrations locales joueront un rôle de plus en plus important sur le plan de l'interdépendance des gouvernements. L'absence de reconnaissance constitutionnelle des administrations locales constitue toutefois un obstacle à l'amélioration des relations entre les trois ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral a préféré traiter directement avec les administrations locales pour faciliter la mise en œuvre de ses programmes, dont plusieurs étaient reliés à la création d'emplois. Les avantages qui résulteraient d'une relation directe entre le gouvernement fédéral et les administrations locales sont importants. En effet, moins il existe d'intermédiaires entre les dirigeants nationaux et les dirigeants locaux, mieux ils peuvent se comprendre les uns les autres et plus grandes sont les chances de réussite de leurs programmes. Les provinces ont toutefois insisté pour que le gouvernement fédéral traite avec les administrations locales par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, conformément à la Constitution. Selon les provinces, lorsque les administrations locales mettent en œuvre des programmes fédéraux ou dépensent de l'argent versé par le gouvernement fédéral, les relations directes qui se créent alors entre le gouvernement fédéral et ces administrations locales constituent un empiètement dans un domaine de compétence provinciale. Constitutionnellement, cette prétention est juste même si l'activité en cause tombe clairement dans le champ de la compétence fédérale. D'où le conflit entre ce qui est pratique et ce qui est constitutionnel.

Puisqu'il ne faut pas s'attendre à ce que la Constitution soit modifiée pour changer la situation existante, tous les ordres de gouvernement doivent chercher une autre solution pour améliorer leurs relations mutuelles. De fait, ils ont déjà tenté certaines expériences, telles que les conférences tripartites auxquelles assistaient des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations locales; ces conférences ont eu lieu au cours des années 1970, mais aucune n'a été tenue récemment. Certains représentants des municipalités ont suggéré à la Commission qu'on pourrait tenir, à l'avenir, de semblables conférences. Les commissaires voient avec faveur la création d'un tel mécanisme où chaque ordre de gouvernement pourrait se rendre compte des problèmes auxquels les autres font face. Il pourrait être utile, à l'occasion, d'organiser ces rencontres tripartites en même temps que les rencontres fédérales-provinciales des Premiers ministres.

La création par le gouvernement fédéral du ministère d'État aux Affaires urbaines constituait une autre tentative d'améliorer les relations intergouvernementales. Le ministère mis sur pied en 1971 n'existe plus depuis 1979. Plusieurs représentants des municipalités ont suggéré que le gouvernement fédéral ressuscite ce ministère pour établir une voie de communication directe entre les autorités municipales et le cabinet et les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Même si les commissaires reconnaissent le mérite de cette proposition, ils y voient aussi des éléments qui les font hésiter à

l'accepter. La prolifération de ministères à vocation consultative au sein de l'administration fédérale a contribué à l'expansion du gouvernement, a accru sa complexité et a réduit l'aptitude d'un ministère consultatif particulier à être bien informé des intérêts de ceux qu'il est censé représenter ou son aptitude à défendre ces intérêts. De plus, la plupart des questions qui touchent les administrations locales concernent aussi les intérêts des provinces. La création d'un ministère fédéral des Affaires urbaines pourrait donc améliorer les communications entre les gouvernements fédéral et municipaux, mais il rendrait en même temps plus difficile la communication entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les commissaires en concluent que les municipalités seront mieux servies par l'établissement de rapports meilleurs avec les ministres dont les responsabilités touchent directement les intérêts locaux, par exemple, les ministres des Finances, des Transports, des Travaux publics, de l'Expansion industrielle régionale, ainsi qu'avec le ministre chargé des politiques en matière de logement.

Comme solution de remplacement à la création d'un nouveau ministère, on pourrait avoir recours au processus parlementaire pour prévoir et contrôler les conséquences des mesures fédérales sur l'administration locale. On aurait ainsi une tribune où faire valoir les préoccupations et les besoins locaux. Le processus parlementaire a aussi l'avantage de permettre une plus grande participation et un meilleur contrôle de la part du public, y compris le contrôle des gouvernements provinciaux, et il peut servir à sensibiliser davantage les ministres aux problèmes locaux. Les commissaires recommandent que cette tâche soit confiée au comité parlementaire sur les relations intergouvernementales dont la création a été envisagée au chapitre 22.

Les commissaires croient que l'administration locale d'un certain nombre d'activités qui relèvent de la compétence fédérale permettrait une meilleure adaptation aux circonstances et aux besoins locaux. La Constitution canadienne ne permet pas de confier directement la mise en œuvre de ses activités aux administrations locales et il faut que cette délégation se fasse par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux. Toutefois, comme ces derniers ne sont pas nécessairement plus proches des préoccupations locales que les autorités fédérales, les commissaires ne croient pas que la délégation de l'administration des mesures fédérales aux gouvernements provinciaux produira toujours les effets bénéfiques désirés. Il est préférable de décentraliser l'administration fédérale et de la confier à des organismes établis par le gouvernement fédéral pour œuvrer dans les régions. Par exemple, on a retenu une formule semblable pour l'administration des ports. La *Loi sur la société canadienne des ports* prévoit des sociétés de port locales qui semblent beaucoup mieux adaptées aux besoins locaux que l'administration centralisée qui existait auparavant.

Les commissaires croient qu'il vaudrait la peine d'envisager une approche semblable dans deux domaines qui intéressent grandement les municipalités. Le premier est celui de la gestion des biens fonciers. Le pouvoir fédéral en matière d'expropriation et d'aménagement des biens fonciers entraîne souvent des résultats qui vont à l'encontre des priorités locales. Au cours de nos audiences, certains intervenants ont soutenu que les organismes locaux devraient avoir leur mot à dire dans la gestion des biens fonciers dont le

gouvernement fédéral est propriétaire dans les secteurs urbains. Nous sommes d'accord sur ce point : certains organismes locaux, nommés par le gouvernement fédéral, pourraient assurer la gestion des biens fonciers de façon à mieux tenir compte des préférences des citoyens et des possibilités du marché local.

Un deuxième domaine est celui de la gestion des aéroports, où le rôle du gouvernement fédéral en matière de transport aérien a des conséquences directes sur l'aménagement du sol par les gouvernements locaux et est directement influencé par les politiques locales en ce domaine. Les commissaires croient qu'en certains cas, la création d'une administration aéroportuaire locale permettrait de mieux tenir compte des circonstances locales, fournirait un système de transport aérien intégré plus efficace et améliorerait les services aux voyageurs. Les commissaires recommandent au chapitre 22 une modification constitutionnelle qui permettrait la délégation de l'autorité administrative parmi les gouvernements. Une telle modification permettrait au gouvernement fédéral de s'entendre avec la province concernée afin de déléguer aux administrations locales la tâche de choisir le site de certains aéroports, de les exploiter et de les administrer. Cette formule diffère quelque peu du modèle d'un organisme local établi par le gouvernement fédéral pour la gestion des biens fonciers fédéraux situés dans les agglomérations urbaines, mais elle permet d'en arriver à un objectif semblable, soit la possibilité de mieux tenir compte des circonstances et des besoins locaux par le truchement d'une administration fédérale décentralisée.

Les relations entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales sont aussi un élément des affaires intergouvernementales. Comme tous les actes des administrations locales doivent s'appuyer sur les lois adoptées par les gouvernements provinciaux, les relations entre les provinces et les administrations locales sont particulièrement difficiles et exigent beaucoup de doigté. En l'absence de modifications constitutionnelles qui attribueraient des fonctions aux administrations locales, les provinces doivent accorder la priorité à l'examen et à la simplification des relations avec les administrations locales. Pareilles initiatives auraient pour effet d'alléger la tâche administrative tant des administrations locales que des provinces. Et, point très important aux yeux des commissaires, les contribuables qui déplorent le fait que les questions locales sont compliquées par une abondance de commissions, de régies et d'organismes publics provinciaux dont les fonctions sont mal définies, en tireraient un grand avantage.

## **Les revenus et les tâches**

En 1982, les dépenses des administrations municipales se sont élevées à 33 milliards de dollars, une somme qui représente, comme le démontre le tableau 24-2, plus de 9 pour cent de l'ensemble des dépenses du pays. Toutefois, les dirigeants municipaux du pays croient que les dépenses qu'ils seront appelés à faire dépassent grandement les ressources dont ils disposent. À maintes reprises, les municipalités ont cherché à gagner leur autonomie fiscale par le recours à d'autres sources de revenu que la taxe sur la propriété foncière, pour obtenir les fonds nécessaires à l'accomplissement des tâches attribuées aux

administrations locales. Toutefois, les gouvernements provinciaux ont toujours fermement rejeté cette demande des municipalités, de sorte que celles-ci demeurent tributaires des transferts de fonds ou des subventions qui proviennent des deux autres ordres de gouvernement. Le mode de financement des administrations locales préoccupe les commissaires. Les municipalités dépensent plus que deux fois le montant qu'elles perçoivent en taxes. Il en résulte donc pour elles une dépendance de sources de revenu qui échappent à leur contrôle et, par conséquent, une incertitude au sujet du montant des fonds qu'elles recevront au cours de l'année. Il est donc extrêmement difficile de budgéter ou de planifier un financement à long terme. De plus, les habitants des municipalités ne sont pas certains qu'ils puissent tenir leur administration responsable des taxes qu'elle impose ou des dépenses qu'elle engage.

**TABLEAU 24-2 Sources de revenu des gouvernements municipaux, 1982**

	Milliards de \$	%
Impôt foncier	10 840,9	32,1
Impôt sur les sociétés	1 237,4	3,7
Autres	282,2	0,8
Total des impôts	12 361,4 \$	33,6 %
Subventions en remplacement d'impôts	945,0	2,8
Revenus auto-financés	4 832,5	14,3
Subventions gouvernementales	15 608,1	46,3
Total global	33 747,0 \$	100,0 %

Source : Jacques L'Heureux, « Le partage des pouvoirs et les municipalités » dans *Les relations intergouvernementales*, vol. 63 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Pour plusieurs raisons, le système de transfert tripartite que nous avons au Canada rend l'imputabilité très difficile, surtout lorsqu'une grande partie des dépenses engagées par un ordre de gouvernement sont payées par des taxes imposées par un autre ordre de gouvernement. Cette question d'imputabilité se complique encore au niveau local en raison de la façon dont les subventions provinciales sont versées. Depuis quelques années, dans toutes les provinces, les subventions aux municipalités ont été de plus en plus souvent assujetties à des conditions. Autrement dit, les subventions sont accordées à la condition expresse que le montant versé soit affecté à des fins particulières. En réalité, ces conditions restreignent la discrétion des administrations municipales en matière de dépenses et les autorités municipales ne peuvent donc pas être tenues responsables de l'attribution d'une partie considérable de l'argent qu'elles dépensent.

Les administrations locales nous ont fait part des conséquences néfastes du système de subventions conditionnelles, tant sur leur imputabilité que sur le

contrôle des finances publiques au pays. Ce qui les préoccupe toutefois davantage est la rigidité du système. À Charlottetown, l'échevin George MacDonald déclarait à la Commission :

*Très souvent, les programmes fédéraux [de subvention] sont établis de telle sorte que nous devons commencer par nous dire : « Voilà l'argent. Lisons toutes les directives et tâchons d'élaborer un scénario pour l'obtenir » – plutôt que de nous voir demander [par le gouvernement fédéral] : « Quels sont vos besoins? Pouvons-nous vous aider? »*

(George MacDonald, transcription, vol. 10, Charlottetown, le 19 septembre 1983, p. 2468-2469.)

Alors que les commentaires de M. MacDonald font ressortir les problèmes des relations entre les trois ordres de gouvernement et le besoin d'améliorer les communications entre les trois, ils démontrent aussi le caractère de rigidité que les subventions conditionnelles imposent, quelle que soit leur source, aux administrations locales, surtout si l'on considère le degré de dépendance des municipalités.

Il existe plusieurs façons d'équilibrer les revenus et les tâches des administrations locales et, par conséquent, de leur fournir plus de souplesse et de réduire tant leurs besoins d'avoir recours aux subventions conditionnelles que la trop grande rigidité de ces dernières. L'une des formules proposées consiste à transférer certaines tâches des administrations locales aux gouvernements provinciaux. Toutefois, un déplacement en ce sens a déjà été accompli en bonne partie. Par exemple, en 1913, les dépenses nettes des administrations locales s'élevaient à 14 dollars par habitant, alors que celles des provinces n'étaient que de sept dollars par habitant. Par opposition, en 1980, les dépenses locales s'élevaient à 696 dollars par habitant, alors que celles des provinces atteignaient 2 219 dollars par habitant<sup>2</sup>. Ces données reflètent la responsabilité accrue des provinces dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social, ainsi que l'augmentation des dépenses, après la Seconde Guerre mondiale, pour les infrastructures et les écoles locales. Les gouvernements provinciaux ont aussi commencé à assumer le coût des écoles locales. Quatre provinces acceptent maintenant, à toutes fins pratiques, tout le fardeau du financement scolaire. Comme plusieurs tâches attribuées aux municipalités ont déjà été assumées par les provinces, la possibilité d'autres transferts importants dans le même sens est restreinte.

Les modifications des sources de revenu des administrations locales offrent de plus grandes possibilités de rétablir l'équilibre. Si l'on fait exception des subventions des autres ordres de gouvernement, on constate que la plus grande partie des revenus des administrations locales provient des taxes foncières. Malgré les avantages importants de ces taxes, leur caractère régressif et leur manque de souplesse occasionnent de graves difficultés aux administrations locales. C'est pourquoi, on mentionne la taxe de vente et l'impôt sur le revenu comme des moyens d'augmenter les revenus locaux. Mais ces taxes soulèvent d'autres problèmes comme leur administration, l'imposition des non-résidents, l'équité entre les villes et les écarts considérables qui existent dans les assiettes fiscales des différentes collectivités.

La Commission croit qu'il serait préférable que les provinces consacrent une partie déterminée des recettes qui proviennent de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente au financement des administrations locales. Nous recommandons que chaque province examine les meilleures façons de mettre en vigueur cette mesure. Il est vrai que cette formule laisserait les municipalités quelque peu à la merci des fluctuations des conditions économiques qui influencent les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux. Toutefois, un pourcentage déterminé de ces revenus devrait, à notre avis, permettre aux municipalités de faire leur propre évaluation de leurs revenus éventuels et d'avoir ainsi une base de planification à long terme. Les gouvernements locaux dépendraient encore, dans une certaine mesure, des subventions provinciales. Les commissaires recommandent aussi que les gouvernements provinciaux modifient autant que possible leurs programmes de financement des municipalités afin d'accorder des subventions inconditionnelles plutôt que conditionnelles.

Nous croyons que cet arrangement permettrait une plus grande souplesse et une plus grande efficacité des dépenses locales, puisque les administrations locales sont mieux placées et possèdent une expertise beaucoup plus grande pour juger du genre de dépense qui satisfait le mieux les besoins de la collectivité locale et qui peut le mieux tirer profit des occasions particulières que cette collectivité offre. Cette approche est différente de celle que nous avons adoptée à l'occasion des transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutefois, contrairement aux relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux dont les tâches leur sont attribuées par la Constitution, les relations entre les provinces et les administrations locales sont déterminées par la province. En d'autres mots, les provinces ont déjà établi les « conditions » que doivent respecter les municipalités lorsqu'elles dépensent des subventions provinciales, en déterminant les attributions des administrations locales. Ajouter d'autres modifications à ces modalités ne feraient, croyons-nous, qu'accroître la complexité déjà grande qui caractérise ces relations.

## **Les politiques d'urbanisme**

Bien que l'on considère souvent que les administrations municipales ont le pouvoir de planifier et d'élaborer leurs politiques en matière d'urbanisme, leur contrôle de la planification est, en réalité, limité par la Constitution tandis que leur rôle consiste plutôt à réagir. Les propriétaires et les promoteurs privés prennent l'initiative de l'aménagement, en travaillant souvent de concert avec les gouvernements supérieurs, alors que les gouvernements provinciaux contrôlent, examinent et dirigent le processus de planification. Les administrations municipales peuvent toutefois déterminer l'orientation de l'aménagement grâce aux décisions qu'elles doivent prendre sur la viabilisation des terrains et les infrastructures telles que les rues et les réseaux de transport en commun. Toutefois, leur dépendance des provinces pour l'obtention d'une aide financière restreint leur aptitude à mettre de l'avant et

à promouvoir des projets d'aménagement. Les dépenses d'amortissement des municipalités sont examinées par les gouvernements provinciaux et la plupart des décisions en matière de planification et de politiques d'urbanisme sont assujetties à une révision par la province.

Cette Commission croit qu'en matière de planification et de politiques d'urbanisation, il faut reconnaître que les administrations locales connaissent mieux les problèmes et qu'elles sont mieux en mesure de les régler. Nous croyons que, de façon générale, les administrations locales peuvent plus efficacement élaborer et mettre en œuvre les politiques d'urbanisation. C'est pourquoi, bien que nous reconnaissons que les provinces ont des méthodes différentes de traiter des questions d'urbanisme, nous recommandons qu'elles accordent plus de pouvoirs et des pouvoirs plus généraux aux administrations locales. Nous estimons aussi qu'il est souhaitable de réduire considérablement le nombre d'organismes créés à des fins particulières, comme les commissions de planification établies par les provinces pour agir indépendamment des administrations locales. Ces organismes devraient, dans la mesure du possible, fusionner leurs activités de façon à ce que les politiciens élus soient responsables localement plutôt que provincialement. Une augmentation des pouvoirs locaux demeure assujettie, bien sûr, à l'établissement de sources inconditionnelles de financement qui soient plus importantes et plus stables. Il faut aussi en arriver à sensibiliser davantage les gouvernements fédéral et provinciaux aux besoins locaux et aux conséquences locales des politiques établies par les gouvernements supérieurs.

### **Le rôle local dans le développement économique**

La Commission croit que les administrations locales, particulièrement celles des grandes villes, vont jouer un rôle important dans l'évolution économique du Canada. Lorsqu'une entreprise décide de s'établir dans une ville ou un pays particulier, elle examine souvent d'autres facteurs que les éléments traditionnels de développement que sont la proximité des marchés, les modes de transport ferroviaire ou aérien accessibles, la disponibilité des terrains et la structure fiscale. Elle va aussi examiner la sécurité et la propreté d'une ville, la qualité de ses restaurants et de ses magasins, ainsi que la présence de commodités telles que des parcs, des galeries d'art, un orchestre symphonique ou un opéra, des théâtres et des installations sportives pour accueillir les équipes de championnat. Le Canada possède plusieurs avantages pour attirer les entreprises et les investisseurs et la réputation de nos villes s'améliore. Toutefois, le pouvoir d'attraction d'une ville, sa capacité d'attirer des personnes compétentes, particulièrement celles qui possèdent les connaissances rares qui forment le noyau autour duquel s'édifient les entreprises, les industries et la main-d'œuvre locale, sont relatifs et changeants. Les collectivités urbaines du Canada doivent concurrencer les autres villes du monde pour demeurer relativement plus attrayantes qu'elles.

Puisque nous nous attendons à ce que le développement économique devienne de plus en plus urbain, il est essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent que la qualité de la vie urbaine au Canada est un atout économique de première importance. Toutefois, les audiences et les

recherches de la Commission révèlent une accumulation d'enchevêtrements, de mesures irritantes, de restrictions et de complications inutiles, qui sont susceptibles d'étouffer le remarquable dynamisme qui a marqué le développement urbain de notre pays dans les années d'après-guerre.

La Commission recommande que chaque province étudie son propre régime de gouvernement municipal, afin d'accorder une plus grande discrétion aux administrations locales, que les ententes juridiques, institutionnelles et constitutionnelles soient simplifiées et que des communications claires et directes soient établies entre les pouvoirs décisionnels locaux et provinciaux. Nous pensons que ces modifications permettraient aux administrations municipales d'exploiter à fond leurs aptitudes en vue d'améliorer les conditions économiques et sociales de leurs citoyens, des provinces et du Canada dans son ensemble.

### *Notes*

1. Pour les recherches effectuées par la Commission sur les questions municipales voir : Stanley M. Makuch, « Le droit urbain et l'élaboration de la politique au Canada : le mythe et la réalité » dans *Le droit du travail et le droit urbain au Canada*, vol. 51; Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan, « Les administrations locales et le fédéralisme canadien »; et Jacques L'Heureux, « Le partage des pouvoirs et les municipalités » dans *Les relations intergouvernementales*, vol. 63 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan, « Les administrations locales et le fédéralisme canadien » dans *Les relations intergouvernementales*.



## **Le contexte institutionnel : conclusions et recommandations**

Plus le gouvernement est présent dans la vie des Canadiens, plus il importe que nos institutions soient démocratiques. Or, nos institutions parlementaires demeurent notre meilleure garantie contre toute tyrannie éventuelle du gouvernement. Les commissaires voient dans le Parlement la principale tribune pour discuter publiquement des affaires de la nation et ils espèrent que leurs recommandations contribueront à fortifier cette institution.

Pour nous assurer que le Parlement conservera ce rôle, nous devons non seulement appuyer ses processus démocratiques, mais également améliorer sa capacité à réconcilier les intérêts du pays et des régions. Les commissaires ne souhaitent ni réaffirmer la prédominance du gouvernement national selon l'optique qui régnait à l'époque de la Confédération, ni faire des gouvernements provinciaux une partie intégrante du gouvernement national.

En ce qui a trait au fédéralisme et aux relations intergouvernementales, deux nécessités fondamentales ont influencé les objectifs généraux des commissaires. Premièrement, il est souhaitable de clarifier, dans la mesure du possible, la répartition des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, que ce soit par une modification à la Constitution, par délégation ou par un accord intergouvernemental, ou encore par des orientations politiques mieux définies. En second lieu, étant donné la complexité du gouvernement moderne et l'interdépendance qui existe au sein de notre fédération, il serait souhaitable d'introduire davantage de certitude et de stabilité dans les rapports intergouvernementaux. Il serait illusoire de s'imaginer que les conflits intergouvernementaux disparaîtront, et nous ne chercherons donc pas à créer de nouvelles institutions aux pouvoirs discrétionnaires. Nous aimerions plutôt chercher à assurer et à mieux faire connaître au grand public un minimum de processus et de structure qui auraient pour effet d'atténuer les excès et les coûts des litiges non résolus, et qui serviraient par le fait même à résoudre les problèmes communs.

Les commissaires voient dans la *Charte des droits et des libertés* une garantie de droits précis et de libertés du citoyen ainsi qu'une composante importante du cadre dans lequel la société canadienne pourra évoluer. Cela correspond à notre opinion selon laquelle le droit constitutionnel doit être à l'écoute du changement social, des valeurs et attitudes en mutation, et qu'il doit stabiliser le rythme et l'orientation de cette évolution.

### **La responsabilité publique du gouvernement**

- La tradition canadienne du «gouvernement des partis» restreint les possibilités qu'ont les députés de participer à l'élaboration des politiques en dehors des caucus des partis. Des groupes de pression organisés disputent aux députés leur rôle de représentants du peuple et évitent fréquemment de passer par eux.
- Les députés pourraient accroître leur influence sur le choix des politiques si ceux qui font partie de comités parlementaires décidaient d'enquêter et de poursuivre le débat sur les questions

d'intérêt public, avant que leurs partis respectifs n'aient pris fermement position sur ces questions. La division entre les comités législatifs et les comités d'enquête permettrait d'arriver à ce résultat en contribuant à offrir au Parlement et au gouvernement des analyses et des conseils distincts de ceux qu'offrent les hauts fonctionnaires de l'État ou que l'on obtient de sources extra-parlementaires.

- Il n'est pas nécessaire que le Parlement restreigne l'activité des groupes de pression, mais il doit demeurer la principale tribune publique où ces groupes exposeront leurs doléances. Au contraire, le Parlement doit encourager ces groupes à exprimer leurs points de vue et à faire valoir leurs demandes afin qu'elles puissent être examinées dans le cadre d'intérêts plus larges. Il serait souhaitable que quelques comités parlementaires se concentrent sur les questions de politiques globales – par exemple : le budget, les statuts de réglementation, les sociétés d'État et les relations fédérales-provinciales. De tels comités offriraient le cadre idéal pour ce genre d'études.
- Des organismes tels que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, ceux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée, et le bureau du Vérificateur général ont des fonctions importantes, mais ils ne sont qu'insuffisamment orientés et contrôlés par les élus du peuple. Pour s'assurer que ces organismes rendent des comptes, le Parlement doit définir leurs procédures et leurs stratégies de base. Les commissaires proposent que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, et les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information présentent un exposé de leur fonctionnement devant un Comité parlementaire sur la fonction publique. Ce comité vérifierait dans quelle mesure ces organismes réussissent à respecter les critères définis par le Parlement. Ce comité, connaissant le fonctionnement de ces organismes, étudierait également leur état financier. Le Comité des comptes publics exercerait ce rôle pour ce qui a trait au bureau du Vérificateur général.
- Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a formalisé les structures du Cabinet ainsi que les processus et les services de soutien afin de rétablir le contrôle ministériel et parlementaire sur une structure administrative toujours plus tentaculaire. Bien que les organismes centraux aient partiellement réussi à contrôler la dispersion et la diffusion des pouvoirs parmi les fonctionnaires, ils ne pourront le faire efficacement que par une surveillance attentive de la part des ministres; sans quoi, les organismes centraux eux-mêmes se métamorphosent en un nouvel échelon bureaucratique à contrôler.
- Nous avons accordé trop d'autonomie et de pouvoirs discrétionnaires à des organismes gouvernementaux non ministériels

comme les sociétés d'État et les organismes de réglementation. Cette autonomie a sapé les principes qui obligent le gouvernement à rendre des comptes. Pour corriger cette situation, les commissaires recommandent que l'on définisse des mesures plus étendues de « contrôle » sur les sociétés d'État dans le cadre d'une réforme de la concurrence et de la réglementation, mesures qui correspondraient à la tendance actuelle, mais elles seraient prises, entre autres, dans le cadre d'une obligation administrative de rendre des comptes mais non uniquement dans ce cadre. Les gouvernements doivent exercer un plus grand contrôle stratégique sur les sociétés d'État, plus particulièrement sur celles qui sont de nature commerciale, sans nécessairement intervenir dans les décisions quotidiennes de la direction. En outre, le Cabinet doit renforcer sa surveillance des arrêtés décrétés par les organismes de réglementation.

- Même si certaines nominations politiques plus célèbres ont violé l'idéal d'une fonction publique neutre, il serait faux d'affirmer que les hauts fonctionnaires de l'État sont devenus politisés. Le système des nominations par arrêtés en conseil, en vertu du mérite professionnel et sur recommandation du Greffier du Conseil privé, a donné de bons résultats. Cependant, les conseils politiques donnés au Premier ministre ont traditionnellement été à l'origine de nominations à des postes au sein de conseils d'administration et d'organismes de l'État. Ce dernier mode de nomination est sans doute trop étendu; le public serait peut-être mieux servi si bon nombre de ces nominations se fondaient exclusivement sur le mérite. Un groupe multipartite désigné par le Comité parlementaire sur la fonction publique, dont nous proposons la création, devrait étudier les pratiques de nomination des individus par le gouverneur en Conseil à des conseils d'administration et des organismes de l'État, au service diplomatique, aux échelons supérieurs des ministères et parmi le personnel des ministres, pour distinguer entre deux catégories de postes : ceux où les nominations partisans sont justifiées et ceux où le prosélytisme n'est aucunement pertinent et où le mérite professionnel doit l'emporter. Les commissaires estiment que l'application de cette politique générale d'examen doit être continue et que les nominations sans valeur partisane évidente doivent être faites sur la base du mérite.
- Plus les responsabilités internationales de l'État augmentent, plus les contrôles démocratiques que nous pouvons exercer sur lui sont menacés. Les commissaires croient donc qu'il serait souhaitable de réaffirmer l'obligation du gouvernement de faire ratifier les traités internationaux par le Parlement et d'adopter d'autres mesures qui permettraient à celui-ci de revoir les décisions de l'exécutif dans le domaine international. □

## **La formulation des politiques économiques : gouvernement représentatif et intérêts socio-économiques**

Il est important de faciliter la participation plus directe et continue des représentants des groupes d'intérêts canadiens dans les prises de décisions publiques, surtout en matière économique. Ces intérêts doivent se côtoyer davantage et tenir compte des préoccupations et des conflits plus larges de la société canadienne dont la solution relève ultimement du Parlement.

Contrairement aux structures formelles qui se sont développées dans certains pays occidentaux, les habitudes consultatives canadiennes sont plutôt fragmentées, informelles et épisodiques. Sont-elles toujours adéquates? À la lumière de notre expérience récente et de la prévisible nécessité d'une adaptation économique, il serait permis d'en douter. Malgré cela, nous ne recommandons pas l'adoption d'un style corporatif ou tripartite de relations entre le gouvernement et le secteur privé.

■ Même s'il est nécessaire que la préparation et la publication du budget de l'État soient entourées du plus grand secret, les commissaires recommandent l'adoption de lignes directrices plus sélectives à l'égard du secret budgétaire. Ils encouragent la Chambre des communes à agir en ce sens afin de définir des étapes de discussion et de consultation avancées et efficaces.

Un accord fédéral-provincial sur le calendrier des budgets permettrait une coordination de leur présentation de façon à ce que le budget fédéral précède ou suive la plupart des budgets provinciaux de deux ou trois mois. Les consultations prébudgétaires se discuteraient à plusieurs niveaux, mais celles-ci seraient finalisés à la Chambre des communes.

Un dialogue soutenu sur les orientations des politiques économiques nécessite une consultation permanente d'envergure nationale. La Commission est en faveur de la création d'un Comité permanent des Communes sur la politique économique. Le Comité tiendrait une série annuelle d'audiences prébudgétaires dont le calendrier aurait un impact sur la préparation du budget. Il recueillerait des témoignages sur les perspectives du pays émanant du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Conseil du Trésor ainsi que d'organismes comme le Conseil économique du Canada; il entendrait aussi les points de vue des principaux groupes, y compris des représentants du monde des affaires, des travailleurs et d'autres associations.

■ Le Comité examinerait la performance du gouvernement ainsi que les impacts (recettes et dépenses) des positions des principaux groupes d'intérêts. Il coordonnerait le calendrier de son examen budgétaire avec ses autres responsabilités et avec la Conférence annuelle des premiers ministres. Les priorités internes et le cycle de planification du gouvernement fédéral devront alors s'harmoniser avec un cycle fédéral-provincial convenu.

■ Il est essentiel de poursuivre un dialogue sectoriel, industrie par industrie, concernant l'amélioration de l'économie du Canada. Les discussions devront regrouper des représentants du monde des affaires, des travailleurs, des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et d'autres groupes, le cas échéant. La participation gouvernementale pourrait ne pas toujours être nécessaire. À la lumière de ces conclusions, les commissaires recommandent que les discussions sectorielles adhèrent aux principes suivants :

- Les mécanismes consultatifs devront avoir des objectifs clairs et précis. De cette façon, leur probabilité de succès serait plus grande.
- La consultation devra être permanente et assez prévisible. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de créer des groupes permanents.
- Les gouvernements doivent s'engager fermement à l'égard de toute consultation qu'ils entreprennent. Pour que les modalités de consultation soient efficaces, il faudrait que les participants non-gouvernementaux aient une certaine influence sur l'ordre du jour et sur l'échéancier des prises de décisions. Toutefois, la responsabilité globale pour la formulation des politiques demeurerait entre les mains de l'équipe au pouvoir.
- Les processus consultatifs en vue d'un consensus devront être adéquatement représentatifs des divers groupes sociaux et prévoir, en principe, la parité entre le patronat et les travailleurs.
- Le partage et le tamisage de l'information sont des préalables à cette démarche consultative. □

### **Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux**

Selon les commissaires, les principes mêmes du fédéralisme exigent que la Chambre des communes, où sont représentées les populations, soit accompagnée d'une deuxième chambre représentant les régions. Nos institutions devraient reconnaître ce principe du fédéralisme et prévoir une meilleure représentation régionale dans la formulation des politiques nationales et dans l'administration fédérale.

■ Les commissaires recommandent que le Sénat incarne le principe fédéraliste d'une représentation régionale actuellement inexistante à la Chambre des communes :

- Un Sénat réformé doit épouser nos méthodes de «gouvernement des partis» en termes d'élections, de caucus et de discipline. Le Sénat doit être élu, et l'élection des deux chambres doit avoir lieu en même temps.
- Au Sénat, la représentation doit être pondérée en faveur des régions moins peuplées. Toutes les régions doivent être

considérées égales, et le Sénat doit tempérer et non entraver la représentation populaire.

- Le Sénat doit être élu selon un système de représentation proportionnelle. Le parti au pouvoir serait plus susceptible d'avoir des élus de toutes les régions au sein de son caucus, même si, dans certaines régions, il n'obtenait des sièges qu'au Sénat. Un Sénat élu de cette manière permettra normalement au parti au pouvoir de désigner un conseil des ministres où seront représentées toutes les régions.
- Nous recommandons que les sénateurs soient élus dans des circonscriptions à six membres. Ce nombre est assez important pour assurer la représentation proportionnelle voulue tout en permettant une certaine reconnaissance des régions à l'intérieur des provinces. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest pourraient élire leurs sénateurs avec des majorités simples. Le nombre actuel des sénateurs pourrait être modifié et réparti comme suit :

	<b>Actuel</b>	<b>Proposé</b>
Colombie-Britannique	6	12
Alberta	6	12
Saskatchewan	6	12
Manitoba	6	12
Ontario	24	24
Québec	24	24
Nouveau-Brunswick	10	12
Nouvelle-Écosse	10	12
Île-du-Prince-Édouard	4	6
Terre-Neuve	6	12
Yukon	1	2
Territoires du Nord-Ouest	1	4
	104	144

- Le Sénat n'a pas besoin de disposer d'un droit de veto pour s'opposer, au nom des régions, à la majorité législative de la Chambre des communes. Les commissaires estiment que le Sénat devrait disposer d'un veto suspensif de six mois, sauf en matière de législation linguistique, laquelle législation requerrait l'approbation de la majorité des sénateurs francophones, aussi bien que celle du Sénat au complet.
- D'ici un certain temps, s'il n'y avait pas de réforme adoptée dans le sens de notre proposition, il faudrait entreprendre la modification du système électoral des Communes et l'amélioration de représentation régionale. En l'occurrence, les commissaires sont en faveur de la proposition du Groupe de travail sur l'Unité nationale qui consiste à ajouter 60 députés aux Communes, distribués parmi les partis en proportion de leurs voix populaires nationales, et attribués aux provinces en

compensation de leur « sous-représentation » dans le nombre de sièges remportés, par rapport aux proportions du vote populaire dans chaque province. □

De nombreux ministères et organismes fédéraux n'ont pas assumé la responsabilité du développement régional qui fait partie de leur mandat. Cette carence a réduit l'aptitude du pouvoir exécutif à répondre aux besoins des différentes régions et a porté atteinte à l'efficacité de la représentation régionale au conseil des ministres.

- La Commission, par conséquent, recommande que :
  - Les organismes administratifs centraux soient structurés de façon à communiquer un plus grand nombre de renseignements régionaux afin de permettre au conseil des ministres de bien fonder ses décisions. Cela suppose que les bureaux régionaux soient intimement liés à l'action de l'organisme central et offrent leur soutien au Premier ministre et à son Cabinet;
  - Les ministères et les organismes soient réorganisés sectoriellement, à des fins de planification et de développement, et qu'ils intègrent pleinement dans leurs actions la dimension régionale. Des fonctionnaires régionaux devront participer aux prises de décisions centrales;
  - L'on tienne compte de la représentation régionale dans les nominations aux conseils d'administration des sociétés d'État et des organismes de réglementation. Si le Sénat devenait un corps élu, les nominations des présidents des grandes sociétés d'État et de tous les membres des conseils d'administration des organismes de réglementation devront être soumises à l'approbation d'un comité sénatorial créé à cette fin. □

### **Les obstacles au sein de l'union économique canadienne**

En dépit d'inquiétudes récemment exprimées voulant que l'union économique canadienne soit de plus en plus menacée par la balkanisation et la fragmentation, il faut reconnaître que les biens, les capitaux, les services et les personnes circulent plus librement que jamais dans le marché commun canadien.

Bien que les pertes économiques imputables aux entraves à la libre circulation et aux distorsions du marché commun semblent minimes, les intervenants économiques privés ont indiqué qu'ils éprouvaient des difficultés considérables à cet égard. Encore plus que la justification économique, c'est la justification politique d'un droit national à la liberté de mouvement qui s'impose à la plupart des Canadiens.

Les conséquences de ces distorsions—et la nécessité d'une coordination efficace des politiques économiques—sont susceptibles d'augmenter à mesure que les Canadiens affronteront une concurrence étrangère toujours plus forte. Nous devons trouver des stimulants afin de favoriser notre esprit compétitif international et afin de faciliter les moyens d'atteindre les rajustements désirés.

L'union économique suppose l'élimination des barrières internes ainsi que des mesures positives pour faciliter les opérations du marché, surmonter ses imperfections et parvenir à une stabilisation efficace au moyen de politiques industrielles et sociales adéquates. Toutes les régions doivent bénéficier équitablement de l'intégration économique.

Les barrières internes sont peut-être des réactions des gouvernements aux préférences locales; elles reflètent souvent notre engagement à redistribuer les revenus et les possibilités. Ainsi, dans certains cas, le défi ne consiste pas uniquement à éliminer ces barrières par des interdictions constitutionnelles ou par d'autres moyens, mais plutôt, à équilibrer les avantages économiques de la libre circulation par rapport à d'autres buts auxquels aspirent les Canadiens. La politique des échanges ne dépend pas exclusivement du rendement économique, de la diversité politique ou de l'autonomie provinciale au sein de la fédération : le fédéralisme canadien porte également sur une collectivité nationale ayant ses propres exigences. En outre, et la *Charte des droits et des libertés* le dit bien, les droits individuels ont des répercussions sur l'union économique.

L'objectif de développement régional exige que la politique économique canadienne cherche non seulement à maximiser l'agrégat du revenu national, mais aussi à encourager le développement économique de chaque région.

■ Les commissaires proposent que l'on réexamine plus largement la portée de l'article 121 de l'*Acte constitutionnel de 1867*, cela, en harmonie avec l'interprétation selon laquelle il couvrirait aussi bien les services que les marchandises, les barrières non tarifaires de même que les tarifs. Néanmoins, étant donné la controverse et les incertitudes actuelles, il serait prudent, en définitive, d'apporter une clarification par une modification constitutionnelle.

- Nous recommandons une modification assortie d'une réserve qui inclurait les services de telle sorte que se reflèteraient les conceptions actuelles qui touchent le commerce interprovincial. En ce qui concerne les barrières non tarifaires, les gouvernements devront s'entendre initialement sur un code de bonne conduite économique.
- Nos gouvernements devront élaborer ce code et énoncer des normes acceptables ainsi que des principes qui auront force de loi pour régir l'union économique. Voici quelques-unes des lignes directrices que nous proposons :
  - le code devra confirmer quelques principes généraux de l'union économique qui s'appliqueront tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux :
    - la réduction des obstacles à l'allocation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services à travers le Canada;
    - la non-discrimination contre les personnes (individus et organisations) sur la base de la province de résidence;
    - l'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui pourraient s'appliquer aux résidents

d'autres juridictions, et la mise sur pied de consultations préalables à cette fin;

- la reconnaissance de la nécessité d'une infrastructure de transport, de communication et d'information pour appuyer le développement économique national grâce à des retombées régionales importantes.

- Il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il n'enfreint pas le code.
- Le code devra préciser les principaux domaines où devra commencer la réduction des barrières dans le commerce intérieur. Il faudra s'attarder non seulement sur la forme que prendront les barrières mais aussi sur leurs répercussions potentielles. Les possibilités de choisir entre plusieurs types de barrières sont nombreuses et les provinces diffèrent dans leur développement économique et dans leur aptitude à empiéter sur d'autres juridictions. Les responsables de l'élaboration du code pourraient sans doute commencer par les barrières qui empêchent les entreprises canadiennes d'être concurrentielles sur le plan international.
- Dans un premier temps, les gouvernements devraient établir le code de telle sorte que les pressions combinées du public et des gouvernements en assureraient le respect. Les structures intergouvernementales existantes serviraient de tribune pour traiter de cette question politiquement délicate concernant les barrières intérieures au commerce. Après avoir fait l'expérience du code et de son fonctionnement, nous pourrions alors enchâsser les principes dans la Constitution et assurer son respect dans le cadre d'une nouvelle entente gouvernementale.
- La Conférence des premiers ministres devra créer un conseil des ministres du développement économique chargé d'élaborer le code, de surveiller l'état de l'union économique et d'explorer des méthodes de coordination des politiques.
- Pour mettre en marche l'opération d'identification et de contrôle des barrières du commerce interne, les commissaires proposent la procédure suivante. Le Conseil demandera à chaque gouvernement de lui soumettre la liste des barrières imposées par d'autres gouvernements qui, selon lui, entravent son économie provinciale ou le bien-être de ses résidents. Après quoi, chaque gouvernement devra justifier chacune de ses politiques identifiées au premier stade. Une commission fédérale-provinciale sur l'union économique rassemblera cette documentation et analysera les barrières, leurs conséquences probables, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été mises sur pied. La Commission déterminera quelles sont les violations aux principes de l'union économique et, de la sorte, fera des recommandations relatives aux conditions particulières du code.

Elle transmettra par la suite son rapport au Conseil pour qu'il prenne des mesures afin de corriger la situation.

- Une Commission fédérale-provinciale sur l'union économique qui appuierait le conseil des ministres du développement économique aurait pour responsabilité la préparation des documents réclamés par ce dernier :
  - elle analyserait la première série de barrières identifiées durant l'enquête initiale du Conseil;
  - elle amorcerait la recherche sur l'état de l'union économique et sur les moyens de l'améliorer;
  - elle recevrait les griefs des groupes, des individus et des entreprises touchés par des mesures gouvernementales qui menaceraient l'union économique; elle ferait enquête et présenterait des rapports sur le sujet, accompagnés de recommandations adressées au public et au Conseil.

Si un tel code avait un jour force de loi, la Commission deviendrait un organisme de réglementation qui régirait alors les gouvernements. □

## **La gestion économique**

Compte tenu de l'engagement de l'union économique canadienne et de l'adaptation de notre économie sur le plan international, et ce, dans plusieurs domaines, nous croyons que des changements constitutionnels favoriseraient une meilleure gestion économique; le Canada devrait se doter d'une procédure qui imposerait aux autorités fédérales et provinciales l'adhésion aux dispositions des traités ratifiés.

■ Nous recommandons une modification constitutionnelle stipulant que lorsqu'un traité contient des dispositions qui doivent être appliquées par les législatures provinciales ou qui touchent les droits de compétence provinciale, les articles appropriés du traité devront être ratifiés par les provinces. Nous proposons que les articles d'un traité qui imposent des obligations aux provinces entrent en vigueur dès que les résolutions en ce sens sont adoptées par les deux tiers des législatures des provinces, représentant au moins la moitié de la population du Canada. Il est vrai que cette recommandation ne s'appliquerait pas immédiatement aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis mais il serait souhaitable de trouver une solution constitutionnelle avant que l'entente commerciale proposée ne soit renégo-ciée vers 1990.

■ Afin de clarifier les compétences et les rôles dans le domaine des télécommunications, nous recommandons que les dites compétences deviennent des pouvoirs ancillaires.

■ Afin de clarifier les responsabilités relatives à certains aspects de la réglementation globale du commerce et des échanges, nous proposons que l'article 91(2) soit modifié de façon à stipuler

clairement les pouvoirs fédéraux de réglementation sur la concurrence et les normes de qualité.

■ Si l'on ne parvient pas bientôt à une entente intergouvernementale concernant l'harmonisation des règlements relatifs au camionnage interprovincial, nous recommandons qu'il faudrait sérieusement envisager de soumettre la question à la juridiction fédérale. □

## La péréquation

Le principe de la péréquation, élément essentiel du fédéralisme canadien, représente un engagement à l'égard de toutes les provinces, selon lequel les problèmes économiques qu'elles seront susceptibles de rencontrer ne pourront entraver leur rôle constitutionnel. Ce principe contribue à une véritable décentralisation des fonctions gouvernementales, en dépit de la différence des pouvoirs économiques de chaque province.

Les commissaires insistent sur la distinction qu'il faut faire entre paiement de péréquation et programme de développement régional. Le premier a pour objet de compenser les désavantages économiques alors que le second est destiné à inverser les désavantages. Les paiements de péréquation ne sont nécessaires qu'à cause des obstacles dans notre combat des disparités économiques régionales. En pratique, cela signifie que le financement du développement régional doit être ajouté aux paiements de péréquation. Le gouvernement fédéral ne doit pas enlever à l'un ce qu'il donne à l'autre.

■ La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution régionale lui confère un rôle de premier plan dans la conception et l'exploitation du régime de la péréquation. Les commissaires recommandent que des discussions soient amorcées avec les provinces en vue d'apporter les changements suivants dans le système de la péréquation :

- Le Canada devra retourner à un système fiscal représentatif incluant la totalité des provinces dans l'assiette fiscale. Le calcul actuel sur la base de cinq provinces tolère trop de distorsions, de stratégies et d'effets secondaires imprévus.
- Le calcul des paiements de péréquation devra, en partie, tenir compte des revenus provenant de ressources. Il n'y a pas de chiffres absolus, mais nous croyons qu'un éventail de 20 à 30 pour cent serait un bon compromis, puisqu'il correspond à peu près aux sommes qui entreraient dans les coffres provinciaux sous forme de recettes fiscales, si les ressources naturelles relevaient du secteur privé.
- Le concept de l'inclusion des besoins dans le calcul des octrois est assez séduisant. Néanmoins, les commissaires admettent que cela ne pourra se faire que lentement, étant donné la masse des renseignements nécessaires et les sérieuses difficultés pratiques à surmonter. L'inclusion des besoins dans ce calcul sera d'une

importance particulière si les territoires du Nord participaient au régime. □

## **Le développement régional**

La Commission croit que le développement régional doit demeurer un élément essentiel de la politique canadienne et, même, du pacte confédératif. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reflète cette attitude. Il faut admettre pourtant qu'il arrive souvent que des politiques destinées à promouvoir le développement régional entravent l'efficacité générale de l'économie nationale dans la mesure où elles ralentissent l'adaptation inter-régionale et entraînent un déséquilibre du développement régional. Les Canadiens devront reconsidérer leur façon d'identifier les disparités économiques régionales de même qu'ils devront revoir les solutions et les mécanismes institutionnels qui permettent de surmonter les disparités économiques.

■ La Commission recommande un nouveau système fédéral-provincial de partage des dépenses et des responsabilités de développement régional.

■ Le gouvernement central devrait orienter les programmes de développement régional de manière à améliorer la productivité des régions et l'efficacité du marché du travail. C'est pourquoi, ces programmes devront comporter des mesures destinées à améliorer les compétences des travailleurs et des gestionnaires, à augmenter l'efficacité des recherches et des efforts de développement régional, à assurer un haut niveau d'appui de l'infrastructure et à subventionner la mobilité intrarégionale et interrégionale. Le gouvernement fédéral devrait non seulement offrir de tels programmes à l'échelle nationale, mais concentrer ses efforts, plus spécialement dans les provinces moins développées. De plus, il devrait offrir son assistance en matière de modernisation de l'équipement industriel afin de stimuler la productivité régionale. Nous croyons qu'une assistance de ce genre, si elle était justifiée, devrait être offerte à l'échelle nationale ou laissée aux gouvernements provinciaux qui en assument la responsabilité régionale.

■ En vertu d'un tel accord, le gouvernement fédéral mettrait un terme à tous ses programmes régionaux directs explicitement destinés à la création d'emplois. Tout en maintenant les régimes nationaux, il y aurait élimination des subventions fédérales, des concessions fiscales et d'autres mesures strictement destinées à engendrer des emplois ou à attirer des entreprises dans une région particulière. De même, le gouvernement fédéral mettrait fin aux différences régionales d'application du régime d'assurance-chômage, des crédits d'impôts, et d'autres mesures susceptibles d'entraîner une distorsion dans les marchés du travail régionaux. Les crédits jusqu'alors affectés aux program-

mes de ce genre alimenteraient plutôt les subventions au développement économique régional.

- Les provinces qui ont droit aux paiements de péréquation seraient admissibles aux subventions au développement économique régional. Le montant de ces subventions serait déterminé par une formule qui tiendrait compte du nombre d'habitants et elles seraient proportionnelles au degré de disparité fiscale entrant dans la formule de péréquation. Comme nous l'avons déjà signalé, les paiements de péréquation sont nécessaires pour combler les disparités économiques alors que l'objet de ces nouvelles subventions serait de réduire les disparités futures. Elles seraient renégociées tous les cinq ans.
- Les provinces assumeraient la pleine responsabilité des mesures d'emploi locales ou propres à un endroit dans le cadre de leur propre approche au développement régional. Elles auraient la pleine liberté de ventiler les subventions au développement économique régional sous réserve de deux conditions seulement :
  - Chacune des provinces bénéficiaires signerait un Accord de développement économique régional (ADER) avec le gouvernement fédéral, où serait énoncé un plan général de développement économique pour la province (il en serait de même pour chacune des provinces) indiquant les mesures que chaque ordre de gouvernement aurait à appliquer. Certaines composantes de ces plans pourraient prendre la forme de programmes à coûts partagés ou de contributions fédérales aux activités provinciales; les commissaires estiment pourtant que, dans l'ensemble, chaque gouvernement devrait contrôler l'application et la prestation de ses propres programmes, chapeautés par l'ADER, afin d'en assumer directement la responsabilité.
  - Chacune des provinces bénéficiaires serait tenue à la ratification du document proposé (code de bonne conduite économique) afin d'améliorer le fonctionnement de l'union économique canadienne.
- Tout en reconnaissant la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer une gestion financière plus prudente, les commissaires croient que l'engagement total du fédéral à l'égard du développement régional – regroupant les subventions au développement économique régional et les autres fonds consentis par l'intermédiaire de l'ADER – devrait considérablement augmenter au cours des prochaines années.
- Le gouvernement central continuerait à jouer un rôle important dans l'élaboration de programmes de développement régional à incidence significative sur la région tels que :
  - Un système réformé de péréquation;
  - Le Régime universel de la sécurité du revenu (RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR);

- Les politiques sectorielles – pêche, agriculture et forêts – devront être conçues selon des critères de bonne politique sectorielle (voir les Parties III et IV de ce Rapport) et développées en consultation étroite avec les provinces lorsque cela les touche suffisamment.
- Un engagement fédéral soutenu à l'égard du développement régional requiert que l'on confie à un organisme central unique la responsabilité d'apporter un contenu régional aux programmes des divers ministères fédéraux et de coordonner les efforts du gouvernement central. Les commissaires estiment que le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), relevant du Premier ministre, serait l'organisme tout indiqué à cet effet. Ils croient également que le Coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE) ou d'autres hauts fonctionnaires postés dans chaque province peuvent contribuer à coordonner les activités fédérales dans chaque province, de concert avec le gouvernement provincial, et ce, en créant des liens avec les intérêts économiques locaux. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ des responsabilités de ses fonctionnaires postés dans les régions qui relèveraient directement du BRFP. □

## **Les ententes fiscales**

### ***Les accords de perception de l'impôt***

Les accords de perception de l'impôt ont bien servi le Canada. Ils conviennent tant aux citoyens qu'aux gouvernements et ils contribuent à l'harmonie et à la vigueur de l'union économique. Il faudra donc les conserver. Néanmoins, ces accords sont actuellement mis à rude épreuve et ils menacent de se désintégrer. Les réformes proposées par la Commission s'inspirent d'une volonté de préserver ces accords, mais sans que cela soit coûteux; d'une part, quant à l'obligation des législatures à rendre des comptes et, d'autre part, quant à la souplesse qui caractérise le système actuel.

- Les commissaires, par conséquent, recommandent que :
  - Les accords soient modifiés de façon à placer l'impôt sur le revenu des particuliers sur le même pied que l'impôt sur le revenu des entreprises, appliquant les taux provinciaux sur la base commune déterminée par le fédéral. Une telle mesure amenuiserait la vulnérabilité provinciale face aux modifications fiscales du fédéral, d'une part, et elle donnerait plus de relief à l'autonomie provinciale, d'autre part, puisque cela permettrait aux provinces de décider plus facilement du degré de progressivité de leurs propres taux d'imposition;
  - Le gouvernement fédéral consulte les provinces avant toute réforme fiscale ayant une incidence majeure sur les relations fédérales-provinciales. Cette dernière recommandation est conforme au souci plus global des commissaires d'atténuer le

secret budgétaire dans les deux ordres de gouvernement et d'assurer une large discussion budgétaire au sein du Parlement fédéral.

- Pour que les consultations fiscales gagnent en ampleur et en profondeur, les commissaires recommandent la création d'un nouveau Comité fédéral-provincial sur la structure fiscale, lequel serait doté du mandat suivant :
  - Dans le cadre de l'examen quinquennal des ententes fiscales fédérales-provinciales, le Comité réexaminerait les définitions du revenu imposable, des exemptions de base, des taux d'imposition marginaux et ainsi de suite. En réalité, il s'agirait là d'une confirmation et du prolongement d'un processus de consultation qui est déjà en place. Le Comité surveillerait également la division de la marge fiscale entre les deux ordres de gouvernement, à la lumière des besoins prévus en recettes et en dépenses et des difficultés à imposer toute restriction.
  - Toujours dans l'optique de l'union économique, le Comité pourrait également discuter des répercussions des crédits d'impôts et des subventions des deux ordres de gouvernement. Il aiderait ainsi le conseil des ministres du développement économique qui, selon notre proposition, préparerait un code de bonne conduite économique pour régir les relations globales entre les gouvernements, y compris ceux qui ne participent pas actuellement aux ententes fiscales. □

### **Le pouvoir de dépenser et l'impact des restrictions fiscales sur les transferts entre gouvernements**

Sans recommander de limites formelles au pouvoir de dépenser, les commissaires croient pourtant que ce pouvoir a des conséquences importantes sur le fédéralisme et qu'il doit donc être exercé avec beaucoup de circonspection et selon des directives précises.

- Ils recommandent donc que ce pouvoir soit conservé comme un instrument vital pour réagir avec souplesse à l'évolution des définitions qui viennent préciser la notion d'intérêt national, et ce, à condition que :
  - La distinction judiciaire entre la législation fédérale prévoyant des subventions ou des dons et la législation fédérale prévoyant la réglementation directe dans des domaines de juridiction provinciale soit adéquate et encore plus élaborée;
  - Le gouvernement fédéral n'envisage qu'en dernier recours tous nouveaux programmes à coûts partagés dans la poursuite de ses objectifs – d'abord pour des raisons de principe au sein de la fédération et, ensuite, pour des raisons de responsabilité directe et de connaissance claire des rôles de chacun;
  - L'utilisation du pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale s'appuie sur un ample consensus

national. Outre la contribution au consensus qu'apporterait un Sénat élu ayant une plus forte représentation régionale, la consultation avec les conseils des ministres fédéraux-provinciaux et, en définitive, avec la Conférence des premiers ministres est essentielle, non seulement en ce qui a trait aux nouveaux programmes, car là elle se produit de toute façon, mais aussi en ce qui a trait à toute modification proposée par le gouvernement fédéral ou à l'expiration d'un programme. On pourrait désigner des périodes de fonctionnement de cinq ans, par exemple, avant de renégocier les programmes.

- Pour permettre au fédéral de conserver un degré suffisant de souplesse, et au Parlement de maintenir son contrôle, tout en assurant aux provinces une certaine stabilité de planification et de protection contre les variations rapides et inattendues dans les dépenses fédérales, nous recommandons que :
  - les transferts fédéraux-provinciaux soient soumis à un examen quinquennal;
  - durant cette période, le pouvoir fédéral d'opérer des ajustements, sans le consentement des provinces, se limite à, disons, 5 pour cent par an. □

## **Relations intergouvernementales et institutions de la Fédération**

Les profonds désaccords intergouvernementaux que le Canada a connus au cours des années 1970 peuvent être partiellement attribués à des lacunes institutionnelles. Dans le fédéralisme moderne, l'interdépendance est inévitable et il faut savoir la gérer, tout comme le sont les excès de la concurrence entre les gouvernements.

Le but de la Commission est d'encourager l'adoption d'une approche plus fonctionnelle à l'égard du fédéralisme, approche qui ne serait pas orientée vers l'opposition entre les notions de centralisation et de décentralisation, mais qui insisterait plutôt sur la contribution potentielle de nos ententes fédérales au bien-être des Canadiens. Nos concitoyens devront créer des institutions politiques pour coordonner les activités auxquelles participent les deux ordres de gouvernement.

Puisqu'une meilleure coordination des affaires fédérales-provinciales est souhaitable, les commissaires croient que la diversité de l'action gouvernementale inhérente à un État fédéral apporte aussi quelque chose de positif à la société. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre l'encouragement à la diversité ou à la concurrence institutionnelle et la proposition de nouvelles mesures de coordination fédérale-provinciale.

- Les commissaires ne croient pas que de profondes modifications constitutionnelles soient nécessaires pour moderniser la division des pouvoirs. Ils insistent plutôt sur l'utilisation d'instruments plus souples pour clarifier ou opérer la mutation des responsabilités. Voilà pourquoi ils recommandent que :

- Le pouvoir de délégations intergouvernementales soit étendu de façon à ce que, dans certains cas, l'autorité législative soit déléguée à une autre juridiction. De telles délégations nécessiteraient l'approbation des législatures de toutes les juridictions intéressées;
- On ait recours à une modification constitutionnelle pour créer une procédure qui permettrait au Parlement du Canada et aux législatures provinciales de ratifier des ententes intergouvernementales que leurs successeurs seraient tenus d'honorer;
- Les pouvoirs de réserve et de désaveu, maintenant tombés en désuétude, soient officiellement abrogés par une modification à la Constitution.

■ Pour enregistrer officiellement la nécessité de gérer la dépendance réciproque des gouvernements et de coordonner les politiques et les activités connexes, la Conférence des premiers ministres devrait être inscrite dans la Constitution stipulant qu'elle se réunit au moins une fois par an. Cela ne devrait pas porter préjudice aux principes de responsabilité directe des gouvernements.

■ Les premiers ministres pourraient éventuellement envisager la création d'un organisme comparable aux commissions consultatives sur les relations intergouvernementales qui existent aux États-Unis et en Australie. Des « tierces parties » de ce genre peuvent faciliter la solution en coulisse des conflits entre gouvernements et contribuer à améliorer le contexte d'information, d'analyse et d'opinion publique devant lequel doit réagir un tel processus.

■ Malgré la pléthore d'organismes fédéraux-provinciaux existants, les discussions actuelles entre les gouvernements sont épisodiques et manquent de coordination. Nous aimerions proposer une série de mécanismes fédéraux-provinciaux qui apporteraient un soutien plus dynamique aux premiers ministres lorsqu'ils font face à leurs responsabilités collectives et individuelles. Les commissaires proposent que la Conférence des premiers ministres crée un réseau de conseils de ministres responsables des principaux domaines fonctionnels, qui jouiraient du soutien de comités permanents de fonctionnaires. Nous croyons que trois conseils centraux s'imposent : les finances, le développement économique, et la politique sociale. Nous recommandons par conséquent que :

- Le *Conseil des ministres des Finances et du Trésor* qui existe actuellement et qui se réunit périodiquement pour traiter des ententes fiscales, des projections économiques et de la politique macro-économique, connaisse une existence officielle en vue d'encourager une plus grande régularité des rencontres, une meilleure coordination des préparations budgétaires et pour

recueillir les travaux du nouveau Comité sur la structure fiscale qui homologuerait les développements de la fiscalité;

- *Le Conseil pour le développement économique* se donne pour but d'obtenir un accord sur des objectifs communs en matière de développement économique et de politiques commerciales, d'effectuer la recherche des possibilités de création de liens mutuellement bénéfiques entre les régions. Le Conseil aurait la charge de surveiller et d'évaluer l'état de l'union économique et il servirait de véhicule à l'élaboration d'un « code de bonne conduite économique »;
- *Le Conseil de la politique sociale* étudie tous les aspects de la politique sociale, surtout dans les domaines couverts par le financement des programmes établis et par le plan d'assistance du Canada. Dans ce secteur, la consultation des gens du métier ainsi que des groupes et individus intéressés est particulièrement importante. Nous encourageons les comités parlementaires à jouer un rôle plus déterminant à cet égard.
- Pour s'assurer que les gouvernements seront tenus responsables de leur conduite des affaires intergouvernementales, les commissaires recommandent que le Parlement et les législatures provinciales créent des comités permanents responsables des relations intergouvernementales. □

Les différences dans les règlements provinciaux créent des obstacles pour ceux qui aimeraient fonctionner à l'échelle nationale. L'élan vers l'harmonisation des efforts interprovinciaux doit surgir grâce aux activités des groupes de pression gênées actuellement par les variations entre les juridictions. Les commissaires ne proposent donc pas de modification institutionnelle particulière en vue de l'harmonisation des lois provinciales.

## **La Charte des droits et des libertés**

### ***La Charte et le gouvernement constitutionnel au Canada***

La *Charte des droits et des libertés* est l'indice d'une transformation importante dans les rapports entre les citoyens et l'État au Canada. Il faut surtout noter les restrictions considérables imposées à l'autorité constitutionnelle des législatures et le rôle déterminant confié aux membres du pouvoir judiciaire en tant que gardiens des droits et des libertés constitutionnels. La Charte augmentera également les droits du citoyen à contrôler et à évaluer les activités du gouvernement et elle contribuera à un débat riche, plein et assidu sur les droits du citoyen au Parlement. Ses garanties serviront sans doute de fondement pour les individus et les groupes qui souhaiteront inscrire diverses questions à l'ordre du jour de la politique nationale et provinciale.

La portée et l'application de la Charte seront constamment mises à l'épreuve devant les tribunaux et dans l'arène politique. Cependant, la Charte n'est pas un tremplin pour des prétentions débridées en matière de droits du citoyen, car il existe des limites raisonnables à ses garanties. En définitive, son efficacité comme protectrice des droits et des libertés des citoyens et comme

stimulant de la démocratie sera déterminée par la manière dont les citoyens s'en serviront.

■ Les commissaires croient que les changements apportés par la Charte devront bénéficier d'une interprétation et d'une application à portée étendue. Tout écart par rapport à ses garanties doit être soumis à des épreuves et conditions sérieuses avant de faire valoir les circonstances d'exception.

■ La clause dérogatoire générale de la Charte devra contribuer à faire connaître au public les dispositions législatives limitant les droits constitutionnels des citoyens du Canada. Toute dérogation devra comporter une déclaration d'intention législative, nonobstant une disposition de la Charte, et contenir une référence aux droits spécifiques auxquels on déroge ainsi qu'une explication sur le but de la législation. L'énoncé de ce but aidera les tribunaux à s'assurer que les limitations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré; il constituera également un point de référence utile dans les discussions sur l'extension de la dérogation au terme de la période de cinq ans.

■ Les commissaires n'ont aucune proposition à faire concernant le texte de la Charte. Ils se sont plutôt attardés sur ses diverses interprétations qui pourraient servir à maximiser son utilité pour la société canadienne. Deux exemples illustrent notre propos :

- Nous sommes en faveur d'une application élargie et souple de la Charte en périphérie de l'activité gouvernementale ainsi que dans ses formes législatives plus évidentes.
- De la même façon, en ce qui a trait aux garanties sur la mobilité des personnes, nous concluons que les régimes provinciaux d'emploi préférentiel permis par la Charte devraient être strictement réservés aux personnes socialement et économiquement démunies à l'intérieur d'une province. De tels programmes ne devraient pas interdire au gouvernement fédéral de poursuivre simultanément des programmes d'emploi dans cette province. □

Le texte de la Charte révèle la volonté commune des Canadiens de surmonter certains problèmes liés à l'unité nationale qui les hantent depuis le milieu des années 1960. Cela est particulièrement vrai pour ce qui a trait aux dispositions relatives aux droits à la mobilité, aux langues officielles et à l'enseignement dans la langue officielle de la minorité ainsi qu'au multiculturalisme.

En ce qui concerne la diversité ethnique au Canada, les commissaires croient que la politique du multiculturalisme doit favoriser la création de circonstances qui permettront à tous les Canadiens de préserver et d'enrichir leur patrimoine culturel dans la grande tradition canadienne de l'égalité des individus. Le multiculturalisme n'est pas une justification pour la discrimination culturelle ou raciale. Pour les minorités « visibles », plus particulièrement, la question du racisme mérite davantage d'attention que ne peut en offrir une

politique multiculturelle. La discrimination raciale au Canada comporte un aspect systémique. Comme pour les autres modèles de discrimination systémique touchant des groupes comme les femmes, les handicapés et les autres groupes identifiables, la Charte joue un rôle important comme instrument didactique et juridique en faveur de l'égalité.

Les garanties de la Charte sur l'égalité des droits renvoient à une définition et une interprétation élargies de l'égalité. Ces garanties reflètent les notions substantives contemporaines d'égalité tout en assurant une protection égale devant la loi en même temps que l'égalité des droits devant la loi. En autorisant les programmes d'action positive, la Charte se fait l'écho des préoccupations contemporaines à l'égard de la discrimination touchant divers groupes dans la société.

■ Les commissaires estiment que les gouvernements ont à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre ces modèles de discrimination, et que les programmes d'action positive sont un précieux outil à cet égard. Par conséquent, nous considérons que les dispositions de la Charte, qui permettent aux gouvernements de poursuivre de tels programmes, renforcent sérieusement le rôle du gouvernement. Toutefois, l'égalité doit, en définitive, être relative aux individus et les mesures d'action positive devront être accompagnées d'autres programmes dont le but ultime sera l'égalité entre les individus.

■ La Charte contient des garanties sur l'égalité des individus, d'une part, et elle reconnaît, d'autre part, les droits particuliers de divers groupes, comme les minorités de langues officielles et les autochtones du pays. Nous croyons que lorsque les droits collectifs sont en contradiction avec les droits individuels, ces derniers doivent, règle générale, l'emporter. □

## **La Cour suprême du Canada**

Les juges de la Cour suprême du Canada n'occupent pas de fonction représentative dans le système institutionnel et constitutionnel canadien. Seul le mérite judiciaire sert de critère à l'évaluation de la composition et de la performance de la Cour. Par conséquent, les commissaires repoussent les arguments selon lesquels la composition de la Cour suprême doit être représentative des régions. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la Cour suprême* stipulant la désignation de juges du Québec s'expliquent par les traditions juridiques distinctives de cette province. Nous repoussons également toute prétention relative à une représentation socio-économique qui pourrait surgir lorsque la Cour devra se prononcer lors de litiges complexes où la Charte sera invoquée et qui porteront sur les rapports entre les citoyens et l'État.

Le problème central du mode de nomination à la Cour suprême se traduit par le fait qu'il n'offre pas une participation adéquate aux groupes qui sont

touchés, en définitive, par les décisions de la Cour. Bien que les procédures officieuses suivies par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême supposent de nombreuses discussions, elles sont parfois perçues comme ne tenant pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes intéressées. Toute mesure en vue de déplacer la responsabilité du Premier ministre vers un groupe ou vers une institution quelconque implique nécessairement le remplacement d'un processus politique par un autre. S'il fallait remplacer un processus politique de consultations étendues par un autre, dès lors, un Sénat élu serait encore plus recommandable.

■ Le statut constitutionnel de la Cour suprême, et plus particulièrement son indépendance, devront être clarifiés par une confirmation, bien qu'il n'y ait pas de raison de soustraire au gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de la Cour. □

## Le Québec

### *Le caractère distinctif de la société québécoise*

Le Québec est caractérisé par sa majorité francophone qui contrôle et oriente ses propres institutions politiques et sociales. L'existence de ce cadre institutionnel qui renforce la distinction entre la situation majoritaire des francophones au Québec et la position des francophones ailleurs au Canada, est au cœur de *la spécificité du Québec*. L'essence même de la société québécoise découle du fait qu'elle est le principal, sinon l'unique, foyer des dimensions politiques de la vie française au Canada. Dans une large mesure, le Québec demeure une société linguistiquement isolée, un îlot de langue française dans un océan majoritairement anglophone. Pour le Québec et pour les francophones hors-Québec, le principal défi sera toujours comment demeurer français en Amérique du Nord.

Ce défi comporte des problèmes pratiques de nature culturelle et économique que les Québécois et les autres francophones devront ultimement résoudre eux-mêmes, individuellement et collectivement. Mais l'enchâssement dans la Constitution de la spécificité québécoise et de la dualité canadienne seraient une affirmation qu'il est possible de trouver des réponses aux problèmes pratiques de nature économique et culturelle de la vie française dans le contexte canadien, et ce, avec l'appui du reste du Canada. On pourrait ainsi en arriver aux compromis nécessaires dans un contexte clairement établi de reconnaissance et d'affirmation d'une complémentarité culturelle qui est au cœur même de l'expérience canadienne.

■ Pour garantir le renouvellement d'une entente entre le Québec et le reste du Canada, il est tout d'abord essentiel, au niveau du principe, d'inscrire une déclaration dans le préambule de la Constitution dans les termes suivants :

*Attendu que la spécificité du Québec est liée à sa situation de foyer principal, mais non exclusif, des francophones canadiens, et étant donné la dualité fondamentale de la fédération canadienne [...]*

## ***Les garanties fondamentales***

Étant donné la spécificité du Québec, il faudra veiller, à l'avenir, à ce qu'aucune modification constitutionnelle, telle qu'indiquée ci-dessus, ne soit jamais imposée à cette province si elle estimait que cette modification pourrait constituer une menace à ses intérêts fondamentaux comme société distincte.

- En ce qui a trait aux transferts des pouvoirs législatifs des provinces au Parlement fédéral, le moyen le plus simple pour offrir au Québec la protection nécessaire, sans remettre en question le principe de l'égalité des provinces, consiste à accorder à chaque province le droit de se soustraire aux dispositions de toute entente générale, avec pleine compensation dans chaque cas.
- En ce qui a trait aux réformes des institutions nationales qui ne sont pas couvertes par la formule dérogatoire actuelle, le seul autre moyen dont dispose le Québec pour protéger ses intérêts est le droit de veto. Une solution évidente consisterait à accorder à toutes les provinces un tel droit conformément au principe de l'égalité. Cependant, cette solution aurait pour effet, à long terme, de bloquer l'évolution naturelle de nos institutions nationales. Même s'il est vrai qu'il serait politiquement plus difficile d'accorder au Québec le droit de veto, c'est la solution qui conviendrait le mieux à l'objectif désiré, puisque c'est la spécificité de la société québécoise qu'il s'agirait de protéger. Il est important que le Québec obtienne le droit de veto sur toute modification aux institutions décrites à l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, si la modification en question touche à l'aspect particulier du Québec et à la dualité du Canada. Une méthode d'application d'un tel veto consisterait à modifier immédiatement l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de façon à accorder aux sénateurs francophones le droit de bloquer les amendements proposés à la loi, amendements concernant le Québec. Dans ce cadre, il faudrait appliquer la formule de la double majorité décrite ci-dessous.

## ***Le Sénat et le Québec***

- En matière de législation fédérale, tout projet de loi ayant des répercussions linguistiques requerrait une double majorité au Sénat avant d'avoir force de loi : c'est dire qu'il faudrait l'approbation d'une majorité des sénateurs et d'une majorité des sénateurs francophones. Cela constituerait donc un veto intégral plutôt que suspensif. À la lumière de la protection offerte par cette proposition de double majorité, les commissaires ne voient pas la nécessité d'offrir des garanties particulières au Québec en termes d'une certaine proportion de sièges à la Chambre des communes.

### ***La division des pouvoirs***

- En vertu de la spécificité du Québec, les domaines les plus évidents où des conflits pourraient surgir entre la province et le gouvernement fédéral sont l'instruction, les relations extérieures, l'immigration, les communications et la culture. Il y a des moyens qui permettraient au Québec de participer à toute solution dans ces domaines. Sans faire de recommandations, nous suggérons la possibilité que des mécanismes juridiques comme la délégation et les ententes intergouvernementales soient un véhicule plus commode pour servir les intérêts particuliers du Québec que ne le seraient les modifications à la Constitution.

### ***Les francophones hors-Québec***

- Les diverses collectivités canadiennes francophones hors-Québec sont actuellement en état de crise. Si elles devaient survivre et prospérer, il importerait d'agir très rapidement. Les commissaires suggèrent qu'au-delà de la reconnaissance du principe de la dualité dans le préambule, les gouvernements devraient faire des efforts pour étendre la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles dans certaines provinces. L'Ontario, en particulier, avec sa forte minorité francophone, devrait agir promptement et déclarer officiellement le bilinguisme dans la province. Une telle mesure servirait d'exemple à d'autres provinces.
- Les collectivités francophones dispersées hors-Québec éprouvent des difficultés à créer un environnement de travail en français. Les efforts en vue de résoudre ce problème devraient viser la mise sur pied de centres d'activité francophones. Ces centres varieraient d'une province à l'autre selon la population et la concentration géographique des Canadiens francophones. Dans certaines régions, les centres seraient de nature essentiellement culturelle et éducative, et dans d'autres, tel le Nouveau-Brunswick, ils comporteraient une forte composante économique.
- En outre, la Commission souhaite faire remarquer que l'entrée en vigueur des droits linguistiques n'a pas suivi le rythme voulu par la politique du bilinguisme. Nous croyons que les litiges, même s'ils sont généralement utiles, ne sont pas le meilleur moyen pour apporter des améliorations dans ce sens, puisqu'il s'agit d'une méthode longue et coûteuse pour traiter ces problèmes.
- Nous recommandons plutôt que l'on accorde un soutien plus résolu au rôle du Commissaire aux langues officielles. □

## Le gouvernement autochtone

Des mesures permettant d'accroître l'influence et le contrôle exercés par les autochtones sur leurs affaires sociales et économiques seraient souhaitables. Notre engagement à l'égard de cet objectif se fonde sur la place très particulière qu'occupent les autochtones dans la société canadienne en tant que première nation du Canada ainsi que sur la reconnaissance constitutionnelle dont ils jouissent à présent.

Les réformes institutionnelles destinées à encourager l'autonomie des autochtones se concentrent sur la notion d'auto-gouvernement. L'impact d'un auto-gouvernement autochtone sur l'édifice institutionnel global du Canada et, en particulier, à l'égard du fédéralisme et de la Charte, n'a pas encore été clarifié. En effet, de nombreuses questions assez importantes ont été évitées et il serait temps de les affronter carrément. Les changements fondamentaux de nos institutions nationales et provinciales que nous envisageons à présent requièrent l'appui d'une grande proportion de la population canadienne pour qu'ils soient acceptables à long terme. Le rythme des discussions, ainsi que la globalité des débats au Parlement et dans les législatures devront refléter cette nécessité.

## Les territoires du Nord

Les défis économiques, sociaux et écologiques du développement dans le Nord du Canada demeureront une préoccupation constante des Canadiens. Du point de vue institutionnel, il faudra répondre à certaines questions importantes – dont certaines dans un proche avenir.

- Nul Canadien, autochtone ou non, du nord ou du sud, ne bénéficiera à la longue de nouveaux retards dans le règlement des revendications territoriales des autochtones. Il faut activement encourager la conclusion d'accords définitifs affirmant et délimitant les droits des autochtones. Si nécessaire, des échéanciers pourraient être établis par les parties en cause et des discussions pourraient commencer sans se soucier des questions des pouvoirs législatifs, de souveraineté et de statuts politiques particuliers sur lesquelles on pourrait se pencher par la suite et dans un autre cadre.
- La *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* devront être modifiées de façon à refléter les pratiques courantes du gouvernement responsable dans le Yukon et à encourager une évolution comparable dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans les deux territoires, de nouveaux accords à incidence financière devront être négociés afin d'augmenter la prévisibilité des transferts et de promouvoir une responsabilité authentique à l'égard des dépenses, accompagnée de l'obligation de rendre des comptes.
- En fonction de l'engagement fédéral dont le but ultime est la création d'une autorité quasi provinciale dans les territoires du

Nord, les gouvernements intéressés devraient dresser un calendrier pour assurer le transfert des responsabilités de type provincial dans des domaines tels que la santé, les relations industrielles, les étendues aquatiques, les ressources renouvelables et l'institution de mécanismes juridiques dans le domaine de la procédure pénale. D'autres mesures devront être prises pour :

- faire avancer le processus de transferts aux gouvernements territoriaux des responsabilités à l'égard des terres de la Couronne qui n'ont aucun lien direct avec l'intérêt national et qui n'ont pas déjà été cédées aux autochtones pour régler une revendication territoriale;
- instituer des accords de partage de revenu des ressources naturelles comparables aux types d'accords conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve;
- confirmer la participation des gouvernements territoriaux dans les tribunes fédérales-provinciales où l'on discute de questions intéressant directement les habitants du Nord. Des ententes de cogestion pourraient être très utiles pendant la transition.

■ À défaut d'obtenir spontanément la ratification d'un accord d'origine interne sur la division des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral devrait créer une commission indépendante sur la question du tracé des frontières afin de recommander des délimitations géographiques en se fondant sur les arguments présentés aux deux tribunes constitutionnelles. En tenant compte de l'esprit de la tradition constitutionnelle canadienne et sous réserve de la nécessité de reconnaître la qualité essentielle de la citoyenneté canadienne, la structure gouvernementale « post-division » doit être laissée à la discrétion des tribunes constitutionnelles respectives. □

## **Les municipalités**

Les gouvernements locaux sont une caractéristique durable et importante du gouvernement au Canada, en dépit de l'absence de tout statut constitutionnel les concernant. Des variations dans les thèmes des gouvernements locaux dans différentes provinces ont permis l'introduction d'une sensibilité, d'un dynamisme et d'une créativité dans la relation entre la ville et la province. Les dispositions courantes ont contribué au développement de quelques-unes des villes les plus éminemment habitables dans le monde. Les gouvernements locaux ont connu l'incertitude et la frustration à cause de leur quasi impuissance politique et de leurs relations avec les gouvernements provincial et fédéral, mais les réactions aux préoccupations courantes doivent commencer à partir du postulat qu'il y a quelque chose qui a bien marché dans ce que nous avons fait. Les principales villes du Canada devraient être dotées des moyens juridiques, financiers et institutionnels pour assumer leur rôle dans le développement économique. Dans l'ensemble, cela implique la

disparition des contraintes qui empêchent toute participation à leur propre développement.

■ Bien que les commissaires ne recommandent pas que soit modifié le statut constitutionnel des gouvernements locaux, ils estiment que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient accroître l'engagement et la responsabilité des autorités locales. Le gouvernement fédéral devrait envisager avec les provinces la possibilité de conférences occasionnelles à trois niveaux; améliorer les communications entre les municipalités et les ministres dont les responsabilités touchent les intérêts locaux; attribuer au comité permanent pour les relations intergouvernementales, dont nous proposons la création, la responsabilité d'enquêter sur la pertinence des questions locales en matière de politique nationale; et explorer les possibilités de décentraliser des responsabilités particulières, y compris les aéroports et les propriétés urbaines fédérales, en les attribuant à des organismes locaux nommés par le gouvernement central. Le recours à la modification sur la délégation, comme l'ont proposé les commissaires plus tôt, pourrait devenir un moyen pour déléguer directement aux gouvernements locaux des responsabilités portant sur des questions comme le choix de l'emplacement, le développement et l'administration de certains aéroports par l'intermédiaire d'un accord avec la province intéressée.

■ Les gouvernements provinciaux devraient continuer à évaluer les possibilités d'assumer la responsabilité financière lorsque les besoins dépassent de loin les sources locales de revenu. Les commissaires recommandent également aux provinces d'examiner les moyens de consacrer une portion précise de leurs recettes fiscales au financement des gouvernements locaux. Les commissaires estiment que les recettes accordées aux gouvernements locaux devraient être de moins en moins liées à des conditions. □