

# Les tribunaux et les assemblées législatives à l'ère de la Charte

Roy Romanow

**A**près la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, on a tenu divers colloques et des conférences pour examiner les répercussions de la nouvelle Charte des droits sur la vie des Canadiens. Dès le début, nous avons tous reconnu que la Charte modifiait radicalement notre régime, dans la mesure où le soin de régler les conflits était confié non plus au pouvoir politique mais aux tribunaux, et nous avons commenté l'incidence de ce transfert de responsabilités.

Toutefois, nous n'avions pas prévu toute l'étendue du phénomène. Dans les négociations constitutionnelles de 1980, nous nous rendions bien compte que les juges allaient dorénavant trancher d'importantes questions d'intérêt public comme l'avortement, la pornographie, la fermeture des magasins le dimanche et la peine capitale. Mais nous ignorions jusqu'à quel point la Charte allait modifier les règles de base de la société, auparavant déterminées par le processus politique, dans le domaine des affaires sociales, économiques et politiques. Il fallait s'attendre qu'on conteste la constitutionnalité des arrêtés municipaux interdisant l'ouverture des magasins le dimanche mais on ne prévoyait guère qu'on contesterait aussi l'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ou le droit des syndicats ouvriers de négocier les retenues sur le salaire ou l'exclusivité syndicale. Pourtant, les tribunaux ont déjà eu à statuer sur ces deux cas. Il semble donc que la Charte jouera un rôle de premier plan en ce qui concerne non seulement les questions depuis toujours assimilées aux droits de la personne, mais aussi les divers intérêts économiques et sociaux qui peuvent opposer des groupes et des régions, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, avec toutes les conséquences que cela aura pour le Parlement et le Canada tout entier.

Il ne faut pas non plus négliger les problèmes qu'elle pourra poser aux Canadiens. Nombre d'entre eux s'attendent à une véritable réforme en faveur des citoyens méritants, comme les handicapés. Dans les procès civils classiques concernant, par exemple, les cas de distinction fondée sur la race ou la religion, la Charte, une fois qu'elle aura été interprétée par les tribunaux sera une arme précieuse contre la discrimination et permettra donc d'améliorer notre société. Mais pour ce qui est des questions qu'on ne peut carrément aborder sous l'angle des libertés civiles, elle ne répondra peut-être pas aux aspirations qu'elle a fait naître.

La formulation de la Charte étant très générale, elle peut être invoquée aussi bien par les groupes défavorisés que par les

privilegiés et les puissants. Certains pourront soutenir, par exemple, qu'elle protège le droit qu'ont les sociétés d'exercer leurs activités sans en être empêchées par les lois relatives à la protection du consommateur, qu'elle interdit aux syndicats ouvriers toute activité politique ou peut-être même qu'elle est incompatible avec l'impôt progressif. Ce type de questions que soulève la Charte sera bientôt réglé par les tribunaux et pourra être porté en appel devant les instances supérieures. Les frais de justice seront toutefois plus faciles à assumer pour les sociétés commerciales et les groupes privilégiés que pour les Canadiens ordinaires, les handicapés, les assistés sociaux ou les autochtones.

Donc, la Charte peut être un instrument de progrès social et même davantage si nous veillons en tant que société et en tant que parlementaires à nous détacher du texte pour nous interroger sur le type de société que nous voulons vraiment au Canada. Nous devons nous assurer du maintien du système qui nous a permis de devenir une société humanitaire, soucieuse du bien-être de la population. Il nous faut surveiller ce transfert de pouvoirs des assemblées législatives aux tribunaux.

Laissez-moi vous dire pourquoi on n'avait pas vraiment prévu la portée de la Charte. Tout d'abord, en soi, elle représente un compromis. L'article 1, qu'on appelle la clause dérogatoire, est un compromis parce qu'il prévoit la primauté du processus politique dans certaines circonstances. L'article 33, autre disposition dérogatoire, en est un aussi et il y en a d'autres exemples. La Charte étant donc le fruit de compromis, nous pensons peut-être qu'elle n'irait pas aussi loin dans ses conséquences que certains pouvaient le craindre et d'autres l'espérer.

L'interprétation qu'on a toujours donnée au Canada des déclarations de droits est une autre raison. Comme nous le savons, la *Déclaration des droits* de Diefenbaker, quoiqu'applicable seulement aux lois fédérales, permettait aux tribunaux de déclarer inconstitutionnelles des mesures législatives jugées discriminatoires. Il y a eu une brève période pendant laquelle ils ont été très actifs, mais après la décision *Lavalle* de 1974, ils ont décidé de ne plus s'immiscer dans les décisions de principe prises par le Parlement et les assemblées législatives concernant le bien public. En conséquence, la *Déclaration des droits* de Diefenbaker n'a pas fait long feu auprès des tribunaux du Canada. Dans une certaine mesure, on pensait que ce serait aussi le cas de la Charte des droits, bien qu'elle fût un amendement à la constitution et non une simple loi.

Or son adoption a provoqué un changement d'attitude fondamental envers le processus politique au Canada.

L'ancien premier ministre Trudeau a dit de la Charte qu'elle était à la fois un bouclier et une épée pour le Canadien moyen. En libérant cette force, on a favorisé, comme disent certains, une espèce de quête des droits à l'américaine, et en ce

---

M. Roy Romanow a été ministre de la Justice de la Saskatchewan de 1971 à 1979. Voici une version révisée d'un discours qu'il a prononcé au cours du 10<sup>e</sup> colloque de la région canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth tenu à Ottawa le 25 novembre 1985.

sens, la Charte canadienne des droits et libertés diffère de l'ancienne *Déclaration des droits* de Diefenbaker. Dans bien des procès, on a importé des éléments de la jurisprudence américaine; les tribunaux n'ont pas accepté cette jurisprudence, mais la défense l'a invoquée dans des procès portant sur les libertés civiles.

Il y a évidemment une nette différence entre les sociétés canadiennes et américaines. Permettez-moi de vous en donner un seul exemple. Aux États-Unis, où le *Bill of Rights* fait partie de la constitution depuis quelque 200 ans, la morale de l'individualisme farouche est beaucoup plus ancrée qu'au Canada. La question du droit aux soins médicaux y a fréquemment été soulevée. Dans les hôpitaux privés, on refuse de recevoir quelqu'un qui ne peut payer des soins d'urgence. Ceux qui militent pour la reconnaissance de ce droit aux États-Unis s'efforcent parfois de prouver que la protection de la vie et de la liberté prévue dans le *Bill of Rights* devrait garantir le droit aux soins médicaux. Ils cherchent à obtenir gain de cause par l'entremise des tribunaux. Au Canada, nous avons répondu à cette préoccupation par un moyen politique. Mais aucun droit aux soins médicaux n'est expressément prévu dans quelque document juridique que ce soit, y compris la Charte des droits et la *Déclaration des droits* de Diefenbaker.

Ma plus grande préoccupation au sujet de la Charte, c'est que, dans cette recherche des droits individuels qu'elle a déclenchée, nous oublions de nous demander quelles sont les exigences de la justice. Je suis d'accord avec le grand juriste anglais John Finiss qui disait : La force elle-même des aspirations à la reconnaissance des droits risque d'embrouiller le processus rationnel qui consiste à déterminer ce qu'exige la justice. Avant que la Charte ne puisse être appliquée efficacement, il faut se demander quelles sont les exigences de la justice envisagées par rapport à l'éthique canadienne et au corps social canadien.

Il y a bien des domaines où il est important et difficile de répondre à cette question, par exemple en ce qui concerne les syndicats ouvriers. Le mouvement syndical et la législation y afférente pourront être contestés aux termes de la Charte des droits et libertés. La Cour suprême du Canada est actuellement saisie de plusieurs affaires de ce genre. Les syndicats ouvriers et les causes qu'ils défendent, notamment au sujet des salaires, du niveau de vie, de la lutte contre la pauvreté, de la technologie et de la sécurité d'emploi, touchent à divers degrés tous les Canadiens. Leurs intérêts embrassent non seulement les droits individuels, mais aussi les droits collectifs. Au moment de décider de la validité des lois autorisant la fermeture d'usines, l'imposition de cotisations et leur retenue directe sur les salaires, nous devons nous garder de neutraliser totalement le mouvement syndical en tant que force sociale positive dans notre société sous prétexte de prétendues violations de la liberté individuelle de choisir.

Nous pouvons débattre de la question, mais je crois que la situation s'applique également à d'autres aspects de notre société. En lisant certains jugements récents de la Cour suprême, comme l'affaire *Southam contre Hunter*, où il s'agissait de décider si le public avait le droit de veiller au maintien de la liberté de la presse en démantelant les monopoles, on constate que l'intérêt des sociétés a prévalu. Dans l'affaire *Big M Drug Mart*, où il était question de l'ouverture des magasins le dimanche, l'intérêt de la société a prévalu également. Dans l'affaire des missiles de croisière, encore un conflit d'intérêts entre le public et le gouvernement, qui a gagné? Toutes ces affaires faisaient intervenir des principes juridiques complexes (et je regrette d'en faire état aussi succinctement), mais en invoquant la Charte des droits et en laissant son interprétation à la discrétion des tribunaux du pays, nous risquons, à mon avis, de porter atteinte aux valeurs et aux

principes, tant collectifs qu'individuels, qui sont le fondement de notre société.

Je suis peut-être trop pessimiste à l'égard de la Charte, et peut-être aussi trop sévère à l'égard des tribunaux qui, après tout, sont les mieux placés pour régler beaucoup de ces problèmes. Par contre, sous d'autres aspects, il revient beaucoup plus aux parlementaires qu'aux tribunaux de s'interroger sur la portée des droits individuels et sur les exigences de la justice.

La Charte doit être un instrument au service de rendre la justice. Pour cela, nous devons trouver des moyens, financiers et autres, d'appuyer les particuliers et les organismes qui ont pour mandat la promotion et la protection des désavantagés de notre société. Bref, il faut de l'argent. Les grandes sociétés et les commissions scolaires peuvent invoquer la Charte avec autant, sinon plus, de facilité que les particuliers. À mon avis, nous devons, en tant qu'institution, financer des organismes par l'entremise d'organes comme le LEAF, le *Legal Education Action Fund*.

Deuxièmement, nous devons accepter le fait que la Charte est un outil important, mais limité, pour l'avancement des droits individuels. Elle propose de protéger et de promouvoir le principe selon lequel «la loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous», mais elle ne constitue pas en soi une solution aux problèmes sociaux et politiques de notre pays. Le Parlement et les assemblées législatives ont un rôle politique important à jouer en se montrant prévoyants. Ils peuvent être appelés à hâter la présentation d'un projet de loi pour devancer le jugement d'un tribunal et l'empêcher ainsi, tout en se conformant aux dispositions de la Charte, de prendre une décision qui risquerait d'être malencontreuse. Ce sont les hommes politiques qui ont pour fonction de protéger les intérêts des désavantagés et des nécessiteux et d'énoncer ceux de la collectivité.

Enfin, les parlementaires et tous ceux qui s'intéressent au droit doivent repenser la façon dont les tribunaux se sont toujours acquittés de leurs fonctions. Chacun sait que les magistrats ne sont responsables que devant d'autres juges, puisqu'ils ne sont pas élus. Leurs jugements, pour être compris de tous, doivent plus que jamais être clairs, logiques et raisonnables. Peut-être devrions-nous chercher un nouveau mode de nomination des juges. S'ils sont appelés à trancher des questions politiques de la plus haute importance, il est peut-être temps que nos institutions parlementaires examinent avec soin et au grand jour, si je puis dire, qui sera chargé d'arbitrer ces questions économiques et sociales d'un intérêt primordial.

En tant que provincialiste, je me permettrais de faire valoir un tout dernier argument. Jusqu'à maintenant, dans le domaine constitutionnel, nos tribunaux ont surtout eu à se prononcer sur le partage des pouvoirs. Tel projet de loi provincial dépasse-t-il la portée des pouvoirs conférés à la province par la constitution? Le système s'est révélé excellent parce qu'il offrait beaucoup de souplesse. Il a permis en Saskatchewan, si je puis parler de ma propre province, de tenter des expériences et, en invoquant la constitution, de réaliser des choses qui sont devenues un élément de la réalité canadienne. Je reprends l'assurance-maladie comme exemple. La Saskatchewan s'en est dotée en invoquant les pouvoirs que la constitution lui conférait.

Je pourrais citer d'autres exemples de souplesse du fédéralisme qui ont permis à notre pays d'être diversifié tout en restant uni. Je crois que nous voulons préserver le corps social sous cette forme, que nous tenons à ce que l'interprétation de la Charte par les tribunaux et leur tendance naturelle à l'uniformiser ne fassent pas obstacle à cette diversité. Nous voulons que subsiste ce fédéralisme souple, caractéristique unique de la vie politique canadienne. Cela aussi exigera des efforts incessants des assemblées législatives et du Parlement. ■