CANADA QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL

N°: 500-05-065031-013

COUR SUPÉRIEURE

KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

et

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL Requérante-intervenante amicale

PLAN D'ARGUMENTATION ET AUTORITÉS DE L'INTERVENANTE AMICALE EN RÉPONSE À L'OPPOSITION DE LA MISE EN CAUSE

- 1. Conformément à l'arrêt rendu par la Cour d'appel le 26 janvier 2017¹, l'intervenante amicale a produit, le jour même, une requête amendée afin de retirer de son intervention, toute preuve n'étant pas déjà versée au dossier ou n'étant pas de connaissance judiciaire, le tout pour se limiter à ceci :
 - a) alléguer des lois dont le tribunal doit prendre connaissance d'office²;
 - b) alléguer des faits législatifs, historiques et parlementaires admissibles d'office, leur notoriété rendant leur existence raisonnablement incontestable³;
 - c) sans avoir pour but de produire ces éléments en preuve comme tels, l'intervenante amicale souhaite simplement aider le tribunal dans son appréciation d'office de ces faits notoires, conformément à la jurisprudence⁴ en cette matière ;

art. 19 Loi sur la preuve au Canada, à la p. 4 du présent plan d'argumentation

art. 39 Loi d'interprétation du Québec, à la p. 4 du présent plan d'argumentation

¹ Arrêt rectifié le 27 janvier 2017, 500-09-026329-169, pièce RÉ-1

² Voir : art. 2807 C.c.Q., à la p. 4 du présent plan d'argumentation

Voir: art. 2808 C.c.Q., à la p. 4 du présent plan d'argumentation
 Voir: Parizeau c. Lafferty, REJB 1999-16035 (QC CS), ONGLET 1

- d) argumenter en droit à la lumière notamment de textes de doctrine, sans aucunement présenter d'expertise ;
- 2. L'intervenante amicale a également retiré de son acte d'intervention, tous ses arguments fondés sur le droit externe, renonçant à la question de droit international public qu'elle soulevait à titre subsidiaire dans son acte d'intervention original, le tout pour se limiter à ceci :
 - a)interpréter le droit interne *canadien*, notamment les dispositions contestées de la Loi 99, en vertu de normes *canadiennes* d'interprétation législative dégagées par les tribunaux *canadiens*⁵;
 - b)plus précisément, emprunter la norme d'interprétation développée dans l'arrêt Baker rendu par la Cour suprême en 1999, permettant d'analyser une loi en tenant compte d'engagements juridiques liant internationalement le Canada, encore que ceux-ci n'aient pas été explicitement incorporés;
 - c)pour ce faire, l'intervenante amicale s'est d'ailleurs essentiellement limitée, dès la production de sa demande d'intervention amendée, à des instruments de droit international *ratifiés* par le Canada;
- 3. Le 2 février 2017, la mise en cause (la Procureure générale du Canada) a fait valoir son opposition⁶ à la requête amendée de l'intervenante amicale, demandant la radiation de plus de soixante-douze (72) passages additionnels ;
- 4. En réponse à cette opposition, l'intervenante amicale a accepté de retirer les cinq (5) paragraphes suivants de son acte d'intervention amendé, tel qu'il appert de la lettre datée du 14 février 2017, pièce RÉ-4 :
 - a) 85 (extrait d'un mémoire déposé dans le cadre du Renvoi relatif à la sécession) ;
 - b) 195 (interprétation de l'histoire du droit de pétition en résumé) ;
 - c) 246 (taux de participation électorale aux référendums de 1980, 92 et 95) ;
 - d) 249 (nombre peu élevé d'irrégularités relevées lors du référendum 1995) ;
 - e) 266 (sur le Brexit et la déclaration du Canada reconnaissant les résultats) ;

2

⁵ Voir: Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) [1999] 2 RCS 817, ONGLET 3 114957 Canada Itée (Spraytech, société d'arrosage) c. Hudson [2001] 2 R.C.S. 241, ONGLET 4

⁶ Voir : Opposition du Procureur général du Canada, 2 février 2017, pièce RÉ-3

5. Le 9 mars 2017, l'intervenante amicale a produit une requête re-modifiée où ces

paragraphes n'apparaissent plus⁷;

6. L'intervenante respecte la règle de proportionnalité et entend faire valoir ses

observations dans les limites de son statut d'amicus curiae⁸, cela au bénéfice de la

Cour et de la justice ;

7. L'intervenante amicale rappelle que la Cour d'appel lui a accordé une durée

d'« une (1) heure pour faire ses observations, à moins que le juge saisi du dossier

ne décide de prolonger le temps alloué »9 :

8. Avec égards, l'opposition de la mise en cause est mal fondée en droit ;

9. De plus, l'opposition de la mise en cause aurait pour effet de restreindre

excessivement l'apport de cette dernière de même que son droit de parole ;

10. Pour plus de clarté. l'intervenante amicale joint un tableau de tous les passages

visés par la mise en cause, lequel présente les raisons et moyens au soutien de la

présente réponse, pièce RÉ-6;

11. À la lumière de ce qui précède et des autorités annexées à la présente, l'opposition

de la mise en cause, outre pour les cinq (5) paragraphes indiqués précédemment,

doit être rejetée ;

Montréal, le 14 mars 2017

(s) Michaud Santoriello Avocats

Michaud Santoriello Avocats

⁷ Voir : Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, Requête re-modifiée pour autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction, 9 mars 2017, pièce RÉ-5

⁸ Voir: art. 187 C.p.c.

⁹ Arrêt rectifié de la Cour d'appel, préc., au par. 29, pièce RÉ-1

3

AUTORITÉS

Législation (extraits)

Art. 2807, Code civil du Québec (C.c.Q.):

2807. Le tribunal doit prendre connaissance d'office du droit en vigueur au Québec.

Doivent cependant être allégués les textes d'application des lois en vigueur au Québec, qui ne sont pas publiés à la Gazette officielle du Québec ou d'une autre manière prévue par la loi, les traités et accords internationaux s'appliquant au Québec qui ne sont pas intégrés dans un texte de loi, ainsi que le droit international coutumier.

Faits admissibles d'office

Art. 2808 C.c.Q.:

2808. Le tribunal <u>doit prendre connaissance d'office de tout fait dont la notoriété rend l'existence raisonnablement incontestable</u>. (Soulignements par l'intervenante)

Commentaires du Ministre de la Justice sur l'art. 2808 C.c.Q. :

Pour qu'un fait devienne de connaissance judiciaire, il faut qu'il soit notoire, c'est-à-dire que sa connaissance soit répandue. Le domaine des faits notoires est très entendu; il va de la langue et des faits qui relèvent de l'expérience quotidienne jusqu'aux faits qui relèvent de l'histoire, de la géographie, de l'économie, etc. [Commentaires du ministre, Tome II, p. 1757]

Lois impériales et lois passées sous des régimes antérieurs

Art. 17, Loi sur la preuve au Canada (L.R.C. (1985), c. C-5):

Sont admises d'office les lois du Parlement impérial, les ordonnances rendues par le gouverneur en conseil ou par le lieutenant-gouverneur en conseil de toute province ou colonie qui fait, ou dont une partie fait, ou pourra faire, partie du Canada, et les lois de la législature d'une telle province ou colonie, qu'elles aient été édictées <u>avant ou après la sanction de la Loi</u> constitutionnelle de 1867. (Soulignements par l'intervenante)

Art. 39, Loi d'interprétation du Québec (RLRQ, c. I-16) :

39. Une loi est publique, à moins qu'elle n'ait été déclarée privée.

<u>Toute personne est tenue de prendre connaissance des lois publiques</u>, mais les lois privées doivent être plaidées. (Soulignements par l'intervenante)

Décisions judiciaires

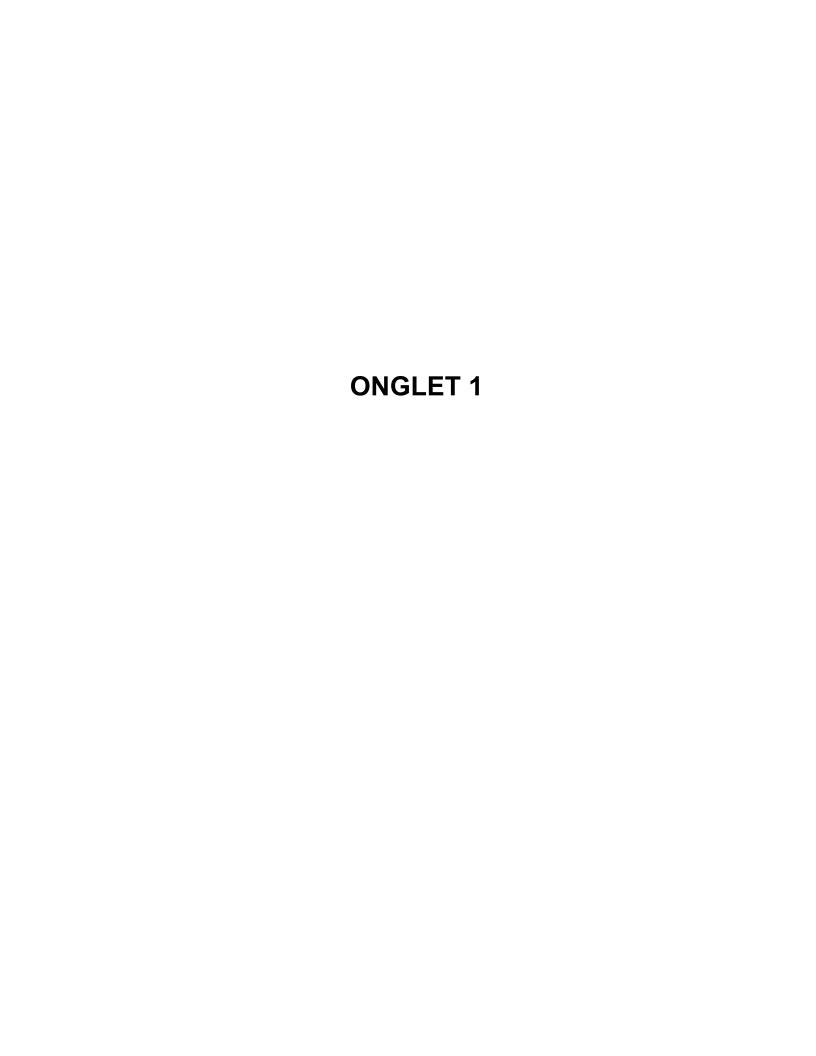
Faits admissibles d'office	
Parizeau c. Lafferty, REJB 1999-16035 (QC CS)aux par. 15-30	ONGLET 1
Lois impériales et lois passées sous des régimes antérieurs	
Québec (Procureur général) c. IMTT-Québec inc. 2016 QCCS 849 aux par. 12-13	ONGLET 2
Interprétation du droit interne en tenant compte d'instruments de droit	international
Baker c. Canada [1999] 2 RCS 817aux p. 861-862	ONGLET 3
114957 Canada Itée c. Hudson [2001] 2 R.C.S. 241 aux p. 266-267	ONGLET 4

Doctrine (extrait)

Lois passées sous des régimes antérieurs

Léo DUCHARME, *Précis de la preuve*, 6e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2005, au par. 48 :

De plus, même si l'article 2807 C.c.Q. s'exprime au présent en se référant au droit en vigueur au Québec, il va de soi que <u>la connaissance d'office s'étend également à toute loi qui, à un moment quelconque de notre histoire, s'est appliquée sur le territoire du Québec. C'est ainsi que nos tribunaux pourront être appelés à prendre connaissance d'office de l'ancien droit français dans la mesure où ce droit forme partie de notre patrimoine juridique. Il en va de même du droit anglais qui s'est appliqué ici par suite de la conquête. (Soulignements par l'intervenante)</u>



REJB 1999-16035 - Texte intégral

CITATION: Parizeau c. Lafferty, Harwood & Partners Ltd.

COUR SUPERIEURE (Chambre civile)

CANADA PROVINCE DE QUÉBEC DISTRICT DE MONTREAL NO: 500-05-002501-938

DATE: 1999-11-26

EN PRÉSENCE DE :

JEAN-PIERRE SENECAL, J.C.S.

Jacques Parizeau et Lucien Bouchard Demandeurs

c.

Lafferty, Harwood & Partners Ltd. et Richard Lafferty Défendeurs

Senécal J.C.S.:-

Jugement prononcé séance tenante

- 1 Le tribunal doit décider d'une requête pour autorisation de produire des pièces additionnelles postérieurement à la déclaration pour mise au rôle, en l'occurrence à dix jours de l'audition, le tout en vertu de la règle 17 des *Règles de pratique de la Cour supérieure en matière civile*.
- 2 Il y a déjà eu entente entre les parties durant l'été pour la production de certaines pièces additionnelles mais celles qui font l'objet de la présente requête des demandeurs (les pièces P-110 à P-115) sont postérieures à cette entente et ne sont pas visées par celle-ci.
- 3 Le tribunal doit préciser dès le départ qu'on lui demande de décider dela production des pièces uniquement en regard de la règle 17, soit malgré le dépôt du certificat d'état de cause. La Cour n'est pas ici pour décider de la recevabilité de ces pièces, de leur pertinence, de leur valeur probante, de leur admissibilité eu égard aux allégations, etc. Tout cela doit êtrelaissé au juge qui entendra l'affaire au fond dans dix jours. Une nuance doit bien sûr être faite quant à la pertinence: pour admettre une requête en vertu de la règle 17, il faut bien sûr que la production du document soit utile, au moins *prima facie*. Mais le tribunal est appelé à rendre une décision généraleà cet égard, une décision qui ne lie pas le juge du procès et qui ne décide pas de la pertinence véritable de la pièce dans le débat, ni de sa recevabilité.
- 4 Les pièces concernées par la présente requête sont de deux types. Les pièces P-110 à P-113 concernent le fait que le défendeur Lafferty aurait été reconnu coupable d'attitudes racistes envers des personnes d'origine juive, par l'ancienne Commission du salaire minimum. Les deux premières concernent des documents de laCommission et les deux autres des articles de

journaux sur la question. Quant à la deuxième catégorie de pièces, il s'agit de pièces que l'on peut qualifier d'«historiques», en l'occurrence une biographie d'Adolf Hitler et son célèbre ouvrage *Mein Kampf*. La production de ces documents s'inscrit dans le contexte où lesdéfendeurs auraient fait un rapprochement entre les demandeurs et Hitler.

- 5 Le tribunal est d'avis qu'il est approprié d'examiner ces deux types de pièces séparément.
- 6 En ce qui concerne les pièces P-110 à P-113, soit celles qui portent sur des reproches faits dans le passé aux défendeurs en matière de racisme, les demandeurs devaient justifier de leur diligence et fournir des explications raisonnables quant au fait que ces documents soient produits après l'émission du certificat d'état de cause età dix jours de l'audition. C'est ce que rappelle la Cour d'appel dans *Roy c. Julien* [1991] R.D.J. 140 C.A. . On constate de même dans *Ville d'Anjou c. Beauchemin, Beaton, Lapointe* , J.E. 88-1179 (C.S.) et dans *Air Saguenay (1980) Inc. c. The British Aviation Insurance Co. Ltd* [1991] R.D.J. 592 C.A. qu'il faut justifier le motif excusant de ne pas avoiragi plus tôt; on doit fournir des raisons particulières, des explications. On ne doit pas déroger à la règle habituelle sans raisons sérieuses [*Raymond, Chabot, Fafard, Gagnon inc. c. Latouche* , J.E. 97-939 (C.A.)].
- 7 Dans le présent cas, les pièces P-110 à P-113 ne pouvaient pas être facilement produites avec la «Règle 15», contrairement à ce qu'affirment les défendeurs. Il s'agit de documents qui ont nécessité des recherches extrêmement élaborées pour qu'on parvienne à les trouver et les demandeurs ont faitpreuve de motifs sérieux justifiant leur retard à les produire avant l'émission du certificat d'état de cause, et même durant l'été. Les demandeurs ont justifié de façon satisfaisante leur incapacité à mettre la main sur ces documents auparavant, de même que les démarches sérieuses et les travauximportants entrepris pour les localiser. Ils ont, de l'avis de la Cour, fait diligence pour obtenir ces documents.
- 8 Quant à l'utilité de leur production, disons qu'à ce stade-ci le tribunal est satisfait eu égard au cadre du débat et aux allégations faites, du moins aux fins de déterminer si la production doit être acceptée dans le cadre de la règle 17. Mais le tribunal ne décide pas de la pertinence réelle et del'admissibilité de ces pièces, questions qui devront être tranchées ultérieurement.
- 9 Par ailleurs les défendeurs, de l'avis de la Cour, ne sont pas pris par surprise puisqu'il s'agit de pièces dont le défendeur Richard Lafferty était par définition nécessairement au courant. Ce sont des documents qui l'ont impliqué dans le passé et il n'y a pas de surprise à ce niveau.
- 10 Quant à la jurisprudence qui a été invoquée par les défendeurs, il faut remarquer que les décisions qui ont refusé la production tardive des documents portaient toutes sur des expertises. En cette matière, les tribunaux se montrent généralement encore plus sévères que lorsqu'il s'agit d'autres pièces. Les conséquences d'admettre une expertise au dossier sont généralement bien plus considérables. Ici, il ne s'agit pas de cela mais de la production de documents connus des défendeurs personnellement.
- 11 La requête en ce qui concerne les pièces P-110 à P-113 est accueillie.
- 12 En ce qui concerne le deuxième type de pièces, soit la biographied'Hitler et le document *Mein Kampf*, il importe dès le départ de bien situer le contexte que les demandeurs ont fait valoir pour produire ces documents. Ils ont dit qu'ils avaient pour but d'aider le juge dans l'exercice de sa connaissance d'office quant à certains événements historiques, et uniquement cela.
- 13 Il est clair que la biographie qui est invoquée comporte plus que cela, dont des opinions. Voilà pourquoi le tribunal a demandé aux demandeurs de préciser exactement quelle utilisation ils entendaient faire de ce document. Il était important pour le tribunal de savoir si on voulait s'en tenir aux faits historiques ou invoquer autre chose. Les demandeurs ontdit qu'ils voulaient s'en tenir aux seuls faits historiques et à la connaissance d'office. C'est dans ce contexte que le tribunal analysera la présente demande, et uniquement dans ce contexte.
- 14 En ce qui concerne la connaissance d'office, le tribunal réfère aux articles 2806 et 2808 du *Code civil du Québec* qui se lisent comme suit:

- **2806.** Nul n'est tenu de prouver ce dont le tribunal est tenu de prendre connaissance d'office.
- **2808.** Le tribunal doit prendre connaissance d'office de tout fait dont la notoriété rend l'existence raisonnablement incontestable.
- 15 Le ministre de la Justice, commentant l'article 2808 C.c.Q., écrit:

 Pour qu'un fait devienne de connaissance judiciaire, il faut qu'il soit notoire, c'est-à-dire que sa connaissance soit répandue. Le domaine des faits notoires est très étendu; il va de la langue et des faits qui relèvent de l'expérience quotidienne jusqu'aux faits qui relèvent de l'<u>histoire</u>, de la géographie, del'économie, etc. (soulignement ajouté) [Commentaires du ministre de la Justice sur le Code civil du Québec, Tome II, p. 1757]
- 16 M. le juge Tessier explique dans un texte intitulé «La connaissance d'office», Congrès annuel du Barreau du Québec (1995), Formation permanente du Barreau du Québec, ce que visent ces dispositions du Code:
 - Un fait de connaissance d'office est un fait généralement connu et indiscutablement vrai.[...]
 - Le fait doit être notoire, c'est-à-dire de connaissance répandue dans le milieu où siège le tribunal, et raisonnablement incontestable, c'est-à-dire dont l'exactitude n'est pas susceptible d'être mise en doute [...]. (p. 767)
- 17 Lorsqu'un tel fait existe, la conséquence est la suivante, suivant M. le juge Tessier: [...] ce fait acquiert la force d'une présomption absolue qui exclut toute preuve contraire (art. 2847 C.c.Q.). (*ibid*.)
- 18 Dans *La preuve civile*, 2° édition, Éditions Yvon Blais, 1995, le professeur Jean-Claude Royer, examinant plus spécifiquement les documents et faits historiques, écrit ceci, référant entre autres à la célèbre affaire *R. c. Sioui*:
 - Le tribunal peut prendre connaissance d'office de faits historiques et de documents anciens. Un juge peut même fonder sa décision sur sa propre connaissance de l'histoire et sur ses propres recherches. Dans l'arrêt *R. c. Sioui*, la Cour suprême du Canada a réitéré le principe que le tribunal peut, soit prendre connaissance d'officedes faits et documents historiques, soit utiliser sa propre connaissance de l'histoire [...]. (p. 77)
- 19 Le passage auquel réfère le professeur Royer est vraisemblablement celui-ci, tiré de l'arrêt *R. c. Sioui* [1990] 1 R.C.S. 1025, et qui est du Juge en chef Lamer:
 - L'appelant a accepté que certains de ces documents, soit le Journal de Murray, des lettres et des instructions, soient versés au dossier à condition que cette Cour soit d'avis que leur admissibilité se justifie par la notion de connaissance judiciaire. Je considère que tous les documents auxquels je ferai référence, que mon attention y aitété attirée par l'intervenante ou à la suite de mes recherches personnelles, sont des documents de nature historique sur lesquels je suis autorisé à me fonder en vertu de la notion deconnaissance judiciaire. (p. 1050) (soulignement ajouté)
- 20 Il cite le juge Norris dans White and Bob:
 - La cour a le droit «de prendre connaissance d'office des faits historiques passés ou contemporains» [...]. (p. 629)
- 21 Et le juge Lamer explique de quelle façon sont utilisés des documents, lorsqu'on y réfère dans le cadre de la connaissance d'office:
 - Les documents que je cite nous permettent tous, à mon avis, d'<u>identifier avec plus de précision la réalité historique essentielle à la résolution du présent litige</u>. (p. 1050) (soulignement ajouté)
- 22 On doit donc comprendre que le but n'est pas comme tel de faire la preuve de ces faits, puisque la connaissance d'office y pourvoit, mais de s'assurer que la connaissance d'office du juge soit précise et véritablement en accord avec la réalité. En certaines matières, par

exemple, il est parfois facile de «glisser», si on me permet ceterme, surtout lorsqu'il s'agit de dates.

- 23 Cela dit, la connaissance d'office en matière historique ne va pas jusqu'à s'étendre à des événements très pointus, très précis dans le temps, et qui, par exemple, constituent en euxmêmes la source des dommages et d'une réclamation. On cite dans le *Précis de la preuve* de Léo DUCHARME, 5°édition, Wilson & Lafleur, 1996, un cas où l'on tentait d'établir à partir d'une soi-disant connaissance historique d'office un événement précis expliquant des dommages ponctuels (p. 37). On ne parle plus évidemment à ce moment-là d'histoire mais d'une action en responsabilité ordinaire. La connaissance d'office enmatière d'histoire ne va pas non plus jusqu'à s'étendre à ce qui relève uniquement des spécialistes. Si tel est le cas, il faut établir le fait invoqué par une preuve en bonne et due forme et, si un ouvrage est invoqué à cette fin, il faut d'abord procéder à établir sa fiabilité, ainsi qu'on lesouligne dans *Preuve et procédure*, Collection de droit 1999-2000, Volume 2, Barreau du Québec, Éditions Yvon Blais, p. 335. La connaissance d'office vaut lorsqu'on peut procéder sans une enquête (*ibid*). La connaissance d'office ne s'étend pas non plus aux théories ou aux opinions, ainsi que laCour d'appel le rappelait dans *Désaulniers c. R.*, J.E. 94-1339 (C.A.), par exemple en matière d'abus sexuels.
- 24 Mais ce que les demandeurs veulent faire ici, suivant leurs dires mêmes, c'est uniquement référer à des documents dans la seule mesure où il s'agit de s'assurer «d'identifier avec le plus de précision la réalité historique essentielle à la résolution du litige», pour reprendre les mots de la Cour suprême dansl'affaire *R. c. Sioui* précitée (p. 1050). Ce qu'on veut ici, c'est établir ce qui est bien connu, rafraîchir éventuellement les connaissances du tribunal à cet égard, et surtout éviter des erreurs, par exemple en matière de dates ou en ce qui concerne le cadre d'un événement.
- 25 En pareille situation, les ouvrages ou les documents auxquels on réfère ne sont pas en euxmêmes nécessaires pour prouver les faits de l'histoire auxquels on veut référer. Ceux-ci sont déjà de connaissance judiciaire. Les ouvrages ou documents n'ont alors pour but que de servir d'appui, de mesure de sécurité en ce qui concernedes faits de connaissance d'office, donc notoires, ou pour apporter des précisions.
- 26 En ce sens, les ouvrages qui font état de faits de connaissance d'office n'ont pas à être produits comme pièces à l'avance dans un débat judiciaire. Ils ne constituent pas à proprement parler des pièces, encore moins des expertises. Par définition, il ne faut pas qu'une expertise soit nécessaire à l'égard desfaits que l'on prétend de connaissance judiciaire.
- 27 C'est pourquoi s'ils portent véritablement sur la connaissance d'office, il n'est pas nécessaire d'établir la «recevabilité» de ces ouvrages comme pièces, ainsi que le constatait M. le juge Strayer dans l'affaire *Bande Indienne Montana c. Canada* [1994] 1 C.F. 425 :

À mon avis, la question que je dois trancher concernant ces études historiques ne porte pas sur leur «recevabilité». Il ressort des moyens qui m'ont été présentés que l'avocat des demandeurs compte essentiellement mettre ces études à la disposition de la Cour pour qu'elle prenne connaissance d'office de certainssujets qui y sont traités.[...]

Il me semble que si l'utilisation de tels documents se justifie en vue de la connaissance d'office, il s'ensuit que, à strictement parler, cette utilisation n'a rien à avoir avec la «recevabilité» car la connaissance d'office remplace la preuve. (p. 428 et 429)

- 28 Il conclut un peu plus loin:
 - Alors que je ne statue donc pas sur la «recevabilité» de ces quinze études à proprement parler, je peux dire qu'il est permis à l'avocat des demandeurs de faire référence à des passages dans ces études lorsqu'il peut être démontré qu'il est utile pour la Cour d'en prendre connaissance d'office.[...]
 - [...] Les études doivent être essentiellement utilisées pour aider la Cour à prendre connaissance d'office des événements susceptibles d'être rendus concrets: il appartient à

la Cour d'interpréter les intentions et les buts de ces événements ou actes. En outre, il appartient à la Courd'évaluer la fiabilité et la force probante de ces renvois [...]. (p. 431)

- 29 Les documents que les demandeurs demandent ici à produire n'ont donc pas en euxmêmes à être produits comme pièces puisqu'ils n'en sont pas. La loi ne requiert donc pas qu'ils soient produits avant l'émission du certificat d'état de cause, ni même d'ailleurs avant le début de l'audition. En fait, d'une façongénérale on peut y référer même en cours d'audition. La «production» comme telle des documents n'est pas nécessaire puisqu'il ne s'agit pas de «pièces» mais de «références».
- 30 Reste qu'il est certainement utile que ces documents apparaissent au dossier en bonne et due forme et même soient cotés, puisqu'il est plus facile alors d'y référer. Par ailleurs il est souhaitable que les parties (et le juge) sachent précisément à quoi chacun réfère ou référera, et le plus tôt possible. Ausurplus il est souhaitable que les parties comme le juge sachent exactement ce que chacun invoque dans la recherche de ce qui est de connaissance d'office.
- 31 Le tribunal est d'avis qu'il est approprié ici de permettre que ces documents fassent partie du dossier et soient cotés dans le cadre précis quivient d'être énoncé. Il n'est par ailleurs pas trop tard, bien au contraire, pour demander que cela soit fait. Cela aurait même pu être fait en cours d'audition.
- 32 Le tribunal permet la production de ces documents dans ce cadre très précis uniquement. Pour le reste, il appartiendra au juge du fond de décider ce qui, dans ces ouvrages, relève de la connaissance d'office.
- 33 Il doit être clair que la production de ces documents n'est permise par le soussigné qu'en rapport avec cette connaissance d'office. Si on voulait en faire une autre utilisation, il faudra le demander et il appartiendra au juge du fond de décider de cette question.
- 34 Cela dispose de l'une des allégations des défendeurs quant à la non-recevabilité des documents en l'absence de preuve de leur fiabilité et en l'absence d'expertise à ce sujet. Ainsi qu'on l'a dit, il n'est pas question ici d'«admissibilité» puisqu'il ne s'agit pas de «preuves» à proprement parler mais d'un moyen deréférer à ce qui est déjà en preuve par la connaissance d'office. Il ne s'agit pas non plus de se pencher sur des interprétations, sur des faits très pointus, etc. Si on s'en tient à la connaissance d'office, il n'est pas question de fiabilité puisqu'on réfère à des choses certaines et claires. Pardéfinition, il ne peut être question d'expertise sur le sujet.
- 35 On a fait valoir chez les défendeurs que les documents auraient facilement pu être produits avec la «Règle 15» et qu'il n'existe pas de motifs sérieux justifiant qu'ils n'aient pas été produits avant aujourd'hui. Comme le tribunal est d'avis qu'il n'existe aucun délai pour produire de tels documents, cet argument doit êtrerejeté.
- 36 Pour ce qui est de l'objection des défendeurs à l'effet que leur procureur n'aura pas le temps de lire les documents avant l'audition, on peut y répondre de deux façons. D'abord le tribunal a demandé aux demandeurs d'établir les passages précis auxquels ils entendent référer, ce qui a été fait et devrait aider leprocureur des défendeurs. Mais surtout, comme on entend référer à des faits dans l'ensemble connus, le procureur des défendeurs ne devrait pas avoir à lire longtemps pour se rafraîchir les idées sur le sujet (bien qu'il soit vrai qu'en matière historique, on réfère parfois à des faits que tout lemonde n'a pas toujours présents à l'esprit, encore moins lorsqu'il s'agit de dates précises; mais on doit comprendre que c'est la référence à un événement qui importe généralement, plus que la journée exacte où il a eu lieu et tous les détails qui l'ont entouré).
- 37 Le tribunal est d'avis que comme la question de ce qui fera partie de la connaissance d'office n'est d'aucune façon tranchée par la présente décision, et comme il est souhaitable d'encadrer les débats à cet égard, il est approprié que soit ordonné aux demandeurs de faire du document intitulé «Faits historiquesproposés par les demandeurs pour fins d'admission ou de connaissance d'office» une véritable requête où il sera demandé au juge du procès de déclarer

quels faits il tient comme faisant partie de la connaissance d'office. Cela facilitera le travail du procureur des défendeurs puisqu'il pourra ainsi mieux déterminer sur quoi porterala discussion à cet égard. En fait, cela facilitera le débat pour tout le monde dans la mesure où on pourra ainsi savoir ce qui, aux yeux du tribunal, fait partie de la connaissance d'office et ce qui n'en fait pas partie, et donc comment on devra s'orienter.

- 38 Cela dit, il faut rester conscient qu'on ne peut pas limiter les demandeurs (ni les défendeurs, d'ailleurs) quant à ce qu'ils pourront invoquer en cours d'instance en matière de connaissance d'office. Un fait est de connaissance d'office ou ne l'est pas, peu importe ce que les parties anticipent. Mais le tribunal croit qu'une liste non limitative de ce qu'on entend invoquersera utile. La requête ci-dessus n'«enfermera» de toute façon ni le juge ni les parties dans aucun carcan et n'obligera personne à s'en tenir à cela. Car il est évident que même si une question n'est pas soulevée par une partie, lorsque le tribunal considère que cela fait partie de la connaissance d'office, lui seul demeure juge dece dont il tiendra compte; les parties ne peuvent pas limiter le juge à cet égard simplement parce qu'une ou l'autre n'y a pas pensé ou n'en a pas parlé.
- 39 En ce qui concerne l'ouvrage de *Mein Kampf*, l'ouvrage lui-même est un fait de l'histoire et on peut certainement l'invoquer.
- 40 PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:
- 41 ACCUEILLE la requête;
- 42 *AUTORISE* les demandeurs à produire les pièces P-110 à P-115 à ce stade des procédures, sous réserve du droit des défendeurs d'en contester la recevabilité ou la pertinence pour des motifs autres que celui ayant trait à leur dépôt postérieur à la «Déclaration pour mise aurôle» des demandeurs;
- 43 *ORDONNE* aux demandeurs de produire sous forme de requête d'ici mardi 14 h 00 leur document intitulé «Faits historiques proposés par les demandeurs aux fins d'admission ou de connaissance d'office», amendé ou non, afin qu'il en soit décidé au cours de l'instance;
- 44 FRAIS à suivre.

SENECAL J.C.S.

Me Guy Sarault et *Me Christine Baudouin*, Procureurs des demandeurs. *Me Mark Bantey*, Procureurs des défendeurs.





Québec (Procureur général) c. IMTT-Québec inc.

2016 QCCS 849

COUR SUPÉRIEURE

CANADA PROVINCE DE QUÉBEC DISTRICT DE QUÉBEC

N°: 200-17-010101-087

200-17-017062-126

DATE: 7 janvier 2016

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE GILLES BLANCHET, j.c.s.

(JB 3141)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Demandeur / Défendeur

C.

IMTT-QUÉBEC INC

Défenderesse / Demanderesse

et

ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC

Demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Intervenant



PAGE: 2

JUGEMENT SUR REQUÊTE POUR REJET D'UN RAPPORT D'EXPERTISE

- [1] Dans une demande en injonction déposée en 2008, le Procureur général du Québec soutient que sa législation en matière d'environnement doit trouver application dans l'ensemble du territoire du port de Québec, desservi par l'Administration portuaire de Québec (APQ), et en particulier sur les terrains où IMTT-Québec, locataire de l'APQ, opère des terminaux de transbordement et d'entreposage de vrac liquide.
- [2] Tout en contestant cette demande, IMTT et l'APQ déposent une requête distincte pour obtention d'un jugement déclaratoire établissant que leurs immeubles et activités relèvent exclusivement du parlement du Canada, de sorte que les règles provinciales en matière d'environnement sont soit inapplicables, soit inopérantes à leur égard. Dans les deux instances, le Procureur général du Canada intervient pour appuyer la position d'IMTT et de l'APQ.
- [3] Parmi les nombreuses questions de droit soulevées par le litige, l'une concerne l'interprétation à donner à l'expression « *dévolus et confiés* » dans une loi du parlement du Canada adoptée en 1858 et intitulée « *Acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son administration ».* Pour l'essentiel, selon le Procureur général du Québec, il n'y a eu là qu'un simple transfert de charges et de pouvoirs d'administration, et non un réel transfert du droit de propriété des terrains en litige, comme le soutiennent IMTT, l'APQ et le Procureur général du Canada.
- [4] Or, sur cette question spécifique, le Procureur général du Québec dépose un rapport d'expertise dressé par Mme Anne-Françoise Debruche, professeure agrégée à l'Université d'Ottawa (Section de droit civil), dont le *curriculum vitae* n'a pas été déposé à ce jour, mais dont nul ne conteste la grande compétence. Le tout premier paragraphe de ce rapport ne laisse planer aucun doute quant au cadre du mandat de l'experte :

Si l'on admet que les règles de la common law des biens lui sont applicables, l'Acte pour pourvoir à l'amélioration du Havre de Québec et à son administration (1858) 22 Victoria, c.22, pourrait-il avoir transféré aux Commissaires du Havre de Québec le droit réel principal sur les immeubles visés par les articles 1 et 2 ?

[5] IMTT et l'APQ, appuyés en cela par le Procureur général du Canada, demandent au Tribunal de déclarer ce rapport inadmissible en preuve, puisqu'il « constitue une

.

Dans le texte anglais : « vested... in trust ».

² 1858, 22 Vict., c. 32, art.2.



PAGE: 3

opinion juridique ayant trait au droit en vigueur sur le territoire du Québec avant et après 1867 et empiète ainsi sur les pouvoirs et responsabilités qu'a cette Cour d'analyser, d'interpréter et d'appliquer aux faits de chaque espèce le droit en vigueur au Québec ».

- [6] Bien que cette opposition au rapport Debruche n'ait pu, pour diverses raisons, être débattue plus tôt, elle avait été annoncée plusieurs mois à l'avance, à l'occasion de conférences de gestion préparatoires à l'audience. Et de fait, c'est d'un commun accord que les procureurs des parties, en tenant compte des contraintes d'agenda de chacun, ont retenu un échéancier en vertu duquel ce débat accessoire n'aura finalement été plaidé qu'à la toute dernière étape du procès, alors que les quelque 23 témoins experts et ordinaires annoncés de part et d'autre ont tous été entendus.
- [7] Au terme des plaidoiries sur cette objection préalable, le 17 décembre dernier, le Tribunal l'a prise en délibéré, annonçant son intention d'en disposer probablement dans le cadre du jugement sur le fond, comme déjà annoncé en conférence de gestion, mais sans écarter la possibilité d'une décision distincte qui serait rendue avant le 13 janvier prochain, date prévue pour le témoignage de Mme Debruche.
- [8] Or, au terme d'une réflexion sur les enjeux en cause, le Tribunal estime qu'il est de son devoir de se prononcer dès maintenant sur la recevabilité en preuve du rapport concerné, plutôt que d'entendre sous réserve Mme Debruche en tant que témoin expert et de ne trancher ensuite l'objection préalable que dans le jugement final. Il y a là non seulement un souci d'efficacité judiciaire, lié à la règle de la proportionnalité dictée par le Code de procédure civile, mais aussi une question de principe.
- [9] En effet, lorsque l'objection au dépôt d'un rapport d'expertise et au témoignage de son auteur porte non seulement sur la pertinence, l'utilité ou la valeur probante de la preuve en cause, mais aussi et surtout sur sa recevabilité en droit, le juge qui en est saisi, à quelque étape du dossier que ce soit, devrait en décider dès que possible, de façon à éviter aux parties des frais et délais inutiles.³ Le principe s'impose de façon plus impérative encore lorsque, comme ici, l'inadmissibilité de l'expertise paraît évidente.⁴

Décision

[10] Dans La Preuve Civile, le professeur Royer définit le témoin expert comme étant « celui qui possède une compétence spécialisée dans un secteur donné d'activité et qui a pour rôle d'éclairer le tribunal et de l'aider dans l'appréciation d'une preuve portant sur

Tremblay c. St-David-de-Falardeau (Municipalité de), (C.S., 2003-01-17), SOQUIJ AZ-50158674, J.E. 2003-573, par 12; voir au même effet: Parizeau c. Lafrance (C.S., 1999-08-26), SOQUIJ AZ-99021925, J.E. 99-1892, [1999] R.J.Q. 239, par. 7; Gagnon c. Lemay, 2001 CanLII 21222 (QC CQ), par. 17

Levasseur c. Pelmorex Communications inc. (C.S., 2000-08-30), SOQUIJ AZ-00026546, B.E. 2000BE-1127, par. 8.



PAGE: 4

des questions scientifiques ou techniques ».⁵ Dans Preuve et procédure, le juge Pierre Tessier, j.c.s. précisera que « le rôle de l'expert consiste à fournir des renseignements scientifiques et une conclusion qui, en raison de la technicité des faits, dépasse les connaissances et expériences du juge ».⁶

[11] Ainsi, pour qu'une expertise soit recevable en preuve, il faut en principe que le litige mette en cause des questions scientifiques ou techniques présentant une certaine complexité. Dans le cas contraire, si le juge est apte à comprendre les faits et à en tirer les conclusions appropriées, l'expertise n'est pas admissible.⁷

[12] Or, justement, c'est en principe au juge, et non aux experts, qu'il appartient de se prononcer sur le droit, incluant non seulement le droit civil, mais aussi la Commom Law, dont le tribunal a une connaissance d'office en vertu des articles 2807 et 2809 C.c.Q., puisque tout ce *corpus* fait partie du droit public interne au Québec et au Canada. La règle vaut aussi, comme l'observe Ducharme dans son *Précis de la preuve*, pour toute loi qui a pu s'appliquer à un moment quelconque de notre histoire, tant sous le régime français qu'après la conquête :

De plus, même si l'article 2807 C.c.Q. s'exprime au présent en se référant au droit en vigueur au Québec, il va de soi que la connaissance d'office s'étend également à toute loi qui, à un moment quelconque de notre histoire, s'est appliquée sur le territoire du Québec. C'est ainsi que nos tribunaux pourront être appelés à prendre connaissance d'office de l'ancien droit français dans la mesure où ce droit forme partie de notre patrimoine juridique. Il en va de même du droit anglais qui s'est appliqué ici par suite de la conquête.

[13] D'ailleurs, la *Loi sur la preuve en Canada*¹⁰ dispose expressément que :

17. Sont admises d'office les lois du Parlement impérial, les ordonnances rendues par le gouverneur en conseil ou par le lieutenant gouverneur en conseil de toute province ou colonie qui fait, ou dont une partie fait, ou pourra faire, partie du Canada, et les lois de la législature d'une telle province ou colonie, qu'elles aient été édictées avant ou après la sanction de la loi constitutionnelle de 1867.

[14] Enfin, c'est aussi au juge, et non à un expert de quelque domaine qu'il soit, qu'il appartient de se prononcer sur ce que pouvait être l'intention ou le but recherché par le législateur dans un texte de loi.¹¹

_

⁵ ROYER, Jean-Claude, *La Preuve Civile*, 4^e édition, Les Éditions Yvon Blais inc., 2008, pp. 325-326.

⁶ Preuve et procédure, Édition École du Barreau du Québec, 1994-1995, p. 54.

ROYER (précité), note 5, pp. 264-265; R. c. Abbey (C.S. Can., 1982-07-22), SOQUIJ AZ-82111071, J.E. 82-762, [1982] 2 R.C.S. 24, p. 42.

Parizeau c. Lafrance, précitée, note 3; Louis-Philippe PIGEON, Rédaction et interprétation des lois, Québec, 1965, pp. 40-41.

Léo DUCHARME, Précis de la preuve, 6^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2005, par. 48.

L.R.C. 1985, c. C-5, art. 17.



PAGE: 5

[15] Cela dit, toutefois, il peut arriver que l'examen d'une législation passée nécessite une analyse contextuelle complexe et qu'il s'avère alors utile de faire appel à l'expertise de personnes possédant une maîtrise adéquate des outils nécessaires à la collecte des données historiques pertinentes. La Cour fédérale, par exemple, a estimé que tel était le cas, du moins en partie, dans *Daniels c. Canada* ¹², là où il fallait décider si, dans une perspective sociale et anthropologique, les Indiens non-inscrits et les Métis étaient des « *Indiens* » au sens de l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

La Cour a jugé que certaines parties du rapport de M^e Grammond devaient être expurgées, mais que ce dernier était qualifié pour donner un témoignage d'opinion à titre de juriste universitaire interdisciplinaire ayant une expertise dans l'histoire juridique des politiques gouvernementales à l'égard des Autochtones du Canada, sur la foi de sources sociologiques et anthropologiques, avec un accent sur la période de l'après-guerre et sur l'influence des normes juridiques.

- [16] À ce chapitre, le Procureur général du Québec s'autorise de certains précédents insistant sur l'importance de distinguer entre les faits en litige, d'une part, et d'autre part ceux que l'on appelle les « faits législatifs ».
- [17] En Cour suprême, par exemple, dans *Danson c. R*¹³, le juge Sopinka identifiait les faits législatifs comme étant « *ceux qui établissent l'objet et l'historique de la loi, y compris son contexte social, économique et culturel* ». Il citait notamment, par analogie, un cas où la Cour avait refusé de conclure que la *Loi sur les jours fériés* violait les droits des hindous et des musulmans inscrits en l'absence d'une preuve concernant les détails de l'observance religieuse respective de ces groupes. ¹⁴ Il en évoquait aussi un autre dans lequel on avait décidé que la constitutionnalité d'une réglementation sur l'alcool devait s'apprécier sous l'angle d'une preuve relative à la nature de la conduite que l'on disait constituer une « expression » au sens de l'alinéa 2b) de la Charte. ¹⁵
- [18] De même, dans l'affaire connue sous le nom de « Lola », la Cour supérieure a rejeté l'opposition faite à l'encontre du rapport et du témoignage du professeur émérite et docteur en droit Alain Roy, qui avait reçu pour mandat « d'établir le contexte législatif et sociologique récent dans lequel s'inscrivait la politique législative québécoise applicable aux conjoints de fait ». ¹⁶ La Cour d'appel a jugé plus tard que le tribunal de première instance n'avait pas commis d'erreur révisable sur cette question, justement

¹³ (1990) 2 R.C.S. 1086.

¹⁴ R. c. Edwards and Art Ltd, (1986) 2 R.C.S 713.

Régie intermunicipale de police des Riverains c. Régie des rentes du Québec (C.A., 2010-02-23), 2010 QCCA 343, SOQUIJ AZ-50610869, 2010EXP-1032, 2010EXPT-703, J.E. 2010-559, D.T.E. 2010T-190, [2010] R.J.Q. 516, par 47-48.

Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien), (C.F., 2013-01-08), 2013 CF 6, SOQUIJ AZ-50925214, 2013EXP-183, [2013] 2 R.C.F. 268, par 172.

¹⁵ Rio Hotel Ltd c. Nouveau-Brunswick (commissions des licences est permis d'alcool), (1987) 2 R.C.S 59.

Droit de la famille – 091768, 2009 QCCS 3210 (Hallée, j.c.s.), par. 99.



PAGE: 6

parce que le but du rapport et du témoignage de l'expert était d'aider la Cour à cerner le contexte social et historique entourant la problématique sous étude. 17

- [19] Dans un autre précédent soumis par le Procureur général du Québec 18, cette fois en droit criminel, la Cour suprême se livre à une profonde réflexion sur la question de savoir s'il était à propos de considérer comme « fait législatif » l'existence possible d'un préjugé favorable fondé sur la race dans l'esprit d'un membre du jury. Pour l'essentiel, la Cour retient que ce serait là pousser trop loin les limites de la connaissance d'office, puisque la notion dont il s'agit n'est ni notoire, ni facile à vérifier au moyen de sources « dont l'exactitude est incontestable » (par. 67).
- [20] De toutes ces autorités jurisprudentielles, il ressort que la preuve par expert d'un « fait législatif » peut s'avérer utile ou nécessaire, et donc recevable, lorsqu'il s'agit par là de situer une loi ou un règlement dans un environnement historique, sociologique ou politique, cela par opposition à un environnement juridique ou législatif qui, au Québec et au Canada, relève de la connaissance d'office des tribunaux.
- [21] Qu'en est-il dans la présente affaire?
- [22] Le rapport d'expertise de Mme Debruche, précisons-le d'entrée de jeu, constitue un travail remarquable : quatre siècles d'histoire législative au Canada, condensés de façon transparente sur une quarantaine de pages ponctuées de plus d'une centaine de sources. Or, toutes ces références, sans exception aucune, appartiennent au domaine du droit, s'agissant soit de jugements et ouvrages ou articles de doctrine, soit de textes de loi. Dès lors, pour tout juriste doté des outils de recherche disponibles de nos jours, les « faits législatifs » dont on nous propose l'examen sont tous à la fois repérables et vérifiables dans leur teneur exacte.
- [23] Comme le fait ressortir une table des matières détaillée, le rapport se divise en trois sections distinctes. Dans la première, sous le titre « Éléments de common law des biens », l'auteure nous propose dans l'abstrait un rappel de ces vestiges du moyen âge que sont la tenure, le domaine et le fief, pour déboucher sur la Common Law avec le trust, puis sur l'equity comme stock de règles distinctes, et enfin sur la notion de trust en droit québécois. À aucun moment, dans cet exposé conceptuel, l'auteure ne cherche à se positionner de façon quelconque sur les questions de droit soumises au Tribunal en cette cause. Bref, la première partie du texte de Mme Debruche constitue non pas un rapport d'expertise, mais plutôt un ouvrage ou article de doctrine dans sa forme la plus traditionnelle.
- [24] Dans la seconde partie de son rapport, comme l'annonce le titre « L'article 2 de la Loi de 1858 crée-t-il un trust? », Mme Debruche aborde de front l'une des questions

¹⁸ R. c. Spence, (2005) 3 R.C.S. 458, p. 493.

Droit de la famille – 102866, 2010 QCCA 1978 (Beauregard, Dutil, Giroux, jj.c.a.), par. 40-44.



PAGE: 7

les plus fondamentales auxquelles le Tribunal ait à répondre en l'instance. C'est ici, en effet, qu'elle se penche sur la signification du mot « vest » en Common Law, de façon à déterminer si l'expression « vested in trust » (« dévolus et confiés » en français) a opéré un simple transfert de charges administratives aux Commissaires du Havre, ou plutôt un transfert du droit de propriété sur les terrains en litige. Étonnamment, comme elle le fait ressortir en conclusion, l'auteure laisse entendre que le terme « vest », à l'époque, véhiculait le plus souvent une connotation translative du droit de propriété, ce qui serait de nature à accréditer la thèse fédérale, mais elle ajoute aussitôt une réserve fondée sur la nécessité, en cette matière, de vérifier à fond l'intention du constituant.

[25] Enfin, dans la troisième section de son rapport, Mme Debruche fait un pas de plus sur le territoire réservé au Tribunal lorsque, sous le titre « Le sort des biens soumis à ce trust en 1936 », elle pose la question « À quelle Couronne devraient retourner les biens sujets du trust? ». Et de là, se fondant seulement et a contrario sur un obiter d'un juge de la Cour suprême¹⁹ dans une décision défavorable à la province d'Ontario, mais pour d'autres motifs, elle répond d'emblée que les terrains en cause dans la présente affaire devraient « être revenus à la province dans laquelle ils étaient situés (le Québec) plutôt qu'à la Couronne fédérale ».

[26] Si la première section du texte de Mme Debruche, comme nous l'avons vu, peut fort bien se qualifier comme ouvrage théorique de doctrine, donc recevable à ce titre au soutien de l'argumentation d'une partie, les deux autres s'inscrivent résolument dans le champ de l'opinion juridique pure et simple et, de ce fait, n'ont pas leur place comme éléments de la preuve par expert devant nos tribunaux. Qui plus est, loin de porter sur des aspects accessoires ou périphériques du dossier, le rapport Debruche pose dès son premier paragraphe l'une des questions de droit les plus pointues dont le Tribunal soit saisi en l'instance et il y répond non pas dans l'abstrait, mais en lien avec les faits précis de la présente affaire.

[27] Cette étroite proximité entre l'opinion juridique d'un juriste, retenu comme expert, et les questions dont le tribunal est saisi, a inspiré ce commentaire au juge Sopinka :

In the final analysis, the closer the experts' testimony both in opinion and in words comes to the very issue that the court has to decide, the more jittery it becomes in receiving such evidence. 20

[28] En définitive, lorsque la preuve d'un « fait législatif » est permise, par le biais d'un juriste en particulier, celui-ci ne pourra aller jusqu'à se prononcer sur l'application à faire

4

¹⁹ *Ontario v. Canada*, 28 S.C.R 609.

John SOPINKA, Sidney N. LEDERMAN et Alan W. BRYANT, *The Law of evidence in Canada*, p. 546.



PAGE: 8

d'un texte de loi au regard des faits de l'affaire sous étude.²¹ Il en serait de même, par exemple, de l'expert scientifique qui formulerait une conclusion sur la question de savoir si une norme technique, sur laquelle il a éclairé le tribunal, a été respectée ou non dans un cas particulier, puisque cette étape du processus appartient au juge.²²

[29] Certes, il est des cas, comme indéniablement celui-ci, où la tâche d'interpréter et d'appliquer le droit présente une complexité hors du commun. Mais comme le rappelait le juge Crête dans *Parizeau c. Lafrance*²³, dans les cas complexes comme dans les autres, c'est aux procureurs qu'il convient d'instruire le tribunal de l'état du droit et c'est à ce dernier seul qu'il incombe de conclure :

Soit dit avec égards, on semble confondre ici deux choses bien distinctes: l'expertise, qui fait partie de la preuve et qui éclaire le juge sur les faits et leur analyse, et la plaidoirie en droit, domaine de compétence des avocats et du tribunal. On ne laisse pas un témoin, tout expert qu'il soit, témoigner sur le droit interne. C'est aux avocats qu'appartient le rôle d'instruire le tribunal à ce sujet.

- [30] Sur l'ensemble de cette question de preuve, le Tribunal partage sans réserve le commentaire suivant de la juge France Thibault, dans *Fournier & als c. Lamonde & als,* où la Cour supérieure avait entendu en première instance cinq opinions juridiques de notaires sur l'interprétation d'un acte de vente remontant à 1909 :
 - [21] À mon avis, cette preuve était inadmissible. Comme l'enseignent la doctrine et la jurisprudence, le rôle d'un expert consiste à fournir des « renseignements scientifiques et une conclusion qui, en raison de la technicité des faits, dépassent les connaissances et l'expérience du juge ».
 - [22] L'interprétation de contrats et de textes juridiques relève incontestablement des connaissances du juge. En conséquence, l'usage d'opinions juridiques dans de telles circonstances est à proscrire. En plus d'être inutile et non pertinent, ce procédé est coûteux. Je reconnais que, dans certaines occasions, une telle opinion est nécessaire. C'est notamment le cas lorsqu'il est question d'établir la teneur d'une loi étrangère (art. 2809 C.c.Q.) ou une pratique notariale mais, en règle générale, l'opinion juridique n'est pas admissible pour « renseigner » le juge, qui est lui-même un expert en matière d'interprétation juridique.²⁴
- [31] Cela dit, selon les circonstances, un rapport d'expert non admis en preuve pourra tout de même être accepté, en tout ou en partie, comme article de doctrine au soutien de l'argumentation des procureurs.²⁵ Dans le présent cas, de fait, rien ne devrait faire

²⁴ 2004 CanLII 17901 (QČ CA).

Parkway Pontiac Buick inc. c. General Motors du Canada Itée (C.S., 2012-02-20), 2012 QCCS 618, SOQUIJ AZ-50833726, 2012EXP-990, J.E. 2012-547, par 50-56.

Drolet c. Cormier (C.S., 2009-07-14), 2009 QCCS 3379, SOQUIJ AZ-50567746, par. 30-31.

²³ Voir au même effet *Gagnon c. Lemay* (précité, note 3).

²⁵ *A. c. B.*, (C.S., 2006-05-16), 2006 QCCS 2850, SOQUIJ AZ-50375470, J.E. 2006-1183, [2006] R.D.F. 620, par. 140; *Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général)*, (C.S., 2008-10-



PAGE: 9

obstacle, en principe, à ce que l'opinion de Mme Debruche soit ainsi déposée lors des plaidoiries, pour valoir comme doctrine, dans la mesure où on en retrancherait d'abord les extraits liés directement aux faits de l'affaire. De même, il serait aussi loisible aux procureurs du PGQ de s'inspirer de cette opinion dans leur argumentation ou de confier même à l'auteure le mandat de livrer pour eux cette portion de leur plaidoirie devant le tribunal, à la condition, bien sûr, que celle-ci soit inscrite comme membre en règle du Barreau. ²⁶

- [32] POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:
- [33] **ACCUEILLE** la requête d'IMTT-Québec et APQ en rejet du rapport d'expertise de Mme Anne-Françoise Debruche, daté du 17 avril 2014;
- [34] **REJETTE** du dossier le rapport d'expertise en cause;
- [35] AVEC DÉPENS.

GILLES BLANCHET, j.c.s.

^{31), 2008} QCCS 5076, SOQUIJ AZ-50518678, J.E. 2008-2123, D.T.E. 2008T-885, [2008] R.J.D.T. 1477, par. 103.

⁶ Parizeau c. Lafrance, précité, note 3, par. 26;



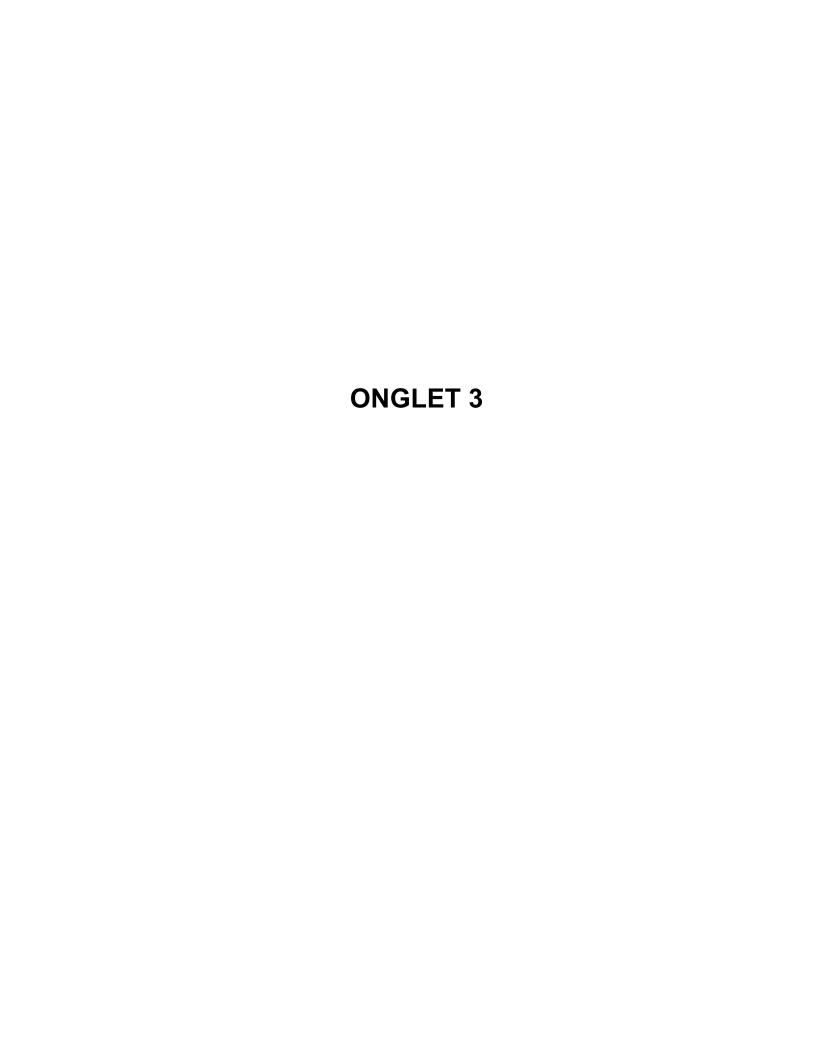
PAGE: 10

Me France Bonsaint
Me André Fauteux
Me Hugo Jean
CHAMBERLAND GAGNON (JUSTICE QUÉBEC)
Procureurs du Procureur général du Québec

Me Jean Lortie Me Sean Griffin Me Guillaume Leahy MCCARTHY TÉTRAULT Procureurs de APQ et IMTT QUÉBEC

Me Vincent Veilleux Me Bernard Letarte JUSTICE CANADA Procureurs du Procureur général du Canada

Date d'audience : 17 décembre 2015



Mavis Baker Appellant

 ν

Minister of Citizenship and Immigration Respondent

and

The Canadian Council of Churches, the Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, the Defence for Children International-Canada, the Canadian Council for Refugees, and the Charter Committee on Poverty Issues Interveners

INDEXED AS: BAKER ν . CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

File No.: 25823.

1998: November 4; 1999: July 9.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Bastarache and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Immigration — Humanitarian and compassionate considerations — Children's interests — Woman with Canadian-born dependent children ordered deported — Written application made on humanitarian and compassionate grounds for exemption to requirement that application for immigration be made abroad — Application denied without hearing or formal reasons — Whether procedural fairness violated — Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 82.1(1), 114(2) — Immigration Regulations, 1978, SOR/93-44, s. 2.1 — Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992 No. 3, Arts. 3, 9, 12.

Administrative law — Procedural fairness — Woman with Canadian-born dependent children ordered deported — Written application made on humanitarian and compassionate grounds for exemption to requirement that application for immigration be made abroad — Whether participatory rights accorded consistent with duty of procedural fairness — Whether failure to provide reasons violated principles of procedural fairness — Whether reasonable apprehension of bias.

Mavis Baker Appelante

с.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Intimé

et

Le Conseil canadien des églises, la Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, la Défense des enfants-International-Canada, le Conseil canadien pour les réfugiés et le Comité de la Charte et des questions de pauvreté Intervenants

RÉPERTORIÉ: BAKER c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION)

Nº du greffe: 25823.

1998: 4 novembre; 1999: 9 juillet.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Bastarache et Binnie.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Immigration — Raisons d'ordre humanitaire — Intérêts des enfants — Mesure d'expulsion contre une mère d'enfants nés au Canada — Demande écrite fondée sur des raisons d'ordre humanitaire sollicitant une dispense de l'exigence de présenter à l'extérieur du Canada une demande d'immigration — Demande rejetée sans audience ni motifs écrits — Y a-t-il eu violation de l'équité procédurale? — Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 82.1(1), 114(2) — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/93-44, art. 2.1 — Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 nº 3, art. 3, 9, 12.

Droit administratif — Équité procédurale — Mesure d'expulsion contre une mère d'enfants nés au Canada — Demande écrite fondée sur des raisons d'ordre humanitaire sollicitant une dispense de l'exigence de présenter à l'extérieur du Canada une demande d'immigration — Les droits de participation accordés étaient-ils compatibles avec l'obligation d'équité procédurale? — Le défaut d'exposer les motifs de décision a-t-il enfreint les principes d'équité procédurale? — Y a-t-il une crainte raisonnable de partialité?

Courts — Appellate review — Judge on judicial review certifying question for consideration of Court of Appeal — Legal effect of certified question — Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 83(1).

Immigration — Humanitarian and compassionate considerations — Standard of review of humanitarian and compassionate decision — Best interests of claimant's children — Approach to be taken in reviewing humanitarian and compassionate decision where children affected.

Administrative law — Review of discretion — Approach to review of discretionary decision making.

The appellant, a woman with Canadian-born dependent children, was ordered deported. She then applied for an exemption, based on humanitarian and compassionate considerations under s. 114(2) of the *Immigra*tion Act, from the requirement that an application for permanent residence be made from outside Canada. This application was supported by letters indicating concern about the availability of medical treatment in her country of origin and the effect of her possible departure on her Canadian-born children. A senior immigration officer replied by letter stating that there were insufficient humanitarian and compassionate reasons to warrant processing the application in Canada. This letter contained no reasons for the decision. Counsel for the appellant, however, requested and was provided with the notes made by the investigating immigration officer and used by the senior officer in making his decision. The Federal Court — Trial Division, dismissed an application for judicial review but certified the following question pursuant to s. 83(1) of the Act: "Given that the Immigration Act does not expressly incorporate the language of Canada's international obligations with respect to the International Convention on the Rights of the Child, must federal immigration authorities treat the best interests of the Canadian child as a primary consideration in assessing an applicant under s. 114(2) of the Immigration Act?" The Court of Appeal limited its consideration to the question and found that the best interests of the children did not need to be given primacy in assessing such an application. The order that the appellant be removed from Canada, which was made after the immigration officer's decision, was stayed pending the result of this appeal.

Tribunaux — Contrôle en appel — Certification, par le juge siégeant en contrôle judiciaire, d'une question à soumettre à la Cour d'appel — Effet juridique d'une question certifiée — Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 83(1).

Immigration — Raisons d'ordre humanitaire — Norme de contrôle d'une décision fondée sur des raisons d'ordre humanitaire — Intérêt supérieur des enfants de la demanderesse — Approche du contrôle d'une décision fondée sur des raisons d'ordre humanitaire touchant des enfants.

Droit administratif — Contrôle du pouvoir discrétionnaire — Approche du contrôle de décisions discrétionnaires.

Une mesure d'expulsion a été prise contre l'appelante, mère d'enfants à charge nés au Canada. Elle a alors demandé d'être dispensée de faire sa demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada, pour des raisons d'ordre humanitaire, conformément au par. 114(2) de la Loi sur l'immigration. Sa demande était appuyée de lettres exprimant des inquiétudes quant à la possibilité d'obtenir un traitement médical dans son pays d'origine et quant à l'effet de son départ éventuel sur ses enfants nés au Canada. Un agent d'immigration supérieur a répondu par lettre qu'il n'y avait pas suffisamment de raisons humanitaires pour justifier de traiter sa demande au Canada. Cette lettre ne donnait pas les motifs de la décision. L'avocat de l'appelante a cependant demandé et reçu les notes de l'agent investigateur, que l'agent supérieur d'immigration avait utilisées pour rendre sa décision. La Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire mais a certifié la question suivante en application du par. 83(1) de la Loi: «Vu que la Loi sur l'immigration n'incorpore pas expressément le langage des obligations internationales du Canada en ce qui concerne la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les autorités d'immigration fédérales doivent-elles considérer l'intérêt supérieur de l'enfant né au Canada comme une considération primordiale dans l'examen du cas d'un requérant sous le régime du par. 114(2) de la Loi sur l'immigration?» La Cour d'appel a limité son examen à cette question et a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'accorder la primauté à l'intérêt supérieur des enfants dans l'appréciation d'une telle demande. Un sursis à la mesure d'expulsion de l'appelante prononcée après la décision de l'agent d'immigration, a été ordonné jusqu'à l'issue du présent pourvoi.

Held: The appeal should be allowed.

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache and Binnie JJ.: Section 83(1) of the *Immigration Act* does not require the Court of Appeal to address only the certified question. Once a question has been certified, the Court of Appeal may consider all aspects of the appeal lying within its jurisdiction.

The duty of procedural fairness is flexible and variable and depends on an appreciation of the context of the particular statute and the rights affected. The purpose of the participatory rights contained within it is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional and social context, with an opportunity for those affected to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker. Several factors are relevant to determining the content of the duty of fairness: (1) the nature of the decision being made and process followed in making it; (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; (5) the choices of procedure made by the agency itself. This list is not exhaustive.

A duty of procedural fairness applies to humanitarian and compassionate decisions. In this case, there was no legitimate expectation affecting the content of the duty of procedural fairness. Taking into account the other factors, although some suggest stricter requirements under the duty of fairness, others suggest more relaxed requirements further from the judicial model. The duty of fairness owed in these circumstances is more than minimal, and the claimant and others whose important interests are affected by the decision in a fundamental way must have a meaningful opportunity to present the various types of evidence relevant to their case and have it fully and fairly considered. Nevertheless, taking all the factors into account, the lack of an oral hearing or notice of such a hearing did not constitute a violation of the requirement of procedural fairness. The opportunity to produce full and complete written documentation was sufficient.

It is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, including when the decision has important significance for the individual, or when there is a statutory right of appeal, the duty of procedural fairness will require a written explanation for a decision. Reasons are

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache et Binnie: Le paragraphe 83(1) de la Loi sur l'immigration n'exige pas que la Cour d'appel traite seulement la question certifiée. Lorsqu'une question a été certifiée, la Cour d'appel peut examiner tous les aspects de l'appel qui relèvent de sa compétence.

L'obligation d'équité procédurale est souple et variable et repose sur une appréciation du contexte de la loi et des droits visés. Les droits de participation qui en font partie visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal, institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées de présenter leur point de vue et des éléments de preuve qui seront dûment pris en considération par le décideur. Plusieurs facteurs sont pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale: (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant l'organisme; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; (5) les choix de procédure que l'organisme fait lui-même. Cette liste de facteurs n'est pas exhaustive.

L'obligation d'équité procédurale s'applique aux décisions d'ordre humanitaire. En l'espèce, il n'y avait pas d'attente légitime ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité procédurale. Compte tenu des autres facteurs, bien que certains indiquent des exigences plus strictes en vertu de l'obligation d'équité, d'autres indiquent des exigences moins strictes et plus éloignées du modèle judiciaire. L'obligation d'équité dans ces circonstances est plus que minimale, et le demandeur et les personnes dont les intérêts sont profondément touchés par la décision doivent avoir une possibilité valable de présenter les divers types de preuves qui se rapportent à leur affaire et de les voir évalués de façon complète et équitable. Néanmoins, compte tenu de tous ces facteurs, le fait qu'il n'y ait pas eu d'audience ni d'avis d'audience ne constituait pas un manquement à l'obligation d'équité procédurale. La possibilité de produire une documentation écrite complète était suffisante.

Il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, notamment lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, ou lorsqu'il existe un droit d'appel prévu par la loi, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de 820 BAKER *v.* CANADA [1999] 2 S.C.R.

required here given the profound importance of this decision to those affected. This requirement was fulfilled by the provision of the junior immigration officer's notes, which are to be taken to be the reasons for decision. Accepting such documentation as sufficient reasons upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that, in the administrative context, this transparency may take place in various ways.

Procedural fairness also requires that decisions be made free from a reasonable apprehension of bias, by an impartial decision-maker. This duty applies to all immigration officers who play a role in the making of decisions. Because they necessarily relate to people of diverse backgrounds, from different cultures, races, and continents, immigration decisions demand sensitivity and understanding by those making them. They require a recognition of diversity, an understanding of others, and an openness to difference. Statements in the immigration officer's notes gave the impression that he may have been drawing conclusions based not on the evidence before him, but on the fact that the appellant was a single mother with several children and had been diagnosed with a psychiatric illness. Here, a reasonable and well-informed member of the community would conclude that the reviewing officer had not approached this case with the impartiality appropriate to a decision made by an immigration officer. The notes therefore give rise to a reasonable apprehension of bias.

The concept of discretion refers to decisions where the law does not dictate a specific outcome, or where the decision-maker is given a choice of options within a statutorily imposed set of boundaries. Administrative law has traditionally approached the review of decisions classified as discretionary separately from those seen as involving the interpretation of rules of law. Review of the substantive aspects of discretionary decisions is best approached within the pragmatic and functional framework defined by this Court's decisions, especially given the difficulty in making rigid classifications between discretionary and non-discretionary decisions. Though discretionary decisions will generally be given considerable respect, that discretion must be exercised in accordance with the boundaries imposed in the statute, the principles of the rule of law, the principles of administrative law, the fundamental values of Canadian society, and the principles of the Charter.

la décision. Des motifs écrits sont nécessaires en l'espèce, étant donné l'importance cruciale de la décision pour les personnes visées. Cette obligation a été remplie par la production des notes de l'agent subalterne, qui doivent être considérées comme les motifs de la décision. L'admission de ces documents comme motifs de la décision confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons.

L'équité procédurale exige également que les décisions soient rendues par un décideur impartial, sans crainte raisonnable de partialité. Cette obligation s'applique à tous les agents d'immigration qui jouent un rôle significatif dans la prise de décision. Parce qu'elles visent nécessairement des personnes de provenances diverses, issues de cultures, de races et de continents différents, les décisions en matière d'immigration exigent de ceux qui les rendent sensibilité et compréhension. Elles exigent la reconnaissance de la diversité, la compréhension des autres et l'ouverture d'esprit à la différence. Les déclarations contenues dans les notes de l'agent d'immigration donnent l'impression qu'il peut avoir tiré des conclusions en se fondant non pas sur la preuve dont il disposait, mais sur le fait que l'appelante était une mère célibataire ayant plusieurs enfants, et était atteinte de troubles psychiatriques. En l'espèce, un membre raisonnable et bien informé de la communauté conclurait que l'agent n'a pas traité cette affaire avec l'impartialité requise dans une décision rendue par un agent d'immigration. Les notes donnent donc lieu à une crainte raisonnable de partialité.

La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le contrôle des éléments de fond d'une décision discrétionnaire est mieux envisagé selon la démarche pragmatique et fonctionnelle définie par la jurisprudence de notre Cour, compte tenu particulièrement de la difficulté de faire des classifications rigides entre les décisions discrétionnaires et les décisions non discrétionnaires. Même si en général il sera accordé un grand respect aux décisions discrétionnaires, il faut que le pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la Charte.

In applying the applicable factors to determining the standard of review, considerable deference should be accorded to immigration officers exercising the powers conferred by the legislation, given the fact-specific nature of the inquiry, its role within the statutory scheme as an exception, and the considerable discretion evidenced by the statutory language. Yet the absence of a privative clause, the explicit contemplation of judicial review by the Federal Court — Trial Division, and the individual rather than polycentric nature of the decision also suggest that the standard should not be as deferential as "patent unreasonableness". The appropriate standard of review is, therefore, reasonableness *simpliciter*.

The wording of the legislation shows Parliament's intention that the decision be made in a humanitarian and compassionate manner. A reasonable exercise of the power conferred by the section requires close attention to the interests and needs of children since children's rights, and attention to their interests, are central humanitarian and compassionate values in Canadian society. Indications of these values may be found in the purposes of the Act, in international instruments, and in the Minister's guidelines for making humanitarian and compassionate decisions. Because the reasons for this decision did not indicate that it was made in a manner which was alive, attentive, or sensitive to the interests of the appellant's children, and did not consider them as an important factor in making the decision, it was an unreasonable exercise of the power conferred by the legislation. In addition, the reasons for decision failed to give sufficient weight or consideration to the hardship that a return to the appellant's country of origin might cause her.

Per Cory and Iacobucci JJ.: The reasons and disposition of L'Heureux-Dubé J. were agreed with apart from the effect of international law on the exercise of ministerial discretion under s. 114(2) of the *Immigration Act*. The certified question must be answered in the negative. The principle that an international convention ratified by the executive is of no force or effect within the Canadian legal system until incorporated into domestic law does not survive intact the adoption of a principle of law which permits reference to an unincorporated convention during the process of statutory interpretation.

Dans l'application des facteurs pertinents à la détermination de la norme de contrôle appropriée, on devrait faire preuve d'une retenue considérable envers les décisions d'agents d'immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l'analyse, de son rôle d'exception au sein du régime législatif et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi. Toutefois, l'absence de clause privative, la possibilité expressément prévue d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale — Section de première instance, ainsi que la nature individuelle plutôt que polycentrique de la décision, tendent aussi à indiquer que la norme applicable ne devrait pas en être une d'aussi grande retenue que celle du caractère «manifestement déraisonnable». La norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable simpliciter.

Le libellé de la législation révèle l'intention du Parlement de faire en sorte que la décision soit fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. L'exercice raisonnable du pouvoir conféré par l'article exige que soit prêtée une attention minutieuse aux intérêts et aux besoins des enfants puisque les droits des enfants, et la considération de leurs intérêts, sont des valeurs humanitaires centrales dans la société canadienne. Une indication de ces valeurs se trouve dans les objectifs de la Loi, dans les instruments internationaux, et dans les lignes directrices régissant les décisions d'ordre humanitaire publiées par le ministre. Étant donné que les motifs de la décision n'indiquent pas qu'elle a été rendue d'une manière réceptive, attentive ou sensible à l'intérêt des enfants de l'appelante, ni que leur intérêt a été considéré comme un facteur décisionnel important, elle constituait un exercice déraisonnable du pouvoir conféré par la loi. En outre, les motifs de la décision n'accordent pas suffisamment d'importance ou de poids aux difficultés qu'un retour de l'appelante dans son pays d'origine pouvait lui susciter.

Les juges Cory et Iacobucci: Les motifs du juge L'Heureux-Dubé et le dispositif qu'elle propose sont acceptés sauf pour ce qui concerne la question de l'effet du droit international sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par le par. 114(2) de la Loi sur l'immigration. La question certifiée devrait recevoir une réponse négative. Le principe qu'une convention internationale ratifiée par le pouvoir exécutif n'a aucun effet en droit canadien tant qu'elle n'est pas incorporée dans le droit interne ne peut pas survivre intact après l'adoption d'un principe de droit qui autorise le recours dans le processus d'interprétation des lois, aux dispositions d'une convention qui n'a pas été intégrée dans la législation.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Applied: Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 1 S.C.R. 982; Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board, [1978] 1 S.C.R. 369; disapproved: Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1994), 176 N.R. 4; Shah v. Minister of Employment and Immigration (1994), 170 N.R. 238; not followed: Tylo v. Minister of Employment and Immigration (1995), 90 F.T.R. 157; Gheorlan v. Canada (Secretary of State) (1995), 26 Imm. L.R. (2d) 170; Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1994), 87 F.T.R. 62; Marques v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (No. 1) (1995), 116 F.T.R. 241; Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton, [1979] 1 S.C.R. 684; Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand, [1987] 2 S.C.R. 219; Public Service Board of New South Wales v. Osmond (1986), 159 C.L.R. 656; Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1997] 2 F.C. 646; referred to: Ramoutar v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 3 F.C. 370; Minister of Employment and Immigration v. Jiminez-Perez, [1984] 2 S.C.R. 565; Cardinal v. Director of Kent Institution, [1985] 2 S.C.R. 643; Sobrie v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81; Said v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23; Knight v. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 S.C.R. 653; Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City), [1990] 3 S.C.R. 1170; Russell v. Duke of Norfolk, [1949] 1 All E.R. 109; Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879; Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia, [1980] 1 S.C.R. 1105; R. v. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery, [1994] 1 All E.R. 651; Reference re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525; Qi v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration) (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57; Mercier-Néron v. Canada (Minister of National Health and Welfare), (1995), 98 F.T.R. 36; Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 3 F.C. 16; Canada (Attorney General) v. Human Rights Tribunal Panel (Canada) (1994), 76 F.T.R. 1; IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd., [1990] 1 S.C.R. 282; Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island, [1997] 3 S.C.R. 3; R. v. Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham, [1991] 4 All E.R. 310; R. v. Secretary of

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

appliqués: Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982; Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie, [1978] 1 R.C.S. 369; arrêts critiqués: Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1994), 176 N.R. 4; Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1994), 170 N.R. 238; arrêts non suivis: Tylo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1995), 90 F.T.R. 157; Gheorlan c. Canada (Secrétaire d'État) (1995), 26 Imm. L.R. (2d) 170; Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1994), 87 F.T.R. 62; Marques c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (nº 1) (1995), 116 F.T.R. 241; Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684: Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand, [1987] 2 R.C.S. 219; Public Service Board of New South Wales c. Osmond (1986), 159 C.L.R. 656: Williams c. Canada (Ministre de la Citovenneté et de l'Immigration), [1997] 2 C.F. 646; arrêts mentionnés: Ramoutar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 3 C.F. 370; Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez, [1984] 2 R.C.S. 565; Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent, [1985] 2 R.C.S. 643; Sobrie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81; Said c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23; Knight c. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 R.C.S. 653; Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville), [1990] 3 R.C.S. 1170; Russell c. Duke of Norfolk, [1949] 1 All E.R. 109; Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879; Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique, [1980] 1 R.C.S. 1105; R. c. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery, [1994] 1 All E.R. 651; Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525; Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57; Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) (1995), 98 F.T.R. 36; Bendahmane c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 16; Canada (Procureur général) c. Comité du tribunal des droits de la personne (Canada) (1994), 76 F.T.R. 1; IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd., [1990] 1 R.C.S. 282; Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour

State for the Home Department, ex parte Doody, [1994] 1 A.C. 531; Norton Tool Co. v. Tewson, [1973] 1 W.L.R. 45; Alexander Machinery (Dudley) Ltd. v. Crabtree, [1974] I.C.R. 120; Orlowski v. British Columbia (Attorney-General) (1992), 94 D.L.R. (4th) 541; R.D.R. Construction Ltd. v. Rent Review Commission (1982), 55 N.S.R. (2d) 71; Taabea v. Refugee Status Advisory Committee, [1980] 2 F.C. 316; Boyle v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.) (1996), 179 N.B.R. (2d) 43; R. v. S. (R.D.), [1997] 3 S.C.R. 484; Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities), [1992] 1 S.C.R. 623; U.E.S., Local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048; Canada (Attorney General) v. Mossop, [1993] 1 S.C.R. 554; Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers), [1994] 2 S.C.R. 557; Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc., [1997] 1 S.C.R. 748; Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada, [1982] 2 S.C.R. 2; Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City), [1994] 1 S.C.R. 231; Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation, [1948] 1 K.B. 223; Roncarelli v. Duplessis, [1959] S.C.R. 121; Slaight Communications Inc. v. Davidson, [1989] 1 S.C.R. 1038; R. v. Gladue, [1999] 1 S.C.R. 688; Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27; Francis v. The Queen, [1956] S.C.R. 618; Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission, [1978] 2 S.C.R. 141; Tavita v. Minister of Immigration, [1994] 2 N.Z.L.R. 257; Vishaka v. Rajasthan, [1997] 3 L.R.C. 361; R. v. Keegstra, [1990] 3 S.C.R. 697; Young v. Young, [1993] 4 S.C.R. 3.

By Iacobucci J.

Applied: Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission, [1978] 2 S.C.R. 141; **referred to:** Slaight Communications Inc. v. Davidson, [1989] 1 S.C.R. 1038.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms.
Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992
No. 3, preamble, Arts. 3(1), (2), 9, 12.
Declaration of the Rights of the Child (1959), preamble.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 3(c), 9(1), 82.1(1) [rep. & sub. 1992, c. 49, s. 73], 83(1) [idem], 114(2) [ibid., s. 102].

provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, [1997] 3 R.C.S. 3; R. c. Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham, [1991] 4 All E.R. 310; R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody, [1994] 1 A.C. 531; Norton Tool Co. c. Tewson, [1973] 1 W.L.R. 45; Alexander Machinery (Dudley) Ltd. c. Crabtree, [1974] I.C.R. 120; Orlowski c. British Columbia (Attorney-General) (1992), 94 D.L.R. (4th) 541; R.D.R. Construction Ltd. c. Rent Review Commission (1982), 55 N.S.R. (2d) 71; Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié, [1980] 2 C.F. 316; Boyle c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail (N.-B.) (1996), 179 R.N.-B. (2e) 43; R. c. S. (R.D.), [1997] 3 R.C.S. 484; Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities), [1992] 1 R.C.S. 623; U.E.S., Local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048; Canada (Procureur général) c. Mossop, [1993] 1 R.C.S. 554; Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers), [1994] 2 R.C.S. 557; Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., [1997] 1 R.C.S. 748; Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231; Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corporation, [1948] 1 K.B. 223; Roncarelli c. Duplessis, [1959] R.C.S. 121; Slaight Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038; R. c. Gladue, [1999] 1 R.C.S. 688; Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; Francis c. The [1956] R.C.S. 618; Capital Queen, Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne, [1978] 2 R.C.S. 141; Tavita c. Minister of Immigration, [1994] 2 N.Z.L.R. 257; Vishaka c. Rajasthan, [1997] 3 L.R.C. 361; R. c. Keegstra, [1990] 3 R.C.S. 697; Young c. Young, [1993] 4 R.C.S. 3.

Citée par le juge Iacobucci

Arrêt appliqué: Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne, [1978] 2 R.C.S. 141; arrêt mentionné: Slaight Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 n° 3, préambule, art. 3(1), (2), 9, 12.
Déclaration des droits de l'enfant (1959), préambule.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3c), 9(1), 82.1(1) [abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 73], 83(1) [idem], 114(2) [ibid., art. 102].

824 BAKER *v.* CANADA [1999] 2 S.C.R.

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 2.1 [ad. SOR/93-44, s. 2].

Authors Cited

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf).
- Canada. Employment and Immigration Canada. Immigration Manual: Examination and Enforcement. Ottawa: Employment and Immigration Canada, 1983 (loose-leaf updated 1991, release 2).
- Davis, Kenneth Culp. Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- de Smith, Stanley A. *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. By Lord Woolf and Jeffrey Jowell. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Dyzenhaus, David. "The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy", in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 1997, 279.
- Macdonald, Roderick A., and David Lametti. "Reasons for Decision in Administrative Law" (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123.
- Morris, Michael H. "Administrative Decision-makers and the Duty to Give Reasons: An Emerging Debate" (1997), 11 *C.J.A.L.P.* 155.
- Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.
- Shapiro, Debra. "Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law" (1992), 8 J.L. & Social Pol'y 282.
- Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1997] 2 F.C. 127, 207 N.R. 57, 142 D.L.R. (4th) 554, [1996] F.C.J. No. 1726 (QL), dismissing an appeal from a judgment of Simpson J. (1995), 101 F.T.R. 110, 31 Imm. L.R. (2d) 150, [1995] F.C.J. No. 1441 (QL), dismissing an application for judicial review. Appeal allowed.

Roger Rowe and Rocco Galati, for the appellant.

Urszula Kaczmarczyk and Cheryl D. Mitchell, for the respondent.

Sheena Scott and Sharryn Aiken, for the interveners the Canadian Foundation for Children,

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2.1 [aj. DORS/93-44, art. 2].

Doctrine citée

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf).
- Canada. Emploi et Immigration Canada. Guide de l'immigration: examen et application de la loi. Ottawa: Emploi et Immigration Canada, 1983 (feuilles mobiles mises à jour 1991, envoi nº 2).
- Davis, Kenneth Culp. Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- de Smith, Stanley A. *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. By Lord Woolf and Jeffrey Jowell. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Dyzenhaus, David. «The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy», in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 1997, 279.
- Macdonald, Roderick A., and David Lametti. «Reasons for Decision in Administrative Law» (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123.
- Morris, Michael H. «Administrative Decision-makers and the Duty to Give Reasons: An Emerging Debate» (1997), 11 *C.J.A.L.P.* 155.
- Mullan, David J. Administrative Law, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.
- Shapiro, Debra. «Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law» (1992), 8 J.L. & Social Pol'y 282.
- Sullivan, Ruth. Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1997] 2 C.F. 127, 207 N.R. 57, 142 D.L.R. (4th) 554, [1996] A.C.F. nº 1726 (QL), qui a rejeté un appel d'un jugement du juge Simpson (1995), 101 F.T.R. 110, 31 Imm. L.R. (2d) 150, [1995] A.C.F. nº 1441 (QL), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire. Pourvoi accueilli.

Roger Rowe et Rocco Galati, pour l'appelante.

Urszula Kaczmarczyk et Cheryl D. Mitchell, pour l'intimé.

Sheena Scott et Sharryn Aiken, pour les intervenants la Canadian Foundation for Children, Youth

Youth and the Law, the Defence for Children International-Canada, and the Canadian Council for Refugees.

John Terry and Craig Scott, for the intervener the Charter Committee on Poverty Issues.

Barbara Jackman and Marie Chen, for the intervener the Canadian Council of Churches.

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache and Binnie JJ. was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. — Regulations made pursuant to s. 114(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, empower the respondent Minister to facilitate the admission to Canada of a person where the Minister is satisfied, owing to humanitarian and compassionate considerations, that admission should be facilitated or an exemption from the regulations made under the Act should be granted. At the centre of this appeal is the approach to be taken by a court to judicial review of such decisions, both on procedural and substantive grounds. It also raises issues of reasonable apprehension of bias, the provision of written reasons as part of the duty of fairness, and the role of children's interests in reviewing decisions made pursuant to s. 114(2).

I. Factual Background

Mavis Baker is a citizen of Jamaica who entered Canada as a visitor in August of 1981 and has remained in Canada since then. She never received permanent resident status, but supported herself illegally as a live -in domestic worker for 11 years. She has had four children (who are all Canadian citizens) while living in Canada: Paul Brown, born in 1985, twins Patricia and Peter Robinson, born in 1989, and Desmond Robinson, born in 1992. After Desmond was born, Ms. Baker suffered from postpartum psychosis and was diagnosed with paranoid schizophrenia. She applied for welfare at that time. When she was first diagnosed with mental illness, two of her children were placed in the care of their

and the Law, la Défense des enfants-International-Canada et le Conseil canadien pour les réfugiés.

John Terry et *Craig Scott*, pour l'intervenant le Comité de la Charte et des questions de pauvreté.

Barbara Jackman et Marie Chen, pour l'intervenant le Conseil canadien des églises.

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Bastarache et Binnie rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Le règlement passé en vertu du par. 114(2) de la Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, autorise le ministre intimé à faciliter l'admission au Canada d'une personne quand il est convaincu, pour des raisons d'ordre humanitaire, que l'admission devrait être facilitée ou qu'une dispense d'application des règlements passés aux termes de la Loi devrait être accordée. Le présent pourvoi porte essentiellement sur la démarche à suivre lorsqu'un tribunal procède au contrôle judiciaire de ces décisions, à la fois sur le fond et sur le plan de la procédure. Ce pourvoi soulève également des questions relatives à la crainte raisonnable de partialité, à la rédaction de motifs écrits dans le cadre de l'obligation d'agir équitablement et au rôle de l'intérêt des enfants dans le contrôle judiciaire de décisions rendues conformément au par. 114(2).

I. Les faits

Mavis Baker, citoyenne de la Jamaïque, est entrée au Canada à titre de visiteur en août 1981 et y vit depuis. Elle n'a jamais obtenu le statut de résidente permanente, mais a subvenu illégalement à ses besoins en travaillant pendant 11 ans comme travailleur domestique. Elle a eu quatre enfants (qui sont tous citoyens canadiens) au Canada: Paul Brown, né en 1985, les jumeaux Patricia et Peter Robinson, nés en 1989, et Desmond Robinson, né en 1992. Après la naissance de Desmond, M^{me} Baker a souffert d'une psychose post-partum et on a diagnostiqué qu'elle était atteinte d'une schizophrénie paranoïde. À cette époque, elle a présenté une demande d'assistance sociale. Quand

2

3

natural father, and the other two were placed in foster care. The two who were in foster care are now again under her care, since her condition has improved.

The appellant was ordered deported in December 1992, after it was determined that she had worked illegally in Canada and had overstayed her visitor's visa. In 1993, Ms. Baker applied for an exemption from the requirement to apply for permanent residence outside Canada, based upon humanitarian and compassionate considerations, pursuant to s. 114(2) of the Immigration Act. She had the assistance of counsel in filing this application, and included, among other documentation, submissions from her lawyer, a letter from her doctor, and a letter from a social worker with the Children's Aid Society. The documentation provided indicated that, although she was still experiencing psychiatric problems, she was making progress. It also stated that she might become ill again if she were forced to return to Jamaica, since treatment might not be available for her there. Ms. Baker's submissions also clearly indicated that she was the sole caregiver for two of her Canadian-born children, and that the other two depended on her for emotional support and were in regular contact with her. The documentation suggested that she too would suffer emotional hardship if she were separated from them.

The response to this request was contained in a letter dated April 18, 1994 and signed by Immigration Officer M. Caden, stating that a decision had been made that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds to warrant processing Ms. Baker's application for permanent residence within Canada. This letter contained no reasons for the decision.

Upon request of the appellant's counsel, she was provided with the notes made by Immigration Officer G. Lorenz, which were used by Officer Caden when making his decision. After a summary

on a découvert qu'elle était atteinte de troubles mentaux, deux de ses enfants ont été confiés aux soins de leur père naturel et les deux autres ont été placés en foyer d'accueil. Son état s'étant amélioré, elle a de nouveau la garde des deux enfants placés en foyer d'accueil.

En décembre 1992, une ordonnance d'expulsion a été prise contre l'appelante, lorsqu'on a découvert qu'elle avait travaillé illégalement au Canada et avait séjourné au-delà de son visa de visiteur. En 1993, Mme Baker a demandé d'être dispensée de faire sa demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada, pour des raisons d'ordre humanitaire, conformément au par. 114(2) de la Loi sur l'immigration. Elle a obtenu l'aide d'un avocat pour remplir cette demande, et a notamment ajouté, comme documents additionnels, des observations de son avocat, une lettre de son médecin et une lettre d'un travailleur social de la Société d'aide à l'enfance. Les documents présentés indiquaient que, même si elle éprouvait toujours des problèmes psychiatriques, elle faisait des progrès, mais qu'elle pourrait retomber malade si elle était forcée de retourner en Jamaïque, parce qu'elle ne pourrait peut-être pas y bénéficier d'un traitement. Madame Baker a aussi clairement indiqué qu'elle était la seule à pouvoir prendre soin de deux de ses enfants nés au Canada et que ses deux autres enfants avaient besoin de son soutien affectif et étaient régulièrement en contact avec elle. Les documents mentionnaient également qu'elle subirait aussi des difficultés d'ordre émotionnel si elle était séparée d'eux.

En réponse à cette demande, une lettre datée du 18 avril 1994 et signée par l'agent d'immigration M. Caden a informé M^{me} Baker de la décision qu'il n'y avait pas suffisamment de raisons humanitaires pour justifier de traiter au Canada sa demande de résidence permanente, sans toutefois donner les motifs de la décision.

À la demande de l'avocat de l'appelante, les notes de l'agent d'immigration G. Lorenz, que l'agent Caden a utilisées pour rendre sa décision, ont été remises à l'appelante. Après un résumé de of the history of the case, Lorenz's notes read as follows:

PC is unemployed — on Welfare. No income shown — no assets. Has four Cdn.-born children — four other children in Jamaica — HAS A TOTAL OF EIGHT CHILDREN

Says only two children are in her "direct custody". (No info on who has ghe [sic] other two). There is nothing for her in Jamaica — hasn't been there in a long time — no longer close to her children there — no jobs there — she has no skills other than as a domestic — children would suffer — can't take them with her and can't leave them with anyone here. Says has suffered from a mental disorder since '81 — is now an outpatient and is improving. If sent back will have a relapse.

Letter from Children's Aid — they say PC has been diagnosed as a paranoid schizophrenic. — children would suffer if returned — Letter of Aug. '93 from psychiatrist from Ont. Govm't. Says PC had post-partum psychosis and had a brief episode of psychosis in Jam. when was 25 yrs. old. Is now an out-patient and is doing relatively well — deportation would be an extremely stressful experience.

Lawyer says PS [sic] is sole caregiver and single parent of two Cdn born children. Pc's mental condition would suffer a setback if she is deported etc.

This case is a catastrophy [sic]. It is also an indictment of our "system" that the client came as a visitor in Aug. '81, was not ordered deported until Dec. '92 and in APRIL '94 IS STILL HERE!

The PC is a paranoid schizophrenic and on welfare. She has no qualifications other than as a domestic. She has FOUR CHILDREN IN JAMAICA AND ANOTHER FOUR BORN HERE. She will, of course, be a tremendous strain on our social welfare systems for (probably) the rest of her life. There are no H&C factors other than her FOUR CANADIAN-BORN CHILDREN. Do we let her stay because of that? I am of the opinion that Canada can no longer afford this type of generosity. However, because of the circumstances involved, there

l'historique de l'affaire, les notes de M. Lorenz se lisent:

[TRADUCTION] PC est sans emploi — reçoit l'assistance sociale. Aucun revenu connu — pas de biens. A quatre enfants nés au Canada, quatre autres en Jamaïque — HUIT ENFANTS AU TOTAL

Dit que seulement deux enfants sont sous sa garde directe. (Aucun renseignement sur la garde des deux autres). Il n'y a rien qui l'attend en Jamaïque — n'y est pas allée depuis longtemps — n'est plus proche de ses enfants qui s'y trouvent — pas d'emplois — n'a pas d'autre métier que celui de domestique — les enfants souffriraient — elle ne peut pas les emmener avec elle et elle n'a personne ici à qui les confier. Dit qu'elle souffre de troubles mentaux depuis 1981 — elle est actuellement une patiente en consultation externe et son état s'améliore. Si elle est renvoyée là-bas, elle fera une rechute.

Lettre de la Société d'aide à l'enfance — dit que PC souffre d'une schizophrénie paranoïde — les enfants souffriraient, si elle était renvoyée. Lettre d'août 1993 d'un psychiatre du gouvernement de l'Ontario — dit que PC a une psychose post-partum et a eu une brève période de psychose en Jamaïque quand elle avait 25 ans. Elle est maintenant patiente en consultation externe et se porte relativement bien — l'expulsion serait une expérience extrêmement stressante.

L'avocat dit que PC est une mère célibataire et qu'elle est la seule à pouvoir prendre soin de deux de ses enfants nés au Canada. L'état mental de PC se détériorerait si elle devait être déportée etc.

Cette affaire est une catastrophe. C'est aussi une condamnation de notre système: la cliente est arrivée comme visiteur en août 1981, une ordonnance d'expulsion n'a été prise qu'en décembre 1992 et en AVRIL 1994 ELLE EST TOUJOURS ICI!

PC est atteinte de schizophrénie paranoïde et reçoit l'assistance sociale. Elle n'a pas d'autres qualifications que de domestique. Elle a QUATRE ENFANTS EN JAMAÏQUE ET QUATRE AUTRES NÉS ICI. Elle sera, bien entendu, un fardeau excessif pour nos systèmes d'aide sociale (probablement) pour le reste de sa vie. Il n'existe pas d'autres facteurs d'ordre humanitaire que ses QUATRE ENFANTS NÉS AU CANADA. Devons-nous lui permettre de rester pour ça? Je suis d'avis que le Canada ne peut plus se permettre cette sorte de générosité. Toutefois, compte tenu des circonstances, il est possible qu'il y ait une mauvaise presse.

6

7

is a potential for adverse publicity. I recommend refusal but you may wish to clear this with someone at Region.

There is also a potential for violence — see charge of "assault with a weapon" [Capitalization in original.]

Following the refusal of her application, Ms. Baker was served, on May 27, 1994, with a direction to report to Pearson Airport on June 17 for removal from Canada. Her deportation has been stayed pending the result of this appeal.

II. Relevant Statutory Provisions and Provisions of International Treaties

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2

- **82.1** (1) An application for judicial review under the *Federal Court Act* with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be commenced only with leave of a judge of the Federal Court Trial Division.
- **83.** (1) A judgment of the Federal Court Trial Division on an application for judicial review with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be appealed to the Federal Court of Appeal only if the Federal Court Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question.

114....

(2) The Governor in Council may, by regulation, authorize the Minister to exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, as amended by SOR/93-44

2.1 The Minister is hereby authorized to exempt any person from any regulation made under subsection 114(1) of the Act or otherwise facilitate the admission to

Je recommande le rejet, mais vous désirerez peut-être obtenir l'approbation de quelqu'un au centre régional.

Violence possible — voir l'accusation d'agression armée. [Majuscules dans l'original.]

À la suite du rejet de sa demande, M^{me} Baker a reçu signification, le 27 mai 1994, de l'ordre de se présenter à l'aéroport Pearson le 17 juin pour son renvoi du Canada. Un sursis d'expulsion a été ordonné jusqu'à l'issue du présent pourvoi.

II. Les dispositions législatives et des traités internationaux

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2

- **82.1** (1) La présentation d'une demande de contrôle judiciaire aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues, des mesures prises ou de toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application règlements ou règles se faire qu'avec l'autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale.
- **83.** (1) Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue, une mesure prise ou toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application règlements ou règles ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

114. . . .

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou à faciliter l'admission de toute autre manière.

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, modifié par DORS/93-44

2.1 Le ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe 114(1) de

Canada of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992 No. 3

Article 3

- 1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.
- 2. States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her wellbeing, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.

Article 9

- 1. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. Such determination may be necessary in a particular case such as one involving abuse or neglect of the child by the parents, or one where the parents are living separately and a decision must be made as to the child's place of residence.
- 2. In any proceedings pursuant to paragraph 1 of the present article, all interested parties shall be given an opportunity to participate in the proceedings and make their views known.
- 3. States Parties shall respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests.
- 4. Where such separation results from any action initiated by a State Party, such as the detention, imprisonment, exile, deportation or death (including death arising from any cause while the person is in the custody of the State) of one or both parents or of the child, that State Party shall, upon request, provide the parents, the child or, if appropriate, another member of the family

la Loi ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière.

Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 nº 3

Article 3

- 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.
- 2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

Article 9

- 1. Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.
- 2. Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.
- 3. Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.
- 4. Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un État partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'État partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements

with the essential information concerning the whereabouts of the absent member(s) of the family unless the provision of the information would be detrimental to the well-being of the child. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall of itself entail no adverse consequences for the person(s) concerned.

Article 12

- 1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.
- 2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

III. Judgments

A. Federal Court — Trial Division (1995), 101 F.T.R. 110

Simpson J. delivered oral reasons dismissing the appellant's judicial review application. She held that since there were no reasons given by Officer Caden for his decision, no affidavit was provided, and no reasons were required, she would assume, in the absence of evidence to the contrary, that he acted in good faith and made a decision based on correct principles. She rejected the appellant's argument that the statement in Officer Lorenz's notes that Ms. Baker would be a strain on the welfare system was not supported by the evidence, holding that it was reasonable to conclude from the reports provided that Ms. Baker would not be able to return to work. She held that the language of Officer Lorenz did not raise a reasonable apprehension of bias, and also found that the views expressed in his notes were unimportant, because they were not those of the decision-maker, Officer Caden. She rejected the appellant's argument that the Convention on the Rights of the Child mandated that the appellant's interests be given priority in s. 114(2) decisions, holding that the Convention did not apply to this situation, and was not part of domestic law. She also held that the evidence

essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en ellemême de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées.

Article 12

- 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.
- 2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

III. Les jugements

A. Cour fédérale — Section de première instance (1995), 101 F.T.R. 110

Le juge Simpson a prononcé à l'audience les motifs rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelante. Elle a statué que, puisque l'agent Caden n'avait pas motivé sa décision, qu'aucun affidavit n'avait été fourni, et qu'aucun motif n'était requis, elle présumerait, en l'absence de preuve contraire, qu'il avait agi de bonne foi et avait rendu la décision en se fondant sur des principes appropriés. Elle a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel l'affirmation dans les notes de l'agent Lorenz que Mme Baker serait un fardeau pour le système d'aide sociale n'était pas étayée par la preuve, concluant qu'il était raisonnable de conclure au vu des rapports fournis que Mme Baker ne pourrait pas reprendre le travail. Elle a conclu que le langage de l'agent Lorenz ne donnait pas lieu à une crainte raisonnable de partialité, et a également conclu que les opinions exprimées dans ses notes étaient sans importance parce qu'elles n'étaient pas celles du décideur, l'agent Caden. Elle a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel la Convention relative aux droits de l'enfant commandait que l'intérêt de l'appelante prime dans les décisions fondées sur le par. 114(2), concluant que

showed the children were a significant factor in the decision-making process. She rejected the appellant's submission that the Convention gave rise to a legitimate expectation that the children's interests would be a primary consideration in the decision.

Simpson J. certified the following as a "serious question of general importance" under s. 83(1) of the *Immigration Act*: "Given that the Immigration Act does not expressly incorporate the language of Canada's international obligations with respect to the International Convention on the Rights of the Child, must federal immigration authorities treat the best interests of the Canadian child as a primary consideration in assessing an applicant under s. 114(2) of the *Immigration Act*?"

B. Federal Court of Appeal, [1997] 2 F.C. 127

The reasons of the Court of Appeal were delivered by Strayer J.A. He held that pursuant to s. 83(1) of the *Immigration Act*, the appeal was limited to the question certified by Simpson J. He also rejected the appellant's request to challenge the constitutional validity of s. 83(1). Strayer J.A. noted that a treaty cannot have legal effect in Canada unless implemented through domestic legislation, and that the Convention had not been adopted in either federal or provincial legislation. He held that although legislation should be interpreted, where possible, to avoid conflicts with Canada's international obligations, interpreting s. 114(2) to require that the discretion it provides for must be exercised in accordance with the Convention would interfere with the separation of powers between the executive and legislature. He held that such a principle could also alter rights and obligations within the jurisdiction of provincial legislatures. Strayer J.A. also rejected the argument that any articles of the Convention could be interpreted to impose an obligation upon the government to give primacy to the interests of the children in a proceeding such as deportation. He

la Convention ne s'appliquait pas à cette situation, et ne faisait pas partie du droit interne. Elle a également conclu que la preuve démontrait que les enfants avaient constitué un facteur important dans le processus décisionnel et a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel la Convention donnait lieu à une attente légitime que l'intérêt des enfants serait une considération primordiale dans la décision.

Le juge Simpson a certifié la question suivante comme «question grave de portée générale» en vertu du par. 83(1) de la *Loi sur l'immigration*: «Vu que la Loi sur l'immigration n'incorpore pas expressément le langage des obligations internationales du Canada en ce qui concerne la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les autorités d'immigration fédérales doivent-elles considérer l'intérêt supérieur de l'enfant né au Canada comme une considération primordiale dans l'examen du cas d'un requérant sous le régime du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*?»

B. Cour d'appel fédérale, [1997] 2 C.F. 127

Les motifs de la Cour d'appel sont exposés par le juge Strayer. Il déclare que, conformément au par. 83(1) de la Loi sur l'immigration, l'appel est limité à la question certifiée par le juge Simpson. Il rejette également la contestation par l'appelante de la constitutionnalité du par. 83(1). Le juge Strayer note qu'un traité ne peut pas avoir d'effet juridique au Canada s'il n'a pas été mis en vigueur par une loi adoptée à cet effet, et que la Convention n'avait pas été adoptée par une loi fédérale ou provinciale. Il conclut que, bien que la loi doive, dans la mesure du possible, être interprétée de façon à ne pas entraîner de conflit avec les obligations internationales du Canada, dire que le par. 114(2) exige que le pouvoir discrétionnaire conféré s'exerce conformément à la Convention enfreindrait la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Il conclut qu'un tel principe pourrait également toucher des droits et obligations relevant de la compétence des législatures provinciales. Le juge Strayer rejette également l'argument selon lequel quelque article de la Convention peut s'interpréter de façon à imposer l'obligation au gouvernement d'accorder priorité à l'intérêt des

held that the deportation of a parent was not a decision "concerning" children within the meaning of article 3. Finally, Strayer J.A. considered the appellant's argument based on the doctrine of legitimate expectations. He noted that because the doctrine does not create substantive rights, and because a requirement that the best interests of the children be given primacy by a decision-maker under s. 114(2) would be to create a substantive right, the doctrine did not apply.

IV. Issues

11

Because, in my view, the issues raised can be resolved under the principles of administrative law and statutory interpretation, I find it unnecessary to consider the various *Charter* issues raised by the appellant and the interveners who supported her position. The issues raised by this appeal are therefore as follows:

- (1) What is the legal effect of a stated question under s. 83(1) of the *Immigration Act* on the scope of appellate review?
- (2) Were the principles of procedural fairness violated in this case?
 - (i) Were the participatory rights accorded consistent with the duty of procedural fairness?
 - (ii) Did the failure of Officer Caden to provide his own reasons violate the principles of procedural fairness?
 - (iii) Was there a reasonable apprehension of bias in the making of this decision?
- (3) Was this discretion improperly exercised because of the approach taken to the interests of Ms. Baker's children?

I note that it is the third issue that raises directly the issues contained in the certified question of general importance stated by Simpson J. enfants dans une procédure comme l'expulsion. Il conclut que l'expulsion du père ou de la mère n'est pas une décision «concernant» les enfants au sens de l'article 3. Enfin, le juge Strayer, examinant l'argument de l'appelante fondé sur la doctrine de l'attente légitime, conclut que puisque l'attente légitime ne crée aucun droit matériel et que le fait d'exiger qu'un décideur donne priorité à l'intérêt supérieur des enfants sous le régime du par. 114(2) aurait pour effet de créer un droit matériel, la doctrine ne s'appliquait pas.

IV. Les questions en litige

Comme, à mon avis, l'appel peut être tranché en vertu des principes du droit administratif et de l'interprétation des lois, il n'est pas nécessaire d'examiner les divers moyens fondés sur la *Charte* qui ont été invoqués par l'appelante et les intervenants qui l'ont appuyée. Par conséquent, les questions examinées sont les suivantes:

- (1) Quel effet juridique la question énoncée aux termes du par. 83(1) de la *Loi sur l'immigration* a-t-elle sur la portée de l'examen en appel?
- (2) Les principes d'équité procédurale ont-ils été enfreints en l'espèce?
 - (i) Les droits de participation accordés étaient-ils compatibles avec l'obligation d'équité procédurale?
 - (ii) Le défaut de l'agent Caden d'exposer les motifs de sa décision a-t-il enfreint les principes d'équité procédurale?
 - (iii) Y avait-il une crainte raisonnable de partialité dans la prise de cette décision?
- (3) Le pouvoir discrétionnaire a-t-il été incorrectement exercé en raison de la façon d'aborder l'intérêt des enfants de M^{me} Baker?

Je note que c'est la troisième question qui soulève directement les points mentionnés dans la question certifiée de portée générale énoncée par le juge Simpson.

V. Analysis

A. Stated Questions Under Section 83(1) of the Immigration Act

The Court of Appeal held, in accordance with its decision in Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1994), 176 N.R. 4, that the requirement, in s. 83(1), that a "serious question of general importance" be certified for an appeal to be permitted restricts an appeal court to addressing the issues raised by the certified question. However, in Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 1 S.C.R. 982, at para. 25, this Court held that s. 83(1) does not require that the Court of Appeal address only the stated question and issues related to it:

The certification of a "question of general importance" is the trigger by which an appeal is justified. The object of the appeal is still the judgment itself, not merely the certified question.

Rothstein J. noted in *Ramoutar v. Canada* (*Minister of Employment and Immigration*), [1993] 3 F.C. 370 (T.D.), that once a question has been certified, all aspects of the appeal may be considered by the Court of Appeal, within its jurisdiction. I agree. The wording of s. 83(1) suggests, and *Pushpanathan* confirms, that if a "question of general importance" has been certified, this allows for an appeal from the judgment of the Trial Division which would otherwise not be permitted, but does not confine the Court of Appeal or this Court to answering the stated question or issues directly related to it. All issues raised by the appeal may therefore be considered here.

B. The Statutory Scheme and the Nature of the Decision

Before examining the various grounds for judicial review, it is appropriate to discuss briefly the nature of the decision made under s. 114(2) of the *Immigration Act*, the role of this decision in the statutory scheme, and the guidelines given by the Minister to immigration officers in relation to it.

V. Analyse

A. Les questions énoncées en vertu du par. 83(1) de la Loi sur l'immigration

La Cour d'appel a conclu, conformément à son arrêt Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1994), 176 N.R. 4, que le par. 83(1), en exigeant qu'une «question grave de portée générale» soit certifiée pour qu'un appel puisse être autorisé, limite l'appel aux questions soulevées par la question certifiée. Toutefois, dans l'arrêt Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982, au par. 25, notre Cour a conclu que le par. 83(1) n'exige pas que la Cour d'appel traite uniquement de la question énoncée et des points qui s'y rapportent:

Sans la certification d'une «question grave de portée générale», l'appel ne serait pas justifié. L'objet de l'appel est bien le jugement lui-même, et non simplement la question certifiée.

Le juge Rothstein dit, dans le jugement Ramoutar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 3 C.F. 370 (1^{re} inst.), que lorsqu'une question a été certifiée, la Cour d'appel peut examiner tous les aspects de l'appel qui relèvent de sa compétence. Je suis d'accord. Le libellé du par. 83(1) indique, et l'arrêt Pushpanathan le confirme, que la certification d'une «question grave de portée générale» permet un appel du jugement de première instance qui, normalement, ne serait pas autorisé, mais ne limite pas la Cour d'appel ni notre Cour à la question énoncée ou aux points qui s'y rapportent directement. Par conséquent, nous pouvons examiner tous les points soulevés dans le pourvoi.

B. Le régime législatif et la nature de la décision

Avant d'examiner les divers moyens invoqués dans la demande de contrôle judiciaire, il est nécessaire d'aborder brièvement la nature de la décision rendue en vertu du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, du rôle que joue cette décision dans le régime législatif, et des directives données par le ministre aux agents d'immigration à ce sujet.

12

Section 114(2) itself authorizes the Governor in Council to authorize the Minister to exempt a person from a regulation made under the Act, or to facilitate the admission to Canada of any person. The Minister's power to grant an exemption based on humanitarian and compassionate (H & C) considerations arises from s. 2.1 of the *Immigration Regulations*, which I reproduce for convenience:

The Minister is hereby authorized to exempt any person from any regulation made under subsection 114(1) of the Act or otherwise facilitate the admission to Canada of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

For the purpose of clarity, I will refer throughout these reasons to decisions made pursuant to the combination of s. 114(2) of the Act and s. 2.1 of the Regulations as "H & C decisions".

Applications for permanent residence must, as a general rule, be made from outside Canada, pursuant to s. 9(1) of the Act. One of the exceptions to this is when admission is facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations. In law, pursuant to the Act and the Regulations, an H & C decision is made by the Minister, though in practice, this decision is dealt with in the name of the Minister by immigration officers: see, for example, Minister of Employment and Immigration v. Jiminez-Perez, [1984] 2 S.C.R. 565, at p. 569. In addition, while in law, the H & C decision is one that provides for an exemption from regulations or from the Act, in practice, it is one that, in cases like this one, determines whether a person who has been in Canada but does not have status can stay in the country or will be required to leave a place where he or she has become established. It is an important decision that affects in a fundamental manner the future of individuals' lives. In addition, it may also have an important impact on the lives of any Canadian children of the person whose humanitarian and compassionate application is being considered, since they may be separated from one of their parents and/or uprooted from their country of Le paragraphe 114(2) habilite le gouverneur en conseil à autoriser le ministre à accorder une dispense d'application d'un règlement pris aux termes de la Loi, ou à faciliter l'admission d'une personne au Canada. Le pouvoir du ministre d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire découle de l'art. 2.1 du *Règlement sur l'immigration*:

Le ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe 114(1) de la Loi ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière.

Pour plus de clarté, je référerai aux décisions rendues conformément à une combinaison du par. 114(2) de la Loi et de l'art. 2.1 du règlement de «décisions d'ordre humanitaire».

Les demandes de résidence permanente doivent normalement être présentées à l'extérieur du Canada, conformément au par. 9(1) de la Loi. L'une des exceptions à cette règle est l'admission fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. En droit, conformément à la Loi et au règlement, c'est le ministre qui prend les décisions d'ordre humanitaire, alors qu'en pratique, ces décisions sont prises en son nom par des agents d'immigration: voir, par exemple, Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez, [1984] 2 R.C.S. 565, à la p. 569. En outre, même si, en droit, une décision d'ordre humanitaire est une décision qui prévoit une dispense d'application du règlement ou de la Loi, en pratique, il s'agit d'une décision, dans des affaires comme celle dont nous sommes saisis, qui détermine si une personne qui est au Canada, mais qui n'a pas de statut, peut y demeurer ou sera tenue de quitter l'endroit où elle s'est établie. Il s'agit d'une décision importante qui a des conséquences capitales sur l'avenir des personnes visées. Elle peut également avoir des répercussions importantes sur la vie des enfants canadiens de la personne qui a fait la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire puisqu'ils peuvent être séparés d'un de leurs parents ou déracinés de leur pays de citizenship, where they have settled and have connections.

Immigration officers who make H & C decisions are provided with a set of guidelines, contained in chapter 9 of the Immigration Manual: Examination and Enforcement. The guidelines constitute instructions to immigration officers about how to exercise the discretion delegated to them. These guidelines are also available to the public. A number of statements in the guidelines are relevant to Ms. Baker's application. Guideline 9.05 emphasizes that officers have a duty to decide which cases should be given a favourable recommendation, by carefully considering all aspects of the case, using their best judgment and asking themselves what a reasonable person would do in such a situation. It also states that although officers are not expected to "delve into areas which are not presented during examination or interviews, they should attempt to clarify possible humanitarian grounds and public policy considerations even if these are not well articulated".

The guidelines also set out the bases upon which the discretion conferred by s. 114(2) and the Regulations should be exercised. Two different types of criteria that may lead to a positive s. 114(2) decision are outlined — public policy considerations and humanitarian and compassionate grounds. Immigration officers are instructed, under guideline 9.07, to assure themselves, first, whether a public policy consideration is present, and if there is none, whether humanitarian and compassionate circumstances exist. Public policy reasons include marriage to a Canadian resident, the fact that the person has lived in Canada, has become established, and has become an "illegal de facto resident", and the fact that the person may be a longterm holder of employment authorization or has worked as a foreign domestic. Guideline 9.07 states that humanitarian and compassionate grounds will exist if "unusual, undeserved or disproportionate hardship would be caused to the person seeking consideration if he or she had to leave Canada". The guidelines also directly address

citoyenneté, où ils se sont installés et ont des attaches.

Les agents d'immigration qui prennent des décisions d'ordre humanitaire reçoivent une série de lignes directrices, figurant au chapitre 9 du Guide de l'immigration: examen et application de la loi, qui leur servent d'instructions sur la façon d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui leur est délégué. Le public a aussi accès à ces lignes directrices. Dans ces lignes directrices, plusieurs énoncés s'appliquent à la demande de M^{me} Baker. La directive 9.05 met l'accent sur le devoir des agents de décider quelles affaires devraient recevoir une recommandation favorable, en étudiant avec soin les cas sous tous leurs aspects, en faisant preuve de discernement, et en se demandant ce qu'une personne sensée ferait dans une telle situation. Elle dit également que les agents ne doivent pas «tente[r] d'approfondir des questions qui ne sont pas soulevées au cours des examens ou des entrevues. Toutefois, ils doivent essayer d'obtenir des précisions relativement à des raisons possibles d'intérêt public ou d'ordre humanitaire, même si celles-ci ne sont pas clairement formulées».

Ces directives définissent également les fondements de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par le par. 114(2) et le règlement. Deux types de raisons pouvant mener à une décision favorable sont indiqués - les raisons d'intérêt public et les considérations humanitaires. Conformément à la directive 9.07, les agents d'immigration doivent s'assurer d'abord qu'il n'existe pas de raisons d'intérêt public, et, s'il n'y en a pas, s'il existe des considérations humanitaires. Les raisons d'intérêt public comprennent, notamment, le mariage à un résident du Canada, le fait qu'une personne a vécu au Canada, s'y est établie et est devenue un résident «de fait en situation administrative irrégulière», et le fait que la personne est titulaire d'un permis de travail de longue date ou a travaillé comme travailleur domestique étranger. La directive 9.07 dit qu'il existe des considérations humanitaires lorsque «des difficultés inhabituelles, injustes ou indues seraient causées à la personne sollicitant l'examen de son cas si celle-ci devait quitter le Canada». Les directives traitent expressé-

17

19

20

situations involving family dependency, and emphasize that the requirement that a person leave Canada to apply from abroad may result in hardship for close family members of a Canadian resident, whether parents, children, or others who are close to the claimant, but not related by blood. They note that in such cases, the reasons why the person did not apply from abroad and the existence of family or other support in the person's home country should also be considered.

C. Procedural Fairness

The first ground upon which the appellant challenges the decision made by Officer Caden is the allegation that she was not accorded procedural fairness. She suggests that the following procedures are required by the duty of fairness when parents have Canadian children and they make an H & C application: an oral interview before the decision-maker, notice to her children and the other parent of that interview, a right for the children and the other parent to make submissions at that interview, and notice to the other parent of the interview and of that person's right to have counsel present. She also alleges that procedural fairness requires the provision of reasons by the decisionmaker, Officer Caden, and that the notes of Officer Lorenz give rise to a reasonable apprehension of bias.

In addressing the fairness issues, I will consider first the principles relevant to the determination of the content of the duty of procedural fairness, and then address Ms. Baker's arguments that she was accorded insufficient participatory rights, that a duty to give reasons existed, and that there was a reasonable apprehension of bias.

Both parties agree that a duty of procedural fairness applies to H & C decisions. The fact that a decision is administrative and affects "the rights, privileges or interests of an individual" is sufficient to trigger the application of the duty of fairness: Cardinal v. Director of Kent Institution,

ment de situations où il existe des liens familiaux de dépendance, et soulignent que l'obligation de quitter le Canada pour présenter une demande de l'étranger peut occasionner des difficultés à certains membres de la famille proche d'un résident canadien, parents, enfants ou autres proches qui n'ont pas de liens de sang avec le demandeur. Elles précisent que dans de tels cas, il faut aussi tenir compte des raisons pour lesquelles la personne n'a pas présenté sa demande à l'étranger et de la présence d'une famille ou d'autres personnes susceptibles de l'aider dans son pays d'origine.

C. L'équité procédurale

Comme premier moyen pour contester la décision de l'agent Caden, l'appelante allègue qu'elle n'a pas bénéficié de l'équité procédurale. L'appelante estime que l'obligation d'agir équitablement exige le respect des procédures suivantes quand des parents ayant des enfants canadiens présentent une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire: une entrevue orale devant le décideur, un avis de la tenue de cette entrevue aux enfants et à l'autre parent, un droit pour les enfants et l'autre parent de présenter des arguments au cours de cette entrevue, un avis à l'autre parent de la tenue de l'entrevue et du droit de cette personne d'être représentée par un avocat. Elle allègue également que l'équité procédurale exige que le décideur, soit l'agent Caden, motive sa décision, et que les notes de l'agent Lorenz donnent lieu à une crainte raisonnable de partialité.

En traitant des questions d'équité, j'examinerai d'abord les principes applicables à la détermination de la nature de l'obligation d'équité procédurale, et ensuite les arguments de M^{me} Baker sur l'insuffisance des droits de participation qui lui ont été accordés, sur l'existence d'une obligation de motiver la décision et sur la crainte raisonnable de partialité.

Les deux parties admettent que l'obligation d'équité procédurale s'applique aux décisions d'ordre humanitaire. Le fait qu'une décision soit administrative et touche «les droits, privilèges ou biens d'une personne» suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité: *Cardinal c*.

[1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653. Clearly, the determination of whether an applicant will be exempted from the requirements of the Act falls within this category, and it has been long recognized that the duty of fairness applies to H & C decisions: Sobrie v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (F.C.T.D.), at p. 88; Said v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23 (F.C.T.D.); Shah v. Minister of Employment and Immigration (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.).

(1) Factors Affecting the Content of the Duty of Fairness

The existence of a duty of fairness, however, does not determine what requirements will be applicable in a given set of circumstances. As I wrote in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 682, "the concept of procedural fairness is eminently variable and its content is to be decided in the specific context of each case". All of the circumstances must be considered in order to determine the content of the duty of procedural fairness: *Knight*, at pp. 682-83; *Cardinal*, *supra*, at p. 654; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, *per* Sopinka J.

Although the duty of fairness is flexible and variable, and depends on an appreciation of the context of the particular statute and the rights affected, it is helpful to review the criteria that should be used in determining what procedural rights the duty of fairness requires in a given set of circumstances. I emphasize that underlying all these factors is the notion that the purpose of the participatory rights contained within the duty of procedural fairness is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional, and social context, with an opportunity for those affected by the decision to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker.

Directeur de l'établissement Kent, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 653. Il est évident que la décision quant à savoir si un demandeur sera dispensé des exigences prévues par la Loi entre dans cette catégorie, et il est admis depuis longtemps que l'obligation d'équité s'applique aux décisions d'ordre humanitaire: Sobrie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 88; Said c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 23 (C.F. 1^{re} inst.); Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.).

(1) Les facteurs ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité

L'existence de l'obligation d'équité, toutefois, ne détermine pas quelles exigences s'appliqueront dans des circonstances données. Comme je l'écrivais dans l'arrêt Knight c. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 R.C.S. 653, à la p. 682, «la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas». Il faut tenir compte de toutes les circonstances pour décider de la nature de l'obligation d'équité procédurale: Knight, aux pp. 682 et 683; Cardinal, précité, à la p. 654; Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville), [1990] 3 R.C.S. 1170, le juge Sopinka.

Bien que l'obligation d'équité soit souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés, il est utile d'examiner les critères à appliquer pour définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données. Je souligne que l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leur points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur.

21

Several factors have been recognized in the jurisprudence as relevant to determining what is required by the common law duty of procedural fairness in a given set of circumstances. One important consideration is the nature of the decision being made and the process followed in making it. In Knight, supra, at p. 683, it was held that "the closeness of the administrative process to the judicial process should indicate how much of those governing principles should be imported into the realm of administrative decision making". The more the process provided for, the function of the tribunal, the nature of the decision-making body, and the determinations that must be made to reach a decision resemble judicial decision making, the more likely it is that procedural protections closer to the trial model will be required by the duty of fairness. See also Old St. Boniface, supra, at p. 1191; Russell v. Duke of Norfolk, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), at p. 118; Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879, at p. 896, per Sopinka J.

24

A second factor is the nature of the statutory scheme and the "terms of the statute pursuant to which the body operates": *Old St. Boniface*, *supra*, at p. 1191. The role of the particular decision within the statutory scheme and other surrounding indications in the statute help determine the content of the duty of fairness owed when a particular administrative decision is made. Greater procedural protections, for example, will be required when no appeal procedure is provided within the statute, or when the decision is determinative of the issue and further requests cannot be submitted: see D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at pp. 7-66 to 7-67.

25

A third factor in determining the nature and extent of the duty of fairness owed is the importance of the decision to the individual or individuals affected. The more important the decision is to the lives of those affected and the greater its

La jurisprudence reconnaît plusieurs facteurs pertinents en ce qui a trait aux exigences de l'obligation d'équité procédurale en common law dans des circonstances données. Un facteur important est la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir. Dans l'arrêt *Knight*, précité, à la p. 683, on a conclu que «la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire est de nature à indiquer jusqu'à quel point ces principes directeurs devraient s'appliquer dans le domaine de la prise de décisions administratives». Plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre pour parvenir à la décision ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès. Voir également Vieux St-Boniface, précité, à la p. 1191; Russell c. Duke of Norfolk, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), à la p. 118; Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879, à la p. 896, le juge Sopinka.

Le deuxième facteur est la nature du régime législatif et les «termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question»: Vieux St-Boniface, précité, à la p. 1191. Le rôle que joue la décision particulière au sein du régime législatif, et d'autres indications qui s'y rapportent dans la loi, aident à définir la nature de l'obligation d'équité dans le cadre d'une décision administrative précise. Par exemple, des protections procédurales plus importantes seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d'appel, ou lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige et qu'il n'est plus possible de présenter d'autres demandes: voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, Judicial Review of Administrative Action in Canada (feuilles mobiles), aux pp. 7-66 et 7-67.

Le troisième facteur permettant de définir la nature et l'étendue de l'obligation d'équité est l'importance de la décision pour les personnes visées. Plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions sont impact on that person or those persons, the more stringent the procedural protections that will be mandated. This was expressed, for example, by Dickson J. (as he then was) in *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at p. 1113:

A high standard of justice is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake.... A disciplinary suspension can have grave and permanent consequences upon a professional career.

As Sedley J. (now Sedley L.J.) stated in R. v. Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery, [1994] 1 All E.R. 651 (Q.B.), at p. 667:

In the modern state the decisions of administrative bodies can have a more immediate and profound impact on people's lives than the decisions of courts, and public law has since *Ridge v. Baldwin* [1963] 2 All E.R. 66, [1964] A.C. 40 been alive to that fact. While the judicial character of a function may elevate the practical requirements of fairness above what they would otherwise be, for example by requiring contentious evidence to be given and tested orally, what makes it "judicial" in this sense is principally the nature of the issue it has to determine, not the formal status of the deciding body.

The importance of a decision to the individuals affected, therefore, constitutes a significant factor affecting the content of the duty of procedural fairness.

Fourth, the legitimate expectations of the person challenging the decision may also determine what procedures the duty of fairness requires in given circumstances. Our Court has held that, in Canada, this doctrine is part of the doctrine of fairness or natural justice, and that it does not create substantive rights: Old St. Boniface, supra, at p. 1204; Reference re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 557. As applied in Canada, if a legitimate expectation is found to exist, this will affect the content of the duty of fairness owed to the individual or individuals affected by the decision. If the claimant has a legitimate expectation that a certain procedure will be followed, this procedure will be required by the duty

grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses. C'est ce que dit par exemple le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, à la p. 1113:

Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu. [...] Une suspension de nature disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière.

Comme le juge Sedley (maintenant Lord juge Sedley) le dit dans *R. c. Higher Education Funding Council*, *ex parte Institute of Dental Surgery*, [1994] 1 All E.R. 651 (Q.B.), à la p. 667:

[TRADUCTION] Dans le monde moderne, les décisions rendues par des organismes administratifs peuvent avoir un effet plus immédiat et plus important sur la vie des gens que les décisions des tribunaux et le droit public a depuis l'arrêt *Ridge c. Baldwin* [1963] 2 All E.R. 66, [1964] A.C. 40, reconnu ce fait. Bien que le caractère judiciaire d'une fonction puisse élever les exigences pratiques en matière d'équité au-delà de ce qu'elles seraient autrement, par exemple en exigeant que soit présenté et vérifié oralement un élément de preuve contesté, ce qui le rend «judiciaire» dans ce sens est principalement la nature de la question à trancher, et non le statut formel de l'organisme décisionnel.

L'importance d'une décision pour les personnes visées a donc une incidence significative sur la nature de l'obligation d'équité procédurale.

Quatrièmement, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent également servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans des circonstances données. Notre Cour a dit que, au Canada, l'attente légitime fait partie de la doctrine de l'équité ou de la justice naturelle, et qu'elle ne crée pas de droits matériels: Vieux St-Boniface, précité, à la p. 1204; Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 557. Au Canada, la reconnaissance qu'une attente légitime existe aura une incidence sur la nature de l'obligation d'équité envers les personnes visées par la décision. Si le demandeur s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie, l'obliga-

of fairness: Qi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (F.C.T.D.); Mercier-Néron v. Canada (Minister of National Health and Welfare) (1995), 98 F.T.R. 36; Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 3 F.C. 16 (C.A.). Similarly, if a claimant has a legitimate expectation that a certain result will be reached in his or her case, fairness may require more extensive procedural rights than would otherwise be accorded: D. J. Mullan, Administrative Law (3rd ed. 1996), at pp. 214-15; D. Shapiro, "Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law" (1992), 8 J.L. & Social Pol'y 282, at p. 297; Canada (Attorney General) v. Human Rights Tribunal Panel (Canada) (1994), 76 F.T.R. 1. Nevertheless, the doctrine of legitimate expectations cannot lead to substantive rights outside the procedural domain. This doctrine, as applied in Canada, is based on the principle that the "circumstances" affecting procedural fairness take into account the promises or regular practices of administrative decision-makers, and that it will generally be unfair for them to act in contravention of representations as to procedure, or to backtrack on substantive promises without according significant procedural rights.

Fifth, the analysis of what procedures the duty of fairness requires should also take into account and respect the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures, or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances: Brown and Evans, *supra*, at pp. 7-66 to 7-70. While this, of course, is not determinative, important weight must be given to the choice of procedures made by the agency itself and its institutional constraints: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, *per* Gonthier J.

I should note that this list of factors is not exhaustive. These principles all help a court determine whether the procedures that were followed

tion d'équité exigera cette procédure: Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (C.F. 1^{re} inst.); Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) (1995), 98 F.T.R. 36; Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 16 (C.A.). De même, si un demandeur s'attend légitimement à un certain résultat, l'équité peut exiger des droits procéduraux plus étendus que ceux qui seraient autrement accordés: D. J. Mullan, Administrative Law (3e éd. 1996), aux pp. 214 et 215; D. Shapiro, «Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law» (1992), 8 J.L. & Social Pol'y 282, à la p. 297; Canada (Procureur général) c. Comité du tribunal des droits de la personne (Canada) (1994), 76 F.T.R. 1. Néanmoins, la doctrine de l'attente légitime ne peut pas donner naissance à des droits matériels en dehors du domaine de la procédure. Cette doctrine, appliquée au Canada, est fondée sur le principe que les «circonstances» touchant l'équité procédurale comprennent les promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, et qu'il serait généralement injuste de leur part d'agir en contravention d'assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants.

Cinquièmement, l'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité devrait également prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances: Brown et Evans, op. cit., aux pp. 7-66 à 7-70. Bien que, de toute évidence, cela ne soit pas déterminant, il faut accorder une grande importance au choix de procédures par l'organisme lui-même et à ses contraintes institutionnelles: *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, le juge Gonthier.

Je dois mentionner que cette liste de facteurs n'est pas exhaustive. Tous ces principes aident le tribunal à déterminer si les procédures suivies resrespected the duty of fairness. Other factors may also be important, particularly when considering aspects of the duty of fairness unrelated to participatory rights. The values underlying the duty of procedural fairness relate to the principle that the individual or individuals affected should have the opportunity to present their case fully and fairly, and have decisions affecting their rights, interests, or privileges made using a fair, impartial, and open process, appropriate to the statutory, institutional, and social context of the decision.

(2) Legitimate Expectations

I turn now to an application of these principles to the circumstances of this case to determine whether the procedures followed respected the duty of procedural fairness. I will first determine whether the duty of procedural fairness that would otherwise be applicable is affected, as the appellant argues, by the existence of a legitimate expectation based upon the text of the articles of the Convention and the fact that Canada has ratified it. In my view, however, the articles of the Convention and their wording did not give rise to a legitimate expectation on the part of Ms. Baker that when the decision on her H & C application was made, specific procedural rights above what would normally be required under the duty of fairness would be accorded, a positive finding would be made, or particular criteria would be applied. This Convention is not, in my view, the equivalent of a government representation about how H & C applications will be decided, nor does it suggest that any rights beyond the participatory rights discussed below will be accorded. Therefore, in this case there is no legitimate expectation affecting the content of the duty of fairness, and the fourth factor outlined above therefore does not affect the analysis. It is unnecessary to decide whether an international instrument ratified by Canada could, in other circumstances, give rise to a legitimate expectation.

pectent l'obligation d'équité. D'autres facteurs peuvent également être importants, notamment dans l'examen des aspects de l'obligation d'agir équitablement non reliés aux droits de participation. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision.

(2) L'attente légitime

Je passe maintenant à une application de ces principes aux circonstances de l'espèce pour déterminer si les procédures suivies respectaient l'obligation d'équité procédurale. Je déciderai d'abord si l'existence d'une attente légitime fondée sur le texte des articles de la Convention et le fait que le Canada l'ait ratifiée a une incidence, comme l'appelante le soutient, sur l'obligation d'équité procédurale qui serait autrement applicable. À mon avis, les articles de la Convention et leur libellé n'ont pas créé chez Mme Baker l'attente légitime que sa demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire donne lieu à l'application de droits procéduraux particuliers autres que ceux qui seraient normalement exigés en vertu de l'obligation d'équité, à une conclusion positive, ou à l'utilisation de critères particuliers. Cette convention n'est pas, à mon avis, l'équivalent d'une déclaration gouvernementale sur la façon dont les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire doivent être tranchées, elle n'indique pas non plus que des droits autres que les droits de participation dont il est question ci-dessous seront accordés. Par conséquent, dans la présente affaire, il n'existe pas d'attente légitime ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité et le quatrième facteur identifié plus haut n'affecte donc pas l'analyse. Il n'est pas nécessaire de décider si un instrument international ratifié par le Canada pourrait, dans d'autres circonstances, donner lieu à une attente légitime.

(3) Participatory Rights

The next issue is whether, taking into account the other factors related to the determination of the content of the duty of fairness, the failure to accord an oral hearing and give notice to Ms. Baker or her children was inconsistent with the participatory rights required by the duty of fairness in these circumstances. At the heart of this analysis is whether, considering all the circumstances, those whose interests were affected had a meaningful opportunity to present their case fully and fairly. The procedure in this case consisted of a written application with supporting documentation, which was summarized by the junior officer (Lorenz), with a recommendation being made by that officer. The summary, recommendation, and material was then considered by the senior officer (Caden), who made the decision.

Several of the factors described above enter into the determination of the type of participatory rights the duty of procedural fairness requires in the circumstances. First, an H & C decision is very different from a judicial decision, since it involves the exercise of considerable discretion and requires the consideration of multiple factors. Second, its role is also, within the statutory scheme, as an exception to the general principles of Canadian immigration law. These factors militate in favour of more relaxed requirements under the duty of fairness. On the other hand, there is no appeal procedure, although judicial review may be applied for with leave of the Federal Court — Trial Division. In addition, considering the third factor, this is a decision that in practice has exceptional importance to the lives of those with an interest in its result — the claimant and his or her close family members — and this leads to the content of the duty of fairness being more extensive. Finally, applying the fifth factor described above, the statute accords considerable flexibility to the Minister to decide on the proper procedure, and immigration officers, as a matter of practice, do not conduct interviews in all cases. The institutional practices and choices made by the Minister are significant, though of course not determinative

(3) Les droits de participation

La question suivante est de savoir si, compte tenu des autres facteurs déterminant la nature de l'obligation d'équité, le défaut d'accorder une audience et de donner avis à Mme Baker ou à ses enfants était incompatible avec les droits de participation qu'exige l'obligation d'équité dans ces circonstances. Au cœur de cette analyse, il faut se demander si, compte tenu de toutes les circonstances, les personnes dont les intérêts étaient en jeu ont eu une occasion valable de présenter leur position pleinement et équitablement. La procédure en l'espèce se composait d'une demande écrite accompagnée de documents justificatifs, résumée par l'agent subalterne (Lorenz) et transmise avec une recommandation faite par ce dernier. Le résumé, la recommandation et les documents ont alors été examinés par l'agent principal (Caden), qui a pris la décision.

Plusieurs des facteurs susmentionnés servent à déterminer quel type de droits de participation sont requis par l'obligation d'équité procédurale dans les circonstances. En premier lieu, une décision d'ordre humanitaire est très différente d'une décision judiciaire, car elle suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire étendu et l'examen de facteurs multiples. Deuxièmement, son rôle est aussi, dans le cadre du régime législatif, une exception aux principes généraux du droit canadien de l'immigration. Ces facteurs militent en faveur d'une application moins stricte de l'obligation d'équité. D'autre part, il n'existe pas de procédure d'appel, bien qu'il puisse y avoir un contrôle judiciaire sur autorisation de la Cour fédérale, Section de première instance. En outre, au vu du troisième facteur, il s'agit là d'une décision qui, en pratique, a une importance exceptionnelle sur la vie des personnes concernées — le demandeur et les membres de sa famille proche, ce qui accroît l'étendue de l'obligation d'équité. Enfin, appliquant le cinquième facteur ci-haut décrit, la loi donne au ministre une grande latitude pour décider de la procédure appropriée, et les agents d'immigration, dans la pratique, ne procèdent pas à des entrevues dans tous les cas. Les pratiques et les choix institutionnels que fait le ministre sont

factors to be considered in the analysis. Thus, it can be seen that although some of the factors suggest stricter requirements under the duty of fairness, others suggest more relaxed requirements further from the judicial model.

Balancing these factors, I disagree with the holding of the Federal Court of Appeal in *Shah*, *supra*, at p. 239, that the duty of fairness owed in these circumstances is simply "minimal". Rather, the circumstances require a full and fair consideration of the issues, and the claimant and others whose important interests are affected by the decision in a fundamental way must have a meaningful opportunity to present the various types of evidence relevant to their case and have it fully and fairly considered.

However, it also cannot be said that an oral hearing is always necessary to ensure a fair hearing and consideration of the issues involved. The flexible nature of the duty of fairness recognizes that meaningful participation can occur in different ways in different situations. The Federal Court has held that procedural fairness does not require an oral hearing in these circumstances: see, for example, *Said*, *supra*, at p. 30.

I agree that an oral hearing is not a general requirement for H & C decisions. An interview is not essential for the information relevant to an H & C application to be put before an immigration officer, so that the humanitarian and compassionate considerations presented may be considered in their entirety and in a fair manner. In this case, the appellant had the opportunity to put forward, in written form through her lawyer, information about her situation, her children and their emotional dependence on her, and documentation in support of her application from a social worker at the Children's Aid Society and from her psychiatrist. These documents were before the decisionmakers, and they contained the information relevant to making this decision. Taking all the factors relevant to determining the content of the duty of fairness into account, the lack of an oral hearing or importants, bien que ce ne soient évidemment pas des facteurs déterminants dans l'analyse. On peut donc voir que, si certains facteurs indiquent des exigences plus strictes en matière d'obligation d'équité, d'autres indiquent des exigences moins strictes, plus éloignées du modèle judiciaire.

Pondérant ces facteurs, je ne suis pas d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Shah*, précité, à la p. 239, que l'obligation d'équité dans ces circonstances est simplement «minimale». Au contraire, les circonstances nécessitent un examen complet et équitable des questions litigieuses, et le demandeur et les personnes dont les intérêts sont profondément touchés par la décision doivent avoir une possibilité valable de présenter les divers types de preuves qui se rapportent à leur affaire et de les voir évalués de façon complète et équitable.

Toutefois, on ne peut pas dire non plus qu'une audience est toujours nécessaire pour garantir l'audition et l'examen équitables des questions en jeu. La nature souple de l'obligation d'équité reconnaît qu'une participation valable peut se faire de différentes façons dans des situations différentes. La Cour fédérale a statué que l'équité procédurale n'exige pas la tenue d'une audience dans ces circonstances: voir, par exemple, *Said*, précité, à la p. 30.

Je conviens que la tenue d'une audience n'est pas une exigence générale pour les décisions fondées sur des raisons d'ordre humanitaire. Il n'est pas indispensable qu'il y ait une entrevue pour exposer à un agent d'immigration les renseignements relatifs à une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire et pour que les raisons d'ordre humanitaire présentées puissent être évaluées de façon complète et équitable. En l'espèce, l'appelante a eu la possibilité d'exposer par écrit, par l'entremise de son avocat, sa situation, celle de ses enfants et leur dépendance émotive vis-à-vis d'elle, et de présenter à l'appui de sa demande des lettres d'un travailleur social de la Société d'aide à l'enfance et de son psychiatre. Ces documents étaient à la disposition des décideurs, et ils contenaient les renseignements nécessaires pour la prise de décision. Compte tenu de tous les facteurs

32

33

notice of such a hearing did not, in my opinion, constitute a violation of the requirements of procedural fairness to which Ms. Baker was entitled in the circumstances, particularly given the fact that several of the factors point toward a more relaxed standard. The opportunity, which was accorded, for the appellant or her children to produce full and complete written documentation in relation to all aspects of her application satisfied the requirements of the participatory rights required by the duty of fairness in this case.

(4) The Provision of Reasons

The appellant also submits that the duty of fairness, in these circumstances, requires that reasons be given by the decision-maker. She argues either that the notes of Officer Lorenz should be considered the reasons for the decision, or that it should be held that the failure of Officer Caden to give written reasons for his decision or a subsequent affidavit explaining them should be taken to be a breach of the principles of fairness.

This issue has been addressed in several cases of judicial review of humanitarian and compassionate applications. The Federal Court of Appeal has held that reasons are unnecessary: Shah, supra, at pp. 239-40. It has also been held that the case history notes prepared by a subordinate officer are not to be considered the decision-maker's reasons: see Tylo v. Minister of Employment and Immigration (1995), 90 F.T.R. 157, at pp. 159-60. In Gheorlan v. Canada (Secretary of State) (1995), 26 Imm. L.R. (2d) 170 (F.C.T.D.), and Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1994), 87 F.T.R. 62, it was held that the notes of the reviewing officer should not be taken to be the reasons for decision, but may help in determining whether a reviewable error exists. In Marques v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (No. 1) (1995), 116 F.T.R. 241, an H & C decision was set aside because the decision-making officer

pertinents pour évaluer le contenu de l'obligation d'équité, le fait qu'il n'y a pas eu d'audience ni d'avis d'audience ne constituait pas, selon moi, un manquement à l'obligation d'équité procédurale envers M^{me} Baker dans les circonstances, particulièrement en raison du fait que plusieurs des facteurs militaient en faveur d'une norme plus souple. La possibilité qui a été offerte à l'appelante et à ses enfants de produire une documentation écrite complète relativement à tous les aspects de sa demande remplit les exigences en matière de droits de participation que commandait l'obligation d'équité en l'espèce.

(4) L'exposé des motifs

L'appelante soutient également que l'obligation d'équité, dans les circonstances, exige que le décideur motive ses décisions. Elle soutient qu'il faut soit considérer les notes de l'agent Lorenz comme les motifs de la décision, soit conclure que le défaut de l'agent Caden de donner les motifs écrits de sa décision, ou un affidavit subséquent les expliquant, est un manquement aux principes d'équité.

Cette question a été abordée dans plusieurs cas de contrôle judiciaire de demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire. La Cour d'appel fédérale a statué qu'il n'était pas nécessaire que les décisions soient motivées: Shah, précité, aux pp. 239 et 240. Elle a également statué que les notes de l'historique des faits préparées par un agent subalterne ne doivent pas être considérées comme les motifs du décideur: voir Tylo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1995), 90 F.T.R. 157, aux pp. 159 et 160. Les décisions Gheorlan c. Canada (Secrétaire d'État) (1995), 26 Imm. L.R. (2d) 170 (C.F. 1re inst.), et *Chan c*. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1994), 87 F.T.R. 62, concluent qu'il ne faut pas considérer les notes de l'agent de réexamen comme des motifs de décision, mais que ces notes peuvent servir à déterminer s'il existe une erreur susceptible de contrôle judiciaire. Dans Marques c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (nº 1) (1995), 116 F.T.R. 241, une décision d'ordre humanitaire a été annulée parce que le décideur n'avait pas motivé sa

36

failed to provide reasons or an affidavit explaining the reasons for his decision.

More generally, the traditional position at common law has been that the duty of fairness does not require, as a general rule, that reasons be provided for administrative decisions: *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand*, [1987] 2 S.C.R. 219, at p. 233; *Public Service Board of New South Wales v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.A.), at pp. 665-66.

Courts and commentators have, however, often emphasized the usefulness of reasons in ensuring fair and transparent decision-making. Though *Northwestern Utilities* dealt with a statutory obligation to give reasons, Estey J. held as follows, at p. 706, referring to the desirability of a common law reasons requirement:

This obligation is a salutary one. It reduces to a considerable degree the chances of arbitrary or capricious decisions, reinforces public confidence in the judgment and fairness of administrative tribunals, and affords parties to administrative proceedings an opportunity to assess the question of appeal....

The importance of reasons was recently reemphasized by this Court in *Reference re Remuneration* of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island, [1997] 3 S.C.R. 3, at paras. 180-81.

Reasons, it has been argued, foster better decision making by ensuring that issues and reasoning are well articulated and, therefore, more carefully thought out. The process of writing reasons for decision by itself may be a guarantee of a better decision. Reasons also allow parties to see that the applicable issues have been carefully considered, and are invaluable if a decision is to be appealed, questioned, or considered on judicial review: R. A. Macdonald and D. Lametti, "Reasons for Decision in Administrative Law" (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123, at p. 146; *Williams v. Canada* (*Minister of Citizenship and Immigration*), [1997] 2 F.C. 646 (C.A.), at para. 38. Those affected may

décision, ni fourni d'affidavit expliquant les motifs de sa décision.

Plus généralement, la common law a traditionnellement reconnu que l'obligation d'équité n'exige pas, en règle générale, que les décisions administratives soient motivées: Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684; Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand, [1987] 2 R.C.S. 219, à la p. 233; Public Service Board of New South Wales c. Osmond (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.A.), aux pp. 665 et 666.

Toutefois, les tribunaux et les auteurs ont maintes fois souligné l'utilité des motifs pour assurer la transparence et l'équité de la prise de décision. Quoique l'arrêt *Northwestern Utilities* traite d'une obligation légale de motiver des décisions, le juge Estey fait l'observation suivante, à la p. 706, sur l'utilité d'une règle de common law qui exigerait la production de motifs:

Cette obligation est salutaire: elle réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermit la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs et permet aux parties aux procédures d'évaluer la possibilité d'un appel . . .

L'importance des motifs a récemment été réitérée par la Cour dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, aux par. 180 et 181.

On a soutenu que la rédaction de motifs favorise une meilleure prise de décision en ce qu'elle exige une bonne formulation des questions et du raisonnement et, en conséquence, une analyse plus rigoureuse. Le processus de rédaction des motifs d'une décision peut en lui-même garantir une meilleure décision. Les motifs permettent aussi aux parties de voir que les considérations applicables ont été soigneusement étudiées, et ils sont de valeur inestimable si la décision est portée en appel, contestée ou soumise au contrôle judiciaire: R. A. Macdonald et D. Lametti, «Reasons for Decision in Administrative Law» (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123, à la p. 146; *Williams c. Canada*

37

be more likely to feel they were treated fairly and appropriately if reasons are given: de Smith, Woolf, & Jowell, *Judicial Review of Administrative Action* (5th ed. 1995), at pp. 459-60. I agree that these are significant benefits of written reasons.

40

Others have expressed concerns about the desirability of a written reasons requirement at common law. In Osmond, supra, Gibbs C.J. articulated, at p. 668, the concern that a reasons requirement may lead to an inappropriate burden being imposed on administrative decision-makers, that it may lead to increased cost and delay, and that it "might in some cases induce a lack of candour on the part of the administrative officers concerned". Macdonald and Lametti, supra, though they agree that fairness should require the provision of reasons in certain circumstances, caution against a requirement of "archival" reasons associated with court judgments, and note that the special nature of agency decision-making in different contexts should be considered in evaluating reasons requirements. In my view, however, these concerns can be accommodated by ensuring that any reasons requirement under the duty of fairness leaves sufficient flexibility to decision-makers by accepting various types of written explanations for the decision as sufficient.

41

In England, a common law right to reasons in certain circumstances has developed in the case law: see M. H. Morris, "Administrative Decision-makers and the Duty to Give Reasons: An Emerging Debate" (1997), 11 *C.J.A.L.P.* 155, at pp. 164-68; de Smith, Woolf & Jowell, *supra*, at pp. 462-65. In *R. v. Civil Service Appeal Board*, *ex parte Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310 (C.A.), reasons were required of a board deciding the appeal of the dismissal of a prison official. The House of Lords, in *R. v. Secretary of State for the Home Department*, *ex parte Doody*, [1994] 1 A.C. 531, imposed a reasons requirement on the Home

(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1997] 2 C.F. 646 (C.A.), au par. 38. Il est plus probable que les personnes touchées ont l'impression d'être traitées avec équité et de façon appropriée si des motifs sont fournis: de Smith, Woolf & Jowell, Judicial Review of Administrative Action (5e éd. 1995), aux pp. 459 et 460. Je suis d'accord qu'il s'agit là d'avantages importants de la rédaction de motifs écrits.

D'autres ont émis des réserves quant à l'utilité d'une règle de common law qui exigerait la production de motifs écrits. Dans l'arrêt Osmond, précité, le juge en chef Gibbs a dit, à la p. 668, qu'il craignait qu'une obligation de rédiger des motifs puisse finir par imposer un fardeau indu aux décideurs administratifs, entraıner une augmentation des coûts et des délais, et [TRADUCTION] «dans certains cas occasionner un manque de sincérité de la part des fonctionnaires concernés». Même s'ils conviennent que l'équité devrait exiger que des motifs soient donnés dans certaines circonstances, Macdonald et Lametti, loc. cit., font une mise en garde contre une exigence donnant lieu à des motifs [TRADUCTION] «d'archives» s'apparentant aux décisions judiciaires, et notent qu'il faut tenir compte de la nature particulière de l'organisme décisionnel dans différents contextes pour évaluer l'exigence des motifs. À mon avis, cependant, on peut répondre à ces préoccupations en veillant à ce que toute obligation de motiver la décision en raison de l'obligation d'équité laisse aux décideurs assez de latitude, en acceptant comme suffisants divers types d'explications écrites.

En Angleterre, un droit de common law à la production de motifs dans certaines circonstances est apparu dans la jurisprudence: voir M. H. Morris, «Administrative Decision-makers and the Duty to Give Reasons: An Emerging Debate» (1997), 11 *C.J.A.L.P.* 155, aux pp. 164 à 168; de Smith, Woolf & Jowell, *op. cit.*, aux pp. 462 à 465. L'arrêt *R. c. Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham*, [1991] 4 All E.R. 310 (C.A.), a conclu qu'une commission décidant de l'appel du congédiement d'un agent de prison devait motiver sa décision. La Chambre des lords, dans l'arrêt *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex*

Secretary when exercising the statutory discretion to decide on the period of imprisonment that a prisoner who had been imposed a life sentence should serve before being entitled to a review. Lord Mustill, speaking for all the law lords on the case, held that although there was no general duty to give reasons at common law, in those circumstances, a failure to give reasons was unfair. Other English cases have held that reasons are required at common law when there is a statutory right of appeal: see *Norton Tool Co. v. Tewson*, [1973] 1 W.L.R. 45 (N.I.R.C.), at p. 49; *Alexander Machinery (Dudley) Ltd. v. Crabtree*, [1974] I.C.R. 120 (N.I.R.C.).

Some Canadian courts have imposed, in certain circumstances, a common law obligation on administrative decision-makers to provide reasons, while others have been more reluctant. In Orlowski v. British Columbia (Attorney-General) (1992), 94 D.L.R. (4th) 541 (B.C.C.A.), at pp. 551-52, it was held that reasons would generally be required for decisions of a review board under Part XX.1 of the Criminal Code, based in part on the existence of a statutory right of appeal from that decision, and also on the importance of the interests affected by the decision. In R.D.R. Construction Ltd. v. Rent Review Commission (1982), 55 N.S.R. (2d) 71 (C.A.), the court also held that because of the existence of a statutory right of appeal, there was an implied duty to give reasons. Smith D.J., in Taabea v. Refugee Status Advisory Committee, [1980] 2 F.C. 316 (T.D.), imposed a reasons requirement on a ministerial decision relating to refugee status, based upon the right to apply to the Immigration Appeal Board for redetermination. Similarly, in the context of evaluating whether a statutory reasons requirement had been adequately fulfilled in Boyle v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.) (1996), 179 N.B.R. (2d) 43 (C.A.), Bastarache J.A. (as he then was) emphasized, at p. 55, the importance of adequate reasons when appealing a decision. However, the Federal Court of Appeal recently rejected the submission that reasons were required in rela-

parte Doody, [1994] 1 A.C. 531, a exigé que le Secrétaire de l'Intérieur fournisse des motifs quand il exerce le pouvoir discrétionnaire dont l'investit la loi de décider du temps qu'une personne condamnée à l'emprisonnement à perpétuité devait passer en prison avant d'avoir droit à un réexamen. Lord Mustill, au nom de tous les lords juristes dans l'affaire, conclut que même s'il n'existe pas d'obligation générale de fournir des motifs en common law, dans les circonstances visées, il était inéquitable de ne pas fournir des motifs. D'autres décisions anglaises ont conclu que la common law exige que les décisions soient motivées quand il existe un droit d'appel prévu par la loi: voir Norton Tool Co. c. Tewson, [1973] 1 W.L.R. 45 (N.I.R.C.), à la p. 49; Alexander Machinery (Dudley) Ltd. c. Crabtree, [1974] I.C.R. 120 (N.I.R.C.).

Certains tribunaux canadiens ont imposé aux décideurs administratifs, dans des circonstances particulières, une obligation de common law de motiver leurs décisions, tandis que d'autres ont été plus hésitants à le faire. L'arrêt Orlowski c. British Columbia (Attorney-General) (1992), 94 D.L.R. (4th) 541 (C.A.C.-B.), aux pp. 551 et 552, conclut qu'en général une commission d'examen agissant sous le régime de la partie XX.1 du Code criminel devait motiver ses décisions, en raison notamment de l'existence d'un droit d'appel prévu par la loi et de l'importance des droits touchés par ces décisions. Dans l'arrêt R.D.R. Construction Ltd. c. Rent Review Commission (1982), 55 N.S.R. (2d) 71 (C.A.), la cour a statué qu'en raison de l'existence d'un droit d'appel prévu par la loi, il existait implicitement une obligation de donner des motifs. Le juge suppléant Smith, dans l'affaire Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié, [1980] 2 C.F. 316 (1^{re} inst.), a imposé une obligation de motiver une décision ministérielle portant sur le statut de réfugié, en raison du droit d'en demander le réexamen devant la Commission d'appel de l'immigration. De même, alors qu'il examinait si l'exigence prévue par la loi de donner des motifs avait été convenablement remplie, le juge Bastarache (alors juge à la Cour d'appel) a souligné, dans l'arrêt Boyle c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail (N.-B.) (1996), 179 R.N.-B. (2e) 43

tion to a decision to declare a permanent resident a danger to the public under s. 70(5) of the *Immigration Act*: *Williams*, *supra*.

In my opinion, it is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, the duty of procedural fairness will require the provision of a written explanation for a decision. The strong arguments demonstrating the advantages of written reasons suggest that, in cases such as this where the decision has important significance for the individual, when there is a statutory right of appeal, or in other circumstances, some form of reasons should be required. This requirement has been developing in the common law elsewhere. The circumstances of the case at bar, in my opinion, constitute one of the situations where reasons are necessary. The profound importance of an H & C decision to those affected, as with those at issue in Orlowski, Cunningham, and Doody, militates in favour of a requirement that reasons be provided. It would be unfair for a person subject to a decision such as this one which is so critical to their future not to be told why the result was reached.

In my view, however, the reasons requirement was fulfilled in this case since the appellant was provided with the notes of Officer Lorenz. The notes were given to Ms. Baker when her counsel asked for reasons. Because of this, and because there is no other record of the reasons for making the decision, the notes of the subordinate reviewing officer should be taken, by inference, to be the reasons for decision. Accepting documents such as these notes as sufficient reasons is part of the flexibility that is necessary, as emphasized by Macdonald and Lametti, supra, when courts evaluate the requirements of the duty of fairness with recognition of the day-to-day realities of administrative agencies and the many ways in which the values underlying the principles of procedural fairness

(C.A.), à la p. 55, qu'il était important de disposer de motifs appropriés quand une décision est portée en appel. Toutefois, la Cour d'appel fédérale a récemment conclu qu'il n'était pas nécessaire de motiver une décision dont le but était de déclarer qu'un résident permanent constituait un danger pour le public en vertu du par. 70(5) de la *Loi sur l'immigration: Williams*, précité.

À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise. Cette exigence est apparue dans la common law ailleurs. Les circonstances de l'espèce, à mon avis, constituent l'une de ces situations où des motifs écrits sont nécessaires. L'importance cruciale d'une décision d'ordre humanitaire pour les personnes visées, comme celles dont il est question dans les arrêts Orlowski, Cunningham et Doody, milite en faveur de l'obligation de donner des motifs. Il serait injuste à l'égard d'une personne visée par une telle décision, si essentielle pour son avenir, de ne pas lui expliquer pourquoi elle a été prise.

J'estime, toutefois, que cette obligation a été remplie en l'espèce par la production des notes de l'agent Lorenz à l'appelante. Les notes ont été remises à Mme Baker lorsque son avocat a demandé des motifs. Pour cette raison, et parce qu'il n'existe pas d'autres documents indiquant les motifs de la décision, les notes de l'agent subalterne devraient être considérées, par déduction, comme les motifs de la décision. L'admission de documents tels que ces notes comme motifs de la décision fait partie de la souplesse nécessaire, ainsi que l'ont souligné Macdonald et Lametti, loc. cit., quand des tribunaux évaluent les exigences de l'obligation d'équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des can be assured. It upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that in the administrative context, this transparency may take place in various ways. I conclude that the notes of Officer Lorenz satisfy the requirement for reasons under the duty of procedural fairness in this case, and they will be taken to be the reasons for decision.

(5) Reasonable Apprehension of Bias

Procedural fairness also requires that decisions be made free from a reasonable apprehension of bias by an impartial decision-maker. The respondent argues that Simpson J. was correct to find that the notes of Officer Lorenz cannot be considered to give rise to a reasonable apprehension of bias because it was Officer Caden who was the actual decision-maker, who was simply reviewing the recommendation prepared by his subordinate. In my opinion, the duty to act fairly and therefore in a manner that does not give rise to a reasonable apprehension of bias applies to all immigration officers who play a significant role in the making of decisions, whether they are subordinate reviewing officers, or those who make the final decision. The subordinate officer plays an important part in the process, and if a person with such a central role does not act impartially, the decision itself cannot be said to have been made in an impartial manner. In addition, as discussed in the previous section, the notes of Officer Lorenz constitute the reasons for the decision, and if they give rise to a reasonable apprehension of bias, this taints the decision itself.

The test for reasonable apprehension of bias was set out by de Grandpré J., writing in dissent, in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394:

...the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. . [T]hat test is "what would an

valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale. Cela confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons. Je conclus qu'en l'espèce les notes de l'agent Lorenz remplissent l'obligation de donner des motifs en vertu de l'obligation d'équité procédurale, et qu'elles seront considérées comme les motifs de la décision.

(5) La crainte raisonnable de partialité

L'équité procédurale exige également que les décisions soient rendues par un décideur impartial, sans crainte raisonnable de partialité. L'intimé soutient que le juge Simpson a eu raison de conclure que les notes de l'agent Lorenz ne peuvent pas donner lieu à une crainte raisonnable de partialité, parce que le vrai décideur était l'agent Caden, qui a simplement fait une revue de la recommandation préparée par son subalterne. L'obligation d'agir équitablement et, en conséquence, d'une façon qui ne donne pas lieu à une crainte raisonnable de partialité, s'applique, à mon avis, à tous les agents d'immigration qui jouent un rôle significatif dans la prise de décision, qu'ils soient des agents de réexamen subalternes, ou ceux qui rendent la décision finale. L'agent subordonné joue un rôle important dans le processus, et si une personne ayant un rôle aussi central n'agit pas de façon impartiale, la décision elle-même ne peut pas être considérée comme ayant été rendue de façon impartiale. En outre, comme je le dis au paragraphe précédent, les notes de l'agent Lorenz constituent les motifs de la décision, et si elles donnent lieu à une crainte raisonnable de partialité, la décision elle-même en est viciée.

Le test de la crainte raisonnable de partialité a été exposé par le juge de Grandpré, dissident, dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394:

...la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. [...] [C]e critère consiste à se 45

informed person, viewing the matter realistically and practically — and having thought the matter through — conclude. Would he think that it is more likely than not that [the decision-maker], whether consciously or unconsciously, would not decide fairly."

This expression of the test has often been endorsed by this Court, most recently in *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, at para. 11, *per* Major J.; at para. 31, *per* L'Heureux-Dubé and McLachlin JJ.; and at para. 111, *per* Cory J.

It has been held that the standards for reasonable apprehension of bias may vary, like other aspects of procedural fairness, depending on the context and the type of function performed by the administrative decision-maker involved: Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities), [1992] 1 S.C.R. 623; Old St. Boniface, supra, at p. 1192. The context here is one where immigration officers must regularly make decisions that have great importance to the individuals affected by them, but are also often critical to the interests of Canada as a country. They are individualized, rather than decisions of a general nature. They also require special sensitivity. Canada is a nation made up largely of people whose families migrated here in recent centuries. Our history is one that shows the importance of immigration, and our society shows the benefits of having a diversity of people whose origins are in a multitude of places around the world. Because they necessarily relate to people of diverse backgrounds, from different cultures, races, and continents, immigration decisions demand sensitivity and understanding by those making them. They require a recognition of diversity, an understanding of others, and an openness to difference.

In my opinion, the well-informed member of the community would perceive bias when reading Officer Lorenz's comments. His notes, and the manner in which they are written, do not disclose the existence of an open mind or a weighing of the particular circumstances of the case free from stereotypes. Most unfortunate is the fact that they

demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?»

Notre Cour a souvent souscrit à cette définition du test, plus récemment dans l'arrêt R. c. S. (R.D.), [1997] 3 R.C.S. 484, au par. 11, le juge Major; au par. 31, les juges L'Heureux-Dubé et McLachlin; et au par. 111, le juge Cory.

Il a été décidé que le test relatif à la crainte raisonnable de partialité pouvait varier, comme d'autres éléments de l'équité procédurale, selon le contexte et le genre de fonction exercée par le décideur administratif concerné: Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities), [1992] 1 R.C.S. 623; Vieux St-Boniface, précité, à la p. 1192. Le contexte en l'espèce est que les agents d'immigration doivent régulièrement prendre des décisions qui ont une très grande importance pour les personnes visées, mais qui souvent ont aussi une incidence sur les intérêts du Canada comme pays. Ce sont des décisions de nature individuelle plutôt que générale. Elles exigent également une grande sensibilité. Le Canada est une nation en grande partie composée de gens dont les familles ont émigré dans les siècles derniers. Notre histoire démontre l'importance de l'immigration, et notre société est l'exemple des avantages de la diversité de gens originaires d'une multitude de pays. Parce qu'elles visent nécessairement des personnes de provenances diverses, issues de cultures, de races et de continents différents, les décisions en matière d'immigration exigent de ceux qui les rendent sensibilité et compréhension. Elles exigent qu'on reconnaisse la diversité ainsi qu'une compréhension des autres et une ouverture d'esprit à la différence.

À mon avis, les membres bien informés de la communauté percevraient la partialité dans les commentaires de l'agent Lorenz. Ses notes, et la façon dont elles sont rédigées, ne témoignent ni d'un esprit ouvert ni d'une absence de stéréotypes dans l'évaluation des circonstances particulières de l'affaire. Plus regrettable encore est le fait qu'elles

seem to make a link between Ms. Baker's mental illness, her training as a domestic worker, the fact that she has several children, and the conclusion that she would therefore be a strain on our social welfare system for the rest of her life. In addition, the conclusion drawn was contrary to the psychiatrist's letter, which stated that, with treatment, Ms. Baker could remain well and return to being a productive member of society. Whether they were intended in this manner or not, these statements give the impression that Officer Lorenz may have been drawing conclusions based not on the evidence before him, but on the fact that Ms. Baker was a single mother with several children, and had been diagnosed with a psychiatric illness. His use of capitals to highlight the number of Ms. Baker's children may also suggest to a reader that this was a reason to deny her status. Reading his comments, I do not believe that a reasonable and wellinformed member of the community would conclude that he had approached this case with the impartiality appropriate to a decision made by an immigration officer. It would appear to a reasonable observer that his own frustration with the "system" interfered with his duty to consider impartially whether the appellant's admission should be facilitated owing to humanitarian or compassionate considerations. I conclude that the notes of Officer Lorenz demonstrate a reasonable apprehension of bias.

D. Review of the Exercise of the Minister's Discretion

Although the finding of reasonable apprehension of bias is sufficient to dispose of this appeal, it does not address the issues contained in the "serious question of general importance" which was certified by Simpson J. relating to the approach to be taken to children's interests when reviewing the exercise of the discretion conferred by the Act and the Regulations. Since it is important to address the central questions which led to this appeal, I will also consider whether, as a substantive matter, the H & C decision was improperly made in this case.

semblent établir un lien entre les troubles mentaux de M^{me} Baker, sa formation comme domestique, le fait qu'elle ait plusieurs enfants, et la conclusion qu'elle serait, en conséquence, un fardeau pour notre système d'aide sociale pour le restant de sa vie. En outre, la conclusion tirée était contraire à la lettre du psychiatre, qui disait qu'avec un traitement, l'état de Mme Baker pouvait continuer de s'améliorer et qu'elle pouvait redevenir un membre productif de la société. Qu'elles aient été faites dans cette intention ou non, ces déclarations donnent l'impression que l'agent Lorenz peut avoir tiré des conclusions en se fondant non pas sur la preuve dont il disposait, mais sur le fait que Mme Baker était une mère célibataire ayant plusieurs enfants, et était atteinte de troubles psychiatriques. L'utilisation de majuscules par l'agent pour souligner le nombre des enfants de Mme Baker peut également indiquer au lecteur que c'était là une raison de lui refuser sa demande. À la lecture des commentaires de l'agent, je ne crois pas qu'un membre raisonnable et bien informé de la communauté conclurait que l'agent a traité cette affaire avec l'impartialité requise de la part d'un agent d'immigration rendant ce genre de décision. Un observateur raisonnable noterait que la propre frustration de l'agent face au «système» l'empêchait d'évaluer avec impartialité si l'admission de l'appelante devrait être facilitée pour des raisons d'ordre humanitaire. Je conclus que les notes de l'agent Lorenz donnent lieu à une crainte raisonnable de partialité.

D. Le contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre

Bien que l'existence d'une crainte raisonnable de partialité suffise pour trancher le présent pourvoi, cette conclusion ne règle pas les points litigieux énoncés dans la «question grave de portée générale», certifiée par le juge Simpson, concernant la façon d'aborder l'intérêt des enfants dans le contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la Loi et le règlement. Comme il est important de traiter des questions centrales qui ont conduit au présent pourvoi, j'examinerai également si, sur le fond, la décision d'ordre humanitaire a été incorrectement rendue dans la présente affaire.

51

52

The appellant argues that the notes provided to her show that, as a matter of law, the decision should be overturned on judicial review. She submits that the decision should be held to a standard of review of correctness, that principles of administrative law require this discretion to be exercised in accordance with the Convention, and that the Minister should apply the best interests of the child as a primary consideration in H & C decisions. The respondent submits that the Convention has not been implemented in Canadian law, and that to require that s. 114(2) and the Regulations made under it be interpreted in accordance with the Convention would be improper, since it would interfere with the broad discretion granted by Parliament, and with the division of powers between the federal and provincial governments.

(1) The Approach to Review of Discretionary Decision-Making

As stated earlier, the legislation and Regulations delegate considerable discretion to the Minister in deciding whether an exemption should be granted based upon humanitarian and compassionate considerations. The Regulations state that "[t]he Minister is ... authorized to" grant an exemption or otherwise facilitate the admission to Canada of any person "where the Minister is satisfied that" this should be done "owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations". This language signals an intention to leave considerable choice to the Minister on the question of whether to grant an H & C application.

The concept of discretion refers to decisions where the law does not dictate a specific outcome, or where the decision-maker is given a choice of options within a statutorily imposed set of boundaries. As K. C. Davis wrote in *Discretionary Justice* (1969), at p. 4:

A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction.

It is necessary in this case to consider the approach to judicial review of administrative discretion,

L'appelante allègue que les notes qu'on lui a remises montrent que, en droit, la décision devrait être annulée par voie de contrôle judiciaire. Elle soutient que la décision devrait respecter la norme de la décision correcte, que les principes de droit administratif exigent que ce pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément à la Convention, et que le ministre devrait faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans les décisions d'ordre humanitaire. L'intimé soutient que la Convention n'a pas été incorporée dans le droit canadien, et qu'il serait inapproprié d'exiger que le par. 114(2) et son règlement d'application soient interprétés conformément à la Convention, parce que cela empiéterait sur le pouvoir discrétionnaire étendu conféré par le Parlement, et sur le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

(1) <u>La démarche relative au contrôle de décisions discrétionnaires</u>

Comme je l'ai dit précédemment, la loi et le règlement délèguent un très large pouvoir discrétionnaire au ministre dans la décision d'accorder une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire. Le règlement dit que «[1]e ministre est autorisé à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense [...] ou à faciliter l'admission au Canada de toute autre manière». Ce langage témoigne de l'intention de laisser au ministre une grande latitude dans sa décision d'accorder ou non une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire.

La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. K. C. Davis écrit ceci dans *Discretionary Justice* (1969), à la p. 4:

[TRADUCTION] Un fonctionnaire possède un pouvoir discrétionnaire quand les limites réelles de son pouvoir lui donnent la liberté de choisir entre divers modes d'action ou d'inaction possibles.

Il faut examiner en l'espèce l'approche du contrôle judiciaire en matière de pouvoir discrétionnaire taking into account the "pragmatic and functional" approach to judicial review that was first articulated in *U.E.S.*, *Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, and has been applied in subsequent cases including *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 601-7, *per L'Heureux-Dubé J.*, dissenting, but not on this issue; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; and *Pushpanathan*, *supra*.

Administrative law has traditionally approached the review of decisions classified as discretionary separately from those seen as involving the interpretation of rules of law. The rule has been that decisions classified as discretionary may only be reviewed on limited grounds such as the bad faith of decision-makers, the exercise of discretion for an improper purpose, and the use of irrelevant considerations: see, for example, Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada, [1982] 2 S.C.R. 2, at pp. 7-8; Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City), [1994] 1 S.C.R. 231. A general doctrine of "unreasonableness" has also sometimes been applied to discretionary decisions: Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.). In my opinion, these doctrines incorporate two central ideas - that discretionary decisions, like all other administrative decisions, must be made within the bounds of the jurisdiction conferred by the statute, but that considerable deference will be given to decision-makers by courts in reviewing the exercise of that discretion and determining the scope of the decision-maker's jurisdiction. These doctrines recognize that it is the intention of a legislature, when using statutory language that confers broad choices on administrative agencies, that courts should not lightly interfere with such decisions, and should give considerable respect to decisionmakers when reviewing the manner in which discretion was exercised. However, discretion must still be exercised in a manner that is within a reasonable interpretation of the margin of manoeuvre contemplated by the legislature, in accordance with the principles of the rule of law (Roncarelli v. administratif, en tenant compte de l'analyse «pragmatique et fonctionnelle» du contrôle judiciaire qui a été énoncée pour la première fois dans l'arrêt U.E.S., Local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048, et appliquée dans des arrêts postérieurs dont Canada (Procureur général) c. Mossop, [1993] 1 R.C.S. 554, aux pp. 601 à 607, le juge L'Heureux-Dubé, dissidente sur d'autres points; Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers), [1994] 2 R.C.S. 557; Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., [1997] 1 R.C.S. 748; et Pushpanathan, précité.

Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le principe est qu'on ne peut exercer un contrôle judiciaire sur les décisions discrétionnaires que pour des motifs limités, comme la mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect, et l'utilisation de considérations non pertinentes: voir, par exemple, Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pp. 7 et 8; Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231. Un principe général relatif au «caractère déraisonnable» a parfois été appliqué aussi à des décisions discrétionnaires: Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corporation, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.). À mon avis, ces principes englobent deux idées centrales — qu'une décision discrétionnaire, comme toute autre décision administrative, doit respecter les limites de la compétence conférée par la loi, mais que les tribunaux devront exercer une grande retenue à l'égard des décideurs lorsqu'ils contrôlent ce pouvoir discrétionnaire et déterminent l'étendue de la compétence du décideur. Ces principes reconnaissent que lorsque le législateur confère par voie législative des choix étendus aux organismes administratifs, son intention est d'indiquer que les tribunaux ne devraient pas intervenir à la légère dans de telles décisions, et devraient accorder une marge considérable de respect aux décideurs lorsqu'ils révisent la façon dont les décideurs ont exercé leur discrétion. Toutefois, l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit quand même rester dans les limites d'une

Duplessis, [1959] S.C.R. 121), in line with general principles of administrative law governing the exercise of discretion, and consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms (Slaight Communications Inc. v. Davidson, [1989] 1 S.C.R. 1038).

It is, however, inaccurate to speak of a rigid dichotomy of "discretionary" or "non-discretionary" decisions. Most administrative decisions involve the exercise of implicit discretion in relation to many aspects of decision making. To give just one example, decision-makers may have considerable discretion as to the remedies they order. In addition, there is no easy distinction to be made between interpretation and the exercise of discretion; interpreting legal rules involves considerable discretion to clarify, fill in legislative gaps, and make choices among various options. As stated by Brown and Evans, *supra*, at p. 14-47:

The degree of discretion in a grant of power can range from one where the decision-maker is constrained only by the purposes and objects of the legislation, to one where it is so specific that there is almost no discretion involved. In between, of course, there may be any number of limitations placed on the decision-maker's freedom of choice, sometimes referred to as "structured" discretion.

The "pragmatic and functional" approach recognizes that standards of review for errors of law are appropriately seen as a spectrum, with certain decisions being entitled to more deference, and others entitled to less: *Pezim*, *supra*, at pp. 589-90; *Southam*, *supra*, at para. 30; *Pushpanathan*, *supra*, at para. 27. Three standards of review have been defined: patent unreasonableness, reasonableness *simpliciter*, and correctness: *Southam*, at paras. 54-56. In my opinion the standard of review of the substantive aspects of discretionary decisions is best approached within this framework, especially given the difficulty in making rigid classifications

interprétation raisonnable de la marge de manœuvre envisagée par le législateur, conformément aux principes de la primauté du droit (*Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121), suivant les principes généraux de droit administratif régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et de façon conciliable avec la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038).

J'estime qu'il est inexact de parler d'une dichotomie stricte entre les décisions «discrétionnaires» et les décisions «non discrétionnaires». La plupart des décisions administratives comporte l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire implicite relativement à de nombreux aspects de la prise de décision. Pour ne donner qu'un seul exemple, les décideurs peuvent avoir un pouvoir discrétionnaire très étendu dans les réparations qu'ils accordent. En outre, il n'est pas facile d'établir une distinction entre l'interprétation et l'exercice du pouvoir discrétionnaire; l'interprétation de règles de droit comporte un pouvoir discrétionnaire étendu pour ce qui est de clarifier, de combler les vides juridiques, et de choisir entre différentes options. Comme le disent Brown et Evans, op. cit., à la p. 14-47:

[TRADUCTION] Le degré de discrétion dans l'attribution d'un pouvoir peut aller d'un pouvoir dans lequel le décideur est contraint seulement par les objectifs de la loi, à un pouvoir si défini que n'intervient pratiquement pas de discrétion. Entre les deux, évidemment, il existe plusieurs limites à la liberté de choix du décideur, parfois appelé une discrétion «structurée».

La démarche «pragmatique et fonctionnelle» reconnaît qu'il y a une large gamme de normes de contrôle judiciaire des erreurs de droit, certaines décisions exigeant plus de retenue, et d'autres moins: *Pezim*, précité, aux pp. 589 et 590; *Southam*, précité, au par. 30; *Pushpanathan*, précité, au par. 27. Trois normes de contrôle ont été définies: la décision manifestement déraisonnable, la décision raisonnable *simpliciter* et la décision correcte: *Southam*, précité, aux par. 54 à 56. Je suis d'avis que la norme de contrôle des éléments de fond d'une décision discrétionnaire est mieux envisagée dans ce cadre, compte tenu particulièrement

- -

between discretionary and non-discretionary decisions. The pragmatic and functional approach takes into account considerations such as the expertise of the tribunal, the nature of the decision being made, and the language of the provision and the surrounding legislation. It includes factors such as whether a decision is "polycentric" and the intention revealed by the statutory language. The amount of choice left by Parliament to the administrative decision-maker and the nature of the decision being made are also important considerations in the analysis. The spectrum of standards of review can incorporate the principle that, in certain cases, the legislature has demonstrated its intention to leave greater choices to decision-makers than in others, but that a court must intervene where such a decision is outside the scope of the power accorded by Parliament. Finally, I would note that this Court has already applied this framework to statutory provisions that confer significant choices on administrative bodies, for example, in reviewing the exercise of the remedial powers conferred by the statute at issue in Southam, supra.

Incorporating judicial review of decisions that involve considerable discretion into the pragmatic and functional analysis for errors of law should not be seen as reducing the level of deference given to decisions of a highly discretionary nature. In fact, deferential standards of review may give substantial leeway to the discretionary decision-maker in determining the "proper purposes" or "relevant considerations" involved in making a given determination. The pragmatic and functional approach can take into account the fact that the more discretion that is left to a decision-maker, the more reluctant courts should be to interfere with the manner in which decision-makers have made choices among various options. However, though discretionary decisions will generally be given considerable respect, that discretion must be exercised in accordance with the boundaries imposed in the statute, the principles of the rule of law, the principles of administrative law, the fundamental values of Canadian society, and the principles of the Charter.

de la difficulté de faire des classifications rigides entre les décisions discrétionnaires et les décisions non discrétionnaires. La démarche pragmatique et fonctionnelle tient compte de considérations comme l'expertise du tribunal, la nature de la décision qui est prise, et le libellé de la disposition et des lois qui s'y rapportent. Elle comprend des facteurs comme le caractère «polycentrique» d'une décision et l'intention exprimée par le langage employé par la loi. La latitude que laisse le Parlement au décideur administratif et la nature de la décision qui est prise sont également d'importantes considérations dans l'analyse. La gamme de normes de contrôle peut comprendre le principe que, dans certains cas, la législature a fait part de son intention de laisser des choix plus grands aux décideurs que dans d'autres, mais qu'il faut qu'un tribunal intervienne quand une telle décision dépasse l'étendue du pouvoir conféré par le Parlement. Enfin, je signalerais que notre Cour a déjà appliqué ce cadre à des dispositions législatives qui accordent une latitude importante à des organismes administratifs, par exemple, en contrôlant l'exercice des pouvoirs de réparation conférés par la loi en cause dans l'arrêt Southam, précité.

L'intégration du contrôle judiciaire de décisions comportant un large pouvoir discrétionnaire dans l'analyse pragmatique et fonctionnelle en raison d'erreurs de droit ne devrait pas être considérée comme une diminution du niveau de retenue accordé aux décisions de nature hautement discrétionnaire. En fait, des normes de contrôle judiciaire empreintes de retenue peuvent donner au décideur discrétionnaire une grande liberté d'action dans la détermination des «objectifs appropriés» ou des «considérations pertinentes». La démarche pragmatique et fonctionnelle peut tenir compte du fait que plus le pouvoir discrétionnaire accordé à un décideur est grand, plus les tribunaux devraient hésiter à intervenir dans la manière dont les décideurs ont choisi entre diverses options. Toutefois, même si, en général, il sera accordé un grand respect aux décisions discrétionnaires, il faut que le pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la Charte.

(2) The Standard of Review in This Case

I turn now to an application of the pragmatic and functional approach to determine the appropriate standard of review for decisions made under s. 114(2) and Regulation 2.1, and the factors affecting the determination of that standard outlined in *Pushpanathan*, *supra*. It was held in that case that the decision, which related to the determination of a question of law by the Immigration and Refugee Board, was subject to a standard of review of correctness. Although that decision was also one made under the *Immigration Act*, the type of decision at issue was very different, as was the decision-maker. The appropriate standard of review must, therefore, be considered separately in the present case.

The first factor to be examined is the presence or absence of a privative clause, and, in appropricases, the wording of that clause: Pushpanathan, at para. 30. There is no privative clause contained in the Immigration Act, although judicial review cannot be commenced without leave of the Federal Court — Trial Division under s. 82.1. As mentioned above, s. 83(1) requires the certification of a "serious question of general importance" by the Federal Court — Trial Division before that decision may be appealed to the Court of Appeal. Pushpanathan shows that the existence of this provision means there should be a lower level of deference on issues related to the certified question itself. However, this is only one of the factors involved in determining the standard of review, and the others must also be considered.

The second factor is the expertise of the decision-maker. The decision-maker here is the Minister of Citizenship and Immigration or his or her delegate. The fact that the formal decision-maker is the Minister is a factor militating in favour of deference. The Minister has some expertise relative to courts in immigration matters, particularly with respect to when exemptions should be given from the requirements that normally apply.

(2) La norme de contrôle en l'espèce

J'examine maintenant l'application de la démarche pragmatique et fonctionnelle pour déterminer la norme de contrôle appropriée à l'égard de décisions rendues en vertu du par. 114(2) et de l'art. 2.1 du règlement, et les facteurs à considérer mis en évidence dans l'arrêt Pushpanathan, précité. Cet arrêt conclut que la décision, qui se rapportait à la détermination d'une question de droit par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, devait respecter la norme de la décision correcte. Bien qu'elle ait également été rendue sous le régime de la Loi sur l'immigration, la décision en litige était très différente, tout comme l'était le décideur. Il faut donc évaluer la norme de contrôle appropriée distinctement dans la présente affaire.

Le premier facteur à examiner est la présence ou l'absence d'une clause privative et, le cas échéant, le libellé de cette clause: Pushpanathan, au par. 30. La Loi sur l'immigration ne contient pas de clause privative, mais le contrôle judiciaire ne peut se faire sans l'autorisation de la Cour fédérale, Section de première instance, selon l'art. 82.1. Comme je l'ai dit précédemment, le par. 83(1) exige la certification d'une «question grave de portée générale» par la Cour fédérale, Section de première instance, pour que cette décision puisse être portée en appel devant la Cour d'appel. L'arrêt Pushpanathan montre que l'existence de cette disposition signifie un degré moindre de retenue à l'égard des points litigieux liés à la question certifiée. Toutefois, il ne s'agit que de l'un des facteurs à considérer pour déterminer la norme de contrôle, et il faut également évaluer les autres.

Le deuxième facteur est l'expertise du décideur. En l'espèce, le décideur est le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ou son représentant. Le fait que, officiellement, le décideur soit le ministre est un facteur militant en faveur de la retenue. Le ministre a une certaine expertise par rapport aux tribunaux en matière d'immigration, surtout en ce qui concerne les dispenses d'application des exigences habituelles.

The third factor is the purpose of the provision in particular, and of the Act as a whole. This decision involves considerable choice on the part of the Minister in determining when humanitarian and compassionate considerations warrant an exemption from the requirements of the Act. The decision also involves applying relatively "open-textured" legal principles, a factor militating in favour of greater deference: Pushpanathan, supra, at para. 36. The purpose of the provision in question is also to exempt applicants, in certain circumstances, from the requirements of the Act or its Regulations. This factor, too, is a signal that greater deference should be given to the Minister. However, it should also be noted, in favour of a stricter standard, that this decision relates directly to the rights and interests of an individual in relation to the government, rather than balancing the interests of various constituencies or mediating between them. Its purpose is to decide whether the admission to Canada of a particular individual, in a given set of circumstances, should be facilitated.

The fourth factor outlined in *Pushpanathan* considers the nature of the problem in question, especially whether it relates to the determination of law or facts. The decision about whether to grant an H & C exemption involves a considerable appreciation of the facts of that person's case, and is not one which involves the application or interpretation of definitive legal rules. Given the highly discretionary and fact-based nature of this decision, this is a factor militating in favour of deference.

These factors must be balanced to arrive at the appropriate standard of review. I conclude that considerable deference should be accorded to immigration officers exercising the powers conferred by the legislation, given the fact-specific nature of the inquiry, its role within the statutory scheme as an exception, the fact that the decision-maker is the Minister, and the considerable discretion evidenced by the statutory language. Yet the absence of a privative clause, the explicit contemplation of judicial review by the Federal Court — Trial Division and the Federal Court of Appeal in certain circumstances, and the individual rather

Le troisième facteur est l'objet de la disposition en particulier, et de la Loi dans son ensemble. Cette décision implique une grande latitude pour le ministre qui doit décider si des raisons d'ordre humanitaire justifient une dispense des exigences de la Loi. La décision commande aussi l'application de principes juridiques relativement peu «limitatifs», un facteur militant en faveur d'une plus grande retenue: Pushpanathan, précité, au par. 36. L'objet de la disposition en question est également de dispenser les demandeurs, dans certaines circonstances, des exigences de la Loi ou de son règlement. Ce facteur joue aussi en faveur d'une plus grande retenue envers la décision du ministre. Toutefois, il faut également signaler, en faveur d'une norme plus stricte, que cette décision vise directement les droits et les intérêts d'un individu par rapport au gouvernement plutôt qu'elle n'évalue ou ne pondère les intérêts de divers groupes. Le but de la décision est de déterminer si l'admission au Canada d'un individu particulier, dans des circonstances données, devrait être facilitée.

Le quatrième facteur mis en relief dans l'arrêt *Pushpanathan* vise la nature du problème en question, particulièrement s'il s'agit de droit ou de faits. La décision d'accorder une dispense fondée sur des raisons d'ordre humanitaire demande principalement l'appréciation de faits relatifs au cas d'une personne, et ne porte pas sur l'application ni sur l'interprétation de règles de droit précises. Le fait que cette décision soit de nature hautement discrétionnaire et factuelle est un facteur qui milite en fayeur de la retenue.

Tous ces facteurs doivent être soupesés afin d'en arriver à la norme d'examen appropriée. Je conclus qu'on devrait faire preuve d'une retenue considérable envers les décisions d'agents d'immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l'analyse, de son rôle d'exception au sein du régime législatif, du fait que le décideur est le ministre, et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi. Toutefois, l'absence de clause privative, la possibilité expressément prévue d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale, Section de première instance, et la Cour d'appel fédérale dans certaines circonstances, ainsi

61

65

than polycentric nature of the decision, also suggest that the standard should not be as deferential as "patent unreasonableness". I conclude, weighing all these factors, that the appropriate standard of review is reasonableness *simpliciter*.

(3) Was this Decision Unreasonable?

I will next examine whether the decision in this case, and the immigration officer's interpretation of the scope of the discretion conferred upon him, were unreasonable in the sense contemplated in the judgment of Iacobucci J. in *Southam*, *supra*, at para. 56:

An unreasonable decision is one that, in the main, is not supported by any reasons that can stand up to a somewhat probing examination. Accordingly, a court reviewing a conclusion on the reasonableness standard must look to see whether any reasons support it. The defect, if there is one, could presumably be in the evidentiary foundation itself or in the logical process by which conclusions are sought to be drawn from it.

In particular, the examination of this question should focus on the issues arising from the "serious question of general importance" stated by Simpson J.: the question of the approach to be taken to the interests of children when reviewing an H & C decision.

The notes of Officer Lorenz, in relation to the consideration of "H & C factors", read as follows:

The PC is a paranoid schizophrenic and on welfare. She has no qualifications other than as a domestic. She has FOUR CHILDREN IN JAMAICA AND ANOTHER FOUR BORN HERE. She will, of course, be a tremendous strain on our social welfare systems for (probably) the rest of her life. There are no H&C factors other than her FOUR CANADIAN-BORN CHILDREN. Do we let her stay because of that? I am of the opinion that Canada can no longer afford this type of generosity.

In my opinion, the approach taken to the children's interests shows that this decision was unreasonable in the sense contemplated in *Southam*,

que la nature individuelle plutôt que polycentrique de la décision, tendent aussi à indiquer que la norme applicable ne devrait pas en être une d'aussi grande retenue que celle du caractère «manifestement déraisonnable». Je conclus, après avoir évalué tous ces facteurs, que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

(3) La décision était-elle déraisonnable?

J'examinerai maintenant si la décision dans la présente affaire, et l'interprétation par l'agent d'immigration de l'étendue du pouvoir discrétionnaire qui lui était conféré, étaient déraisonnables au sens où l'entend le juge Iacobucci dans l'arrêt *Southam*, précité, au par. 56:

Est déraisonnable la décision qui, dans l'ensemble, n'est étayée par aucun motif capable de résister à un examen assez poussé. En conséquence, la cour qui contrôle une conclusion en regard de la norme de la décision raisonnable doit se demander s'il existe quelque motif étayant cette conclusion. Le défaut, s'il en est, pourrait découler de la preuve elle-même ou du raisonnement qui a été appliqué pour tirer les conclusions de cette preuve.

L'examen de cette question devrait être axé sur les points découlant de la «question grave de portée générale» énoncée par le juge Simpson: la façon d'aborder la question de l'intérêt des enfants dans le contrôle d'une décision d'ordre humanitaire.

Les notes de l'agent Lorenz relatives à l'examen des raisons d'ordre humanitaire, disent ceci:

[TRADUCTION] PC est atteinte de schizophrénie paranoïde et reçoit l'assistance sociale. Elle n'a pas d'autres qualifications que de domestique. Elle a QUATRE ENFANTS EN JAMAÏQUE ET QUATRE AUTRES NÉS ICI. Elle sera, bien entendu, un fardeau excessif pour nos systèmes d'aide sociale (probablement) pour le reste de sa vie. Il n'existe pas d'autres facteurs d'ordre humanitaire que ses QUATRE ENFANTS NÉS AU CANADA. Devons-nous lui permettre de rester pour ça? Je suis d'avis que le Canada ne peut plus se permettre cette sorte de générosité.

À mon avis, la façon dont elle traite l'intérêt des enfants montre que cette décision était déraisonnable au sens de l'arrêt *Southam*, précité. L'agent n'a supra. The officer was completely dismissive of the interests of Ms. Baker's children. As I will outline in detail in the paragraphs that follow, I believe that the failure to give serious weight and consideration to the interests of the children constitutes an unreasonable exercise of the discretion conferred by the section, notwithstanding the important deference that should be given to the decision of the immigration officer. Professor Dyzenhaus has articulated the concept of "deference as respect" as follows:

Deference as respect requires not submission but a respectful attention to the reasons offered or which could be offered in support of a decision....

(D. Dyzenhaus, "The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy", in M. Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, at p. 286.)

The reasons of the immigration officer show that his decision was inconsistent with the values underlying the grant of discretion. They therefore cannot stand up to the somewhat probing examination required by the standard of reasonableness.

The wording of s. 114(2) and of Regulation 2.1 requires that a decision-maker exercise the power based upon "compassionate or humanitarian considerations" (emphasis added). These words and their meaning must be central in determining whether an individual H & C decision was a reasonable exercise of the power conferred by Parliament. The legislation and regulations direct the Minister to determine whether the person's admission should be facilitated owing to the existence of such considerations. They show Parliament's intention that those exercising the discretion conferred by the statute act in a humanitarian and compassionate manner. This Court has found that it is necessary for the Minister to consider an H & C request when an application is made: Jiminez-Perez, supra. Similarly, when considering it, the request must be evaluated in a manner that is respectful of humanitarian and compassionate considerations.

prêté aucune attention à l'intérêt des enfants de M^{me} Baker. Comme je le démontrerai avec plus de détails dans les paragraphes qui suivent, j'estime que le défaut d'accorder de l'importance et de la considération à l'intérêt des enfants constitue un exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré par l'article, même s'il faut exercer un degré élevé de retenue envers la décision de l'agent d'immigration. Le professeur Dyzenhaus énonce ainsi la notion de la [TRADUCTION] «retenue au sens de respect»:

[TRADUCTION] La retenue au sens de respect ne demande pas la soumission, mais une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision . . .

(D. Dyzenhaus, «The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy», dans M. Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, à la p. 286.)

Les motifs de l'agent d'immigration démontrent que sa décision n'était pas compatible avec les valeurs sous-jacentes à l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire. Ils ne peuvent donc pas résister à l'examen assez poussé qu'exige la norme du caractère raisonnable.

Le libellé du par. 114(2) et de l'art. 2.1 du règlement exige que le décideur exerce le pouvoir en se fondant sur «des raisons d'ordre humanitaire» (je souligne). Ces mots et leur sens doivent se situer au cœur de la réponse à la question de savoir si une décision d'ordre humanitaire particulière constituait un exercice raisonnable du pouvoir conféré par le Parlement. La loi et le règlement demandent au ministre de décider si l'admission d'une personne devrait être facilitée pour des raisons humanitaires. Ils démontrent que l'intention du Parlement est que ceux qui exercent le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi agissent de façon humanitaire. Notre Cour a jugé que le ministre est tenu d'examiner les demandes d'ordre humanitaire qui sont présentées: Jiminez-Perez, précité. De même, quand il procède à cet examen, le ministre doit évaluer la demande d'une manière qui soit respectueuse des raisons d'ordre humanitaire.

68

69

Determining whether the approach taken by the immigration officer was within the boundaries set out by the words of the statute and the values of administrative law requires a contextual approach. as is taken to statutory interpretation generally: see R. v. Gladue, [1999] 1 S.C.R. 688; Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27, at paras. 20-23. In my opinion, a reasonable exercise of the power conferred by the section requires close attention to the interests and needs of children. Children's rights, and attention to their interests, are central humanitarian and compassionate values in Canadian society. Indications of children's interests as important considerations governing the manner in which H & C powers should be exercised may be found, for example, in the purposes of the Act, in international instruments, and in the guidelines for making H & C decisions published by the Minister herself.

(a) The Objectives of the Act

The objectives of the Act include, in s. 3(c):

to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad;

Although this provision speaks of Parliament's objective of reuniting citizens and permanent residents with their close relatives from abroad, it is consistent, in my opinion, with a large and liberal interpretation of the values underlying this legislation and its purposes to presume that Parliament also placed a high value on keeping citizens and permanent residents together with their close relatives who are already in Canada. The obligation to take seriously and place important weight on keeping children in contact with both parents, if possible, and maintaining connections between close family members is suggested by the objective articulated in s. 3(c).

(b) International Law

Another indicator of the importance of considering the interests of children when making a compassionate and humanitarian decision is the ratifi-

Afin de décider si la démarche de l'agent d'immigration respectait les limites imposées par le libellé de la loi et les valeurs du droit administratif, une analyse contextuelle est requise comme l'exige en général l'interprétation des lois: voir R. c. Gladue, [1999] 1 R.C.S. 688; Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27, aux par. 20 à 23. À mon avis, l'exercice raisonnable du pouvoir conféré par l'article exige que soit prêtée une attention minutieuse aux intérêts et aux besoins des enfants. Les droits des enfants, et la considération de leurs intérêts, sont des valeurs d'ordre humanitaire centrales dans la société canadienne. Une indication que l'intérêt des enfants est une considération importante dans l'exercice des pouvoirs en matière humanitaire se trouve, par exemple, dans les objectifs de la Loi, dans les instruments internationaux, et dans les lignes directrices régissant les décisions d'ordre humanitaire publiées par le ministre luimême.

a) Les objectifs de la Loi

Un des objectifs de la Loi est notamment, selon l'al. 3c):

de faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;

Bien que cette disposition traite de l'objectif du Parlement de <u>réunir</u> des citoyens et des résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger, elle permet, à mon avis, en utilisant une interprétation large et libérale des valeurs sous-jacentes à cette loi et à son objet, de présumer que le Parlement estime important également de garder ensemble des citoyens et des résidents permanents avec leurs proches parents qui sont déjà au Canada. L'objectif à l'al. 3c) énonce l'obligation d'accorder une grande importance au maintien des enfants en contact avec leurs deux parents, si cela est possible, et au maintien du lien entre les membres d'une proche famille.

b) Le droit international

Un autre indice de l'importance de tenir compte de l'intérêt des enfants dans une décision d'ordre humanitaire est la ratification par le Canada de la cation by Canada of the Convention on the Rights of the Child, and the recognition of the importance of children's rights and the best interests of children in other international instruments ratified by Canada. International treaties and conventions are not part of Canadian law unless they have been implemented by statute: Francis v. The Queen, [1956] S.C.R. 618, at p. 621; Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission, [1978] 2 S.C.R. 141, at pp. 172-73. I agree with the respondent and the Court of Appeal that the Convention has not been implemented by Parliament. Its provisions therefore have no direct application within Canadian law.

Nevertheless, the values reflected in international human rights law may help inform the contextual approach to statutory interpretation and judicial review. As stated in R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994), at p. 330:

[T]he legislature is presumed to respect the values and principles enshrined in international law, both customary and conventional. These constitute a part of the legal context in which legislation is enacted and read. In so far as possible, therefore, interpretations that reflect these values and principles are preferred. [Emphasis added.]

The important role of international human rights law as an aid in interpreting domestic law has also been emphasized in other common law countries: see, for example, *Tavita v. Minister of Immigration*, [1994] 2 N.Z.L.R. 257 (C.A.), at p. 266; *Vishaka v. Rajasthan*, [1997] 3 L.R.C. 361 (S.C. India), at p. 367. It is also a critical influence on the interpretation of the scope of the rights included in the *Charter: Slaight Communications*, *supra*; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697.

The values and principles of the Convention recognize the importance of being attentive to the rights and best interests of children when decisions are made that relate to and affect their future. In addition, the preamble, recalling the *Universal Declaration of Human Rights*, recognizes that "childhood is entitled to special care and assis-

Convention relative aux droits de l'enfant, et la reconnaissance de l'importance des droits des enfants et de l'intérêt supérieur des enfants dans d'autres instruments internationaux ratifiés par le Canada. Les conventions et les traités internationaux ne font pas partie du droit canadien à moins d'être rendus applicables par la loi: Francis c. The Queen, [1956] R.C.S. 618, à la p. 621; Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne, [1978] 2 R.C.S. 141, aux pp. 172 et 173. Je suis d'accord avec l'intimé et la Cour d'appel que la Convention n'a pas été mise en vigueur par le Parlement. Ses dispositions n'ont donc aucune application directe au Canada.

Les valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent, toutefois, être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire. Comme le dit R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3e éd. 1994), à la p. 330:

[TRADUCTION] [L]a législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes. [Je souligne.]

D'autres pays de common law ont aussi mis en relief le rôle important du droit international des droits de la personne dans l'interprétation du droit interne: voir, par exemple, *Tavita c. Minister of Immigration*, [1994] 2 N.Z.L.R. 257 (C.A.), à la p. 266; *Vishaka c. Rajasthan*, [1997] 3 L.R.C. 361 (C.S. Inde), à la p. 367. Il a également une incidence cruciale sur l'interprétation de l'étendue des droits garantis par la *Charte: Slaight Communications*, précité; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697.

Les valeurs et les principes de la Convention reconnaissent l'importance d'être attentif aux droits des enfants et à leur intérêt supérieur dans les décisions qui ont une incidence sur leur avenir. En outre, le préambule, rappelant la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, reconnaît que «l'enfance a droit à une aide et à une assistance

tance". A similar emphasis on the importance of placing considerable value on the protection of children and their needs and interests is also contained in other international instruments. The United Nations *Declaration of the Rights of the Child* (1959), in its preamble, states that the child "needs special safeguards and care". The principles of the Convention and other international instruments place special importance on protections for children and childhood, and on particular consideration of their interests, needs, and rights. They help show the values that are central in determining whether this decision was a reasonable exercise of the H & C power.

(c) The Ministerial Guidelines

Third, the guidelines issued by the Minister to immigration officers recognize and reflect the values and approach discussed above and articulated in the Convention. As described above, immigration officers are expected to make the decision that a reasonable person would make, with special consideration of humanitarian values such as keeping connections between family members and avoiding hardship by sending people to places where they no longer have connections. The guidelines show what the Minister considers a humanitarian and compassionate decision, and they are of great assistance to the Court in determining whether the reasons of Officer Lorenz are supportable. They emphasize that the decision-maker should be alert to possible humanitarian grounds, should consider the hardship that a negative decision would impose upon the claimant or close family members, and should consider as an important factor the connections between family members. The guidelines are a useful indicator of what constitutes a reasonable interpretation of the power conferred by the section, and the fact that this decision was contrary to their directives is of great help in assessing whether the decision was an unreasonable exercise of the H & C power.

spéciales». D'autres instruments internationaux mettent également l'accent sur la grande valeur à accorder à la protection des enfants, à leurs besoins et à leurs intérêts. La Déclaration des droits de l'enfant (1959) de l'Organisation des Nations Unies, dans son préambule, dit que l'enfant «a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux». Les principes de la Convention et d'autres instruments internationaux accordent une importance spéciale à la protection des enfants e de l'enfance, et à l'attention particulière que méritent leurs intérêts, besoins et droits. Ils aident à démontrer les valeurs qui sont essentielles pour déterminer si la décision en l'espèce constituait un exercice raisonnable du pouvoir en matière humanitaire.

c) Les lignes directrices ministérielles

Troisièmement, les directives données par le ministre aux agents d'immigration reconnaissent et révèlent les valeurs et la démarche qui sont décrites ci-dessus et qui sont énoncées dans la Convention. Comme il est dit plus haut, les agents d'immigration sont censés rendre la décision qu'une personne raisonnable rendrait, en portant une attention particulière à des considérations humanitaires comme maintenir des liens entre les membres d'une famille et éviter de renvoyer des gens à des endroits où ils n'ont plus d'attaches. Les directives révèlent ce que le ministre considère comme une décision d'ordre humanitaire, et elles sont très utiles à notre Cour pour décider si les motifs de l'agent Lorenz sont valables. Elles soulignent que le décideur devrait être conscient des considérations humanitaires possibles, devrait tenir compte des difficultés qu'une décision défavorable imposerait au demandeur ou aux membres de sa famille proche, et devrait considérer comme un facteur important les liens entre les membres d'une famille. Les directives sont une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable du pouvoir conféré par l'article, et le fait que cette décision était contraire aux directives est d'une grande utilité pour évaluer si la décision constituait un exercice déraisonnable du pouvoir en matière humanitaire.

The above factors indicate that emphasis on the rights, interests, and needs of children and special attention to childhood are important values that should be considered in reasonably interpreting the "humanitarian" and "compassionate" considerations that guide the exercise of the discretion. I conclude that because the reasons for this decision do not indicate that it was made in a manner which was alive, attentive, or sensitive to the interests of Ms. Baker's children, and did not consider them as an important factor in making the decision, it was an unreasonable exercise of the power conferred by the legislation, and must, therefore, be overturned. In addition, the reasons for decision failed to give sufficient weight or consideration to the hardship that a return to Jamaica might cause Ms. Baker, given the fact that she had been in Canada for 12 years, was ill and might not be able to obtain treatment in Jamaica, and would necessarily be separated from at least some of her children.

It follows that I disagree with the Federal Court of Appeal's holding in Shah, supra, at p. 239, that a s. 114(2) decision is "wholly a matter of judgment and discretion" (emphasis added). The wording of s. 114(2) and of the Regulations shows that the discretion granted is confined within certain boundaries. While I agree with the Court of Appeal that the Act gives the applicant no right to a particular outcome or to the application of a particular legal test, and that the doctrine of legitimate expectations does not mandate a result consistent with the wording of any international instruments, the decision must be made following an approach that respects humanitarian and compassionate values. Therefore, attentiveness and sensitivity to the importance of the rights of children, to their best interests, and to the hardship that may be caused to them by a negative decision is essential for an H & C decision to be made in a reasonable manner. While deference should be given to immigration officers on s. 114(2) judicial review applications, decisions cannot stand when the manner in which the decision was made and the approach taken are in conflict with humanitarian and compassionate values. The Minister's guidelines them-

Les facteurs susmentionnés montrent que les droits, les intérêts, et les besoins des enfants, et l'attention particulière à prêter à l'enfance sont des valeurs importantes à considérer pour interpréter de façon raisonnable les raisons d'ordre humanitaire qui guident l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Je conclus qu'étant donné que les motifs de la décision n'indiquent pas qu'elle a été rendue d'une manière réceptive, attentive ou sensible à l'intérêt des enfants de Mme Baker, ni que leur intérêt ait été considéré comme un facteur décisionnel important, elle constituait un exercice déraisonnable du pouvoir conféré par la loi et doit donc être infirmée. En outre, les motifs de la décision n'accordent pas suffisamment d'importance ou de poids aux difficultés qu'un retour en Jamaïque pouvait susciter pour M^{me} Baker, alors qu'elle avait passé 12 ans au Canada, qu'elle était malade et n'était pas assurée de pouvoir suivre un traitement en Jamaïque, et qu'elle serait forcément séparée d'au moins certains de ses enfants.

Il en résulte que je ne suis pas d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt Shah, précité, à la p. 239, qu'une décision en vertu du par. 114(2) «relève entièrement [du] jugement et [du] pouvoir discrétionnaire» (je souligne). Le libellé du par. 114(2) et du règlement montre que le pouvoir discrétionnaire conféré est assorti de limites. Bien que je sois d'accord avec la Cour d'appel que la Loi ne donne au demandeur aucun droit à un résultat précis ou à l'application d'un critère juridique particulier, et que la doctrine de l'attente légitime ne commande pas un résultat conforme au libellé d'instruments internationaux, la décision doit être prise suivant une démarche qui respecte les valeurs humanitaires. Par conséquent, l'attention et la sensibilité à l'importance des droits des enfants, de leur intérêt supérieur, et de l'épreuve qui pourrait leur être infligée par une décision défavorable sont essentielles pour qu'une décision d'ordre humanitaire soit raisonnable. Même s'il faut faire preuve de retenue dans le contrôle judiciaire de décisions rendues par les agents d'immigration en vertu du par. 114(2), ces décisions ne doivent pas être maintenues quand elles résultent d'une démarche ou sont elles-mêmes en

selves reflect this approach. However, the decision here was inconsistent with it.

The certified question asks whether the best interests of children must be a primary consideration when assessing an applicant under s. 114(2) and the Regulations. The principles discussed above indicate that, for the exercise of the discretion to fall within the standard of reasonableness. the decision-maker should consider children's best interests as an important factor, give them substantial weight, and be alert, alive and sensitive to them. That is not to say that children's best interests must always outweigh other considerations, or that there will not be other reasons for denying an H & C claim even when children's interests are given this consideration. However, where the interests of children are minimized, in a manner inconsistent with Canada's humanitarian and compassionate tradition and the Minister's guidelines, the decision will be unreasonable.

E. Conclusions and Disposition

Therefore, both because there was a violation of the principles of procedural fairness owing to a reasonable apprehension of bias, and because the exercise of the H & C discretion was unreasonable, I would allow this appeal.

The appellant requested that solicitor-client costs be awarded to her if she were successful in her appeal. The majority of this Court held as follows in *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3, at p. 134:

Solicitor-client costs are generally awarded only where there has been reprehensible, scandalous or outrageous conduct on the part of one of the parties.

There has been no such conduct on the part of the Minister shown during this litigation, and I do not believe that this is one of the exceptional cases where solicitor-client costs should be awarded. I would allow the appeal, and set aside the decision of Officer Caden of April 18, 1994, with party-

conflit avec des valeurs humanitaires. Les directives du ministre elles-mêmes soutiennent cette approche. Toutefois, la décision en l'espèce était incompatible avec cette approche.

La question certifiée demande s'il faut considérer l'intérêt supérieur des enfants comme une considération primordiale dans l'examen du cas d'un demandeur sous le régime du par. 114(2) et du règlement. Les principes susmentionnés montrent que, pour que l'exercice du pouvoir discrétionnaire respecte la norme du caractère raisonnable, le décideur devrait considérer l'intérêt supérieur des enfants comme un facteur important, lui accorder un poids considérable, et être réceptif, attentif et sensible à cet intérêt. Cela ne veut pas dire que l'intérêt supérieur des enfants l'emportera toujours sur d'autres considérations, ni qu'il n'y aura pas d'autres raisons de rejeter une demande d'ordre humanitaire même en tenant compte de l'intérêt des enfants. Toutefois, quand l'intérêt des enfants est minimisé, d'une manière incompatible avec la tradition humanitaire du Canada et les directives du ministre, la décision est déraisonnable.

E. Conclusions et dispositif

En conséquence, parce qu'il y a eu manquement aux principes d'équité procédurale en raison d'une crainte raisonnable de partialité, et parce que l'exercice du pouvoir en matière humanitaire était déraisonnable, je suis d'avis d'accueillir le présent pourvoi.

L'appelante a demandé que lui soient adjugés les dépens comme entre procureur et client si elle avait gain de cause dans son pourvoi. Notre Cour a conclu à la majorité dans l'arrêt *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, à la p. 134:

Les dépens comme entre procureur et client ne sont généralement accordés que s'il y a eu conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante d'une des parties.

Il n'a pas été démontré que le ministre a eu une telle conduite au cours du présent litige, et je ne crois pas qu'il s'agisse d'un des cas exceptionnels où les dépens devraient être adjugés comme entre procureur et client. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, et d'annuler la décision de l'agent Caden and-party costs throughout. The matter will be returned to the Minister for redetermination by a different immigration officer.

The reasons of Cory and Iacobucci JJ. were delivered by

IACOBUCCI J. - I agree with L'Heureux-Dubé J.'s reasons and disposition of this appeal, except to the extent that my colleague addresses the effect of international law on the exercise of ministerial discretion pursuant to s. 114(2) of the Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2. The certified question at issue in this appeal concerns whether federal immigration authorities must treat the best interests of the child as a primary consideration in assessing an application for humanitarian and compassionate consideration under s. 114(2) of the Act, given that the legislation does not implement the provisions contained in the Convention on the Rights of the Child, Can. T.S. 1992 No. 3, a multilateral convention to which Canada is party. In my opinion, the certified question should be answered in the negative.

It is a matter of well-settled law that an international convention ratified by the executive branch of government is of no force or effect within the Canadian legal system until such time as its provisions have been incorporated into domestic law by way of implementing legislation: Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission, [1978] 2 S.C.R. 141. I do not agree with the approach adopted by my colleague, wherein reference is made to the underlying values of an unimplemented international treaty in the course of the contextual approach to statutory interpretation and administrative law, because such an approach is not in accordance with the Court's jurisprudence concerning the status of international law within the domestic legal system.

In my view, one should proceed with caution in deciding matters of this nature, lest we adversely affect the balance maintained by our Parliamentary tradition, or inadvertently grant the executive the en date du 18 avril 1994, avec les dépens entre parties dans toutes les cours. L'affaire sera renvoyée au ministre pour qu'un agent d'immigration différent rende une nouvelle décision.

Version française des motifs des juges Cory et Iacobucci rendus par

LE JUGE IACOBUCCI — Je souscris aux motifs du juge L'Heureux-Dubé et au dispositif qu'elle propose dans le présent pourvoi, sauf pour la question de l'effet du droit international sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par le par. 114(2) de la Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2. La question certifiée en l'espèce vise à déterminer si les autorités d'immigration fédérales doivent traiter l'intérêt supérieur de l'enfant comme une considération primordiale dans l'examen d'une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire en vertu du par. 114(2) de la Loi, alors que cette loi ne donne pas effet aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, R.T. Can. 1992 nº 3, une convention multilatérale dont le Canada est signataire. À mon avis, la question certifiée devrait recevoir une réponse négative.

Il est bien établi qu'une convention internationale ratifiée par le pouvoir exécutif n'a aucun effet en droit canadien tant que ses dispositions ne sont pas incorporées dans le droit interne par une loi les rendant applicables: Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne, [1978] 2 R.C.S. 141. Je ne suis pas d'accord avec l'analyse de ma collègue lorsqu'elle se réfère aux valeurs sous-jacentes à un traité international non-applicable dans une approche contextuelle de l'interprétation des lois et du droit administratif, parce qu'une telle approche n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour sur la question du statut du droit international dans le système juridique interne.

À mon avis, il faut aborder avec prudence des décisions de ce genre, sous peine de rompre l'équilibre établi par notre tradition parlementaire ou de conférer par inadvertance à l'exécutif le pouvoir de 78

79

power to bind citizens without the necessity of involving the legislative branch. I do not share my colleague's confidence that the Court's precedent in *Capital Cities*, *supra*, survives intact following the adoption of a principle of law which permits reference to an unincorporated convention during the process of statutory interpretation. Instead, the result will be that the appellant is able to achieve indirectly what cannot be achieved directly, namely, to give force and effect within the domestic legal system to international obligations undertaken by the executive alone that have yet to be subject to the democratic will of Parliament.

The primacy accorded to the rights of children in the Convention, assuming for the sake of argument that the factual circumstances of this appeal are included within the scope of the relevant provisions, is irrelevant unless and until such provisions are the subject of legislation enacted by Parliament. In answering the certified question in the negative, I am mindful that the result may well have been different had my colleague concluded that the appellant's claim fell within the ambit of rights protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Had this been the case, the Court would have had an opportunity to consider the application of the interpretive presumption, established by the Court's decision in Slaight Communications Inc. v. Davidson, [1989] 1 S.C.R. 1038, and confirmed in subsequent jurisprudence, that administrative discretion involving Charter rights be exercised in accordance with similar international human rights norms.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Roger Rowe and Rocco Galati, North York.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the interveners the Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, the Defence for Children International-Canada, and

lier les administrés sans la participation du pouvoir législatif. Je ne partage pas la certitude de ma collègue que le précédent établi par notre Cour dans *Capital Cities*, précité, peut survivre intact après l'adoption d'un principe de droit qui autorise le recours, dans le processus d'interprétation des lois, aux dispositions d'une convention qui n'a pas été intégrée dans la législation. Au lieu de cela, le résultat sera que l'appelante pourra parvenir indirectement à ce qu'elle ne peut faire directement, c'est-à-dire donner effet dans le système juridique interne à des obligations internationales assumées par le pouvoir exécutif seul et qui n'ont pas encore été soumises à la volonté démocratique du Parlement.

La primauté donnée aux droits des enfants dans la Convention — à supposer pour les fins de la discussion que les faits du pourvoi ressortissent aux dispositions pertinentes - est sans effet tant et aussi longtemps que ces dispositions n'ont pas été incorporées par une loi adoptée par le Parlement. En donnant une réponse négative à la question certifiée, je suis conscient du fait que le résultat aurait pu être différent si ma collègue avait conclu que la demande de l'appelante relevait de l'application des droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés. Si cela avait été le cas, la Cour aurait eu la possibilité d'envisager l'application de la présomption interprétative établie par notre Cour dans l'arrêt Slaight Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038, et confirmée dans la jurisprudence qui a suivi, selon laquelle le pouvoir administratif discrétionnaire touchant des droits garantis par la Charte doit être exercé en conformité avec des normes internationales similaires en matière de droits de la personne.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Roger Rowe et Rocco Galati, North York.

Procureur de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada, Toronto.

Procureur des intervenants la Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, la Défense des enfants-International-Canada et le

the Canadian Council for Refugees: The Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, Toronto.

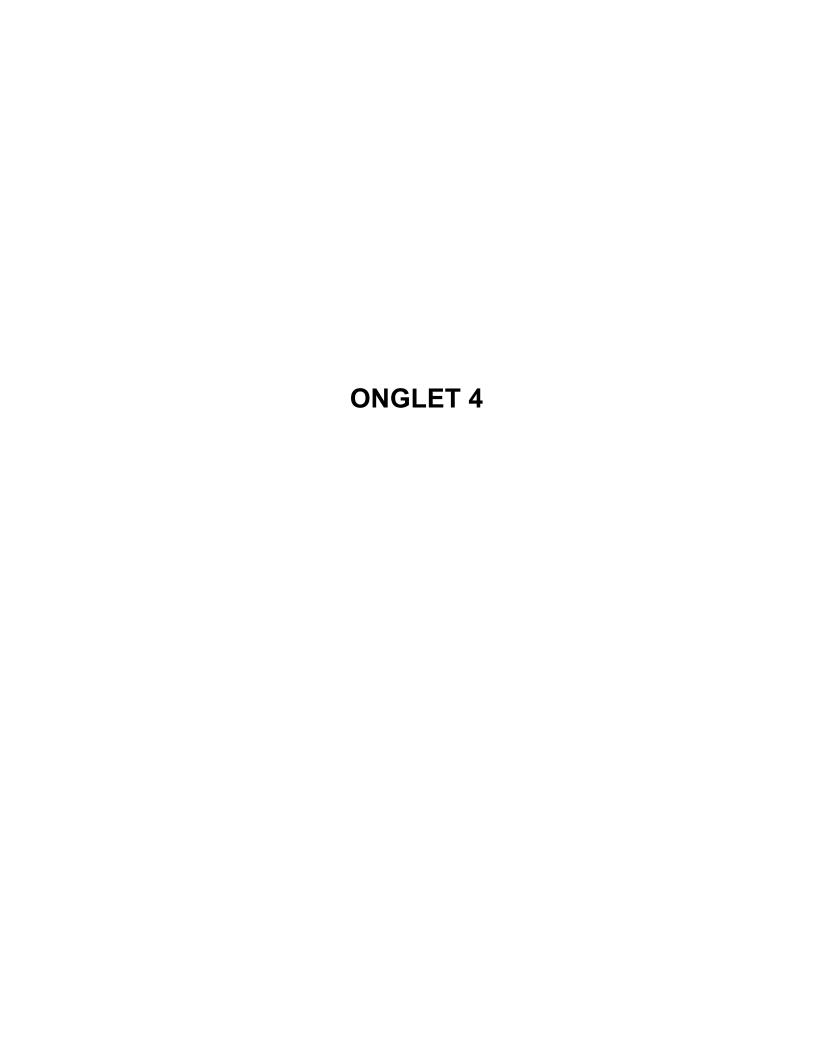
Solicitors for the intervener the Charter Committee on Poverty Issues: Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Council of Churches: Jackman and Associates, Toronto.

Conseil canadien pour les réfugiés: La Canadian Foundation for Children, Youth and the Law, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Comité de la Charte et des questions de pauvreté: Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien des églises: Jackman and Associates, Toronto.



114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) and Services des espaces verts Ltée/Chemlawn Appellants

ν.

Town of Hudson Respondent

and

Federation of Canadian Municipalities,
Nature-Action Québec Inc. and World
Wildlife Fund Canada, Toronto
Environmental Alliance, Sierra Club of
Canada, Canadian Environmental Law
Association, Parents' Environmental
Network, Healthy Lawns – Healthy People,
Pesticide Action Group Kitchener, Working
Group on the Health Dangers of the Urban
Use of Pesticides, Environmental Action
Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition,
Vaughan Environmental Action Committee
and Dr. Merryl Hammond, and Fédération
interdisciplinaire de l'horticulture
ornementale du Québec Interveners

INDEXED AS: 114957 CANADA LTÉE (SPRAYTECH, SOCIÉTÉ D'ARROSAGE) v. HUDSON (TOWN)

Neutral citation: 2001 SCC 40.

File No.: 26937.

2000: December 7; 2001: June 28.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Municipal law — By-laws — Regulation and restriction of pesticide use — Town adopting by-law restricting use of pesticides within its perimeter to specified locations and enumerated activities — Whether Town had statutory authority to enact by-law — Whether by-law rendered inoperative because of conflict with federal or

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) et Services des espaces verts Ltée/Chemlawn Appelantes

c.

Ville de Hudson Intimée

et

Fédération canadienne des municipalités,
Nature-Action Québec Inc. et Fonds
mondial pour la nature (Canada), Toronto
Environmental Alliance, Sierra Club du
Canada, Association canadienne du droit de
l'environnement, Parents' Environmental
Network, Healthy Lawns – Healthy People,
Pesticide Action Group Kitchener, Working
Group on the Health Dangers of the Urban
Use of Pesticides, Environmental Action
Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition,
Vaughan Environmental Action Committee
et Dr Merryl Hammond et la Fédération
interdisciplinaire de l'horticulture
ornementale du Québec Intervenants

RÉPERTORIÉ : 114957 CANADA LTÉE (SPRAYTECH, SOCIÉTÉ D'ARROSAGE) c. HUDSON (VILLE)

Référence neutre : 2001 CSC 40.

No du greffe: 26937.

2000 : 7 décembre; 2001 : 28 juin.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal — Règlements — Réglementation et restriction de l'utilisation des pesticides — Adoption par la Ville d'un règlement limitant l'utilisation des pesticides sur son territoire à des endroits précis et à des activités énumérées — La Ville avait-elle le pouvoir légal d'adopter le règlement? — Le règlement a-t-il été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale? — Règlement 270

provincial legislation — Town of Hudson By-law 270 — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, s. 410(1).

The appellants are landscaping and lawn care companies operating mostly in the greater Montreal area, with both commercial and residential clients. They make regular use of pesticides approved by the federal Pest Control Products Act in the course of their business activities and hold the requisite licences under Quebec's Pesticides Act. In 1991 the respondent Town, located west of Montreal, adopted By-law 270, which restricted the use of pesticides within its perimeter to specified locations and for enumerated activities. The definition of pesticides in By-law 270 replicates that in the Pesticides Act. Under s. 410(1) of the Quebec Cities and Towns Act ("C.T.A."), the council may make by-laws to "secure peace, order, good government, health and general welfare in the territory of the municipality", while under s. 412(32) C.T.A. it may make by-laws to "regulate or prohibit the ... use of ... combustible, explosive, corrosive, toxic, radioactive or other materials that are harmful to public health or safety, in the territory of the municipality or within 1 km therefrom". In 1992 the appellants were charged with having used pesticides in violation of By-law 270. They brought a motion for declaratory judgment asking the Superior Court to declare By-law 270 to be inoperative and ultra vires the Town's authority. The Superior Court denied the motion, and the Court of Appeal affirmed that decision.

Held: The appeal should be dismissed.

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier, Bastarache and Arbour JJ.: As statutory bodies, municipalities may exercise only those powers expressly conferred by statute, those powers necessarily or fairly implied by the expressed power in the statute, and those indispensable powers essential and not merely convenient to the effectuation of the purposes of the corporation. Included in this authority are "general welfare" powers, conferred by provisions in provincial enabling legislation, on which municipalities can draw. Section 410 C.T.A. is an example of such a general welfare provision and supplements the specific grants of power in s. 412. While enabling provisions that allow municipalities to regulate for the "general welfare" within their territory authorize the enactment of by-laws genuinely aimed at furthering goals such as public health and safety, courts faced with de la ville de Hudson — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 410(1).

Les appelantes sont des entreprises d'aménagement paysager et d'entretien des pelouses qui exercent leurs activités surtout dans la région métropolitaine de Montréal et qui ont aussi bien des clients commerciaux que des clients résidentiels. Elles utilisent régulièrement, dans le cadre de leurs activités commerciales, des pesticides conformes à la Loi sur les produits antiparasitaires du gouvernement fédéral et détiennent les permis requis par la Loi sur les pesticides du Québec. En 1991, la Ville intimée, située à l'ouest de Montréal, a adopté le règlement 270, qui limite l'utilisation des pesticides sur son territoire à des endroits précis et aux activités énumérées. La définition de pesticides contenue dans le règlement 270 est la réplique exacte de celle adoptée dans la Loi sur les pesticides. En vertu du par. 410(1) de la Loi sur les cités et villes du Québec (« L.C.V. »), le conseil peut faire des règlements « [p]our assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité », tandis qu'en vertu du par. 412(32) L.C.V., il peut faire des règlements « [p]our réglementer ou défendre [...] l'usage de [...] matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire ». En 1992, les appelantes ont été accusées d'avoir utilisé des pesticides contrairement au règlement 270. Elles ont introduit une requête en jugement déclaratoire demandant à la Cour supérieure de déclarer inopérant le règlement 270 et ultra vires le pouvoir de la Ville. La Cour supérieure a rejeté la requête, et la Cour d'appel a confirmé cette décision.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Bastarache et Arbour: En tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme. Y sont inclus les pouvoirs en matière de « bien-être général » conférés par la loi provinciale habilitante, sur laquelle les municipalités peuvent se fonder. L'article 410 L.C.V. constitue un exemple d'une telle disposition générale de bien-être et il ajoute aux pouvoirs spécifiques conférés par l'art. 412. Bien que les dispositions habilitantes permettant aux municipalités de réglementer pour le « bienêtre général » sur leur territoire autorisent l'adoption de an impugned by-law enacted under an "omnibus" provision such as s. 410 *C.T.A.* must be vigilant in scrutinizing the true purpose of the by-law.

By-law 270 does not fall within the ambit of s. 412(32) C.T.A. There is no equation of pesticides and "toxic . . . materials" either in the terms of the by-law or in any evidence presented during this litigation. Since there is no specific provision in the provincial enabling legislation referring to pesticides, the by-law must fall within the purview of s. 410(1) C.T.A. By-law 270 read as a whole does not impose a total prohibition, but rather permits the use of pesticides in certain situations where that use is not purely an aesthetic pursuit. Based on the distinction between essential and non-essential uses of pesticides, it is reasonable to conclude that the Town by-law's purpose is to minimize the use of allegedly harmful pesticides in order to promote the health of its inhabitants. This purpose falls squarely within the "health" component of s. 410(1) C.T.A. The distinctions impugned by the appellants as restricting their businesses are necessary incidents to the power delegated by the province under s. 410(1) C.T.A. Moreover, reading s. 410(1) to permit the Town to regulate pesticide use is consistent with principles of international law and policy. The interpretation of By-law 270 set out here respects international law's "precautionary principle". In the context of the precautionary principle's tenets, the Town's concerns about pesticides fit well under their rubric of preventive action.

By-law 270 was not rendered inoperative because of a conflict with federal or provincial legislation. As a product of provincial enabling legislation, By-law 270 is subject to the "impossibility of dual compliance" test for conflict between federal and provincial legislation set out in Multiple Access. The federal Pest Control Products Act regulates which pesticides can be registered for manufacture and/or use in Canada. This legislation is permissive, rather than exhaustive, and there is no operational conflict with By-law 270. The Multiple Access test also applies to the inquiry into whether there is a conflict between the by-law and provincial legislation. In this case, there is no barrier to dual compliance with By-law 270 and the Quebec Pesticides Act, nor any plausible evidence that the legislature intended to preclude municipal regulation of pesticide use. The Pesticides Act establishes a permit and licensing system for

règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques, les tribunaux saisis d'un règlement contesté adopté en vertu d'une disposition « omnibus » comme l'art. 410 *L.C.V.* doivent être vigilants lorsqu'ils cherchent à déterminer le but véritable du règlement.

Le règlement 270 ne tombe pas sous l'égide du par. 412(32) L.C.V. Le texte du règlement et la preuve présentée au cours du présent litige n'assimilent pas les pesticides aux « matières [...] toxiques ». Étant donné qu'aucune disposition particulière de la loi provinciale habilitante ne mentionne les pesticides, le règlement doit tomber dans le champ d'application du par. 410(1) L.C.V. Interprété dans son ensemble, le règlement 270 n'impose pas une interdiction totale, mais permet plutôt l'usage de pesticides dans certains cas où cet usage n'a pas un but purement esthétique. Selon la distinction entre l'usage essentiel et l'usage non essentiel des pesticides, il est raisonnable de conclure que le règlement de la Ville a pour objet de minimiser l'utilisation de pesticides qui seraient nocifs afin de protéger la santé de ses habitants. Cet objet relève directement de l'aspect « santé » du par. 410(1) L.C.V. Les distinctions contestées par les appelantes au motif qu'elles restreignent leurs activités commerciales sont des conséquences nécessaires à l'application du pouvoir délégué par la province en vertu du par. 410(1) L.C.V. De plus, interpréter le par. 410(1) comme permettant à la Ville de réglementer l'utilisation des pesticides correspond aux principes de droit et de politique internationaux. L'interprétation du règlement 270 exposée ici respecte le « principe de précaution » du droit international. Dans le contexte des postulats du principe de précaution, les craintes de la Ville au sujet des pesticides s'inscrivent confortablement sous la rubrique de l'action préventive.

Le règlement 270 n'a pas été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale. Découlant d'une loi provinciale habilitante, le règlement 270 est sujet au critère de « l'impossibilité de se conformer aux deux textes » en cas de conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale, critère qui a été énoncé dans l'arrêt Multiple Access. La Loi sur les produits antiparasitaires du gouvernement fédéral dicte quels pesticides peuvent être agréés à des fins de fabrication et/ou d'utilisation au Canada. Cette loi est permissive, et non pas exhaustive, de sorte qu'il n'y a aucun conflit d'application avec le règlement 270. Le critère de l'arrêt Multiple Access s'applique également à l'examen de la question de savoir s'il y a conflit entre le règlement municipal et la législation provinciale. Dans la présente affaire, rien n'empêche que l'on se conforme à la fois au règlement 270 et à la Loi sur les

vendors and commercial applicators of pesticides and thus complements the federal legislation's focus on the products themselves. Along with By-law 270, these laws establish a tri-level regulatory regime.

Per Iacobucci, Major and LeBel JJ.: The basic test to determine whether there is an operational conflict remains the impossibility of dual compliance. From this perspective, the alleged conflict with federal legislation simply does not exist. Nor does a conflict exist with the Quebec Pesticides Act, for the reasons given by the majority.

The issues in this case remain strictly first whether the C.T.A. authorizes municipalities to regulate the use of pesticides within their territorial limits, and second whether the particular regulation conforms with the general principles applicable to delegated legislation. The Town concedes that the only provision under which its by-law can be upheld is the general clause of s. 410(1) C.T.A. While it appears to be sound legislative and administrative policy, under general welfare provisions, to grant local governments a residual authority to address emerging or changing issues concerning the welfare of the local community living within their territory, it is not enough that a particular issue has become a pressing concern in the opinion of a local community. This concern must be closely related to the immediate interests of the community within the territorial limits defined by the legislature in a matter where local governments may usefully intervene. In this case, the bylaw targets problems of use of land and property, and addresses neighborhood concerns that have always been within the realm of local government activity. The bylaw was thus properly authorized by s. 410(1).

Two basic and longstanding principles of delegated legislation state that a by-law may not be prohibitory and may not discriminate unless the enabling legislation so authorizes. While on its face, By-law 270 involves a general prohibition and then authorizes some specific uses, when it is read as a whole its overall effect is to prohibit purely aesthetic use of pesticides while allowing other uses, mainly for business or agricultural

pesticides du Québec, et il n'y a aucun élément de preuve plausible indiquant que la législature avait l'intention d'empêcher la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La Loi sur les pesticides établit un régime de permis pour les vendeurs et les applicateurs commerciaux de pesticides et elle est donc complémentaire à la législation fédérale, qui porte sur les produits eux-mêmes. Conjointement avec le règlement 270, ces lois établissent un régime de réglementation à trois niveaux.

Les juges Iacobucci, Major et LeBel: Le critère fondamental permettant de déterminer s'il existe conflit d'application demeure l'impossibilité de se conformer aux deux textes. Dans cette optique, le présumé conflit avec la législation fédérale n'existe tout simplement pas. Il n'y a pas non plus conflit avec la Loi sur les pesticides du Québec pour les raisons données par la majorité.

En l'espèce, les questions se résument à savoir si, premièrement, la L.C.V. autorise les municipalités à réglementer l'utilisation des pesticides sur leur territoire et, deuxièmement, si le règlement en cause respecte les principes généraux applicables à la législation déléguée. La Ville admet que la seule disposition qui permette de confirmer la légalité de son règlement est la clause générale du par. 410(1) L.C.V. Bien qu'il paraisse logique, sur les plans législatif et administratif, de recourir à des dispositions générales de bien-être pour conférer aux administrations publiques locales le pouvoir résiduaire de traiter des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de la collectivité locale vivant sur leur territoire, il ne suffit pas qu'une question particulière soit devenue une préoccupation urgente selon la collectivité locale. Cette préoccupation doit être étroitement liée aux intérêts immédiats de la collectivité se trouvant dans les limites territoriales définies par la législature pour ce qui concerne toute question pour laquelle l'intervention des administrations publiques locales peut se révéler utile. En l'espèce, le règlement vise les problèmes liés à l'utilisation des terres et des biens et il porte sur des préoccupations de quartier qui ont toujours relevé du domaine d'activité des administrations publiques locales. Le règlement était donc autorisé en bonne et due forme par le par. 410(1).

Selon deux principes fondamentaux établis depuis longtemps en matière de législation déléguée, un règlement ne peut pas être prohibitif et discriminatoire à moins que la loi habilitante ne l'autorise. Bien que le règlement 270 établisse de prime abord une prohibition générale pour ensuite permettre certaines utilisations particulières, lu dans son ensemble, il a comme effet d'interdire l'utilisation des pesticides pour des raisons

purposes. Moreover, although the by-law discriminates, there can be no regulation on such a topic without some form of discrimination in the sense that the by-law must determine where, when and how a particular product may be used. An implied authority to discriminate was thus unavoidably part of the delegated regulatory power.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Distinguished: R. v. Greenbaum, [1993] 1 S.C.R. 674; Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City), [1994] 1 S.C.R. 231; applied: Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161; referred to: Ontario v. Canadian Pacific Ltd., [1995] 2 S.C.R. 1031; Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport), [1992] 1 S.C.R. 3; R. v. Hydro-Québec, [1997] 3 S.C.R. 213; R. v. Sharma, [1993] 1 S.C.R. 650; Re Weir and The Queen (1979), 26 O.R. (2d) 326; Kuchma v. Rural Municipality of Tache, [1945] S.C.R. 234; Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 S.C.R. 368; Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; Scarborough v. R.E.F. Homes Ltd. (1979), 9 M.P.L.R. 255; Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District), [1993] 4 S.C.R. 371; Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817; A.P. Pollution Control Board v. Nayudu, 1999 S.O.L. Case No. 53; Vellore Citizens Welfare Forum v. Union of India, [1996] Supp. 5 S.C.R. 241; M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp., [1999] 2 S.C.R. 961; Bank of Montreal v. Hall, [1990] 1 S.C.R. 121; Attorney General for Ontario v. City of Mississauga (1981), 15 M.P.L.R. 212; Township of Uxbridge v. Timber Bros. Sand & Gravel Ltd. (1975), 7 O.R. (2d) 484; British Columbia Lottery Corp. v. Vancouver (City) (1999), 169 D.L.R. (4th) 141; Law Society of Upper Canada v. Barrie (City) (2000), 46 O.R. (3d) 620; Huot v. St-Jérôme (Ville de), J.E. 93-1052; St-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc., [1992] R.J.Q. 875.

By LeBel J.

Applied: Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161; **referred to:** M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp., [1999] 2 S.C.R. 961; Public School Boards' Assn. of Alberta v. Alberta (Attorney General), [2000] 2 S.C.R. 409, 2000 SCC 45;

purement esthétiques tout en permettant d'autres utilisations, surtout pour des activités commerciales et agricoles. De plus, bien que le règlement soit discriminatoire, il ne peut y avoir aucune réglementation sur un tel sujet sans une certaine forme de discrimination, en ce sens que le règlement doit établir où, quand et comment un produit particulier peut être utilisé. Le pouvoir de réglementation délégué comportait donc inévitablement le pouvoir implicite de faire de la discrimination.

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Distinction d'avec les arrêts: R. c. Greenbaum, [1993] 1 R.C.S. 674; Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231; arrêt **appliqué :** Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161; arrêts mentionnés : Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031; Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3; R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213; R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650; Re Weir and The Queen (1979), 26 O.R. (2d) 326; Kuchma c. Rural Municipality of Tache, [1945] R.C.S. 234; Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 R.C.S. 368; Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; Scarborough c. R.E.F. Homes Ltd. (1979), 9 M.P.L.R. 255; Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District), [1993] 4 R.C.S. 371; Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; A.P. Pollution Control Board c. Nayudu, 1999 S.O.L. Case No. 53; Vellore Citizens Welfare Forum c. Union of India, [1996] Supp. 5 S.C.R. 241; M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba, [1999] 2 R.C.S. 961; Banque de Montréal c. Hall, [1990] 1 R.C.S. 121; Attorney General for Ontario c. City of Mississauga (1981), 15 M.P.L.R. 212; Township of Uxbridge c. Timber Bros. Sand & Gravel Ltd. (1975), 7 O.R. (2d) 484; British Columbia Lottery Corp. c. Vancouver (City) (1999), 169 D.L.R. (4th) 141; Law Society of Upper Canada c. Barrie (City) (2000), 46 O.R. (3d) 620; Huot c. St-Jérôme (Ville de), J.E. 93-1052; St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc., [1992] R.J.Q. 875.

Citée par le juge LeBel

Arrêt appliqué: Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161; arrêts mentionnés: M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba, [1999] 2 R.C.S. 961; Public School Boards' Assn. of Alberta c. Alberta (Procureur général), [2000]

Ontario English Catholic Teachers' Assn. v. Ontario (Attorney General), [2001] 1 S.C.R. 470, 2001 SCC 15; Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 S.C.R. 368; R. v. Sharma, [1993] 1 S.C.R. 650; Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; R. v. Greenbaum, [1993] 1 S.C.R. 674; Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City), [1994] 1 S.C.R. 231.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Environmental Protection Act, 1999, S.C. 1999, c. 33, s. 2(1)(a).

Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 410 [am. 1982, c. 64, s. 5; am. 1996, c. 2, s. 150], 412(32) [am. 1984, c. 47, s. 213; am. 1986, c. 31, s. 5; am. 1996, c. 2, s. 151], 463.1 [ad. 1998, c. 31, s. 15].

Cities, Towns and Villages Act, R.S.N.W.T. 1988, c. C-8, ss. 54, 102.

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 453.

Endangered Species Act, S.N.S. 1998, c. 11, ss. 2(1)(h), 11(1).

Local Government Act, R.S.B.C. 1996, c. 323, s. 249.

Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, s. 102.

Municipal Act, R.S.Y. 1986, c. 119, s. 271.

Municipal Act, S.M. 1996, c. 58, C.C.S.M. c. M225, ss. 232, 233.

Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1, ss. 3(c), 7.

Municipal Government Act, S.N.S. 1998, c. 18, s. 172. Municipalities Act, R.S.N.B. 1973, c. M-22, s. 190(2), First Schedule.

Oceans Act, S.C. 1996, c. 31, Preamble (para. 6).

Pest Control Products Act, R.S.C. 1985, c. P-9, ss. 4(1), (3), 6(1)(j) [am. 1993, c. 44, s. 200].

Pest Control Products Regulations, C.R.C. 1978, c. 1253, s. 45.

Pesticides Act, R.S.Q., c. P-9.3, ss. 102 [am. 1987, c. 29, s. 102; am. 1990, c. 85, s. 122; repl. 1993, c. 77, s. 9], 105 [am. 1987, c. 29, s. 105], 105.1 [ad. 1993, c. 77, s. 11], 106 [am. 1987, c. 29, s. 106], 107 [am. 1987, c. 29, s. 107].

Town of Hudson By-law 248.

Town of Hudson By-law 270 [am. 1995, by-law 327; am. 1996, by-law 341], arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10.

2 R.C.S. 409, 2000 CSC 45; Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général), [2001] 1 R.C.S. 470, 2001 CSC 15; Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 R.C.S. 368; R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650; Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; R. c. Greenbaum, [1993] 1 R.C.S. 674; Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 453. Endangered Species Act, S.N.S. 1998, ch. 11, art. 2(1)(h), 11(1).

Local Government Act, R.S.B.C. 1996, ch. 323, art. 249. Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33, art. 2(1)a).

Loi municipale, L.R.Y. 1986, ch. 119, art. 271.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 410 [mod. 1982, ch. 64, art. 5; mod. 1996, ch. 2, art. 150], 412(32) [mod. 1984, ch. 47, art. 213; mod. 1986, c. 31, art. 5; mod. 1996, c. 2, art. 151], 463.1 [aj. 1998, ch. 31, art. 15].

Loi sur les cités, villes et villages, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-8, art. 54, 102.

Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225, art. 232, 233.

Loi sur les municipalités, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22, art. 190(2), annexe I.

Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M-45, art. 102.

Loi sur les océans, L.C. 1996, ch. 31, préambule (par. 6).

Loi sur les pesticides, L.R.Q., ch. P-9.3, art. 102 [mod. 1987, ch. 29, art. 102; mod. 1990, ch. 85, art. 122; rempl. 1993, ch. 77, art. 9], 105 [mod. 1987, ch. 29, art. 105], 105.1 [aj. 1993, ch. 77, art. 11], 106 [mod. 1987, ch. 29, art. 106], 107 [mod. 1987, ch. 29, art. 107].

Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. 1985, ch. P-9, art. 4(1), (3), 6(1)j) [mod. 1993, ch. 44, art. 200]. Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1, art. 3(c), 7.

Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18, art. 172.

Règlement 248 de la ville de Hudson.

Règlement 270 de la ville de Hudson [mod. 1995, règlement 327; mod. 1996, règlement 341], art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10.

Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C. 1978, ch. 1253, art. 45.

Authors Cited

- Cameron, James, and Juli Abouchar. "The Status of the Precautionary Principle in International Law", in David Freestone and Ellen Hey, eds., *The Precautionary Principle and International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Canada. CEPA Issue Elaboration Paper No. 18 CEPA and the Precautionary Principle/Approach. Paper prepared by Dr. David VanderZwaag, Director of Marine and Environmental Law Program (MELP), Dalhousie Law School. Ottawa: Environment Canada, 1995.
- Côté, Pierre-André. The Interpretation of Legislation in Canada, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
- Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. by Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Duplessis, Yvon, et Jean Hétu. Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement, 2e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1994.
- Dussault, René, and Louis Borgeat. Administrative Law: A Treatise, vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
- Freestone, David, and Ellen Hey, eds. *The Precautionary Principle and International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 1, 4e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1996.
- Hétu, Jean, Yvon Duplessis, et Dennis Pakenham. Droit Municipal: Principes généraux et contentieux. Montréal: Hébert Denault, 1998.
- Hoehn, Felix. *Municipalities and Canadian Law: Defining the Authority of Local Governments*. Saskatoon: Purich Publishing, 1996.
- Hogg, Peter W. Constitutional Law of Canada, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).
- McIntyre, Owen, and Thomas Mosedale. "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law" (1997), 9 *J. Env. L.* 221.
- Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, Cum. Supp. to vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971 (loose-leaf updated 2001, release 1).
- Swaigen, John. "The *Hudson* Case: Municipal Powers to Regulate Pesticides Confirmed by Quebec Courts" (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 162.
- United Nations. General Assembly. Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development. Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference, Annex I, Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Developments, A/CONF.151/PC/10, August 6, 1990, para. 7.

Doctrine citée

- Cameron, James, and Juli Abouchar. « The Status of the Precautionary Principle in International Law », in David Freestone and Ellen Hey, eds., *The Precau*tionary Principle and International Law. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Canada. Document d'élaboration des enjeux 18 La LCPE et le principe ou l'approche précaution. Document publié par David VanderZwaag, directeur, Marine and Environmental Law Program (MELP), Dalhousie Law School. Ottawa: Environment Canada, 1995.
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3e éd. Montréal : Éditions Thémis, 1999.
- Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. by Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Duplessis, Yvon, et Jean Hétu. Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement, 2e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1994.
- Dussault, René, et Louis Borgeat. Traité de droit administratif, t. I, 2e éd. Québec : Presses de l'Université Laval, 1984.
- Freestone, David, and Ellen Hey, eds. *The Precautionary Principle and International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Garant, Patrice. Droit administratif, vol. 1, 4e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1996.
- Hétu, Jean, Yvon Duplessis, et Dennis Pakenham. Droit
 Municipal: Principes généraux et contentieux.
 Montréal: Hébert Denault, 1998.
- Hoehn, Felix. *Municipalities and Canadian Law: Defining the Authority of Local Governments*. Saskatoon: Purich Publishing, 1996.
- Hogg, Peter W. Constitutional Law of Canada, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).
- McIntyre, Owen, and Thomas Mosedale. « The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law » (1997), 9 *J. Env. L.* 221.
- Nations Unies. Assemblée générale. Préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Rapport de la Commission économique pour l'Europe sur la Conférence de Bergen, annexe I, Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable, A/CONF.151/PC/10, 6 août 1990, par. 7.
- Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, Cum. Supp. to vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971 (loose-leaf updated 2001, release 1).
- Swaigen, John. « The *Hudson* Case: Municipal Powers to Regulate Pesticides Confirmed by Quebec Courts » (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 162.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1998] Q.J. No. 2546 (QL), J.E. 98-1855, affirming a decision of the Superior Court (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 224, dismissing the appellants' motion for declaratory judgment. Appeal dismissed.

Gérard Dugré and Denis Manzo, for the appellants.

Stéphane Brière and Pierre Lepage, for the respondent.

Stewart A. G. Elgie and Jerry V. DeMarco, for the interveners Federation of Canadian Municipalities, Nature-Action Québec Inc. and World Wildlife Fund Canada.

Written submissions only by *Theresa A. McClenaghan* and *Paul Muldoon*, for the interveners Toronto Environmental Alliance, Sierra Club of Canada, Canadian Environmental Law Association, Parents' Environmental Network, Healthy Lawns – Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action Committee and Dr. Merryl Hammond.

Jean Piette, for the intervener Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec.

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier, Bastarache and Arbour JJ. was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. — The context of this appeal includes the realization that our common future, that of every Canadian community, depends on a healthy environment. In the words of the Superior Court judge: "Twenty years ago, there was very little concern over the effect of chemicals such as pesticides on the population. Today, we are more conscious of what type of an environment we wish to live in, and what quality of life we wish to expose our children [to]" ((1993), 19 M.P.L.R. (2d) 224, at p. 230). This Court has recognized that

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1998] A.Q. nº 2546 (QL), J.E. 98-1855, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 224, qui avait rejeté la requête en jugement déclaratoire des appelantes. Pourvoi rejeté.

Gérard Dugré et Denis Manzo, pour les appelantes.

Stéphane Brière et Pierre Lepage, pour l'intimée.

Stewart A. G. Elgie et Jerry V. DeMarco, pour les intervenants la Fédération canadienne des municipalités, Nature-Action Québec Inc. et le Fonds mondial pour la nature (Canada).

Argumentation écrite seulement par *Theresa* A. McClenaghan et Paul Muldoon, pour les intervenants Toronto Environmental Alliance, Sierra Club du Canada, l'Association canadienne du droit de l'environnement, Parents' Environmental Network, Healthy Lawns — Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action Committee et D^r Merryl Hammond.

Jean Piette, pour l'intervenante la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec.

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Bastarache et Arbour rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. Comme l'a affirmé le juge de la Cour supérieure : [TRADUCTION] « Il y a vingt ans, on se préoccupait peu de l'effet des produits chimiques, tels les pesticides, sur la population. Aujourd'hui, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants » ((1993), 19

"[e]veryone is aware that individually and collectively, we are responsible for preserving the natural environment . . . environmental protection [has] emerged as a fundamental value in Canadian society": *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031, at para. 55. See also *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at pp. 16-17.

Regardless of whether pesticides are in fact an environmental threat, the Court is asked to decide the legal question of whether the Town of Hudson, Quebec, acted within its authority in enacting a bylaw regulating and restricting pesticide use.

The case arises in an era in which matters of governance are often examined through the lens of the principle of subsidiarity. This is the proposition that law-making and implementation are often best achieved at a level of government that is not only effective, but also closest to the citizens affected and thus most responsive to their needs, to local distinctiveness, and to population diversity. La Forest J. wrote for the majority in R. v. Hydro-Québec, [1997] 3 S.C.R. 213, at para. 127, that "the protection of the environment is a major challenge of our time. It is an international problem, one that requires action by governments at all levels" (emphasis added). His reasons in that case also quoted with approval a passage from Our Common Future, the report produced in 1987 by the United Nations' World Commission on the Environment and Development. The so-called "Brundtland Commission" recommended that "local governments [should be] empowered to exceed, but not to lower, national norms" (p. 220).

There are now at least 37 Quebec municipalities with by-laws restricting pesticides: J. Swaigen, "The *Hudson* Case: Municipal Powers to Regulate

M.P.L.R. (2d) 224, p. 230). Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel [...] la protection de l'environnement est [...] devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne »: Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 55. Voir également Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3, p. 16-17.

Peu importe que les pesticides constituent ou non en fait une menace pour l'environnement, la Cour est appelée à trancher la question de droit consistant à savoir si la ville de Hudson (Québec) a agi dans le cadre de ses pouvoirs en adoptant un règlement régissant et restreignant l'utilisation de pesticides.

Cette instance surgit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées selon le principe de la subsidiarité. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. S'exprimant au nom de la majorité dans R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 127, le juge La Forest écrit que « la protection de l'environnement est un défi majeur de notre époque. C'est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux » (je souligne). Dans ses motifs, il cite avec approbation un extrait de Notre avenir à tous, rapport publié en 1988 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (« Commission Brundtland »), créée par les Nations Unies. Cette commission a recommandé que « les autorités locales [soient] habilitées à renforcer, mais non pas à libéraliser, les normes nationales » (p. 262).

Il existe aujourd'hui au Québec au moins 37 municipalités où l'utilisation des pesticides est restreinte par règlement : J. Swaigen, « The *Hudson*

2

Pesticides Confirmed by Quebec Courts" (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 162, at p. 174. Nevertheless, each level of government must be respectful of the division of powers that is the hallmark of our federal system; there is a fine line between laws that legitimately complement each other and those that invade another government's protected legislative sphere. Ours is a legal inquiry informed by the environmental policy context, not the reverse.

I. Facts

5

6

7

The appellants are landscaping and lawn care companies operating mostly in the region of greater Montreal, with both commercial and residential clients. They make regular use of pesticides approved by the federal *Pest Control Products Act*, R.S.C. 1985, c. P-9, in the course of their business activities and hold the requisite licences under Quebec's *Pesticides Act*, R.S.Q., c. P-9.3.

The respondent, the Town of Hudson ("the Town"), is a municipal corporation governed by the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 ("C.T.A."). It is located about 40 kilometres west of Montreal and has a population of approximately 5,400 people, some of whom are clients of the appellants. In 1991, the Town adopted By-law 270, restricting the use of pesticides within its perimeter to specified locations and for enumerated activities. The by-law responded to residents' concerns, repeatedly expressed since 1985. The residents submitted numerous letters and comments to the Town's Council. The definition of pesticides in By-law 270 replicates that of the *Pesticides Act*.

In November 1992, the appellants were served with a summons by the Town to appear before the Municipal Court and respond to charges of having used pesticides in violation of By-law 270. The appellants pled not guilty and obtained a suspen-

Case: Municipal Powers to Regulate Pesticides Confirmed by Quebec Courts » (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 162, p. 174. Chaque niveau de gouvernement doit, toutefois, respecter le partage des compétences, qui est la caractéristique de notre système fédéral; il existe une distinction subtile entre les lois qui se complètent légitimement les unes les autres et celles qui empiètent sur le domaine de compétence législative protégé de l'autre ordre de gouvernement. Notre examen en est donc un d'ordre juridique dans le contexte des politiques environnementales et non l'inverse.

I. Les faits

Les appelantes sont des entreprises d'aménagement paysager et d'entretien des pelouses qui exercent leurs activités surtout dans la région métropolitaine de Montréal et qui ont aussi bien des clients commerciaux que des clients résidentiels. Elles utilisent régulièrement, dans le cadre de leurs activités commerciales, des pesticides conformes à la Loi sur les produits antiparasitaires du gouvernement fédéral, L.R.C. 1985, ch. P-9, et détiennent les permis requis par la Loi sur les pesticides du Québec, L.R.Q., ch. P-9.3.

L'intimée, la ville de Hudson (la « Ville »), est une municipalité régie par la Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19 (« L.C.V. »). Elle est située à environ 40 kilomètres à l'ouest de Montréal et compte approximativement 5 400 habitants, dont certains sont des clients des appelantes. En 1991, la Ville adopte le règlement 270, qui limite l'utilisation des pesticides sur son territoire à des endroits précis et aux activités énumérées. Ce règlement fait suite aux craintes exprimées à maintes reprises depuis 1985 par les résidants, qui ont présenté de nombreuses lettres et observations au conseil municipal. La définition de pesticides contenue dans le règlement 270 est la réplique exacte de celle adoptée dans la Loi sur les pesticides.

En novembre 1992, les appelantes ont reçu signification, de la part de la Ville, de sommations leur enjoignant de comparaître devant la Cour municipale pour répondre à des accusations d'avoir utilisé des pesticides contrairement au

sion of proceedings in order to bring a motion for declaratory judgment before the Superior Court (under art. 453 of Quebec's Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25). They asked that the court declare By-law 270 (as well as By-law 248, which is not part of this appeal) to be inoperative and ultra vires the Town's authority.

The Superior Court denied the motion for declaratory judgment, finding that the by-laws fell within the scope of the Town's powers under the C.T.A. This ruling was affirmed by a unanimous Quebec Court of Appeal.

II. Relevant Statutory Provisions

Town of Hudson By-law 270

- 1. The following words and expressions, whenever the same occur in this By-Law, shall have the following meaning:
 - a) "PESTICIDES": means any substance, matter or micro-organism intended to control, destroy, reduce, attract or repel, directly or indirectly, an organism which is noxious, harmful or annoying for a human being, fauna, vegetation, crops or other goods or intended to regulate the growth of vegetation, excluding medicine or vaccine;
 - b) "FARMER": means a farm producer within the meaning of the Farm Producers Act (R.S.Q., chap., P-28);

2. The spreading and use of a pesticide is prohibited throughout the territory of the Town.

- 3. Notwithstanding article 2, it is permitted to use a pesticide in the following cases:
 - a) in a public or private swimming-pool;
 - b) to purify water intended for the use of human beings or animals;
 - c) inside of a building;
 - d) to control or destroy animals which constitute a danger for human beings;
 - e) to control or destroy plants which constitute a danger for human beings who are allergic thereto.

règlement 270. Les appelantes ont plaidé non coupable et ont obtenu la suspension des procédures afin d'introduire une requête en jugement déclaratoire devant la Cour supérieure (en vertu de l'art. 453 du Code de procédure civile du Québec, L.R.Q., ch. C-25). Elles ont demandé à la cour de déclarer inopérant le règlement 270 (et le règlement 248, qui ne fait pas l'objet du pourvoi) et ultra vires le pouvoir de la Ville.

La Cour supérieure a rejeté la requête en jugement déclaratoire, concluant que les règlements relevaient des pouvoirs conférés à la Ville par la L.C.V. Cette décision a été confirmée à l'unanimité par la Cour d'appel du Québec.

II. Les dispositions législatives pertinentes

Règlement 270 de la ville de Hudson

1. Dans ce règlement, les mots et expressions suivants ont le sens et l'application que leur attribue le présent article:

a) « PESTICIDE »: toute substance, matière ou micro-organisme destiné à contrôler, détruire, amoindrir, attirer ou repousser, directement ou indirectement, un organisme nuisible, nocif ou gênant pour l'être humain, la faune, la végétation, les récoltes ou les autres biens, ou destiné à servir de régulateur de croissance de la végétation, à l'exclusion d'un médicament ou d'un vaccin.

b) « FERMIER » : un producteur agricole au sens de la Loi sur les producteurs agricoles (L.R.Q., chap. P-28);

- 2. L'épandage et l'utilisation de tout pesticide est interdit partout sur le territoire de la Ville.
- 3. Nonobstant l'article 2, l'utilisation d'un pesticide est permis dans les cas suivants :
 - a) dans une piscine publique ou privée;
 - b) pour purifier l'eau destinée à la consommation des humains ou des animaux;
 - c) à l'intérieur d'un bâtiment;
 - d) pour contrôler ou enrayer la présence d'animaux qui constituent un danger pour les humains;
 - e) pour contrôler ou enrayer les plantes qui constituent un danger pour les humains qui y sont allergiques.

8

4. Notwithstanding article 2, a farmer using a pesticide on an immoveable which is exploited for purposes of agriculture or horticulture, in a hot house or in the open, is requested to

114957 CANADA LTÉE v. HUDSON

- a) register, by written declaration, with the Town, in the month of march of each year, the products which he stores and which he will be using during that year.
- also provide, in the written declaration at article 4
 a), the schedule of application of said products and the area(s) of his property where the products will be applied.
- 5. Notwithstanding article 2, it is permitted to use a pesticide on a golf course, for a period not exceeding five (5) years from the date this by-law comes into force:

. . .

Notwithstanding article 2, it is permitted to use a biological pesticide to control or destroy insects which constitute a danger or an inconvenience for human beings.

. . .

10. For the purpose of article 8 of the Agricultural Abuses Act (R.S.Q. chap. A-2) an inspector designated by the Town may use a pesticide, notwithstanding article 2 of the By-Law, if there is no other efficient way of destroying noxious plants determined as such by the Provincial Government and the presence of which is harmful to a real and continuous agricultural exploitation.

Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19

410. The council may make by-laws:

(1) To secure peace, order, good government, health and general welfare in the territory of the municipality, provided such by-laws are not contrary to the laws of Canada, or of Québec, nor inconsistent with any special provision of this Act or of the charter;

. . .

In no case may the council make by-laws on the matters contemplated in the Agricultural Products, Marine Products and Food Act (chapter P-29) or in the Dairy Products and Dairy Products Substitutes Act (chapter P-30). This paragraph applies notwithstanding any provision of a special Act granting powers on those matters

4. Nonobstant l'article 2, un fermier utilisant un pesticide sur une propriété qui est exploitée à des fins agricoles ou horticoles, dans une serre ou à l'extérieur, doit :

[2001] 2 S.C.R.

- a) enregistrer, par déclaration écrite à la Ville, au cours du mois de mars de chaque année, les produits qu'il entrepose et dont il entrevoit faire usage durant l'année;
- b) de plus fournir, dans la déclaration écrite à l'article 4a), la cédule d'épandage desdits produits et les secteurs de sa propriété où les produits seront appliqués.
- 5. Nonobstant l'article 2, il est permis d'utiliser un pesticide sur un terrain de golf, pour une période n'excédant pas cinq (5) ans, à partir de la date d'entrée en vigueur de ce règlement :

. . .

 Nonobstant l'article 2, il est permis d'utiliser un pesticide biologique pour contrôler ou enrayer les insectes qui constituent un danger ou qui incommodent les humains:

. . .

10. Selon l'article 8 [de] la Loi sur les abus agricoles (L.R.Q. chap. A-2), un inspecteur désigné par la Ville peut utiliser un pesticide en dépit de l'article 2 du règlement, s'il n'existe aucune autre façon efficace d'enrayer les plantes nocives déterminées comme telles par le gouvernement provincial et la présence desquelles est nuisible à une exploitation agricole véritable et continue.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19

410. Le conseil peut faire des règlements :

1º Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte;

. . .

Le conseil ne peut faire des règlements sur des matières visées par la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments (chapitre P-29) et par la Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés (chapitre P-30). Le présent alinéa s'applique malgré une disposition d'une loi spéciale accordant des pouvoirs sur ces

to any municipality other than Ville de Trois-Rivières and Ville de Sherbrooke.

. . .

412. The council may make by-laws:

. . .

(32) To regulate or prohibit the storage and use of gun-powder, dry pitch, resin, coal oil, benzine, naphtha, gasoline, turpentine, gun-cotton, nitro-glycerine, and other combustible, explosive, corrosive, toxic or radioactive or other materials that are harmful to public health or safety, in the territory of the municipality or within 1 km therefrom;

By-laws passed under the first paragraph in respect of corrosive, toxic or radioactive materials require the approval of the Minister of the Environment;

. . .

463.1 Subject to the Pesticides Act (chapter P-9.3) and the Environment Quality Act (chapter Q-2), the municipality may, with the consent of the owner of an immovable, carry out pesticide application works on the immovable.

Pesticides Act, R.S.Q., c. P-9.3

- **102.** The provisions of the Pesticide Management Code and of the other regulations of this Act prevail over any inconsistent provision of any by-law passed by a municipality or an urban community.
- **102.** [As revised in 1993; not yet in force] The Pesticide Management Code and any other regulation enacted pursuant to this Act shall render inoperative any regulatory provision concerning the same matter enacted by a municipality or an urban community, except where the provision
- concerns landscaping or extermination activities, such as fumigation, as defined by government regulation, and
- prevents or further mitigates harmful effects on the health of humans or of other living species or damage to the environment or to property.

. . .

matières à une municipalité autre que la Ville de Trois-Rivières et la Ville de Sherbrooke.

. . .

412. Le conseil peut faire des règlements :

. .

32º Pour réglementer ou défendre l'emmagasinage et l'usage de poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire;

Un règlement adopté en vertu du premier alinéa à l'égard de matières corrosives, toxiques ou radioactives requiert l'approbation du ministre de l'Environnement;

. . .

463.1 Sous réserve de la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3) et de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), la municipalité peut, avec le consentement du propriétaire d'un immeuble, procéder à des travaux d'épandage de pesticides sur l'immeuble.

Loi sur les pesticides, L.R.Q., ch. P-9.3

- 102. Toute disposition du Code de gestion des pesticides et des autres règlements édictés en vertu de la présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'un règlement édicté par une municipalité ou une communauté urbaine.
- 102. [Selon la modification de 1993; non en vigueur] Le Code de gestion des pesticides et tout autre règlement édictés en application de la présente loi rendent inopérante toute disposition réglementaire portant sur une même matière qui est édictée par une municipalité ou une communauté urbaine, sauf dans le cas où cette disposition réglementaire satisfait aux conditions suivantes :
- elle porte sur les activités d'entretien paysager ou d'extermination, notamment la fumigation, déterminées par règlement du gouvernement;
- elle prévient ou atténue davantage les atteintes à la santé des êtres humains ou des autres espèces vivantes, ainsi que les dommages à l'environnement ou aux biens.

. . .

105. [Not yet in force] The Government shall enact by regulation a Pesticide Management Code which may prescribe rules, restrictions or prohibitions respecting activities related to the distribution, storage, transportation, sale or use of any pesticide, pesticide container or any equipment used for any of those activities.

105.1. [Not yet in force] The Pesticide Management Code may require a person who stores pesticides of a determined category or in a determined quantity to subscribe civil liability insurance, the kind, extent, duration, amount and other applicable conditions of which are determined in the said Code, and to furnish proof thereof to the Minister.

106. [Not yet in force] The Pesticide Management Code may cause any rule elaborated by another government or by a body to be mandatory.

In addition, the code may cause any instructions of the manufacturer of a pesticide or of equipment used for any activity referred to in the code to be mandatory.

107. [Not yet in force] The Government may prescribe that the contravention of the provisions of this code which it determines constitutes an offence.

Pest Control Products Act, R.S.C. 1985, c. P-9

4. (1) No person shall manufacture, store, display, distribute or use any control product under unsafe conditions.

(3) A control product that is not manufactured, stored, displayed, distributed or used as prescribed or that is manufactured, stored, displayed, distributed or used contrary to the regulations shall be deemed to be manufactured, stored, displayed, distributed or used contrary to subsection (1).

6. (1) The Governor in Council may make regulations

(j) respecting the manufacture, storage, distribution, display and use of any control product;

105. [Non en vigueur] Le gouvernement édicte, par règlement, un Code de gestion des pesticides. Ce code peut édicter des règles, restrictions ou prohibitions portant sur les activités relatives à la distribution, à la vente, à l'entreposage, au transport ou à l'utilisation de tout pesticide, de tout contenant d'un pesticide ou de tout équipement servant à l'une de ces activités.

[2001] 2 S.C.R.

105.1. [Non en vigueur] Le Code de gestion des pesticides peut exiger d'une personne qui entrepose des pesticides d'une catégorie ou en quantité déterminée qu'elle contracte une assurance de responsabilité civile, dont il détermine la nature, l'étendue, la durée, le montant ainsi que les autres conditions applicables, et en fournisse l'attestation au ministre.

106. [Non en vigueur] Le Code de gestion des pesticides peut rendre obligatoire une règle élaborée par un autre gouvernement ou par un organisme.

Il peut, en outre, rendre obligatoires les instructions du fabricant d'un pesticide ou d'un équipement servant à l'une des activités visées par le code.

107. [Non en vigueur] Le gouvernement peut, dans ce code, déterminer les dispositions dont la contravention constitue une infraction.

Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. 1985,

4. (1) Il est interdit de fabriquer, stocker, présenter, distribuer ou utiliser un produit antiparasitaire dans des conditions dangereuses.

(3) La fabrication, le stockage, la présentation, la distribution ou l'utilisation d'un produit antiparasitaire, réalisés de façon contraire ou non conforme aux règlements, sont réputés contrevenir au paragraphe (1).

6. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

j) régir la fabrication, le stockage, la présentation, la distribution et l'utilisation de produits antiparasitaires;

Pest Control Products Regulations, C.R.C. 1978, c. 1253

- 45. (1) No person shall use a control product in a manner that is inconsistent with the directions or limitations respecting its use shown on the label.
- (2) No person shall use a control product imported for the importer's own use in a manner that is inconsistent with the conditions set forth on the importer's declaration respecting the control product.
- (3) No person shall use a control product that is exempt from registration under paragraph 5(a) for any purpose other than the manufacture of a registered control product.

III. Judgments

A. Superior Court (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 224

Kennedy J. held that by-laws are presumed valid and legal. He found that By-laws 248 and 270 were adopted under s. 410 *C.T.A.* and, thus, did not require ministerial approval to enter into effect. Both by-laws deal with pesticides and not toxic substances and since "pesticides" are not included in s. 412(32), ministerial approval is not required. According to Kennedy J., the Town, faced with a situation involving health and the environment, acted in the public interest by enacting the by-laws in question. Consequently, the Town could rely on s. 410(1) *C.T.A.* as the legislative provision that enabled it to adopt these by-laws.

Kennedy J. then considered the provisions of the *Pesticides Act* to determine whether the by-laws conflicted with provincial legislation. He found it clear that the *Pesticides Act* was enacted with the intention to allow municipalities to adopt by-laws of this nature. In this regard, Kennedy J. cited ss. 102 and 105 to 107 of the *Pesticides Act*, which envision the creation of a Pesticide Management Code allowing the provincial government to restrict or prohibit pesticides. Section 102 of that Act states that the provisions of the Code are to take precedence over inconsistent by-laws. Yet, given that the Code had yet to come into force, nothing prohibited municipalities from regulating

Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C. 1978, ch. 1253

- 45. (1) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire d'une manière qui ne correspond pas au mode d'emploi, ni aux limitations figurant sur le label.
- (2) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire importé par un utilisateur pour son propre usage d'une manière qui ne correspond pas aux conditions énoncées sur la déclaration de l'importateur visant ledit produit.
- (3) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire exempté de l'enregistrement en vertu de l'alinéa 5a) pour une autre fin que la fabrication d'un produit antiparasitaire enregistré.

III. Les jugements

A. Cour supérieure (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 224

Le juge Kennedy conclut que les règlements sont présumés valides et légaux. À son avis, les règlements 248 et 270 ont été adoptés en vertu de l'art. 410 *L.C.V.*, de sorte que leur entrée en vigueur ne nécessite pas l'approbation du ministre. Ils portent tous deux sur les pesticides et non pas sur les substances toxiques; vu que les « pesticides » ne sont pas visés par le par. 412(32), l'approbation du ministre n'est pas requise. Selon le juge Kennedy, la Ville, face à une situation où la santé et l'environnement sont en jeu, a agi dans l'intérêt public en adoptant les règlements en question. Elle pouvait donc se fonder sur le par. 410(1) *L.C.V.* en tant que disposition législative l'habilitant à adopter ces règlements.

Le juge Kennedy examine ensuite les dispositions de la *Loi sur les pesticides* pour déterminer si les règlements vont à l'encontre de cette loi provinciale. À son avis, l'adoption de la *Loi sur les pesticides* vise clairement à permettre aux municipalités d'adopter des règlements de cette nature. À cet égard, le juge Kennedy cite les art. 102 et 105 à 107 de la *Loi sur les pesticides*, qui prévoient la création d'un Code de gestion des pesticides permettant au gouvernement provincial de restreindre ou d'interdire l'utilisation des pesticides. Selon l'article 102 de cette loi, les dispositions du Code prévalent sur tout règlement inconciliable. Toute-fois, étant donné que le Code n'était pas encore en

10

13

pesticide use in the interim. Kennedy J. thus concluded that there was no conflict between the bylaws and provincial or federal legislation.

B. Court of Appeal, [1998] Q.J. No. 2546 (QL)

Before the Court of Appeal, the Town conceded that By-law 248 was inoperative. Thus, only Bylaw 270 was at issue. The appellants challenged Kennedy J.'s ruling on two grounds. First, they argued that By-law 270 was inoperative given that it was incompatible with the Pesticides Act. Second, the appellants contended that since the regulation of toxic substances was covered by s. 412(32) C.T.A., Kennedy J. erred in finding that the by-law was enacted under s. 410(1) C.T.A. While the latter provision allows a municipality to enact by-laws considered necessary for public health and welfare, s. 412(32) C.T.A. is concerned with "toxic" materials, and states that by-laws addressing this subject matter require approval from the Minister of the Environment. Given that the Town did not obtain such approval when it enacted By-law 270, the appellants argued that the by-law was invalid.

The Court of Appeal, per Delisle J.A., accepted the Town's position that By-law 270 was enacted under s. 410(1) C.T.A. In reaching this conclusion, the court noted that By-law 270 repeated the definition of "pesticide" that is found in the Pesticides Act. This definition makes no reference to terms used in s. 412(32) or to toxicity. Moreover, the C.T.A. itself does not discuss whether pesticides are "toxic . . . materials", nor does it require ministerial approval for regulations relating to pesticides. No evidence was submitted concerning the toxic character of pesticides. The Court of Appeal also held that By-law 270 furthered the objectives set out in s. 410(1) C.T.A. It reiterated the statements of Kennedy J. that by-laws are presumed to be valid and legal and that there is a presumption that legislators act in good faith and in the public interest. It found that s. 410(1) is a very general vigueur, rien n'empêchait les municipalités de réglementer entre-temps l'utilisation des pesticides. Le juge Kennedy conclut donc qu'il n'y a aucun conflit entre les règlements et la législation provinciale ou fédérale.

B. Cour d'appel, [1998] A.Q. nº 2546 (QL)

Devant la Cour d'appel, la Ville admet que le règlement 248 est inopérant. En conséquence, seul le règlement 270 est ici en cause. Les appelantes contestent la décision du juge Kennedy pour deux motifs. Premièrement, elles font valoir que le règlement 270 est inopérant du fait de son incompatibilité avec la Loi sur les pesticides. Deuxièmement, elles soutiennent que, la réglementation des substances toxiques étant visée par le par. 412(32) L.C.V., le juge Kennedy a commis une erreur en concluant que le règlement avait été adopté en vertu du par. 410(1) L.C.V. Même si cette dernière disposition autorise une municipalité à adopter les règlements jugés nécessaires pour la santé et le bien-être publics, le par. 412(32) L.C.V., qui porte sur les matières « toxiques », prévoit que les règlements en cette matière doivent être approuvés par le ministre de l'Environnement. Les appelantes soutiennent que, la Ville n'ayant pas obtenu l'approbation requise lorsque le règlement 270 fut adopté, celui-ci est en conséquence invalide.

Le juge Delisle, au nom de la Cour d'appel, accepte la position de la Ville selon laquelle le règlement 270 a été adopté en vertu du par. 410(1) L.C.V. En tirant cette conclusion, la cour souligne que le règlement 270 reprend la définition de « pesticide » dans la Loi sur les pesticides. Cette définition ne réfère aucunement aux termes utilisés au par. 412(32) ni à la toxicité. De plus, la L.C.V. elle-même ne précise pas si les pesticides sont des « matières [...] toxiques » et elle n'exige pas non plus l'approbation du ministre pour les règlements visant les pesticides. Aucun élément de preuve n'a été présenté au sujet de la toxicité des pesticides. La Cour d'appel conclut aussi que le règlement 270 facilite la réalisation des objectifs énoncés au par. 410(1) L.C.V. La cour réitère les déclarations du juge Kennedy voulant que les règlements sont présumés valides et légaux et qu'il existe une préenabling clause and must receive a liberal interpretation.

The court agreed with Kennedy J.'s finding that the by-law was enacted by the Town in the public interest and in response to health concerns expressed by residents. The court noted that these concerns were recorded in the Town Council's meeting minutes and manifested themselves in letters to Council, as well as a petition with more than 300 signatures. Moreover, the Court of Appeal recognized that s. 410 C.T.A. describes when a municipality may not act under its general governance powers. By-laws on subjects contemplated in the *Pesticides Act* were not included in this list of unauthorized areas of regulation. The appellants argued that s. 410(1) does not permit the Town to ban pesticides. The Court of Appeal held that an absolute ban would be forbidden, but that the by-law does not impose an absolute ban.

The Court of Appeal then examined whether By-law 270 was in conflict with the *Pesticides Act* and thus inoperative. It found that s. 102 of the *Pesticides Act* — which states that the Pesticide Management Code and all regulations of the *Pesticides Act* take precedence over any incompatible municipal by-law — contemplated municipal regulation of pesticide use. The court also commented that the revised version of s. 102, as well as ss. 105 to 107 regarding the Pesticide Management Code, had yet to be enacted. As a result, it held that, as opposed to a real conflict, a potential future incompatibility between the by-law and the Code did not suffice to render the by-law inoperative.

Finally, the Court of Appeal noted that, although not yet in force, the revised version of s. 102 of the *Pesticides Act* allows municipalities to adopt bylaws concerning pesticides, so long as these are not incompatible with the Pesticide Management Code. At the same time, even if such incompatibil-

somption que le législateur agit de bonne foi et dans l'intérêt public. Elle juge que le par. 410(1) est une clause habilitante très générale qui doit recevoir une interprétation libérale.

La Cour d'appel partage l'avis du juge Kennedy, selon lequel la Ville a adopté le règlement dans l'intérêt public en réponse aux craintes liées à la santé exprimées par les résidants. Elle souligne que ces craintes ont été consignées dans les procèsverbaux du conseil municipal et qu'elles se sont manifestées par des lettres au conseil de même que par une pétition portant plus de 300 signatures. De plus, la cour reconnaît que l'art. 410 L.C.V. précise les cas où une municipalité ne peut pas agir en vertu de son pouvoir général de gestion des affaires publiques. Les règlements portant sur des matières visées par la Loi sur les pesticides ne figurent pas parmi les domaines de réglementation interdits. Les appelantes soutiennent que le par. 410(1) n'autorise pas la Ville à interdire les pesticides. La Cour d'appel conclut qu'une interdiction absolue serait interdite, mais que le règlement en question n'impose pas une telle interdiction.

La Cour d'appel examine ensuite la question de savoir si le règlement 270 entre en conflit avec la Loi sur les pesticides et s'il est en conséquence inopérant. Selon la cour, l'art. 102 de la Loi sur les pesticides — qui prévoit que le Code de gestion des pesticides et les règlements d'application de la Loi sur les pesticides prévalent sur tout règlement municipal incompatible - vise la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La cour fait aussi remarquer que la version modifiée de l'art. 102, de même que les art. 105 à 107 relatifs au Code de gestion des pesticides, n'étaient pas encore en vigueur. Elle conclut donc que, contrairement à un conflit réel, une éventuelle incompatibilité entre le règlement et le Code ne suffit pas pour rendre le règlement inopérant.

Enfin, la Cour d'appel souligne que, même si la nouvelle version de l'art. 102 de la *Loi sur les pesticides* n'était pas encore en vigueur, elle permettait aux municipalités d'adopter des règlements sur les pesticides dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec le Code de gestion des pesti-

14

15

ity arises, the by-laws can continue to be operative if they relate to landscaping activities, or if they aim to prevent or reduce injury or damage to people, animals, the environment or property. As such, this new regime would enable municipalities to enact by-laws that are more restrictive than the provisions set out in the provincial Pesticide Management Code. Based on these reasons, the Court of Appeal dismissed the appeal, holding that By-law 270 was validly enacted and operative.

IV. Issues

17 There are two issues raised by this appeal:

- (1) Did the Town have the statutory authority to enact By-law 270?
- (2) Even if the Town had authority to enact it, was By-law 270 rendered inoperative because of a conflict with federal or provincial legislation?

V. Analysis

A. Did the Town Have the Statutory Authority to Enact By-law 270?

In R. v. Sharma, [1993] 1 S.C.R. 650, at p. 668, this Court recognized "the principle that, as statutory bodies, municipalities 'may exercise only those powers expressly conferred by statute, those powers necessarily or fairly implied by the expressed power in the statute, and those indispensable powers essential and not merely convenient to the effectuation of the purposes of the corporation' (Makuch, Canadian Municipal and Planning Law (1983), at p. 115)". Included in this authority are "general welfare" powers, conferred by provisions in provincial enabling legislation, on which municipalities can draw. As I. M. Rogers points out, "the legislature cannot possibly foresee all the powers that are necessary to the statutory equipment of its creatures.... Undoubtedly the inclusion of 'general welfare' provisions was intended to circumvent, to some extent, the effect of the doctrine of *ultra vires* which puts the municipalities in the position of having to point to an express cides. Par ailleurs, même en cas d'incompatibilité, les règlements continuent de s'appliquer s'ils ont trait à l'aménagement paysager ou s'ils visent à prévenir ou à réduire les blessures causées aux personnes ou aux animaux ou les dommages causés à l'environnement ou à la propriété. Ainsi, ce nouveau régime permettrait aux municipalités d'adopter des règlements plus restrictifs que le Code de gestion des pesticides de la province. Pour ces motifs, la Cour d'appel rejette le pourvoi, concluant que le règlement 270 a été valablement adopté et qu'il s'applique.

IV. Les questions en litige

Le pourvoi soulève deux questions :

- 1) La Ville avait-elle le pouvoir légal d'adopter le règlement 270?
- 2) Dans l'hypothèse où la Ville avait le pouvoir de l'adopter, le règlement 270 a-t-il été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale?

V. Analyse

A. La Ville avait-elle le pouvoir légal d'adopter le règlement 270?

Dans l'arrêt R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668, notre Cour reconnaît que le « principe selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] "peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme" (Makuch, Canadian Municipal and Planning Law (1983), à la p. 115) ». Y sont inclus les pouvoirs en matière de « bien-être général » conférés par la loi provinciale habilitante, sur laquelle les municipalités peuvent se fonder. Comme le souligne I. M. Rogers, [TRADUCTION] « la législature ne peut pas prévoir tous les pouvoirs de réglementation nécessaires à ses créatures [...] Sans doute, l'inclusion de dispositions en matière de "bien-être général" visait à contourner dans une certaine mesure l'effet de la

grant of authority to justify each corporate act" (*The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. (loose-leaf)), Cum. Supp. to vol. 1, at p. 367).

Section 410 C.T.A. is an example of such a general welfare provision and supplements the specific grants of power in s. 412. More open-ended or "omnibus" provisions such as s. 410 allow municipalities to respond expeditiously to new challenges facing local communities, without requiring amendment of the provincial enabling legislation. There are analogous provisions in other provinces' and territories' municipal enabling legislation: see Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1, ss. 3(c) and 7; Local Government Act, R.S.B.C. 1996, c. 323, s. 249; Municipal Act, S.M. 1996, c. 58, C.C.S.M. c. M225, ss. 232 and 233; Municipalities Act, R.S.N.B. 1973, c. M-22, s. 190(2), First Schedule; Municipal Government Act, S.N.S. 1998, c. 18, s. 172; Cities, Towns and Villages Act, R.S.N.W.T. 1988, c. C-8, ss. 54 and 102; Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, s. 102; Municipal Act, R.S.Y. 1986, c. 119, s. 271.

While enabling provisions that allow municipalities to regulate for the "general welfare" within their territory authorize the enactment of by-laws genuinely aimed at furthering goals such as public health and safety, it is important to keep in mind that such open-ended provisions do not confer an unlimited power. Rather, courts faced with an impugned by-law enacted under an "omnibus" provision such as s. 410 C.T.A. must be vigilant in scrutinizing the true purpose of the by-law. In this way, a municipality will not be permitted to invoke the implicit power granted under a "general welfare" provision as a basis for enacting by-laws that are in fact related to ulterior objectives, whether mischievous or not. As a Justice of the Ontario Divisional Court, Cory J. commented instructively on this subject in Re Weir and The

théorie de l'excès de pouvoir qui oblige les municipalités à invoquer une attribution expresse de pouvoir pour justifier chaque acte qu'elles accomplissent » (*The Law of Canadian Municipal Cor*porations (2^e éd. (feuilles mobiles)), suppl. cum. du vol. 1, p. 367).

L'article 410 L.C.V. constitue un exemple d'une telle disposition générale de bien-être et il ajoute aux pouvoirs spécifiques conférés par l'art. 412. Les dispositions moins limitatives ou « omnibus », tel l'art. 410, permettent aux municipalités de relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante. Les lois habilitantes des autres provinces et des territoires qui autorisent l'adoption de règlements municipaux contiennent des dispositions analogues: voir Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1, al. 3c) et art. 7; Local Government Act, R.S.B.C. 1996, ch. 323, art. 249; Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M., ch. M225, art. 232-233; Loi sur les municipalités, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22, par. 190(2), annexe I; Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18, art. 172; Loi sur les cités, villes et villages, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-8, art. 54 et 102; Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 102; Loi municipale, L.R.Y. 1986, ch. 119, art. 271.

Bien que les dispositions habilitantes permettant aux municipalités de réglementer pour le « bienêtre général » sur leur territoire autorisent l'adoption de règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs telles la santé et la sécurité publiques, il importe de garder à l'esprit le fait que ces dispositions non limitatives ne confèrent pas un pouvoir illimité. Les tribunaux saisis d'un règlement contesté adopté en vertu d'une disposition « omnibus » comme l'art. 410 L.C.V. doivent plutôt être vigilants lorsqu'ils cherchent à déterminer le but véritable du règlement. Ainsi, une municipalité ne pourra pas invoquer le pouvoir implicite conféré par une disposition de « bien-être général » pour adopter des règlements qui sont en fait liés à des objectifs inavoués, que ceux-ci soient ou non malicieux. Lorsqu'il était juge à la Cour division19

Queen (1979), 26 O.R. (2d) 326 (Div. Ct.), at p. 334. Although he found that the City of Toronto's power to regulate matters pertaining to health, safety and general welfare (conferred by the *Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, s. 242) empowered it to pass a by-law regulating smoking in public retail shops, Cory J. also made the following remark about the enabling provision: "There is no doubt that a by-law passed pursuant to the provisions of s. 242 must be approached with caution. If such were not the case, the municipality could be deemed to be empowered to legislate in a most sweeping manner."

Within this framework, I turn now to the specifics of the appeal. As a preliminary matter, I agree with the courts below that By-law 270 was not enacted under s. 412(32) C.T.A. This provision authorizes councils to "make by-laws: To regulate or prohibit the storage and use of gun-powder, dry pitch, resin, coal oil, benzine, naphtha, gasoline, turpentine, gun-cotton, nitro-glycerine, and other combustible, explosive, corrosive, toxic or radioactive or other materials that are harmful to public health or safety, in the territory of the municipality or within 1 km therefrom" (emphasis added). In replicating the definition of "pesticides" found in the provincial Pesticides Act, By-law 270 avoids falling under the ambit of s. 412(32). There is no equation of pesticides and "toxic . . . materials" either in the terms of the by-law or in any evidence presented during this litigation. The provincial government did not consider By-law 270 to fall under s. 412(32): see letter of July 5, 1991 from the Deputy Minister of the Environment. As Y. Duplessis and J. Hétu state in Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement (2nd ed. 1994), at p. 110,

[TRANSLATION] ... these subsections concerning "corrosive, toxic or radioactive materials" in no way limit the other more general powers granted to municipalities that

naire de l'Ontario, le juge Cory a fait des commentaires instructifs sur ce sujet dans l'affaire Re Weir and The Queen (1979), 26 O.R. (2d) 326 (C. div.), p. 334. Même s'il a conclu que le pouvoir de réglementation de la ville de Toronto en matière de santé, de sécurité et de bien-être général (conféré par la Municipal Act, R.S.O. 1970, ch. 284, art. 242) lui permettait d'adopter un règlement sur l'usage du tabac dans les commerces de détail, le juge Cory a aussi fait la remarque suivante au sujet de la disposition habilitante : [TRADUCTION] « Il ne fait aucun doute qu'un règlement adopté en vertu de l'art. 242 doit être examiné avec prudence. Sinon, la municipalité pourrait être réputée avoir un pouvoir de réglementation extrêmement étendu.»

C'est sur cette toile de fond que j'aborde maintenant les questions spécifiques soulevées par ce pourvoi. Tout d'abord, je suis d'accord avec les cours d'instance inférieure que le règlement 270 n'a pas été adopté en vertu du par. 412(32) L.C.V. Cette disposition autorise les conseils à « faire des règlements: Pour réglementer ou défendre l'emmagasinage et l'usage de poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques, sur le territoire de la municipalité ou dans un rayon de 1 km à l'extérieur de ce territoire » (je souligne). Reprenant la définition de « pesticide » dans la Loi sur les pesticides de la province, le règlement 270 évite de tomber sous l'égide du par. 412(32). Le texte du règlement et la preuve présentée au cours du présent litige n'assimilent pas les pesticides aux « matières [...] toxiques ». Selon le gouvernement provincial, le règlement 270 ne relève pas du par. 412(32): voir la lettre du 5 juillet 1991 du sous-ministre de l'Environnement. Comme le disent Y. Duplessis et J. Hétu dans Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'en*vironnement* (2e éd. 1994), p. 110 :

... ces paragraphes relatifs aux « matières corrosives, toxiques, radioactives » ne viennent aucunement limiter les autres pouvoirs plus généraux confiés aux munici-

could justify municipal intervention in relation to pesticides.

As a result, since there is no specific provision in the provincial enabling legislation referring to pesticides, the by-law must fall within the purview of s. 410(1) *C.T.A.* The party challenging a by-law's validity bears the burden of proving that it is *ultra vires*: see *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234, at p. 239, and *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368, at p. 395.

The conclusion that By-law 270 does not fall within the purview of s. 412(32) C.T.A. distinguishes this appeal from R. v. Greenbaum, [1993] 1 S.C.R. 674. In that case, various express provisions of the provincial enabling legislation at issue covered the regulation of Toronto sidewalks. The appellant was therefore trying to expand the ambit of these specific authorizations by recourse to the "omnibus" provision in Ontario's Municipal Act. Moreover, that provision, s. 102, stated that "[e]very council may pass such by-laws and make such regulations for the health, safety, morality and welfare of the inhabitants of the municipality in matters not specifically provided for by this Act as may be deemed expedient and are not contrary to law " (emphasis added). The Court thus held in *Greenbaum*, at p. 693, that "[t]hese express powers are ... taken out of any power included in the general grant of power". Since the C.T.A. contains no such specific provisions concerning pesticides (nor a clause limiting its purview to matters not specifically provided for in the Act) the "general welfare" provision of the C.T.A., s. 410(1), is not limited in this fashion.

Section 410(1) *C.T.A.* provides that councils may make by-laws:

(1) To secure peace, order, good government, health and general welfare in the territory of the municipality, provided such by-laws are not contrary to the laws of paux [sic] et pouvant justifier une intervention municipale dans le domaine des pesticides.

Par conséquent, étant donné qu'aucune disposition particulière de la loi provinciale habilitante ne mentionne les pesticides, le règlement doit tomber dans le champ d'application du par. 410(1) *L.C.V.* Il incombe à la partie qui conteste la validité d'un règlement de prouver qu'il est *ultra vires*: voir *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, p. 239, et *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 395.

La conclusion selon laquelle le règlement 270 n'est pas visé par le par. 412(32) L.C.V. établit une distinction entre le présent pourvoi et l'affaire R. c. Greenbaum, [1993] 1 R.C.S. 674. Dans cette affaire, différentes dispositions expresses de la loi provinciale habilitante en cause portaient sur la réglementation des trottoirs de Toronto. L'appelante tentait donc d'élargir la portée de ces autorisations spécifiques au moyen de la disposition « omnibus » de la Loi sur les municipalités de l'Ontario. De plus, cette disposition, soit l'art. 102, prévoit que « [l]e conseil peut adopter les règlements municipaux, ainsi que les règlements qui ne sont pas contraires à la loi, qui sont réputés pertinents, et qui portent sur la santé, la sécurité, la moralité et le bien-être des habitants de la municipalité, au sujet de questions qui ne sont pas expressément prévues par la présente loi ... » (je souligne). Notre Cour a en conséquence conclu dans Greenbaum, p. 693, que [TRADUCTION] «[c]es pouvoirs explicites sont [...] soustraits de ceux qui sont compris dans le pouvoir général ». Étant donné que la L.C.V. ne contient aucune disposition particulière de ce genre au sujet des pesticides (et aucune disposition qui en limite la portée aux matières non expressément prévues par la loi), la disposition en matière de « bien-être général » de la L.C.V., soit le par. 410(1), n'est pas ainsi limitée.

Le paragraphe 410(1) *L.C.V.* prévoit que les conseils peuvent faire des règlements :

1º Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas 22

Canada, or of Québec, nor inconsistent with any special provision of this Act or of the charter.

In *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13, at para. 36, this Court quoted with approval the following statement by McLachlin J. (as she then was) in *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231, at p. 244:

Recent commentary suggests an emerging consensus that courts must respect the responsibility of elected municipal bodies to serve the people who elected them and exercise caution to avoid substituting their views of what is best for the citizens for those of municipal councils. Barring clear demonstration that a municipal decision was beyond its powers, courts should not so hold. In cases where powers are not expressly conferred but may be implied, courts must be prepared to adopt the "benevolent construction" which this Court referred to in *Greenbaum*, and confer the powers by reasonable implication. Whatever rules of construction are applied, they must not be used to usurp the legitimate role of municipal bodies as community representatives. [Emphasis added.]

The appellants argue that By-law 270 imposes an impermissible absolute ban on pesticide use. They focus on s. 2 of the by-law, which states that: "The spreading and use of a pesticide is prohibited throughout the territory of the Town." In my view, the by-law read as a whole does not impose such a prohibition. By-law 270's ss. 3 to 6 state locations and situations for pesticide use. As one commentary notes, "by-laws like Hudson's typically target non-essential uses of pesticides. That is, it is not a total prohibition, but rather permits the use of pesticides in certain situations where the use of pesticides is not purely an aesthetic pursuit (e.g. for the production of crops)": Swaigen, *supra*, at p. 178.

contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte.

Dans Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 36, notre Cour cite avec approbation l'énoncé suivant du juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244:

Il ressort d'un commentaire récent que l'on commence à s'accorder pour dire que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt Greenbaum et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux. [Je souligne.]

Les appelantes prétendent que le règlement 270 impose une interdiction absolue non permise relativement à l'utilisation de pesticides. Elles mettent l'accent sur l'art. 2 du règlement : « L'épandage et l'utilisation de tout pesticide est interdit partout sur le territoire de la Ville. » Selon moi, le règlement, interprété dans son ensemble, n'impose pas une telle interdiction. Les articles 3 à 6 du règlement 270 indiquent les lieux et les cas où l'utilisation de pesticides est permise. Comme le souligne Swaigen, loc. cit., p. 178: [TRADUCTION] « les règlements comme celui de Hudson visent généralement les usages non essentiels de pesticides. C'està-dire qu'ils ne prévoient pas une interdiction totale, mais permettent plutôt l'usage de pesticides dans certains cas où cet usage n'a pas un but purement esthétique (p. ex. pour la production de récoltes) ».

The appellants further submit that the province's adoption in 1997 of s. 463.1 *C.T.A.*, which states that a municipality may get permission to introduce pesticides onto private property, indicates, by virtue of the principle of *expressio unius est exclusio alterius* (express mention of one is the exclusion of the other), that the province did not intend to allow municipal regulation of pesticides. I find this argument to be without merit, since, even if this subsequent enactment were considered to instantiate prior legislative intent, there is absolutely no implication in s. 463.1 *C.T.A.*, a permissive provision, that it is meant to exhaust municipalities' freedom of action concerning pesticides.

In *Shell*, *supra*, at pp. 276-77, Sopinka J. for the majority quoted the following with approval from Rogers, *supra*, § 64.1:

In approaching a problem of construing a municipal enactment a court should endeavour firstly to interpret it so that the powers sought to be exercised are in consonance with the purposes of the corporation. The provision at hand should be construed with reference to the object of the municipality: to render services to a group of persons in a locality with a view to advancing their health, welfare, safety and good government.

In that case, Sopinka J. enunciated the test of whether the municipal enactment was "passed for a municipal purpose". Provisions such as s. 410(1) *C.T.A.*, while benefiting from the generosity of interpretation discussed in *Nanaimo*, *supra*, must have a reasonable connection to the municipality's permissible objectives. As stated in *Greenbaum*, *supra*, at p. 689: "municipal by-laws are to be read to fit within the parameters of the empowering provincial statute where the by-laws are susceptible to more than one interpretation. However, courts must be vigilant in ensuring that municipalities do not impinge upon the civil or common law rights of citizens in passing *ultra vires* by-laws".

Les appelantes soutiennent, en outre, que l'adoption par la province en 1997 de l'art. 463.1 L.C.V., selon lequel une municipalité peut obtenir la permission d'épandre des pesticides sur une propriété privée, indique, d'après le principe expressio unius est exclusio alterius (la mention explicite de l'un signifie l'exclusion de l'autre), que la province n'avait pas l'intention de permettre la réglementation des pesticides par les municipalités. J'estime cet argument mal fondé, car, même si l'on considère que l'adoption ultérieure de cette disposition confirme l'intention antérieure du législateur, absolument rien dans l'art. 463.1 L.C.V., une disposition permissive, ne vise à retirer aux municipalités leur liberté d'action en ce qui a trait aux pesticides.

Dans l'arrêt *Shell*, précité, p. 276-277, le juge Sopinka, au nom de la majorité, cite avec approbation l'extrait suivant tiré de l'ouvrage de Rogers, *op. cit.*, § 64.1 :

[TRADUCTION] Devant un problème d'interprétation d'une résolution ou d'un règlement adopté par une municipalité, les tribunaux doivent s'efforcer en premier lieu de donner une interprétation qui harmonise les pouvoirs que l'on cherche à exercer avec les objectifs de la municipalité. La disposition en cause devrait s'interpréter en fonction de l'objectif de la municipalité : fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement;

Dans cet arrêt, le juge Sopinka énonce le critère applicable afin de déterminer si le règlement municipal a été « adopt[é] à des fins municipales ». Même si elles bénéficient de l'interprétation large mentionnée dans *Nanaimo*, précité, les dispositions tel le par. 410(1) L.C.V. doivent être raisonnablement liées aux objectifs municipaux permis. Comme le mentionne l'arrêt Greenbaum, précité, p. 689 : « lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante. Toutefois, les tribunaux doivent veiller à ce que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements ultra vires ».

Whereas in Shell, the enactments' purpose was found to be "to affect matters beyond the boundaries of the City without any identifiable benefit to its inhabitants" (p. 280), that is not the case here. The Town's By-law 270 responded to concerns of its residents about alleged health risks caused by non-essential uses of pesticides within Town limits. Unlike Shell, in which the Court felt bound by the municipal enactments' "detailed recital of ... purposes" (p. 277), the by-law at issue requires what Sopinka J. called the reading in of an implicit purpose. Based on the distinction between essential and non-essential uses of pesticides, it is reasonable to conclude that the Town by-law's purpose is to minimize the use of allegedly harmful pesticides in order to promote the health of its inhabitants. This purpose falls squarely within the "health" component of s. 410(1). As R. Sullivan appositely explains in a hypothetical example illustrating the purposive approach to statutory interpretation:

Suppose, for example, that a municipality passed a by-law prohibiting the use of chemical pesticides on residential lawns. With no additional information, one might well conclude that the purpose of this by-law was to protect persons from health hazards contained in the chemical spray. This inference would be based on empirical beliefs about the harms chemical pesticides can cause and the risks of exposure created by their use on residential lawns. It would also be based on assumptions about the relative value of grass, insects and persons in society and the desirability of possible consequences of the by-law, such as putting people out of work, restricting the free use of property, interfering with the conduct of businesses and the like. These assumptions make it implausible to suppose that the municipal council was trying to promote the spread of plant-destroying insects or to put chemical workers out of work, but plausible to suppose that it was trying to suppress a health hazard.

Alors que, dans l'arrêt Shell, les règlements adoptés ont été jugés avoir « pour objet d'exercer une influence à l'extérieur des limites de la ville et ne comport[a]nt aucun bénéfice précis pour ses citoyens » (p. 280), tel n'est pas le cas ici. Le règlement 270 de la Ville répondait aux craintes de ses résidants au sujet des risques que pourrait présenter pour la santé l'usage non essentiel de pesticides dans les limites de la Ville. Contrairement à la situation dans Shell, où notre Cour s'est sentie liée par «l'énumération détaillée des objets» (p. 277) des règlements municipaux, le règlement en cause exige ce que le juge Sopinka a recommandé de faire, soit de lui prêter un objectif implicite. Selon la distinction entre l'usage essentiel et l'usage non essentiel des pesticides, il est raisonnable de conclure que le règlement de la Ville a pour objet de minimiser l'utilisation de pesticides qui seraient nocifs afin de protéger la santé de ses habitants. Cet objet relève directement de l'aspect « santé » du par. 410(1). Comme R. Sullivan l'explique pertinemment dans un exemple hypothétique illustrant l'interprétation téléologique des lois:

L'Heureux-Dubé J.

[TRADUCTION] Supposons, par exemple, qu'une municipalité adopte un règlement interdisant l'utilisation de pesticides chimiques sur les pelouses résidentielles. Sans autre renseignement, on pourrait bien conclure que le règlement avait pour objet la protection contre les risques pour la santé que présente la vaporisation de produits chimiques. Cette conclusion serait fondée sur des croyances empiriques au sujet des problèmes que les pesticides chimiques peuvent causer et des risques d'exposition créés par leur utilisation sur des pelouses résidentielles. Elle serait également fondée sur des présomptions au sujet de la valeur relative de l'herbe, des insectes et des personnes dans la société ainsi qu'au sujet du caractère souhaitable des conséquences possibles du règlement, comme le fait de causer des pertes d'emploi, de restreindre la liberté d'utilisation de la propriété, de s'ingérer dans l'exploitation des entreprises et les autres conséquences semblables. Ces présomptions font en sorte qu'il n'est pas plausible de supposer que le conseil municipal tentait de favoriser la propagation des insectes qui détruisent les plantes ou de causer la mise à pied de travailleurs du domaine des produits chimiques, mais qu'il est plausible de supposer qu'il tentait d'éliminer un risque pour la santé.

(Driedger on the Construction of Statutes (3rd ed. 1994), at p. 53)

Kennedy J. correctly found (at pp. 230-31) that the Town Council, "faced with a situation involving health and the environment", "was addressing a need of their community." In this manner, the municipality is attempting to fulfill its role as what the Ontario Court of Appeal has called a "trustee of the environment" (*Scarborough v. R.E.F. Homes Ltd.* (1979), 9 M.P.L.R. 255, at p. 257).

The appellants claim that By-law 270 is discriminatory and therefore *ultra vires* because of what they identify as impermissible distinctions that affect their commercial activities. There is no specific authority in the *C.T.A.* for these distinctions. Writing for the Court in *Sharma*, *supra*, at p. 668, Iacobucci J. stated the principle that:

... in Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc., supra, this Court recognized that discrimination in the municipal law sense was no more permissible between than within classes (at pp. 405-6). Further, the general reasonableness or rationality of the distinction is not at issue: discrimination can only occur where the enabling legislation specifically so provides or where the discrimination is a necessary incident to exercising the power delegated by the province (Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc., supra, at pp. 404-6). [Emphasis added.]

See also *Shell*, *supra*, at p. 282; *Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371, at p. 413.

Without drawing distinctions, By-law 270 could not achieve its permissible goal of aiming to improve the health of the Town's inhabitants by banning non-essential pesticide use. If all pesticide uses and users were treated alike, the protection of health and welfare would be sub-optimal. For example, withdrawing the special status given to farmers under the by-law's s. 4 would work at cross-purposes with its salubrious intent. Section 4 thus justifiably furthers the objective of By-law 270. Having held that the Town can regulate the use of pesticides, I conclude that the distinctions

(Driedger on the Construction of Statutes (3e éd. 1994), p. 53)

Le juge Kennedy a conclu à bon droit (aux p. 230-231) que, [TRADUCTION] « devant une situation où la santé et l'environnement sont en jeu », le conseil municipal « voyait à un besoin de sa collectivité ». Ainsi, la municipalité tente d'exercer son rôle, qualifié par la Cour d'appel de l'Ontario de [TRADUCTION] « fiduciaire de l'environnement » (Scarborough c. R.E.F. Homes Ltd. (1979), 9 M.P.L.R. 255, p. 257).

Les appelantes font valoir que le règlement 270 est discriminatoire et en conséquence est *ultra vires* en raison de ce qu'elles identifient comme des distinctions non permises affectant leurs activités commerciales. La *L.C.V.* n'autorise pas explicitement de telles distinctions. S'exprimant au nom de la Cour dans *Sharma*, précité, p. 668, le juge Iacobucci énonce le principe suivant :

...dans l'arrêt Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc., précité, notre Cour a reconnu que la discrimination au sens du droit municipal n'était pas plus permise entre des catégories qu'au sein de catégories (aux pp. 405 et 406). En outre, le caractère raisonnable ou rationnel général de la distinction n'est pas en cause: il ne saurait y avoir de discrimination que si la loi habilitante le prévoit précisément ou si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province (Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc., précité, aux pp. 404 à 406). [Je souligne.]

Voir également *Shell*, précité, p. 282; *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371, p. 413.

Sans faire ces distinctions, le règlement 270 ne pourrait pas atteindre l'objectif y autorisé, soit d'améliorer la santé des habitants de la Ville en interdisant l'usage non essentiel de pesticides. Si l'on traitait de façon similaire tous les usages et utilisateurs de pesticides, la protection de la santé et du bien-être ne serait pas optimale. Par exemple, le retrait du statut spécial que l'art. 4 du règlement confère aux fermiers irait à l'encontre de l'objectif de salubrité de ce règlement. L'article 4 facilite ainsi, et il est justifié de le faire, la réalisation de l'objectif visé par le règlement 270. Ayant conclu

28

31

L'Heureux-Dubé J. 114957 CANADA LTÉE v. HUDSON

impugned by the appellants for restricting their businesses are necessary incidents to the power delegated by the province under s. 410(1) C.T.A. They are "so absolutely necessary to the exercise of those powers that [authorization has] to be found in the enabling provisions, by necessary inference or implicit delegation"; Arcade Amusements, supra, at p. 414, quoted in Greenbaum, *supra*, at p. 695.

To conclude this section on statutory authority, I note that reading s. 410(1) to permit the Town to regulate pesticide use is consistent with principles of international law and policy. My reasons for the Court in Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 70, observed that "the values reflected in international human rights law may help inform the contextual approach to statutory interpretation and judicial review". As stated in Driedger on the Construction of Statutes, supra, at p. 330:

[T]he legislature is presumed to respect the values and principles enshrined in international law, both customary and conventional. These constitute a part of the legal context in which legislation is enacted and read. In so far as possible, therefore, interpretations that reflect these values and principles are preferred. [Emphasis added.]

The interpretation of By-law 270 contained in these reasons respects international law's "precautionary principle", which is defined as follows at para. 7 of the Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development (1990):

In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for

que la Ville peut réglementer l'utilisation des pesticides, je juge que les distinctions contestées par les appelantes au motif qu'elles restreignent leurs activités commerciales sont des conséquences nécessaires à l'application du pouvoir délégué par la province en vertu du par. 410(1) L.C.V. Elles sont « indispensable[s] à l'exercice de ces pouvoirs de telle sorte que [l'autorisation] doive [être] trouv[ée] dans ces dispositions habilitantes, par inférence nécessaire ou délégation implicite »; Arcade Amusements, précité, p. 414, cité dans Greenbaum, précité, p. 695.

En conclusion quant à cette partie relative au pouvoir conféré par la loi, je souligne qu'interpréter le par. 410(1) comme permettant à la Ville de réglementer l'utilisation des pesticides correspond aux principes de droit et de politique internationaux. Au nom de la Cour dans Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) [1999] 2 R.C.S. 817, par. 70, je note dans mon opinion que « [l]es valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent [...] être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire ». Comme il est mentionné dans Driedger on the Construction of Statutes, op. cit.

[TRADUCTION] [L]a législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qu correspondent à ces valeurs et à ces principes. [Je sou ligne.]

L'interprétation que je fais ici du règlement 270 respecte le « principe de précaution » du droit international, qui est défini ainsi au par. 7 de la Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable (1990):

Un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution. Les mesures adoptées doivent anticiper, prévenir et combattre les causes de la détérioration de l'environnement. Lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne ss. 2(1)(h) and 11(1).

tion.

Canada "advocated inclusion of the precautionary principle" during the Bergen Conference negotiations (D. VanderZwaag, CEPA Issue Elaboration Paper No. 18, CEPA and the Precautionary Principle/Approach (1995), at p. 8). The principle is codified in several items of domestic legislation: see for example the Oceans Act, S.C. 1996, c. 31, Preamble (para. 6); Canadian Environmental Pro-

tection Act, 1999, S.C. 1999, c. 33, s. 2(1)(a);

Endangered Species Act, S.N.S. 1998, c. 11,

postponing measures to prevent environmental degrada-

Scholars have documented the precautionary principle's inclusion "in virtually every recently adopted treaty and policy document related to the protection and preservation of the environment" (D. Freestone and E. Hey, "Origins and Develop-Principle", of the Precautionary D. Freestone and E. Hey, eds., *The Precautionary* Principle and International Law (1996), at p. 41. As a result, there may be "currently sufficient state practice to allow a good argument that the precautionary principle is a principle of customary international law" (J. Cameron and J. Abouchar, "The Status of the Precautionary Principle in International Law", in ibid., at p. 52). See also O. McIntyre and T. Mosedale, "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law" (1997), 9 J. Env. L. 221, at p. 241 ("the precautionary principle has indeed crystallised into a norm of customary international law"). The Supreme Court of India considers the precautionary principle to be "part of the Customary International Law" (A.P. Pollution Control Board v. Nayudu, 1999 S.O.L. Case No. 53, at para. 27). See also Vellore Citizens Welfare Forum v. Union of India, [1996] Supp. 5 S.C.R. 241. In the context of the precautionary principle's tenets, the Town's concerns about pesticides fit well under their rubric of preventive action.

devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement.

Le Canada « a préconisé l'inclusion du principe de précaution » au cours des négociations de la Conférence de Bergen (D. VanderZwaag, Examen de la LCPE: Document d'élaboration des enjeux 18, La LCPE et le principe ou l'approche précaution (1995), p. 11). Ce principe est intégré dans plusieurs dispositions de législation interne: voir par exemple la Loi sur les océans, L.C. 1996, ch. 31, Préambule (par. 6); la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33, al. 2(1)a); la Endangered Species Act, S.N.S. 1998, ch. 11, al. 2(1)(h) et par. 11(1).

Des auteurs ont démontré que le principe de précaution est repris [TRADUCTION] « dans pratiquement tous les traités et documents de politique récents en matière de protection et de préservation de l'environnement » (D. Freestone et E. Hey Origins and Development of the Precautionary Principle », dans D. Freestone et E. Hey, dir., The Precautionary Principle and International Law (1996), p. 41. Par conséquent, il y a peut-être [TRA DUCTION] « actuellement suffisamment de pratiques de la part des États pour qu'il soit permis de prétendre de façon convaincante que le principe de précaution est un principe de droit international coutumier » (J. Cameron et J. Abouchar, «The Status of the Precautionary Principle in International Law», *ibid.*, p. 52). Voir également O. McIntyre et T. Mosedale, « The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law » (1997), 9 *J. Env. L.* 221, p. 241 [TRADUC TION] (« le principe de précaution s'est vraiment cristallisé en une norme de droit international coutumier »). La Cour suprême de l'Inde considère le principe de précaution comme faisant [TRADUC-TION] « partie du droit international coutumier » (A.P. Pollution Control Board c. Nayudu, 1999 S.O.L. Case No. 53, par. 27). Voir également Vellore Citizens Welfare Forum c. Union of India [1996] Suppl. 5 S.C.R. 241. Dans le contexte des postulats du principe de précaution, les craintes de la Ville au sujet des pesticides s'inscrivent confortablement sous la rubrique de l'action préventive.

34

B. Even if the Town Had Authority to Enact it, Was By-law 270 Rendered Inoperative Because of a Conflict with Federal or Provincial Legislation?

This Court stated in *Hydro-Québec*, *supra*, at para. 112, that *Oldman River*, *supra*, "made it clear that the environment is not, as such, a subject matter of legislation under the *Constitution Act*, 1867. As it was put there, 'the *Constitution Act*, 1867 has not assigned the matter of "environment" *sui generis* to either the provinces or Parliament' (p. 63). Rather, it is a diffuse subject that cuts across many different areas of constitutional responsibility, some federal, some provincial (pp. 63-64)." As there is bijurisdictional responsibility for pesticide regulation, the appellants allege conflicts between By-law 270 and both federal and provincial legislation. These contentions will be examined in turn.

1. Federal Legislation

The appellants argue that ss. 4(1), 4(3) and 6(1)(i) of the Pest Control Products Act ("PCPA"), and s. 45 of the Pest Control Products Regulations allowed them to make use of the particular pesticide products they employed in their business practices. They allege a conflict between these legislative provisions and By-law 270. In Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 187, Dickson J. (as he then was) for the majority of the Court reviewed the "express contradiction test" of conflict between federal and provincial legislation. At p. 191, he explained that "there would seem to be no good reasons to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment says 'yes' and the other says 'no'; 'the same citizens are being told to do inconsistent things'; compliance with one is defiance of the other". See also M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp., [1999] 2 S.C.R. 961, at paras. 17 and 40; Bank of Montreal v. Hall, [1990] 1 S.C.R. 121, B. Dans l'hypothèse où la Ville avait le pouvoir de l'adopter, le règlement 270 a-t-il été rendu inopérant du fait de son incompatibilité avec la législation fédérale ou provinciale?

Notre Cour a dit dans Hydro-Québec, précité, par. 112, que l'arrêt Oldman River, précité, « a précisé [...] que l'environnement n'est pas, comme tel, un domaine de compétence législative en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867. Comme il y est affirmé, "la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas conféré le domaine de 'l'environnement' comme tel aux provinces ou au Parlement" (p. 63). Il s'agit plutôt d'un sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédéraux et d'autres provinciaux (pp. 63 et 64). » Étant donné qu'il existe une responsabilité bijuridictionnelle en matière de réglementation de pesticides, les appelantes allèguent que le règlement 270 entre en conflit tant avec la législation fédérale qu'avec la législation provinciale. Je discuterai de ces prétentions à tour de rôle.

1. La législation fédérale

Les appelantes prétendent que les par. 4(1) et 4(3) ainsi que l'al. 6(1)j) de la Loi sur les produits antiparasitaires (la « LPAP ») et l'art. 45 du Règlement sur les produits antiparasitaires leur permettaient d'utiliser les pesticides particuliers qu'elles employaient dans le cadre de leurs activités commerciales. Elles allèguent qu'il existe un conflit entre ces dispositions et le règlement 270. Dans Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 187, le juge Dickson (plus tard Juge en chef), au nom de la majorité de la Cour. examine le « critère du conflit explicite » entre la législation fédérale et la législation provinciale. À la page 191, il explique qu'« il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit "oui" et que l'autre dit "non"; "on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles"; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre ». Voir également M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba, [1999] 2 R.C.S. 961, par. 17 et 40; Banque de Montréal c. Hall, [1990] 1 R.C.S.

at p. 151. By-law 270, as a product of provincial enabling legislation, is subject to this test.

Federal legislation relating to pesticides extends to the regulation and authorization of their import, export, sale, manufacture, registration, packaging and labelling. The PCPA regulates which pesticides can be registered for manufacture and/or use in Canada. This legislation is permissive, rather than exhaustive, and there is no operational conflict with By-law 270. No one is placed in an impossible situation by the legal imperative of complying with both regulatory regimes. Analogies to motor vehicles or cigarettes that have been approved federally, but the use of which can nevertheless be restricted municipally, well illustrate this conclusion. There is, moreover, no concern in this case that application of By-law 270 displaces or frustrates "the legislative purpose of Parliament". See Multiple Access, supra, at p. 190; Bank of Montreal, supra, at pp. 151 and 154.

2. Provincial Legislation

Multiple Access also applies to the inquiry into whether there is a conflict between the by-law and provincial legislation, except for cases (unlike this one) in which the relevant provincial legislation specifies a different test. The Multiple Access test, namely "impossibility of dual compliance", see P. W. Hogg, Constitutional Law of Canada (looseleaf ed.), vol. 1, at p. 16-13, was foreshadowed for provincial-municipal conflicts in dicta contained in this Court's decision in Arcade Amusements, supra, at p. 404. There, Beetz J. wrote that "otherwise valid provincial statutes which are directly contrary to federal statutes are rendered inoperative by that conflict. Only the same type of conflict with provincial statutes can make by-laws inoperative: I. M. Rogers, The Law of Canadian Municipal Corporations, vol. 1, 2nd ed., 1971, No. 63.16" (emphasis added).

121, p. 151. Découlant d'une loi provinciale habilitante, le règlement 270 est sujet à ce critère.

La législation fédérale relative aux pesticides s'étend à la réglementation et à l'autorisation de leur importation, de leur exportation, de leur vente, de leur fabrication, de leur agrément, de leur emballage et de leur étiquetage. La LPAP dicte quels pesticides peuvent être agréés à des fins de fabrication et/ou d'utilisation au Canada. Cette loi est permissive, et non pas exhaustive, de sorte qu'il n'y a aucun conflit opérationnel avec le règlement 270. Nul n'est placé dans la situation impossible d'avoir l'obligation légale de se conformer aux deux régimes de réglementation. L'analogie avec les véhicules automobiles et les cigarettes qui ont été approuvés au niveau fédéral mais dont l'usage peut toutefois être restreint au niveau municipal illustre bien cette conclusion. Il n'y a, en outre, aucune crainte en l'espèce que l'application du règlement 270 écarte ou déjoue « l'intention du Parlement ». Voir Multiple Access, précité, p. 190; Banque de Montréal, précité, p. 151 et 154.

2. La législation provinciale

L'arrêt Multiple Access s'applique également à l'examen de la question de savoir s'il y a conflit entre le règlement municipal et la législation provinciale, sauf dans les cas (différents de la présente affaire) où la loi provinciale pertinente spécifie un critère autre. La remarque incidente faite dans la décision rendue par notre Cour dans Arcade Amusements, précité, p. 404, présageait le critère de l'arrêt Multiple Access, à savoir [TRADUCTION] « l'impossibilité de se conformer aux deux textes », voir P. W. Hogg, Constitutional Law of Canada (éd. feuilles mobiles), vol. 1, p. 16-13. Dans cette décision, le juge Beetz écrit que « des lois provinciales, valides par ailleurs, mais qui se heurtent directement à des lois fédérales, sont rendues inopérantes par suite de ce conflit. Seule la même sorte de conflit avec des lois provinciales peut rendre des règlements inopérants: I. M. Rogers, The Law of Canadian Municipal Corporations, vol. 1, 2e éd., 1971, no 63.16 » (je souligne).

35

One of the competing tests to Multiple Access suggested in this litigation is based on Attorney General for Ontario v. City of Mississauga (1981), 15 M.P.L.R. 212 (Ont. C.A.). In that case, decided before Multiple Access, Morden J.A. saw "no objection to borrowing, in this field, relevant principles of accommodation which have been developed in cases involving alleged federal-provincial areas of conflict. In both fields great care is, and should be, taken before it is held that an otherwise properly enacted law is inoperative" (p. 232). He added, at p. 233, the important point that "a by-law is not void or ineffective merely because it 'enhances' the statutory scheme of regulation by imposing higher standards of control than those in the related statute. This is not conflict or incompatibility per se" (quoting Township of Uxbridge v. Timber Bros. Sand & Gravel Ltd. (1975), 7 O.R. (2d) 484 (C.A.)). See also P.-A. Côté, The Interpretation of Legislation in Canada (3rd ed. 2000), at p. 353 ("In some cases, the courts have held that the provincial statute does not imply full repeal of the municipal power. The municipality retains its authority as long as there is no conflict with provincial legislation. It may be more demanding than the province, but not less so").

Some courts have already made use of the *Multiple Access* test to examine alleged provincial-municipal conflicts. For example, in *British Columbia Lottery Corp. v. Vancouver (City)* (1999), 169 D.L.R. (4th) 141, at pp. 147-48, the British Columbia Court of Appeal stated that cases pre-dating *Multiple Access*, including the Ontario Court of Appeal decision in *Mississauga*, *supra*, "must be read in the light of [that] decision".

It is no longer the key to this kind of problem to look at one comprehensive scheme, and then to look at the other comprehensive scheme, and to decide which

L'un des critères opposés à celui de l'arrêt Multiple Acesss qui ont été proposés dans le présent litige est fondé sur l'arrêt Attorney General for Ontario c. City of Mississauga (1981), 15 M.P.L.R. 212 (C.A. Ont.). Dans cette décision rendue avant l'arrêt Multiple Access, le juge Morden de la Cour d'appel de l'Ontario ne voit [TRADUC-TION] « aucun problème à introduire dans ce domaine les principes d'accommodement pertinents qui ont été élaborés dans les affaires portant sur des présumés domaines de conflit entre les textes fédéraux et les textes provinciaux. Dans les deux domaines, on fait, et il faut faire, bien attention avant de déclarer inopérante une disposition qui a été autrement valablement adoptée » (p. 232). Il ajoute, à la p. 233, un point important, qui est qu' [TRADUCTION] « un règlement n'est pas nul ou sans effet simplement parce qu'il "rehausse" le régime législatif de réglementation en imposant des normes de contrôle plus sévères que celles prévues dans la loi connexe. Cela n'est pas un conflit ou une incompatibilité en soi » (citation de Township of Uxbridge c. Timber Bros. Sand & Gravel Ltd. (1975), 7 O.R. (2d) 484 (C.A.)). Voir également P.-A. Côté, Interprétation des lois (3e éd. 1999), p. 446-447 (« Dans certaines affaires, on a jugé que l'adoption de la loi provinciale ne devait pas s'interpréter comme une abrogation complète du pouvoir municipal : celui-ci pouvait continuer à s'exercer à la condition toutefois de ne pas contredire la réglementation provinciale, c'est-à-dire que la municipalité pouvait être plus exigeante, mais non moins exigeante que la province »).

Certains tribunaux ont déjà recouru au critère de l'arrêt *Multiple Access* pour examiner les présumés conflits entre des textes provinciaux et des textes municipaux. Par exemple, dans *British Columbia Lottery Corp. c. Vancouver (City)* (1999), 169 D.L.R. (4th) 141, p. 147-148, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique déclare que les décisions rendues avant l'arrêt *Multiple Access*, notamment la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Mississauga*, précité, [TRADUCTION] « doivent être interprétées selon [cette] décision ».

[TRADUCTION] On ne résout plus ce genre de problème en examinant un régime complet, en examinant l'autre régime complet et en décidant quel régime scheme entirely occupies the field to the exclusion of the other. Instead, the correct course is to look at the precise provisions and the way they operate in the precise case, and ask: Can they coexist in this particular case in their operation? If so, they should be allowed to co-exist, and each should do its own parallel regulation of one aspect of the same activity, or two different aspects of the same activity. [Emphasis added.]

The court summarized the applicable standard as follows: "A true and outright conflict can only be said to arise when one enactment compels what the other forbids." See also Law Society of Upper Canada v. Barrie (City) (2000), 46 O.R. (3d) 620 (S.C.J.), at pp. 629-30: "Compliance with the provincial Act does not necessitate defiance of the municipal By-law; dual compliance is certainly possible"; Huot v. St-Jérôme (Ville de), J.E. 93-1052 (Sup. Ct.), at p. 19: [TRANSLATION] "A finding that a municipal by-law is inconsistent with a provincial statute (or a provincial statute with a federal statute) requires, first, that they both deal with similar subject matters and, second, that obeying one necessarily means disobeying the other."

As a general principle, the mere existence of provincial (or federal) legislation in a given field does not oust municipal prerogatives to regulate the subject matter. As stated by the Quebec Court of Appeal in an informative environmental decision, *St-Michel-Archange (Municipalité de) v.* 2419-6388 Québec Inc., [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), at pp. 888-91:

[TRANSLATION] According to proponents of the unitary theory, although the provincial legislature has not said so clearly, it has nonetheless established a provincial scheme for managing waste disposal sites. It has therefore reserved exclusive jurisdiction in this matter for itself, and taken the right to pass by-laws concerning local waste management away from municipalities. The *Environment Quality Act* therefore operated to remove those powers from municipal authorities.

According to proponents of the pluralist theory, the provincial legislature very definitely did not intend to abolish the municipality's power to regulate; rather, it

occupe tout le domaine à l'exclusion de l'autre. Il faut plutôt examiner les dispositions précises et la manière dont elles s'appliquent dans le cas particulier et se demander si elles peuvent s'appliquer de façon harmonieuse dans ce cas précis? Dans l'affirmative, il faut permettre leur coexistence et elles doivent chacune réglementer en parallèle une facette, ou deux facettes différentes, de la même activité. [Je souligne.]

La cour a résumé ainsi la norme applicable : [TRA-DUCTION] « On peut dire qu'il y a un conflit réel et direct seulement lorsqu'un texte impose ce que l'autre interdit. » Voir également Law Society of Upper Canada c. Barrie (City) (2000), 46 O.R. (3d) 620 (C.S.J.), p. 629-630 : [TRADUCTION] « La conformité à la loi provinciale ne requiert pas l'inobservation du règlement municipal; il est certainement possible de se conformer aux deux textes); Huot c. St-Jérôme (Ville de), J.E. 93-1052 (C.S.), p. 19: « En effet, pour qu'un règlement municipal soit incompatible avec une loi provinciale (ou une loi provinciale avec une loi fédérale), il faut d'abord que les deux touchent des sujets similaires et, ensuite, qu'un citoyen, pour obéir à l'une doive enfreindre l'autre. »

De façon générale, la simple existence d'une loi provinciale (ou fédérale) dans un domaine donné n'écarte pas le pouvoir des municipalités de réglementer cette matière. Comme le dit la Cour d'appel du Québec dans un arrêt instructif en matière d'environnement, *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 888-891 :

Pour les tenants de la thèse unitaire, le législateur provincial, sans le dire d'une façon claire, a néanmoins instauré un système provincial de gestion des sites de réception des déchets. Il s'est donc réservé l'exclusivité des compétences en la matière et a enlevé aux municipalités le droit de faire des règlements sur la gestion locale des déchets. La Loi sur la qualité de l'environnement aurait donc eu pour effet de retirer ces pouvoirs aux autorités municipales.

Pour les tenants de la thèse pluraliste, le législateur provincial n'a pas, bien au contraire, entendu abolir le pouvoir municipal de réglementation, mais simplement

intended merely to better circumscribe that power, to ensure complementarity with the municipal management scheme. . . .

. .

The pluralist theory accordingly concedes that the intention is to give priority to provincial statutory and regulatory provisions. However, it does not believe that it can be deduced from this that any complementary municipal provision in relation to planning and development that affects the quality of the environment is automatically invalid.

. . .

A thorough analysis of the provisions cited *supra* and a review of the environmental policy as a whole as it was apparently intended by the legislature leads to the conclusion that it is indeed the pluralist theory, or at least a pluralist theory, that the legislature seems to have taken as the basis for the statutory scheme.

In this case, there is no barrier to dual compliance with By-law 270 and the *Pesticides Act*, nor any plausible evidence that the legislature intended to preclude municipal regulation of pesticide use. The *Pesticides Act* establishes a permit and licensing system for vendors and commercial applicators of pesticides and thus complements the federal legislation's focus on the products themselves. Along with By-law 270, these laws establish a tri-level regulatory regime.

According to s. 102 of the *Pesticides Act*, as it was at the time By-law 270 was passed: "The provisions of the Pesticide Management Code and of the other regulations of this Act prevail over any inconsistent provision of any by-law passed by a municipality or an urban community." Evidently, the *Pesticides Act* envisions the existence of complementary municipal by-laws. As Duplessis and Hétu, *supra*, at p. 109, put it, [TRANSLATION] "the Quebec legislature gave the municipalities the right to regulate pesticides, provided that the by-law was not incompatible with the regulations and the Management Code enacted under the *Pesticides Act*". Since no Pesticide Management Code has been enacted by the province under s. 105, the

l'encadrer davantage dans une perspective de complémentarité de gestion avec les autorités municipales. . .

. . .

La thèse pluraliste admet donc qu'il y a intention de donner priorité aux dispositions législatives et réglementaires provinciales. Elle ne croit cependant pas que l'on puisse en déduire qu'automatiquement toute disposition municipale complémentaire en matière d'urbanisme et d'aménagement et qui touche la qualité de l'environnement soit nulle.

. . .

Une analyse approfondie des textes précités et l'examen de l'ensemble de la politique environnementale que semble avoir voulue le législateur mènent à la conclusion que c'est bien la thèse pluraliste, ou du moins une certaine thèse pluraliste, que celui-ci semble avoir pris comme base de l'ensemble législatif.

Dans la présente affaire, rien n'empêche que l'on se conforme à la fois au règlement 270 et à la *Loi sur les pesticides*, et il n'y a aucun élément de preuve plausible indiquant que la législature avait l'intention d'empêcher la réglementation par les municipalités de l'utilisation des pesticides. La *Loi sur les pesticides* établit un régime de permis pour les vendeurs et les applicateurs commerciaux de pesticides et elle est donc complémentaire à la législation fédérale, qui porte sur les produits euxmêmes. Conjointement avec le règlement 270, ces lois établissent un régime de réglementation à trois niveaux.

En vertu de l'art. 102 de la Loi sur les pesticides, tel qu'il existait au moment de l'adoption du règlement 270 : « Toute disposition du Code de gestion des pesticides et des autres règlements édictés en vertu de la présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'un règlement édicté par une municipalité ou une communauté urbaine. » Il est clair que la Loi sur les pesticides envisage l'existence de règlements municipaux complémentaires. Comme le disent Duplessis et Hétu, op. cit., p. 109, « le législateur provincial reconnaissait aux municipalités le droit de réglementer les pesticides en autant que cette réglements et le Code de gestion adoptés en vertu de la Loi sur les pesti-

lower courts in this case correctly found that the by-law and the *Pesticides Act* could co-exist. In the words of the Court of Appeal, at p. 16: [TRANSLATION] "The *Pesticides Act* thus itself contemplated the existence of municipal regulation of pesticides, since it took the trouble to impose restrictions."

I also agree with the Court of Appeal at p. 16, that: [TRANSLATION] "A potential inconsistency is not sufficient to invalidate a by-law; there must be a real conflict". In this regard, the Court of Appeal quoted, at p. 17, *St-Michel-Archange*, *supra*, at p. 891, to the effect that: [TRANSLATION] "However, to the extent that and for as long as the provincial regulation is not in force, the municipal by-law continues to regulate the activity, provided, of course, that it complies with all the rules established by the law and the courts concerning its validity."

I note in conclusion that the 1993 revision to the *Pesticide Act* added a new s. 102 stating:

The Pesticide Management Code and any other regulation enacted pursuant to this Act shall render inoperative any regulatory provision concerning the same matter enacted by a municipality or an urban community, except where the provision

- concerns landscaping or extermination activities, such as fumigation, as defined by government regulation, and
- prevents or further mitigates harmful effects on the health of humans or of other living species or damage to the environment or to property.

This revised language indicates more explicitly that the *Pesticides Act* is meant to co-exist with stricter municipal by-laws of the type at issue in this case. Indeed, the new s. 102, by including the word "health", echoes the enabling legislation that underpins By-law-270, namely s. 410(1) *C.T.A.* Once a Pesticide Management Code is enacted,

cides ». Étant donné qu'aucun Code de gestion des pesticides n'a été adopté par la province aux termes de l'art. 105, les tribunaux antérieurs en l'espèce ont eu raison de conclure que le règlement et la *Loi sur les pesticides* pouvaient coexister. Pour reprendre les termes de la Cour d'appel, à la p. 16: « La *Loi sur les pesticides* envisageait donc elle-même l'existence d'une réglementation municipale sur les pesticides, puisqu'elle prenait la peine d'imposer des contraintes. »

Je suis également d'accord avec la Cour d'appel à la p. 16 pour dire qu'« [u]ne éventuelle incompatibilité ne suffit pas pour invalider un règlement; il faut une réelle opposition ». À cet égard, la Cour d'appel a cité, à la p. 17, l'arrêt *St-Michel-Archange*, précité, p. 891, selon lequel « [t]ant et aussi longtemps toutefois que le règlement provincial n'est pas en vigueur, le règlement municipal continue à régir l'activité à condition, naturellement, qu'il respecte toutes les normes fixées par la loi et par la jurisprudence relativement à sa validité ».

Je souligne, en terminant, que la version modifiée de 1993 de la *Loi sur les pesticides* comporte un nouvel art. 102, ainsi libellé:

Le Code de gestion des pesticides et tout autre règlement édictés en application de la présente loi rendent inopérante toute disposition réglementaire portant sur une même matière qui est édictée par une municipalité ou une communauté urbaine, sauf dans le cas où cette disposition réglementaire satisfait aux conditions suivantes :

- elle porte sur les activités d'entretien paysager ou d'extermination, notamment la fumigation, déterminées par règlement du gouvernement;
- elle prévient ou atténue davantage les atteintes à la santé des êtres humains ou des autres espèces vivantes, ainsi que les dommages à l'environnement ou aux biens.

Ce nouveau libellé indique de façon encore plus explicite que la *Loi sur les pesticides* vise à coexister avec des règlements municipaux plus sévères du genre de celui qui est en cause en l'espèce. En fait, l'inclusion du mot « santé » dans le nouvel art. 102 reflète la disposition habilitant le règlement 270, soit le par. 410(1) *L.C.V.* Dès l'adoption

41

municipalities will be able to draw on s. 102 in order to continue their independent regulation of pesticides. As Duplessis and Hétu, *supra*, explain at p. 111: [TRANSLATION] "the Quebec legislature has again recognized that municipalities have a role to play in pesticide control while at the same time indicating that it intends to make the municipal power subordinate to its own regulatory activity".

VI. Disposition

I have found that By-law 270 was validly enacted under s. 410(1) *C.T.A.* Moreover, the by-law does not render dual compliance with its dictates and either federal or provincial legislation impossible. For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

The reasons of Iacobucci, Major and LeBel JJ. were delivered by

LEBEL J. —

Introduction

I agree with Justice L'Heureux-Dubé that the impugned by-law on pesticide use adopted by the respondent, the Town of Hudson, is valid. It does not conflict with relevant federal and provincial legislation on the use and control of pesticides and is a valid exercise of municipal regulatory power under s. 410(1) of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 ("*C.T.A.*").

I view this case as an administrative and local government law issue. Although I agree with L'Heureux-Dubé J. on the disposition of the appeal, I wish to add some comments on some of the problems raised by the appellants. First, I will discuss the alleged operational conflict with the regulatory and legislative systems put in place by other levels of government. I will then turn to the difficulties created by the use of broad provisions like s. 410 and the application of the general prin-

du Code de gestion des pesticides, les municipalités pourront se fonder sur l'art. 102 pour continuer de réglementer les pesticides de façon indépendante. Comme Duplessis et Hétu, *op. cit.*, l'expliquent à la p. 111 : « le législateur québécois reconnaît une fois de plus que les municipalités ont un rôle à jouer en matière de contrôle des pesticides tout en voulant subordonner le pouvoir municipal à son activité réglementaire ».

VI. Dispositif

J'ai conclu que le règlement 270 a été valablement adopté en vertu du par. 410(1) *L.C.V.* De plus, le règlement ne rend pas impossible la conformité à ses prescriptions ainsi qu'à la législation fédérale et à la législation provinciale. Pour ces motifs, je rejetterais le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs des juges Iacobucci, Major et LeBel rendus par

LE JUGE LEBEL —

Introduction

Je conviens avec le juge L'Heureux-Dubé que le règlement sur l'utilisation des pesticides contesté qui a été adopté par l'intimée la ville de Hudson est valide. Il n'entre pas en conflit avec la législation fédérale et la législation provinciale pertinentes sur l'utilisation et le contrôle des pesticides, et il constitue un exercice valide du pouvoir de réglementation que confère aux municipalités le par. 410(1) de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (« *L.C.V.* »).

Je considère la présente affaire comme une question de droit administratif et de droit municipal. Je suis d'accord avec le juge L'Heureux-Dubé quant à l'issue du pourvoi, mais je désire ajouter quelques observations au sujet de certains problèmes soulevés par les appelantes. J'aborde en premier lieu le présumé conflit d'application avec les régimes réglementaire et législatif mis en place par les autres ordres de gouvernement. Je traite ensuite des difficultés que créent l'application de

ciples of administrative law governing delegated legislation.

The Operational Conflict

As its first line of attack against By-law 270 of the Town of Hudson, the appellants raise the issue of an operational conflict with the federal Pest Control Products Act, R.S.C. 1985, c. P-9, and the Pest Control Products Regulations, C.R.C. 1978, c. 1253. The appellants also assert that the by-law conflicts with the Quebec Pesticides Act, R.S.Q., c. P-9.3. As L'Heureux-Dubé J. points out, the applicable test to determine whether an operational conflict arises is set out in Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161, at pp. 187 and 189. There must be an actual conflict, in the sense that compliance with one set of rules would require a breach of the other. This principle was recently reexamined and restated by Binnie J. in M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp., [1999] 2 S.C.R. 961, at paras. 39-42. The basic test remains the impossibility of dual compliance. From this perspective, the alleged conflict with federal legislation simply does not exist. The federal Act and its regulations merely authorize the importation, manufacturing, sale and distribution of the products in Canada. They do not purport to state where, when and how pesticides could or should be used. They do not grant a blanket authority to pesticides' manufacturers or distributors to spread them on every spot of greenery within Canada. This matter is left to other legislative and regulatory schemes. Nor does a conflict exist with the provincial Pesticides Act, and I agree with L'Heureux-Dubé J.'s analysis on this particular point. The operational conflict argument thus fails.

The Administrative Law Issues

The most serious problems raised by the appeal involve pure administrative law issues. The appellants' arguments raise some basic issues of admindispositions larges comme l'art. 410 et celle des principes généraux de droit administratif régissant la législation déléguée.

Le conflit d'application

Comme premier moyen de contestation du règlement 270 de la ville de Hudson, les appelantes soulèvent la question du conflit d'application avec la Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. 1985, ch. P-9, et le Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C. 1978, ch. 1253, adoptés au niveau fédéral. Les appelantes affirment également que le règlement va à l'encontre de la Loi sur les pesticides du Québec, L.R.Q., ch. P-9.3. Comme le souligne le juge L'Heureux-Dubé, le critère servant à déterminer s'il existe un conflit d'application est établi dans Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 187 et 189. Il faut qu'il y ait un conflit véritable, en ce sens que l'observation d'un ensemble de règles entraîne l'inobservation de l'autre. Le juge Binnie a récemment réexaminé et réaffirmé ce principe dans M. & D. Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba, [1999] 2 R.C.S. 961, par. 39-42. Le critère fondamental demeure l'impossibilité de se conformer aux deux textes. Dans cette optique, le présumé conflit avec la législation fédérale n'existe tout simplement pas. La loi fédérale et son règlement d'application ne font qu'autoriser l'importation, la fabrication, la vente et la distribution des produits au Canada. Ils ne visent pas à prescrire où, quand et comment les pesticides peuvent ou doivent être utilisés. Ils ne confèrent pas aux fabricants et aux distributeurs de pesticides l'autorisation générale de les appliquer partout où il y a un bout de verdure au Canada. Cette question relève d'autres régimes législatifs et réglementaires. Il n'y a pas non plus conflit avec la Loi sur les pesticides de la province, et je souscris à l'analyse du juge L'Heureux-Dubé sur ce point particulier. L'argument reposant sur le conflit d'application n'est donc pas fondé.

Les questions de droit administratif

Les problèmes les plus graves mentionnés dans le pourvoi portent sur des questions de droit administratif pur. Dans leurs arguments, les appelantes 46

istrative law as applied in the field of municipal governance.

...

The appellants assert that no provision of the C.T.A. authorizes By-law 270. If such legislative authority exists, the by-law is nevertheless void because of its discriminatory and prohibitory nature. A solution is to be found in the principles governing the interpretation and application of the laws governing cities and towns like the respondent in the Province of Quebec. Interesting as they may be, references to international sources have little relevance. They confirm the general importance placed in modern society and shared by most citizens of this country on the environment and the need to protect it. Nevertheless, no matter how laudable the purpose of the by-law may be, and although it may express the will of the members of the community to protect their local environment, the means to do it must be found somewhere in the law. The issues in this case remain strictly, first, whether the C.T.A. authorizes municipalities to regulate the use of pesticides within their territorial limits and, second, whether the particular regulation conforms with the general principles applicable to delegated legislation.

49

A tradition of strong local government has become an important part of the Canadian democratic experience. This level of government usually appears more attuned to the immediate needs and concerns of the citizens. Nevertheless, in the Canadian legal order, as stated on a number of occasions, municipalities remain creatures of provincial legislatures (see Public School Boards' Assn. of Alberta v. Alberta (Attorney General), [2000] 2 S.C.R. 409, 2000 SCC 45, at paras. 33-34; Ontario English Catholic Teachers' Assn. v. Ontario (Attorney General), [2001] 1 S.C.R. 470, 2001 SCC 15, at paras. 29 and 58-59). Municipalities exercise such powers as are granted to them by legislatures. This principle is illustrated by numerous decisions of our Court (see, for example, Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 S.C.R. 368; R. v. Sharma, [1993] 1 S.C.R. 650). They are not endowed with residuary general powers, which would allow them to exercise dorsoulèvent des questions de droit administratif fondamentales appliquées au domaine de la gestion des affaires municipales.

Les appelantes affirment qu'aucune disposition de la L.C.V. n'autorise le règlement 270. Même si une telle autorisation législative existe, le règlement est nul en raison de son caractère discriminatoire et prohibitif. Une solution se trouve dans les principes régissant l'interprétation et l'application des lois visant les cités et les villes comme l'intimée au Québec. Si intéressants soient-ils, les renvois aux sources internationales ne sont guère pertinents. Ils confirment l'importance que la société moderne accorde généralement à l'environnement et à la nécessité de le protéger, position que partagent la plupart des citoyens de ce pays. Cependant, aussi louable que soit l'objet du règlement et même si celui-ci exprime la volonté des membres de la collectivité de protéger son environnement local, les moyens pour ce faire doivent être tirés de la loi. En l'espèce, les questions se résument à savoir, premièrement, si la L.C.V. autorise les municipalités à réglementer l'utilisation des pesticides sur leur territoire et, deuxièmement, si le règlement en cause respecte les principes généraux applicables à la législation déléguée.

La tradition d'établir des administrations publiques locales fortes est devenue une partie importante de l'expérience démocratique canadienne. Cet ordre d'administration publique paraît généralement mieux adapté aux besoins et préoccupations immédiats des citoyens. Toutefois, dans l'ordre juridique canadien, comme on l'a dit à plusieurs reprises, les municipalités demeurent des créatures du législateur provincial (voir Public School Boards' Assn. of Alberta c. Alberta (Procureur général), [2000] 2 R.C.S. 409, 2000 CSC 45, par. 33-34; Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général), [2001] 1 R.C.S. 470, 2001 CSC 15, par. 29 et 58-59). Les municipalités exercent les pouvoirs que leur confèrent les législatures. Nombre de décisions de notre Cour illustrent ce principe (voir, par exemple, Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 R.C.S. 368; R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650). Elles ne possèdent aucun pouvoir résiduaire

mant provincial powers (see I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. (loose-leaf)), Cum. Supp. to vol. 1, at pp. 358 and 364; J. Hétu, Y. Duplessis and D. Pakenham, *Droit Municipal: Principes généraux et contentieux* (1998), at p. 651). If a local government body exercises a power, a grant of authority must be found somewhere in the provincial laws. Although such a grant of power must be construed reasonably and generously (*Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13), it cannot receive such an interpretation unless it already exists. Interpretation may not supplement the absence of power.

The appellants argue that no power to regulate the use of pesticides was delegated to municipalities in Quebec, either under a specific grant of power or under the more general provisions of s. 410(1) *C.T.A.* The respondent concedes that the only provision under which its by-law can be upheld is the general clause of s. 410(1). It no longer asserts that it could be supported under s. 412(32) concerning toxic materials.

As the appellants interpret a general clause like s. 410 *C.T.A.*, it would amount to an empty shell. Any exercise of municipal regulatory authority would require a specific and express grant of power. The history of the *C.T.A.* confirms that the Quebec legislature has generally favoured a drafting technique of delegating regulatory or administrative powers to municipalities through a myriad of specific provisions, which are amended frequently. The reader is then faced with layers of complex and sometimes inconsistent legislation.

In the case of a specific grant of power, its limits must be found in the provision itself. Non-included powers may not be supplemented through the use of the general residuary clauses often found in municipal laws (*R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674).

général qui leur permettrait d'exercer des pouvoirs provinciaux non attribués (voir I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2e éd. (feuilles mobiles)), suppl. cum. du vol. 1, p. 358 et 364; J. Hétu, Y. Duplessis et D. Pakenham, *Droit Municipal: Principes généraux et contentieux* (1998), p. 651). Une administration publique locale ne peut exercer un pouvoir que s'il est conféré par une loi provinciale. Certes, ce pouvoir doit être interprété de façon raisonnable et libérale (*Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13), mais il ne peut recevoir cette interprétation que s'il existe. L'interprétation ne peut pas suppléer à l'absence de pouvoir.

Les appelantes prétendent qu'aucun pouvoir de réglementation de l'utilisation des pesticides n'a été délégué aux municipalités du Québec, que ce soit par un pouvoir particulier ou en vertu des dispositions plus générales du par. 410(1) *L.C.V.* L'intimée admet que la seule disposition qui permette de confirmer la légalité de son règlement est la clause générale du par. 410(1). Elle n'affirme plus que son règlement pourrait s'appuyer sur le par. 412(32), qui porte sur les matières toxiques.

Si l'on acceptait l'interprétation par les appelantes d'une clause générale comme l'art. 410 *L.C.V.*, cette disposition équivaudrait à une coquille vide. L'exercice de tout pouvoir de réglementation municipal nécessiterait un pouvoir particulier et explicite. L'historique de la *L.C.V.* confirme que la législature du Québec privilégie généralement la technique de rédaction consistant à déléguer des pouvoirs de réglementation ou administratifs aux municipalités par d'innombrables dispositions particulières qui sont modifiées fréquemment. Le lecteur se retrouve donc avec une série de dispositions législatives complexes et parfois incohérentes.

Dans le cas d'un pouvoir particulier, la disposition elle-même doit en préciser les limites. L'application des clauses générales relatives aux pouvoirs non attribués que comportent souvent les lois municipales ne peut pas suppléer aux pouvoirs non visés (*R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674).

50

51

54

The case at bar raises a different issue: absent a specific grant of power, does a general welfare provision like s. 410(1) authorize By-law 270? A provision like s. 410(1) must be given some meaning. It reflects the reality that the legislature and its drafters cannot foresee every particular situation. It appears to be sound legislative and administrative policy, under such provisions, to grant local governments a residual authority to deal with the unforeseen or changing circumstances, and to address emerging or changing issues concerning the welfare of the local community living within their territory. Nevertheless, such a provision cannot be construed as an open and unlimited grant of provincial powers. It is not enough that a particular issue has become a pressing concern in the opinion of a local community. This concern must relate to problems that engage the community as a local entity, not a member of the broader polity. It must be closely related to the immediate interests of the community within the territorial limits defined by the legislature in a matter where local governments may usefully intervene. In Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City), [1994] 1 S.C.R. 231, the Court emphasized the local ambit of such power. It does not allow local governments and communities to exercise powers in questions that lie outside the traditional area of municipal interests, even if municipal powers should be interpreted broadly and generously (see F. Hoehn, Municipalities and Canadian Law: Defining the Authority of Local Governments (1996), at pp. 17-24).

La question qui se pose en l'espèce est différente: en l'absence d'un pouvoir particulier, une disposition de bien-être général comme le par. 410(1) autorise-t-elle le règlement 270? Il faut donner un sens à une disposition comme le par. 410(1). Celui-ci correspond à la réalité que la législature et ses rédacteurs ne peuvent pas prévoir tous les cas particuliers. Il paraît donc logique, sur les plans législatif et administratif, de recourir à de telles dispositions pour conférer aux administrations publiques locales le pouvoir résiduaire d'intervenir en cas d'imprévu et de changements ainsi que de traiter des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de la collectivité locale vivant sur leur territoire. On ne peut toutefois pas interpréter une telle disposition comme conférant de façon absolue des pouvoirs provinciaux. Il ne suffit pas qu'une question particulière soit devenue une préoccupation urgente selon la collectivité locale. Cette préoccupation doit avoir trait à des problèmes touchant la collectivité comme entité locale et non pas comme membre de la société au sens large. Elle doit être étroitement liée aux intérêts immédiats de la collectivité se trouvant dans les limites territoriales définies par la législature pour ce qui concerne toute question pour laquelle l'intervention des administrations publiques locales peut se révéler utile. Dans Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231, notre Cour a souligné la portée locale d'un tel pouvoir. Elle ne permet pas aux administrations publiques locales et aux collectivités locales d'exercer des pouvoirs pour des questions ne relevant pas du domaine traditionnel des intérêts municipaux, même si les pouvoirs municipaux doivent être interprétés de façon large et libérale (voir F. Hoehn, Municipalities and Canadian Law: Defining the Authority of Local Governments (1996), p. 17-24).

In the present case, the subject matter of the bylaw lies within the ambit of normal local government activities. It concerns the use and protection of the local environment within the community. The regulation targets problems of use of land and property, and addresses neighbourhood concerns that have always been within the realm of local government activity. Thus, the by-law was propEn l'espèce, l'objet du règlement relève des activités normales des administrations publiques locales. Il s'agit de l'utilisation et de la protection de l'environnement local de la collectivité. La réglementation vise les problèmes liés à l'utilisation des terres et des biens, et elle porte sur des préoccupations de quartier qui ont toujours relevé du domaine d'activité des administrations

erly authorized by s. 410(1). I must then turn briefly to the second part of the administrative law argument raised by the appellants, that the particular exercise of the existing municipal power breached principles of delegated legislation against prohibitory and discriminatory regulations.

Two basic and longstanding principles of delegated legislation state that a by-law may not be prohibitory and may not discriminate unless the enabling legislation so authorizes. (See P. Garant, Droit administratif (4th ed. 1996), vol. 1, at pp. 407 et seq.; R. Dussault and L. Borgeat, Administrative Law: A Treatise (2nd ed. 1985), vol. 1, at pp. 435 et seq.; Hétu, Duplessis and Pakenham, *supra*, at pp. 677-82 and 691-96.) The drafting technique used in the present case creates an apparent problem. On its face, the by-law involves a general prohibition and then authorizes some specific uses. This obstacle may be overcome through global interpretation of the by-law. When it is read as a whole, its overall effect is to prohibit purely aesthetic use of pesticides while allowing other uses, mainly for business or agricultural purposes. It does not appear as a purely prohibitory legal instrument. As such, it conforms with this first basic principle of municipal law. There remains the problem of the discriminatory aspect of the by-law. Although the by-law discriminates, I agree with L'Heureux-Dubé J. that this kind of regulation implies a necessary component of discrimination. There can be no regulation on such a topic without some form of discrimination in the sense that the by-law must determine where, when and how a particular product may be used. The regulation needed to identify the various distinctions between different situations. Otherwise, no regulation would have been possible. An implied authority to discriminate was then unavoidably part of the delegated regulatory power.

publiques locales. Par conséquent, le règlement était autorisé en bonne et due forme par le par. 410(1). Je dois donc aborder brièvement la deuxième partie de l'argument de droit administratif soulevé par les appelantes, selon lequel l'exercice particulier du pouvoir municipal existant a contrevenu aux principes de législation déléguée interdisant la prise de règlements prohibitifs et discriminatoires.

Selon deux principes fondamentaux établis depuis longtemps en matière de législation déléguée, un règlement ne peut pas être prohibitif et discriminatoire à moins que la loi habilitante ne l'autorise. (Voir P. Garant, Droit administratif (4e éd. 1996), vol. 1, p. 407 et suiv.; R. Dussault et L. Borgeat, Traité de droit administratif (2e éd. 1984), t. I, p. 557 et suiv.; Hétu, Duplessis et Pakenham, op. cit., p. 677-682 et 691-696.) La technique de rédaction employée en l'espèce crée un problème apparent. Le règlement établit de prime abord une prohibition générale pour ensuite permettre certaines utilisations particulières. L'interprétation globale du règlement permet de contourner cet obstacle. Lu dans son ensemble, le règlement a comme effet d'interdire l'utilisation des pesticides pour des raisons purement esthétiques tout en permettant d'autres utilisations, surtout pour des activités commerciales et agricoles. Il ne paraît pas constituer un texte juridique purement prohibitif. À ce titre, il respecte ce premier principe fondamental du droit municipal. Il reste le problème de l'aspect discriminatoire du règlement. Bien que le règlement soit discriminatoire, je conviens avec le juge L'Heureux-Dubé que ce genre de réglementation comporte nécessairement une composante de discrimination. Il ne peut y avoir aucune réglementation sur un tel sujet sans une certaine forme de discrimination, en ce sens que le règlement doit établir où, quand et comment un produit particulier peut être utilisé. La réglementation devait établir les diverses distinctions entre les différentes situations. Autrement, aucune réglementation n'aurait été possible. Le pouvoir de réglementation délégué comportait donc inévitablement le pouvoir implicite de faire de la discrimination.

56

For these reasons, the appeal is dismissed, with costs to the respondent the Town of Hudson.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Fraser Milner Casgrain, Montréal.

Solicitors for the respondent: Bélanger Sauvé, Montréal.

Solicitors for the interveners Federation of Canadian Municipalities, Nature-Action Québec Inc. and World Wildlife Fund Canada: Sierra Legal Defence Fund, Toronto.

for Solicitors the interveners **Toronto** Environmental Alliance, Sierra Club of Canada, Canadian Environmental Law Association. Parents' Environmental Network, Healthy Lawns - Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Environmental Coalition. Vaughan Action Committee and Dr. Merryl Hammond: Canadian Environmental Law Association, Toronto.

Solicitors for the intervener Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec: Ogilvy Renault, Québec.

Pour ces motifs, le pourvoi est rejeté avec dépens en faveur de l'intimée la ville de Hudson.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelantes : Fraser Milner Casgrain, Montréal.

Procureurs de l'intimée : Bélanger Sauvé, Montréal.

Procureurs des intervenants la Fédération canadienne des municipalités, Nature-Action Québec Inc. et le Fonds mondial pour la nature (Canada): Sierra Legal Defence Fund, Toronto.

Procureurs des intervenants **Toronto** Environmental Alliance, Sierra Club du Canada, dи l'Association canadienne droit l'environnement, Parents' Environmental Network, Healthy Lawns — Healthy People, Pesticide Action Group Kitchener, Working Group on the Health Dangers of the Urban Use of Pesticides, Environmental Action Barrie, Breast Cancer Prevention Coalition, Vaughan Environmental Action Committee et D^r Merryl Hammond: Association canadienne dи droit l'environnement, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec : Ogilvy Renault, Québec.

C O U R SUPÉRIEURE DU QUÉBEC DISTRICT JUDICIAIRE DE MONTRÉAL

N°: 500-05-065031-013

KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

et

SOC. ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante amicale

PLAN D'ARGUMENTATION ET AUTORITÉS EN RÉPONSE À L'OPPOSITION DE LA MISE EN CAUSE

ORIGINAL

Michaud Santoriello Avocats (Marc Michaud, avocat)

BM 2156

5365, rue Jean-Talon Est, bureau 602 Montréal (Québec) H1S 3G2 m.michaud@avocats-ms.com

Téléphone: 514-374-8777 Télécopieur: 514-374-6698

CANADA QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL

COUR SUPÉRIEURE

N°: 500-05-065031-013 KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

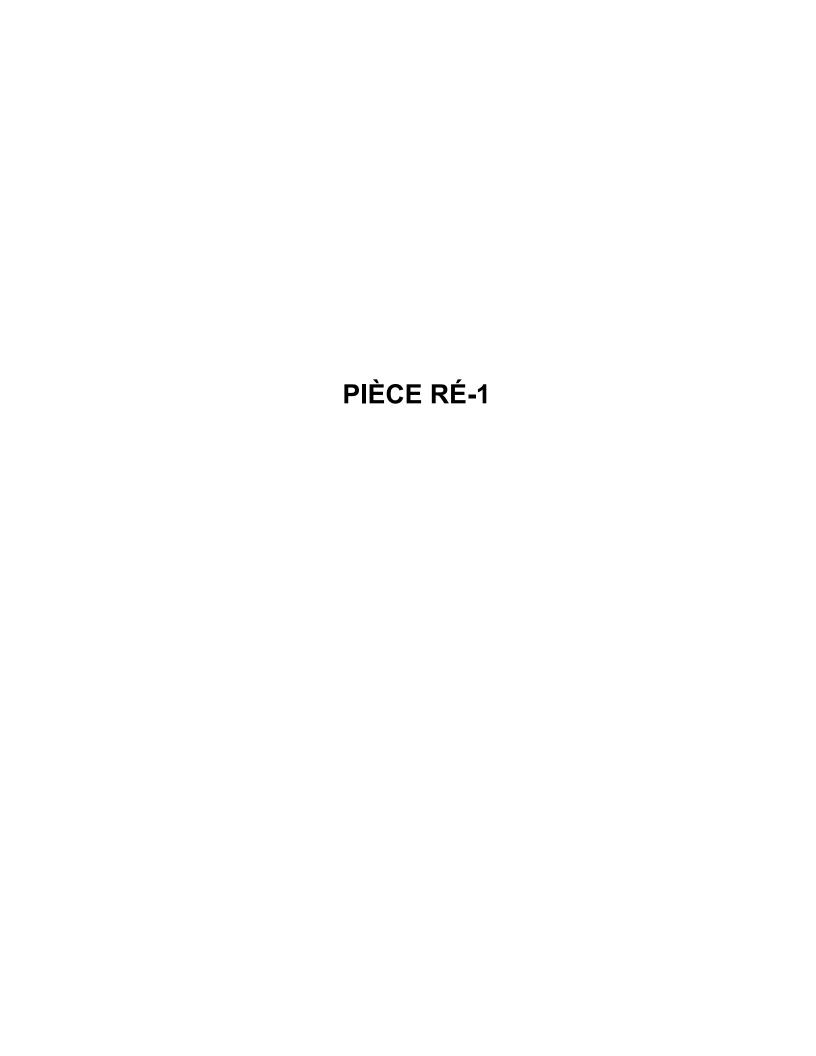
et

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL Requérante-intervenante amicale

PIÈCES DE L'INTERVENANTE AMICALE EN RÉPONSE À L'OPPOSITION DE LA MISE EN CAUSE

Inventaire des pièces

- Pièce RÉ-1 : Arrêt rectifié de la Cour d'appel du Québec daté du 27 janvier 2017, 500-09-026329-169
- Pièce RÉ-2 : Requête amendée pour autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction, 26 janvier 2017
- Pièce RÉ-3 : Opposition du Procureur général du Canada à la demande d'intervention amendée de l'intervenante, 2 février 2017
- Pièce RÉ-4 : Lettre de l'intervenante amicale à la mise en cause (radiation de cinq (5) paragraphes), 14 février 2017
- Pièce RÉ-5 : Requête re-modifiée pour autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction, 9 mars 2017
- Pièce RÉ-6 : Tableau présentant les passages contestés par la mise en cause et les moyens de l'intervenante au soutien de sa réponse



COUR D'APPEL

CANADA PROVINCE DE QUÉBEC GREFFE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-026329-169

(500-05-065031-013)

DATE: Le 27 janvier 2017

CORAM : LES HONORABLES MANON SAVARD, J.C.A.

MARTIN VAUCLAIR, J.C.A. CLAUDE BOUCHARD, J.C.A. (AD HOC)

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

REQUÉRANTE – intervenante amicale

C.

KEITH OWEN HENDERSON

INTIMÉ - requérant

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉE - intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

MISE EN CAUSE - mise en cause

ARRÊT RECTIFIÉ

[1] L'appelante, la Société St-Jean-Baptiste de Montréal, se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Chantal Corriveau), qui, séance tenante, le 1^{er} septembre 2016¹, rejette sa demande d'intervention amicale dans le litige initié par l'intimé, Keith Owen Henderson, contestant la validité constitutionnelle

Henderson c. Québec (Procureure générale), C.S. Montréal, nº 500-05-065031-013, jugement prononcé le 1er septembre 2016 et retranscrit le 2 septembre 2016, Corriveau, j.c.s.

de certaines dispositions de la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec (« Loi »)².

- [2] La juge de première instance affirme ne pas avoir été convaincue de l'utilité de l'intervention, « [l]es positions qui seront débattues [étant] déjà très différentes et opposées » (paragr. 7). Elle ajoute que l'appelante souhaite « [...] mettre en lumière le droit international public, alors que les questions soumises au tribunal n'y font pas référence » (paragr. 8). Tout en s'interrogeant sur l'intérêt de l'appelante, elle craint en dernier lieu que cette intervention tardive, entendue moins de deux semaines avant le début du procès, ne fasse déborder l'audition prévue pour une durée de sept jours.
- [3] Le procès, qui devait débuter le 14 septembre 2016, a cependant dû être reporté en raison d'une difficulté administrative. Il doit commencer le 20 mars prochain, toujours pour une durée de sept jours.
- [4] L'appelante reproche à la juge d'avoir contrevenu à la règle audi alteram partem et de ne pas avoir suffisamment motivé sa décision. Elle aurait également erré dans l'exercice de sa discrétion en rejetant sa demande.
- [5] L'intimé, Keith Owen Henderson, et la mise en cause, la procureure générale du Canada, s'opposent à cette demande d'intervention, estimant celle-ci inutile et inopportune, en plus d'être tardive. Quant à l'intimée, la procureure générale du Québec, elle s'en remet à la discrétion de la Cour, tout en précisant par ailleurs que, si cette demande devait être autorisée, l'intervention doit être limitée au débat tel que déjà circonscrit par la Cour dans ce dossier³.

Analyse

[6] Il n'est pas nécessaire de s'attarder aux deux premiers griefs de l'appelante (manquement à la règle *audi alteram partem* et l'insuffisance de la motivation), ceux-ci étant sans mérite. La juge s'est assurée de la bonne marche des débats judiciaires, dans le respect des articles 9, al. 2 et 18 *C.p.c.* et du droit de l'appelante d'être pleinement

Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, RLRQ, c. E-20.2.

La requête pour jugement déclaratoire de l'intimé Henderson, entreprise en 2001, a initialement été rejetée par la Cour supérieure qui avait alors accueilli les moyens d'irrecevabilité invoqués par le Procureur général du Québec. Dans l'arrêt Henderson c. Québec (Procureur général), 2007 QCCA 1138, la Cour infirme ce jugement, tout en restreignant le débat constitutionnel aux seuls articles 1,2,3,4,5 et 13 de la Loi et en limitant les questions en litige.

entendue. Ses motifs, bien que succincts, sont sans contredit suffisants pour comprendre le fondement de sa décision, de même que pour permettre leur révision en appel⁴.

[7] Seule demeure la question portant sur l'exercice de la discrétion par la juge.

[8] Celle-ci, à bon droit, analyse la demande d'intervention amicale à la lumière des articles 185 et 187 *C.p.c.*⁵ :

185. L'intervention volontaire est dite agressive lorsque le tiers demande que lui soit reconnu, contre les parties ou l'une d'elles, un droit sur lequel la contestation est engagée; elle est dite conservatoire lorsque le tiers veut se substituer à l'une des parties pour la représenter ou qu'il entend se joindre à elle pour l'assister ou pour appuyer ses prétentions. L'intervention est dite amicale lorsque le tiers ne demande qu'à participer au débat lors de l'instruction.

Le tiers qui intervient à titre conservatoire ou agressif devient partie à l'instance.

187. Le tiers qui entend intervenir à titre amical lors de l'instruction doit être autorisé par le tribunal. Il doit présenter un acte d'intervention exposant le but et les motifs de son intervention et le notifier aux parties au moins cinq jours avant la date fixée pour la présentation de sa demande au tribunal.

<u>Le tribunal peut</u>, après avoir entendu le tiers et les parties, <u>autoriser</u> l'intervention s'il l'estime opportune; il

185. Voluntary intervention is termed aggressive when the third person seeks to be acknowledged as having, against the parties or one of them, a right which is in dispute. It is termed conservatory when the third person wishes to be substituted for one of the parties in order to represent it, or to be joined with one of the parties in order to assist it or support its claims. A third person is said to intervene as a friend of the court when seeking only to participate in argument during the trial.

A third person who intervenes for aggressive or conservatory purposes becomes a party to the proceeding.

187. A third person who wishes to intervene as a friend of the court during the trial must obtain authorization from the court. The person must file a declaration of intervention setting out the purpose of and grounds for the intervention and notify it to the parties at least five days before the date the application for authorization is to be presented before the court.

After hearing the third person and the parties, the court may grant authorization if it is of the opinion that the intervention is expedient; in making

⁴ Lecavalier c. 9036-5560 Québec inc., 2015 QCCA 551, paragr. 6; SNC-Lavalin inc. c. Société québécoise des infrastructures (Société immobilière du Québec), 2015 QCCA 1153, paragr. 33.

⁵ RLRQ, c. C-25.01.

prend en compte l'importance des questions en litige, au regard notamment de l'intérêt public, et l'utilité de l'apport du tiers au débat. its decision, the court considers the importance of the issues in dispute, particularly in relation to the public interest, and the usefulness of the third person's contribution to the debate.

[Soulignement ajouté.]

[9] La juge circonscrit également correctement le cadre d'analyse lorsqu'elle précise les critères devant la guider dans l'exercice de sa discrétion (paragr. 3). Ce faisant, elle respecte ce que le juge Parent, à titre de juge d'appel, écrit dans *Corneau c. Québec* (*Procureure générale*)⁶:

[10] L'article 187 *C.p.c.* énonce deux critères permettant d'autoriser l'intervention amicale, tout en reconnaissant la large discrétion conférée au juge dans l'évaluation de l'opportunité d'autoriser l'intervention. D'une part, les questions en litiges doivent être importantes, et, d'autre part, la présence de l'intervenant lors du débat doit être utile. Il incombe à la partie qui souhaite intervenir de démonter qu'elle satisfait ces exigences. La disposition codifie par ailleurs la jurisprudence en voulant que <u>l'intérêt public doive faire l'objet d'une attention spéciale dans l'analyse d'une demande d'intervention</u>. »

[Soulignement ajouté.]

[10] Par contre, la Cour est d'avis, avec égards, que son intervention s'impose en l'espèce, la juge n'ayant pas accordé « suffisamment d'importance à toutes les considérations pertinentes »⁷.

[11] Bien qu'ayant identifié l'importance de la question en litige comme étant l'un des éléments à prendre en considération, la juge n'en fait pas mention dans son analyse. En l'occurrence, il est acquis que le litige initié par l'intimé Henderson, tel que circonscrit par la Cour, soulève d'importantes questions de droit constitutionnel : les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi* (1) sont-ils « *ultra vires, absolutely null and void, and of no force or effect* »? et (2) violent-ils les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et à ce titre, sont-ils « *unlawful, invalid and of no force or effect* »? Les questions que soulève le débat sont ainsi de véritables questions d'intérêt public. Il ne s'agit pas ici d'un dossier de nature purement privée.

Corneau c. Québec (Procureure générale), 2016 QCCA 1835 (j.a. Étienne Parent). Voir également: Nadeau-Dubois c. Morasse, 2013 QCCA 743, paragr. 8 (j.a. Dominique Bélanger); Denis Ferland et Benoît Emery, Précis de procédure civile du Québec, 5° éd., vol. 1, Cowansville, Yvon Blais, 2015, n° 1-1411, p. 553 et 554; Bernard Synnott, dans Luc Chamberland (dir), Le grand collectif, Code de procédure civile, Commentaires et annotations, vol. 1, Cowansville, Yvon Blais, 2016, p. 928.
 Reza c. Canada, [1994] 2 R.C.S. 394, p. 404; Gaudreau c. R., 2015 QCCA 766, paragr. 23.

[12] Dès lors, la juge devait favoriser une approche large et généreuse dans l'analyse de l'intérêt de l'intervenante :

- [...] dans les affaires de droit public et dans celles touchant les droits constitutionnels et les droits fondamentaux, les tribunaux ont développé un concept d'intérêt en droit public leur permettant une approche plus libérale à la réception d'intervention de groupes ou d'associations possédant les connaissances et la compétence pertinentes et qui sont véritablement intéressés par les questions soulevées dans le cadre des procédures déjà engagées⁸.
- [13] Sans pour autant posséder une expertise particulière en droit constitutionnel, il demeure que l'appelante possède des connaissances et un intérêt véritable pour les sujets soulevés dans le litige engagé. Organisme voué à la protection et à la défense des intérêts du peuple québécois, l'appelante a présenté plusieurs mémoires ayant trait à l'avenir politique et constitutionnel du Québec, dont un à la commission parlementaire ayant étudié la *Loi*.
- [14] Quant à l'utilité de l'intervention, la juge a raison de conclure que l'argumentaire annoncé par l'appelante visant à « mettre en lumière le droit international public » n'est pas de nature à aider le tribunal dans sa prise de décision. Cet aspect de l'intervention est susceptible d'élargir le débat engagé par les parties, en plus d'exiger, selon toute vraisemblance, de la preuve additionnelle. À l'audience devant la Cour, l'appelante le concède et renonce à invoquer ce moyen de droit (paragr. 151 à 192 de sa demande en intervention amicale), de même qu'à plaider tous arguments portant sur le droit international public qui pourraient être invoqués dans sa demande.
- [15] Toutefois, il s'agit là d'un des arguments proposés par l'appelante. Avec égards, outre cet aspect de sa demande, l'intervention recherchée est susceptible ou de nature à aider le tribunal dans sa prise de décision, en lui apportant une perspective différente du débat⁹.

Islamic Republic of Iran c. Hashemi, 2011 QCCA 1386, paragr. 6 (j.a. Marie-France Bich); Nadeau-Dubois c. Morasse, supra, note 6, paragr. 15 (j.a. Dominique Bélanger); Élevage Lessard inc. c.

Commission scolaire Ancienne-Lorette-Montcalm c. Commission des droits de la personne du Québec, [1993] R.D.J. 643, J.E. 93-1731 (C.A.), paragr. 6. Voir également: Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général), 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623, paragr. 43; Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society, 2012 CSC 45, [2012] 2 RCS 524; Québec (Procureur du Québec) c. Solski, J.E. 2001-973, SOQUIJ AZ-50085410 (C.A.), paragr. 5; Agence Océanica inc. c. Agence du revenu du Québec, 2013 QCCA 1451, paragr. 13 (j.a. Marie Saint-Pierre); Corneau c. Québec (Procureure générale), supra, note6, paragr. 11; Dunkin' Brands Canda Itd. c. Bertico inc., 2013 QCCA 867, paragr. 14 et 15 (j.a. Clément Gascon); Ligue catholique pour les droits de l'homme c. Hendricks, [2004] R.D.F. 247, J.E. 2004-724 (C.A.), paragr. 33; Sylvie Menétrey, « L'immixion des tiers amicaux dans le mécanisme juridictionnel », (2004) 45 C de D 729, p. 752.

[16] À ce propos, l'appelante fait valoir que la position qu'elle entend soutenir devant la Cour supérieure se trouve à mi-chemin entre les prétentions de l'intimé Henderson et celles des procureures générales du Québec et du Canada.

- [17] Plus particulièrement, sa position se distingue de celle de l'intimé Henderson qui confère à la *Loi* une portée telle qu'elle constituerait le fondement légal d'une éventuelle déclaration unilatérale d'indépendance.
- [18] Elle se distingue également de celle de la procureure générale du Québec qui soutient que les dispositions contestées de la *Loi* ne sont qu'une simple déclaration de principe et n'entraînent aucun changement juridique notoire. L'appelante est d'avis que celles-ci sont de droit nouveau et codifient le statut juridique du peuple québécois ainsi que les droits et obligations du Québec et du Canada qui se rattachent à la reconnaissance de ce statut.
- [19] À l'encontre de la position de la procureure générale du Canada qui plaide la nécessité d'une interprétation atténuée des dispositions contestées afin qu'elles puissent être déclarées valides constitutionnellement, l'appelante argumente que l'on peut donner plein effet à ces dispositions et que leur implication juridique respecte la Constitution du Canada.
- [20] Avec égards, la Cour ne peut voir là qu'« une autre façon d'exposer leur point de vue, aussi intéressant puisse-t-il être », comme l'indique la juge. Sans pour autant se prononcer sur le bien-fondé de ces moyens, il s'agit d'un argumentaire susceptible d'apporter un éclairage complémentaire sur les questions constitutionnelles soulevées par les parties et, par conséquent, qui paraît utile au débat.
- [21] Quant à la tardivité de la demande, elle ne peut, à elle seule, et vu le report du procès au 20 mars prochain, justifier le rejet de la demande dans les circonstances du présent dossier. L'intervention de l'appelante « à la 25^{ième} heure », comme le souligne la juge, s'explique difficilement. Ceci étant, le *Code de procédure civile* ne prescrit pas de délai pour soumettre une telle demande. L'article 208 a.*C.p.c.* ¹⁰ prévoyait qu'elle pouvait être effectuée en tout temps avant le jugement. Bien que cette mention n'ait pas été reprise, il n'y a pas lieu de considérer que le droit a été modifié à cet égard ¹¹. Vu le report du procès, survenu postérieurement au jugement, les parties disposent dorénavant d'un

Québec (Ministère de l'Environnement), B.E. 2003BE-552, SOQUIJ AZ-03019144 (j.a. France Thibault); Signalisation SMG inc. c. Poirier, 2014 QCCA 1982, paragr. 6 (j.a. Guy Gagnon).

RLRQ, c. C-25.
 Commentaire de la ministre de la Justice : Code de procédure civile chapitre C-25.01, Montréal, SOQUIJ/Wilson & Lafleur, 2015, p. 162-164; Bernard Synnott, supra, note 6, p. 887; Luc Chamberland, Le nouveau Code de procédure civile commenté, Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 98.

délai suffisant pour préparer leur réponse à l'argumentaire de l'appelante, dont elles connaissent déjà le contenu, et qui sera dépouillé des arguments de droit international public et de tous les éléments de preuve qui ne sont pas déjà au dossier. L'intervention recherchée étant ici amicale, l'appelante ne peut qu'exercer le droit limité de faire des observations lors de l'instruction et n'est pas autorisée à présenter une preuve documentaire ou testimoniale. Son ajout au dossier, pour un temps de plaidoirie limité à une heure, n'est pas de nature à retarder l'audience en première instance.

- [22] Dans ce contexte, il convient d'accueillir la demande d'intervention à titre amical de l'appelante et de limiter celle-ci aux questions en litige, ce qui exclut l'aspect du droit international public.
- [23] L'appelante devra notifier aux parties sa demande d'intervention amendée et la déposer au greffe de la Cour supérieure, au plus tard le 31 janvier 2017, les parties disposant d'un délai de 10 jours pour faire part de leur position à cet égard.
- [24] Finalement, vu le sort mitigé de l'appel et la modification de position tardive de l'appelante quant au retrait de tout argumentaire relatif au droit international public et tous les éléments de preuve allégués dans sa demande d'intervention, la Cour accueillera en partie l'appel, sans frais.

POUR CES MOTIFS, LA COUR:

- [25] **ACCUEILLE** en partie l'appel, sans frais;
- [26] INFIRME le jugement de première instance, et statuant à nouveau;
- [27] **ACCUEILLE** en partie la demande d'intervention à titre amical de la Société St-Jean-Baptiste de Montréal;
- [28] **AUTORISE** la Société St-Jean-Baptiste de Montréal à intervenir à titre amical sur les questions constitutionnelles telles que circonscrites par la Cour d'appel dans *Henderson c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138, à la seule lumière du droit interne;
- [29] **ALLOUE** à la Société St-Jean-Baptiste de Montréal une heure pour faire ses observations, à moins que le juge qui sera saisi du dossier ne décide de prolonger le temps alloué;

[30] **REJETTE** la demande de la Société St-Jean-Baptiste de Montréal eu égard à tous les arguments de droit international public et lui INTERDIT d'introduire une preuve non déjà versée au dossier de la Cour supérieure;

- [31] **ORDONNE** à la Société St-Jean-Baptiste de Montréal de notifier aux parties et déposer au greffe de la Cour supérieure une demande d'intervention amendée, conformément à l'autorisation accordée, au plus tard le 31 janvier 2017, à 16 h 30;
- [32] Frais à suivre.

MANON SAVARD, J.C.A.

MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.

1 auchan

CLAUDE BOUCHARD, J.C.A. (AD HOC)

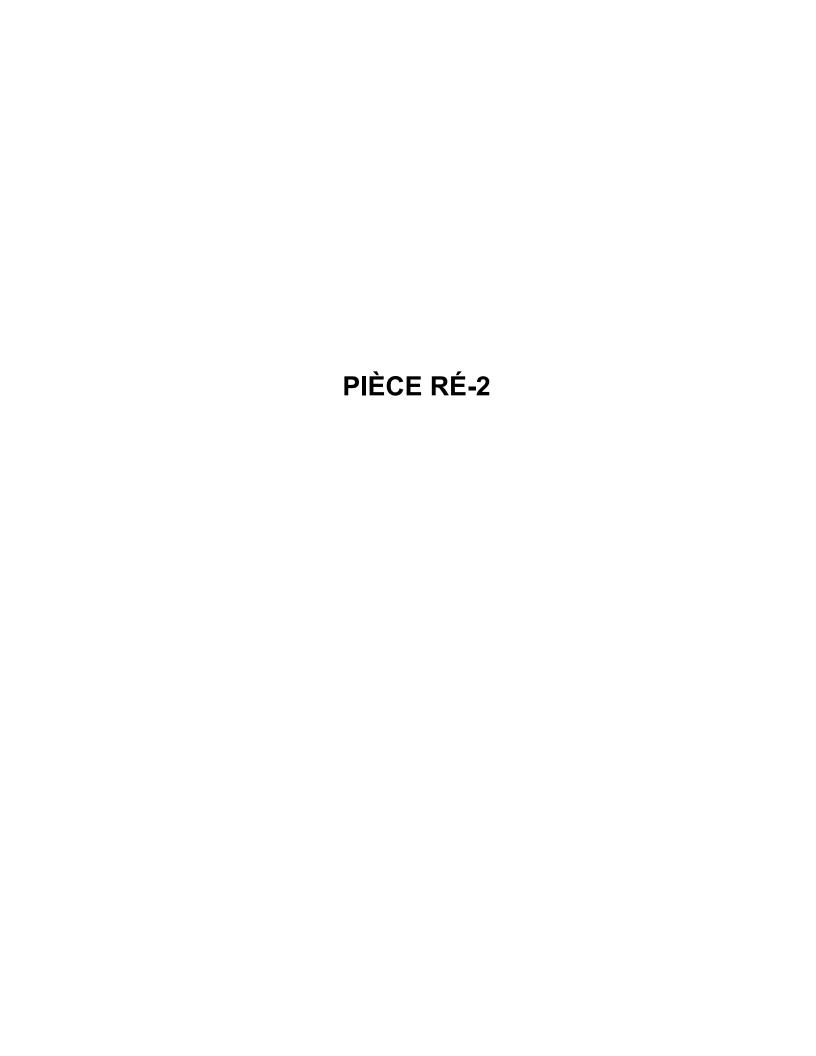
Me Marc Michaud Me Maxime St-Laurent Laporte Michaud Santoriello Avocats Pour l'appelante

Me Charles O'Brien
Pour Keith Owen Henderson

Me Jean-Yves Bernard Direction générale des aff. jur. et légis. BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC) Pour la Procureure générale du Québec

Me lan Demers Me Claude Joyal Ministère de la justice Canada Pour la mise en cause

Date d'audience : 20 janvier 2017



CANADA QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL

COUR SUPÉRIEURE

N°: 500-05-065031-013 KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

et

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL Requérante-Intervenante amicale

REQUÊTE <u>AMENDÉE</u> POUR AUTORISATION D'INTERVENIR À TITRE AMICAL LORS DE L'INSTRUCTION (Art. 187 *C.p.c.*)

À L'UN DES HONORABLES JUGES DE LA COUR SUPÉRIEURE, SIÉGEANT EN CHAMBRE POUR LE DISTRICT JUDICIAIRE DE MONTRÉAL, LA REQUÉRANTE, LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE (SSJB) DE MONTRÉAL, EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

- 1. La requérante a pris connaissance de la présente affaire qui met en cause la validité constitutionnelle des articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (RLRQ chap. E-20.2) (« la Loi 99 »);
- 2. Le requérant, Keith Owen Henderson, et l'intimée, la Procureure générale (PG) du Québec, ayant lié contestation, et la mise en cause, la PG du Canada, ayant fait valoir sa position au moyen d'un acte d'intervention, la requérante, après avoir pris connaissance des mémoires des parties, demande à présent à ce tribunal de lui accorder le statut d'*amicus curiae* afin de se faire entendre lors de l'instruction;

TABLE DES MATIÈRES

p. 11 p. 11 p. 12 p. 12 p. 12
p. 5p. 7p. 8p. 10p. 11p. 11p. 12p. 12
p. 5p. 7p. 8p. 10p. 11p. 11p. 12p. 12
p. 7p. 8p. 10p. 11p. 11p. 12p. 12
p. 8p. 10p. 11p. 11p. 12p. 12p. 12
p. 10p. 11p. 11p. 12p. 12p. 12
p. 11 p. 12 p. 12 p. 12
p. 12 p. 12 p. 12
p. 12 p. 12
p. 12
14
p. 12
p. 14
p. 23
p. 24
p. 24
p. 25
p. 26
p. 26
p. 26
p. <u>28</u>
p. 3 <u>1</u>
p. 31
p. 3 <u>3</u>
p. 3 <u>4</u> p. 3 <u>5</u>
p. 3 <u>5</u>
p. 3 <u>-</u>
p. <u>36</u>
p. <u>36</u>
p. <u>36</u>
p. <u>37</u>
p. <u>37</u>
p. <u>37</u>
p. 38
p. 39
p. 39
p. 39
p. 40
p. 41
p. 42
p. 42
p. 44
p. 46
p. 46
p. 48
p. 49

CADRE JURIDIQUE – INTERVENTION

3. Par sa requête en intervention amicale, la requérante cherche à se prévaloir de l'article 187 du *nouveau*¹ *Code de procédure civile* (chap. C-25.01) (« *n.C.p.c.* »), qui se lit comme suit :

187. Le tiers qui entend intervenir à titre amical lors de l'instruction doit être autorisé par le tribunal. Il doit présenter un acte d'intervention exposant le but et les motifs de son intervention et le notifier aux parties au moins cinq jours avant la date fixée pour la présentation de sa demande au tribunal.

Le tribunal peut, après avoir entendu le tiers et les parties, autoriser l'intervention s'il l'estime opportune; il prend en compte l'importance des questions en litige, au regard notamment de l'intérêt public, et l'utilité de l'apport du tiers au débat.

- 4. L'art. 187 *n.C.p.c.* reprend essentiellement les dispositions de l'art. 211 de l'ancien *Code de procédure civile* (chap. C-25), eu égard au droit d'un tiers de demander à être entendu lors de l'instruction d'une affaire :
 - 211. Un tiers peut demander à intervenir pour faire des représentations lors de l'instruction. Il doit pour ce faire informer les parties par écrit du but et des motifs de son intervention. Le tribunal peut l'y autoriser, s'il l'estime opportun, compte tenu des questions en litige et après avoir entendu les parties.
- 5. Bien que la question soit encore sujette à débat en doctrine², la jurisprudence semble indiquer que contrairement à ce qui prévaut en matière d'intervention volontaire conservatoire, la demande d'intervention volontaire amicale en droit public n'oblige pas le requérant à préciser son intérêt pour agir³;
- 6. Subsidiairement, l'intérêt pour agir dans un débat comme en l'espèce peut s'apprécier en tenant compte 1) de l'intérêt véritable du tiers, 2) de l'existence d'une question sérieuse qui puisse être valablement résolue par le tribunal et 3) de l'absence d'un autre moyen efficace de saisir celui-ci de la question (art. 85 al. 2 *n.C.p.c.*)⁴;
- 7. Le tribunal, qui bénéficie d'une discrétion judiciaire⁵ pour faire droit à une demande en intervention amicale, l'estimera fondée si elle est opportune eu égard à 1) l'importance des questions en litige, notamment de l'intérêt public, et 2) à l'utilité de l'apport du tiers au débat (art. 187 al. 2 *n.C.p.c.*);
- 8. La jurisprudence complète ainsi l'énoncé de ces critères prévus par la Loi :
 - a) L'expertise de l'intervenant⁶;
 - b) Le fait que le dossier soit de nature publique et non pas purement privée⁷;

¹ Loi instituant le nouveau Code de procédure civile, 1er janvier 2016 (décret), (2015) 147 G.O. II, 4709.

² Séverine Menétrey, « L'immixtion de tiers amicaux dans le mécanisme juridictionnel », (2004) 45 *C. de D.* 729, 760-762.

³ Première nation de Mashteuiatsh *c*. Québec (Procureure générale), EYB 2010-171515 (C.A.), par. 5 ; Institution royale pour l'avancement des sciences, des gouverneurs de l'Université McGill *c*. Québec (Commission de l'équité salariale), EYB 2005-87211 (C.A.), par. 5 ; Propair inc. c. Goodrich Corp., J.E. 2003-677 (C.S.), par. 13-15 ; Alliance pour pour les communautés au Québec (Alliance Québec) *c*. Québec (Procureur général), [1990] R.J.Q. 2622 (C.S.) ; S. Menétrey, préc., p. 761-762.

S. Menétrey, préc., p. 761-762.

⁴ Sur l'intérêt en droit public, voir la trilogie de la Cour suprême du Canada : Thorson *c*. Canada (Procureur général), [1975] 1 R.C.S. 138; Nova Scotia (Board of Censors) *c*. McNeil, [1976] 2 R.C.S. 265; Canada (ministre de la Justice) *c*. Borowski, [1981] 2 R.C.S. 575.

⁵ Nadeau-Dubois c. Morasse, 2013 QCCA 743, par. 6.

⁶ Nadeau-Dubois c. Morasse, préc., par. 8(3).

⁷ *Ibid*, par. 8(1).

- c) Les avantages de l'intervention dépassent ses inconvénients⁸;
- d) La capacité à représenter certains groupes ou certains intérêts sociaux susceptibles d'être affectés par la solution que dégageront les tribunaux⁹;
- e) L'importance que l'intervention ne soit pas une répétition des propos tenus par une partie¹⁰;
- f) Le seul fait qu'un jugement soit susceptible d'impacter sur la situation de la partie qui cherche à intervenir ou sur d'autres litiges, nés ou anticipés, ne suffit pas 11
- g) Le fardeau de démontrer que les parties au dossier ne sont pas en mesure d'offrir à la Cour tout l'éclairage requis et souhaitable pour trancher le débat dont elle est saisie repose sur la partie qui souhaite intervenir¹²;
- h) La position des parties au dossier, qui doit être prise en compte, tout spécialement lors d'un dossier de litige privé¹³;
- i) Les principes de proportionnalité (art. 18 n.C.p.c.) et de maintien d'un juste équilibre dans le rapport de force entre les parties concernées, qui doivent également être pris en compte¹⁴;
- 9. Quant aux délais de production d'une telle requête et d'un acte d'intervention, le nouveau Code de procédure civile ne les prévoit pas explicitement, mais il ne contredit pas l'article 208 de l'ancien *Code* (chap. C-25) qui se lit comme suit :
 - 208. Celui qui a un intérêt dans un procès auquel il n'est pas partie, ou dont la présence est nécessaire pour autoriser, assister ou représenter une partie incapable, peut y intervenir en tout temps avant jugement.
- 10. La requérante soumet que la présente requête répond aux exigences du droit applicable et qu'elle remplit son fardeau tant sur le fond que sur la forme ;

ACTE D'INTERVENTION DÉTAILLÉ

BUT ET MOTIFS DE L'INTERVENTION

- 11. Vu l'importance des questions soulevées au regard de l'intérêt public, la requérante, qui est tierce au litige mais néanmoins intéressée à agir, demande donc à cette honorable Cour de lui reconnaître le statut d'intervenante amicale et de l'autoriser à participer au débat lors de l'instruction afin qu'elle puisse présenter des arguments distincts, pertinents et originaux en droit constitutionnel et en droit international public qui, prétend-elle avec égards pour les représentations des parties, se révèleront un apport fort utile pour l'avancement de la réflexion du tribunal, cela dans l'intérêt de la justice ;
- 12. Le but de la requérante, exposé en détails dans le présent acte d'intervention, consiste à convaincre le tribunal de rejeter la requête ré-amendée du requérant en confirmant la validité des dispositions contestées de la Loi;

⁹ Caron c. R., [1988] R.J.Q. 2333 (C.A.), par. 14; Québec (Procureur général) c. Entreprises WFH ltée, J.E. 2000-640

⁸ *Ibid*, par. 8(4).

¹⁰ Dunkin' Brands Canada Ltd. c. Bertico inc., 2013 QCCA 867, par. 17; Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1450 *c.* Journal de Québec, 2010 QCCA 407.

11 Agence Océanica *c.* Agence de Revenu du Québec, 2013 QCCA 1451, par. 14

¹² *Ibid*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

13. Les motivations profondes qui poussent la requérante à intervenir en l'instance, dans le respect des institutions et de la primauté du droit, sont liées à la raison même de son existence depuis 182 ans et à sa conviction que s'il fallait que des pans entiers de la Loi 99 tombent ou soient vidés de leur substance sans qu'elle ne soit intervenue à sa défense, cela constituerait une nouvelle injustice pour le peuple québécois, et elle s'en voudrait de ne pas s'être fait entendre en saisissant le forum approprié, - celui-ci, comme le requiert son mandat historique en pareilles circonstances;

LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

- 14. La requérante est une personne morale à but non lucratif, qualifiée de « société d'utilité publique » et constituée en 1912 en vertu de la *Loi refondant la charte de l'Association Saint-Jean-Baptiste de Montréal* (3 George V, chap. 93), tel qu'il appert de la copie de la Charte constitutive de la requérante de 1912 produite au soutien de la présente requête, cote IN-1 :
- 15. Par cette *Loi* privée, la requérante a succédé dans tous ses biens, droits, pouvoirs, privilèges et obligations à l'association St. Jean-Baptiste de Montréal fondée en 1834 et constituée en personne morale en 1849 sous l'empire de l'*Acte pour incorporer l'association St. Jean-Baptiste de Montréal* (12 Victoria, chap. 149), dont copie est produite sous la cote IN-2;
- 16. La requérante « [...] accueille dans ses rangs toute personne qui veut soutenir les intérêts du peuple québécois, faire la promotion de la souveraineté du Québec, de sa langue, le français, stimuler l'épanouissement de sa culture et préserver l'héritage du Québec », tel qu'il appert de l'art. 1.C de ses Règlements généraux en vigueur, dont copie est produite sous la cote IN-3;
- 17. La requérante, ayant pour devise « Rendre le peuple meilleur », a notamment pour buts, tel que stipulé à l'art. 3 de ses Règlements généraux, de :
 - a) « protéger l'intégrité territoriale du Québec, foyer de la Nation et promouvoir l'indépendance politique, économique et culturelle du peuple québécois ;
 - b) favoriser par tous les moyens appropriés et par toutes les techniques de diffusion l'éducation nationale, patriotique et civique du peuple québécois dans tous les domaines, tant culturel que social, économique et politique ; défendre et promouvoir le français à titre de langue nationale ;
 - c) étudier et faire connaître l'évolution historique du peuple québécois, ses ambitions présentes et ses aspirations futures ;
 - d) promouvoir les intérêts de ses membres. », et dont copie est produite sous la cote IN-4;
- 18. Au cours de son histoire, la requérante a joué un rôle majeur¹⁵ dans l'avancement des intérêts nationaux, des droits fondamentaux et des prérogatives des Canadiens français, des Québécois et de l'État du Québec, ayant été à l'origine ou ayant pris une part significative dans l'essor d'une multitude de réalisations collectives dont : la Fête nationale, l'appui populaire aux *92 Résolutions* des Patriotes, la constitution de Sociétés nationales à travers l'Amérique du Nord, le Monument national, les premières mutuelles d'assurance, les

premières caisses d'épargne, la première école technique, les Hautes études commerciales, la Chambre de commerce de Montréal, l'appui à l'Hôpital Notre-Dame fondé par l'ancien Président général Dr Emmanuel Persillier Lachapelle, la Société nationale de fiducie, la Société nationale de colonisation, la première école de théâtre, l'école des Beaux-Arts, la première association féministe francophone, le journal Le Droit, les campagnes du Sou de la pensée française contre le Règlement 17 en Ontario, la mise en valeur du Code Morin rédigé par l'ancien Président général Me Victor Morin, la Croix du Mont-Royal, les Grands prix de la SSJB (médaille Bene Merenti de Patria), la Société nationale d'assurance, la Fondation du Prêt d'honneur, la Caisse nationale d'assurance-vie, l'adoption du Fleurdelisé comme drapeau national, la mise sur pied d'États généraux sur le Canada français, les grands mouvements citoyens et fronts communs contre le Bill 63 (Loi pour promouvoir la langue française au Québec, L.Q., c. 9) et ceux ayant mené à l'adoption de la Charte de la langue française (RLRQ, chap. C-11), la Fondation Ludger-Duvernay, la Fondation pour la langue française, les Prix du Mérite en histoire, le Mouvement Québec 91-92, la promotion du concept de nationalisme civique dans le cadre du Comité Passeport-Québec, la Cérémonie québécoise du Jour du Souvenir, la Coalition pour l'histoire, le Mouvement Québec français, les Partenaires pour un Québec français, le réseau Cap sur l'indépendance, plusieurs statues et monuments historiques...;

- 19. En 182 ans d'existence et encore de nos jours, la requérante a rassemblé au sein de ses instances, notamment en son Conseil général, des élites de notre société ayant marqué l'histoire du Québec, dont plusieurs Premiers ministres, Ministres, Maires de Montréal, chefs de partis, intellectuels notoires, artistes, etc. ;
- 20. La requérante ou ses groupements liés se sont prononcés publiquement lors de tous les grands débats constitutionnels relatifs aux intérêts nationaux du Québec, depuis l'époque des Patriotes jusqu'à notre ère contemporaine;
- 21. Depuis les années 60 en particulier, la requérante a mis en œuvre d'innombrables actions civiques, multiplié les prises de parole et déposé plusieurs mémoires ayant trait à l'avenir politique et constitutionnel du Québec, sans compter la question linguistique, par exemple,
 - a) en juillet 1964, la requérante a présenté à la *Commission fédérale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, un mémoire intitulé « Le bilinguisme et l'union canadienne », publié aux Éditions de l'Agence Duvernay Inc., Montréal, 1964, pièce IN-5;
 - b) en 1971, avec la Fédération des Société Saint-Jean-Baptiste, elle s'est imposée comme l'un des chefs de file du mouvement d'opposition au projet de *Charte de Victoria* dans la société civile québécoise¹⁶;
 - c) le 7 décembre 1978, elle a publié un texte intitulé « Position de la SSJB-M sur la conjoncture politique du Québec à la veille du grand débat référendaire », pièce IN-6;
 - d) en février 1981, elle a présenté à la *Commission parlementaire sur la Constitution*, un mémoire intitulé « L'imposture », pièce IN-7 ;
 - e) le 25 mai 1987, elle a présenté à la *Commission des institutions sur l'entente constitutionnelle intervenue le 30 avril 1987 au Lac Meech*, un mémoire intitulé « L'Accord du Lac Meech : un projet insensé », pièce IN-8;
 - f) en novembre 1990, elle a présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, un mémoire intitulé « Pour une solution moderne et sans

- ambiguïté », pièce IN-9;
- g) le 8 décembre 1994, elle a présenté au *Comité permanent du Patrimoine canadien de la Chambre des Communes*, un mémoire sur le projet de loi C-53, pièce IN-10;
- h) en février 1995, elle a publié un recueil des mémoires des Sections et du Conseil jeunesse de la SSJB présentés aux *Commissions régionales sur l'avenir du Québec*, pièce IN-11;
- i) en mars 1995, elle a présenté à la *Commission nationale sur l'avenir du Québec chargée d'examiner l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*, un mémoire intitulé « La souveraineté nous ouvre l'avenir », pièce IN-12 ;
- j) le 28 mai 1997, elle a présenté à la *Commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi 109 relatif à la mise en place de Commissions scolaires linguistiques*, un mémoire intitulé « Enfin, regarder ensemble dans une même direction », produit conjointement avec le Mouvement national des Québécois et Québécoise, pièce IN-13;
- k) le 28 août 1998, elle a publié dans *La Presse* et plusieurs autres journaux, un texte en réaction à l'avis de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, intitulé « Message aux démocrates de tous les pays : Demain, Québécois, si nous le voulons », cosigné par plus d'une centaine d'acteurs politiques et personnalités publiques, pièce IN-14 ;
- l) le 20 décembre 1999, la requérante a fait paraître dans le *New York Times* un texte intitulé « *Shame on* Ottawa » dénonçant l'adoption de la *Loi sur la clarté*, pièce IN-15;
- m) le 22 février 2000, elle a présenté à Ottawa un mémoire relatif au projet de loi C-20 (Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec), pièce IN-16;
- n) en avril 2000, elle a présenté à la *Commission parlementaire sur le projet de loi 99* (*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*), un mémoire intitulé « Combattre l'intimidation : des moyens concrets », pièce IN-17;
- 22. La requérante a déjà fait valoir avec succès ses droits constitutionnels devant les tribunaux, tel qu'il appert de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec rendu le 2 juillet 2002 dans l'affaire de droit privé Céline Hervieux-Payette c. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, [2002] R.J.Q. 1669 (C.A.)¹⁷, laquelle a fait jurisprudence;
- 23. La requérante soumet à cette Cour qu'elle possède l'expertise, la mémoire institutionnelle et les connaissances pertinentes pour contribuer valablement à la résolution des problèmes juridiques mis en lumière par le pourvoi ;

L'INTÉRÊT DE LA REQUÉRANTE POUR AGIR

- 24. Considérant sa mission, son histoire et ses actions passées, la requérante prétend détenir un intérêt véritable en ce qui a trait au développement des règles de droit pouvant être dégagées de la Constitution du Canada ainsi que des normes et instruments de droit international public <u>ratifiés en droit interne</u>, applicables aux dispositions de la Loi 99 et plus généralement, au droit du peuple québécois à déterminer librement son avenir ;
- 25. L'intérêt de la requérante pour ces questions se trouve actualisé par la demande du requérant et l'intervention de la mise en cause qui, si l'une ou l'autre était accueillie,

_

¹⁷ Voir aussi : Dubois c. Société St-Jean Baptiste de Montréal, [1983] C.A. 247, 258

- réduiraient considérablement, selon elle, le domaine des libertés civiles et politiques du peuple québécois ainsi que le droit légitime pour tous Québécois de vivre et de s'épanouir au sein d'une société libre et démocratique, celle de leur choix ;
- 26. Aussi, la requérante, qui non seulement rassemble à elle seule environ 6 000 membres, mais rejoint également des milliers de bénévoles et sympathisants à travers ses multiples réseaux et groupements affiliés, revêt un caractère suffisamment représentatif d'un segment important de la société civile québécoise pour agir devant la Cour et porter ainsi les intérêts et préoccupations de nombreux citoyens convaincus de la légalité et de l'absolue légitimité des dispositions contestées, lesquels sont susceptibles d'être affectés par les solutions juridiques que retiendra le tribunal, mais ne possèdent pas les dispositions nécessaires pour agir eux-mêmes en justice à l'instar de la requérante;
- 27. En plus d'avoir fait des représentations auprès d'élus afin de les sensibiliser à cet enjeu, la requérante, par la voix de ses Présidents généraux successifs, s'est déjà prononcée publiquement sur la présente affaire par le biais des médias, notamment :
 - a) Le 25 octobre 2013, l'ancien Président général Mario Beaulieu a pris part à une conférence de presse du Conseil de la souveraineté du Québec, rapportée dans un article du *Devoir*, dont copie est produite au soutien de la présente, pièce IN-18;
 - b) Le 9 septembre 2015, le Président général Me Maxime Laporte a publié dans le *Huffington Post* un texte intitulé « Clarté référendaire : le chiffre 9 de Trudeau *versus* la Loi 99 du peuple », tel qu'il appert de la copie de cette lettre ouverte, pièce IN-19 ;
- 28. Mais, la requérante soutient qu'intervenir en l'instance constitue le seul moyen réellement efficace pour parvenir à ses fins ;
- 29. La requérante considère qu'il est dans l'intérêt de la justice qu'elle soit autorisée à intervenir dans cette cause et qu'il lui soit permis de faire des représentations sur les questions et les moyens que suscite le présent litige;

L'IMPORTANCE DES QUESTIONS EN LITIGE AU REGARD DU PUBLIC

- 30. Considérant que le présent litige soulève des enjeux fondamentaux portant sur la protection des droits fondamentaux, des prérogatives et du statut politique du peuple québécois et de l'État du Québec, et des moyens légitimes pour y parvenir dans le cadre constitutionnel canadien, la requérante cherche à se faire entendre en l'instance sur ces questions d'intérêt national qui sont au cœur de ses préoccupations et qui préoccupent depuis de nombreuses années, le peuple québécois et tous les gouvernements qui se sont succédés ;
- 31. À la veille du 150^e anniversaire de la promulgation par Westminster de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (1867), la requérante soumet respectueusement que les questions soulevées par la présente affaire dépassent largement son intérêt personnel et immédiat de même que celui des parties, à la lumière de l'histoire constitutionnelle de ce pays et plus particulièrement du débat public suscité depuis l'introduction de cette instance elle-même, notamment ;
 - a) Le 23 octobre 2013, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, tous les partis étant représentés, une résolution « condamn[ant] l'intrusion du gouvernement du Canada dans la démocratie québécoise par sa volonté de faire invalider les dispositions

- contestées de la Loi [99] », tel qu'il appert de la copie de cette motion, pièce IN-20 ;
- b) Le 10 décembre 2015 lors d'une période de questions à la Chambre des Communes, le Député fédéral de Terrebonne a interrogé le parti gouvernemental sur l'intervention de la mise en cause, tel qu'il appert de la copie du verbatim de cette intervention, pièce IN-21;
- 32. La question du droit à l'autodétermination du peuple québécois, visée directement par la présente affaire, anime depuis longtemps l'intérêt du public, par exemple :
 - a) Le 27 novembre 1991, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime demandant au gouvernement fédéral de ne pas initier de référendum pancanadien affectant l'avenir politique et constitutionnel du Québec, et réaffirmé ainsi le droit des Québécoises et Québécois d'assumer librement leur propre destin et de déterminer seuls leur statut politique et constitutionnel, tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-22;
 - b) Le 22 mai 1996, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « sur le droit du Québec de déterminer [sans entrave] son statut politique », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-23;
 - c) Le 15 avril 1997, trois ans avant l'entrée en vigueur de la Loi 99, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime réitérant le droit fondamental des Québécois de décider de leur avenir à la suite de l'exercice référendaire d'octobre 1995, tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-24;
- 33. La question de la reconnaissance, du statut ou de la qualification de la population du Québec en tant que peuple, nation ou société distincte, de même que les effets politiques, déclaratoires et juridiques propres à ce statut ou cette qualité, constituent certes un enjeu d'importance et d'actualité au Québec et au Canada, par exemple :
 - a) Le 29 novembre 1995, la Chambre des Communes a adopté une motion¹⁸ reconnaissant que « le Québec forme au sein du Canada une société distincte » et « incit[ant] tous les organismes du pouvoir législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence », tel qu'il appert de la copie de cette motion, pièce IN-25;
 - b) Le 24 novembre 2006, la Chambre des Communes a adopté une motion¹⁹ reconnaissant « que les Québécois et les Québécoises forment une nation au sein d'un Canada uni », tel qu'il appert de la copie de cette motion, pièce IN-26;
 - c) Le 30 novembre 2006, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « afin qu['elle] prenne acte et reconnaisse le caractère positif de la motion de la Chambre des Communes reconnaissant que les Québécois et les Québécoises forment une nation au sein d'un Canada uni », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-27;
- 34. À plusieurs reprises par le passé, ne serait-ce que depuis l'introduction de la présente affaire en 2001, l'Assemblée nationale a réitéré à l'unanimité sa position concernant le cadre constitutionnel canadien en vigueur, démontrant que la question de l'avenir et du statut politique du Québec fait toujours l'objet d'un débat important qui n'a pas été réglé à l'issue du référendum de 1995, par exemple :
 - a) Le 16 avril 1997, dans une décision prise à l'occasion du 15^e anniversaire de l'entrée

¹⁹ Débats de la Chambre des communes, 39e parl, 1re sess, vol 141, no 86 (24 novembre 2006) à la page 1000

¹⁸ Débats de la Chambre des communes, 35e parl, 1re sess, no 267 (29 novembre 1995) à la page 1697

- en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁰, le Conseil des Ministres du Québec réitère qu'elle est « inacceptable pour le Québec » et « que le peuple québécois est libre et capable d'assumer son destin et son développement et qu'il lui revient de déterminer seul et démocratiquement son statut politique », tel qu'il appert de la copie de cette décision ministérielle, pièce IN-28 ;
- b) Le 17 avril 2002, à l'occasion du 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « sur la non-adhésion à la *Loi constitutionnelle de 1982* », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-29;
- c) Le 14 juin 2007, à l'occasion du 25^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « réaffirmant qu['elle] n'a jamais adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982* », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-30;
- d) Le 16 novembre 2011, à l'occasion du 30^e anniversaire de la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « rappelant qu'il y a 30 ans cette année, était promulguée la *Loi constitutionnelle de 1982* sans l'accord du Québec », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-31;
- e) $(...)^{21}$;

UTILITÉ DE L'APPORT DE LA REQUÉRANTE AU DÉBAT

- 35. La requérante fait valoir que son acte d'intervention ne constitue certes pas qu'une répétition des propos tenus par l'une ou l'autre des parties au présent litige, et que les arguments qu'elle entend formuler en droit (...), se veulent utiles, distincts, pertinents et originaux;
- 36. La requérante souhaite ainsi apporter au tribunal un éclairage qui diffèrera des représentations des parties, ou qui les complètera de façon à enrichir les débats ;
- 37. Plus particulièrement, la requérante soutient que les questions soumises au tribunal par le requérant dans sa requête pour jugement déclaratoire, auxquelles réfère l'intimée aux paragraphes 28 à 32 de sa défense, ne sont pas que purement spéculatives ou hypothétiques, contrairement à ce qu'affirme cette dernière, à la lumière des précédents historiques, car elles mettent en cause les pouvoirs dont disposait le Parlement du Québec pour décréter les dispositions contestées de la Loi 99, eu égard notamment à son *droit de chercher à réaliser la sécession* et au droit inaliénable du peuple québécois de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec; cela dit sans admettre nullement la validité des arguments du requérant;
- 38. D'autre part, la requérante considère, à l'instar de la mise en cause, que les deux avis d'experts déposés par l'intimée au soutien de l'argument qu'elle formule en droit constitutionnel comparé, ne sont pas décisivement pertinents dans le contexte de la présente affaire, quoique intéressants ;
- 39. De plus, la requérante est d'avis que les dispositions contestées ne sont pas que purement déclaratoires, contrairement à ce que prétend la mise en cause au paragraphe 49 de son

²⁰ Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11

^{21 (...)}

acte d'intervention et à ce que laisse entendre l'intimée dans sa défense en parlant notamment de « principes » consacrés par la Loi 99 ; la requérante prétend que ces dispositions sont réputées « avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice de ces droits », en vertu de l'art. 41 de la *Loi d'interprétation* (chap. I-16), qu'elles ont en l'occurrence des effets en droit, qu'elles lient l'État du Québec et incidemment, le Canada, et qu'elles n'en sont pas moins valides constitutionnellement ;

40. La requérante considère opportun qu'elle puisse s'exprimer dans le cadre de la présente instance, ne serait-ce que pour soulever certains arguments spécifiques n'ayant pas été allégués directement par les parties dans leurs mémoires et actes de procédure ;

POSITION DE LA REQUÉRANTE

POSITION DE LA REQUÉRANTE EN RÉSUMÉ

- 41. La requérante est d'avis que les dispositions contestées de la Loi 99 sont valides constitutionnellement (...);
- 42. La requérante soumet que les effets et les buts poursuivis par les dispositions contestées de la Loi 99 ne sont pas « incompatibles »²² avec la Constitution du Canada, et qu'ils consistent en ceci :
 - a) Cristalliser en droit la reconnaissance du statut du peuple québécois en tant que peuple;
 - Attribuer au peuple québécois certains droits fondamentaux liés à tel statut, notamment ses droits à l'autodétermination interne et le principe de l'égalité de droits entre les peuples;
 - c) Obliger et autoriser la province de Québec, qualifiée d'État du Québec, à se gouverner en tant que fiduciaire légitime du peuple québécois dans le libre exercice de ses droits fondamentaux;
 - d) Sauvegarder et clarifier les modalités d'exercice par le Québec de son droit de chercher à réaliser la sécession ;
 - e) Donner validement effet à l'exigence qualitative de la « clarté » formulée par la Cour suprême dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* ;
- 43. Au soutien de sa position, la requérante, après consultation auprès de juristes expérimentés en ces matières, souhaite faire part au tribunal des questions spécifiques suivantes, dont certaines sont de droit nouveau :
 - a) en promulguant la Loi 99, notamment ses article 1 à 3 et 13, le Québec pouvait-il cristalliser en droit le statut de *peuple* reconnu par la Loi et dans les faits à la population du Québec, avec les droits fondamentaux à l'autodétermination qui s'y rattachent, y compris son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec et de déterminer seul, par l'intermédiaire des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités d'exercice de ce droit?;
 - **b)** en promulguant la Loi 99, notamment ses articles 3 et 13, le Québec pouvait-il légiférer sur son *droit de chercher à réaliser la sécession*, reconnu par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*; pouvait-il ainsi déterminer et clarifier les modalités d'exercice de ce droit?;

c)	()
~,	()

²² Loi constitutionnelle de 1982, préc., par. 52(1)

- d) l'article 4 de la Loi 99 relève-t-il de la Constitution du Québec eu égard aux prérogatives du Parlement du Québec découlant du droit public de pétition, reconnu notamment par le *Bill of Rights* (1689) et prévu expressément par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (RLRQ, chap. C-12); tel droit s'étend-il aux consultations populaires sur le statut politique du Québec et le Québec détient-il le pouvoir exclusif d'en déterminer et clarifier les modalités?;
- e) l'article 4 de la Loi 99 donne-t-il validement effet à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*?;
- 44. Aux questions contenues aux sous-paragraphes a) à d) du paragraphe précédent, la requérante répond par l'affirmative ;
- 45. À e), la requérante répond par l'affirmative, mais plaide subsidiairement que telle question n'est pas justiciable car il appartiendra aux « acteurs politiques »²³ de la trancher ;
- 46. La requérante entend également faire des représentations sur les questions de droit plus générales liées aux conclusions recherchées par le requérant, mais seulement afin d'introduire ou de mettre en contexte les questions précises qu'elle souhaite aborder ;

ARGUMENTS

a) Le statut du peuple québécois et le pouvoir du Québec d'y donner effet en droit a.1) Le peuple québécois reconnu en fait et en droit

- 47. Contrairement aux allégations du requérant contenues notamment au paragraphe 42²⁴ de sa requête ré-amendée, la requérante affirme que les Québécoises et les Québécois forment, dans leur ensemble, un peuple, et prend acte de ce que la mise en cause ne conteste pas directement les dispositions de la Loi attestant de ce statut de fait et de droit ;
- 48. La requérante fait remarquer qu'il n'existe aucune disposition dans la Constitution du Canada interdisant la reconnaissance légale de tel statut en droit interne ;
- 49. Au paragraphe 123 de son Avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, sous la rubrique 1(i) « La définition de "peuples" », la Cour suprême écrit :

C'est aux «peuples» que le droit international accorde le droit à l'autodétermination. En conséquence, pour disposer de ce droit, le groupe qui l'invoque doit remplir la condition préliminaire, c'est-à-dire être qualifié de peuple. Toutefois, comme le droit à l'autodétermination s'est développé par l'adoption d'un ensemble d'ententes et de conventions internationales, conjuguée à la pratique des États, et que peu de précisions formelles sont apportées à la définition de «peuples», il s'ensuit que le sens du mot «peuple» reste assez incertain. ²⁵ (Soulignement par la requérante)

a.1.1) Le sens juridique du mot peuple

50. Dans ce *Renvoi*, la Cour suprême du Canada n'a pas eu à se prononcer formellement sur le sens du mot « peuple » ni sur la question de savoir si, en fait et en droit, les Québécoises et les Québécois forment un peuple ou une nation, quoiqu'elle ait pris la peine de souligner que ceux-ci partagent pour la majeure partie, « bon nombre des traits » d'un peuple :

Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une

²³ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217, 1998 CanLII 793 (CSC), par. 100-101 et 153

²⁴ "The population of Quebec does not constitute a single people [...]"

²⁵ *Ibid.*, par. 123

langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un «peuple», à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique pour répondre de façon appropriée à la question 2.²⁶ (Soulignements par la requérante.)

- 51. Au paragraphe 59 de l'avis, la Cour formule également le constat suivant :
 - Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des <u>minorités culturelles ou linguistiques</u> qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et <u>qui possède une culture distincte</u>. Ce n'est <u>pas le simple fruit du hasard</u>. La réalité sociale et démographique du Québec <u>explique son existence comme entité politique</u> et a constitué, en fait, <u>une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale</u> pour l'union canadienne en 1867.²⁷ (Soulignements par la requérante.)
- 52. Or, la requérante prétend qu'eu égard aux dispositions contestées de la Loi 99, la question du statut ou de la qualification juridique du peuple québécois, vu ses implications en droit interne et international, se révèle cette fois *nécessaire* en l'espèce pour l'avancement du débat sur les dispositions contestées de la Loi 99, ce pour quoi elle tient à discuter du cadre juridique relatif à telle reconnaissance;
- 53. La requérante entend circonscrire son exposé dans cette rubrique à la question de la qualification juridique du peuple québécois, sachant qu'il n'existe pas de définition juridique universellement admise de la notion de peuple²⁸...²⁹, au-delà des dimensions phénoménologiques propres à son existence matérielle au sens des sciences historique, politique, géopolitique, sociologique, anthropologique, archéologique, etc., qu'il serait fastidieux de mettre en preuve, sauf de l'avis du tribunal;
- 54. Même s'il n'existe pas de définition juridique universellement admise de la notion de peuple, la requérante soutient qu'on peut dégager (...) de la doctrine qui comble les vides en cette matière, des *éléments de définition* correspondant à deux types d'acception de ce terme, l'un de nature civique et l'autre, sociopolitique :
 - a) soit la notion de peuple sert à désigner la communauté politique dans la cité³⁰ (...)³¹, c'est-à-dire à distinguer les gouvernants des gouvernés, ces derniers formant le *peuple* institué en tant qu'acteur de sa propre histoire³² comme dans la *Déclaration* d'indépendance des États-Unis d'Amérique³³;
 - b) soit ce terme juridique désigne « une collectivité humaine considérée comme constituant un peuple en raison de ses caractères géographiques, ethniques, religieux,

²⁷ *Ibid.*, par. 59

²⁹ Aureliu Cristescu, *Le droit à l'autodétermination*, Nations Unies Doc. E/CN/4.Sub.l/404/Rev., New York, 1981, p. 37 (# 269)

The unanimous declaration of the thirteen united States of America, printed by John Dunlap, July 4th, 1776, Records of the Continental and Confederation, Congresses and the Constitutional Convention, 1774-1789, Record Group 360; National Archives. [TRADUCTION] « Lorsque, dans le cours des événements humains, il devient nécessaire pour un peuple de dissoudre les liens politiques qui l'unissent à un autre et de prendre parmi les puissances de la Terre, la place séparée et égale à laquelle les lois de la nature et du Dieu de la nature lui donnent droit, le respect dû à l'opinion de l'Humanité l'oblige à déclarer les causes qui le déterminent à la séparation. » (Soulignements par la requérante.)

²⁶ *Ibid.*, par. 125

^{28 (...)}

³⁰ Philippe Raynaud, *Dictionnaire de philosophie politique*, 1998, Paris, PUF, « Peuple », p. 461.

 $[\]begin{array}{c}
31 \\
32 \\
 \hline
 (...)
\end{array}$

linguistiques, etc., et de ses aspirations politiques »34, « une entité sociale possédant une évidente identité et ayant des caractéristiques propres », comprenant une « relation avec un territoire [...] »³⁵, ou « [t]oute forme particulière de communauté humaine unie par la conscience et la volonté de constituer une unité capable d'agir en vue d'un avenir commun »³⁶, etc. ;

- 55. La requérante est d'avis que les Québécoises et Québécois forment juridiquement un peuple, ne serait-ce qu'au sens de ces deux types d'acception civique et sociopolitique;
- 56. En 1973, le professeur Spyros Calogeropoulos-Stratis relève quant à lui plusieurs critères permettant de qualifier en droit un peuple :
 - [...] l'existence d'une population concentrée et amplement majoritaire dans un certain territoire, capable d'exprimer une volonté commune

La population en question doit vivre sur un territoire déterminé [...]

Elle doit être <u>homogène ou en grande partie majoritaire</u> dans le territoire délimité [...]

Le troisième élément est la volonté ferme de cette collectivité de vivre en commun [...]

- d) L'élément complémentaire qui peut renforcer la volonté à l'autodétermination est l'existence d'une organisation interne, d'un embryon de pouvoir de cette collectivité, symbolisant son particularisme.³⁷
- 57. (...)³⁸
- 58. La requérante est d'avis que ces critères s'appliquent parfaitement au peuple québécois ;
 - a.1.2) Le peuple québécois et le droit
- 59. Plusieurs textes juridiques (...) ou émanant d'une autorité officielle qualifient expressément de peuple, nation ou société distincte, la communauté politique formée par les habitants du Québec, ou reconnaissent à ces derniers certains attributs culturels ou sociopolitiques inhérents à telle qualité;
- 60. Ces textes démontrent que le peuple québécois satisfait largement aux critères énoncés précédemment, eu égard aux acceptions civique et sociopolitique en droit de la notion de peuple telles que dégagées par la requérante :
- $61. (...)^{39}$
- 62. Le 10 février 1763, certaines dispositions du *Traité de Paris* prévoient qu'en tant que cessionnaire du Canada, la Grande-Bretagne doit respecter les droits des « Habitans François » de pratiquer leur religion, vendre leurs biens, circuler librement, etc. :

[Sa Majesté britannique] donnera les Ordres les plus precis & les plus effectifs, pour que ses nouveaux Sujets Catholiques Romains puissent professer le Culte de leur Religion selon le Rit de l'Église Romaine, en tant que le permettent les Loix de la Grande Bretagne.-Sa Majesté Britannique convient en outre, que les Habitans François ou autres, qui auroient eté Sujets du Roy Très Chretien en Canada,

 ³⁴ Dictionnaire de terminologie du droit international, 1959, Paris, Sirey, aux pages 233 et s.
 ³⁵ Aureliu Cristescu, Le droit à l'autodétermination, préc., p. 38.

³⁶ Héctor Gros-Espiell, *Le droit à l'autodermination*, application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies, New York, Nations Unies, 1979, p. 9.

³⁷ Spyros Calogeropoulos-Stratis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, 1973, Bruxelles, Bruylant, aux pages 171-172.

<u>pourront</u> se retirer en toute Sûreté & Liberté, où bon leur semblera, et pourront vendre leurs Biens, pourvû que ce soit à des Sujets de Sa Majesté Britannique, & transporter leurs Effets, ainsi que leurs Personnes [...]. ⁴⁰ (Soulignements par la requérante.)

- 63. Le 7 octobre 1763, une *Proclamation royale* a accordé au gouverneur de la Province de Québec des pouvoirs considérables afin d'y assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du « Peuple » et des Habitants *de la Colonie*, le mot « Peuple » étant mêmement employé ailleurs dans cet *Acte* par le Constituant pour désigner le Peuple *de Grande-Bretagne*:

 We have also given Power to the said Governors, with the Consent of Our said Councils, and the Representatives of the People, so to be summoned as aforesaid, to make, constitute and ordain Laws, Statutes and Ordinances for the Publick Peace, Welfare and Good Government of Our said Colonies, and of the People and Inhabitants thereof, as near as may be agreable to the Laws of England, and under such Regulations and Restrictions as are used in other Colonies [...]. (Soulignement par la requérante.)
- 64. Le 8 décembre 1774 par Proclamation de Sa Majesté George III, Roi de Grande-Bretagne, « de France » et d'Irlande, l'*Acte de Québec* reconnaît aux « habitants de la province de Québec » leur <u>droit de professer la « Religion de l'Église de Rome</u> », « pour la plus entière sureté et tranquillité de [leurs] esprits », ramène l'usage en droit privé de la <u>tradition romano-civiliste</u> 42 et par le fait même, reconnaît en partie le système seigneurial français de l'époque ;
- 65. Le 10 juin 1791, est sanctionné un *Acte* modifiant l'*Acte de Québec* (« l'*Acte constitutionnel* »), lequel accorde notamment au peuple de la province de Québec une assemblée législative, et réitère que « [...] the clergy of the Church of Rome [...] might hold, receive and enjoy their <u>accustomed dues and rights</u> [...] »⁴³ (soulignements par la requérante);

66. (...) 44

- 67. Sous l'empire de l'*Acte constitutionnel* de 1791, plusieurs lois font état du « peuple » en la Province :
 - a) en 1793, dans l'*Acte qui pourvoit des Officiers Rapporteurs pour les Chevaliers, Citoyens et Burgeois pour servir en Assemblée* : « il a plus gracieusement à sa Majesté [...] de constituer une <u>Législation en cette province dans laquelle le peuple d'icelle [...] participent par leurs Représentans</u> en assemblée [...] »⁴⁵;
 - b) en 1793, dans l'Acte qui établit un Fonds pour payer les Salaires des Officiers du Conseil Législatif et de l'Assemblée, et pour défrayer les Dépenses contingentes

⁴⁰ Traité de Paix entre le Roi, le Roi d'Espagne et le Roi de Grande-Bretagne, conclu à Paris le 10 février 1763 : avec l'accession du Roi du Portugal, Paris, 1764, Imprimerie royale, Article quatre.

⁴² Acte qui règle plus solidement le Gouvernement de la Province de Québec (1774), 14 Geo. III cap. 83, art. V

⁴¹ By the King, A Proclamation (7 octobre 1763), 3 Geo. III, Londres, Mark Baskett, Printer to the King's most Excellent Majesty; and by the Assigns of Robert Baskett

⁴³ An Act to repeal certain parts of an Act, passed in the fourteenth year of His Majesty's Reign, intituled, An Act for making more effectual provision for the Government of the Province of Québec, in North America; and to make further provision for the government of the Said province (1791), 31 Geo III, cap. 31, art. XXXV ⁴⁴ (...)

⁴⁵ Acte qui pourvoit des Officiers Rapporteurs pour les Chevaliers, Citoyens et Burgeois pour servir en Assemblée, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : William Vondenvelden, [1792]; 27 pages, 33 Geo III, cap. 7, art. I préambulaire

- d'iceux : « [...] les Représentans du Peuple de la Province du Bas-Canada [...] » 46;
- c) en 1793, dans l'Acte pour appointer des Commissaires, pour traiter avec des Commissaires de la part de la Province du Haut-Canada, aux effets y mentionnés:
 « Nous [...], les représentants du peuple de la Province du Bas-Canada, convoqués en Assemblée »⁴⁷;
- d) en 1793, dans l'Acte qui divise la Province du Bas-Canada, qui amende la Judicature d'icelle, et qui rappelle certaines Loix y mentionnées : « NOUS [...] les Représentans de votre Peuple [...] »⁴⁸;
- e) en 1795, dans l'Acte pour accorder à sa Majesté des Droits sur les licences de colporteurs, porte-cassettes et petits marchands, et pour régler leur trafic [...] : « [...] les représentans de votre peuple de la Province du Bas-Canada, assemblés en Législature pour lever les Aides que nous avons librement et volontairement accordées à votre Majesté dans cette Session [...] » 49;
- f) en 1795, dans l'*Acte qui accorde à sa Majesté des Droits nouveaux et additionnels sur certaines Marchandises et Effets* [...] : « NOUS, les Représentans de votre Peuple de la province du Bas-Canada assemblés en Législature [...] »⁵⁰;
- g) en 1798, dans l'*Acte qui révoque un Acte passé dans la trente-sixième année du Règne de sa présente Majesté* [...] : «[...] <u>Nous, [...] les Représentans du Peuple</u> de la Province du Bas-Canada, convoqués en Assemblée [...] »⁵¹;
- h) en 1801, dans l'*Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien des enfants abandonnés* : « NOUS, [...] les Représentans de votre Peuple du Bas-Canada [...] »⁵²;
- i) en 1804, dans l'*Acte qui continue, pour un tems limité, les provisions d'un Acte passé dans la quarante-unième Année du Règne de Sa présente Majesté [...]* : « NOUS, [...] les Représentans de Votre Peuple du Bas Canada »⁵³;

⁴⁶ Acte qui établit un Fonds pour payer les Salaires des Officiers du Conseil Législatif et de l'Assemblée, et pour défrayer les Dépenses contingentes d'iceux, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : William Vondenvelden, [1792]; 27 pages, 33 Geo III, cap. 8, préambule

⁴⁷ Acte pour appointer des Commissaires, pour traiter avec des Commissaires de la part de la Province du Haut-Canada, aux effets y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : William Vondenvelden, 1793]; 90 pages, 34 Geo III, cap. 3, art. 1 préambulaire

⁴⁸ Acte qui divise la Province du Bas-Canada, qui amende la Judicature d'icelle, et qui rappelle certaines Loix y mentionnées, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : William Vondenvelden, 1793]; 90 pages, 34 Geo III, cap. 6, art. I préambulaire

⁴⁹ Acte pour accorder à sa Majesté des Droits sur les licences de colporteurs, porte-cassettes et petits marchands, et pour régler leur trafic; et pour accorder une augmentation de Droits sur les licences de personnes qui tiennent des maisons publiques, ou qui détaillent du vin, de l'eau-de-vie, rum ou aucune autre liqueur fort dans cette Province et pour les régler; et pour abroger un Acte ou Ordonnance y mentionné, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec: W. Vondenvelden, 1795]; 74 pages, 35 Geo III, cap. 8, art. I préambulaire

⁵⁰ Acte qui accorde à sa Majesté des Droits nouveaux et additionnels sur certaines Marchandises et Effets; qui les approprient à fournir des moyens plus amples de défrayer les dépenses de l'administration de la Justice et au soutien du Gouvernement civil de cette Province, et à d'autres effets y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec: W. Vondenvelden, 1795]; 74 pages, 35 Geo III, cap. 9, art. I préambulaire

⁵¹ Acte qui révoque un Acte passé dans la trente-sixième année du Règne de sa présente Majesté, et qui appointe de nouveaux Commissaires de la part de cette Province, pour traiter avec les Commissaires de la part de la Province du Haut-Canada, aux effets y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1798]; 14 pages, 38 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire ⁵² Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien des enfans abandonnés, The

⁵² Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien des enfans abandonnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec: P.E. Desbarats, 1801; 103 pages, 41 Geo III, cap. 6, art. I préambulaire

⁵³ Acte qui continue, pour un tems limité, les provisions d'un Acte passé dans la quarante-unième Année du Règne de Sa présente Majesté, intitulé, Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien

- j) en 1811, dans l'Acte qui continue, pendant un tems limité, la perception des Droits imposés par l'Acte Provincial de la quarante-cinquième Année de sa Majesté George Trois [...]: « NOUS, [...] les Représentans de Votre Peuple de la Province du Bas-Canada, assemblés en Parlement Provincial [...] » 54;
- k) en 1813, dans l'*Acte pour accorder des Droits à Sa Majesté, pour subvenir aux besoins de la Province pendant la présente guerre avec les États-Unis d'Amérique et pour d'autres fins* : « NOUS, [...] les Représentans de votre peuple du Bas-Canada [...] »⁵⁵;
- 1) en 1815 et en 1818, dans deux semblables *Acte[s] qui f[on]t une provision temporaire* pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique [...]: « [...] pour faire le Commerce par terre ou par la navigation intérieure, entre le peuple et les territoires de Sa Majesté en cette Province, et le peuple et les territoires des États-Unis de l'Amérique [...] » ^{56 57};
- m) en 1819, dans l'*Acte pour imposer certains droits sur divers articles y mentionnés* [...]: « Nous, [...] les Représentans de votre Peuple de la Province du Bas-Canada, assemblés en Parlement Provincial [...] » ⁵⁸;

68. (...)⁵⁹

- 69. Le 21 février 1834, le texte⁶⁰ des *92 Résolutions* des Patriotes, tel qu'adopté à la chambre d'assemblée, mentionne à 74 reprises le mot « peuple » en référence aux gouvernés du Bas-Canada, y ajoutant de temps à autre l'adjectif « *canadien* » (aujourd'hui « québécois »), en plus de souligner à la 52^e Résolution, que « *l'origine française* » du peuple ou son « *usage du français* » est devenu pour les autorités coloniales, « un prétexte d'injure, d'exclusion, d'infériorité politique et de séparations de droits ou d'intérêts » ;
- 70. Le 24 juin 1834, la requérante a tenu le premier Banquet de la Fête *nationale* de Saint-Jean-Baptiste, jour férié depuis 1925 et devenue officiellement la Fête nationale du

des Enfans abandonnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : King's Printer, 1804]; 50 pages, 44 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire

⁵⁴ Acte qui continue, pendant un tems limité, la perception des Droits imposés par l'Acte Provincial de la quarantecinquième Année de sa Majesté George Trois, Chapitre treize, et qui fait l'application d'une certaine somme d'argent aux fins y mentionnées, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : P.E. Desbarats, 1811; 106 pages, 51 Geo III, cap. 1, art. I préambulaire

⁵⁵ Acte pour accorder des Droits à Sa Majesté, pour subvenir aux besoins de la Province pendant la présente guerre avec les États-Unis d'Amérique et pour d'autres fins, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1813]; 56 pages, 53 Geo III, cap. 11, art. I préambulaire

⁵⁶ Acte qui fait une provision temporaire pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la navigation intérieure, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : P.E. Desbarats, 1815; 126 pages, 55 Geo III, cap. 11, art. I préambulaire

⁵⁷ Acte qui fait une provision temporaire pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la navigation intérieure, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1818]; 241 pages, 58 Geo III, cap. 8, art. I préambulaire

⁵⁸ Acte pour imposer certains droits sur divers articles y mentionnés, et pour régler pour un tems limité, le Commerce avec les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la Navigation intérieure, et pour suspendre certains Actes et Ordonnances y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1819]; 240 pages, 59 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire

⁶⁰ Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, depuis le 7 janvier jusqu'au 18 mars 1834, dans la quatrième année du règne du Roi Guillaume Quatre, étant la quatrième session du quatorzième Parlement provincial de cette province, session 1834, pp. 310-335 (21 février 1834)

Québec le 8 juin 1978 par la sanction de la *Loi sur la fête nationale* (chap. F-1.1);

71. Le 31 janvier 1839, est publié à Londres le *Rapport* du Gouverneur général John George Lambton, 1^{er} comte de Durham, *sur les affaires de l'Amérique du Nord britannique*, où, après avoir recommandé l'assimilation des Canadiens, l'auteur reconnaît explicitement l'existence du « peuple » et de la « *nationalité* » française-canadienne ; ses origines, ses coutumes, etc., en ces termes :

On peut dire que c'est une mesure sévère pour un <u>peuple conquis</u>; que <u>les Français</u> au début composaient la population entière du Bas-Canada et qu'ils en constituent encore la masse; que les Anglais sont de nouveaux venus, n'ayant <u>aucun droit de réclamer la disparition de la nationalité d'un peuple</u> au milieu duquel les ont attirés leurs aptitudes commerciales. On peut dire encore que si les <u>Français ne sont pas une race [sic] aussi civilisée</u>, aussi énergique, aussi apte à s'enrichir que celle qui les environne, ils sont par ailleurs un <u>peuple aimable</u>, <u>vertueux et satisfait</u>, possédant tout l'essentiel du confort matériel.

On peut ajouter qu'on ne doit pas les mépriser ou les maltraiter, parce qu'ils cherchent à jouir de ce qu'ils ont sans partager l'esprit de lucre qui anime leurs voisins. Après tout, <u>leur nationalité est un héritage</u>. On ne doit pas les punir trop sévèrement parce qu'ils ont rêvé de maintenir sur les rives lointaines du Saint-Laurent et de transmettre à leur postérité <u>la langue</u>, <u>les usages et les institutions</u> de cette grande nation qui pendant deux siècles donna le ton de la pensée au continent européen. Si les querelles des <u>deux races</u> [sic] sont irréconciliables, on peut rétorquer que la justice exige la soumission de la minorité à la suprématie des anciens et plus nombreux occupants de la province, et non que la minorité prétende forcer la majorité à prendre ses institutions et ses coutumes. (Soulignements par la requérante.)

- 72. Le 23 juillet 1840, par Proclamation de la Reine Victoria, l'*Act to re-unite the Provinces of* Upper *and* Lower Canada, *and for the Government of* Canada («l'Acte d'Union»), fusionne les deux Canadas, en maintenant des sauvegardes eu égard aux « accustomed Dues and Rights of the Clergy of the Church of Rome» dans l'ancien Bas-Canada;
- 73. Le 14 août 1848, un Acte modifiant l'*Acte d'Union* confère à la Législature de la Province du Canada le pouvoir de reconnaître une langue officielle autre que l'anglais (le français) dans tous les « instruments » relatifs au Conseil et à l'Assemblée législatives⁶³;
- 74. Le 23 mars 1867, le Parlement impérial adopte l'*Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith* (« l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (1867) »), rétablissant dans la Province de Québec une Législature, une Judicature et un exécutif qui lui sont propres, et édictant les pouvoirs constitutionnels respectifs du fédéral et des provinces;

75. (...)⁶⁵

⁶¹ John George Lambton, Charles Buller, Edward Gibbon Wakefield. *Le Rapport Durham*, Montréal (trad., Denis Bertrand et Albert Desbiens; introd. et appareil didactique, Denis Bertrand et André Lavallée), Éditions Sainte-Marie, 1969, 156 p., à la page 119

⁶² An Act to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada, London: G.E. Eyre and A. Spottiswoode, 1840.; 20 pages 3-4 Vict., cap. 35, art. XLII

⁶³ An Act to repeal so much of an Act of the Third and Fourth Years of Her present Majesty, to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada, as relates to the Use of the English Language in Instruments relating to the Legislative Council and Legislative Assembly of the Province of Canada, London: G.E. Eyre and W. Spottiswoode, 1848.; 3 pages, 11-12 Vict., cap. 56

⁶⁴ An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith, London: G.E. Eyre and W. Spottiswoode, 1867.; 40 pages, 30 Vict., cap. 3

- 77. Dans l'arrêt MacDonald c. Ville de Montréal de la Cour suprême, le juge Beetz a rappelé que l'adoption de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 avait été le résultat « d'un compromis historique intervenu entre les fondateurs quand ils se sont entendus sur les modalités de l'union fédérale »⁶⁷, sachant que parmi ces fondateurs figuraient des représentants légitimes du peuple du Canada-Est;
- 78. Au paragraphe 43 de son Avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec, précité, la Cour suprême relève :

[I]e fédéralisme était la réponse juridique aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque de la Confédération et qui existent toujours aujourd'hui [car] [l]e fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité.

- 79. De 1867 à nos jours, de nombreuses lois, résolutions et plusieurs règlements, décrets et autres documents officiels du Ouébec ont attesté explicitement de l'existence du peuple, de la nation ou de la société distincte du Québec, ou reconnu certains attributs culturels ou sociopolitiques inhérents à tel statut, par exemple :
 - a) en 1910, la Loi amendant le Code civil concernant les contrats faits avec les compagnies de services d'utilité publique (1910, chap. 40) constituait la première affirmation de l'État québécois en matière d'intervention linguistique⁶⁸ dans la société civile afin de rendre disponibles en français les services rendus par les entreprises publiques au Québec;
 - b) le 21 janvier 1948, dans un décret ministériel⁶⁹ à l'effet de remplacer le *Canadian Red* Ensign par l'emblème national⁷⁰ du Québec, le Fleurdelisé, en l'honneur duquel la requérante a composé jadis le Salut au Drapeau :

ATTENDU qu'il est juste et convenable que sur les édifices parlementaires de la province de Québec flotte un drapeau qui répond aux traditions, aux droits et aux prérogatives de la province (Soulignements par la requérante.)

- c) le 15 février 1956, le Rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (« Rapport Tremblay ») énonce :
 - 1. La fin première du fédéralisme canadien est de permettre aux deux grandes communautés culturelles dont la population est composée, a) de vivre et de se développer selon leur particularisme respectif; b) de collaborer à l'édification et au progrès d'une patrie commune;
 - 2. la province de Québec assume seule, à l'égard de la culture canadienne-française, les responsabilités que les autres provinces assument en commun à l'égard de la culture anglocanadienne [...]⁷¹ (Soulignements par la requérante.)
- d) le 24 mars 1961, la Loi instituant le ministère des Affaires culturelles (9-10 Eliz. II, chap. 23) crée l'Office de la langue française ;
- e) le 13 mars 1963, l'art. 1 de la Loi concernant l'emblème floral (12 Eliz. II, chap. 8), remplacée par le chap. D-12.1, fait du lis blanc de jardin la fleur emblématique du Québec ;

⁶⁷ MacDonald c. Ville de Montréal, [1986] 1 R.C.S. 460, à la page 496.

⁶⁹ Arrêté en Conseil concernant le Drapeau du Québec, Chambre du Conseil exécutif, Nº 72, 21 janvier 1948, Québec, Rédempti Paradis, imprimeur de Sa Très Excellente Maiesté

⁷⁰ Loi sur le Drapeau et les emblèmes du Québec, chap. D-12.1, art. 2

⁷¹ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay), Québec, Éditeur officiel, 1956, volume III, tome 2, à la page 299

- f) le 18 décembre 1968, la *Loi concernant le Conseil législatif* (S.Q. 1968, chap. 9) abolit le Conseil législatif et renomme l'Assemblée législative « Assemblée <u>nationale</u> », en attribuant aux députés le titre de « Membres du Parlement du Québec » (M.P.Q.);
- g) en juillet 1974, est sanctionnée la *Loi sur la langue officielle* (L.Q. 1974, chap. 6), qui fait du français la langue officielle au Québec, qui édicte :
 - ATTENDU que la langue française constitue un <u>patrimoine national que l'état a le devoir de préserver</u>, et qu'il incombe au gouvernement du Québec de tout mettre en œuvre pour en assurer la prééminence et pour en favoriser l'épanouissement et la qualité [...] (soulignements par la requérante)
- h) le 26 août 1977, est sanctionnée la *Charte de la langue française* (chap. C-11), qui énonce en préambule :

Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, <u>la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité</u>.

Ces principes s'inscrivent dans le mouvement universel de <u>revalorisation des cultures nationales</u> <u>qui confère à chaque peuple l'obligation d'apporter une contribution particulière à la communauté</u> internationale. (Soulignements par la requérante.)

- i) le 18 décembre 1982, dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* (chap. A-23.1), qui qualifie notamment la Législature du Québec de *Parlement*⁷² et exige de tout député la prestation d'un *serment de loyauté au peuple québécois*:
 - CONSIDÉRANT le profond attachement du peuple du Québec aux principes démocratiques de gouvernement; [...] QU'il incombe à cette Assemblée, en tant que <u>dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables du peuple du Québec</u>, de le défendre contre toute tentative de l'en spolier ou d'y porter atteinte [...] (Soulignements par la requérante.)
- j) le 28 août 1985, à l'art. 3 du *Règlement sur les insignes de l'Ordre <u>national</u>⁷³ du <i>Québec* (chap. O-7.01, r. 1, D. 1706-85), concernant l'insigne de grand modèle de grand officier :
 - 3. [...] Le revers de la décoration porte l'inscription de la devise⁷⁴ de l'Ordre national du Québec : « <u>Honneur au peuple du Québec</u> » [...] (Soulignements par la requérante.)
- k) le 15 décembre 1987, la *Loi sur l'emblème aviaire* (chap. E-4.1), remplacée par le chap. D-12.1, reconnait comme emblème officiel du Québec, le harfang des neiges ;
- l) le 20 juin 1991, est sanctionnée la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (L. Q. 1991, chap. 34), qui énonce :
 - [...] Considérant que les Québécoises et les Québécois sont <u>libres d'assumer leur propre destin</u>, de <u>déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique</u>, social et culturel [...]. (Soulignements par la requérante.)
- m) le 20 juin 1996, à l'art. 10 de la *Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et modifiant d'autres dispositions législatives* (chap. M-25.01) :
 - 10. Le ministre est responsable de la promotion des droits et libertés de la personne et favorise l'exercice par les citoyens de leurs responsabilités civiques et sociales.
 - Il est chargé de promouvoir la solidarité entre les générations, en tenant compte des besoins des familles, des jeunes et des aînés, l'ouverture au pluralisme et le <u>rapprochement interculturel</u>, favorisant ainsi l'appartenance au peuple québécois. (Soulignements par la requérante.)
- n) le 5 novembre 1999, la *Loi sur le drapeau et les emblèmes du Québec* (chap. D-12.1) reconnaît le bouleau jaune et l'iris versicolore comme emblèmes officiels de la nation ;

⁷² Le terme « Parlement » a fréquemment été employé par le passé dans des documents officiels, par exemple dans les *Provincial Statutes of Lower-Canada de la première session de la première législature du Bas-Canada*, 1792, préc., page II, où l'on peut lire dans l'introduction : « Au <u>Parlement</u> provincial, commencé et tenu à Québec le dix-septième jour de Décembre, Anno Domini, Mil sept cens quatre-vingt-douze, dans la trente-troisième Année du Règne de notre Souverain Seigneur GEORGE Trois [...] » (soulignements par la requérante)

⁷³ L'Ordre national du Québec a été créé le 20 juin 1984, par la *Loi sur l'Ordre national du Québec*, ch. O-7.01, art. 1 ⁷⁴ Cette devise fut adoptée par le *Décret 650-85 du 3 avril 1985 sur l'Ordre national du Québec – Armoiries et devise*, dans : *Gazette officielle du Québec*, Lois et Règlements, 117e année, 1er mai 1985, N° 19

- o) le 15 décembre 1999, le *Décret 1437-99* du Gouvernement du Québec change l'appellation de la région administrative de Québec par « région administrative de la Capitale-nationale » ;
- p) le 16 juin 2000, à l'article 3 de la *Loi sur l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse* (chap. J-1.001) :
 - 3. L'Office a pour mission de développer les relations <u>entre les jeunes du Québec et ceux des autres peuples des Amériques</u>, en vue de favoriser la connaissance mutuelle de leur <u>culture respective</u>, d'accroître entre eux les échanges sur le plan individuel et collectif et de susciter le développement de réseaux de coopération [...] (Soulignements par la requérante.)
- q) le 13 décembre 2000, dans des dispositions de la Loi 99 non contestées par le requérant :

CONSIDÉRANT que <u>le peuple québécois, majoritairement de langue française, possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur <u>lequel il exerce ses droits</u> par l'entremise d'un État national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux;</u>

...]

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire de réaffirmer les <u>acquis collectifs du peuple québécois</u> [...]

8. Le français est la langue officielle du Québec. (Soulignements par la requérante)

r) le 12 juin 2009, dans la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (chap. C-6.2):

CONSIDÉRANT que l'eau est une ressource faisant partie du <u>patrimoine commun de la nation québécoise</u> et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures. (Soulignements par la requérante.)

s) le 4 décembre 2009, dans la *Loi proclamant la Journée internationale de la non-violence* (chap. J-1.001) :

CONSIDÉRANT qu'en tant que <u>peuple démocratique</u>, il est de notre devoir de promouvoir une tolérance et une non-violence véritables à tous les niveaux, de l'individu à l'État [...] (Soulignements par la requérante.)

- t) le 8 décembre 2010, à l'art. 6 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (chap. C-23.1), concernant la conduite du député :
 - 6. [...] le député :

1° fait preuve de <u>loyauté envers le peuple du Québec;</u> [...] (Soulignements par la requérante)

- u) le 19 octobre 2011, à l'article 208 de la *Loi sur le patrimoine culturel* (chap. P-9.002), est reconnu comme « site patrimonial <u>national</u> » l'ensemble constitué par l'Hôtel du Parlement, l'édifice Pamphile-Le May, l'édifice Honoré-Mercier, l'édifice Jean-Antoine-Panet, l'édifice André-Laurendeau, etc. ;
- v) en 2016, le projet de loi 109 (41^e lég., 1^{ère} sess.) vise à accorder à la Ville de Québec le statut de <u>Capitale nationale</u>;
- 80. En 1967, le gouvernement du Canada a conféré un mandat à la *Commission royale* d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, portant à
 - [...] faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour <u>que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée,</u> compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques [sic] à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport [...] »⁷⁵;

et qui concluait dans son rapport préliminaire à l'existence d'un peuple québécois « animé par la même culture » et « vi[vant] de façon homogène selon des normes et des règles de

⁷⁵ Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre 1, Introduction générale, 1967, à la page xxix.

conduite qui lui sont communes 76 (Soulignements par la requérante);

81. En 1979, le *Rapport de la Commission sur l'unité canadienne* (« Rapport Pepin-Robarts »), a énoncé :

[L]e Québec est différent et devrait détenir les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de <u>son caractère distinct au sein d'un Canada</u> viable. <u>Toute solution politique qui ne répondrait pas à cette attente signifierait l'éclatement du Canada</u>. 77 (Soulignements par la requérante.)

- 82. En 5 septembre 1985, le *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (« Rapport MacDonald »), a énoncé : 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. ⁷⁸ (Soulignements par la requérante.)
- 83. Par les Accords du Lac Meech (1987-1990) et de Charlottetown (1992), la majorité parlementaire à Ottawa et le Gouvernement fédéral ont ardemment promu et pris officiellement position en faveur de l'enchâssement dans la Constitution formelle du Canada d'un statut de société distincte pour le Québec;
- 84. Le 29 novembre 1995, dans le préambule de la motion de la Chambre des communes sur la société distincte, précitée, il est écrit : « Attendu que <u>le peuple du Québec a exprimé le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme [...]</u> » (soulignements par la requérante) ;
- 85. Le 27 février 1997, la mise en cause, dans son mémoire déposé à la Cour suprême dans le cadre du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, a admis :

 [d]e toute évidence, il existe un peuple québécois, au sens sociologique, historique et politique.⁷⁹
 (Soulignements par la requérante.)
- 86. En octobre 1997, dans son *Discours du Trône* ouvrant la 1^{ère} session de la 36^e Législature fédérale, le Gouverneur général, au nom du Canada, s'est engagé à soutenir l'entente intervenue le 14 septembre de cette année-là entre les chefs de gouvernement des provinces et des territoires du Canada (*Déclaration de Calgary*⁸⁰), à l'exception du Québec :
 - [...] le gouvernement travaill[e] de près avec les gouvernement provinciaux et territoriaux à bâtir sur ce qu'ont accompli les neuf premiers ministres et les leaders territoriaux la semaine dernière à Calgary dans le but d'en arriver à la pleine reconnaissance de la diversité propre à la fédération, y inclus du <u>caractère unique de la société québécoise</u> [...].⁸¹ (Soulignements par la requérante.)

_

⁷⁶ *Ibid.*, Rapport préliminaire, p. 103

⁷⁷ La Commission de l'unité canadienne, Se retrouver : Observations et Recommandations (Rapport Pepin-Robarts), Ottawa, Éditeur officiel, 1979, volume I, à la page 92

⁷⁸ Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Rapport Macdonald), Ottawa, Éditeur officiel, 1985, volume III, à la page 545

⁷⁹ Procureur général du Canada, Mémoire en réplique devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire de l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême, LRC (1985), ch. S-26 et dans l'affaire d'un renvoi par le gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada formulées dans le décret CP 1996-1497 en date du 30 septembre 1996, 27 février 1997, par. 91.

⁸⁰ Réunion interprovinciale des Premiers ministres, *Premiers Agrees to Consult Canadians on Unity: Framework for Discussion on Canadian Unity*, Doc 850-065/04, Calgary, 14 septembre 1997 (signée par toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de Québec) [Déclaration de Calgary]

⁸¹ Gouverneur général du Canada, *Discours du Trône ouvrant la 1ère session de la trente-sixième législature du Canada*, octobre 1997 [non publié], [EN LIGNE], http://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-canada/jean-chretien/discours-du-trone-ottawa-xx-xxxx-1997/, page consultée le 1^{er} juillet 2016

- 87. Le 5 mai 2006, l'*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO* établit pour la première fois un rôle formel pour le Québec au sein d'une instance internationale, et reconnaît explicitement « que <u>la spécificité du Québec</u>, fondée entre autres sur l'<u>usage de la langue française</u> et une <u>culture unique</u>, l'amène à jouer un <u>rôle particulier au niveau international</u> »⁸² (soulignements par la requérante) ;
- 88. Le 24 novembre 2006, la Chambre des Communes a adopté la motion précitée, reconnaissant « que les Québécois et les Québécoises forment <u>une nation</u> au sein d'un Canada uni » (soulignements par la requérante);

a.1.3) Remarques

- 89. Toute personne gouvernée par le Québec fait normalement partie intégrante du peuple québécois tel que défini en droit d'après ses caractéristiques à la fois civiques et sociopolitiques, évoquées précédemment ;
- 90. Rien ne saurait exclure la *communauté québécoise d'expression anglaise* de la définition du peuple québécois, sachant que plusieurs lois et documents officiels, dont la Loi 99⁸³, reconnaissent expressément son existence et ses droits en tant que minorité historique;
- 91. Les allégations du requérant, contenues notamment au paragraphe 42 de sa requête réamendée, voulant qu'il est un citoyen canadien, n'enlèvent rien au fait qu'il est aussi une personne gouvernée par le Québec et qu'il fait objectivement partie du peuple québécois, quelles que soient ses convictions politiques ;
- 92. Au surplus, admettant qu'en ce qui concerne les Premières nations et la nation inuit du Québec, reconnues expressément par la Loi 99⁸⁴ et plusieurs autres lois, traités et documents officiels, celles-ci jouissent d'un statut juridique spécifique de *peuples autochtones*⁸⁵ avec les droits à l'autodétermination interne qui s'y rattachent, la requérante invite néanmoins le tribunal à rejeter certaines prétentions⁸⁶ du requérant, à supposer qu'elles soient jugées pertinentes, voulant que cela fasse obstacle à la qualification en droit du peuple québécois ou altère les règles ou principes de droit constitutionnel et de droit international relatifs à l'intégrité territoriale du Québec;
- 93. Outre que la Constitution du Canada n'empêche pas la reconnaissance d'un statut juridique de peuple pour la collectivité formée par les gouvernés du Québec, la requérante affirme donc que l'évolution historique des pratiques démotiques, parlementaires, législatives, juridiques et constitutionnelles incontestées au Canada eu égard à la qualification et à la reconnaissance formelles et informelles de la réalité civique, culturelle

⁸² Accord entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 5 mai 2006, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, Québec, [EN LIGNE], https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/unesco.pdf, page consultée le 1^{er} juillet 2016

⁸³ Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prerogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, préc., préambule

⁸⁴ Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, préc., préambule et art. 11-12

⁸⁶ Requête introductive d'instance ré-amendée, par. 42(6) et 52

et sociopolitique distincte du Québec, a fait que le peuple québécois y a acquis de droit et de fait, le statut de peuple avec les droits fondamentaux qui s'y rattachent, tels que cristallisés validement dans la Loi 99;

a.2) Des implications non seulement déclaratoires, mais juridiques

- 94. La requérante affirme que le statut juridique du peuple québécois fait de lui un sujet de droits collectifs, titulaire notamment du principe de l'égalité de droits entre les peuples, du droit universel des peuples à disposer d'eux-mêmes, du droit de déterminer librement et sans ingérence extérieure son statut politique, du droit de poursuivre son développement économique, social et culturel...;
- 95. La requérante soutient (...) que ces droits doivent être entendus au sens de droits à l'autodétermination *interne*;
 - a.2.1) Instruments de droit international ratifiés
- 96. Ces droits, qui corolairement s'accompagnent de *devoirs et d'obligations* pour le Canada et l'État du Québec, sont contenus dans plusieurs instruments de droit international public ratifiés par le Parlement canadien, entre autres :
 - a) à l'Article 1 de la *Charte des Nations Unies*, ratifiée par le Canada le 9 novembre 1945 :

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

[...]

- 2. Développer entre les nations des relations amicales <u>fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes</u>, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde; [...]⁸⁷ (Soulignements par la requérante.)
- b) (...)⁸⁸
- c) $(...)^{89}$
- d) à l'Article VIII de l'*Acte final d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe*, signé le 1^{er} août 1975 par le Canada et cité par la Cour suprême dans son Avis de 1998 sur le *Renvoi relatif à la sécession*:

Les Etats participants <u>respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes</u>, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des Etats.

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, <u>tous</u> les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.

Les Etats participants réaffirment <u>l'importance universelle du respect et de l'exercice effectif par les peuples de droits égaux et de leur droit à disposer d'eux-mêmes</u>, pour le développement de relations amicales entre eux de même qu'entre tous les Etats; ils rappellent également l'importance de l'élimination de toute violation de ce principe, quelque forme qu'elle prenne. ⁹⁰ (Soulignements par la requérante.)

e) à l'Article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié

⁸⁷ Charte des Nations Unies (et Statut de la Cour internationale de justice), 26 juin 1945, C.N.U.O.I., vol. 15, p. 365 (texte originaire), [1945] R.T.Can. N° 7, par. 1(2)

^{89 (...)}

⁹⁰ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Acte final, Helsinki 1975. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977.

par le Canada le 19 mai 1976 :

Article premier

1. <u>Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes</u>. En vertu de ce droit, <u>ils déterminent librement leur statut politique</u> et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

[...]

- 3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, <u>sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes</u>, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies. [...]⁹¹ (Soulignements par la requérante.)
- f) à l'Article premier du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁹², ratifié par le Canada le 19 août 1976 :

[Même formulation qu'au sous-paragraphe précédent.]

- g) (...)⁹³
- 97. (...)⁹⁴
- 98. (...)⁹⁵
- 99. De l'avis de la requérante, le droit international relatif aux droits des peuples à l'autodétermination, loin de prescrire des normes de *droit mou*, entraîne des effets juridiques au Canada, plusieurs d'entre elles ayant d'ailleurs été ratifiées par Ottawa;
- 100. Le principe du droit à l'autodétermination « est érigé de nos jours au rang de norme impérative de droit international » 96 ;
 - a.2.2) La cristallisation en droit interne des droits fondamentaux du peuple québécois
- 101. Ce sont ces mêmes normes (...) qui, le 13 décembre 2000, ont été validement traduites en droit interne par les dispositions contestées de la Loi 99, consacrant par le fait même le devoir de l'État du Québec et incidemment, du Canada, de les défendre et de les respecter, savoir :
 - 1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est <u>titulaire des droits</u> universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à <u>disposer d'eux-mêmes</u>.
 - 2. Le peuple québécois a le <u>droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec</u>.
 - 3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

[...]

⁹¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, [1976] R.T.Can. N° 47, par 1(1), (3)

94 (...

⁹² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, [1976] R.T. Can 1976 N° 46, par. 1(1), (3)

⁹³ (...)

⁹⁵

Maurice Kamto, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, entre fétichisme idéologique et glissements juridiques », *Annuaire africain de droit international*, 2006 14 Afr. Y.B. I, pp. 217-243, à la page 219 (...)

13. <u>Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.</u>
(Soulignements par la requérante.)

- 102. La requérante soutient qu'il n'y a aucune raison valable d'interpréter le mot « peuple » tel qu'utilisé par le législateur en droit interne, comme ayant un sens ou des effets différents du mot « peuple » tel que formulé dans les instruments de droit international <u>ratifiés par le Canada et tels que</u> précités ;
 - a.2.3) Les droits du peuple québécois ne briment pas ceux du requérant
- 103. Même si tel n'est pas l'objet de son intervention, la requérante affirme, en réponse aux allégations du requérant contenues au paragraphe 19 de sa requête ré-amendée, que les droits fondamentaux et les droits à l'autodétermination interne du peuple québécois tels qu'énoncés dans les dispositions contestées de la Loi 99, précitée, n'affectent en rien ses libertés individuelles garanties notamment par la *Charte canadienne des droits et libertés*, précitée ;
- 104. Même à supposer que le Québec fasse sécession du Canada, il n'y a aucune preuve selon laquelle le requérant perdrait sa citoyenneté canadienne, ni que ses libertés individuelles, actuellement garanties sous l'empire de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ne le seraient pas autrement, par exemple par la *Charte des droits et libertés de la personne* (chap. C-12);
- 105. Enfin, contrairement à ce que semble alléguer le requérant notamment au sous-paragraphe 19(1) de sa requête ré-amendée, la requérante fait valoir que le droit de vote, prévu à l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et le droit d'exercer une charge publique au sein de la législature ou du gouvernement du Québec, n'ont pas une portée telle qu'ils confèreraient à tout un chacun une garantie constitutionnelle voulant que le Québec demeure au sein du Canada;
 - a.3) Le pouvoir du Québec de conférer à ce statut une substance et des effets juridiques a.3.1) Ce qui renforce la présomption de validité des dispositions contestées
- 106. La requérante argue que rien dans la Constitution du Canada n'empêche le Québec de reconnaître au peuple québécois le statut juridique de peuple, acquis de fait et de droit au fil du temps, en réitérant certains droits universels qui l'accompagnent;
- 107. La requérante soutient également que les articles 1 à 3 et 13 de la Loi 99 doivent bénéficier de la présomption de constitutionnalité et être déclarés valides, non parce qu'ils sont purement déclaratoires, mais parce que les normes et effets juridiques qui s'y rattachent ne sont pas « incompatibles » ⁹⁷ avec la Constitution canadienne ; notamment, ils n'ont pas pour effet de modifier illégalement la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* ⁹⁸, en ce que contrairement aux prétentions du requérant, ils n'introduisent pas de droit absolu à la sécession pour le Québec, mais consacrent plutôt le droit à l'autodétermination *interne* du peuple québécois sans contredire nullement l'Avis de la Cour suprême rendu en 1998 eu égard entre autre au droit *conditionnel* à la sécession ;

_

⁹⁷ Loi constitutionnelle de 1982, préc., par. 52(1)

⁹⁸ *Ibid.*, part. 41(e)

- 108. Contrairement à ce que semblent prétendre l'intimée et la mise en cause, les dispositions contestées de la Loi 99, qui cristallisent en droit interne le statut juridique du *peuple* québécois, ne sont pas purement déclaratoires, d'une part parce que ce faisant, elles introduisent formellement et expressément une nouvelle norme de droit, et d'autre part parce qu'elles produisent des effets non seulement à l'égard de l'État du Québec, mais aussi à l'égard du Canada, ne serait-ce qu'incidemment, compte tenu des engagements internationaux ratifiés par ce dernier relatifs au respect des droits à l'autodétermination des *peuples*;
- 109. Les dispositions légales contestées faisant validement du peuple québécois un sujet de droits collectifs cristallisé dans la Loi, elles *mettent en œuvre*, à l'égard de ce *peuple*, les engagements formels, passés et futurs du Canada relatifs aux droits des *peuples* à disposer d'eux-mêmes;
- 110. (...) Le droit à l'autodétermination ne doit pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction.
- 111. En particulier, le mot « choisir » employé aux articles 2 et 3 de la Loi 99 doit être interprété d'après son sens ordinaire et courant, c'est-à-dire « préférer » ou « [p]rendre [...] quelque chose de préférence à une autre en raison de ses qualités, de ses mérites, ou de l'estime qu'on en a » 99;
- 112. La requérante relève qu'il y a une différence entre le *choix* du peuple québécois de déterminer seul le régime politique et le statut juridique du Québec, et la *mise en œuvre de facto* ou *de jure* de ce *choix* ;
- 113. Nulle part n'est-il écrit dans la Loi 99 que le peuple québécois peut en droit faire sécession unilatéralement du Canada, c'est-à-dire « sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral » cependant il a le droit inaliénable de « choisir » librement le régime politique et le statut juridique du Québec, ce pour quoi il détermine « seul », par l'entremise de ses institutions politiques, plutôt qu'avec le concours de tiers, les modalités d'exercice de ce droit de « choisir » ;
- 114. D'aucune façon la Loi 99 ne rend-elle exécutoire en droit le *choix* pouvant être exprimé par le peuple du régime politique et du statut juridique du Québec, par exemple au moyen d'un référendum ;
- 115. En aucun temps la Loi 99 n'introduit-elle en droit interne un système de démocratie

¹⁰⁰ Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 86

27

Centre national de ressources textuelles et lexicales, «choisir», [EN LIGNE], http://www.cnrtl.fr/definition/choisir, page consultée le 1^{er} juillet 2016

directe, étranger aux institutions du Canada¹⁰¹;

- 116. Tout au plus, en désignant, d'une part, ses gouvernés comme jouissant du statut juridique de peuple, le Québec a-t-il validement modifié sa propre Constitution en vertu de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, eu égard notamment à sa compétence exclusive sur "civil rights in the Province" et les "Matters of a merely local Nature" conformément aux paragraphes 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰²;
- 117. Quant aux prérogatives et droits fondamentaux à l'autodétermination qui accompagnent ce statut, tels que décrétés par la Loi 99, ceux-ci s'harmonisent avec les engagements internationaux du Canada en cette matière, précités, ainsi qu'avec l'art. 26 de la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 (Charte canadienne des droits et libertés), précitée, qui prévoit :

Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des <u>autres</u> <u>droits ou libertés qui existent au Canada</u>. (Soulignements par la requérante.)

a.3.2) L'interprétation reconnaissant l'évolution des réalités démotiques

- 118. D'autre part, la requérante soutient qu'eu égard à l'existence juridique du peuple québécois, de même qu'à ses prérogatives et droits fondamentaux tels que protégés et cristallisés par les dispositions contestées de la Loi 99, le tribunal doit interpréter le terme « incompatibles » énoncé au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, et le silence relatif de la Constitution du Canada sur le statut du peuple québécois, à la lumière des *réalités démotiques* liées à l'évolution de la pratique constitutionnelle plurinationale dans l'histoire de ce pays ; une perspective empruntée récemment par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la* Loi sur la Cour suprême, *art. 5 et 6*¹⁰³, comme le constatent plusieurs auteurs¹⁰⁴ de doctrine ;
- 119. Dans ce *Renvoi*, la Cour suprême fait état de l'évolution historique des conditions de nomination des magistrats au plus haut tribunal canadien, mais plus encore, la majorité articule une interprétation téléologique de la Loi en tenant compte de la spécificité *de facto* du Québec et des Québécois :

L'objectif de l'art 6 [de la *Loi sur la Cour suprême*] est de garantir que non seulement des juristes civilistes expérimentés siègent à la Cour, mais également que les traditions juridiques et les <u>valeurs sociales distinctes du Québec y</u> soient représentées, pour <u>renforcer la confiance des Québécois</u> envers la Cour en tant qu'arbitre ultime de leurs droits. ¹⁰⁵ (Soulignements par la requérante.)

120. Au paragraphe 69 de son Avis, la Cour suprême affirme que l'art. 6 doit être interprété de

28

¹⁰¹ Voir : *In re Initiative and Referendum Act* [1919] AC 935 ; Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995, p. 1006 ; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., par. 87. ; OPSEU v. Ontario (Attorney General), [1987] 2 R.C.S. 2., par. 47

¹⁰² Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, par. 92(16)

¹⁰³ Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6, 2014 CSC 21, [2014] 1 RCS 433

Voir par exemple: Catherine Mathieu et Patrick Taillon, « Le fédéralisme comme principe matriciel dans l'interprétation de la procédure de modification constitutionnelle » (2015) 60:4 Revue de droit McGill 763; Dave Guénette, « La Cour suprême du Canada et la pluralité démotique de l'État canadien. Des traces de consociationalisme dans la jurisprudence constitutionnelle », Revue générale de droit, vol. 46, n° 1, 2016, p. 215-252; François Rocher et Elisenda Casanas Adam, « L'encadrement juridique du droit de décider : la politique du confinement judiciaire en Catalogne et au Québec » dans Patrick Taillon, Eugénie Brouillet et Amélie Binette, dir, Un regard québécois sur le droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur d'Henri Brun et de Guy Tremblay, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2016, 877

¹⁰⁵ Renvoi relatif à la Loi sur la Cour supreme, préc., par. 49

sorte qu'il « reflète le <u>compromis historique</u> destiné à <u>protéger les traditions juridiques et</u> les valeurs sociales du Québec » (soulignements par la requérante) ;

- 121. Au soutien de ses motifs, la Cour suprême cite le professeur Peter H. Russell en ces termes :
 - [...] l'antipathie pour l'idée que des juges d'une tradition juridique étrangère interprètent le Code civil du Bas-Canada ne reposait pas simplement sur une préoccupation à l'égard de la pureté ou de la justesse du droit. Elle découlait plus souvent de la prémisse plus fondamentale que <u>le système de droit civil du Québec constituait un ingrédient essentiel de sa culture distinctive</u> et devait par conséquent, de droit, être protégé par des juges empreints des pratiques judiciaires et des <u>valeurs sociales inhérentes à cette culture</u>. ¹⁰⁶ (Soulignements par la requérante.)
- 122. L'emploi dans ce *Renvoi* du terme « distinct » est fortement connoté à la lumière notamment des projets d'Accords constitutionnels du *Lac Meech*¹⁰⁷ et de *Charlottetown*, ce dernier précisant que les caractéristiques de la société distincte du Québec se fondent sur « une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil »¹⁰⁸, une formule également empruntée par la Chambre des Communes dans sa Résolution de 1995, précitée ;
- 123. La Cour suprême, qui se définit dans ce *Renvoi* comme « l'arbitre ultime de[s droits des Québécois] »¹⁰⁹, souligne qu'il faut interpréter la *Loi sur la Cour suprême* et la Constitution du Canada en tenant compte de l'objectif de « préserver »¹¹⁰, « susciter »¹¹¹, « renforcer »¹¹² leur *confiance* à son égard, par la reconnaissance du caractère indubitablement distinct de la culture, des valeurs et des traditions québécoises ;
- 124. La requérante soumet qu'il y a également lieu en l'espèce d'interpréter la Constitution du Canada ainsi que les droits fondamentaux décrétés par les dispositions contestées de la Loi 99 en tenant compte de l'objectif de *préserver*, susciter et renforcer la confiance du peuple québécois à l'égard des tribunaux ;
- 125. De l'avis de la requérante, la Cour suprême constitutionnalise dans le *Renvoi* les compromis historiques et *arrangements consociatifs* à l'origine du pacte fédératif canadien :

En effet, <u>l'art. 6 exprime le compromis historique</u> qui a mené à la création de la Cour suprême. Tout comme <u>la protection des droits linguistiques</u>, religieux et scolaires de minorités constituait une <u>considération majeure dans les négociations qui ont mené à la Confédération</u> (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 (« Renvoi sur la sécession »), par. 79-82), la protection du Québec par un nombre minimum de juges du Québec constituait un enjeu majeur de la création de la Cour. Une interprétation téléologique de l'art. 6 doit refléter la conclusion de ce compromis et non saper celui-ci. ¹¹³ (Soulignements par la requérante.)

¹⁰⁶ Renvoi relatif à la Loi sur la Cour Suprême, art 5 et 6, préc., par. 49, citant Peter H Russell, *The Supreme Court of Canada as a Bilingualism and Biculturalism Institution*, Ottawa, Information Canada, 1969 à la page 8

¹⁰⁷ Cité dans : Assemblée nationale du Québec, *Résolution autorisant la modification de la Constitution du Canada, en conformité avec l'Accord du Lac Meech*, Québec, 23 juin 1987

¹⁰⁸ Voir : Gouvernement du Canada, *Projet de texte juridique* : *entente intervenue à Charlottetown le 28 août 1992*, Ottawa, 9 octobre 1992, art. 1 modifiant la *Loi constitutionnelle de 1867* par l'insertion de ce qui suit : [...] sous-par. 2(1)(c) [...]

¹⁰⁹ Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6, préc., par. 49

¹¹⁰ *Ibid*, par. 18

¹¹¹ *Ibid.*, par. 145

¹¹² *Ibid.*, par. 49

¹¹³ *Ibid.*, par. 48

126. La requérante fait siennes les observations du professeur de droit constitutionnel Patrick Taillon et de l'auteure Catherine Mathieu qui écrivent :

Ce raisonnement de la Cour s'inscrit d'ailleurs en continuité avec sa jurisprudence. <u>Le caractère</u> supralégislatif des compromis conclus entre les différentes composantes nationales à l'origine de la fédération y a été maintes fois réaffirmé, notamment en matière de partage des compétences¹¹⁴, de protection des droits linguistiques¹¹⁵, d'écoles confessionnelles¹¹⁶, d'organisation du pouvoir judiciaire¹¹⁷ et, bien évidemment, pour tout ce qui concerne la modification de la Constitution¹¹⁸. Par exemple, il ressort de la jurisprudence entourant le pouvoir de modification unilatérale des provinces, au premier chef des arrêts *Blaikie* et *SEFPO*, que toute modification étroitement liée au compromis fédératif canadien échappe au domaine des procédures unilatérales de modification. De plus, lors du premier *Renvoi relatif à la Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* de 1979, c'est sur la base des « caractéristiques fondamentales » du Sénat et de l'analyse des compromis historiques qui découlent de son adoption que le plus haut tribunal avait tracé une ligne étanche entre le domaine d'application de l'ancien paragraphe 91(1) de la LC de 1867 et le domaine de la Constitution rigide et formelle. (Soulignements par la requérante.)

- 127. La requérante soumet, à l'instar de plusieurs auteurs précités, que ce précédent témoigne d'une évolution majeure de la jurisprudence constitutionnelle eu égard notamment au « principe du fédéralisme » développé dans le *Renvoi sur la sécession*, précité, voulant qu'on dégage désormais du *fait* du caractère distinct du Québec, expressément reconnu dans la *ratio decidendi* de la Cour, des normes significatives devant guider l'interprétation par les tribunaux de la Constitution du Canada;
- 128. La requérante ajoute que l'importance accordée par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la* Loi sur la Cour suprême, *art.* 5 et 6, précité, à la valeur constitutionnelle des compromis historiques inhérents au pacte fédératif, s'est sans doute trouvée renforcée par les conclusions du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*¹¹⁹ (2014), où la Cour a privilégié une interprétation favorable à la reconnaissance d'un droit de véto pour le Québec sur des matières qui, sans être prévues au titre de ses compétences constitutionnelles, lui sont spécifiquement applicables, entrant donc dans le champ d'application de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (LC1982) sur la procédure d'amendement en matière « d'arrangements spéciaux » ; en l'espèce, le paragraphe 23(3) LC1982 relatif aux règles sur la propriété des Sénateurs, ne pouvait être abrogé unilatéralement par Ottawa, puisque faisant l'objet d'un tel « arrangement spécial » du fait de certaines garanties sénatoriales concernant le Québec, contenues au par. 23(6) LC1982 et auxquelles l'abrogation du par. 23(3) aurait immanquablement porté atteinte ;

¹¹⁴ Voir: Re the Regulation and Control of Aeronautics in Canada, [1932] AC 54, 1 DLR 58, à la page 70

¹¹⁵ Voir : MacDonald c. Ville de Montréal, préc., aux pages 496, 500 (juge Beetz pour la majorité) ; R. c. Mercure, [1988] 1 RCS 234, aux pages 322-323 (juge Estey, dissident) ; Société des Acadiens c. Association of Parents, [1986] 1 RCS 549, aux pages 578-579, (juge Beetz, dissident).

¹¹⁶ Voir: Adler c. Ontario, [1996] 3 RCS 609, par. 29, 31, 38, 41, 46-47 (juge Iacobucci pour la majorité); Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont), [1987] 1 RCS 1148, aux pages 1174, 1176, 1194-95, 1197-98, (juge Wilson pour la majorité); Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (PG), [1989] 1 RCS 377, à la pages 402, (juge Beetz pour la majorité); Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York, [1996] 2 RCS 929, par. 70, 77, (juge Iacobucci); Ontario English Catholic Teachers' Assn c. Ontario (PG), 2001 CSC 15, par. 3, 59 (juge Iacobucci)

¹¹⁷ Voir: Scowby c. Glendinning, [1986] 2 RCS 226, aux pages 249-50

¹¹⁸ Voir : *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753, à la page 821 (juges Martland et Ritchie, dissidents)

¹¹⁹ Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014 CSC 32

- 129. Enfin, la Constitution du Canada n'est-elle pas «[...] a living tree which, by way of progressive interpretation, accommodates and addresses the realities of modern life [...] »¹²⁰;
- 130. La requérante est d'avis que les récents développements qu'elle invoque permettent d'affirmer que ces derniers arguments participent d'une question de droit nouveau;

b) Le droit du Québec de « chercher à réaliser la sécession »

131. Au paragraphe 92 de son Avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec, précité, la Cour suprême écrit :

Toutefois, il nous est tout aussi impossible d'accepter la proposition inverse, selon laquelle une expression claire de la part de la population du Québec d'une volonté d'autodétermination n'imposerait aucune obligation aux autres provinces ou au gouvernement fédéral. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle < n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. (Soulignements par la requérante.)

132. Dans le sommaire de ses conclusions, au paragraphe 151 de son Avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec, précité, la Cour suprême réitère :

[...] L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. [...] (Soulignements par la requérante.)

b.1) Les modalités d'exercice du droit de chercher à réaliser la sécession

- 133. La requérante affirme que les articles 3 et 13 de la Loi 99, en plus de réitérer les droits universels du peuple québécois à l'autodétermination, notamment son droit de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec, ont également pour objet de sauvegarder et clarifier validement les modalités d'exercice par le Québec de son droit de chercher à réaliser la sécession, tel que reconnu par la Cour suprême dans le Renvoi de 1998, aux conditions qu'elle énonce;
- 134. Au terme d'une consultation populaire portant sur la sécession du Québec et conforme à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour, l'adéquation des principes constitutionnels de la démocratie et du fédéralisme, notamment, veut que le Québec bénéficie du droit constitutionnel de chercher à réaliser la sécession ;
- 135. En vertu de l'article 13 de la Loi 99, ce droit ne saurait être nié ou « contraint » sous

¹²⁰ Edwards v. Attorney-General for Canada, [1930] A.C. 124 (C.P.) à la page 136

aucun prétexte valable par les acteurs politiques du Parlement ou du gouvernement du Canada ou des provinces canadiennes, qui doivent alors respecter leur obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi et, corolairement, le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, tel qu'établi par la Cour ;

- 136. « Les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale » à cet égard ne sauraient non plus être réduits ou neutralisés par « aucun autre parlement ou gouvernement » ;
- 137. $(...)^{121}$
- 138. Or, rien n'empêche le Québec de fixer ses propres conditions d'exercice de son *droit de chercher à la réalisation en respectant le droit des autres*, dans la mesure où celles-ci se révèlent compatibles avec la Constitution du Canada et notamment le *dictum* de la Cour suprême dans son Avis de 1998;
- 139. Au paragraphe 153 de son Avis sur le *Renvoi* de 1998, précité, la Cour suprême confère aux « acteurs politiques » le pouvoir
 - [...] de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu. De même, si un appui majoritaire était exprimé en faveur de la sécession du Québec, il incomberait aux acteurs politiques de déterminer le contenu des négociations et le processus à suivre. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le jeu des concessions réciproques qui caractérise les négociations politiques. Dans la mesure où les questions abordées au cours des négociations seraient politiques, les tribunaux, conscients du rôle qui leur revient dans le régime constitutionnel, n'auraient aucun rôle de surveillance à jouer.
- 140. C'est en réponse à la promulgation par le Parlement fédéral, le 29 juin 2000, de la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec* (L. C. 2000, chap. 26) (« Loi sur la clarté »), à laquelle réfère la Loi 99 dans son préambule, que le Parlement du Québec a validement et légitimement sauvegardé et clarifié les modalités d'exercice par le Québec de son droit de chercher à réaliser la sécession, tel que reconnu par le plus haut tribunal canadien ;
- 141. Comme le fait remarquer le professeur de droit constitutionnel Daniel Turp :
 - Si la *Loi sur la clarté* reconnaît [implicitement] que le Québec détient un droit constitutionnel de sécession, une lecture attentive de la loi permet de constater par ailleurs que celle-ci se présente davantage comme une <u>loi sur l'obligation «de ne pas négocier»</u> puisqu'elle définit les circonstances dans lesquelles le gouvernement du Canada «n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada». Dans une opinion juridique relative au projet de loi, le professeur Pellet faisait d'ailleurs remarquer sur les négociations que «[l]'idée centrale sur laquelle repose l'Avis de la Cour suprême [...] paraît être en effet que <u>l'ensemble du processus doit être dominé par l'idée de "négociations"</u> (le mot n'apparaît pas moins de 57 fois, au singulier ou au pluriel, dans l'Avis) [...] [et] en conséquence que, s'il peut y avoir des avantages à ce que les "règles du jeu" soient fixées à l'avance, il n'est guère conforme à l'esprit même de l'Avis de la Cour suprême, qu'elles le soient en l'absence de toute négociation préalable.»

Une telle obligation de ne pas négocier est rattachée à une procédure nouvelle en vertu de laquelle la Chambre des communes se voit conférer le pouvoir de déterminer, par résolution, si une question et une

majorité référendaires répondent aux exigences de clarté définies par la loi. Cette procédure porte en elle-même le germe d'une négation implicite du droit du Québec de chercher à réaliser la sécession que la Cour suprême du Canada a fait découler des principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie et à laquelle l'obligation de négocier devrait pourtant donner effet.

Quant à la clarté de la majorité, les paragraphes 2 (1) et (2) de la loi semblent plus attentatoires encore au droit du Québec à chercher à réaliser la sécession et à exercer ainsi dont droit à l'autodétermination. (Soulignements par la requérante et références omises.)

- 142. Autrement dit, même s'il ne s'agit pas en l'espèce de faire le procès de la Loi sur la clarté, puisse la requérante soumettre, à titre contextuel, qu'eu égard à l'équilibre des rapports de négociation entre les acteurs politiques du Québec et du Canada dans un contexte sécessionniste, cette Loi tend manifestement à avantager Ottawa en lui accordant une *espèce de droit de véto* et en lui permettant indûment d'être à la fois « juge et partie » du processus référendaire en plus de soumettre arbitrairement le ses propres constitutionnelle de négocier de bonne foi à sa propre discrétion, c'est-à-dire à ses propres conditions, essentiellement potestatives, et à sa propre appréciation, même *a posteriori*, du niveau de clarté des résultats, le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » le tout autres de la coutre de la c
- 143. En particulier, les termes de l'article 1 de la Loi sur la clarté, précitée, « [...] la Chambre des communes [...] <u>détermine</u>, par résolution, si la question est claire », et ceux du paragraphe 2(1), (...) « la Chambre des communes [...] <u>détermine</u> si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada », « montre[nt] bien l'intention du législateur de s'arroger le pouvoir exclusif de l'appréciation politique de la clarté » ¹²⁶;
- 144. C'est donc par souci légitime de faire valoir non seulement le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, mais les termes mêmes de l'Avis de la Cour sur le *Renvoi*, précité, que le Parlement du Québec, en tant qu'« acteur politique » au sein de la structure canadienne, a validement exercé sa prérogative de décréter les dispositions contestées de la Loi 99, notamment l'article 13;
 - b.1.1) La préservation de l'obligation de négocier de bonne foi
- 145. La requérante soumet respectueusement que si le tribunal invalidait les dispositions de la Loi 99 relatives à la protection et à la détermination par le Québec des modalités d'exercice de son droit de chercher à réaliser la sécession, sachant que la Loi sur la clarté demeurerait intacte, cela nuirait à l'adéquation des principes constitutionnels du

33

Daniel Turp, « Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession du Québec », dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Mises à jour des études originalement préparées pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992), Volume 3 (Première partie) (Livre 2), mai 2002, [EN LIGNE], aux pages 20 à 22,

https://www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commision-souverainete-1991-1992/22-DanielTurp.pdf, page consultée le 1^{er} juillet 2016

¹²³ Voir : Patrick Taillon, constitutionnaliste, Université Laval, « De la clarté à l'arbitraire : Le contrôle de question et des résultats référendaires par le Parlement canadien », *Revista d'estudis autonomics i federals*, N° 20, octobre 2014, p. 13-59, à la page 21

p. 13-59, à la page 21 ¹²⁴ Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi relatif à la Sécession du Québec, préc., sous-par. 2(2)(c)

Voir: Henri Brun, « Le Clarity Act est inconstitutionnel », Le Devoir, 23 février 2000

¹²⁶ Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 22

fédéralisme et de la démocratie tels qu'appliqués au processus de sécession par la Cour suprême ;

- 146. L'obligation de négocier de bonne foi ayant pour corolaire le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, la rupture de cette équité constitutionnelle pourrait causer, dans un éventuel contexte sécessionniste, un déséquilibre important dans les rapports de négociation entre les acteurs politiques, ce qui ironiquement pourrait précipiter dans les faits une déclaration unilatérale d'indépendance par le Québec, éventualité politique à laquelle la Cour suprême, en introduisant en droit interne un processus légal de sécession, a justement voulu remédier ;
- 147. Or, la requérante soumet que le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession comprend nécessairement le droit de prévenir toute forme de violation, d'ingérence ou de tentative d'ingérence réelle ou appréhendée par une autorité tierce dans l'exercice de ce droit;
- 148. La requérante affirme qu'il est non seulement dans l'intérêt légitime du Québec, mais également dans celui du Canada, que les dispositions contestées de la Loi 99 soient confirmées dans leur validité, car comme l'indique sagement la Cour suprême au paragraphe 103 de son *Renvoi* de 1998, précité :

Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, <u>le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame [...] (Soulignements par la requérante.)</u>

- 149. Au surplus, la requérante plaide que la Loi 99 garantit que le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, reconnu par la Cour suprême, s'exercera conformément aux droits fondamentaux à l'autodétermination interne du peuple québécois, en particulier son droit, prévu à l'art. 3 al. 1, de « déterminer seul, par l'entremise des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir [librement] le régime politique et le statut juridique du Québec », lequel se trouve sauvegardé par l'al. 2 qui énonce que «Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa », de même que par l'art. 13 de cette Loi;
- 150. La requérante rappelle enfin que le droit universel des peuples de déterminer librement, sans ingérence extérieure, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique, fait l'objet de nombreux instruments de droit international, dont plusieurs ayant été ratifiés par le Canada;

c) (...)

151. La requérante réitère que les dispositions contestées de la Loi 99 n'ont pas pour objet de conférer au Québec un droit absolu de sécession; tout au plus fixent-elles validement certaines modalités d'exercice de son *droit de chercher à réaliser la sécession*, en plus de cristalliser en droit interne les droits fondamentaux du peuple québécois à l'autodétermination, reconnus universellement;

```
153. <u>(...)</u><sup>127</sup>
     154. (...) 128 129 130 131 132 133
     155. (...)
     156. (...) 134 135
     157. <u>(...)</u><sup>136</sup>
     158. (...)<sup>137</sup>
     159. <u>(...)</u><sup>138</sup>
     160. (...)
     c.1) (...)
     162. (...)
     c.1.1) (...)
163. (...)<sup>139</sup>
     164. (...)
     165. (...)<sup>140</sup>
        c.1.2) (...)
     166. (...)
     167. <u>(...)</u><sup>141</sup>
     168. (...)<sup>142</sup>
127
128
129
131
 132
 133
 134
 135
136
137
138
139
140 (...
```

```
169. <u>(...)</u><sup>143</sup>
```

187. (...)

```
143
144
```

^{147 (.}

| 188. (...)¹⁴⁹ ¹⁵⁰ ¹⁵¹
| 189. (...)¹⁵²
| 190. (...)
| 191. (...)

d) Le droit de pétition et la Constitution du Québec

- 193. Le (...) troisième argument formulé par la requérante, qui concerne l'évolution du droit public de pétition et de la pratique du pétitionnement dans les systèmes d'inspiration britannique, vise à démontrer que ce droit fondamental s'applique aujourd'hui aux consultations populaires, y compris celles portant sur la sécession, et qu'il fait partie intégrante de la Constitution du Québec, conférant par le fait même au Parlement du Québec le pouvoir d'en déterminer les modalités d'exercice comme aux articles 2 à 4 de la Loi 99, précitée, qui édictent :
 - 2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
 - <u>3</u>. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire* (chapitre C - 64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote. (Soulignements par la requérante.)

d.1) Notion de droit de pétition

d.1.1) Éléments de définition

194. (...)¹⁵³ 154

- 195. Le droit de pétition est intimement lié au passage de la monarchie absolue au parlementarisme puis au gouvernement responsable en Angleterre, et serait à l'origine de l'introduction dans nos conventions constitutionnelles du pouvoir d'initiative parlementaire, ayant rendu directement exécutoires *de facto* les "*petitions*" (lois) adoptées par le Parlement (...)¹⁵⁵
- 196. Dans le système anglais, le droit public de pétition consiste pour le Parlement à

^{149 (...)} 150 (...) 151 (...) 152 (...) 153 (...) 154 (...)

transmettre au monarque (au gouvernement) des doléances de nature publique émanant de ses sujets, fussent-ils simples roturiers ("commoners")¹⁵⁶ ou parlementaires; ce type de pétitions portant sur des griefs d'intérêt commun apparaîtra au 17^e siècle¹⁵⁷;

d.1.2) Historique

197.Le 15 juin 1215, sous le règne de Jean « sans Terre », est proclamée la *Magna Carta* qui admet implicitement le droit de pétition, autrefois proscrit ou inusité¹⁵⁸;

```
198. (...)<sup>159</sup>
199. (...)<sup>160</sup>
200. (...)<sup>161</sup> 162
```

201. Le 7 décembre 1669, les droits des pétitionnaires et le pouvoir de la *House of Commons* de gérer les pétitions sont exprimés clairement dans deux Résolutions¹⁶³ :

1) That it is an inherent right of every commoner in England to prepare and present Petitions to the House of Commons in case of grievances, and the House of Commons to receive the same.

2) That it is an undoubted right and privilege of the Commons to judge and determine concerning the nature and matter of such petitions, how far they are fit or unfit to be received. (Soulignements par la requérante.)

- 202. Le 16 décembre 1689, sous le règne de Guillaume III et Marie II dans la foulée de la *Glorieuse Révolution*, est proclamé l'*Act declareing the Rights and Liberties of the Subject and Setleing the Succession of the Crowne* (« *Bill of Rights* (1689) »), qui pour la première fois reconnaît sans équivoque le droit public de pétition dans la Constitution anglaise :

 [...] it is the Right of the Subjects to petition the King and all Commitments and Prosecutions for such Petitioning are Illegall. ¹⁶⁴
- 203. Le *Bill of Rights* (1689) « fai[san]t indubitablement partie du droit du Canada » ¹⁶⁵, c'està-dire de sa constitution non-écrite ou informelle, tout indique que le droit fondamental de pétition, même s'il n'est pas énoncé au titre des garanties prévues par la *Charte* canadienne des droits et libertés, s'avère reconnu en vertu du préambule de la *Loi* constitutionnelle de 1867 et des articles 26 et 52, par. 2 de la *Loi* constitutionnelle de 1982;

157 Sir William Reynell Anson, *The Law and Custom of the Constitution, Part I: Parliament, Chapter X: The High Court of Parliament, Section: Actual Jurisdictions exerciced, (3) The right of Petitioning*, Londres, 1896, 2ième édition, Oxford, Clarendon Press, 375 p., à la page 346

House of Commons Information Office, "Public Petitions", *Factsheet P7*, Procedure Series, août 2010, [EN LIGNE], https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/P07.pdf, page consultée le 1^{er} juillet 2016

¹⁶³ Résolutions de la Chambre des Communes du 7 décembre 1669, Grande-Bretagne, dans : Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History, 1660—1832, préc., à la page 359 (...)

¹⁶⁴ An Act declareing the Rights and Liberties of the Subject and Setleing the Succession of the Crowne (16 décembre 1689, Royaume d'Angleterre), 1 Will & Mar, Sess. 2 cap 2

¹⁶⁵ Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution du Canada, [1981] 1 RCS 753, à la page 785

^{156 (...)}

 $^{160 \ (...)}$ $161 \ (...)$ $162 \ (...)$

- **d.2)** Le pouvoir du Québec de déterminer les modalités d'exercice du droit de pétition d.2.1) Deux dimensions du droit public de pétition
- 204. Au Québec, l'article 21 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (chap. C-12), au titre des « droits politiques », prévoit expressément :

 Toute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs.
- 205. Selon la requérante, et à la lumière de ce qui précède, le droit public de pétition comporte deux dimensions 1) en ce qu'il énonce le droit individuel inhérent à tout Sujet de Sa Majesté de lui adresser des pétitions par l'intermédiaire du Parlement, et 2) en ce qu'il rattache à ce droit une convention constitutionnelle conférant au Parlement, et non au monarque, le pouvoir d'en établir les modalités d'exercice ("it is an undoubted right and privilege of the Commons to judge and determine concerning the nature and matter of such petitions, how far they are fit or unfit to be received" ;
- 206. En 1884, dans l'affaire Chaffers v. Goldsmith¹⁶⁷ arrêtée par le Banc de la Reine, il est établi que seul un député peut présenter des pétitions à la Chambre, celui-ci ne pouvant d'ailleurs être contraint par quiconque de ce faire ;
- 207. La requérante plaide qu'au Canada, le Parlement fédéral et chacune des législatures provinciales détiennent respectivement le pouvoir de déterminer les modalités d'exercice du droit public de pétition, inhérent au principe cardinal du parlementarisme dans la tradition constitutionnelle britannique;
- 208. L'article 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, prévoit qu'« [i]l y aura, pour Québec, une législature [le « Parlement du Québec »] composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le conseil législatif de Québec [aboli] et l'assemblée législative de Québec [(l'« Assemblée nationale »] »;
- 209. Au Québec, les pétitions sont adressées à Sa Majesté (au gouvernement), représentée par le lieutenant-gouverneur ;
- 210. S'il est loin d'être certain théoriquement que le Québec puisse modifier ou abroger seul le *Bill of Rights* (1689) à la lumière de l'alinéa 1 du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il demeure que le Parlement du Québec détient selon la requérante la compétence de déterminer et modifier, pour le Québec, les modalités d'exercice du droit public de pétition, indissociables de la pratique du parlementarisme et de nos conventions constitutionnelles, considérant par ailleurs que rien dans la Constitution formelle du Canada ne l'en empêche;
 - d.2.2) Le référendum comme modulation moderne du pétitionnement public
- 211. Si le recours démocratique au pétitionnement existe en tant que norme constitutionnelle non-écrite en droit canadien, « [l]a Constitution ne traite pas d'un recours au référendum » 168, comme le relève à juste titre la Cour suprême dans son Avis sur le *Renvoi*

168 Renvoi relatif à la Sécession du Québec, préc., par. 87

Résolutions de la Chambre des Communes du 7 décembre 1669, Grande-Bretagne, dans : Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History, 1660—1832, préc., à la page 359

¹⁶⁷ Chaffers v. Goldsmid [1884] 1 OB 186

de 1998;

- 212. Selon la requérante, il y a donc lieu d'envisager la notion de référendum à l'aune de la logique et des traditions parlementaires inhérentes au système constitutionnel britannique ;
- 213. La requérante est d'avis que la pratique du référendum ou de la consultation populaire en droit canadien se veut une modulation moderne du pétitionnement ;
- 214. Sous plusieurs aspects, le référendum se révèle en effet similaire à la pétition publique, notamment en ce que, tout comme cette dernière, il permet aux citoyens de s'exprimer officiellement hors de la participation électorale et de demander à Sa Majesté (aux autorités) d'apporter des « redressements » à certains griefs d'intérêt commun, sans que cela ne génère aucune conséquence juridique directe¹⁶⁹ ou exécutoire ;
- 215. Le 2 septembre 1993, à la page 1032 de son jugement dans l'affaire Haig c. Canada (Directeur général des élections), précitée, la Cour suprême fait valoir qu' [u]n référendum [...] n'est, au fond, qu'[...] un moyen de recueillir des opinions [...]. (Soulignements par la requérante.)
 - d.2.3) Le com-pétitionnement référendaire
- 216. Cette modulation moderne du pétitionnement, qui emprunte également à la tradition du droit de vote de type électoral, a fait du référendum une *espèce de pétition*, c'est-à-dire une *com-pétition* (du latin *competitio*, formé des particules *petitio*¹⁷⁰, « demande, requête » dérivant de *petere*, « chercher à atteindre, chercher à obtenir, demander, solliciter », et *cum ou com*, « avec », « ensemble »¹⁷¹);
- 217. Le référendum, comme version nouvelle du pétitionnement, s'en distingue principalement au plan de ses modalités d'exercice; en l'occurrence, le pouvoir d'initier une consultation populaire appartient dans les faits au Parlement plutôt qu'aux individus, quoique théoriquement rien n'empêcherait ces derniers de pétitionner en empruntant une forme « référendaire », c'est-à-dire *com-pétitionnaire*; également, lors d'un référendum, c'est la pratique du scrutin secret qui s'impose généralement, plutôt que la cueillette de signatures nominales;
- 218. L'utilité du référendum en tant que variante du pétitionnement classique pourvue de ses propres modalités d'exercice, réside en ce qu'il permet aux *com-pétitionnaires* de « choisir », c'est-à-dire de s'exprimer soit de façon contradictoire (...), soit par préférence d'option(s) (...) sur la ou les solutions recherchées pour le redressement d'un même grief;
- 219. Typiquement utilisé afin de régler une question d'importance, notamment un enjeu constitutionnel, le *com-pétitionnement* de type référendaire suscite généralement la participation d'une grande partie de l'électorat, un avantage manifeste sur le

¹⁶⁹ Renvoi relatif à la Sécession du Québec, préc., par. 87; voir aussi : J.-M. Denquin, « Référendum consultatif », [1996] 77 Pouvoirs, à la page 92; Guy Bertrand c. Procureur général du Québec, [1995] A.Q. 644 (C.S. Qué); Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995

Centre national de ressources textuelles et lexicales, « pétition », Étymologie, [EN LIGNE], http://www.cnrtl.fr/etymologie/p%C3%A9tition, page consultée le 1^{er} juillet 2016

Pr. Enrico Olivetti (dir.), *Grand Dictionnaire latin*, « cŭm » et « com », [EN LIGNE], http://www.grand-dictionnaire-latin.com, site consulté le 1^{er} juillet 2016

- pétitionnement classique pour tout gouvernement cherchant à appuyer son action sur la légitimité démocratique ;
- 220. L'article 4 de la Loi 99, précitée, ainsi que la *Loi sur la consultation populaire* (chap. C-64.1), notamment, déterminent les modalités d'exercice de cette version moderne du droit classique de pétition publique, pouvant être qualifié de *droit de com-pétitionnement référendaire*;
- 221. La consultation populaire, comme l'un des instruments d'expression de la volonté démocratique du peuple québécois, permet à ce dernier d'adresser telles *com-pétitions* à Sa Majesté (au gouvernement) par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale ;

d.2.4) La compétence du Québec

- 222. En vertu de la Constitution du Canada, des conventions constitutionnelles et du principe de la souveraineté parlementaire, seul le Parlement du Québec, à l'exclusion de tout autre parlement ou gouvernement, détient le pouvoir de déterminer pour le Québec les modalités d'exercice de ce droit qui relèvent des compétences et prérogatives du Québec, et de modifier la *Loi sur la consultation populaire*, l'art. 4 de la Loi 99, ou l'art. 21 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, précitées ;
- 223. À l'inverse, le Parlement du Québec ne pourrait validement légiférer afin de s'immiscer dans les pouvoirs d'un autre parlement, comme le Parlement du Canada, relatifs à la détermination des modalités d'exercice du droit public de pétition inhérent à ses "constituents";
- 224. En 1992, le Québec a tenu son propre référendum¹⁷² sur l'*Accord de Charlottetown*, pendant qu'un référendum parallèle, relevant d'Ottawa et portant sur le même objet, avait lieu dans le reste du Canada, l'Alberta et la Colombie-Britannique, qui possèdent leurs propres règles référendaires, ayant volontairement décidé de ne pas les mettre en pratique ;
- 225. Le fait qu'une pétition ou une *com-pétition référendaire* puisse avoir pour objet la sécession du Québec ne change rien à ce qui précède ;
- 226. Dans son Avis sur le *Renvoi relatif à la* sécession, précité, la Cour suprême ne remet pas en cause la prérogative du Parlement du Québec, en vertu de la Constitution du Québec, d'organiser selon ses propres règles la manière dont le peuple québécois peut pétitionner ou autrement exprimer sa volonté de faire la sécession, par exemple dans le cadre d'un référendum tenu en vertu de la Loi 99 ou de *Loi sur la consultation populaire*; elle énonce simplement que l'obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi découle de l'expression majoritaire et qualitativement claire de *com-pétitionnaires* québécois en faveur d'une proposition claire visant à faire du Québec un pays libre et indépendant;
- 227. Afin d'illustrer davantage son propos, la requérante soutient qu'en théorie, une *pétition* classique en faveur de la sécession du Québec recueillant l'appui d'une *majorité* qualitativement claire de l'électorat québécois et présentant clairement la solution

41

¹⁷² Voir : Assemblée nationale du Québec, Résolution de l'Assemblée nationale du Québec Résolution de l'Assemblée nationale du Québec sur la question référendaire de 1992 et extrait du rapport officiel du Directeur général des élections du Québec (résultats), Québec, 17 septembre 1992

recherchée pour le redressement de son grief (la « question »), pourrait, de la même façon qu'une *com-pétition référendaire* tenue en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*, précitée, être adressée à Sa Majesté (au gouvernement) par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale et générer légitimement des effets juridiques indirects similaires, d'autant qu'à la lumière de l'Avis de la Cour suprême dans le *Renvoi* de 1998, il semble que toute « [...] tentative <u>légitime</u>, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corolaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations »¹⁷³ (soulignements par la requérante);

228. Pour ces raisons, qui s'additionnent aux autres résumées dans le cadre de cet Acte d'intervention, les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 2 à 4 et 13, relatives aux prérogatives du peuple québécois de déterminer seul, par l'intermédiaire des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités d'exercice de son droit de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec, sont pleinement valides et non incompatibles avec la Constitution du Canada;

e) L'exigence qualitative de clarté quant aux résultats d'un référendum de sécession

- 229. La requérante consacre son dernier argument à démontrer la validité constitutionnelle des modalités d'un référendum prévues à l'article 4 de la Loi 99, précitée, qui énonce :

 Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote.

 (Soulignements par la requérante.)
- 230. Dans son Avis sur le *Renvoi* de 1998, la Cour suprême du Canada mentionne à plusieurs reprises qu'eu égard à la sécession du Québec, l'obligation constitutionnelle non-écrite de négocier de bonne foi découle de l'expression claire, par une majorité claire de Québécois en faveur de l'indépendance, mais cela dit, sans jamais définir clairement ces concepts ;

e.1) Notion de majorité claire

- 231. Au paragraphe 87 de son Avis, précité, la Cour suprême précise toutefois qu'il s'agit d'une « majorité claire <u>au sens qualitatif</u> » (soulignements par la requérante) ;
- 232. À propos du mot « qualitatif », le dictionnaire Robert indique :

 QUALITATIF, IVE adj. < latin → qualité > * Relatif à la qualité, qui est du domaine de la qualité

 (opposé à quantitatif)¹⁷⁴

 (Soulignements par la requérante.)
- 233. Ailleurs dans son Avis de 1998, au paragraphe 77, la Cour emploie les termes « majorité élargie » pour traiter des procédures de modification de la Constitution du Canada requérant l'accord d'une *majorité qualifiée* de provinces ; or il faut présumer, en vertu des règles d'interprétation, que c'est à dessein qu'en ce qui concerne la clarté référendaire, elle n'a pas voulu utiliser ces mêmes termes ;
- 234. La Cour ajoute que « l'expression claire » par référendum de la volonté des Québécois de

_

¹⁷³ Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 88

¹⁷⁴ Danièle Morvan, dir., *Le Robert : dictionnaire pratique de la langue française*, § Dictionnaire alphabétique de la langue française, « QUALITATIF », 2002, Paris, Édition du Club France Loisirs avec l'autorisation des Éditions Le Robert

faire sécession, nécessite la tenue d'un scrutin « dénué de toute ambiguïté » 175 comme ce pourrait par exemple être le cas, selon le constitutionnaliste Patrick Taillon qui renvoie notamment aux travaux¹⁷⁶ du professeur de droit public Richard Ghevontian.

- [...] lors d'une élection portant sur plusieurs enjeux et conduisant à une majorité relative ou encore lors d'un référendum vicié par des irrégularités dans la campagne ou dans les opérations de scrutin. En ce sens, une majorité claire s'apprécie au regard de multiples aspects tels que le taux de participation, la qualité de la délibération, le bon déroulement des opérations de vote, le nombre de bulletins rejetés, le respect des règles de financement et de dépenses de campagne... soit tous ces aspects qui permettent, chacun à leur manière, d'accroître l'authenticité, la loyauté ou l'intégrité de l'expression référendaire qui se dégage de la majorité des voix exprimées. 177 (Soulignements par la requérante.)
- 235. Par ailleurs, en indiquant au paragraphe 63 de son Avis, précité, que « par démocratie, on entend communément un système politique soumis à la règle de la majorité », la Cour suprême relève naturellement qu'il s'agit d'une règle générale ne pouvant être écartée autrement que par des termes explicites;

236. $(...)^{178}$

- 237. Pour le constitutionnaliste canadien-anglais Graeme Mitchell, "'clear' is not synonymous with unambiguous"¹⁷⁹ (soulignements par la requérante);
- 238. Le 17 novembre 1999, le professeur Henri Brun, dans un avis juridique formel¹⁸⁰, soutient qu'à la lumière de l'Avis de la Cour suprême dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec, précité, une majorité qualitativement claire constitue une majorité « réelle », « véritable », « apparente », « manifeste », « non-douteuse », « en absence de fraude ou de manœuvre frauduleuse », ou « dont l'existence n'est guère sujette à contestation », et non une majorité quantitativement renforcée par un seuil déterminé ou indéterminé; et que cette majorité s'apprécie précisément au regard de la qualité du processus et de la participation démocratiques avant mené aux résultats du référendum :

Assortir le concept de majorité du seul qualificatif « claire» ne peut donc pas avoir pour effet de transformer ce qui est jusque-là une majorité simple ou ordinaire, c'est-à-dire une majorité de plus de 50 % des votants, en une majorité qualifiée ou renforcée de 50 % de ceux qui auraient pu voter ou encore de plus de 50 % de ceux qui ont voté. (Soulignements par la requérante.)

239. Le 13 décembre 1999, Alain Pellet, professeur à l'Université Paris X-Nanterre et ancien président de la Commission du droit international des Nations Unies, a rendu une opinion juridique formelle où il relève qu'étant donné « la très grande retenue dont a fait preuve la Cour en ce qui concerne la définition de « majorité claire » [...] il n'est pas possible, selon

178 (...)

¹⁷⁵ Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc, par. 87

¹⁷⁶ Richard Ghevontian, « La notion de sincérité du scrutin », Cah. Cons. Const, 13, 2002, p. 63

¹⁷⁷ Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 29

¹⁷⁹ Graeme Mitchell, « Developments in Constitutional law : the 1998-99 Term - State craft and Status Quo », (2000) II Supreme Court Law Review (2d) 101, à la page 117

¹⁸⁰ Henri Brun, « Avis juridique concernant la notion de majorité dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec » (17 novembre 1999), cité dans : Alexandre Cloutier, Pour une constitutionnalisation du droit à la sécession au Canada, Mémoire, Faculté de droit de l'Université de Montréal, août 2013, non-publié, [EN LIGNE], https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/2379/11488911.PDF?sequence=1, page consultée le 1^{er} iuillet 2016

- la Cour, de procéder à une telle détermination <u>dans l'abstrait</u> et par avance » ¹⁸¹ (soulignements par la requérante) ;
- 240. En 2001, le professeur Yves-Marie Morissette, aujourd'hui juge à la Cour d'appel, a écrit: La précision apportée par la Cour suprême [l'expression majorité claire doit être comprise au sens qualitatif] me porte à croire qu'*a priori* un référendum administré avec une règle conventionnelle de majorité absolue (c'est-à-dire de 50 % des électeurs plus une voix) ne serait pas nécessairement contraire aux directives que formule la Cour. (Soulignements par la requérante.)
 - e.1.1) La clarté de la majorité prévue à l'article 4 de la Loi 99
- 241. De l'avis de la requérante, une « majorité claire au sens qualitatif » peut signifier une *majorité simple claire* ;
- 242. Ainsi, à l'occasion d'un *com-pétitionnement référendaire* présentant deux propositions contradictoires sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, l'option sécessionniste doit obtenir plus de la moitié des votes déclarés valides, exprimés librement au terme d'un exercice démocratique *de qualité* incontestable aux yeux d'une personne raisonnable ou du tribunal dans un contexte donné, eu égard notamment à la *Loi sur la consultation populaire*, précitée;
- 243. En réaffirmant la règle générale dite du « 50% plus une voix », et en référant à la *Loi sur la consultation populaire*, précitée, l'article 4 de la Loi 99 *donne donc validement effet* à l'exigence qualitative de clarté référendaire formulée par la Cour suprême dans son Avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*;
- 244. Sanctionnée le 23 juin 1978, la *Loi sur la consultation populaire* offre en effet des garanties largement suffisantes pour satisfaire à cette exigence qualitative de clarté, en ce qu'elle prévoit notamment :
 - a) un *Conseil du référendum* composé de trois juges de la Cour du Québec désignés par le juge en chef de cette Cour¹⁸³;
 - b) que le débat à l'Assemblée nationale sur une proposition de question référendaire soumise par le Premier ministre est une affaire prioritaire ayant préséance sur toute autre question 184;
 - c) qu'il ne peut y avoir, au cours d'une Législature, plus d'un référendum portant sur le même objet ou sur un objet substantiellement semblable 185;
 - d) que la tenue d'un référendum est ordonnée par décret du gouvernement adressé au directeur général des élections 186 ;
 - e) que le bulletin de vote est un papier imprimé sur lequel est inscrite, en français et en anglais, la question posée aux électeurs¹⁸⁷;
 - f) que ce bulletin contient également un espace spécialement et exclusivement réservé à

Alain Pellet, Avis juridique sommaire sur le projet de loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, 13 décembre 1999, Garches, France, [EN LIGNE], http://vigile.quebec/archives/9912/pelletclarte.html, page consultée le 1^{er} juillet 2016

¹⁸² Yves-Marie Morissette, *Le Renvoi sur la sécession du Québec - Bilan provisoire et perspectives*, 2001, Montréal, Les Éditions Varia, aux pages 107-108

¹⁸³ Loi sur la consultation populaire, préc., art. 2

¹⁸⁴ *Ibid.*, art. 8

¹⁸⁵ *Ibid.*, art. 12

¹⁸⁶ *Ibid.*, art. 13

¹⁸⁷ *Ibid.*, art. 20, al. 1

- la marque par laquelle l'électeur exprime son choix 188;
- g) que la question inscrite sur les bulletins de vote utilisés dans des bureaux de vote situés sur une réserve indienne ou dans un endroit où vit une communauté amérindienne ou inuit, doit être rédigée en français, en anglais et dans la langue de la majorité autochtone du lieu¹⁸⁹;
- h) la mise en place de comités nationaux représentant les différentes options référendaires, dont les règlements respectifs sont formulés par un comité provisoire composé des députés s'étant enregistrés en faveur de l'une ou l'autre de ces options, et de 20 citoyens identifiés publiquement comme appuyant l'une ou l'autre de ces options¹⁹⁰;
- qu'au plus tard dix jours avant la tenue du scrutin, le directeur général des élections doit transmettre aux électeurs une brochure unique expliquant chacune des options soumises à la consultation populaire et dont le texte est déterminé par les comités nationaux respectifs; cette brochure devant assurer à chaque option un espace égal fixé par le directeur général¹⁹¹;
- j) des fonds référendaires spéciaux, répondant à des normes de gestion et des règles de contribution appréciables ¹⁹²;
- k) que le montant pouvant être accordé à chaque comité doit être le même¹⁹³;
- 1) des normes claires eu égard aux contestations et au recomptage judiciaire des résultats référendaires 194;
- m) que le directeur général des élections a des pouvoirs similaires à ceux qu'il détient en vertu de la *Loi électorale* (chap. E-3.3), notamment eu égard au contrôle des dépenses des comités nationaux¹⁹⁵;
- n) que sous réserve des dispositions de la *Loi sur la consultation populaire*, les référendums sont assujettis à la *Loi électorale*, précitée 196;
- o) que le directeur général des élections doit faire imprimer une version spéciale de la *Loi* électorale, précitée, adaptée aux règles référendaires ¹⁹⁷ (voir l'Appendice 2 de la *Loi* sur la consultation populaire);
- 245. Il existe au Québec une riche jurisprudence relative aux litiges dans le cadre de la *Loi électorale* et de ses Règlements, ainsi que de la *Loi sur la consultation populaire*, précitées ;
- 246. Lors des précédents exercices référendaires de 1980, 1992 et 1995 au Québec, les taux de participation de 85,61%, 82,76% et 93,52% ((...) 199) respectivement, se sont révélés plus que satisfaisants ;

¹⁹⁰ *Ibid.*, art. 22 et s.

¹⁸⁸ *Ibid.*, art. 20, al. 2

¹⁸⁹ *Ibid.*, art. 21

¹⁹¹ *Ibid.*, art. 26

¹⁹² *Ibid.*, art. 36 et s.

¹⁹³ *Ibid.*, art. 40

¹⁹⁴ *Ibid.*, art. 41 et s.

¹⁹⁵ *Ibid.*, art. 43

¹⁹⁶ *Ibid.*, art. 44

¹⁹⁷ *Ibid.*, art. 45

¹⁹⁸ Directeur général des élections du Québec, « Résultats des référendums depuis 1980 : Référendums au Québec », dans : *Référendums*, [EN LIGNE], http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/referendums-quebec-8484.php, page consultée le 1^{er} juillet 2016

247. <u>(...)</u>²⁰⁰;

- 248. La qualité de la délibération lors de ces référendums, garantie par la liberté de presse, la liberté d'expression et la liberté d'opinion, ainsi que la visibilité des enjeux et des acteurs, avant et pendant les périodes référendaires, le tout renforcé par la vigueur de la démocratie québécoise, ne sauraient être mises en doute :
- 249. En 1995, (...)²⁰¹, un nombre remarquablement peu élevé d'irrégularités présumées ont été discutées en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*²⁰² ;
- 250. Indéniablement, la pratique et le processus référendaire au Québec, de même que les mesures législatives et règlementaires encadrant les consultations populaires, permettent l'expression claire de la volonté du peuple québécois, lorsqu'une majorité de « 50% plus un » participant pétitionne validement en faveur d'une option en réponse à une question claire;
- 251. Puisque le critère de la « question claire », formulé par la Cour dans son Avis de 1998, précité, ne fait pas l'objet des dispositions contestées de la Loi 99, la requérante s'abstiendra d'en traiter, sauf de l'avis du tribunal;
- 252. Les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à l'article 4, ne contredisent aucunement la notion de « majorité claire au sens qualitatif » énoncée dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec; au contraire, elles s'harmonisent avec le dictum de la Cour et apportent un éclairage juridique permettant de le clarifier utilement, légalement et de manière constitutionnellement valide;

e.2) Ce qui est clair

- e.2.1) La pratique référendaire au Canada
- 253. Par ailleurs, il est clair que nulle part le plus haut tribunal du Canada n'évoque dans son Avis consultatif, qu'un référendum devrait recueillir une quelconque super-majorité²⁰³ ou majorité qualifiée, quantitativement élargie ou renforcée en faveur de la sécession pour générer ses effets en droit constitutionnel canadien;
- 254. Une telle interprétation dénaturerait les propos contenus dans cet Avis unanime rendu par la Cour suprême du Canada;
- 255. Également, une telle interprétation nierait le principe de l'égalité des électeurs, garanti en droit constitutionnel canadien²⁰⁴, en donnant plus d'influence aux partisans du *statu quo*

²⁰⁰

²⁰² Voir : Directeur général des élections du Québec, « Les grandes enquêtes : les bulletins rejetés et la Marche pour LIGNE], dans: Référendums, [EN http://www.electionsquebec.qc.ca /francais/provincial/medias/referendums.php?n=5, page consultée le 1er juillet 2016 ; Directeur général des élections « Référendum de 1995 », Communiqué, 13 LIGNE], http://www.electionsquebec.qc.ca/français/actualite-detail.php?id=1498, page consultée le 1er juillet 2016

²⁰³ José Woehrling, « Actualité constitutionnelle du Canada », (2000) 44 Revue française de droit constitutionnel 907, aux pages 907-920

²⁰⁴ Charte canadienne des droits et libertés, préc., art. 3 ; Charte des droits et libertés de la personne, préc., art. 22

- qu'à ceux du changement de statut politique²⁰⁵, et consacrerait ainsi une discrimination fondée sur l'opinion ou les convictions politiques, injustifiable dans une société libre et démocratique ;
- 256. Au surplus, une telle interprétation romprait avec les usages, pratiques, précédents, traditions et conventions constitutionnelles dans les démocraties parlementaires de type britannique²⁰⁶, même si exceptionnellement des seuils de majorité qualifiée ou renforcée ont été expressément prescrits²⁰⁷ ces dernières années dans certaines provinces canadiennes pour la tenue de référendums portant sur des réformes électorales ;
- 257. À cet égard, le professeur Taillon fait remarquer :
 [... C]ontrairement à la Loi fédérale sur la clarté qui impose un nouveau standard démocratique en modifiant à la fois la majorité conventionnelle (50 % plus un) et l'état du droit formel (l'effet purement consultatif du référendum), la Loi 99 se limite [...] à réitérer les termes d'une convention constitutionnelle effective. (Soulignements par la requérante.)
- 258. Au Canada, lors des référendums constitutionnels de 1980, 1992 et 1995, la règle dite du « 50% plus une voix » n'a pas fait l'objet de controverses particulières ;
- 259. Le 21 juillet 1948, les résultats serrés du second référendum portant sur l'autodétermination de Terre-Neuve, remporté de justesse par le camp canadianiste avec 52,3% des votes, n'ont pas empêché Ottawa d'y voir l'expression de la volonté majoritaire des habitants de cet ancien *Dominion* britannique de devenir canadiens, cela même si le premier référendum, ayant eu lieu le 3 juin de la même année, s'était soldé avec une majorité relative de voix (44,6%) en faveur de l'indépendance devant les autres options proposées, soit le *statu quo* (13,3%) et l'entrée dans la Confédération (41,1%)²⁰⁹;
- 260. Ce précédent est loin d'être insignifiant, considérant qu'un important débat avait eu lieu à l'époque sur la notion de clarté de l'expression référendaire²¹⁰;
- 261. Préalablement à la tenue du référendum du 3 juin 1948, le Royaume-Uni avait précisé « qu'il se sentirait lié par tout vote majoritaire en faveur de la confédération, si faible soit-

²⁰⁶ Voir : Stephen Tierney, *Constitutional Referendums*, 2012, Oxford constitutional theory, 280 p., aux pages 107-108, cité dans : Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 30

210 (...) Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., aux pages 31-32

^{205 (...)}

²⁰⁷ Voir : *Ibid*, à la page 33 : « Des majorités qualifiées ont également été exigées dans trois provinces lors de récents référendums sur la réforme du mode de scrutin. En Colombie-Britannique, lors des référendums du 17 mai 2005 et du 12 mai 2009, la proposition de réforme électorale devait réunir au moins 60 % des voix exprimées dans 60 % des 79 circonscriptions de la province. À Île-du-Prince-Édouard, pour le référendum du 28 novembre 2005, le gouvernement a exigé un seuil de 60 %. Vu la taille de la province, on n'a pas osé exiger de répartition territoriale... En Ontario, lors du référendum du 10 octobre 2007, on a imposé une majorité d'au moins 60 % des voix exprimées à l'échelle de la province ainsi qu'une majorité de plus de 50 % dans au moins 60 % des circonscriptions de l'Ontario. [Sources citées:] Loi sur le Référendum relatif au système électoral, L.O. 2007, c. 1, art. 4 et 5; André Barnes et James R. Roberston, Les projets de réforme électorale dans diverses provinces du Canada, PRB-04-17F, Ottawa, pages 7-9 d'information et de recherche parlementaires, 2007, aux http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0417-f.pdf, [page consultée le 1er juillet 2016]; Elections BC, Statement of Votes: Referendum on Electoral Reform 17 mai 2005, Victoria, Elections BC, 2005, à la page 17 » ²⁰⁸ Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 36

²⁰⁹ Voir : L'Encyclopédie du Canada : édition 2000, Montréal, Stanké, 2000, p. 2425-2426 (...)

- il »²¹¹, mais constatant *a posteriori* les résultats non-concluants de l'exercice, il fut énoncé: "the British government had stipulated that a clear majority would be needed; should a second ballot be required"²¹²:
- 262. Si l'exigence d'une majorité "clearly and beyond all possibilities of misunderstanding", formulée cette fois par les autorités canadiennes, n'avait apparemment pas été remplie lors du premier référendum, les résultats pourtant minces obtenus lors du second en faveur de l'annexion au Canada, ont manifestement été jugés suffisants aux yeux d'Ottawa et de Westminster qui se sont d'ailleurs empressés de faire une déclaration commune à l'effet qu'ils accompagneraient Terre-Neuve dans la transition²¹³;

264. $(...)^{216}$

265. (...)²¹⁷

- 266. La même règle dite du 50% plus une voix s'est appliquée lors du Référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, tenu le 23 juin 2016, dont Ottawa a officiellement reconnu²¹⁸ les résultats pourtant serrés de 51,89% en faveur du "*Brexit*";
- 267. Même si dans l'histoire, des propositions référendaires sécessionnistes ou portant sur des changements de statut politique et constitutionnel ont pu recueillir d'importantes majorités²¹⁹, cela ne change rien, en droit constitutionnel canadien, à la validité d'une majorité simple claire;
- 268. Même si par le passé, certaines propositions référendaires sécessionnistes ou portant sur des changements de statut politique et constitutionnel ont remporté de courtes majorités sans qu'il n'en résulte une indépendance politique effective²²⁰, cela demeure sans effet en droit constitutionnel canadien eu égard à la conformité d'une majorité simple claire ;
- 269. Même si dans certains cas particuliers, on ait pu faire exception, le plus souvent de gré à gré, à la règle générale et universelle dite du « 50% plus une voix », cela ne contredit pas non plus les arguments soumis par la requérante dans la présente rubrique ;

(...) <u>Ibid</u> à la page 31

²¹²(...) <u>Ibid</u>, à la page 31

^{213 (...) &}lt;u>Ibid</u>, à la page 32

²¹⁶

²¹⁸ Déclaration du Premier ministre du Canada au sujet du Référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, Communiqué, 24 juin 2016, [EN LIGNE], http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/06/24/declarationdu-premier-ministre-du-canada-au-sujet-du-referendum-lappartenance

 $^{(\}ldots)$ 220

271. Subsidiairement, la requérante plaide que la question de la conformité de l'article 4 de la Loi 99 à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême dans son Avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, n'est pas justiciable, car il appartiendra aux « acteurs politiques »²²² de la trancher;

Conclusion

- 272. À la lumière de tout ce qui précède, la requérante conclut en réitérant que la requête réamendée du requérant doit être rejetée, et la validité des dispositions contestées de la Loi 99, confirmée ;
- 273. Présumées valides, les dispositions contestées de la Loi 99 ne sont d'aucune façon *ultra vires* de la Constitution du Canada ni incompatibles avec elle, tel que démontré par les arguments contenus au présent acte d'intervention, lesquels se limitent uniquement aux questions soulevées par la requérante ;

274. Ainsi,

- a) le peuple québécois jouit du *statut juridique de peuple* avec les droits fondamentaux à l'autodétermination interne et autres effets juridiques qui s'y rattachent, tel que validement cristallisé en droit par les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 1 à 3 et 13;
- b) les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 3 et 13, déterminent validement les modalités d'exercice du *droit du Québec de chercher à réaliser la sécession*;
- c) (...)
- d) le référendum étant une modu*lation moderne du droit public de pétition inhérent au parlementarisme de type britannique*, le Parlement du Québec a compétence pour en fixer les modalités d'exercice, à l'exclusion de tout autre parlement ou gouvernement, tel que validement édicté par les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 2 à 4 et 13;
- e) l'article 4 de la Loi 99 est conforme au droit constitutionnel canadien et notamment aux conclusions du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, en ce qu'il donne validement effet à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême ;

ÉNONCÉS FINAUX

- 275. Compte tenu des arguments invoqués au soutien de son acte d'intervention, la requérante soumet que dans ce dossier de nature publique, les avantages de son intervention dépassent largement ses inconvénients ;
- 276. La requérante soutient que les principes de proportionnalité (art. 18 *n.C.p.c.*) et de maintien d'un juste équilibre dans le rapport de force entre les parties, seront préservés par son intervention, du fait notamment que deux des trois parties au litige, le requérant et la mise en cause, plaident déjà à l'encontre des dispositions contestées de la Loi 99, et que seule l'intimée les défend ;
- 277. La requérante est dûment autorisée, par résolution unanime de son Conseil général

²²² Voir : Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 100-101 et 153

(Conseil d'administration), formé de 14 membres, à agir en justice dans le présent dossier ;

- 278. S'il est fait droit à la présente requête, la requérante demande respectueusement à ce tribunal la permission d'apparaître dans la désignation des parties à titre d'intervenante amicale;
- 279. La présente requête est bien fondée en faits et en droit ;

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL:

ACCUEILLIR la présente requête;

AUTORISER la requérante à intervenir à titre amical lors de l'instruction, relativement aux questions qu'elle soulève ;

Vichaud Santoriello Avocat

LE TOUT sans frais, sauf en cas de contestation.

Requête amendée signée le 21 janvier 2017

DÉCLARATION SOUS SERMENT

Je, soussigné, MAXIME ST-LAURENT LAPORTE, ayant une place d'affaires au 82, rue Sherbrooke Ouest, en les cité et district de Montréal, déclare solennellement ce qui suit :

- 1. Depuis 2014, je suis le Président général de la Société Saint-Jean-Baptiste (SSJB) de Montréal ;
- 2. Parallèlement à mes fonctions de Président général de la SSJB, je préside également la Comité de la Fête nationale de la St-Jean Inc., la Fondation pour la langue française, le Mouvement Montréal français et le réseau Cap sur l'indépendance, en plus d'être Premier vice-président du Mouvement national des Québécoises et Québécois, vice-président du Mouvement Québec français et administrateur de plusieurs autres personnes morales vouées à l'action civique, philanthropique ou patriotique;
- 3. Je suis dûment autorisé, par résolution unanime de mon Conseil général (Conseil d'administration) à agir aux fins des présentes afin qu'elle obtienne l'autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction de ce pourvoi;
- 4. En date de la présente requête, j'affirme que le Conseil général de la SSJB, en sus du Président général soussigné, est composé de 13 autres membres dont monsieur Bernard Landry, ancien Premier ministre du Québec et président d'honneur de la SSJB, monsieur Mario Beaulieu, ancien Président général, monsieur Jean Dorion, ancien Président général, monsieur François Lemieux, ancien Président général et trésorier général, madame France Langlais, première vice-présidente générale et secrétaire générale, monsieur Jean-Pierre Durand, deuxième vice-président général, madame Josiane Lavallée, conseillère générale et membre du Comité de direction, madame Sophie Stanké, conseillère générale, madame Marie-Anne Alepin, conseillère générale, monsieur Jules Gagné, conseiller général, monsieur Christian Gagnon, conseiller général, monsieur Rachid Bandou, conseiller général et monsieur René Boulanger, conseiller général;
- 5. En ma qualité de Président général de la SSJB, j'ai pris connaissance de tous les faits et circonstances entourant la présente affaire ;
- 6. À ma connaissance, tous les faits allégués dans la requête amendée pour autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction, et dans son acte amendé d'intervention, ainsi que toutes les pièces à son soutien, sont vrais et exacts, et je fais miens tous ces allégués comme s'ils étaient intégrés au présent affidavit;

ML

7. Aussi, tous les faits allégués dans la présente déclaration solennelle sont vrais et exacts.

ET J'AI SIGNÉ À MONTRÉAL Le 21 janvier 2017

Maxime Laporte

Président général, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal

Au nom de son Conseil général

Déclaré solennellement devant moi, a Montréal, le 21 janvier 2017

147)619

Marie-Claude Sauvé

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

N°: 500-05-065031-013 DISTRICT JUDICIAIRE DE MONTRÉAL C O U R SUPÉRIEURE DU QUÉBEC

KEITH OWEN HENDERSON

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

SOC. ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTREAL Requérante-intervenante

AUTORISATION A INTERVENIR REQUÊTE AMENDÉE POUR LORS DE L'INSTRUCTION À TITRE AMICAL (Art. 187 C.p.c.)

ORIGINAL

BM 2156

(Maxime Laporte, avocat) 5365, rue Jean-Talon Est, bureau 602 Montréal (Québec) H1S 3G2 Michaud Santoriello Avocats

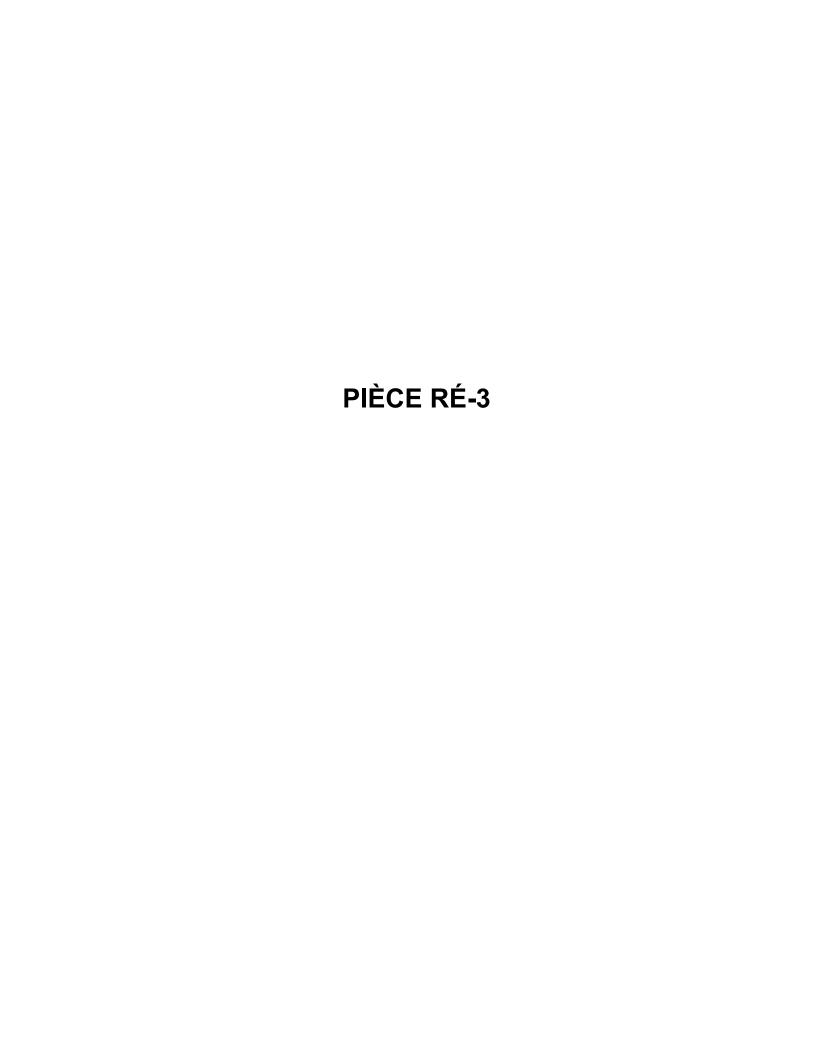
m.michaud@avocats-ms.com Téléphone: 514-374-8777 Téléphone :

Télécopieur: 514-374-6698

Requérant

et

et



C A N A D A PROVINCE DE QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL

KEITH OWEN HENDERSON

Nº: 500-05-065031-013

Demandeur

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

COUR SUPÉRIEURE

Défenderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mis en cause

et

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante

OPPOSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA À LA DEMANDE D'INTERVENTION AMENDÉE DE L'INTERVENANTE

À L'UN DES JUGES DE LA COUR SUPÉRIEURE SIÉGEANT DANS ET POUR LE DISTRICT DE MONTRÉAL, LE MIS EN CAUSE ALLÈGUE CE QUI SUIT :

- [1] Le 26 août 2016, la Société St-Jean-Baptiste de Montréal (Société) a demandé à la Cour supérieure l'autorisation d'intervenir dans la présente instance à titre amical.
- [2] Le 1^{er} septembre 2016, la Cour supérieure a rejeté la demande.
- [3] Le 27 janvier 2017, la Cour d'appel (n° 500–09–026329–169), dans un arrêt rectifiant l'arrêt rendu le jour précédent (pièce O–1), a autorisé la Société à intervenir à la présente instance, notamment aux conditions suivantes :

- Au plus tard le 31 janvier 2017, la Société doit « notifier aux parties et signifier au greffe de la Cour supérieure une demande d'intervention amendée conforme à l'autorisation accordée » (par. 31);
- La demande d'intervention amendée ne doit pas contenir d'argument de droit international public (par. 22, 30);
- La demande d'intervention amendée ne doit pas comporter de preuve qui ne soit pas déjà versée au dossier de la Cour supérieure (par. 21, 30).
- [4] Les parties à l'instance disposent de 10 jours « pour faire part de leur position » à l'égard de la demande d'intervention amendée (par. 23).
- [5] Le 26 janvier 2017, la Société a notifié aux parties une demande d'intervention amendée.
- [6] Le Procureur général du Canada s'oppose à la demande d'intervention amendée notifiée par la Société. De très nombreux paragraphes de la demande d'intervention amendée contiennent toujours des arguments de droit international public ou de la preuve qui n'est pas déjà versée au dossier.
- [7] Afin de simplifier l'examen de l'opposition, le Procureur général du Canada joint à la présente opposition une copie de la demande d'intervention amendée (pièce O-2) dans laquelle sont identifiés en jaune les paragraphes et les notes de bas de page relatifs au droit international et en les paragraphes et les notes de bas de page comportant de la preuve qui n'est pas déjà versée au dossier.
- [8] Le Procureur général du Canada demande à la Cour d'ordonner :
 - la radiation des passages surlignés aux par. 31 à 34, 52 à 56, 58, 60, 62, 67, 69 à 71, 73, 79c), 80 à 89, 92 à 94, 96, 99 et 100, 102, 108 à 110, 117 et 118, 122, 133, 142 et 143, 150 et 151, 195 à 197, 201 à 203, 205 et 206, 210, 216, 224, 246, 248 à 250, 256, 258 à 262, 266 à 269, 274d) et les notes de bas de page correspondantes

- la radiation des passages surlignés à la note de bas de page 72;
- la notification et le dépôt d'une demande d'intervention réamendée en conséquence de la radiation des passages surlignés dans la pièce O-2 dans les cinq jours de l'ordonnance accueillant l'opposition à la demande d'intervention amendée.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 2 février 2017

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

(Mes IAN DEMERS, CLAUDE JOYAL, c. r., et

WARREN J. NEWMAN)

PROVINCE DE QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL COUR SUPÉRIEURE

KEITH OWEN HENDERSON

Demandeur

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défendeur

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mis en cause

et

SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante

OPPOSITION À UNE DEMANDE D'INTERVENTION AMENDÉE

ORIGINAL

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mes Ian Demers, Claude Joyal, c. r., et Warren J. Newman
200, boulevard René-Lévesque Ouest
Complexe Guy-Favreau
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec)
H2Z 1X4

Téléphone : 514–496–9232 Télécopieur : 514–283–8427 Adjointe : 514–283–5765 Courriel : Ian.Demers@justice.gc.ca

Notre référence : 2937641

BC 0565

C A N A D A PROVINCE DE QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL

N°: 500–05–065031–013

COUR SUPÉRIEURE

KEITH OWEN HENDERSON

Demandeur

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mis en cause

et

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante

INVENTAIRE DES PIÈCES

Pièce O-1 : Arrêt rectifié de la Cour d'appel du Québec daté du 27 janvier 2017

Pièce O-2 : Requête amendée en intervention amicale de la Société Saint-Jean-Baptiste (avec soulignements du PGC)

PROVINCE DE QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL COUR SUPÉRIEURE

KEITH OWEN HENDERSON

Demandeur

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défendeur

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mis en cause

et

SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante

OPPOSITION À UNE DEMANDE D'INTERVENTION AMENDÉE

ORIGINAL

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mes Ian Demers, Claude Joyal, c. r., et Warren J. Newman
200, boulevard René-Lévesque Ouest
Complexe Guy-Favreau
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec)
H2Z 1X4

Téléphone : 514–496–9232 Télécopieur : 514–283–8427 Adjointe : 514–283–5765 Courriel : lan.Demers@justice.gc.ca

Notre référence : 2937641

BC 0565





ME IAN DEMERS, avocat Ministère de la Justice Canada Complexe Guy-Favreau Tour Est, 9^e étage 200 boulevard René-Lévesque Ouest Montréal (Québec) H2Z 1X4

Montréal, le 14 février 2017

ENVOI PAR COURRIEL: <u>Ian.Demers@justice.gc.ca</u>

Nombre de pages expédiées :1, celle-ci incluse

AVIS DE CONFIDENTIALITÉ: L'information contenue dans le document envoyé par COURRIEL est confidentielle et protégée par le secret professionnel. Elle n'est destinée qu'à l'usage du destinataire indiqué ci-dessus. Quiconque lit le présent message sans être le destinataire du document ou l'employé ou la personne responsable de le remettre au destinataire est, par les présentes, avisé qu'il est strictement interdit de diffuser, distribuer ou reproduire ce document ou l'information qu'il contient ainsi que les pièces annexées.

Dossier: Requête amendée en intervention amicale 500 05 065031 013

Cher confrère,

À la suite de l'étude de votre requête en opposition, nous serions disposés à radier, par courtoisie, les paragraphes suivants de l'acte d'intervention amendé de notre cliente :

85 (extrait d'un mémoire du PG Canada déposé dans le cadre du Renvoi relatif à la sécession)

195 (histoire du droit de pétition en résumé)

246 (sur les taux de participation électorale aux référendums de 80, 92 et 95)

249 (sur le nombre peu élevé d'irrégularités relevées lors du référendum 1995)

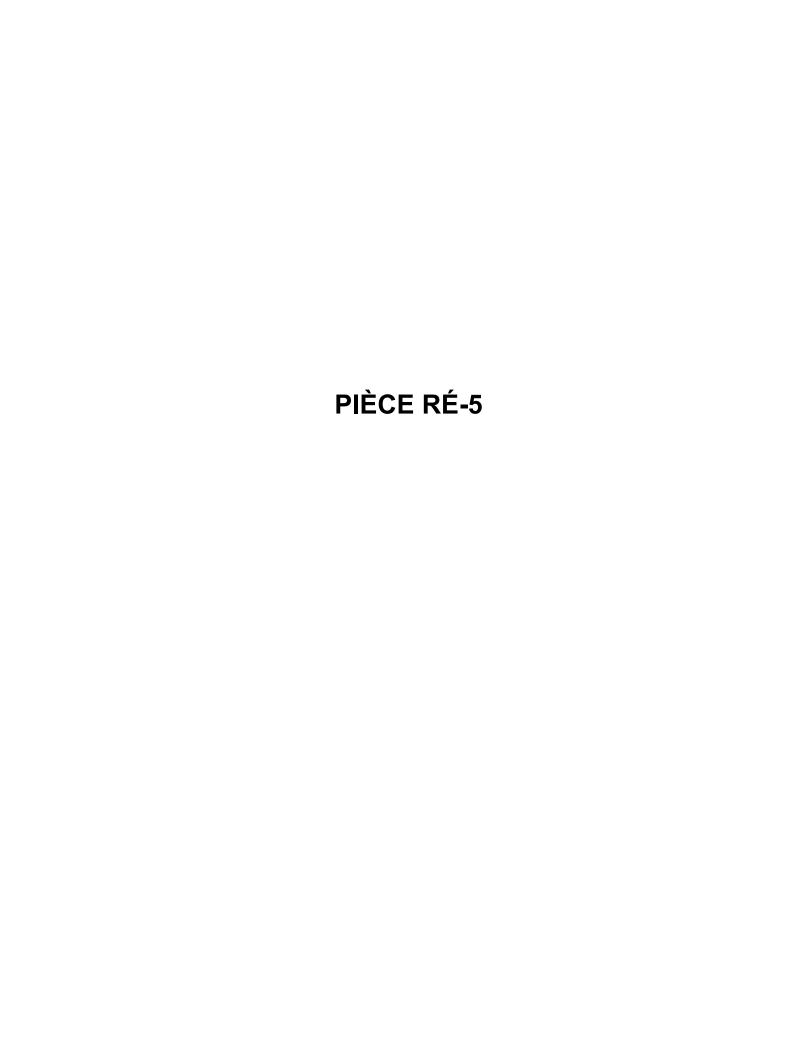
266 (sur le Brexit et la déclaration du PM du Canada reconnaissant les résultats)

Pour le reste, nous ne partageons guère la même opinion juridique.

Salutations confraternelles,

MICHAUD SANTORIELLO AVOCATS

Marc Michaud, avocat



CANADA QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL

COUR SUPÉRIEURE

 $N^{0}: 500-05-065031-013$

KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

et

SOCIÉTÉ ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL Intervenante amicale

REQUÊTE RE-MODIFIÉE POUR AUTORISATION D'INTERVENIR À TITRE AMICAL LORS DE L'INSTRUCTION (Art. 187 *C.p.c.*)

À L'UN DES HONORABLES JUGES DE LA COUR SUPÉRIEURE, SIÉGEANT EN CHAMBRE POUR LE DISTRICT JUDICIAIRE DE MONTRÉAL, LA REQUÉRANTE, LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE (SSJB) DE MONTRÉAL, EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

- 1. La requérante a pris connaissance de la présente affaire qui met en cause la validité constitutionnelle des articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (RLRQ chap. E-20.2) (« la Loi 99 »);
- 2. Le requérant, Keith Owen Henderson, et l'intimée, la Procureure générale (PG) du Québec, ayant lié contestation, et la mise en cause, la PG du Canada, ayant fait valoir sa position au moyen d'un acte d'intervention, la requérante, après avoir pris connaissance des mémoires des parties, demande à présent à ce tribunal de lui accorder le statut d'*amicus curiae* afin de se faire entendre lors de l'instruction;

TABLE DES MATIÈRES

CADRE JURIDIQUE – INTERVENTION	p. 3
ACTE D'INTERVENTION DÉTAILLÉ	p. 4
BUT ET MOTIFS DE L'INTERVENTION	n 4
LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL	
L'INTÉRÊT DE LA REQUÉRANTE POUR AGIR	
L'IMPORTANCE DES QUESTIONS EN LITIGE AU REGARD DU PUBLIC	
UTILITÉ DE L'APPORT DE LA REQUÉRANTE AU DÉBAT	p. 10
POSITION DE LA REQUÉRANTE	p. 11
POSITION DE LA REQUÉRANTE EN RÉSUMÉ	p. 11
ARGUMENTS	
a) Le statut du peuple québécois et le pouvoir du Québec d'y donner effet en droit	p. 12
a.1) Le peuple québécois reconnu en fait et en droit	p. 12
a.1.1) Le sens juridique du mot peuple	p. 12
a.1.2) Le peuple québécois et le droit	p. 14
a.1.3) Remarques	
a.2) Des implications non seulement déclaratoires, mais juridiques	
a.2.1) Instruments de droit international ratifiés	
a.2.2) La cristallisation en droit interne des droits fondamentaux du peuple québécois	
a.2.3) Les droits du peuple québécois ne briment pas ceux du requérant	
a.3) Le pouvoir du Québec de conférer à ce statut une substance et des effets juridiques	
a.3.1) Ce qui renforce la présomption de validité des dispositions contestées	
a.3.2) L'interprétation reconnaissant l'évolution des réalités démotiques	
b) Le droit du Québec de « chercher à réaliser la sécession »	
b.1) Les modalités d'exercice du droit de chercher à réaliser la sécession	p. 31
b.1.1) La préservation de l'obligation de négocier de bonne foi	
c) ()	
c.1) ()	
c.1.1) ()	
c.1.2)()	
c.2) ()	
c.2.1) ()	
c.2.2) ()	p. 30
d.1) Notion de droit de pétition	
d.1.1) Etements de definition d.1.2) Historique	
d.2) Le pouvoir du Québec de déterminer les modalités d'exercice du droit de pétition	
d.2.1) Deux dimensions du droit public de pétitiond.2.1) Deux dimensions du droit public de pétition	
d.2.2) Le référendum comme modulation moderne du pétitionnement public	
d.2.3) Le com-pétitionnement référendaired.2.3) Le com-pétitionnement référendaire	
d.2.4) La compétence du Québec	
e) L'exigence qualitative de clarté quant aux résultats d'un référendum de sécession	
e.1) Notion de majorité claire	
e.1.1) La clarté de la majorité prévue à l'article 4 de la Loi 99	
e.2) Ce qui est clair	
e.2.1) La pratique référendaire au Canada	
e.2.2) ()	
Conclusion	
	•
ÉNONCÉS FINAUX	p. 49

CADRE JURIDIQUE – INTERVENTION

3. Par sa requête en intervention amicale, la requérante cherche à se prévaloir de l'article 187 du *nouveau*¹ *Code de procédure civile* (chap. C-25.01) (« *n.C.p.c.* »), qui se lit comme suit :

187. Le tiers qui entend intervenir à titre amical lors de l'instruction doit être autorisé par le tribunal. Il doit présenter un acte d'intervention exposant le but et les motifs de son intervention et le notifier aux parties au moins cinq jours avant la date fixée pour la présentation de sa demande au tribunal.

Le tribunal peut, après avoir entendu le tiers et les parties, autoriser l'intervention s'il l'estime opportune; il prend en compte l'importance des questions en litige, au regard notamment de l'intérêt public, et l'utilité de l'apport du tiers au débat.

- 4. L'art. 187 *n.C.p.c.* reprend essentiellement les dispositions de l'art. 211 de l'ancien *Code de procédure civile* (chap. C-25), eu égard au droit d'un tiers de demander à être entendu lors de l'instruction d'une affaire :
 - 211. Un tiers peut demander à intervenir pour faire des représentations lors de l'instruction. Il doit pour ce faire informer les parties par écrit du but et des motifs de son intervention. Le tribunal peut l'y autoriser, s'il l'estime opportun, compte tenu des questions en litige et après avoir entendu les parties.
- 5. Bien que la question soit encore sujette à débat en doctrine², la jurisprudence semble indiquer que contrairement à ce qui prévaut en matière d'intervention volontaire conservatoire, la demande d'intervention volontaire amicale en droit public n'oblige pas le requérant à préciser son intérêt pour agir³;
- 6. Subsidiairement, l'intérêt pour agir dans un débat comme en l'espèce peut s'apprécier en tenant compte 1) de l'intérêt véritable du tiers, 2) de l'existence d'une question sérieuse qui puisse être valablement résolue par le tribunal et 3) de l'absence d'un autre moyen efficace de saisir celui-ci de la question (art. 85 al. 2 *n.C.p.c.*)⁴;
- 7. Le tribunal, qui bénéficie d'une discrétion judiciaire⁵ pour faire droit à une demande en intervention amicale, l'estimera fondée si elle est opportune eu égard à 1) l'importance des questions en litige, notamment de l'intérêt public, et 2) à l'utilité de l'apport du tiers au débat (art. 187 al. 2 *n.C.p.c.*);
- 8. La jurisprudence complète ainsi l'énoncé de ces critères prévus par la Loi :
 - a) L'expertise de l'intervenant⁶;
 - b) Le fait que le dossier soit de nature publique et non pas purement privée⁷;

3

¹ Loi instituant le nouveau Code de procédure civile, 1er janvier 2016 (décret), (2015) 147 G.O. II, 4709.

² Séverine Menétrey, « L'immixtion de tiers amicaux dans le mécanisme juridictionnel », (2004) 45 *C. de D.* 729, 760-762.

³ Première nation de Mashteuiatsh *c*. Québec (Procureure générale), EYB 2010-171515 (C.A.), par. 5 ; Institution royale pour l'avancement des sciences, des gouverneurs de l'Université McGill *c*. Québec (Commission de l'équité salariale), EYB 2005-87211 (C.A.), par. 5 ; Propair inc. c. Goodrich Corp., J.E. 2003-677 (C.S.), par. 13-15 ; Alliance pour pour les communautés au Québec (Alliance Québec) *c*. Québec (Procureur général), [1990] R.J.Q. 2622 (C.S.) ; S. Menétrey, préc., p. 761-762.

⁴ Sur l'intérêt en droit public, voir la trilogie de la Cour suprême du Canada : Thorson *c*. Canada (Procureur général), [1975] 1 R.C.S. 138; Nova Scotia (Board of Censors) *c*. McNeil, [1976] 2 R.C.S. 265; Canada (ministre de la Justice) *c*. Borowski, [1981] 2 R.C.S. 575.

⁵ Nadeau-Dubois c. Morasse, 2013 QCCA 743, par. 6.

⁶ Nadeau-Dubois c. Morasse, préc., par. 8(3).

⁷ *Ibid*, par. 8(1).

- c) Les avantages de l'intervention dépassent ses inconvénients⁸;
- d) La capacité à représenter certains groupes ou certains intérêts sociaux susceptibles d'être affectés par la solution que dégageront les tribunaux⁹;
- e) L'importance que l'intervention ne soit pas une répétition des propos tenus par une partie¹⁰;
- f) Le seul fait qu'un jugement soit susceptible d'impacter sur la situation de la partie qui cherche à intervenir ou sur d'autres litiges, nés ou anticipés, ne suffit pas¹¹
- g) Le fardeau de démontrer que les parties au dossier ne sont pas en mesure d'offrir à la Cour tout l'éclairage requis et souhaitable pour trancher le débat dont elle est saisie repose sur la partie qui souhaite intervenir¹²;
- h) La position des parties au dossier, qui doit être prise en compte, tout spécialement lors d'un dossier de litige privé¹³:
- i) Les principes de proportionnalité (art. 18 n.C.p.c.) et de maintien d'un juste équilibre dans le rapport de force entre les parties concernées, qui doivent également être pris en compte 14;
- 9. Quant aux délais de production d'une telle requête et d'un acte d'intervention, le nouveau Code de procédure civile ne les prévoit pas explicitement, mais il ne contredit pas l'article 208 de l'ancien *Code* (chap. C-25) qui se lit comme suit :
 - 208. Celui qui a un intérêt dans un procès auquel il n'est pas partie, ou dont la présence est nécessaire pour autoriser, assister ou représenter une partie incapable, peut y intervenir en tout temps avant jugement.
- 10. La requérante soumet que la présente requête répond aux exigences du droit applicable et qu'elle remplit son fardeau tant sur le fond que sur la forme;

ACTE D'INTERVENTION DÉTAILLÉ

BUT ET MOTIFS DE L'INTERVENTION

- 11. Vu l'importance des questions soulevées au regard de l'intérêt public, la requérante, qui est tierce au litige mais néanmoins intéressée à agir, demande donc à cette honorable Cour de lui reconnaître le statut d'intervenante amicale et de l'autoriser à participer au débat lors de l'instruction afin qu'elle puisse présenter des arguments distincts, pertinents et originaux en droit constitutionnel et en droit international public qui, prétend-elle avec égards pour les représentations des parties, se révèleront un apport fort utile pour l'avancement de la réflexion du tribunal, cela dans l'intérêt de la justice ;
- 12. Le but de la requérante, exposé en détails dans le présent acte d'intervention, consiste à convaincre le tribunal de rejeter la requête ré-amendée du requérant en confirmant la validité des dispositions contestées de la Loi;

⁹ Caron c. R., [1988] R.J.Q. 2333 (C.A.), par. 14; Québec (Procureur général) c. Entreprises WFH ltée, J.E. 2000-640

⁸ *Ibid*, par. 8(4).

¹⁰ Dunkin' Brands Canada Ltd. c. Bertico inc., 2013 QCCA 867, par. 17; Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1450 c. Journal de Québec, 2010 QCCA 407.

11 Agence Océanica c. Agence de Revenu du Québec, 2013 QCCA 1451, par. 14

¹² *Ibid*.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ Ibid.

13. Les motivations profondes qui poussent la requérante à intervenir en l'instance, dans le respect des institutions et de la primauté du droit, sont liées à la raison même de son existence depuis 182 ans et à sa conviction que s'il fallait que des pans entiers de la Loi 99 tombent ou soient vidés de leur substance sans qu'elle ne soit intervenue à sa défense, cela constituerait une nouvelle injustice pour le peuple québécois, et elle s'en voudrait de ne pas s'être fait entendre en saisissant le forum approprié, - celui-ci, comme le requiert son mandat historique en pareilles circonstances;

LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

- 14. La requérante est une personne morale à but non lucratif, qualifiée de « société d'utilité publique » et constituée en 1912 en vertu de la *Loi refondant la charte de l'Association Saint-Jean-Baptiste de Montréal* (3 George V, chap. 93), tel qu'il appert de la copie de la Charte constitutive de la requérante de 1912 produite au soutien de la présente requête, cote IN-1;
- 15. Par cette *Loi* privée, la requérante a succédé dans tous ses biens, droits, pouvoirs, privilèges et obligations à l'association St. Jean-Baptiste de Montréal fondée en 1834 et constituée en personne morale en 1849 sous l'empire de l'*Acte pour incorporer l'association St. Jean-Baptiste de Montréal* (12 Victoria, chap. 149), dont copie est produite sous la cote IN-2;
- 16. La requérante « [...] accueille dans ses rangs toute personne qui veut soutenir les intérêts du peuple québécois, faire la promotion de la souveraineté du Québec, de sa langue, le français, stimuler l'épanouissement de sa culture et préserver l'héritage du Québec », tel qu'il appert de l'art. 1.C de ses Règlements généraux en vigueur, dont copie est produite sous la cote IN-3;
- 17. La requérante, ayant pour devise « Rendre le peuple meilleur », a notamment pour buts, tel que stipulé à l'art. 3 de ses Règlements généraux, de :
 - a) « protéger l'intégrité territoriale du Québec, foyer de la Nation et promouvoir l'indépendance politique, économique et culturelle du peuple québécois ;
 - b) favoriser par tous les moyens appropriés et par toutes les techniques de diffusion l'éducation nationale, patriotique et civique du peuple québécois dans tous les domaines, tant culturel que social, économique et politique ; défendre et promouvoir le français à titre de langue nationale ;
 - c) étudier et faire connaître l'évolution historique du peuple québécois, ses ambitions présentes et ses aspirations futures ;
 - d) promouvoir les intérêts de ses membres. », et dont copie est produite sous la cote IN-4 ;
- 18. Au cours de son histoire, la requérante a joué un rôle majeur¹⁵ dans l'avancement des intérêts nationaux, des droits fondamentaux et des prérogatives des Canadiens français, des Québécois et de l'État du Québec, ayant été à l'origine ou ayant pris une part significative dans l'essor d'une multitude de réalisations collectives dont : la Fête nationale, l'appui populaire aux 92 Résolutions des Patriotes, la constitution de Sociétés nationales à travers l'Amérique du Nord, le Monument national, les premières mutuelles d'assurance, les

¹⁵ (...)

premières caisses d'épargne, la première école technique, les Hautes études commerciales, la Chambre de commerce de Montréal, l'appui à l'Hôpital Notre-Dame fondé par l'ancien Président général Dr Emmanuel Persillier Lachapelle, la Société nationale de fiducie, la Société nationale de colonisation, la première école de théâtre, l'école des Beaux-Arts, la première association féministe francophone, le journal Le Droit, les campagnes du Sou de la pensée française contre le Règlement 17 en Ontario, la mise en valeur du Code Morin rédigé par l'ancien Président général Me Victor Morin, la Croix du Mont-Royal, les Grands prix de la SSJB (médaille Bene Merenti de Patria), la Société nationale d'assurance, la Fondation du Prêt d'honneur, la Caisse nationale d'assurance-vie, l'adoption du Fleurdelisé comme drapeau national, la mise sur pied d'États généraux sur le Canada français, les grands mouvements citoyens et fronts communs contre le Bill 63 (Loi pour promouvoir la langue française au Québec, L.Q., c. 9) et ceux ayant mené à l'adoption de la Charte de la langue française (RLRQ, chap. C-11), la Fondation Ludger-Duvernay, la Fondation pour la langue française, les Prix du Mérite en histoire, le Mouvement Québec 91-92, la promotion du concept de nationalisme civique dans le cadre du Comité Passeport-Québec, la Cérémonie québécoise du Jour du Souvenir, la Coalition pour l'histoire, le Mouvement Québec français, les Partenaires pour un Québec français, le réseau Cap sur l'indépendance, plusieurs statues et monuments historiques...;

- 19. En 182 ans d'existence et encore de nos jours, la requérante a rassemblé au sein de ses instances, notamment en son Conseil général, des élites de notre société ayant marqué l'histoire du Québec, dont plusieurs Premiers ministres, Ministres, Maires de Montréal, chefs de partis, intellectuels notoires, artistes, etc.;
- 20. La requérante ou ses groupements liés se sont prononcés publiquement lors de tous les grands débats constitutionnels relatifs aux intérêts nationaux du Québec, depuis l'époque des Patriotes jusqu'à notre ère contemporaine;
- 21. Depuis les années 60 en particulier, la requérante a mis en œuvre d'innombrables actions civiques, multiplié les prises de parole et déposé plusieurs mémoires ayant trait à l'avenir politique et constitutionnel du Québec, sans compter la question linguistique, par exemple,
 - a) en juillet 1964, la requérante a présenté à la *Commission fédérale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, un mémoire intitulé « Le bilinguisme et l'union canadienne », publié aux Éditions de l'Agence Duvernay Inc., Montréal, 1964, pièce IN-5 :
 - b) en 1971, avec la Fédération des Société Saint-Jean-Baptiste, elle s'est imposée comme l'un des chefs de file du mouvement d'opposition au projet de *Charte de Victoria* dans la société civile québécoise¹⁶;
 - c) le 7 décembre 1978, elle a publié un texte intitulé « Position de la SSJB-M sur la conjoncture politique du Québec à la veille du grand débat référendaire », pièce IN-6;
 - d) en février 1981, elle a présenté à la *Commission parlementaire sur la Constitution*, un mémoire intitulé « L'imposture », pièce IN-7 ;
 - e) le 25 mai 1987, elle a présenté à la *Commission des institutions sur l'entente constitutionnelle intervenue le 30 avril 1987 au Lac Meech*, un mémoire intitulé « L'Accord du Lac Meech : un projet insensé », pièce IN-8;
 - f) en novembre 1990, elle a présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, un mémoire intitulé « Pour une solution moderne et sans

¹⁶ (...)

- ambiguïté », pièce IN-9;
- g) le 8 décembre 1994, elle a présenté au *Comité permanent du Patrimoine canadien de la Chambre des Communes*, un mémoire sur le projet de loi C-53, pièce IN-10;
- h) en février 1995, elle a publié un recueil des mémoires des Sections et du Conseil jeunesse de la SSJB présentés aux *Commissions régionales sur l'avenir du Québec*, pièce IN-11;
- i) en mars 1995, elle a présenté à la *Commission nationale sur l'avenir du Québec chargée d'examiner l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*, un mémoire intitulé « La souveraineté nous ouvre l'avenir », pièce IN-12;
- j) le 28 mai 1997, elle a présenté à la *Commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi 109 relatif à la mise en place de Commissions scolaires linguistiques*, un mémoire intitulé « Enfin, regarder ensemble dans une même direction », produit conjointement avec le Mouvement national des Québécois et Québécoise, pièce IN-13;
- k) le 28 août 1998, elle a publié dans *La Presse* et plusieurs autres journaux, un texte en réaction à l'avis de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, intitulé « Message aux démocrates de tous les pays : Demain, Québécois, si nous le voulons », cosigné par plus d'une centaine d'acteurs politiques et personnalités publiques, pièce IN-14 ;
- l) le 20 décembre 1999, la requérante a fait paraître dans le *New York Times* un texte intitulé « *Shame on* Ottawa » dénonçant l'adoption de la *Loi sur la clarté*, pièce IN-15;
- m) le 22 février 2000, elle a présenté à Ottawa un mémoire relatif au projet de loi C-20 (Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec), pièce IN-16;
- n) en avril 2000, elle a présenté à la *Commission parlementaire sur le projet de loi 99* (*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*), un mémoire intitulé « Combattre l'intimidation : des moyens concrets », pièce IN-17;
- 22. La requérante a déjà fait valoir avec succès ses droits constitutionnels devant les tribunaux, tel qu'il appert de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec rendu le 2 juillet 2002 dans l'affaire de droit privé Céline Hervieux-Payette c. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, [2002] R.J.Q. 1669 (C.A.)¹⁷, laquelle a fait jurisprudence;
- 23. La requérante soumet à cette Cour qu'elle possède l'expertise, la mémoire institutionnelle et les connaissances pertinentes pour contribuer valablement à la résolution des problèmes juridiques mis en lumière par le pourvoi ;

L'INTÉRÊT DE LA REQUÉRANTE POUR AGIR

- 24. Considérant sa mission, son histoire et ses actions passées, la requérante prétend détenir un intérêt véritable en ce qui a trait au développement des règles de droit pouvant être dégagées de la Constitution du Canada ainsi que des normes et instruments de droit international public ratifiés en droit interne, applicables aux dispositions de la Loi 99 et plus généralement, au droit du peuple québécois à déterminer librement son avenir ;
- 25. L'intérêt de la requérante pour ces questions se trouve actualisé par la demande du requérant et l'intervention de la mise en cause qui, si l'une ou l'autre était accueillie,

¹⁷ Voir aussi : Dubois c. Société St-Jean Baptiste de Montréal, [1983] C.A. 247, 258

- réduiraient considérablement, selon elle, le domaine des libertés civiles et politiques du peuple québécois ainsi que le droit légitime pour tous Québécois de vivre et de s'épanouir au sein d'une société libre et démocratique, celle de leur choix ;
- 26. Aussi, la requérante, qui non seulement rassemble à elle seule environ 6 000 membres, mais rejoint également des milliers de bénévoles et sympathisants à travers ses multiples réseaux et groupements affiliés, revêt un caractère suffisamment représentatif d'un segment important de la société civile québécoise pour agir devant la Cour et porter ainsi les intérêts et préoccupations de nombreux citoyens convaincus de la légalité et de l'absolue légitimité des dispositions contestées, lesquels sont susceptibles d'être affectés par les solutions juridiques que retiendra le tribunal, mais ne possèdent pas les dispositions nécessaires pour agir eux-mêmes en justice à l'instar de la requérante;
- 27. En plus d'avoir fait des représentations auprès d'élus afin de les sensibiliser à cet enjeu, la requérante, par la voix de ses Présidents généraux successifs, s'est déjà prononcée publiquement sur la présente affaire par le biais des médias, notamment :
 - a) Le 25 octobre 2013, l'ancien Président général Mario Beaulieu a pris part à une conférence de presse du Conseil de la souveraineté du Québec, rapportée dans un article du *Devoir*, dont copie est produite au soutien de la présente, pièce IN-18;
 - b) Le 9 septembre 2015, le Président général Me Maxime Laporte a publié dans le *Huffington Post* un texte intitulé « Clarté référendaire : le chiffre 9 de Trudeau *versus* la Loi 99 du peuple », tel qu'il appert de la copie de cette lettre ouverte, pièce IN-19 ;
- 28. Mais, la requérante soutient qu'intervenir en l'instance constitue le seul moyen réellement efficace pour parvenir à ses fins ;
- 29. La requérante considère qu'il est dans l'intérêt de la justice qu'elle soit autorisée à intervenir dans cette cause et qu'il lui soit permis de faire des représentations sur les questions et les moyens que suscite le présent litige;

L'IMPORTANCE DES QUESTIONS EN LITIGE AU REGARD DU PUBLIC

- 30. Considérant que le présent litige soulève des enjeux fondamentaux portant sur la protection des droits fondamentaux, des prérogatives et du statut politique du peuple québécois et de l'État du Québec, et des moyens légitimes pour y parvenir dans le cadre constitutionnel canadien, la requérante cherche à se faire entendre en l'instance sur ces questions d'intérêt national qui sont au cœur de ses préoccupations et qui préoccupent depuis de nombreuses années, le peuple québécois et tous les gouvernements qui se sont succédés ;
- 31. À la veille du 150^e anniversaire de la promulgation par Westminster de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (1867), la requérante soumet respectueusement que les questions soulevées par la présente affaire dépassent largement son intérêt personnel et immédiat de même que celui des parties, à la lumière de l'histoire constitutionnelle de ce pays et plus particulièrement du débat public suscité depuis l'introduction de cette instance elle-même, notamment ;
 - a) Le 23 octobre 2013, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, tous les partis étant représentés, une résolution « condamn[ant] l'intrusion du gouvernement du Canada dans la démocratie québécoise par sa volonté de faire invalider les dispositions

- contestées de la Loi [99] », tel qu'il appert de la copie de cette motion, pièce IN-20;
- b) Le 10 décembre 2015 lors d'une période de questions à la Chambre des Communes, le Député fédéral de Terrebonne a interrogé le parti gouvernemental sur l'intervention de la mise en cause, tel qu'il appert de la copie du verbatim de cette intervention, pièce IN-21;
- 32. La question du droit à l'autodétermination du peuple québécois, visée directement par la présente affaire, anime depuis longtemps l'intérêt du public, par exemple :
 - a) Le 27 novembre 1991, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime demandant au gouvernement fédéral de ne pas initier de référendum pancanadien affectant l'avenir politique et constitutionnel du Québec, et réaffirmé ainsi le droit des Québécoises et Québécois d'assumer librement leur propre destin et de déterminer seuls leur statut politique et constitutionnel, tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-22;
 - b) Le 22 mai 1996, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « sur le droit du Québec de déterminer [sans entrave] son statut politique », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-23;
 - c) Le 15 avril 1997, trois ans avant l'entrée en vigueur de la Loi 99, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime réitérant le droit fondamental des Québécois de décider de leur avenir à la suite de l'exercice référendaire d'octobre 1995, tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-24;
- 33. La question de la reconnaissance, du statut ou de la qualification de la population du Québec en tant que peuple, nation ou société distincte, de même que les effets politiques, déclaratoires et juridiques propres à ce statut ou cette qualité, constituent certes un enjeu d'importance et d'actualité au Québec et au Canada, par exemple :
 - a) Le 29 novembre 1995, la Chambre des Communes a adopté une motion¹⁸ reconnaissant que « le Québec forme au sein du Canada une société distincte » et « incit[ant] tous les organismes du pouvoir législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence », tel qu'il appert de la copie de cette motion, pièce IN-25;
 - b) Le 24 novembre 2006, la Chambre des Communes a adopté une motion 19 reconnaissant « que les Québécois et les Québécoises forment une nation au sein d'un Canada uni », tel qu'il appert de la copie de cette motion, pièce IN-26;
 - c) Le 30 novembre 2006, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « afin qu['elle] prenne acte et reconnaisse le caractère positif de la motion de la Chambre des Communes reconnaissant que les Québécois et les Québécoises forment une nation au sein d'un Canada uni », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-27;
- 34. À plusieurs reprises par le passé, ne serait-ce que depuis l'introduction de la présente affaire en 2001, l'Assemblée nationale a réitéré à l'unanimité sa position concernant le cadre constitutionnel canadien en vigueur, démontrant que la question de l'avenir et du statut politique du Québec fait toujours l'objet d'un débat important qui n'a pas été réglé à l'issue du référendum de 1995, par exemple :
 - a) Le 16 avril 1997, dans une décision prise à l'occasion du 15^e anniversaire de l'entrée

¹⁹ Débats de la Chambre des communes, 39e parl, 1re sess, vol 141, no 86 (24 novembre 2006) à la page 1000

¹⁸ Débats de la Chambre des communes, 35e parl, 1re sess, no 267 (29 novembre 1995) à la page 1697

en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁰, le Conseil des Ministres du Québec réitère qu'elle est « inacceptable pour le Québec » et « que le peuple québécois est libre et capable d'assumer son destin et son développement et qu'il lui revient de déterminer seul et démocratiquement son statut politique », tel qu'il appert de la copie de cette décision ministérielle, pièce IN-28;

- b) Le 17 avril 2002, à l'occasion du 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « sur la non-adhésion à la *Loi constitutionnelle de 1982* », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-29;
- c) Le 14 juin 2007, à l'occasion du 25^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « réaffirmant qu['elle] n'a jamais adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982* », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-30;
- d) Le 16 novembre 2011, à l'occasion du 30^e anniversaire de la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, l'Assemblée nationale a adopté une résolution unanime « rappelant qu'il y a 30 ans cette année, était promulguée la *Loi constitutionnelle de 1982* sans l'accord du Québec », tel qu'il appert de la copie de cette résolution, pièce IN-31;
- e) $(...)^{21}$;

UTILITÉ DE L'APPORT DE LA REQUÉRANTE AU DÉBAT

- 35. La requérante fait valoir que son acte d'intervention ne constitue certes pas qu'une répétition des propos tenus par l'une ou l'autre des parties au présent litige, et que les arguments qu'elle entend formuler en droit (...), se veulent utiles, distincts, pertinents et originaux ;
- 36. La requérante souhaite ainsi apporter au tribunal un éclairage qui diffèrera des représentations des parties, ou qui les complètera de façon à enrichir les débats ;
- 37. Plus particulièrement, la requérante soutient que les questions soumises au tribunal par le requérant dans sa requête pour jugement déclaratoire, auxquelles réfère l'intimée aux paragraphes 28 à 32 de sa défense, ne sont pas que purement spéculatives ou hypothétiques, contrairement à ce qu'affirme cette dernière, à la lumière des précédents historiques, car elles mettent en cause les pouvoirs dont disposait le Parlement du Québec pour décréter les dispositions contestées de la Loi 99, eu égard notamment à son *droit de chercher à réaliser la sécession* et au droit inaliénable du peuple québécois de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec; cela dit sans admettre nullement la validité des arguments du requérant;
- 38. D'autre part, la requérante considère, à l'instar de la mise en cause, que les deux avis d'experts déposés par l'intimée au soutien de l'argument qu'elle formule en droit constitutionnel comparé, ne sont pas décisivement pertinents dans le contexte de la présente affaire, quoique intéressants ;

²¹ (...)

²⁰ Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11

- 39. De plus, la requérante est d'avis que les dispositions contestées ne sont pas que purement déclaratoires, contrairement à ce que prétend la mise en cause au paragraphe 49 de son acte d'intervention et à ce que laisse entendre l'intimée dans sa défense en parlant notamment de « principes » consacrés par la Loi 99 ; la requérante prétend que ces dispositions sont réputées « avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice de ces droits », en vertu de l'art. 41 de la *Loi d'interprétation* (chap. I-16), qu'elles ont en l'occurrence des effets en droit, qu'elles lient l'État du Québec et incidemment, le Canada, et qu'elles n'en sont pas moins valides constitutionnellement ;
- 40. La requérante considère opportun qu'elle puisse s'exprimer dans le cadre de la présente instance, ne serait-ce que pour soulever certains arguments spécifiques n'ayant pas été allégués directement par les parties dans leurs mémoires et actes de procédure ;

POSITION DE LA REQUÉRANTE

POSITION DE LA REQUÉRANTE EN RÉSUMÉ

- 41. La requérante est d'avis que les dispositions contestées de la Loi 99 sont valides constitutionnellement (...);
- 42. La requérante soumet que les effets et les buts poursuivis par les dispositions contestées de la Loi 99 ne sont pas « incompatibles »²² avec la Constitution du Canada, et qu'ils consistent en ceci :
 - a) Cristalliser en droit la reconnaissance du statut du peuple québécois en tant que peuple;
 - Attribuer au peuple québécois certains droits fondamentaux liés à tel statut, notamment ses droits à l'autodétermination interne et le principe de l'égalité de droits entre les peuples;
 - c) Obliger et autoriser la province de Québec, qualifiée d'État du Québec, à se gouverner en tant que fiduciaire légitime du peuple québécois dans le libre exercice de ses droits fondamentaux ;
 - d) Sauvegarder et clarifier les modalités d'exercice par le Québec de son droit de chercher à réaliser la sécession ;
 - e) Donner validement effet à l'exigence qualitative de la « clarté » formulée par la Cour suprême dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*;
- 43. Au soutien de sa position, la requérante, après consultation auprès de juristes expérimentés en ces matières, souhaite faire part au tribunal des questions spécifiques suivantes, dont certaines sont de droit nouveau :
 - a) en promulguant la Loi 99, notamment ses article 1 à 3 et 13, le Québec pouvait-il cristalliser en droit le statut de *peuple* reconnu par la Loi et dans les faits à la population du Québec, avec les droits fondamentaux à l'autodétermination qui s'y rattachent, y compris son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec et de déterminer seul, par l'intermédiaire des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités d'exercice de ce droit?;
 - **b)** en promulguant la Loi 99, notamment ses articles 3 et 13, le Québec pouvait-il légiférer sur son *droit de chercher à réaliser la sécession*, reconnu par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*; pouvait-il

²² Loi constitutionnelle de 1982, préc., par. 52(1)

ainsi déterminer et clarifier les modalités d'exercice de ce droit ? :

- c) (...)
- d) l'article 4 de la Loi 99 relève-t-il de la Constitution du Québec eu égard aux prérogatives du Parlement du Québec découlant du droit public de pétition, reconnu notamment par le *Bill of Rights* (1689) et prévu expressément par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (RLRQ, chap. C-12); tel droit s'étend-il aux consultations populaires sur le statut politique du Québec et le Québec détient-il le pouvoir exclusif d'en déterminer et clarifier les modalités ?;
- e) l'article 4 de la Loi 99 donne-t-il validement effet à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*?;
- 44. Aux questions contenues aux sous-paragraphes a) à d) du paragraphe précédent, la requérante répond par l'affirmative ;
- 45. À e), la requérante répond par l'affirmative, mais plaide subsidiairement que telle question n'est pas justiciable car il appartiendra aux « acteurs politiques »²³ de la trancher ;
- 46. La requérante entend également faire des représentations sur les questions de droit plus générales liées aux conclusions recherchées par le requérant, mais seulement afin d'introduire ou de mettre en contexte les questions précises qu'elle souhaite aborder ;

ARGUMENTS

a) Le statut du peuple québécois et le pouvoir du Québec d'y donner effet en droit a.1) Le peuple québécois reconnu en fait et en droit

- 47. Contrairement aux allégations du requérant contenues notamment au paragraphe 42²⁴ de sa requête ré-amendée, la requérante affirme que les Québécoises et les Québécois forment, dans leur ensemble, un peuple, et prend acte de ce que la mise en cause ne conteste pas directement les dispositions de la Loi attestant de ce statut de fait et de droit;
- 48. La requérante fait remarquer qu'il n'existe aucune disposition dans la Constitution du Canada interdisant la reconnaissance légale de tel statut en droit interne ;
- 49. Au paragraphe 123 de son Avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, sous la rubrique 1(i) « La définition de "peuples" », la Cour suprême écrit :

C'est aux «peuples» que le droit international accorde le droit à l'autodétermination. En conséquence, pour disposer de ce droit, le groupe qui l'invoque doit remplir la condition préliminaire, c'est-à-dire être qualifié de peuple. Toutefois, comme le droit à l'autodétermination s'est développé par l'adoption d'un ensemble d'ententes et de conventions internationales, conjuguée à la pratique des États, et que peu de précisions formelles sont apportées à la définition de «peuples», il s'ensuit que le sens du mot «peuple» reste assez incertain. ²⁵ (Soulignement par la requérante)

a.1.1) Le sens juridique du mot peuple

50. Dans ce *Renvoi*, la Cour suprême du Canada n'a pas eu à se prononcer formellement sur le sens du mot « peuple » ni sur la question de savoir si, en fait et en droit, les Québécoises et les Québécois forment un peuple ou une nation, quoiqu'elle ait pris la peine de souligner

-

²³ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217, 1998 CanLII 793 (CSC), par. 100-101 et 153

²⁴ "The population of Quebec does not constitute a single people [...]"

²⁵ *Ibid.*, par. 123

que ceux-ci partagent pour la majeure partie, « bon nombre des traits » d'un peuple :

Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un «peuple», à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique pour répondre de façon appropriée à la question 2.²⁶ (Soulignements par la requérante.)

51. Au paragraphe 59 de l'avis, la Cour formule également le constat suivant :

Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui possède une culture distincte. Ce n'est pas le simple fruit du hasard. La réalité sociale et démographique du Québec explique son existence comme entité politique et a constitué, en fait, une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour l'union canadienne en 1867.²⁷ (Soulignements par la requérante.)

- 52. Or, la requérante prétend qu'eu égard aux dispositions contestées de la Loi 99, la question du statut ou de la qualification juridique du peuple québécois, vu ses implications en droit interne et international, se révèle cette fois nécessaire en l'espèce pour l'avancement du débat sur les dispositions contestées de la Loi 99, ce pour quoi elle tient à discuter du cadre juridique relatif à telle reconnaissance;
- 53. La requérante entend circonscrire son exposé dans cette rubrique à la question de la qualification juridique du peuple québécois, sachant qu'il n'existe pas de définition juridique universellement admise de la notion de peuple²⁸...²⁹, au-delà des dimensions phénoménologiques propres à son existence matérielle au sens des sciences historique, politique, géopolitique, sociologique, anthropologique, archéologique, etc., qu'il serait fastidieux de mettre en preuve, sauf de l'avis du tribunal;
- 54. Même s'il n'existe pas de définition juridique universellement admise de la notion de peuple, la requérante soutient qu'on peut dégager (...) de la doctrine - qui comble les vides en cette matière, des éléments de définition correspondant à deux types d'acception de ce terme, l'un de nature civique et l'autre, sociopolitique :
 - a) soit la notion de peuple sert à désigner la communauté politique dans la cité³⁰ (...)³¹, c'est-à-dire à distinguer les gouvernants des gouvernés, ces derniers formant le peuple institué en tant qu'acteur de sa propre histoire³² comme dans la Déclaration d'indépendance des États-Unis d'Amérique³³ :

²⁷ *Ibid.*, par. 59

²⁹ Aureliu Cristescu, Le droit à l'autodétermination, Nations Unies Doc. E/CN/4.Sub.l/404/Rev., New York, 1981, p.

²⁶ *Ibid.*, par. 125

^{28 (...)}

³⁰ Philippe Raynaud, *Dictionnaire de philosophie politique*, 1998, Paris, PUF, « Peuple », p. 461.

^{31 (...)} 32 (...)

³³ The unanimous declaration of the thirteen united States of America, printed by John Dunlap, July 4th, 1776, Records of the Continental and Confederation, Congresses and the Constitutional Convention, 1774-1789, Record Group 360; National Archives. [TRADUCTION] « Lorsque, dans le cours des événements humains, il devient nécessaire pour un peuple de dissoudre les liens politiques qui l'unissent à un autre et de prendre parmi les puissances de la Terre, la place séparée et égale à laquelle les lois de la nature et du Dieu de la nature lui donnent droit, le respect dû à l'opinion de l'Humanité l'oblige à déclarer les causes qui le déterminent à la séparation. » (Soulignements par la requérante.)

- b) soit ce terme juridique désigne « une collectivité humaine considérée comme constituant un peuple en raison de ses caractères géographiques, ethniques, religieux, linguistiques, etc., et de ses aspirations politiques »³⁴, « une entité sociale possédant une évidente identité et ayant des caractéristiques propres », comprenant une « relation avec un territoire [...] »³⁵, ou « [t]oute forme particulière de communauté humaine unie par la conscience et la volonté de constituer une unité capable d'agir en vue d'un avenir commun »³⁶, etc.;
- 55. La requérante est d'avis que les Québécoises et Québécois forment juridiquement un peuple, ne serait-ce qu'au sens de ces deux types d'acception civique et sociopolitique ;
- 56. En 1973, le professeur Spyros Calogeropoulos-Stratis relève quant à lui plusieurs critères permettant de qualifier en droit un peuple :
 - [...] l'existence d'une <u>population concentrée et amplement majoritaire dans un certain territoire</u>, <u>capable</u> d'exprimer une volonté commune

[...]

La population en question doit vivre sur un territoire déterminé [...]

Elle doit être homogène ou en grande partie majoritaire dans le territoire délimité [...]

Le troisième élément est la volonté ferme de cette collectivité de vivre en commun [...]

d) L'élément complémentaire qui peut renforcer la volonté à l'autodétermination est l'existence d'une organisation interne, d'un embryon de pouvoir de cette collectivité, symbolisant son particularisme.³⁷

- 58. La requérante est d'avis que ces critères s'appliquent parfaitement au peuple québécois ;
 - a.1.2) Le peuple québécois et le droit
- 59. Plusieurs textes juridiques (...) ou émanant d'une autorité officielle qualifient expressément de peuple, nation ou société distincte, la communauté politique formée par les habitants du Québec, ou reconnaissent à ces derniers certains attributs culturels ou sociopolitiques inhérents à telle qualité;
- 60. Ces textes démontrent que le peuple québécois satisfait largement aux critères énoncés précédemment, eu égard aux acceptions civique et sociopolitique en droit de la notion de peuple telles que dégagées par la requérante ;

62. Le 10 février 1763, certaines dispositions du *Traité de Paris* prévoient qu'en tant que cessionnaire du Canada, la Grande-Bretagne doit respecter les droits des « Habitans François » de pratiquer leur religion, vendre leurs biens, circuler librement, etc. :

[Sa Majesté britannique] donnera les Ordres les plus precis & les plus effectifs, pour que ses nouveaux

³⁴ Dictionnaire de terminologie du droit international, 1959, Paris, Sirey, aux pages 233 et s.

³⁵ Aureliu Cristescu, *Le droit à l'autodétermination*, préc., p. 38.

³⁶ Héctor Gros-Espiell, *Le droit à l'autodermination*, application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies, New York, Nations Unies, 1979, p. 9.

³⁷ Spyros Calogeropoulos-Stratis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, 1973, Bruxelles, Bruylant, aux pages 171-172.

 $[\]frac{38}{39}$ (...)

Sujets Catholiques Romains puissent professer le Culte de leur Religion selon le Rit de l'Église Romaine, en tant que le permettent les Loix de la Grande Bretagne.-Sa Majesté Britannique convient en outre, que les Habitans François ou autres, qui auroient eté Sujets du Roy Très Chretien en Canada, pourront se retirer en toute Sûreté & Liberté, où bon leur semblera, et pourront vendre leurs Biens, pourvû que ce soit à des Sujets de Sa Majesté Britannique, & transporter leurs Effets, ainsi que leurs Personnes [...]. 40 (Soulignements par la requérante.)

- 63. Le 7 octobre 1763, une *Proclamation royale* a accordé au gouverneur de la Province de Québec des pouvoirs considérables afin d'y assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du « Peuple » et des Habitants de la Colonie, le mot « Peuple » étant mêmement employé ailleurs dans cet Acte par le Constituant pour désigner le Peuple de Grande-Bretagne : We have also given Power to the said Governors, with the Consent of Our said Councils, and the Representatives of the People, so to be summoned as aforesaid, to make, constitute and ordain Laws, Statutes and Ordinances for the Publick Peace, Welfare and Good Government of Our said Colonies, and of the People and Inhabitants thereof, as near as may be agreable to the Laws of England, and under such Regulations and Restrictions as are used in other Colonies [...].⁴¹ (Soulignement par la requérante.)
- 64. Le 8 décembre 1774 par Proclamation de Sa Majesté George III, Roi de Grande-Bretagne, « de France » et d'Irlande, l'Acte de Québec reconnaît aux « habitants de la province de Ouébec » leur droit de professer la « Religion de l'Église de Rome », « pour la plus entière sureté et tranquillité de [leurs] esprits », ramène l'usage en droit privé de la tradition romano-civiliste⁴² et par le fait même, reconnaît en partie le système seigneurial français de l'époque ;
- 65. Le 10 juin 1791, est sanctionné un Acte modifiant l'Acte de Québec («l'Acte constitutionnel »), lequel accorde notamment au peuple de la province de Québec une assemblée législative, et réitère que « [...] the clergy of the Church of Rome [...] might hold, receive and enjoy their accustomed dues and rights [...] »43 (soulignements par la requérante);

66. (...) 44

67. Sous l'empire de l'Acte constitutionnel de 1791, plusieurs lois font état du « peuple » en la

a) en 1793, dans l'Acte qui pourvoit des Officiers Rapporteurs pour les Chevaliers, Citoyens et Burgeois pour servir en Assemblée : « il a plus gracieusement à sa Majesté [...] de constituer une Législation en cette province dans laquelle le peuple d'icelle [...] participent par leurs Représentans en assemblée [...] »⁴⁵;

⁴⁰ Traité de Paix entre le Roi, le Roi d'Espagne et le Roi de Grande-Bretagne, conclu à Paris le 10 février 1763 : avec l'accession du Roi du Portugal, Paris, 1764, Imprimerie royale, Article quatre.

⁴¹ By the King, A Proclamation (7 octobre 1763), 3 Geo. III, Londres, Mark Baskett, Printer to the King's most Excellent Majesty; and by the Assigns of Robert Baskett

⁴² Acte qui règle plus solidement le Gouvernement de la Province de Québec (1774), 14 Geo. III cap. 83, art. V

⁴³ An Act to repeal certain parts of an Act, passed in the fourteenth year of His Majesty's Reign, intituled, An Act for making more effectual provision for the Government of the Province of Québec, in North America; and to make further provision for the government of the Said province (1791), 31 Geo III, cap. 31, art. XXXV ⁴⁴(...)

⁴⁵ Acte qui pourvoit des Officiers Rapporteurs pour les Chevaliers, Citoyens et Burgeois pour servir en Assemblée, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec: William Vondenvelden, [1792]; 27 pages, 33 Geo III, cap. 7, art. I préambulaire

- b) en 1793, dans l'Acte qui établit un Fonds pour payer les Salaires des Officiers du Conseil Législatif et de l'Assemblée, et pour défrayer les Dépenses contingentes d'iceux : « [...] les Représentans du Peuple de la Province du Bas-Canada [...] » 46;
- c) en 1793, dans l'Acte pour appointer des Commissaires, pour traiter avec des Commissaires de la part de la Province du Haut-Canada, aux effets y mentionnés : « Nous [...], les représentants du peuple de la Province du Bas-Canada, convoqués en Assemblée »⁴⁷;
- d) en 1793, dans l'Acte qui divise la Province du Bas-Canada, qui amende la Judicature d'icelle, et qui rappelle certaines Loix y mentionnées : « NOUS [...] les Représentans de votre Peuple [...] »⁴⁸;
- e) en 1795, dans l'Acte pour accorder à sa Majesté des Droits sur les licences de colporteurs, porte-cassettes et petits marchands, et pour régler leur trafic [...] : « [...] les représentans de votre peuple de la Province du Bas-Canada, assemblés en Législature pour lever les Aides que nous avons librement et volontairement accordées à votre Majesté dans cette Session [...] » 49;
- f) en 1795, dans l'*Acte qui accorde à sa Majesté des Droits nouveaux et additionnels sur certaines Marchandises et Effets* [...] : « NOUS, les Représentans de votre Peuple de la province du Bas-Canada assemblés en Législature [...] »⁵⁰;
- g) en 1798, dans l'*Acte qui révoque un Acte passé dans la trente-sixième année du Règne de sa présente Majesté* [...] : «[...] <u>Nous, [...] les Représentans du Peuple</u> de la Province du Bas-Canada, convoqués en Assemblée [...] »⁵¹;
- h) en 1801, dans l'*Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien des enfants abandonnés* : « NOUS, [...] les Représentans de votre Peuple du Bas-Canada [...] »⁵²;
- i) en 1804, dans l'Acte qui continue, pour un tems limité, les provisions d'un Acte passé dans la quarante-unième Année du Règne de Sa présente Majesté [...] : « NOUS, [...]

⁴⁷ Acte pour appointer des Commissaires, pour traiter avec des Commissaires de la part de la Province du Haut-Canada, aux effets y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : William Vondenvelden, 1793]; 90 pages, 34 Geo III, cap. 3, art. 1 préambulaire

⁴⁸ Acte qui divise la Province du Bas-Canada, qui amende la Judicature d'icelle, et qui rappelle certaines Loix y mentionnées, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : William Vondenvelden, 1793]; 90 pages, 34 Geo III, cap. 6, art. I préambulaire

⁴⁹ Acte pour accorder à sa Majesté des Droits sur les licences de colporteurs, porte-cassettes et petits marchands, et pour régler leur trafic; et pour accorder une augmentation de Droits sur les licences de personnes qui tiennent des maisons publiques, ou qui détaillent du vin, de l'eau-de-vie, rum ou aucune autre liqueur fort dans cette Province et pour les régler; et pour abroger un Acte ou Ordonnance y mentionné, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec: W. Vondenvelden, 1795]; 74 pages, 35 Geo III, cap. 8, art. I préambulaire

⁵⁰ Acte qui accorde à sa Majesté des Droits nouveaux et additionnels sur certaines Marchandises et Effets; qui les approprient à fournir des moyens plus amples de défrayer les dépenses de l'administration de la Justice et au soutien du Gouvernement civil de cette Province, et à d'autres effets y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec: W. Vondenvelden, 1795]; 74 pages, 35 Geo III, cap. 9, art. I préambulaire ⁵¹ Acte qui révoque un Acte passé dans la trente-sixième année du Règne de sa présente Majesté, et qui appointe de

⁵¹ Acte qui révoque un Acte passé dans la trente-sixième année du Règne de sa présente Majesté, et qui appointe de nouveaux Commissaires de la part de cette Province, pour traiter avec les Commissaires de la part de la Province du Haut-Canada, aux effets y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1798]; 14 pages, 38 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire

pages, 38 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire ⁵² Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soulien des enfans abandonnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec: P.E. Desbarats, 1801; 103 pages, 41 Geo III, cap. 6, art. I préambulaire

⁴⁶ Acte qui établit un Fonds pour payer les Salaires des Officiers du Conseil Législatif et de l'Assemblée, et pour défrayer les Dépenses contingentes d'iceux, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : William Vondenvelden, [1792]; 27 pages, 33 Geo III, cap. 8, préambule

- les Représentans de Votre Peuple du Bas Canada »53;
- j) en 1811, dans l'Acte qui continue, pendant un tems limité, la perception des Droits imposés par l'Acte Provincial de la quarante-cinquième Année de sa Majesté George Trois [...]: « NOUS, [...] les Représentans de Votre Peuple de la Province du Bas-Canada, assemblés en Parlement Provincial [...] » 54;
- k) en 1813, dans l'*Acte pour accorder des Droits à Sa Majesté, pour subvenir aux besoins de la Province pendant la présente guerre avec les États-Unis d'Amérique et pour d'autres fins* : « NOUS, [...] les Représentans de votre peuple du Bas-Canada [...] »⁵⁵;
- 1) en 1815 et en 1818, dans deux semblables *Acte[s] qui f[on]t une provision temporaire* pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique [...]: «[...] pour faire le Commerce par terre ou par la navigation intérieure, entre le peuple et les territoires de Sa Majesté en cette Province, et le peuple et les territoires des États-Unis de l'Amérique [...] »^{56 57};
- m) en 1819, dans l'*Acte pour imposer certains droits sur divers articles y mentionnés* [...] : « Nous, [...] les Représentans de votre Peuple de la Province du Bas-Canada, assemblés en Parlement Provincial [...] »⁵⁸;

68. (...)⁵⁹

69. Le 21 février 1834, le texte⁶⁰ des *92 Résolutions* des Patriotes, tel qu'adopté à la chambre d'assemblée, mentionne à 74 reprises le mot « peuple » en référence aux gouvernés du Bas-Canada, y ajoutant de temps à autre l'adjectif « *canadien* » (aujourd'hui « québécois »), en plus de souligner à la 52^e Résolution, que « *l'origine française* » du peuple ou son « *usage du français* » est devenu pour les autorités coloniales, « un prétexte d'injure, d'exclusion, d'infériorité politique et de séparations de droits ou d'intérêts » ;

⁵³ Acte qui continue, pour un tems limité, les provisions d'un Acte passé dans la quarante-unième Année du Règne de Sa présente Majesté, intitulé, Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien des Enfans abandonnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec: King's Printer, 1804]; 50 pages, 44 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire

⁵⁴ Acte qui continue, pendant un tems limité, la perception des Droits imposés par l'Acte Provincial de la quarantecinquième Année de sa Majesté George Trois, Chapitre treize, et qui fait l'application d'une certaine somme d'argent aux fins y mentionnées, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : P.E. Desbarats, 1811; 106 pages, 51 Geo III, cap. 1, art. I préambulaire

III, cap. 1, art. I préambulaire
⁵⁵ Acte pour accorder des Droits à Sa Majesté, pour subvenir aux besoins de la Province pendant la présente guerre avec les États-Unis d'Amérique et pour d'autres fins, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1813]; 56 pages, 53 Geo III, cap. 11, art. I préambulaire

⁵⁶ Acte qui fait une provision temporaire pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la navigation intérieure, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : P.E. Desbarats, 1815; 126 pages, 55 Geo III, cap. 11, art. I préambulaire

⁵⁷ Acte qui fait une provision temporaire pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la navigation intérieure, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1818]; 241 pages, 58 Geo III, cap. 8, art. I préambulaire

⁵⁸ Acte pour imposer certains droits sur divers articles y mentionnés, et pour régler pour un tems limité, le Commerce avec les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la Navigation intérieure, et pour suspendre certains Actes et Ordonnances y mentionnés, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : P.E. Desbarats, 1819]; 240 pages, 59 Geo III, cap. 4, art. I préambulaire ⁵⁹ (...)

⁶⁰ Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, depuis le 7 janvier jusqu'au 18 mars 1834, dans la quatrième année du règne du Roi Guillaume Quatre, étant la quatrième session du quatorzième Parlement provincial de cette province, session 1834, pp. 310-335 (21 février 1834)

- 70. Le 24 juin 1834, la requérante a tenu le premier Banquet de la Fête *nationale* de Saint-Jean-Baptiste, jour férié depuis 1925 et devenue officiellement la Fête nationale du Québec le 8 juin 1978 par la sanction de la *Loi sur la fête nationale* (chap. F-1.1);
- 71. Le 31 janvier 1839, est publié à Londres le *Rapport* du Gouverneur général John George Lambton, 1^{er} comte de Durham, *sur les affaires de l'Amérique du Nord britannique*, où, après avoir recommandé l'assimilation des Canadiens, l'auteur reconnaît explicitement l'existence du « peuple » et de la « *nationalité* » française-canadienne ; ses origines, ses coutumes, etc., en ces termes :

On peut dire que c'est une mesure sévère pour un <u>peuple conquis</u>; que <u>les Français</u> au début composaient la population entière du Bas-Canada et qu'ils en constituent encore la masse; que les Anglais sont de nouveaux venus, n'ayant <u>aucun droit de réclamer la disparition de la nationalité d'un peuple</u> au milieu duquel les ont attirés leurs aptitudes commerciales. On peut dire encore que si les <u>Français ne sont pas une race [sic] aussi civilisée</u>, aussi énergique, aussi apte à s'enrichir que celle qui les environne, ils sont par ailleurs un <u>peuple aimable</u>, <u>vertueux et satisfait</u>, possédant tout l'essentiel du confort matériel.

On peut ajouter qu'on ne doit pas les mépriser ou les maltraiter, parce qu'ils cherchent à jouir de ce qu'ils ont sans partager l'esprit de lucre qui anime leurs voisins. Après tout, <u>leur nationalité est un héritage</u>. On ne doit pas les punir trop sévèrement parce qu'ils ont rêvé de maintenir sur les rives lointaines du Saint-Laurent et de transmettre à leur postérité <u>la langue</u>, <u>les usages et les institutions</u> de cette grande nation qui pendant deux siècles donna le ton de la pensée au continent européen. Si les querelles des <u>deux races</u> [sic] sont irréconciliables, on peut rétorquer que la justice exige la soumission de la minorité à la suprématie des anciens et plus nombreux occupants de la province, et non que la minorité prétende forcer la majorité à prendre ses institutions et ses coutumes. (Soulignements par la requérante.)

- 72. Le 23 juillet 1840, par Proclamation de la Reine Victoria, l'*Act to re-unite the Provinces of* Upper *and* Lower Canada, *and for the Government of* Canada (« l'Acte d'Union »), fusionne les deux Canadas, en maintenant des sauvegardes eu égard aux « accustomed Dues and Rights of the Clergy of the Church of Rome »⁶² dans l'ancien Bas-Canada;
- 73. Le 14 août 1848, un Acte modifiant l'*Acte d'Union* confère à la Législature de la Province du Canada le pouvoir de reconnaître une langue officielle autre que l'anglais (le français) dans tous les « instruments » relatifs au Conseil et à l'Assemblée législatives⁶³;
- 74. Le 23 mars 1867, le Parlement impérial adopte l'Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith⁶⁴ (« l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) »), rétablissant dans la Province de Québec une Législature, une Judicature et un exécutif qui lui sont propres, et édictant les pouvoirs constitutionnels respectifs du fédéral et des provinces;

⁶² An Act to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada, London: G.E. Eyre and A. Spottiswoode, 1840.; 20 pages 3-4 Vict., cap. 35, art. XLII

⁶⁴ An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith, London: G.E. Eyre and W. Spottiswoode, 1867.; 40 pages, 30 Vict., cap. 3

⁶¹ John George Lambton, Charles Buller, Edward Gibbon Wakefield. *Le Rapport Durham*, Montréal (trad., Denis Bertrand et Albert Desbiens; introd. et appareil didactique, Denis Bertrand et André Lavallée), Éditions Sainte-Marie, 1969, 156 p., à la page 119

⁶³ An Act to repeal so much of an Act of the Third and Fourth Years of Her present Majesty, to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada, as relates to the Use of the English Language in Instruments relating to the Legislative Council and Legislative Assembly of the Province of Canada, London: G.E. Eyre and W. Spottiswoode, 1848.; 3 pages, 11-12 Vict., cap. 56

75. (...)⁶⁵

76. (...)66

- 77. Dans l'arrêt MacDonald c. Ville de Montréal de la Cour suprême, le juge Beetz a rappelé que l'adoption de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 avait été le résultat « d'un compromis historique intervenu entre les fondateurs quand ils se sont entendus sur les modalités de l'union fédérale »⁶⁷, sachant que parmi ces fondateurs figuraient des représentants légitimes du peuple du Canada-Est;
- 78. Au paragraphe 43 de son Avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec, précité, la Cour suprême relève :

[1]e fédéralisme était la réponse juridique aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque de la Confédération et qui existent toujours aujourd'hui [car] [l]e fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité.

- 79. De 1867 à nos jours, de nombreuses lois, résolutions et plusieurs règlements, décrets et autres documents officiels du Québec ont attesté explicitement de l'existence du peuple, de la nation ou de la société distincte du Québec, ou reconnu certains attributs culturels ou sociopolitiques inhérents à tel statut, par exemple :
 - a) en 1910, la Loi amendant le Code civil concernant les contrats faits avec les compagnies de services d'utilité publique (1910, chap. 40) constituait la première affirmation de l'État québécois en matière d'intervention linguistique⁶⁸ dans la société civile afin de rendre disponibles en français les services rendus par les entreprises publiques au Ouébec :
 - b) le 21 janvier 1948, dans un décret ministériel⁶⁹ à l'effet de remplacer le *Canadian Red* Ensign par l'emblème national⁷⁰ du Québec, le Fleurdelisé, en l'honneur duquel la requérante a composé jadis le Salut au Drapeau :

ATTENDU qu'il est juste et convenable que sur les édifices parlementaires de la province de Québec flotte un drapeau qui répond aux traditions, aux droits et aux prérogatives de la province (Soulignements par la requérante.)

- c) le 15 février 1956, le Rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (« Rapport Tremblay ») énonce :
 - 1. La fin première du fédéralisme canadien est de permettre aux deux grandes communautés culturelles dont la population est composée, a) de vivre et de se développer selon leur particularisme respectif; b) de collaborer à l'édification et au progrès d'une patrie commune;
 - 2. la province de Québec assume seule, à l'égard de la culture canadienne-française, les responsabilités que les autres provinces assument en commun à l'égard de la culture anglocanadienne [...]⁷¹ (Soulignements par la requérante.)
- d) le 24 mars 1961, la Loi instituant le ministère des Affaires culturelles (9-10 Eliz. II, chap. 23) crée l'Office de la langue française;
- e) le 13 mars 1963, l'art. 1 de la Loi concernant l'emblème floral (12 Eliz. II, chap. 8),

⁶⁵ (...)

⁶⁷ MacDonald c. Ville de Montréal, [1986] 1 R.C.S. 460, à la page 496.

<sup>68 (...)
69</sup> Arrêté en Conseil concernant le Drapeau du Québec, Chambre du Conseil exécutif, N° 72, 21 janvier 1948,

⁷⁰ Loi sur le Drapeau et les emblèmes du Québec, chap. D-12.1, art. 2

⁷¹ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay), Québec, Éditeur officiel. 1956, volume III, tome 2, à la page 299

- remplacée par le chap. D-12.1, fait du lis blanc de jardin la fleur emblématique du Ouébec :
- f) le 18 décembre 1968, la *Loi concernant le Conseil législatif* (S.Q. 1968, chap. 9) abolit le Conseil législatif et renomme l'Assemblée législative « Assemblée <u>nationale</u> », en attribuant aux députés le titre de « Membres du <u>Parlement</u> du Québec » (M.P.Q.);
- g) en juillet 1974, est sanctionnée la *Loi sur la langue officielle* (L.Q. 1974, chap. 6), qui fait du français la langue officielle au Québec, qui édicte :
 - ATTENDU que la langue française constitue un <u>patrimoine national que l'état a le devoir de préserver</u>, et qu'il incombe au gouvernement du Québec de tout mettre en œuvre pour en assurer la prééminence et pour en favoriser l'épanouissement et la qualité [...] (soulignements par la requérante)
- h) le 26 août 1977, est sanctionnée la *Charte de la langue française* (chap. C-11), qui énonce en préambule :

Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, <u>la langue française permet au peuple</u> québécois d'exprimer son identité.

[...⁻

Ces principes s'inscrivent dans le mouvement universel de <u>revalorisation des cultures nationales</u> qui confère à chaque peuple l'obligation d'apporter une contribution particulière à la communauté <u>internationale</u>. (Soulignements par la requérante.)

- i) le 18 décembre 1982, dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* (chap. A-23.1), qui qualifie notamment la Législature du Québec de *Parlement*⁷² et exige de tout député la prestation d'un *serment de loyauté au peuple québécois* :
 - CONSIDÉRANT le profond <u>attachement du peuple du Québec aux principes démocratiques</u> de gouvernement; [...] QU'il incombe à cette Assemblée, en tant que <u>dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables du peuple du Québec</u>, de le défendre contre toute tentative de l'en spolier ou d'y porter atteinte [...] (Soulignements par la requérante.)
- j) le 28 août 1985, à l'art. 3 du *Règlement sur les insignes de l'Ordre <u>national</u>⁷³ du Québec* (chap. O-7.01, r. 1, D. 1706-85), concernant l'insigne de grand modèle de grand officier :
 - 3. [...] Le revers de la décoration porte l'inscription de la devise⁷⁴ de l'Ordre national du Québec : « Honneur au peuple du Québec » [...] (Soulignements par la requérante.)
- k) le 15 décembre 1987, la *Loi sur l'emblème aviaire* (chap. E-4.1), remplacée par le chap. D-12.1, reconnait comme emblème officiel du Québec, le harfang des neiges ;
- l) le 20 juin 1991, est sanctionnée la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (L. Q. 1991, chap. 34), qui énonce :
 - [...] Considérant que les Québécoises et les Québécois sont <u>libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel [...]. (Soulignements par la requérante.)</u>
- m) le 20 juin 1996, à l'art. 10 de la *Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et modifiant d'autres dispositions législatives* (chap. M-25.01) :
 - 10. Le ministre est responsable de la promotion des droits et libertés de la personne et favorise l'exercice par les citoyens de leurs responsabilités civiques et sociales.
 - Il est chargé de promouvoir la solidarité entre les générations, en tenant compte des besoins des familles, des jeunes et des aînés, l'ouverture au pluralisme et le <u>rapprochement interculturel</u>, <u>favorisant ainsi l'appartenance au peuple québécois</u>. (Soulignements par la requérante.)

⁷² Le terme « Parlement » a fréquemment été employé par le passé dans des documents officiels, par exemple dans les *Provincial Statutes of Lower-Canada de la première session de la première législature du Bas-Canada*, 1792, préc., page II, où l'on peut lire dans l'introduction : « Au <u>Parlement</u> provincial, commencé et tenu à Québec le dix-septième jour de Décembre, Anno Domini, Mil sept cens quatre-vingt-douze, dans la trente-troisième Année du Règne de notre Souverain Seigneur GEORGE Trois [...] » (soulignements par la requérante)

⁷³ L'Ordre national du Québec a été créé le 20 juin 1984, par la *Loi sur l'Ordre national du Québec*, ch. O-7.01, art. 1 ⁷⁴ Cette devise fut adoptée par le *Décret 650-85 du 3 avril 1985 sur l'Ordre national du Québec – Armoiries et devise*, dans : *Gazette officielle du Québec*, Lois et Règlements, 117e année, 1er mai 1985, N° 19

- n) le 5 novembre 1999, la *Loi sur le drapeau et les emblèmes du Québec* (chap. D-12.1) reconnaît le bouleau jaune et l'iris versicolore comme emblèmes officiels de la nation ;
- o) le 15 décembre 1999, le *Décret 1437-99* du Gouvernement du Québec change l'appellation de la région administrative de Québec par « région administrative de la <u>Capitale-nationale</u> » ;
- p) le 16 juin 2000, à l'article 3 de la *Loi sur l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse* (chap. J-1.001) :
 - 3. L'Office a pour mission de développer les relations <u>entre les jeunes du Québec et ceux des autres peuples des Amériques</u>, en vue de favoriser la connaissance mutuelle de leur <u>culture respective</u>, d'accroître entre eux les échanges sur le plan individuel et collectif et de susciter le développement de réseaux de coopération [...] (Soulignements par la requérante.)
- q) le 13 décembre 2000, dans des dispositions de la Loi 99 non contestées par le requérant :

CONSIDÉRANT que <u>le peuple québécois, majoritairement de langue française, possède des</u> caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur <u>lequel il exerce ses droits</u> par l'entremise d'un État national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire de réaffirmer les <u>acquis collectifs du peuple québécois</u> [...]

8. Le français est la langue officielle du Québec. (Soulignements par la requérante)

r) le 12 juin 2009, dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (chap. C-6.2) :

CONSIDÉRANT que l'eau est une ressource faisant partie du <u>patrimoine commun de la nation</u> <u>québécoise</u> et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures. (Soulignements par la requérante.)

s) le 4 décembre 2009, dans la *Loi proclamant la Journée internationale de la non-violence* (chap. J-1.001) :

CONSIDÉRANT qu'en tant que <u>peuple démocratique</u>, il est de notre devoir de promouvoir une tolérance et une non-violence véritables à tous les niveaux, de l'individu à l'État [...] (Soulignements par la requérante.)

- t) le 8 décembre 2010, à l'art. 6 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (chap. C-23.1), concernant la conduite du député : 6. [...] le député :
 - 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec; [...] (Soulignements par la requérante)
- u) le 19 octobre 2011, à l'article 208 de la *Loi sur le patrimoine culturel* (chap. P-9.002), est reconnu comme « site patrimonial <u>national</u> » l'ensemble constitué par l'Hôtel du Parlement, l'édifice Pamphile-Le May, l'édifice Honoré-Mercier, l'édifice Jean-Antoine-Panet, l'édifice André-Laurendeau, etc. ;
- v) en 2016, le projet de loi 109 (41^e lég., 1^{ère} sess.) vise à accorder à la Ville de Québec le statut de <u>Capitale nationale</u>;

80. En 1967, le gouvernement du Canada a conféré un mandat à la *Commission royale* d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, portant à

[...] faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour <u>que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques [sic] à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport [...] »⁷⁵;</u>

⁷⁵ Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre 1, Introduction générale, 1967, à la page xxix.

et qui concluait dans son rapport préliminaire à l'existence d'un peuple québécois « animé par la même culture » et « vi[vant] <u>de façon homogène</u> selon des normes et des <u>règles de</u> conduite qui lui sont communes ⁷⁶ (Soulignements par la requérante);

81. En 1979, le *Rapport de la Commission sur l'unité canadienne* (« Rapport Pepin-Robarts »), a énoncé :

[L]e Québec est différent et devrait détenir les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de <u>son caractère distinct au sein d'un Canada</u> viable. <u>Toute solution politique qui ne répondrait pas à cette attente signifierait l'éclatement du Canada</u>. ⁷⁷ (Soulignements par la requérante.)

- 82. En 5 septembre 1985, le *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (« Rapport MacDonald »), a énoncé : 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. ⁷⁸ (Soulignements par la requérante.)
- 83. Par les Accords du Lac Meech (1987-1990) et de Charlottetown (1992), la majorité parlementaire à Ottawa et le Gouvernement fédéral ont ardemment promu et pris officiellement position en faveur de l'enchâssement dans la Constitution formelle du Canada d'un statut de société distincte pour le Québec;
- 84. Le 29 novembre 1995, dans le préambule de la motion de la Chambre des communes sur la société distincte, précitée, il est écrit : « Attendu que <u>le peuple du Québec a exprimé le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme</u> [...] » (soulignements par la requérante) ;

85. (...)

86. En octobre 1997, dans son *Discours du Trône* ouvrant la 1^{ère} session de la 36^e Législature fédérale, le Gouverneur général, au nom du Canada, s'est engagé à soutenir l'entente intervenue le 14 septembre de cette année-là entre les chefs de gouvernement des provinces et des territoires du Canada (*Déclaration de Calgary*⁷⁹), à l'exception du Québec :

[...] le gouvernement travaill[e] de près avec les gouvernement provinciaux et territoriaux à bâtir sur ce qu'ont accompli les neuf premiers ministres et les leaders territoriaux la semaine dernière à Calgary dans le but d'en arriver à la pleine reconnaissance de la diversité propre à la fédération, y inclus du <u>caractère</u> unique de la société québécoise [...]. 80 (Soulignements par la requérante.)

87. Le 5 mai 2006, l'*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO* établit pour la première fois un rôle formel pour le Québec au sein d'une instance internationale, et reconnaît explicitement « que la spécificité du Québec, fondée entre autres sur l'usage de

⁷⁶ *Ibid.*, Rapport préliminaire, p. 103

 ⁷⁷ La Commission de l'unité canadienne, Se retrouver : Observations et Recommandations (Rapport Pepin-Robarts),
 Ottawa, Éditeur officiel, 1979, volume I, à la page 92
 ⁷⁸ Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

⁷⁸ Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Rapport Macdonald), Ottawa, Éditeur officiel, 1985, volume III, à la page 545
⁷⁹ Réunion interprovinciale des Premiers ministres, *Premiers Agrees to Consult Canadians on Unity: Framework for*

⁷⁹ Réunion interprovinciale des Premiers ministres, *Premiers Agrees to Consult Canadians on Unity: Framework for Discussion on Canadian Unity*, Doc 850-065/04, Calgary, 14 septembre 1997 (signée par toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de Québec) [Déclaration de Calgary]

⁸⁰ Gouverneur général du Canada, *Discours du Trône ouvrant la 1ère session de la trente-sixième législature du Canada*, octobre 1997 [non publié], [EN LIGNE], http://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-canada/jean-chretien/discours-du-trone-ottawa-xx-xxxx-1997/, page consultée le 1^{er} juillet 2016

- <u>la langue française</u> et une <u>culture unique</u>, l'amène à jouer un <u>rôle particulier au niveau international</u> »⁸¹ (soulignements par la requérante) ;
- 88. Le 24 novembre 2006, la Chambre des Communes a adopté la motion précitée, reconnaissant « que les Québécois et les Québécoises forment <u>une nation</u> au sein d'un Canada uni » (soulignements par la requérante);

a.1.3) Remarques

- 89. Toute personne gouvernée par le Québec fait normalement partie intégrante du peuple québécois tel que défini en droit d'après ses caractéristiques à la fois civiques et sociopolitiques, évoquées précédemment;
- 90. Rien ne saurait exclure la *communauté québécoise d'expression anglaise* de la définition du peuple québécois, sachant que plusieurs lois et documents officiels, dont la Loi 99⁸², reconnaissent expressément son existence et ses droits en tant que minorité historique;
- 91. Les allégations du requérant, contenues notamment au paragraphe 42 de sa requête réamendée, voulant qu'il est un citoyen canadien, n'enlèvent rien au fait qu'il est aussi une personne gouvernée par le Québec et qu'il fait objectivement partie du peuple québécois, quelles que soient ses convictions politiques ;
- 92. Au surplus, admettant qu'en ce qui concerne les Premières nations et la nation inuit du Québec, reconnues expressément par la Loi 99⁸³ et plusieurs autres lois, traités et documents officiels, celles-ci jouissent d'un statut juridique spécifique de *peuples autochtones*⁸⁴ avec les droits à l'autodétermination interne qui s'y rattachent, la requérante invite néanmoins le tribunal à rejeter certaines prétentions⁸⁵ du requérant, à supposer qu'elles soient jugées pertinentes, voulant que cela fasse obstacle à la qualification en droit du peuple québécois ou altère les règles ou principes de droit constitutionnel et de droit international relatifs à l'intégrité territoriale du Québec;
- 93. Outre que la Constitution du Canada n'empêche pas la reconnaissance d'un statut juridique de peuple pour la collectivité formée par les gouvernés du Québec, la requérante affirme donc que l'évolution historique des pratiques démotiques, parlementaires, législatives, juridiques et constitutionnelles incontestées au Canada eu égard à la qualification et à la reconnaissance formelles et informelles de la réalité civique, culturelle et sociopolitique distincte du Québec, a fait que le peuple québécois y a acquis de droit et de fait, le statut de peuple avec les droits fondamentaux qui s'y rattachent, tels que cristallisés validement dans la Loi 99;

⁸¹ Accord entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 5 mai 2006, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, Québec, [EN LIGNE], https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/unesco.pdf, page consultée le 1^{er} juillet 2016

⁸² Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prerogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, préc., préambule

⁸³ Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, préc., préambule et art. 11-12

⁸⁵ Requête introductive d'instance ré-amendée, par. 42(6) et 52

a.2) Des implications non seulement déclaratoires, mais juridiques

- 94. La requérante affirme que le statut juridique du peuple québécois fait de lui un sujet de droits collectifs, titulaire notamment du principe de l'égalité de droits entre les peuples, du droit universel des peuples à disposer d'eux-mêmes, du droit de déterminer librement et sans ingérence extérieure son statut politique, du droit de poursuivre son développement économique, social et culturel...:
- 95. La requérante soutient (...) que ces droits doivent être entendus au sens de droits à l'autodétermination interne;
 - a.2.1) Instruments de droit international ratifiés
- 96. Ces droits, qui corolairement s'accompagnent de devoirs et d'obligations pour le Canada et l'État du Québec, sont contenus dans plusieurs instruments de droit international public ratifiés par le Parlement canadien, entre autres :
 - a) à l'Article 1 de la Charte des Nations Unies, ratifiée par le Canada le 9 novembre 1945:

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde; [...]⁸⁶ (Soulignements par la requérante.)

- b) (...)⁸⁷
- c) (...)⁸⁸
- d) à l'Article VIII de l'Acte final d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, signé le 1^{er} août 1975 par le Canada et cité par la Cour suprême dans son Avis de 1998 sur le Renvoi relatif à la sécession :

Les Etats participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des Etats.

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.

Les Etats participants réaffirment l'importance universelle du respect et de l'exercice effectif par les peuples de droits égaux et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, pour le développement de relations amicales entre eux de même qu'entre tous les Etats; ils rappellent également l'importance de l'élimination de toute violation de ce principe, quelque forme qu'elle prenne. 89 (Soulignements par la requérante.)

e) à l'Article premier du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ratifié par le Canada le 19 mai 1976 :

Article premier

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et

⁸⁶ Charte des Nations Unies (et Statut de la Cour internationale de justice), 26 juin 1945, C.N.U.O.I., vol. 15, p. 365 (texte originaire), [1945] R.T.Can. N° 7, par. 1(2)

^(...)

^{88 (...)}

⁸⁹ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Acte final, Helsinki 1975. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977.

culturel.

[...]

- 3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du <u>droit des peuples à disposer d'eux-mêmes</u>, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies. [...]⁹⁰ (Soulignements par la requérante.)
- f) à l'Article premier du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁹¹, ratifié par le Canada le 19 août 1976: , par le Canada le 19 août 1976 : [Même formulation qu'au sous-paragraphe précédent.] g) $(\dots)^{92}$

- 97. (...)⁹³
- 98. (...)⁹⁴
- 99. De l'avis de la requérante, le droit international relatif aux droits des peuples à l'autodétermination, loin de prescrire des normes de droit mou, entraîne des effets juridiques au Canada, plusieurs d'entre elles ayant d'ailleurs été ratifiées par Ottawa;
- 100. Le principe du droit à l'autodétermination « est érigé de nos jours au rang de norme impérative de droit international »⁹⁵ :
 - a.2.2) La cristallisation en droit interne des droits fondamentaux du peuple québécois
- 101. Ce sont ces mêmes normes (...) qui, le 13 décembre 2000, ont été validement traduites en droit interne par les dispositions contestées de la Loi 99, consacrant par le fait même le devoir de l'État du Québec et incidemment, du Canada, de les défendre et de les respecter, savoir:
 - 1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
 - 2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
 - 3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

(Soulignements par la requérante.)

93 (...)

⁹⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, [1976] R.T.Can. N° 47, par 1(1), (3)

⁹¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, [1976] R.T. Can 1976 N° 46, par. 1(1), (3)

⁹² (...)

^{94 (...)}

⁹⁵ Maurice Kamto, «Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, entre fétichisme idéologique et glissements juridiques », Annuaire africain de droit international, 2006 14 Afr. Y.B. I, pp. 217-243, à la page 219 (...)

- 102. La requérante soutient qu'il n'y a aucune raison valable d'interpréter le mot « peuple » tel qu'utilisé par le législateur en droit interne, comme ayant un sens ou des effets différents du mot « peuple » tel que formulé dans les instruments de droit international ratifiés par le Canada et tels que précités ;
 - a.2.3) Les droits du peuple québécois ne briment pas ceux du requérant
- 103. Même si tel n'est pas l'objet de son intervention, la requérante affirme, en réponse aux allégations du requérant contenues au paragraphe 19 de sa requête ré-amendée, que les droits fondamentaux et les droits à l'autodétermination interne du peuple québécois tels qu'énoncés dans les dispositions contestées de la Loi 99, précitée, n'affectent en rien ses libertés individuelles garanties notamment par la *Charte canadienne des droits et libertés*, précitée ;
- 104. Même à supposer que le Québec fasse sécession du Canada, il n'y a aucune preuve selon laquelle le requérant perdrait sa citoyenneté canadienne, ni que ses libertés individuelles, actuellement garanties sous l'empire de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ne le seraient pas autrement, par exemple par la *Charte des droits et libertés de la personne* (chap. C-12);
- 105. Enfin, contrairement à ce que semble alléguer le requérant notamment au sous-paragraphe 19(1) de sa requête ré-amendée, la requérante fait valoir que le droit de vote, prévu à l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et le droit d'exercer une charge publique au sein de la législature ou du gouvernement du Québec, n'ont pas une portée telle qu'ils confèreraient à tout un chacun une garantie constitutionnelle voulant que le Québec demeure au sein du Canada;
 - a.3) Le pouvoir du Québec de conférer à ce statut une substance et des effets juridiques a.3.1) Ce qui renforce la présomption de validité des dispositions contestées
- 106. La requérante argue que rien dans la Constitution du Canada n'empêche le Québec de reconnaître au peuple québécois le statut juridique de peuple, acquis de fait et de droit au fil du temps, en réitérant certains droits universels qui l'accompagnent;
- 107. La requérante soutient également que les articles 1 à 3 et 13 de la Loi 99 doivent bénéficier de la présomption de constitutionnalité et être déclarés valides, non parce qu'ils sont purement déclaratoires, mais parce que les normes et effets juridiques qui s'y rattachent ne sont pas « incompatibles » ⁹⁶ avec la Constitution canadienne ; notamment, ils n'ont pas pour effet de modifier illégalement la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* ⁹⁷, en ce que contrairement aux prétentions du requérant, ils n'introduisent pas de droit absolu à la sécession pour le Québec, mais consacrent plutôt le droit à l'autodétermination *interne* du peuple québécois sans contredire nullement l'Avis de la Cour suprême rendu en 1998 eu égard entre autre au droit *conditionnel* à la sécession ;
- 108. Contrairement à ce que semblent prétendre l'intimée et la mise en cause, les dispositions contestées de la Loi 99, qui cristallisent en droit interne le statut juridique du *peuple* québécois, ne sont pas purement déclaratoires, d'une part parce que ce faisant, elles

26

⁹⁶ Loi constitutionnelle de 1982, préc., par. 52(1)

⁹⁷ *Ibid.*, part. 41(e)

introduisent formellement et expressément une nouvelle norme de droit, et d'autre part parce qu'elles produisent des effets non seulement à l'égard de l'État du Québec, mais aussi à l'égard du Canada, ne serait-ce qu'incidemment, compte tenu des engagements internationaux ratifiés par ce dernier relatifs au respect des droits à l'autodétermination des *peuples*;

- 109. Les dispositions légales contestées faisant validement du peuple québécois un sujet de droits collectifs cristallisé dans la Loi, elles *mettent en œuvre*, à l'égard de ce *peuple*, les engagements formels, passés et futurs du Canada relatifs aux droits des *peuples* à disposer d'eux-mêmes ;
- 110. (...) Le droit à l'autodétermination ne doit pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction.
- 111. En particulier, le mot « choisir » employé aux articles 2 et 3 de la Loi 99 doit être interprété d'après son sens ordinaire et courant, c'est-à-dire « préférer » ou « [p]rendre [...] quelque chose de préférence à une autre en raison de ses qualités, de ses mérites, ou de l'estime qu'on en a » 98;
- 112. La requérante relève qu'il y a une différence entre le *choix* du peuple québécois de déterminer seul le régime politique et le statut juridique du Québec, et la *mise en œuvre de facto* ou *de jure* de ce *choix* ;
- 113. Nulle part n'est-il écrit dans la Loi 99 que le peuple québécois peut en droit faire sécession unilatéralement du Canada, c'est-à-dire « sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral » ; cependant il a le droit inaliénable de « choisir » librement le régime politique et le statut juridique du Québec, ce pour quoi il détermine « seul », par l'entremise de ses institutions politiques, plutôt qu'avec le concours de tiers, les modalités d'exercice de ce droit de « choisir » ;
- 114. D'aucune façon la Loi 99 ne rend-elle exécutoire en droit le *choix* pouvant être exprimé par le peuple du régime politique et du statut juridique du Québec, par exemple au moyen d'un référendum ;
- 115. En aucun temps la Loi 99 n'introduit-elle en droit interne un système de démocratie directe, étranger aux institutions du Canada¹⁰⁰;

⁹⁸ Centre national de ressources textuelles et lexicales, « choisir », [EN LIGNE], http://www.cnrtl.fr/definition/choisir, page consultée le 1^{er} juillet 2016

⁹⁹ Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 86

Voir: In re Initiative and Referendum Act [1919] AC 935; Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995, p. 1006; Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 87.; OPSEU v. Ontario (Attorney General), [1987] 2 R.C.S. 2., par. 47

- 116. Tout au plus, en désignant, d'une part, ses gouvernés comme jouissant du statut juridique de peuple, le Québec a-t-il validement modifié sa propre Constitution en vertu de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, eu égard notamment à sa compétence exclusive sur "civil rights in the Province" et les "Matters of a merely local Nature" conformément aux paragraphes 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰¹;
- 117. Quant aux prérogatives et droits fondamentaux à l'autodétermination qui accompagnent ce statut, tels que décrétés par la Loi 99, ceux-ci s'harmonisent avec les engagements internationaux du Canada en cette matière, précités, ainsi qu'avec l'art. 26 de la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 (Charte canadienne des droits et libertés), précitée, qui prévoit :

Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des <u>autres</u> droits ou libertés qui existent au Canada. (Soulignements par la requérante.)

- a.3.2) L'interprétation reconnaissant l'évolution des réalités démotiques
- 118. D'autre part, la requérante soutient qu'eu égard à l'existence juridique du peuple québécois, de même qu'à ses prérogatives et droits fondamentaux tels que protégés et cristallisés par les dispositions contestées de la Loi 99, le tribunal doit interpréter le terme « incompatibles » énoncé au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, et le silence relatif de la Constitution du Canada sur le statut du peuple québécois, à la lumière des *réalités démotiques* liées à l'évolution de la pratique constitutionnelle plurinationale dans l'histoire de ce pays ; une perspective empruntée récemment par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la* Loi sur la Cour suprême, *art. 5 et 6*¹⁰², comme le constatent plusieurs auteurs¹⁰³ de doctrine ;
- 119. Dans ce *Renvoi*, la Cour suprême fait état de l'évolution historique des conditions de nomination des magistrats au plus haut tribunal canadien, mais plus encore, la majorité articule une interprétation téléologique de la Loi en tenant compte de la spécificité *de facto* du Ouébec et des Ouébécois :

L'objectif de l'art 6 [de la *Loi sur la Cour suprême*] est de garantir que non seulement des juristes civilistes expérimentés siègent à la Cour, mais également que les traditions juridiques et les <u>valeurs sociales distinctes du Québec y</u> soient représentées, pour <u>renforcer la confiance des Québécois</u> envers la Cour en tant qu'arbitre ultime de leurs droits. ¹⁰⁴ (Soulignements par la requérante.)

120. Au paragraphe 69 de son Avis, la Cour suprême affirme que l'art. 6 doit être interprété de sorte qu'il « reflète le <u>compromis historique</u> destiné à <u>protéger les traditions juridiques et les valeurs sociales du Québec</u> » (soulignements par la requérante) ;

¹⁰² Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6, 2014 CSC 21, [2014] 1 RCS 433

104 Renvoi relatif à la Loi sur la Cour supreme, préc., par. 49

¹⁰¹ Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, par. 92(16)

Voir par exemple: Catherine Mathieu et Patrick Taillon, « Le fédéralisme comme principe matriciel dans l'interprétation de la procédure de modification constitutionnelle » (2015) 60:4 Revue de droit McGill 763; Dave Guénette, « La Cour suprême du Canada et la pluralité démotique de l'État canadien. Des traces de consociationalisme dans la jurisprudence constitutionnelle », Revue générale de droit, vol. 46, n° 1, 2016, p. 215-252; François Rocher et Elisenda Casanas Adam, « L'encadrement juridique du droit de décider : la politique du confinement judiciaire en Catalogne et au Québec » dans Patrick Taillon, Eugénie Brouillet et Amélie Binette, dir, Un regard québécois sur le droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur d'Henri Brun et de Guy Tremblay, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2016, 877

- 121. Au soutien de ses motifs, la Cour suprême cite le professeur Peter H. Russell en ces termes:
 - [...] l'antipathie pour l'idée que des juges d'une tradition juridique étrangère interprètent le Code civil du Bas-Canada ne reposait pas simplement sur une préoccupation à l'égard de la pureté ou de la justesse du droit. Elle découlait plus souvent de la prémisse plus fondamentale que le système de droit civil du Québec constituait un ingrédient essentiel de sa culture distinctive et devait par conséquent, de droit, être protégé par des juges empreints des pratiques judiciaires et des valeurs sociales inhérentes à cette culture. 105 (Soulignements par la requérante.)
- 122. L'emploi dans ce Renvoi du terme « distinct » est fortement connoté à la lumière notamment des projets d'Accords constitutionnels du Lac Meech¹⁰⁶ et de Charlottetown, ce dernier précisant que les caractéristiques de la société distincte du Québec se fondent sur « une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil »107, une formule également empruntée par la Chambre des Communes dans sa Résolution de 1995, précitée :
- 123. La Cour suprême, qui se définit dans ce Renvoi comme « l'arbitre ultime de[s droits des Québécois] »¹⁰⁸, souligne qu'il faut interpréter la Loi sur la Cour suprême et la Constitution du Canada en tenant compte de l'objectif de « préserver » 109, « susciter » 110, « renforcer » leur confiance à son égard, par la reconnaissance du caractère indubitablement distinct de la culture, des valeurs et des traditions québécoises;
- 124. La requérante soumet qu'il y a également lieu en l'espèce d'interpréter la Constitution du Canada ainsi que les droits fondamentaux décrétés par les dispositions contestées de la Loi 99 en tenant compte de l'objectif de préserver, susciter et renforcer la confiance du peuple québécois à l'égard des tribunaux ;
- 125. De l'avis de la requérante, la Cour suprême constitutionnalise dans le Renvoi les compromis historiques et arrangements consociatifs à l'origine du pacte fédératif canadien:

En effet, l'art. 6 exprime le compromis historique qui a mené à la création de la Cour suprême. Tout comme la protection des droits linguistiques, religieux et scolaires de minorités constituait une considération majeure dans les négociations qui ont mené à la Confédération (Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217 (« Renvoi sur la sécession »), par. 79-82), la protection du Québec par un nombre minimum de juges du Québec constituait un enjeu majeur de la création de la Cour. Une interprétation téléologique de l'art. 6 doit refléter la conclusion de ce compromis et non saper celui-ci. 112 (Soulignements par la requérante.)

¹⁰⁵ Renvoi relatif à la Loi sur la Cour Suprême, art 5 et 6, préc., par. 49, citant Peter H Russell, The Supreme Court of Canada as a Bilingualism and Biculturalism Institution, Ottawa, Information Canada, 1969 à la page 8

¹⁰⁶ Cité dans : Assemblée nationale du Québec, Résolution autorisant la modification de la Constitution du Canada, en conformité avec l'Accord du Lac Meech, Québec, 23 juin 1987

¹⁰⁷ Voir : Gouvernement du Canada, Projet de texte juridique : entente intervenue à Charlottetown le 28 août 1992, Ottawa, 9 octobre 1992, art. 1 modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 par l'insertion de ce qui suit : [...] sous-par. 2(1)(c) [...] 108 Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6, préc., par. 49

¹⁰⁹ *Ibid*, par. 18

¹¹⁰ *Ibid.*, par. 145

¹¹¹ *Ibid.*, par. 49

¹¹² *Ibid.*, par. 48

126. La requérante fait siennes les observations du professeur de droit constitutionnel Patrick Taillon et de l'auteure Catherine Mathieu qui écrivent :

Ce raisonnement de la Cour s'inscrit d'ailleurs en continuité avec sa jurisprudence. <u>Le caractère supralégislatif des compromis conclus entre les différentes composantes nationales à l'origine de la fédération y a été maintes fois réaffirmé, notamment en matière de partage des compétences¹¹³, de protection des droits linguistiques¹¹⁴, d'écoles confessionnelles¹¹⁵, d'organisation du pouvoir judiciaire¹¹⁶ et, bien évidemment, pour tout ce qui concerne la modification de la Constitution¹¹⁷. Par exemple, il ressort de la jurisprudence entourant le pouvoir de modification unilatérale des provinces, au premier chef des arrêts *Blaikie* et *SEFPO*, que toute modification étroitement liée au compromis fédératif canadien échappe au domaine des procédures unilatérales de modification. De plus, lors du premier *Renvoi relatif à la Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* de 1979, c'est sur la base des « caractéristiques fondamentales » du Sénat et de l'analyse des compromis historiques qui découlent de son adoption que le plus haut tribunal avait tracé une ligne étanche entre le domaine d'application de l'ancien paragraphe 91(1) de la LC de 1867 et le domaine de la Constitution rigide et formelle. (Soulignements par la requérante.)</u>

- 127. La requérante soumet, à l'instar de plusieurs auteurs précités, que ce précédent témoigne d'une évolution majeure de la jurisprudence constitutionnelle eu égard notamment au « principe du fédéralisme » développé dans le *Renvoi sur la sécession*, précité, voulant qu'on dégage désormais du *fait* du caractère distinct du Québec, expressément reconnu dans la *ratio decidendi* de la Cour, des normes significatives devant guider l'interprétation par les tribunaux de la Constitution du Canada;
- 128. La requérante ajoute que l'importance accordée par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la* Loi sur la Cour suprême, *art. 5 et 6*, précité, à la valeur constitutionnelle des compromis historiques inhérents au pacte fédératif, s'est sans doute trouvée renforcée par les conclusions du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*¹¹⁸ (2014), où la Cour a privilégié une interprétation favorable à la reconnaissance d'un droit de véto pour le Québec sur des matières qui, sans être prévues au titre de ses compétences constitutionnelles, lui sont spécifiquement applicables, entrant donc dans le champ d'application de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (LC1982) sur la procédure d'amendement en matière « d'arrangements spéciaux » ; en l'espèce, le paragraphe 23(3) LC1982 relatif aux règles sur la propriété des Sénateurs, ne pouvait être abrogé unilatéralement par Ottawa, puisque faisant l'objet d'un tel « arrangement spécial » du fait de certaines garanties sénatoriales concernant le Québec, contenues au par. 23(6) LC1982 et auxquelles l'abrogation du par. 23(3) aurait immanquablement porté atteinte ;

¹¹³ Voir: Re the Regulation and Control of Aeronautics in Canada, [1932] AC 54, 1 DLR 58, à la page 70

¹¹⁴ Voir : MacDonald c. Ville de Montréal, préc., aux pages 496, 500 (juge Beetz pour la majorité) ; R. c. Mercure, [1988] 1 RCS 234, aux pages 322-323 (juge Estey, dissident) ; Société des Acadiens c. Association of Parents, [1986] 1 RCS 549, aux pages 578-579, (juge Beetz, dissident).

¹¹⁵ Voir: Adler c. Ontario, [1996] 3 RCS 609, par. 29, 31, 38, 41, 46-47 (juge Iacobucci pour la majorité); Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont), [1987] 1 RCS 1148, aux pages 1174, 1176, 1194-95, 1197-98, (juge Wilson pour la majorité); Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (PG), [1989] 1 RCS 377, à la pages 402, (juge Beetz pour la majorité); Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York, [1996] 2 RCS 929, par. 70, 77, (juge Iacobucci); Ontario English Catholic Teachers' Assn c. Ontario (PG), 2001 CSC 15, par. 3, 59 (juge Iacobucci)

¹¹⁶ Voir : Scowby *c*. Glendinning, [1986] 2 RCS 226, aux pages 249-50

¹¹⁷ Voir : *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753, à la page 821 (juges Martland et Ritchie, dissidents)

¹¹⁸ Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014 CSC 32

- 129. Enfin, la Constitution du Canada n'est-elle pas « [...] a <u>living tree which, by way of progressive interpretation, accommodates and addresses the realities of modern life [...] » 119;</u>
- 130. La requérante est d'avis que les récents développements qu'elle invoque permettent d'affirmer que ces derniers arguments participent d'une question de droit nouveau ;

b) Le droit du Québec de « chercher à réaliser la sécession »

131. Au paragraphe 92 de son Avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, la Cour suprême écrit :

Toutefois, il nous est tout aussi impossible d'accepter la proposition inverse, selon laquelle une expression claire de la part de la population du Québec d'une volonté d'autodétermination n'imposerait aucune obligation aux autres provinces ou au gouvernement fédéral. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle ,< n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. (Soulignements par la requérante.)

132. Dans le sommaire de ses conclusions, au paragraphe 151 de son Avis sur le *Renvoi relatif* à la sécession du Québec, précité, la Cour suprême réitère :

[...] L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient <u>aucune raison valable de nier</u> au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. [...] (Soulignements par la requérante.)

b.1) Les modalités d'exercice du droit de chercher à réaliser la sécession

- 133. La requérante affirme que les articles 3 et 13 de la Loi 99, en plus de réitérer les droits universels du peuple québécois à l'autodétermination, notamment son droit de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec, ont également pour objet de sauvegarder et clarifier validement les modalités d'exercice par le Québec de son *droit de chercher à réaliser la sécession*, tel que reconnu par la Cour suprême dans le *Renvoi* de 1998, aux conditions qu'elle énonce ;
- 134. Au terme d'une consultation populaire portant sur la sécession du Québec et conforme à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour, l'adéquation des principes constitutionnels de la démocratie et du fédéralisme, notamment, veut que le Québec bénéficie du *droit constitutionnel de chercher à réaliser la sécession*;

-

¹¹⁹ Edwards v. Attorney-General for Canada, [1930] A.C. 124 (C.P.) à la page 136

- 135. En vertu de l'article 13 de la Loi 99, ce droit ne saurait être nié ou « contraint » sous aucun prétexte valable par les acteurs politiques du Parlement ou du gouvernement du Canada ou des provinces canadiennes, qui doivent alors respecter leur obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi et, corolairement, le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, tel qu'établi par la Cour ;
- 136. « Les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale » à cet égard ne sauraient non plus être réduits ou neutralisés par « aucun autre parlement ou gouvernement » ;
- 137. $(...)^{120}$
- 138. Or, rien n'empêche le Québec de fixer ses propres conditions d'exercice de son *droit de chercher à la réalisation en respectant le droit des autres*, dans la mesure où celles-ci se révèlent compatibles avec la Constitution du Canada et notamment le *dictum* de la Cour suprême dans son Avis de 1998;
- 139. Au paragraphe 153 de son Avis sur le *Renvoi* de 1998, précité, la Cour suprême confère aux « acteurs politiques » le pouvoir
 - [...] de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu. De même, si un appui majoritaire était exprimé en faveur de la sécession du Québec, il incomberait aux acteurs politiques de déterminer le contenu des négociations et le processus à suivre. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le jeu des concessions réciproques qui caractérise les négociations politiques. Dans la mesure où les questions abordées au cours des négociations seraient politiques, les tribunaux, conscients du rôle qui leur revient dans le régime constitutionnel, n'auraient aucun rôle de surveillance à jouer.
- 140. C'est en réponse à la promulgation par le Parlement fédéral, le 29 juin 2000, de la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec* (L. C. 2000, chap. 26) (« Loi sur la clarté »), à laquelle réfère la Loi 99 dans son préambule, que le Parlement du Québec a validement et légitimement sauvegardé et clarifié les modalités d'exercice par le Québec de son droit de chercher à réaliser la sécession, tel que reconnu par le plus haut tribunal canadien ;
- 141. Comme le fait remarquer le professeur de droit constitutionnel Daniel Turp :
 - Si la *Loi sur la clarté* reconnaît [implicitement] que le Québec détient un droit constitutionnel de sécession, une lecture attentive de la loi permet de constater par ailleurs que celle-ci se présente davantage comme une <u>loi sur l'obligation «de ne pas négocier»</u> puisqu'elle définit les circonstances dans lesquelles le gouvernement du Canada «n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada». Dans une opinion juridique relative au projet de loi, le professeur Pellet faisait d'ailleurs remarquer sur les négociations que «[l]'idée centrale sur laquelle repose l'Avis de la Cour suprême [...] paraît être en effet que <u>l'ensemble du processus doit être dominé par l'idée de "négociations"</u> (le mot n'apparaît pas moins de 57 fois, au singulier ou au pluriel, dans l'Avis) [...] [et] en conséquence que, s'il peut y avoir des avantages à ce que les "règles du jeu" soient fixées à l'avance, il n'est guère conforme à l'esprit même de l'Avis de la Cour suprême, qu'elles le soient en l'absence de toute négociation préalable.»

32

^{120 (...)}

Une telle obligation de ne pas négocier est rattachée à une procédure nouvelle en vertu de laquelle la Chambre des communes se voit conférer le pouvoir de déterminer, par résolution, si une question et une majorité référendaires répondent aux exigences de clarté définies par la loi. Cette procédure porte en elle-même le germe d'une négation implicite du droit du Ouébec de chercher à réaliser la sécession que la Cour suprême du Canada a fait découler des principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie et à laquelle l'obligation de négocier devrait pourtant donner effet.

Quant à la clarté de la majorité, les paragraphes 2 (1) et (2) de la loi semblent plus attentatoires encore au droit du Québec à chercher à réaliser la sécession et à exercer ainsi dont droit à l'autodétermination. 121 (Soulignements par la requérante et références omises.)

- 142. Autrement dit, même s'il ne s'agit pas en l'espèce de faire le procès de la Loi sur la clarté, puisse la requérante soumettre, à titre contextuel, qu'eu égard à l'équilibre des rapports de négociation entre les acteurs politiques du Québec et du Canada dans un contexte sécessionniste, cette Loi tend manifestement à avantager Ottawa en lui accordant une espèce de droit de véto et en lui permettant indûment d'être à la fois « juge et partie » du processus référendaire en plus de soumettre arbitrairement son obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi à sa propre discrétion, c'est-à-dire à ses propres conditions, essentiellement potestatives, et à sa propre appréciation, même a posteriori, du niveau de clarté des résultats, le tout assujetti à « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estimera pertinents » 123 ... 124;
- 143. En particulier, les termes de l'article 1 de la Loi sur la clarté, précitée, « [...] la Chambre des communes [...] détermine, par résolution, si la question est claire », et ceux du paragraphe 2(1), (...) « la Chambre des communes [...] détermine si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada », « montre[nt] bien l'intention du législateur de s'arroger le pouvoir exclusif de l'appréciation politique de la clarté » 125;
- 144. C'est donc par souci légitime de faire valoir non seulement le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, mais les termes mêmes de l'Avis de la Cour sur le *Renvoi*, précité, que le Parlement du Québec, en tant qu'« acteur politique » au sein de la structure canadienne, a validement exercé sa prérogative de décréter les dispositions contestées de la Loi 99, notamment l'article 13;
 - b.1.1) La préservation de l'obligation de négocier de bonne foi
- 145. La requérante soumet respectueusement que si le tribunal invalidait les dispositions de la Loi 99 relatives à la protection et à la détermination par le Québec des modalités

33

¹²¹ Daniel Turp, « Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession du Québec », dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Mises à jour des études originalement préparées pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992), Volume 3 (Première partie) (Livre 2), mai 2002, [EN LIGNE], aux pages 20 à 22,

https://www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commision-souverainete-1991-1992/22-DanielTurp.pdf, page consultée le 1^{er} juillet 2016

¹²² Voir : Patrick Taillon, constitutionnaliste, Université Laval, « De la clarté à l'arbitraire : Le contrôle de question et des résultats référendaires par le Parlement canadien », Revista d'estudis autonomics i federals, Nº 20, octobre 2014, p. 13-59, à la page 21 ¹²³ Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi

relatif à la Sécession du Québec, préc., sous-par. 2(2)(c)

¹²⁴ Voir : Henri Brun, « Le Clarity Act est inconstitutionnel », Le Devoir, 23 février 2000

¹²⁵ Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 22

d'exercice de son droit de chercher à réaliser la sécession, sachant que la Loi sur la clarté demeurerait intacte, cela nuirait à l'adéquation des principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie tels qu'appliqués au processus de sécession par la Cour suprême ;

- 146. L'obligation de négocier de bonne foi ayant pour corolaire le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, la rupture de cette équité constitutionnelle pourrait causer, dans un éventuel contexte sécessionniste, un déséquilibre important dans les rapports de négociation entre les acteurs politiques, ce qui ironiquement pourrait précipiter dans les faits une déclaration unilatérale d'indépendance par le Québec, éventualité politique à laquelle la Cour suprême, en introduisant en droit interne un processus légal de sécession, a justement voulu remédier ;
- 147. Or, la requérante soumet que le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession comprend nécessairement le droit de prévenir toute forme de violation, d'ingérence ou de tentative d'ingérence réelle ou appréhendée par une autorité tierce dans l'exercice de ce droit;
- 148. La requérante affirme qu'il est non seulement dans l'intérêt légitime du Québec, mais également dans celui du Canada, que les dispositions contestées de la Loi 99 soient confirmées dans leur validité, car comme l'indique sagement la Cour suprême au paragraphe 103 de son *Renvoi* de 1998, précité :

Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame [...] (Soulignements par la requérante.)

- 149. Au surplus, la requérante plaide que la Loi 99 garantit que le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession, reconnu par la Cour suprême, s'exercera conformément aux droits fondamentaux à l'autodétermination interne du peuple québécois, en particulier son droit, prévu à l'art. 3 al. 1, de « déterminer seul, par l'entremise des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir [librement] le régime politique et le statut juridique du Québec », lequel se trouve sauvegardé par l'al. 2 qui énonce que «Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa », de même que par l'art. 13 de cette Loi;
- 150. La requérante rappelle enfin que le droit universel des peuples de déterminer librement, sans ingérence extérieure, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique, fait l'objet de nombreux instruments de droit international, dont plusieurs ayant été ratifiés par le Canada;

c) (...)

151. La requérante réitère que les dispositions contestées de la Loi 99 n'ont pas pour objet de conférer au Québec un droit absolu de sécession; tout au plus fixent-elles validement certaines modalités d'exercice de son *droit de chercher à réaliser la sécession*, en plus de cristalliser en droit interne les droits fondamentaux du peuple québécois à l'autodétermination, reconnus universellement;

152. (...)

153. (...)¹²⁶

154. (...)¹²⁷ 128 129 130 131 132

155. (...)

156. (...)¹³³ 134

157. (...)¹³⁵

158. (...)¹³⁶

159. (...)¹³⁷

160. (...)

c.1) (...)

161. (...)

162. (...)

c.1.1) (...) 163. (...)¹³⁸

164. (...)

165. (...)¹³⁹

c.1.2) (...) 166. (...)_

167. (...)¹⁴⁰

<sup>126 (...)
127 (...)
128 (...)
129 (...)
130 (...)
131 (...)
132 (...)
133 (...)
134 (...)
135 (...)
136 (...)
137 (...)</sup>

179. (...)

180. (...)

181. (...)

182. (...)

183. (...)

` /

185. (...)¹⁴⁷

186. (...)

142 (...)

 $^{144}(...)$

 $^{146}_{147}(...)$

^{141 (...)}

^{143 (...)}

^{145 (...)}

187. (...)

188. (...)¹⁴⁸ ¹⁴⁹ ¹⁵⁰

189. (...)¹⁵¹

190. (...)

191. (...)

192. (...)

d) Le droit de pétition et la Constitution du Québec

- 193. Le (...) troisième argument formulé par la requérante, qui concerne l'évolution du droit public de pétition et de la pratique du pétitionnement dans les systèmes d'inspiration britannique, vise à démontrer que ce droit fondamental s'applique aujourd'hui aux consultations populaires, y compris celles portant sur la sécession, et qu'il fait partie intégrante de la Constitution du Québec, conférant par le fait même au Parlement du Québec le pouvoir d'en déterminer les modalités d'exercice comme aux articles 2 à 4 de la Loi 99, précitée, qui édictent :
 - 2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
 - <u>3</u>. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire* (chapitre C - 64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote. (Soulignements par la requérante.)

d.1) Notion de droit de pétition

d.1.1) Éléments de définition

194. (...) 152 153

195. (...)¹⁵⁴

^{148 (...)} 149 (...) 150 (...) 151 (...) 152 (...) 153 (...)

196. Dans le système anglais, le droit *public* de pétition consiste pour le Parlement à transmettre au monarque (au gouvernement) des doléances de nature publique émanant de ses sujets, fussent-ils simples roturiers ("commoners")¹⁵⁵ ou parlementaires; ce type de pétitions portant sur des griefs d'intérêt commun apparaîtra au 17^e siècle¹⁵⁶;

d.1.2) *Historique*

197. Le 15 juin 1215, sous le règne de Jean « sans Terre », est proclamée la Magna Carta qui admet implicitement le droit de pétition, autrefois proscrit ou inusité¹⁵⁷ :

```
198. (...)^{158}
```

- 201. Le 7 décembre 1669, les droits des pétitionnaires et le pouvoir de la House of Commons de gérer les pétitions sont exprimés clairement dans deux Résolutions 162 :
 - 1) That it is an inherent right of every commoner in England to prepare and present Petitions to the House of Commons in case of grievances, and the House of Commons to receive the same.
 - 2) That it is an undoubted right and privilege of the Commons to judge and determine concerning the nature and matter of such petitions, how far they are fit or unfit to be received. (Soulignements par la requérante.)
- 202. Le 16 décembre 1689, sous le règne de Guillaume III et Marie II dans la foulée de la Glorieuse Révolution, est proclamé l'Act declareing the Rights and Liberties of the Subject and Setleing the Succession of the Crowne (« Bill of Rights (1689) »), qui pour la première fois reconnaît sans équivoque le droit public de pétition dans la Constitution anglaise : [...] it is the Right of the Subjects to petition the King and all Commitments and Prosecutions for such Petitioning are Illegall. 163
- 203. Le Bill of Rights (1689) « fai[san]t indubitablement partie du droit du Canada » 164, c'està-dire de sa constitution non-écrite ou informelle, tout indique que le droit fondamental de pétition, même s'il n'est pas énoncé au titre des garanties prévues par la Charte canadienne des droits et libertés, s'avère reconnu en vertu du préambule de la Loi

¹⁵⁶ Sir William Reynell Anson, The Law and Custom of the Constitution, Part I: Parliament, Chapter X: The High Court of Parliament, Section: Actual Jurisdictions exercised, (3) The right of Petitioning, Londres, 1896, 2ième édition, Oxford, Clarendon Press, 375 p., à la page 346

House of Commons Information Office, "Public Petitions", Factsheet P7, Procedure Series, août 2010, [EN LIGNE], https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/P07.pdf, page consultée le 1er juillet 2016

^{158 (...)}

^{159 (...)}

^{160 (...)}

^{161 (...)}

¹⁶² Résolutions de la Chambre des Communes du 7 décembre 1669, Grande-Bretagne, dans : Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History, 1660—1832, préc., à la page 359 (...)

¹⁶³ An Act declareing the Rights and Liberties of the Subject and Setleing the Succession of the Crowne (16 décembre 1689, Royaume d'Angleterre), 1 Will & Mar, Sess. 2 cap 2

¹⁶⁴ Renyoi : Résolution pour modifier la Constitution du Canada, [1981] 1 RCS 753, à la page 785

constitutionnelle de 1867 et des articles 26 et 52, par. 2 de la Loi de 1982;

d.2) Le pouvoir du Québec de déterminer les modalités d'exercice du droit de pétition d.2.1) Deux dimensions du droit public de pétition

- 204. Au Québec, l'article 21 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (chap. C-12), au titre des « droits politiques », prévoit expressément :

 Toute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs.
- 205. Selon la requérante, et à la lumière de ce qui précède, le droit public de pétition comporte deux dimensions 1) en ce qu'il énonce le droit individuel inhérent à tout Sujet de Sa Majesté de lui adresser des pétitions par l'intermédiaire du Parlement, et 2) en ce qu'il rattache à ce droit une convention constitutionnelle conférant au Parlement, et non au monarque, le pouvoir d'en établir les modalités d'exercice ("it is an undoubted right and privilege of the Commons to judge and determine concerning the nature and matter of such petitions, how far they are fit or unfit to be received" 165);
- 206. En 1884, dans l'affaire Chaffers v. Goldsmith¹⁶⁶ arrêtée par le Banc de la Reine, il est établi que seul un député peut présenter des pétitions à la Chambre, celui-ci ne pouvant d'ailleurs être contraint par quiconque de ce faire ;
- 207. La requérante plaide qu'au Canada, le Parlement fédéral et chacune des législatures provinciales détiennent respectivement le pouvoir de déterminer les modalités d'exercice du droit public de pétition, inhérent au principe cardinal du parlementarisme dans la tradition constitutionnelle britannique;
- 208. L'article 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, prévoit qu'« [i]l y aura, pour Québec, une législature [le « Parlement du Québec »] composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le conseil législatif de Québec [aboli] et l'assemblée législative de Québec [(l'« Assemblée nationale »] » ;
- 209. Au Québec, les pétitions sont adressées à Sa Majesté (au gouvernement), représentée par le lieutenant-gouverneur ;
- 210. S'il est loin d'être certain théoriquement que le Québec puisse modifier ou abroger seul le *Bill of Rights* (1689) à la lumière de l'alinéa 1 du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il demeure que le Parlement du Québec détient selon la requérante la compétence de déterminer et modifier, pour le Québec, les modalités d'exercice du droit public de pétition, indissociables de la pratique du parlementarisme et de nos conventions constitutionnelles, considérant par ailleurs que rien dans la Constitution formelle du Canada ne l'en empêche;
 - d.2.2) Le référendum comme modulation moderne du pétitionnement public
- 211. Si le recours démocratique au pétitionnement existe en tant que norme constitutionnelle non-écrite en droit canadien, « [1]a Constitution ne traite pas d'un recours au

¹⁶⁶ Chaffers v. Goldsmid [1884] 1 OB 186

¹⁶⁵ Résolutions de la Chambre des Communes du 7 décembre 1669, Grande-Bretagne, dans : Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History, 1660—1832, préc., à la page 359

- référendum » 167, comme le relève à juste titre la Cour suprême dans son Avis de 1998 ;
- 212. Selon la requérante, il y a donc lieu d'envisager la notion de référendum à l'aune de la logique et des traditions parlementaires inhérentes au système constitutionnel britannique ;
- 213. La requérante est d'avis que la pratique du référendum ou de la consultation populaire en droit canadien se veut une modulation moderne du pétitionnement ;
- 214. Sous plusieurs aspects, le référendum se révèle en effet similaire à la pétition publique, notamment en ce que, tout comme cette dernière, il permet aux citoyens de s'exprimer officiellement hors de la participation électorale et de demander à Sa Majesté (aux autorités) d'apporter des « redressements » à certains griefs d'intérêt commun, sans que cela ne génère aucune conséquence juridique directe¹⁶⁸ ou exécutoire ;
- 215. Le 2 septembre 1993, à la page 1032 de son jugement dans l'affaire Haig c. Canada (Directeur général des élections), précitée, la Cour suprême fait valoir qu' [u]n référendum [...] n'est, au fond, qu'[...] un moyen de recueillir des opinions [...]. (Soulignements par la requérante.)

d.2.3) Le com-pétitionnement référendaire

- 216. Cette modulation moderne du pétitionnement, qui emprunte également à la tradition du droit de vote de type électoral, a fait du référendum une *espèce de pétition*, c'est-à-dire une *com-pétition* (du latin *competitio*, formé des particules *petitio*¹⁶⁹, « demande, requête » dérivant de *petere*, « chercher à atteindre, chercher à obtenir, demander, solliciter », et *cum ou com*, « avec », « ensemble » ¹⁷⁰);
- 217. Le référendum, comme version nouvelle du pétitionnement, s'en distingue principalement au plan de ses modalités d'exercice ; en l'occurrence, le pouvoir d'initier une consultation populaire appartient dans les faits au Parlement plutôt qu'aux individus, quoique théoriquement rien n'empêcherait ces derniers de pétitionner en empruntant une forme « référendaire », c'est-à-dire *com-pétitionnaire* ; également, lors d'un référendum, c'est la pratique du scrutin secret qui s'impose généralement, plutôt que la cueillette de signatures nominales ;
- 218. L'utilité du référendum en tant que variante du pétitionnement classique pourvue de ses propres modalités d'exercice, réside en ce qu'il permet aux *com-pétitionnaires* de « choisir », c'est-à-dire de s'exprimer soit de façon contradictoire (...), soit par préférence d'option(s) (...) sur la ou les solutions recherchées pour le redressement d'un même grief;

¹⁶⁷ Renvoi relatif à la Sécession du Québec, préc., par. 87

Renvoi relatif à la Sécession du Québec, préc., par. 87; voir aussi : J.-M. Denquin, « Référendum consultatif », [1996] 77 Pouvoirs, à la page 92; Guy Bertrand c. Procureur général du Québec, [1995] A.Q. 644 (C.S. Qué); Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995

Centre national de ressources textuelles et lexicales, « pétition », Étymologie, [EN LIGNE], http://www.cnrtl.fr/etymologie/p%C3%A9tition, page consultée le 1^{er} juillet 2016

¹⁷⁰ Pr. Enrico Olivetti (dir.), *Grand Dictionnaire latin*, « cŭm » et « com », [EN LIGNE], http://www.grand-dictionnaire-latin.com, site consulté le 1^{er} juillet 2016

- 219. Typiquement utilisé afin de régler une question d'importance, notamment un enjeu constitutionnel, le *com-pétitionnement* de type référendaire suscite généralement la participation d'une grande partie de l'électorat, un avantage manifeste sur le pétitionnement classique pour tout gouvernement cherchant à appuyer son action sur la légitimité démocratique ;
- 220. L'article 4 de la Loi 99, précitée, ainsi que la *Loi sur la consultation populaire* (chap. C-64.1), notamment, déterminent les modalités d'exercice de cette version moderne du droit classique de pétition publique, pouvant être qualifié de *droit de com-pétitionnement référendaire*;
- 221. La consultation populaire, comme l'un des instruments d'expression de la volonté démocratique du peuple québécois, permet à ce dernier d'adresser telles *com-pétitions* à Sa Majesté (au gouvernement) par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale ;

d.2.4) La compétence du Québec

- 222. En vertu de la Constitution du Canada, des conventions constitutionnelles et du principe de la souveraineté parlementaire, seul le Parlement du Québec, à l'exclusion de tout autre parlement ou gouvernement, détient le pouvoir de déterminer pour le Québec les modalités d'exercice de ce droit qui relèvent des compétences et prérogatives du Québec, et de modifier la *Loi sur la consultation populaire*, l'art. 4 de la Loi 99, ou l'art. 21 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, précitées ;
- 223. À l'inverse, le Parlement du Québec ne pourrait validement légiférer afin de s'immiscer dans les pouvoirs d'un autre parlement, comme le Parlement du Canada, relatifs à la détermination des modalités d'exercice du droit public de pétition inhérent à ses "constituents";
- 224.En 1992, le Québec a tenu son propre référendum¹⁷¹ sur l'*Accord de Charlottetown*, pendant qu'un référendum parallèle, relevant d'Ottawa et portant sur le même objet, avait lieu dans le reste du Canada, l'Alberta et la Colombie-Britannique, qui possèdent leurs propres règles référendaires, ayant volontairement décidé de ne pas les mettre en pratique ;
- 225. Le fait qu'une pétition ou une *com-pétition référendaire* puisse avoir pour objet la sécession du Québec ne change rien à ce qui précède ;
- 226. Dans son Avis sur le *Renvoi relatif à la* sécession, précité, la Cour suprême ne remet pas en cause la prérogative du Parlement du Québec, en vertu de la Constitution du Québec, d'organiser selon ses propres règles la manière dont le peuple québécois peut pétitionner ou autrement exprimer sa volonté de faire la sécession, par exemple dans le cadre d'un référendum tenu en vertu de la Loi 99 ou de *Loi sur la consultation populaire*; elle énonce simplement que l'obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi découle de l'expression majoritaire et qualitativement claire de *com-pétitionnaires* québécois en

41

¹⁷¹ Voir : Assemblée nationale du Québec, Résolution de l'Assemblée nationale du Québec Résolution de l'Assemblée nationale du Québec sur la question référendaire de 1992 et extrait du rapport officiel du Directeur général des élections du Québec (résultats), Québec, 17 septembre 1992

faveur d'une proposition claire visant à faire du Québec un pays libre et indépendant;

- 227. Afin d'illustrer davantage son propos, la requérante soutient qu'en théorie, une *pétition* classique en faveur de la sécession du Québec recueillant l'appui d'une *majorité qualitativement claire* de l'électorat québécois et présentant *clairement* la solution recherchée pour le redressement de son grief (la « question »), pourrait, de la même façon qu'une *com-pétition référendaire* tenue en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*, précitée, être adressée à Sa Majesté (au gouvernement) par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale et générer légitimement des effets juridiques indirects similaires, d'autant qu'à la lumière de l'Avis de la Cour suprême dans le *Renvoi* de 1998, il semble que toute « [...] tentative <u>légitime</u>, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corolaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations » (soulignements par la requérante);
- 228. Pour ces raisons, qui s'additionnent aux autres résumées dans le cadre de cet Acte d'intervention, les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 2 à 4 et 13, relatives aux prérogatives du peuple québécois de déterminer seul, par l'intermédiaire des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités d'exercice de son droit de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec, sont pleinement valides et non incompatibles avec la Constitution du Canada;

e) L'exigence qualitative de clarté quant aux résultats d'un référendum de sécession

- 229. La requérante consacre son dernier argument à démontrer la validité constitutionnelle des modalités d'un référendum prévues à l'article 4 de la Loi 99, précitée, qui énonce :

 Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote.

 (Soulignements par la requérante.)
- 230. Dans son Avis sur le *Renvoi* de 1998, la Cour suprême du Canada mentionne à plusieurs reprises qu'eu égard à la sécession du Québec, l'obligation constitutionnelle non-écrite de négocier de bonne foi découle de l'expression claire, par une majorité claire de Québécois en faveur de l'indépendance, mais cela dit, sans jamais définir clairement ces concepts ;

e.1) Notion de majorité claire

231. Au paragraphe 87 de son Avis, précité, la Cour suprême précise toutefois qu'il s'agit d'une « majorité claire <u>au sens qualitatif</u> » (soulignements par la requérante) ;

232. À propos du mot « qualitatif », le dictionnaire Robert indique : QUALITATIF, IVE adj. < latin → qualité > * Relatif à la qualité, qui est du domaine de la qualité

(opposé à quantitatif)¹⁷³ (Soulignements par la requérante.)

1

¹⁷² Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 88

¹⁷³ Danièle Morvan, dir., *Le Robert : dictionnaire pratique de la langue française*, § Dictionnaire alphabétique de la langue française, « QUALITATIF », 2002, Paris, Édition du Club France Loisirs avec l'autorisation des Éditions Le Robert

- 233. Ailleurs dans son Avis de 1998, au paragraphe 77, la Cour emploie les termes « majorité élargie » pour traiter des procédures de modification de la Constitution du Canada requérant l'accord d'une *majorité qualifiée* de provinces ; or il faut présumer, en vertu des règles d'interprétation, que c'est à dessein qu'en ce qui concerne la clarté référendaire, elle n'a pas voulu utiliser ces mêmes termes ;
- 234. La Cour ajoute que « l'expression claire » par référendum de la volonté des Québécois de faire sécession, nécessite la tenue d'un scrutin « dénué de toute ambiguïté » ¹⁷⁴ comme ce pourrait par exemple être le cas, selon le constitutionnaliste Patrick Taillon qui renvoie notamment aux travaux ¹⁷⁵ du professeur de droit public Richard Ghevontian,
 - [...] lors d'une élection portant sur <u>plusieurs enjeux</u> et conduisant à une <u>majorité relative</u> ou encore lors d'un <u>référendum vicié par des irrégularités</u> dans la campagne ou dans les opérations de scrutin. En ce sens, <u>une majorité claire s'apprécie au regard de multiples aspects tels que le taux de participation, la qualité de la délibération, le bon déroulement des opérations de vote, le nombre de bulletins rejetés, le <u>respect des règles de financement et de dépenses de campagne</u>... soit tous ces aspects qui permettent, chacun à leur manière, d'accroître l'authenticité, la loyauté ou l'intégrité de l'expression référendaire qui se dégage de la majorité des voix exprimées. ¹⁷⁶ (Soulignements par la requérante.)</u>
- 235. Par ailleurs, en indiquant au paragraphe 63 de son Avis, précité, que « par démocratie, on entend communément un système politique soumis à la règle de la majorité », la Cour suprême relève naturellement qu'il s'agit d'une règle générale ne pouvant être écartée autrement que par des termes explicites ;

236. (...)¹⁷⁷

- 237. Pour le constitutionnaliste canadien-anglais Graeme Mitchell, "'clear' is <u>not</u> synonymous with unambiguous" (soulignements par la requérante);
- 238. Le 17 novembre 1999, le professeur Henri Brun, dans un avis juridique formel¹⁷⁹, soutient qu'à la lumière de l'Avis de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, une majorité qualitativement claire constitue une majorité « réelle », « véritable », « apparente », « manifeste », « non-douteuse », « en absence de fraude ou de manœuvre frauduleuse », ou « dont l'existence n'est guère sujette à contestation », et non une majorité quantitativement renforcée par un *seuil* déterminé ou indéterminé; et que cette majorité s'apprécie précisément au regard de la *qualité* du processus et de la participation démocratiques ayant mené aux résultats du référendum :

Assortir le concept de majorité du seul qualificatif « claire» ne peut donc pas avoir pour effet de transformer ce qui est jusque-là une majorité simple ou ordinaire, c'est-à-dire une majorité de plus de 50

¹⁷⁸ Graeme Mitchell, « Developments in Constitutional law : the 1998-99 Term - State craft and Status Quo », (2000) II Supreme Court Law Review (2d) 101, à la page 117

¹⁷⁴ Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc, par. 87

¹⁷⁵ Richard Ghevontian, « La notion de sincérité du scrutin », Cah. Cons. Const, 13, 2002, p. 63

¹⁷⁶ Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 29

^{1// (...)}

Henri Brun, « Avis juridique concernant la notion de majorité dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec » (17 novembre 1999), cité dans : Alexandre Cloutier, Pour une constitutionnalisation du droit à la sécession au Canada, Mémoire, Faculté de droit de l'Université de Montréal, août 2013, non-publié, [EN LIGNE], https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/2379/11488911.PDF?sequence=1, page consultée le 1^{er} juillet 2016

% des votants, en une majorité qualifiée ou renforcée de 50 % de ceux qui auraient pu voter ou encore de plus de 50 % de ceux qui ont voté. (Soulignements par la requérante.)

- 239. Le 13 décembre 1999, Alain Pellet, professeur à l'Université Paris X-Nanterre et ancien président de la Commission du droit international des Nations Unies, a rendu une opinion juridique formelle où il relève qu'étant donné « la <u>très grande retenue</u> dont a fait preuve la Cour en ce qui concerne la définition de « majorité claire » [...] il n'est <u>pas possible</u>, selon la Cour, de procéder à une telle détermination <u>dans l'abstrait</u> et par avance » ¹⁸⁰ (soulignements par la requérante);
- 240. En 2001, le professeur Yves-Marie Morissette, aujourd'hui juge à la Cour d'appel, a écrit: La précision apportée par la Cour suprême [l'expression majorité claire doit être comprise au sens qualitatif] me porte à croire qu'*a priori* un référendum administré avec une règle conventionnelle de majorité absolue (c'est-à-dire de 50 % des électeurs plus une voix) ne serait pas nécessairement contraire aux directives que formule la Cour. (Soulignements par la requérante.)
 - e.1.1) La clarté de la majorité prévue à l'article 4 de la Loi 99
- 241. De l'avis de la requérante, une « majorité claire au sens qualitatif » peut signifier une *majorité simple claire* ;
- 242. Ainsi, à l'occasion d'un *com-pétitionnement référendaire* présentant deux propositions contradictoires sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, l'option sécessionniste doit obtenir plus de la moitié des votes déclarés valides, exprimés librement au terme d'un exercice démocratique *de qualité* incontestable aux yeux d'une personne raisonnable ou du tribunal dans un contexte donné, eu égard notamment à la *Loi sur la consultation populaire*, précitée ;
- 243. En réaffirmant la règle générale dite du « 50% plus une voix », et en référant à la *Loi sur la consultation populaire*, précitée, l'article 4 de la Loi 99 *donne donc validement effet* à l'exigence qualitative de clarté référendaire formulée par la Cour suprême dans son Avis sur le *Renvoi relatif* à la sécession du Québec, précité ;
- 244. Sanctionnée le 23 juin 1978, la *Loi sur la consultation populaire* offre en effet des garanties largement suffisantes pour satisfaire à cette exigence qualitative de clarté, en ce qu'elle prévoit notamment :
 - a) un *Conseil du référendum* composé de trois juges de la Cour du Québec désignés par le juge en chef de cette Cour¹⁸²;
 - b) que le débat à l'Assemblée nationale sur une proposition de question référendaire soumise par le Premier ministre est une affaire prioritaire ayant préséance sur toute autre question 183;
 - c) qu'il ne peut y avoir, au cours d'une Législature, plus d'un référendum portant sur le même objet ou sur un objet substantiellement semblable 184;

¹⁸⁰ Alain Pellet, Avis juridique sommaire sur le projet de loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, 13 décembre 1999, Garches, France, [EN LIGNE], http://vigile.quebec/archives/9912/pelletclarte.html, page consultée le 1^{er} juillet 2016

¹⁸¹ Yves-Marie Morissette, *Le Renvoi sur la sécession du Québec - Bilan provisoire et perspectives*, 2001, Montréal, Les Éditions Varia, aux pages 107-108

¹⁸² Loi sur la consultation populaire, préc., art. 2

¹⁸³ *Ibid.*, art. 8

¹⁸⁴ *Ibid.*, art. 12

- d) que la tenue d'un référendum est ordonnée par décret du gouvernement adressé au directeur général des élections 185;
- e) que le bulletin de vote est un papier imprimé sur lequel est inscrite, en français et en anglais, la question posée aux électeurs 186 :
- f) que ce bulletin contient également un espace spécialement et exclusivement réservé à la marque par laquelle l'électeur exprime son choix¹⁸⁷;
- g) que la question inscrite sur les bulletins de vote utilisés dans des bureaux de vote situés sur une réserve indienne ou dans un endroit où vit une communauté amérindienne ou inuit, doit être rédigée en français, en anglais et dans la langue de la majorité autochtone du lieu¹⁸⁸:
- h) la mise en place de comités nationaux représentant les différentes options référendaires, dont les règlements respectifs sont formulés par un comité provisoire composé des députés s'étant enregistrés en faveur de l'une ou l'autre de ces options, et de 20 citoyens identifiés publiquement comme appuyant l'une ou l'autre de ces options¹⁸⁹;
- i) qu'au plus tard dix jours avant la tenue du scrutin, le directeur général des élections doit transmettre aux électeurs une brochure unique expliquant chacune des options soumises à la consultation populaire et dont le texte est déterminé par les comités nationaux respectifs; cette brochure devant assurer à chaque option un espace égal fixé par le directeur général¹⁹⁰;
- j) des fonds référendaires spéciaux, répondant à des normes de gestion et des règles de contribution appréciables ¹⁹¹;
- k) que le montant pouvant être accordé à chaque comité doit être le même¹⁹²;
- 1) des normes claires eu égard aux contestations et au recomptage judiciaire des résultats référendaires 193;
- m) que le directeur général des élections a des pouvoirs similaires à ceux qu'il détient en vertu de la Loi électorale (chap. E-3.3), notamment eu égard au contrôle des dépenses des comités nationaux¹⁹⁴:
- n) que sous réserve des dispositions de la Loi sur la consultation populaire, les référendums sont assujettis à la Loi électorale, précitée 195;
- o) que le directeur général des élections doit faire imprimer une version spéciale de la Loi électorale, précitée, adaptée aux règles référendaires 196 (voir l'Appendice 2 de la Loi *sur la consultation populaire*);
- 245. Il existe au Québec une riche jurisprudence relative aux litiges dans le cadre de la Loi électorale et de ses Règlements, ainsi que de la Loi sur la consultation populaire, précitées;

¹⁸⁵ *Ibid.*, art. 13

¹⁸⁶ *Ibid.*, art. 20, al. 1

¹⁸⁷ *Ibid.*, art. 20, al. 2

¹⁸⁸ *Ibid.*, art. 21

¹⁸⁹ *Ibid.*, art. 22 et s.

¹⁹⁰ *Ibid*., art. 26

¹⁹¹ *Ibid.*, art. 36 et s.

¹⁹² *Ibid.*, art. 40

¹⁹³ *Ibid.*, art. 41 et s.

¹⁹⁴ *Ibid*., art. 43

¹⁹⁵ *Ibid.*, art. 44

¹⁹⁶ *Ibid.*, art. 45

246. (...)

 $247. (...)^{197};$

248. La qualité de la délibération lors de ces référendums, garantie par la liberté de presse, la liberté d'expression et la liberté d'opinion, ainsi que la visibilité des enjeux et des acteurs, avant et pendant les périodes référendaires, le tout renforcé par la vigueur de la démocratie québécoise, ne sauraient être mises en doute ;

249. (...) 198 199;

- 250. Indéniablement, la pratique et le processus référendaire au Québec, de même que les mesures législatives et règlementaires encadrant les consultations populaires, permettent l'expression claire de la volonté du peuple québécois, lorsqu'une majorité de « 50% plus un » participant pétitionne validement en faveur d'une option en réponse à une question claire;
- 251. Puisque le critère de la « question claire », formulé par la Cour dans son Avis de 1998, précité, ne fait pas l'objet des dispositions contestées de la Loi 99, la requérante s'abstiendra d'en traiter, sauf de l'avis du tribunal;
- 252. Les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à l'article 4, ne contredisent aucunement la notion de « majorité claire au sens qualitatif » énoncée dans le Renvoi relatif à la sécession du Ouébec; au contraire, elles s'harmonisent avec le dictum de la Cour et apportent un éclairage juridique permettant de le clarifier utilement, légalement et de manière constitutionnellement valide;

e.2) Ce qui est clair

- e.2.1) La pratique référendaire au Canada
- 253. Par ailleurs, il est clair que nulle part le plus haut tribunal du Canada n'évoque dans son Avis consultatif, qu'un référendum devrait recueillir une quelconque super-majorité²⁰⁰ ou majorité qualifiée, quantitativement élargie ou renforcée en faveur de la sécession pour générer ses effets en droit constitutionnel canadien;
- 254. Une telle interprétation dénaturerait les propos contenus dans cet Avis unanime rendu par la Cour suprême du Canada;
- 255. Également, une telle interprétation nierait le principe de l'égalité des électeurs, garanti en droit constitutionnel canadien²⁰¹, en donnant plus d'influence aux partisans du statu quo qu'à ceux du changement de statut politique 202, et consacrerait ainsi une discrimination fondée sur l'opinion ou les convictions politiques, injustifiable dans une société libre et

¹⁹⁷ (...)

²⁰⁰ José Woehrling, « Actualité constitutionnelle du Canada », (2000) 44 Revue française de droit constitutionnel 907, aux pages 907-920

²⁰¹ Charte canadienne des droits et libertés, préc., art. 3 ; Charte des droits et libertés de la personne, préc., art. 22 ²⁰² (...)

démocratique;

- 256. Au surplus, une telle interprétation romprait avec les usages, pratiques, précédents, traditions et conventions constitutionnelles dans les démocraties parlementaires de type britannique²⁰³, même si exceptionnellement des seuils de majorité qualifiée ou renforcée ont été expressément prescrits²⁰⁴ ces dernières années dans certaines provinces canadiennes pour la tenue de référendums portant sur des réformes électorales :
- 257. À cet égard, le professeur Taillon fait remarquer : [... C]ontrairement à la Loi fédérale sur la clarté qui impose un nouveau standard démocratique en modifiant à la fois la majorité conventionnelle (50 % plus un) et l'état du droit formel (l'effet purement consultatif du référendum), la Loi 99 se limite [...] à réitérer les termes d'une convention constitutionnelle effective. 205 (Soulignements par la requérante.)
- 258. Au Canada, lors des référendums constitutionnels de 1980, 1992 et 1995, la règle dite du « 50% plus une voix » n'a pas fait l'objet de controverses particulières :
- 259. Le 21 juillet 1948, les résultats serrés du second référendum portant sur l'autodétermination de Terre-Neuve, remporté de justesse par le camp canadianiste avec 52,3% des votes, n'ont pas empêché Ottawa d'y voir l'expression de la volonté majoritaire des habitants de cet ancien *Dominion* britannique de devenir canadiens, cela même si le premier référendum, ayant eu lieu le 3 juin de la même année, s'était soldé avec une majorité relative de voix (44,6%) en faveur de l'indépendance devant les autres options proposées, soit le *statu quo* (13,3%) et l'entrée dans la Confédération (41,1%)²⁰⁶ :
- 260. Ce précédent est loin d'être insignifiant, considérant qu'un important débat avait eu lieu à l'époque sur la notion de clarté de l'expression référendaire²⁰⁷ :
- 261. Préalablement à la tenue du référendum du 3 juin 1948, le Royaume-Uni avait précisé « qu'il se sentirait lié par tout vote majoritaire en faveur de la confédération, si faible soitil »²⁰⁸, mais constatant a posteriori les résultats non-concluants de l'exercice, il fut énoncé: "the British government had stipulated that a clear majority would be needed;

²⁰³ Voir: Stephen Tierney, Constitutional Referendums, 2012, Oxford constitutional theory, 280 p., aux pages 107-108, cité dans : Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 30

²⁰⁴ Voir : *Ibid*, à la page 33 : « Des majorités qualifiées ont également été exigées dans trois provinces lors de récents référendums sur la réforme du mode de scrutin. En Colombie-Britannique, lors des référendums du 17 mai 2005 et du 12 mai 2009, la proposition de réforme électorale devait réunir au moins 60 % des voix exprimées dans 60 % des 79 circonscriptions de la province. À Île-du-Prince-Édouard, pour le référendum du 28 novembre 2005, le gouvernement a exigé un seuil de 60 %. Vu la taille de la province, on n'a pas osé exiger de répartition territoriale... En Ontario, lors du référendum du 10 octobre 2007, on a imposé une majorité d'au moins 60 % des voix exprimées à l'échelle de la province ainsi qu'une majorité de plus de 50 % dans au moins 60 % des circonscriptions de l'Ontario. [Sources citées: Loi sur le Référendum relatif au système électoral, L.O. 2007, c. 1, art. 4 et 5; André Barnes et James R. Roberston, Les projets de réforme électorale dans diverses provinces du Canada, PRB-04-17F, Ottawa, d'information et de recherche parlementaires, 2007, aux pages 7-9 [EN http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0417-f.pdf, [page consultée le 1er juillet 2016]; Elections BC, Statement of Votes: Referendum on Electoral Reform 17 mai 2005, Victoria, Elections BC, 2005, à la page 17 » ²⁰⁵ Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., à la page 36

²⁰⁶ Voir : L'Encyclopédie du Canada : édition 2000, Montréal, Stanké, 2000, p. 2425-2426 (...)

²⁰⁷ (...) Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire [...] », préc., aux pages 31-32

²⁰⁸ (...) Ibid, à la page 31

should a second ballot be required"²⁰⁹;

262. Si l'exigence d'une majorité "clearly and beyond all possibilities of misunderstanding", formulée cette fois par les autorités canadiennes, n'avait apparemment pas été remplie lors du premier référendum, les résultats pourtant minces obtenus lors du second en faveur de l'annexion au Canada, ont manifestement été jugés suffisants aux yeux d'Ottawa et de Westminster qui se sont d'ailleurs empressés de faire une déclaration commune à l'effet qu'ils accompagneraient Terre-Neuve dans la transition²¹⁰;

```
e.2.2) (...)
263. (...)<sup>211 212</sup>
264. (...)<sup>213</sup>
265. (...)<sup>214</sup>
266. (...);
```

- 267. Même si dans l'histoire, des propositions référendaires sécessionnistes ou portant sur des changements de statut politique et constitutionnel ont pu recueillir d'importantes majorités²¹⁵, cela ne change rien, en droit constitutionnel canadien, à la validité d'une *majorité simple claire*;
- 268. Même si par le passé, certaines propositions référendaires sécessionnistes ou portant sur des changements de statut politique et constitutionnel ont remporté de courtes majorités sans qu'il n'en résulte une indépendance politique effective²¹⁶, cela demeure sans effet en droit constitutionnel canadien eu égard à la conformité d'une *majorité simple claire*;
- 269. Même si dans certains cas *particuliers*, on ait pu faire exception, le plus souvent de gré à gré, à la *règle générale* et universelle dite du « 50% plus une voix », cela ne contredit pas non plus les arguments soumis par la requérante dans la présente rubrique ;

$$270. (...)^{217}$$

271. Subsidiairement, la requérante plaide que la question de la conformité de l'article 4 de la Loi 99 à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême dans son Avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, n'est pas justiciable, car il appartiendra aux « acteurs politiques »²¹⁸ de la trancher ;

^{209 (...)} Ibid, à la page 31 210 (...) Ibid, à la page 32 211 (...) 212 (...) 213 (...) 214 (...) 215 (...)

²¹⁶ (...)

Voir : Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., par. 100-101 et 153

Conclusion

- 272. À la lumière de tout ce qui précède, la requérante conclut en réitérant que la requête réamendée du requérant doit être rejetée, et la validité des dispositions contestées de la Loi 99, confirmée ;
- 273. Présumées valides, les dispositions contestées de la Loi 99 ne sont d'aucune façon *ultra vires* de la Constitution du Canada ni incompatibles avec elle, tel que démontré par les arguments contenus au présent acte d'intervention, lesquels se limitent uniquement aux questions soulevées par la requérante ;

274. Ainsi,

- a) le peuple québécois jouit du *statut juridique de peuple* avec les droits fondamentaux à l'autodétermination interne et autres effets juridiques qui s'y rattachent, tel que validement cristallisé en droit par les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 1 à 3 et 13;
- b) les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 3 et 13, déterminent validement les modalités d'exercice du *droit du Québec de chercher à réaliser la sécession*;
- c) (...)
- d) le référendum étant une modu*lation moderne du droit public de pétition inhérent au parlementarisme de type britannique*, le Parlement du Québec a compétence pour en fixer les modalités d'exercice, à l'exclusion de tout autre parlement ou gouvernement, tel que validement édicté par les dispositions contestées de la Loi 99, notamment à ses articles 2 à 4 et 13;
- e) l'article 4 de la Loi 99 est conforme au droit constitutionnel canadien et notamment aux conclusions du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, en ce qu'il donne *validement effet à l'exigence qualitative de clarté* formulée par la Cour suprême ;

ÉNONCÉS FINAUX

- 275. Compte tenu des arguments invoqués au soutien de son acte d'intervention, la requérante soumet que dans ce dossier de nature publique, les avantages de son intervention dépassent largement ses inconvénients ;
- 276. La requérante soutient que les principes de proportionnalité (art. 18 *n.C.p.c.*) et de maintien d'un juste équilibre dans le rapport de force entre les parties, seront préservés par son intervention, du fait notamment que deux des trois parties au litige, le requérant et la mise en cause, plaident déjà à l'encontre des dispositions contestées de la Loi 99, et que seule l'intimée les défend ;
- 277. La requérante est dûment autorisée, par résolution unanime de son Conseil général (Conseil d'administration), formé de 14 membres, à agir en justice dans le présent dossier ;
- 278. S'il est fait droit à la présente requête, la requérante demande respectueusement à ce tribunal la permission d'apparaître dans la désignation des parties à titre d'intervenante amicale;

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL:

ACCUEILLIR la présente requête;

AUTORISER la requérante à intervenir à titre amical lors de l'instruction, relativement aux questions qu'elle soulève ;

LE TOUT sans frais, sauf en cas de contestation.

Signé à Montréal, le 26 août 2016 Requête amendée signée le 21 janvier 2017 Requête re-modifiée signée le 9 mars 2017

•

DÉCLARATION SOUS SERMENT

Je, soussigné, MAXIME ST-LAURENT LAPORTE, ayant une place d'affaires au 82, rue Sherbrooke Ouest, en les cité et district de Montréal, déclare solennellement ce qui suit :

- 1. Depuis 2014, je suis le Président général de la Société Saint-Jean-Baptiste (SSJB) de Montréal;
- 2. Parallèlement à mes fonctions de Président général de la SSJB, je préside également la Comité de la Fête nationale de la St-Jean Inc., la Fondation pour la langue française, le Mouvement Montréal français et le réseau Cap sur l'indépendance, en plus d'être Premier vice-président du Mouvement national des Québécoises et Québécois, vice-président du Mouvement Québec français et administrateur de plusieurs autres personnes morales vouées à l'action civique, philanthropique ou patriotique;
- 3. Je suis dûment autorisé, par résolution unanime de mon Conseil général (Conseil d'administration) à agir aux fins des présentes afin qu'elle obtienne l'autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction de ce pourvoi;
- 4. En date de la présente requête, j'affirme que le Conseil général de la SSJB, en sus du Président général soussigné, est composé de 13 autres membres dont monsieur Bernard Landry, ancien Premier ministre du Québec et président d'honneur de la SSJB, monsieur Mario Beaulieu, ancien Président général, monsieur Jean Dorion, ancien Président général, monsieur François Lemieux, ancien Président général et trésorier général, madame France Langlais, première vice-présidente générale et secrétaire générale, monsieur Jean-Pierre Durand, deuxième vice-président général, madame Josiane Lavallée, conseillère générale et membre du Comité de direction, madame Sophie Stanké, conseillère générale, madame Marie-Anne Alepin, conseillère générale, monsieur Jules Gagné, conseiller général, monsieur Christian Gagnon, conseiller général, monsieur Rachid Bandou, conseiller général et monsieur René Boulanger, conseiller général;
- 5. En ma qualité de Président général de la SSJB, j'ai pris connaissance de tous les faits et circonstances entourant la présente affaire ;
- 6. À ma connaissance, tous les faits allégués dans la requête re-modifiée pour autorisation d'intervenir à titre amical lors de l'instruction, et dans son acte d'intervention re-modifié, ainsi que toutes les pièces à son soutien, sont vrais et exacts, et je fais miens tous ces allégués comme s'ils étaient intégrés au présent affidavit;

7. Aussi, tous les faits allégués dans la présente déclaration solennelle sont vrais et exacts.

ET J'AI SIGNÉ À MONTRÉAL Le 9 mars 2017

Maxime Laporte

Président général, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal

Au nom de son Conseil général

Péclaré solennellement devant moi, à Montréal, le 9 mars 2017

KAREL LESSARD FOURNIER # 216326

Koral Larrows Floring

C O U R SUPÉRIEURE DU QUÉBEC DISTRICT JUDICIAIRE DE MONTRÉAL Nº : 500-05-065031-013

KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

 \mathcal{C} .

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

et

SOC. ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante amicale

REQUÊTE RE-MODIFIÉE POUR AUTORISATION D'INTERVENIR À TITRE AMICAL LORS DE L'INSTRUCTION (Art. 187 *C.p.c.*)

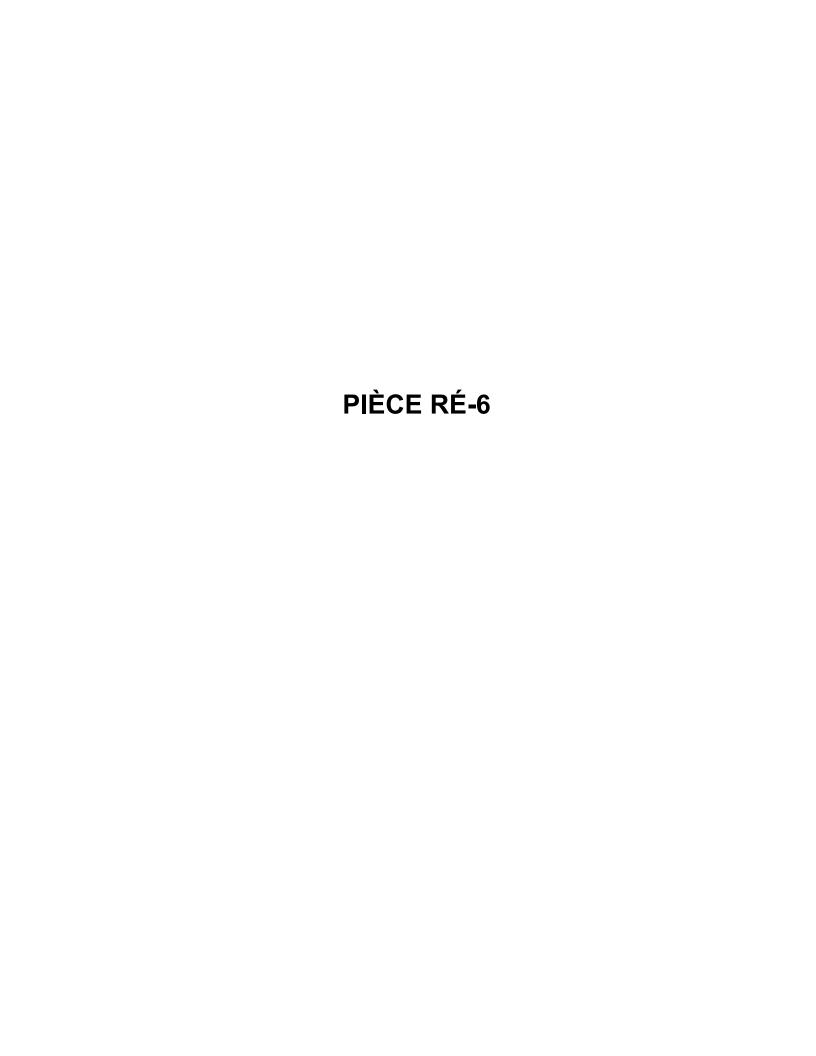
ORIGINAL

Michaud Santoriello Avocats (Marc Michaud, avocat)

BM 2156

5365, rue Jean-Talon Est, bureau 602 Montréal (Québec) H1S 3G2 m.michaud@avocats-ms.com Téléphone: 514-374-8777

Télécopieur : 514-374-6698



aphes contestés Contenu en résumé	Position de l'intervenante	Moyens	Autorités
31-34 Résolutions parlementaires (intérêt public de l'affaire)	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Ministronage 1
52-56, 58, 60 Définition juridique de peuple	NE PAS RADIER	Doctrine	
62 Traité de Paris	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (traité constitutionnel)	2808 CCQ, 17 Loi sur la preuve, ONGLET 2, doctrine Ducharme
Terme juridique "peuple" dans les lois adoptées sous l'Acte constitutionnel de 1791	NE PAS RADIER	Admis d'office (lois sous régime antérieur)	17 Loi sur la preuve, 39 al. 2 Loi d'interprétation, doctrine Duchar
69 92 Résolutions des Patriotes	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Minis ONGLET 1
70 Fête nationale, Loi sur la Fête nationale	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (loi et faits historiques notoires)	2807-2808 CCQ, commentaires Ministre, ONGLET 1, 39 Loi d'interprétation
71 Rapport Durham	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires), Gouverneur général	2808 CCQ, commentaires Minis ONGLET 1
73 Acte modifiant l'Acte d'Union	NE PAS RADIER	Admis d'office (Loi constitutionnelle du Parlement impérial)	2808 CCQ, 17 Loi sur la preuve ONGLET 2, doctrine Ducharme
79c Rapport Tremblay	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Minis ONGLET 1
80-84 Commissions et résolutions fédérales	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Minis ONGLET 1
85 Mémoire du PG Can au Renvoi relatif à la sécession	RADIER		
86-88 Déclaration du GG sur l'entente de Calgary, Accord sur la participation du Québec à l'UNESCO, etc.	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Minis ONGLET 1
89 Tout Québécois fait partie du peuple québécois	NE PAS RADIER	Argumentation juridique et générale en réponse au requérant	
92 Sur les peuples autochtones	NE PAS RADIER	Argumentation juridique	
93 Peuple québécois a acquis de fait et de droit le statut de peuple	NE PAS RADIER	Argumentation juridique	
94 Statut de peuple québécois le rend titulaire de droits collectifs	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne, argumentation juridique	ONGLETS 3 et 4
96 Normes de droit international ratifiées par le Canada	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne	ONGLETS 3 et 4
99 Normes de droit international ratifiées par le Canada	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne	ONGLETS 3 et 4
100 Droit à l'autodétermination est une norme impérative	NE PAS RADIER	Doctrine pertinente pour l'interprétation du droit interne	ONGLETS 3 et 4
102 Interprétation juridique de la notion de peuple	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne, argumentation juridique	ONGLETS 3 et 4
108-110 Droits ratifiés par le Canada, interprétation	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne, argumentation juridique	ONGLETS 3 et 4
117 Art. 26 de la Charte canadienne des droits et libertés	NE PAS RADIER	Argumentation juridique	
118 Évolution des pratiques démotiques ; Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6	NE PAS RADIER	Argumentation juridique, doctrine	
122 Terme "distinct" fortement connoté historiquement	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires), doctrine, argumentation	2808 CCQ, commentaires Minis ONGLET 1
133 Articulation du droit du Québec à chercher la sécession	NE PAS RADIER	Argumentation juridique basée sur doctrine	
142 Sur la Loi sur la clarté	NE PAS RADIER	Argumentation juridique basée sur doctrine	
143 Extrait de la Loi sur la clarté	NE PAS RADIER	Extrait de la Loi	
150 Objet de plusieurs instruments de droit international	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne	ONGLETS 3 et 4
151 Récapitulation de l'argumentation	NE PAS RADIER	Interprétation du droit interne, évocation des termes mêmes de la Loi 99	ONGLETS 3 et 4
195 Histoire du droit de pétition	RADIER		
196 Ce qu'est le droit de pétition	NE PAS RADIER	Doctrine	
197 Magna carta	NE PAS RADIER	Admis d'office (Loi du Parlement impérial faisant partie de la constitution), connaissance d'office (faits historiques notoires), doctrine	17 Loi sur la preuve, 39 al. 2 Lo d'interprétation, doctrine Duchar

(SU	(SUITE) PIÈCE RÉ-6 : TABLEAU PRÉSENTANT LES PASSAGES CONTESTÉS PAR LA MISE EN CAUSE ET LES MOYENS DE L'INTERVENANTE AU SOUTIEN DE SA RÉPONSE					
Paragraphes contestés	Contenu en résumé	Position de l'intervenante	Moyens	Autorités		
201	Résolutions du Parlement du R-U sur le droit de pétition	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (faits historiques notoires), partie de nos conventions constitutionnelles héritées du R-U	2808 CCQ, commentaires Ministre, ONGLET 1		
202	Bill of Rights	NE PAS RADIER	Admis d'office (Loi du Parlement impérial faisant partie de la constitution), connaissance d'office (faits historiques notoires)	17 Loi sur la preuve, 39 al. 2 Loi d'interprétation, doctrine Ducharme		
203	Bill of Rights fait partie de la constitution	NE PAS RADIER	Admis d'office (Loi du Parlement impérial faisant partie de la constitution), connaissance d'office (faits historiques notoires)	17 Loi sur la preuve, 39 al. 2 Loi d'interprétation, doctrine Ducharme		
205	Parlement détermine les modalités exercice du droit de pétition	NE PAS RADIER	Argumentation juridique, convention constitutionnelle			
206	Décision de la Cour du banc de la reine	NE PAS RADIER	Jurisprudence anglaise s'appliquant au Dominion			
210	Québec peut modifier seul les modalités d'exercice du droit de pétition	NE PAS RADIER	Argumentation juridique			
216	"Com-pétition"	NE PAS RADIER	Néologisme employé par l'intervenante pour éclairer son propos			
224	Québec a tenu son propre référendum sur l'Accord de Charlottetown	NE PAS RADIER	Connaissance d'office (lois et faits historiques notoires), réf. lois citées par l'intimée	2808 CCQ, commentaires Ministre, ONGLET 1		
246	Participation référendaire en 80, 92, 95	RADIER				
248	Liberté d'opinion, d'expression, de presse = choix clair	NE PAS RADIER	Argumentation juridique et générale			
249	Nombre d'irrégularités en 1995	RADIER				
250	Qualité du processus démocratique québécois = choix clair	NE PAS RADIER	Argumentation générale			
256	Usages, pratiques, traditions	NE PAS RADIER	Doctrine, connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Ministre, ONGLET 1		
258-262	Référendums Terre-Neuve	NE PAS RADIER	Doctrine, connaissance d'office (faits historiques notoires)	2808 CCQ, commentaires Ministre, ONGLET 1		
266	Brexit	RADIER				
	Autres arguments référendum	NE PAS RADIER	Argumentation et rhétorique générale			
274d)	Référendum = pétition = droit du peuple québécois à déterminer les modalités d'exercice de son droit à disposer de lui-même	NE PAS RADIER	Récapitulation, argumentation juridique			
Note en bas de page 72	Mot "Parlement"	NE PAS RADIER	Terme tiré de la Loi			

C O U R SUPÉRIEURE DU QUÉBEC DISTRICT JUDICIAIRE DE MONTRÉAL

N°: 500-05-065031-013

KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Intimée

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

Mise en cause

et

SOC. ST-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante amicale

PIÈCES EN RÉPONSE À L'OPPOSITION DE LA MISE EN CAUSE

ORIGINAL

Michaud Santoriello Avocats (Marc Michaud, avocat)

BM 2156

5365, rue Jean-Talon Est, bureau 602 Montréal (Québec) H1S 3G2 m.michaud@avocats-ms.com

Téléphone: 514-374-8777 Télécopieur: 514-374-6698