

## **Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique (Québec), [1993] 2 R.C.S. 511.**

En 1988, l'Assemblée nationale du Québec adopte une nouvelle *Loi sur l'instruction publique (Loi 107)*. Cette loi prévoit une réforme fondamentale de l'organisation des commissions scolaires du Québec. Voulant s'assurer de la conformité de certaines dispositions législatives aux par. (1) et (2) de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le législateur québécois renvoie cinq séries de questions à la Cour d'appel du Québec. Celle-ci rend son avis consultatif le 21 septembre 1990 ([1990] R.J.Q. 2498). Après les modifications à la *Loi sur l'instruction publique*, le procureur général du Québec demande à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur les dispositions de la *Loi 107* ainsi modifiée. Le 17 juin 1993, la Cour suprême du Canada rend un avis consultatif unanime affirmant la constitutionnalité de la réforme québécoise proposée.

### Description de la réforme proposée

Le juge Gonthier, au nom de la Cour, note que l'objectif premier de la *Loi 107* est essentiellement « de recentrer l'organisation scolaire sur l'école, de créer un réseau d'institutions dans le but de rapprocher les parents de l'école et de les faire participer plus activement à sa gestion et à son orientation ». (à la p. 525) Toutefois, la *Loi* prévoit aussi une réforme fondamentale de l'organisation des commissions scolaires. De fait, « le réseau d'enseignement public québécois passerait d'un système structuré selon la confession à un système structuré selon la langue ». (à la p. 525) La création de ces commissions scolaires linguistiques entraîne la dissolution des commissions confessionnelles. Par conséquent, la *Loi* prévoit le transfert de l'ensemble des biens, droits et actifs, ainsi que du personnel aux commissions linguistiques. Toutefois, la réforme n'entraîne pas la dissolution des cinq commissions scolaires dissidentes existant actuellement, ni celle des quatre commissions scolaires « confessionnelles » de Montréal et de Québec. Le gouvernement se réserve, par contre, le pouvoir de dissoudre une commission scolaire dissidente lorsque celle-ci est inactive et celui de modifier le territoire des commissions scolaires confessionnelles.

### L'article 93

La Cour suprême précise davantage la portée de l'article 93 qui, selon elle, est « l'expression d'un désir de compromis politique ». (à la p. 529) La Cour affirme que cet article « a permis l'atténuation de conflits religieux qui menaçaient la réalisation de l'Union », puisqu'à l'époque « les mésententes entre les populations portaient plus sur la religion que sur la langue ». Il est reconnu que l'article 93 impose des limites à la compétence exclusive des provinces en matière de législation scolaire et que les limites proviennent de l'établissement de garanties à l'égard de l'enseignement confessionnel, en 1867. Toutefois, le constituant ne définit pas davantage la nature ou la portée des droits et privilèges « relativement aux écoles confessionnelles », mais fait un simple renvoi à ceux

reconnus par la loi au moment de l'Union. La Cour indique que « ce choix s'explique par la diversité des situations prévalant dans les provinces fondatrices ». (à la p. 532) Au Québec, les droits et privilèges relatifs aux écoles confessionnelles à la date de la Confédération sont les suivants : dans les zones rurales, les minorités religieuses ont seulement droit à des écoles confessionnelles par le biais de la dissidence; dans les deux grandes villes, Montréal et Québec, catholiques et protestants ont également droit à des écoles confessionnelles. Ainsi, dans les zones « rurales », la majorité religieuse n'a droit à aucune protection constitutionnelle.

La Cour se penche sur deux autres aspects des écoles confessionnelles. D'abord, elle affirme que la « confessionnalité » n'existe pas « dans un vacuum » et que font partie de la confessionnalité les accessoires et moyens permettant son exercice. En second lieu, elle conclut que la classe de personnes dont il est question à l'article 93 ne possède pas de patrimoine en tant que telle. De fait, le droit qu'elle possède est celui de déclarer son désaccord avec la majorité religieuse, y compris les accessoires ou moyens nécessaires pour pouvoir jouir de son droit.

#### Première question

La première question porte sur l'objet fondamental de la *Loi 107*, c'est-à-dire le pouvoir du gouvernement du Québec de créer des commissions scolaires linguistiques, neutres sur le plan confessionnel, d'en délimiter le territoire et d'attribuer les biens des anciennes commissions scolaires aux nouvelles. La Cour reconnaît que le gouvernement québécois poursuit un but légitime qui est en harmonie avec l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. De plus, la Cour affirme que « bien que les mesures envisagées par le législateur bouleversent fondamentalement les structures auxquelles la province est habituée depuis plus de cent ans » (à la p. 551), la province peut procéder à un tel remaniement. Toutefois, une condition s'impose, celle de ne pas porter atteinte aux droits et garanties énoncés à l'article 93. Cette condition implique que « le droit à la dissidence doit être maintenu en dehors de Québec et de Montréal et que dans ces deux villes, catholiques et protestants continuent à avoir droit à des écoles confessionnelles ». (à la p. 552)

#### Deuxième question

La Cour reconnaît que l'une des principales sources d'inquiétude concernant la *Loi 107* est le délai nécessaire pour la mise en place du système confessionnel dissident. Toutefois, il appert que la *Loi* prévoit un régime provisoire selon lequel « l'exercice du droit à la dissidence sera possible de façon pratiquement concomitante à la mise en place des nouvelles commissions scolaires linguistiques ». (à la p. 563) Ainsi, malgré le léger décalage au commencement du processus, ce délai est normal, puisqu'on ne peut « être dissident dans l'absolu ou à priori ». (à la p. 564) Le juge Gonthier ajoute « que la Constitution

n'accorde pas de garantie du maintien des structures existantes ni des droits acquis ». (à la p. 564) Une réforme du système scolaire est par conséquent possible, avec les inconvénients transitoires qu'implique toute modification importante des structures.

Pour ce qui est de la répartition des biens, la Cour affirme que le tout doit se faire sans discrimination et sans causer de préjudice, afin que les commissions dissidentes se retrouvent sur un pied d'égalité avec les commissions linguistiques dont elles se détachent. Ce principe s'applique en ce qui a trait à l'égalité d'accès aux fonds publics au moyen de l'imposition et, en cas de restructuration, au partage des immeubles, des installations matérielles et du personnel existants.

Pour ce qui est du pouvoir du gouvernement de mettre fin à une commission dissidente inactive, la Cour affirme que ce pouvoir n'entre pas en conflit avec le droit ou privilège d'une classe particulière de personnes relativement aux écoles confessionnelles, puisque étant inactive, cette « commission n'incarne plus l'exercice du droit à la dissidence ». De plus, l'abolition d'une commission inactive n'empêche aucunement l'exercice ultérieur du droit à la dissidence.

La disposition de la *Loi 107* qui limite la fréquentation des écoles dissidentes est valide. La Cour souligne que le fait d'accepter ou non des enfants d'une autre religion n'est pas un droit ou privilège de nature confessionnelle. De fait, même si l'on considère la fréquentation dans son rapport avec le financement, « l'admission d'enfants d'autres confessions ne constituait pas un élément nécessaire à l'efficacité des garanties constitutionnelles et n'y était pas liée ». (à la p. 570) La Cour explique son raisonnement en nous rappelant qu'en 1867, les syndicats ne pouvaient imposer des taxes qu'aux parents de foi dissidente.

### Troisième question

Cette question porte sur la situation particulière des commissions scolaires, dites confessionnelles, des villes de Québec et de Montréal. Tel qu'indiqué plus haut, depuis la Confédération les Québécois et Québécoises ont droit à une école confessionnelle, s'ils sont hors Québec et Montréal et de foi minoritaire ou s'ils sont catholiques ou protestants et habitent Québec ou Montréal. Toute législation provinciale en matière d'éducation doit respecter cette règle. La *Loi 107* est donc constitutionnelle.

Pour ce qui est du pouvoir du gouvernement de modifier le territoire de ces commissions, la Cour affirme qu'il ne porte pas atteinte aux droits garantis par l'article 93, « sous réserve qu'il n'y ait pas de réduction territoriale en deçà des limites des corporations municipales des deux villes, à moins que le territoire ainsi détaché ne soit desservi par une commission confessionnelle offrant les mêmes droits et privilèges en matière confessionnelle ». (à la p. 597)

#### Quatrième question

La nouvelle loi prévoit le maintien de l'organisme, le Conseil scolaire de l'Île de Montréal, créé en 1972. Cette série de questions porte donc sur l'attribution au Conseil du pouvoir d'emprunt et de répartition du produit de la taxe.

La Cour affirme que l'attribution au Conseil du pouvoir d'emprunter pour le compte de toutes les commissions scolaires de l'Île de Montréal ne viole pas l'article 93, puisque avant la Confédération, les commissions scolaires de Montréal ne possédaient aucun pouvoir d'emprunt. Le même raisonnement vaut à l'égard du pouvoir de répartir le produit de la taxe scolaire, puisqu'en 1867 ce pouvoir relevait de la corporation municipale et non des commissions scolaires. Ainsi, le législateur peut transférer le pouvoir de taxation au Conseil sans enfreindre la Constitution.

#### Cinquième question

La dernière série de questions porte sur la compétence accordée au comité catholique et au comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation pour établir des règles relatives au caractère confessionnel des écoles, approuver les programmes d'études et déterminer la qualification des personnes qui dispensent l'enseignement religieux. La Cour reconnaît que la *Loi* accorde aux comités le pouvoir général d'établir des règles pour assurer la confessionnalité. Toutefois, vu que les comités n'ont plus à reconnaître les écoles des commissions confessionnelles et dissidentes et que leur statut est assuré par la *Loi*, la Cour conclut que le pouvoir n'est pas contraire au droit garanti par l'article 93.

La Cour fait sienne les propos du juge Le Bel de la Cour d'appel :

La modification législative a pour effet de laisser à l'intérieur de la classe de personnes concernées les décisions tant sur l'établissement des programmes religieux que sur la qualification du personnel destiné à assurer l'enseignement ou l'animation religieuse. Le contrôle de ces sujets relève d'organismes établis pour cette classe de personnes et composés de représentants de celle-ci. (à la p. 596)

#### Conclusion

La Cour suprême du Canada juge que la réforme proposée par le gouvernement québécois ne viole aucun droit ou privilège accordé par l'article 93 de la Constitution. Le réseau d'enseignement public pourra donc passer d'un système structuré selon la confession à un système structuré selon la langue.