

## **Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards**

*P.G. (Qué) c. Quebec Association of Protestant School Boards*<sup>1</sup>, aussi connu comme l'« arrêt Q.A.P.S.B. », par référence au sigle de cette association, est un important jugement de la Cour suprême datant de 1984, le premier rendu par cette cour qui invalide une partie de la *Charte de la langue française* en invoquant la *Charte canadienne des droits*. Cet arrêt conclut que l'article 73 de la *Charte de la langue française*, qui limite l'accès à l'école anglophone au Québec aux seuls Anglo-Québécois (personnes ayant fréquenté ou dont un parent a fréquenté l'école anglophone au Québec), est incompatible avec l'article 23 de la *Charte canadienne des droits*, qui confère un droit à l'instruction dans la langue de la minorité aux Anglo-Canadiens du Québec (personnes ayant fréquenté ou dont un parent a fréquenté l'école anglophone au Canada). Autrement dit, cet arrêt invalide la « clause Québec » et la remplace par la « clause Canada ».

### **Contexte**

Le contexte ayant mené à l'arrêt Q.A.P.S.B. est décrit comme suit dans cet arrêt :

« Jusqu'en 1969, les lois du Québec étaient apparemment silencieuses à propos de la langue de l'enseignement mais en fait le régime fonctionnait de façon à laisser à tous une liberté pratiquement complète à tous les niveaux de l'enseignement. À la suite de troubles survenus en 1968 à la Commission scolaire de Saint-Léonard où l'on avait voulu imposer l'enseignement en français aux enfants d'immigrants italiens – voir Joseph Eliot Magnet, “Minority-Language Educational Rights”, (1982) 4 *Supreme Court L.R.* 195, à la p. 202 – la législature du Québec adopta la *Loi pour promouvoir la langue française au Québec*, 1969 (Qué.), chap. 9, aussi connue sous le nom de Bill 63. Malgré son titre, cette loi consacre législativement la liberté de choix qui avait prévalu jusqu'alors relativement à la langue de l'enseignement.

[...]

Cette dernière loi est remplacée en 1974 par la *Loi sur la langue officielle*, 1974 (Qué.), chap. 6, aussi connue sous le nom de Bill 22. Le titre I de cette loi porte à son article unique que le français est la langue officielle du Québec. Le chapitre V du titre III a pour titre “La

langue de l'enseignement". Les articles 40 et 41 privilégient jusqu'à un certain point la langue française. Le premier alinéa de l'art. 40 décrète que l'enseignement se donne en langue française dans les écoles régies par les commissions scolaires, les commissions scolaires régionales et les corporations de syndics, tandis que le deuxième alinéa prescrit que les commissions scolaires, les commissions scolaires régionales et les corporations de syndics "continuent" de donner l'enseignement en langue anglaise. Le troisième alinéa assure le contrôle de la croissance ou de la réduction de l'enseignement en langue anglaise par le ministre de l'Éducation qui ne doit donner son autorisation "que s'il est d'avis que le nombre d'élèves de langue maternelle anglaise relevant de la compétence de l'organisme le justifie". L'article 41 porte que les élèves doivent connaître suffisamment la langue de l'enseignement pour recevoir l'enseignement dans cette langue ce qui a pour effet pratique d'interdire l'école française au plus grand nombre des élèves anglophones et l'école anglaise au plus grand nombre des élèves francophones. L'article 41 porte également que les élèves qui ne connaissent suffisamment aucune des langues de l'enseignement reçoivent l'enseignement en langue française, disposition qui, sans le dire expressément, vise les immigrants, à moins qu'ils ne soient de langue française ou de langue anglaise.

Ces dispositions de la *Loi sur la langue officielle* ont été trouvées *intra vires* par le juge en chef Deschênes de la Cour supérieure dans *Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Ministre de l'Éducation du Québec*, [1976] C.S. 430, 83 D.L.R. (3d) 645. La Cour d'appel du Québec y a rejeté l'appel au motif que la *Loi sur la langue officielle* avait été remplacée par la [l]oi 101 : (1978), 83 D.L.R. (3d) à la p. 679 en note.

Ainsi donc, au moment où la *Charte* est adoptée, le Québec connaît depuis quelques années une activité législative qui, sauf pour la loi adoptée en 1969, tend à privilégier la langue française relativement à la langue de l'enseignement, et à réduire d'autant les avantages donnés jusque-là à la langue anglaise, en fait sinon en droit. Le point culminant de cette activité législative est la [l]oi 101<sup>2</sup>. »

## Faits

Dans les semaines suivant l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits*, cinq requêtes pour jugement déclaratoire sont déposées, dont une provenant de la Québec

Association of Protestant School Boards, la Protestant School Board of Greater Montreal et la Lakeshore School Board. Cette requête demande qu'il soit déclaré :

« Que les restrictions imposées à l'accès à l'instruction en langue anglaise par les art. 72 et suivants de la *Charte de la langue française* et ses règlements d'application sont inopérantes pour autant qu'elles sont incompatibles avec l'al. 23(1)b) et les par. 23(2) et 23(3)<sup>3</sup>. »

Des citoyens canadiens sont à l'origine des quatre autres requêtes pour jugement déclaratoire. Ils demandent que leurs enfants soient déclarés admissibles à l'école publique anglophone malgré la Charte de la langue française<sup>4</sup>.

## Question en litige

La question en litige dans l'arrêt Q.A.P.S.B. est formulée ainsi dans cet arrêt : « Il s'agit de décider si les dispositions relatives à l'enseignement en langue anglaise, contenues dans le chapitre VIII de la *Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, chap. C-11, et dans les règlements adoptés en vertu de celui-ci, sont incompatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et inopérantes dans la mesure de l'incompatibilité<sup>5</sup>. »

## Dispositions en cause

Les dispositions en cause dans cet arrêt sont les suivantes.

Dans la *Charte canadienne des droits* :

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

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu

cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

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

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

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

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics<sup>6</sup>. »

L'alinéa 23(1)a) de la *Charte canadienne des droits* n'est toutefois pas en vigueur au Québec en raison des paragraphes 59(1) et (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Dans la *Charte de la langue française* :

« 72. L'enseignement se donne en français dans les classes maternelles, dans les écoles primaires et secondaires sous réserve des exceptions prévues au présent chapitre.

Cette disposition vaut pour les organismes scolaires au sens de l'Annexe et s'applique aussi aux enseignements subventionnés dispensés par les institutions déclarées d'intérêt public ou reconnues pour fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9).

73. Par dérogation à l'article 72, peuvent recevoir l'enseignement en anglais, à la demande de leur père et de leur mère,

- a) les enfants dont le père ou la mère a reçu au Québec l'enseignement primaire en anglais,
- b) les enfants dont le père ou la mère est, le 26 août 1977, domicilié au Québec et a reçu, hors du Québec, l'enseignement primaire en anglais,
- c) les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient légalement l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire,
- d) les frères et sœurs cadets des enfants visés au paragraphe c<sup>7</sup>. »

## Positions des parties

Le procureur général du Canada est intervenu formellement pour appuyer les requérants. Il prétend que l'article 1 de la *Charte canadienne des droits* « ne permet pas de modifier les catégories de citoyens qui sont titulaires du droit reconnu à l'article 23 en imposant des critères différents qui vont directement à l'encontre de ceux expressément énoncés à cet article » et que la *Charte de la langue française* constitue précisément une telle redéfinition des catégories de personnes protégées par cet article<sup>8</sup>.

Le procureur général du Nouveau-Brunswick appuie aussi les requérants en prétendant que « [l]a définition détaillée des catégories de parents est au cœur même de l'art. 23 » et que « [t]oute tentative visant à redéfinir les catégories de parents qui ont des droits scolaires constitue en réalité une tentative visant à modifier la Constitution sans observer la formule d'amendement prescrite et n'est pas, en conséquence, visée par l'art. 1<sup>9</sup> ».

La position du procureur général du Québec se résume en trois propositions :

« 1) l'article 1 de la *Charte*, qui garantit les droits et les libertés qu'elle énonce, s'applique à chacun des droits ainsi garantis, y compris celui qui est conféré par l'art. 23;

2) l'article 1 de la *Charte* ne distingue pas entre la restriction et la négation d'un droit et fait du caractère raisonnable et justifiable de la limite le véritable test de sa constitutionnalité;

3) les dispositions du chapitre VIII de la [l]oi 101 restreignent le droit garanti à l'art. 23 de la *Charte* dans des limites qui sont raisonnables et justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique<sup>10</sup> ».

Plus précisément, le procureur général plaide que « non seulement les intimés requérants n'ont pas réussi à établir que le régime d'accès à l'école anglaise au Québec est déraisonnable mais que celui-ci est raisonnable au sens de l'art. 1 de la *Charte* compte tenu de facteurs comme des bilans démographiques, la mobilité physique (migration) et la mobilité linguistique ("assimilation") des individus ainsi que la répartition régionale des migrants interprovinciaux », que « d'autres sociétés libres et démocratiques comme la Suisse et la Belgique, qui connaissent des situations sociolinguistiques comparables à celle du Québec, ont adopté des mesures linguistiques plus rigoureuses que la *//oi 101*, mesures qui ont été jugées raisonnables et justifiées par les tribunaux suisses et européen » et que « le droit collectif de la minorité anglophone du Québec à sa survie culturelle n'est pas menacé par la *//oi 101* laquelle établit un régime d'accès à l'école anglaise qui n'est pas déraisonnable<sup>11</sup>. »

## **Historique judiciaire antérieur**

La Cour supérieure a déclaré inopérants le chapitre VIII de la *Charte de la langue française* et deux règlements adoptés en vertu des dispositions de ce chapitre dans la mesure où ils sont incompatibles avec la partie de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits* applicable au Québec<sup>12</sup>. Le résumé suivant du principal jugement de la Cour supérieure est contenu dans l'arrêt de la Cour suprême :

« [...] il y a incompatibilité entre la clause-Québec édictée à la charte québécoise et la clause-Canada contenue dans la charte fédérale. L'article 1 de la charte canadienne a une portée générale et s'applique donc à l'article 23; le fardeau de prouver que la clause-Québec satisfait aux conditions stipulées par l'article 1 incombe au Québec. Or, cette clause ne peut être interprétée comme une simple restriction entrant dans le cadre de l'article 1 et la Cour ne peut accepter l'argument voulant que la négation de certains droits individuels puisse se justifier comme une conséquence de la restriction de droits collectifs : la clause-Québec doit donc céder. Subsidiairement, si la Cour en était arrivée à la conclusion que cette clause constitue une restriction, elle aurait conclu qu'il s'agissait d'une restriction par une règle de droit dont la justification pourrait se démontrer dans une société démocratique, mais inclinerait à conclure que la clause est disproportionnée au but poursuivi et excède inutilement les limites du raisonnable; en effet le Québec n'a certainement pas réussi à

prouver d'une façon prépondérante que la clause-Québec constitue une "limite raisonnable" au sens de l'article 1 de la charte canadienne, les vives controverses dans la preuve en témoignant<sup>13</sup> ».

La Cour d'appel a confirmé ce jugement de la Cour supérieure. L'arrêt de la Cour suprême résume ainsi ce jugement de la Cour d'appel :

« Le juge Monet a écrit des motifs auxquels le juge McCarthy souscrit. Il constate qu'il est acquis au débat que les dispositions du chapitre VIII de la *Loi 101* et celles de l'art. 23 de la *Charte* sont incompatibles. Il note également que l'appelant invoque essentiellement l'art. 1 de la *Charte* pour justifier le chapitre VIII de la *Loi 101*. Comme le premier juge, il reconnaît que les droits conférés par l'art. 23 de la *Charte* sont garantis sous réserve des dispositions de l'art. 1. Mais, à son avis, le chapitre VIII de la *Loi 101*, loin d'imposer de simples restrictions aux droits conférés par l'art. 23 de la *Charte*, a pour effet de nier ou d'annihiler ces droits, ce que ne permet pas l'art. 1 de la *Charte*.

Avec ses deux collègues et le premier juge, le juge Beauregard reconnaît que les droits garantis par l'art. 23 de la *Charte* peuvent faire l'objet d'une restriction au sens de l'art. 1 de la *Charte*. Par ailleurs il est d'avis que le libellé de l'art. 1 n'empêche pas que l'on puisse, à la limite, restreindre un droit jusqu'à le nier. Le juge Beauregard conclut néanmoins comme la majorité pour les motifs suivants :

[...] il est manifeste, et cela me paraît détruire la démonstration de l'appelant, que l'article 23 a été adopté dans le but précis et résolu de restreindre les effets du chapitre VIII ou d'autres lois semblables et qu'en conséquence on peut difficilement se demander quelle disposition restreint quelle autre.

D'autant plus que l'article 23 a été rédigé d'une façon si précise et qu'il garantit un droit si spécifique à un nombre si limité de titulaires qu'on imagine mal comment une restriction aussi absolue que celle du chapitre VIII, quelle que soit sa légitimité, pourrait être considérée autrement que comme une dérogation prohibée à ce droit.

Et il ajoute que pour être légitime aux termes de l'art. 1 de la *Charte*, une restriction ou une négation doit tenir pour acquis le bien-fondé du droit garanti, et non pas le remettre en question dans son principe même comme le fait selon lui le chapitre VIII de la *Loi 101*<sup>14</sup>. »

## Décision de la Cour

Pour la Cour suprême, l'article 23 de la *Charte canadienne des droits* n'est pas la codification de droits universels. Il est un ensemble de dispositions constitutionnelles particulières au Canada. Lorsque le constituant a adopté cet article, il connaissait et avait en tête les régimes juridiques provinciaux réservés aux minorités linguistiques anglophone et francophone concernant la langue de l'enseignement, dont celui du Québec prévu par la *Charte de la langue française*<sup>15</sup>. C'est pourquoi, selon la Cour suprême, « vu l'époque où il a légiféré, et vu surtout la rédaction de l'art. 23 de la *Charte* lorsqu'on la compare à celle des art. 72 et 73 de la *Loi 101*, il saute aux yeux que le jeu combiné de ces deux derniers articles est apparu au constituant comme un archétype des régimes à réformer ou que du moins il fallait affecter et qu'il lui a inspiré en grande partie le remède prescrit pour tout le Canada par l'art. 23 de la *Charte*<sup>16</sup> ». Plus précisément, cette cour considère que « c'est surtout lorsque l'on met en regard l'al. 23(1b) et le par. 23(2) de la *Charte*, d'une part, et l'art. 73 de la *Loi 101*, d'autre part, que ce dernier article apparaît de façon évidente comme le type de régime juridique qui a dicté l'art. 23 au constituant<sup>17</sup> ».

Plus important encore, au sujet de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits*, elle ajoute : « Si, comme il est clair, le chapitre VIII de la *Loi 101* est le prototype de régime auquel le constituant veut remédier par l'adoption de l'art. 23 de la *Charte*, il est inconcevable que les restrictions que ce régime impose aux droits relatifs à la langue de l'enseignement puissent, pour autant qu'elles sont incompatibles avec l'art. 23, avoir pu être considérées par le constituant comme se confinant à “des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique<sup>18</sup>” . »

La Cour suprême affirme que le chapitre VIII de la *Charte de la langue française* constitue non pas une restriction au droit prévu par l'article 23, mais plutôt une dérogation à ce droit, alors que c'est non pas l'article 1 mais l'article 33 de la *Charte canadienne des droits* qui permet de déroger à un droit (quoique ce droit prévu par cet article 23 soit à l'abri de cette disposition de dérogation de l'article 33)<sup>19</sup>.



## Suites

### Loi postérieure

En 1993, le Parlement québécois adopte la *Loi modifiant la Charte de la langue française*<sup>20</sup> afin de modifier l'article 73 de la *Charte de la langue française* de manière à le rendre conforme à l'arrêt Q.A.P.S.B. et donc à conférer le droit à l'école anglophone au Québec à tous les Anglo-Canadiens du Québec (personnes ayant fréquenté ou dont un parent a fréquenté l'école anglophone au Canada) et non plus aux seuls Anglo-Québécois (personnes ayant fréquenté ou dont un parent a fréquenté l'école anglophone au Québec). Cette loi remplace donc la « clause Québec » par la « clause Canada ».

### Accueil et critiques

Bien que certains auteurs comme Gérald A. Beaudoin et Timothy J. Snyder semblent aujourd'hui voir d'un bon œil l'arrêt Q.A.P.S.B.<sup>21</sup>, il n'en demeure pas moins que l'auteur l'ayant analysé avec le plus de profondeur, soit le professeur de droit Daniel Proulx, y jette un regard plus critique. Pour lui, « [q]ue l'article 23 ait été adopté, entre autres, pour faire tomber la clause-Québec, personne n'en disconvientra »; mais « [d]e là à utiliser cet objectif propre à l'article 23 pour modifier la nature générale de l'article 1, il y a un pas que la Cour a franchi un peu trop allègrement<sup>22</sup> ».

Plus important encore, le professeur Proulx affirme que cette intention du constituant d'écarter la clause Québec ne peut lier les tribunaux pour toujours. Par conséquent, selon lui, si la clause Canada en venait à menacer la survie du français au Québec, les tribunaux pourraient considérer qu'un retour à la clause Québec est possible en vertu de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits*. Il ajoute même qu'« au lieu d'utiliser une interprétation souple et généreuse qui sied à un texte constitutionnel fait pour durer, la Cour suprême s'est enfermée dans une interprétation de type statutaire qui se soucie peu des conséquences à long terme<sup>23</sup> ».

Pour le professeur Proulx, la façon qu'a la Cour suprême d'aborder l'article 1 dans l'arrêt Q.A.P.S.B. fausse le sens de cette disposition et de toute la *Charte canadienne des droits*, car il revient aux juges de déterminer si une atteinte à un droit est raisonnable et ces derniers ne peuvent donc pas simplement s'en remettre à la volonté du constituant<sup>24</sup>.

Enfin, le professeur Proulx critique la distinction faite par la Cour suprême entre restriction et dérogation à un droit. À son avis, cette distinction ne tient pas la route, notamment parce qu'il est évident que la disposition de dérogation permet autant de restreindre un droit que d'y déroger<sup>25</sup>.

## Notes et références

1 [1984] 2 RCS 66.

2 [1984] 2 RCS 66, p. 80-81.

3 [1984] 2 RCS 66, p. 72.

4 [1984] 2 RCS 66, p. 72.

5 [1984] 2 RCS 66, p. 68-69.

6 [1984] 2 RCS 66, p. 69-70.

7 [1984] 2 RCS 66, p. 69.

8 [1984] 2 RCS 66, p. 72 et 87.

9 [1984] 2 RCS 66, p. 75 et 87.

10 [1984] 2 RCS 66, p. 77.

11 [1984] 2 RCS 66, p. 78.

12 [1984] 2 RCS 66, p. 72.

13 [1984] 2 RCS 66, p. 72.

14 [1984] 2 RCS 66, p. 73-74.

15 [1984] 2 RCS 66, p. 79.

16 [1984] 2 RCS 66, p. 79-80.

17 [1984] 2 RCS 66, p. 82.

18 [1984] 2 RCS 66, p. 84.

19 [1984] 2 RCS 66, p. 86.

20 *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1993, c. 40.

21 Gérald A. Beaudoin et Timothy J. Snyder, *Affaire concernant la loi 101*, L'Encyclopédie canadienne, 2006, en ligne : <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/affaire-concernant-la-loi-101>.

22 Daniel Proulx, « La loi 101, la clause-Québec et la Charte canadienne devant la Cour suprême : un cas d'espèce? », (1985) 16 R.G.D. 167-193, p. 181.

23 *Ibid.*, p. 181

24 *Ibid.*, p. 182

25 *Ibid.*, p. 182

## Bibliographie

- Michel Bastarache et Michel Doucet (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2013 (ISBN 978-2-89635-993-6).
- Guillaume Rousseau et Éric Poirier, *Le droit linguistique au Québec*, Montréal, Lexis Nexis, 2017 (ISBN 978-0-433-49185-9).