

## **Mobilité**

Jacques Frémont

### **Introduction**

Les représentants du gouvernement fédéral du Canada et ceux de neuf des dix provinces canadiennes et des territoires signaient, le 4 février dernier, une entente-cadre portant sur l'union sociale<sup>1</sup>. Seul le Québec restait alors à l'écart. On nous demande, dans ce court document, d'analyser plus spécifiquement la disposition de l'entente-cadre intitulée *La mobilité partout au Canada* en regard de la disposition portant sur le même sujet qui fut proposée par les provinces dans la proposition de Victoria du 29 janvier précédent. Le but de l'étude est, d'une part, de mesurer l'évolution de la position des provinces entre la position adoptée au cours de l'été 1998 puis, par la suite, en janvier 1999 afin de cerner l'écart entre la position de départ des provinces et le résultat final de la négociation. Il s'agit, d'autre part, de mesurer l'écart entre le résultat final de la négociation et la position traditionnellement mise de l'avant par le Québec en matière de liberté de mouvement.

Afin d'examiner les tenants et aboutissants de cette question, nous analyserons tout d'abord le processus d'émergence du concept de la liberté de mouvement au sein de l'entente de février 1999. Cette analyse permettra par ailleurs de dégager les principales différences entre la proposition antérieure des provinces et l'accord final ainsi que d'identifier les points les plus significatifs de cette clause. Nous serons alors en mesure d'examiner plus spécifiquement comment la disposition de l'entente-cadre intitulée *La mobilité partout au Canada* s'articule par rapport aux dispositions portant sur le même sujet que l'on retrouve dans différents instruments, dont *la Charte canadienne des droits et libertés* et *l'Accord sur le commerce intérieur*. Enfin, avant de conclure, nous dégagerons quelles sont les positions traditionnelles du Québec en matière de liberté de mouvement. Cette analyse permettra de mesurer l'écart entre ces positions traditionnelles et la proposition de l'entente-cadre.

---

1. Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux, *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, Ottawa, le 4 février 1999, voir : <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/ro/doc/unionsoc.htm>

## L'émergence du concept de liberté de mouvement au sein de l'entente de février 1999

Le concept de la liberté de mouvement, tel qu'on le retrouve dans l'entente-cadre de février 1999, a fait l'objet de discussions préalables entre tous les gouvernements canadiens, y compris celui du Québec. Ces discussions ont principalement eu cours lors des rencontres de Saskatoon et de Victoria et ont abouti, en février 1999, à l'adoption de la clause précitée. Après avoir décrit rapidement l'état du dossier à chaque étape, nous tenterons d'identifier les principales différences entre les travaux préparatoires et la disposition qui a été adoptée.

### *Le consensus de Saskatoon et la proposition de Victoria*

On sait qu'à l'occasion de la 39<sup>e</sup> conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux qui a eu lieu à Saskatoon du 5 au 7 août 1998, les premiers ministres provinciaux ont discuté de la question de conclure une éventuelle entente-cadre portant sur l'union sociale canadienne. Le communiqué final de la Conférence ne contient cependant rien portant spécifiquement sur la question de la mobilité. Nous croyons comprendre que les discussions sur ce point précis ne furent que sommaires, la question de la mobilité semblant intéresser davantage le gouvernement fédéral. Les premiers ministres des provinces considéraient pour l'essentiel que les dispositions de l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* de même que celles du chapitre sept de l'*Accord sur le commerce intérieur* étant suffisantes. C'est uniquement par la suite, lors d'une rencontre qui eut lieu à Victoria le 29 janvier 1999, que les provinces se sont entendues sur un texte de proposition relatif à la liberté de mouvement. Ce texte, d'une rédaction boiteuse, représentait néanmoins une première mise en forme d'un droit relatif à la liberté de mouvement qui, on le verra, collait de près à la logique des dispositions applicables de l'*Accord sur le commerce intérieur*<sup>1</sup>.

---

1. Pour mémoire, ce texte, dont la seule version officielle est en anglais, se lisait :  
Freedom of Movement

All governments support and promote the principle that Canadians are free to pursue social and economic opportunities anywhere in Canada. Mobility reflects our shared citizenship and is essential for equality of opportunity. Specifically:

*All governments are committed to freedom of movements of Canadians.*

*All governments are therefore committed to eliminating unreasonable barriers to mobility while maintaining governments' ability to pursue legitimate public policy objectives.*

*All governments support the labour market provisions of the AIT under the current implementation process.*

*All governments are committed to promoting the mobility rights of Aboriginal Canadians by ensuring full access to, and portability of, federal social programs and benefits both on and off reserve.*

### *L'entente sur l'union sociale de février 1999*

Le texte de la disposition de l'entente-cadre sur l'union sociale du 4 février 1999 portant sur la mobilité est considérablement différent du texte proposé par les provinces en janvier 1999. Ce texte, qui contient cinq alinéas, reprend certains des points avancés par les provinces le mois précédent et en propose de nouveaux. Il se lit:

#### *La mobilité partout au Canada*

Tous les gouvernements estiment que la liberté de mouvement, qui permet aux Canadiens d'aller profiter de perspectives favorables n'importe où au Canada, est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne.

Les gouvernements s'assureront que les nouvelles initiatives en matière de politique sociale ne créent aucun nouvel obstacle à la mobilité.

Les gouvernements élimineront, d'ici trois ans, toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'éducation postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale à moins qu'on puisse faire la preuve que ces politiques ou pratiques sont raisonnables et qu'elles respectent les principes de l'entente-cadre sur l'union sociale.

Par conséquent, les ministres sectoriels soumettront des rapports annuels au Conseil ministériel inventoriant les barrières à l'accessibilité fondées sur la résidence et proposant des plans d'action pour éliminer ces barrières.

Les gouvernements s'engagent également à assurer, d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2001, le respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur par toutes les entités assujetties à ces dispositions, et notamment des conditions visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et l'élimination des conditions de résidence qui limitent l'accès aux perspectives d'emploi.

Pour l'essentiel, ce texte énonce le principe de la liberté de mouvement, tire de cet énoncé certaines conséquences quant à ses effets dans le temps et propose un mécanisme de mise en œuvre du principe. Il convient maintenant d'examiner le contenu de cette clause et de comparer celle-ci avec le texte antérieurement adopté à Victoria.

#### *L'écart entre l'entente-cadre sur l'union sociale et la proposition de Victoria en regard du droit à la mobilité des Canadiens*

On aura donc compris de ce qui précède qu'un écart considérable existe entre la proposition des provinces telle qu'explicitée dans le

document de Victoria et la position qui a été, en bout de ligne, adoptée par les provinces (autres que le Québec), les territoires et le gouvernement fédéral en février 1999. Nous allons maintenant démontrer qu'il s'agit pour l'essentiel de deux clauses fondamentalement différentes. Alors que la proposition de Victoria faisait au moins implicitement référence aux mécanismes existants (tels la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'*Accord sur le commerce intérieur* – ACI) en confirmant l'importance et la logique, la clause finalement adoptée à Ottawa, au contraire, prolonge, jusqu'à un certain point du moins, la logique des instruments normatifs déjà applicables en la matière et impose aux gouvernements signataires une série de nouvelles obligations. Avant d'examiner celles-ci en détail, il convient de discuter des logiques en présence, du renforcement de l'ACI, des mécanismes de suivi qui sont ajoutés par la disposition ainsi que des ajustements terminologiques qui ont été effectués entre les deux versions de la disposition.

*Une logique libre-échangiste remplacée par une logique sociale.* Il est clair que si les objectifs avoués des clauses de mobilité de Victoria et d'Ottawa sont essentiellement les mêmes (la liberté de mouvement est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne et les citoyens sont libres de profiter de perspectives favorables n'importe où au Canada), les moyens de les atteindre varient considérablement d'une disposition à l'autre. Il nous semble qu'au niveau des moyens proposés pour atteindre ces objectifs, la clause de Victoria s'appuyait pour l'essentiel sur les dispositions existantes de l'ACI. Elle le faisait explicitement à l'alinéa 3 en référant aux dispositions de l'Accord qui portent sur la mobilité de la main-d'œuvre et, du moins implicitement, à l'alinéa précédent alors que l'on faisait référence à la notion de *legitimate public policy*, elle-même tirée de l'article 709 de l'ACI. Autrement dit, la mobilité se définissait essentiellement en fonction de la circulation interprovinciale de la main-d'œuvre. La clause de l'entente-cadre d'Ottawa paraît s'écarter de cette logique, du moins jusqu'à un certain point, en l'articulant davantage en fonction de considérations sociales. C'est ainsi que le deuxième alinéa fait référence aux nouvelles initiatives en matière sociale et que l'alinéa suivant ne traite que de politiques ou de programmes à saveur sociale. Les barrières à la mobilité proviendraient donc (ou pourraient provenir) davantage des programmes sociaux existants ou futurs. La question de déterminer si, dans les faits, les exigences relatives à la résidence dans les programmes sociaux restreignent effectivement la liberté de mouvement des Canadiens demeure manifestement

ouverte. Il faut souligner que la nouvelle logique mise de l'avant par la disposition de l'entente-cadre d'Ottawa peut paraître davantage cohérente par rapport à un document portant sur l'union sociale canadienne. Il est par ailleurs clair que ce glissement d'une logique de libre-échange au social influera sur l'interprétation qui sera apportée, en contexte judiciaire ou autre, de la disposition.

*Les fondements de la clause d'élimination des barrières à la mobilité sont revus.* Dans la clause de Victoria, on l'a vu, les gouvernements s'engageaient à éliminer les barrières déraisonnables (*unreasonable*) à la mobilité, tout en permettant aux mêmes gouvernements de poursuivre des objectifs publics légitimes. D'une part, la nature des barrières n'était pas précisée, pas plus que ce qui peut ou non constituer une barrière raisonnable. D'autre part, on prenait bien soin de rappeler, tout comme le fait l'ACI, que les gouvernements peuvent passer outre au droit à la mobilité dans certaines circonstances qui ne sont par ailleurs pas définies. Par la terminologie utilisée (*legitimate public policy objective*), on peut penser qu'on a alors voulu effectuer une référence implicite à l'article 709 de l'ACI. L'articulation de la clause de l'entente-cadre adoptée à Ottawa est différente. On ne parle plus désormais que des pratiques ou politiques fondées sur des critères de résidence et ces critères sont articulés par rapport à une liste fermée de secteurs: l'éducation postsecondaire, la formation professionnelle, la santé, les services sociaux et l'aide sociale. Enfin, aux marges de manœuvres que conférait la clause de Victoria aux gouvernements (*unreasonable barriers, legitimate public policy objectives*), on substitue, dans l'entente-cadre d'Ottawa, une marge de manœuvre qui paraît plus restreinte. On doit dorénavant faire la preuve que ces politiques et pratiques «sont raisonnables et qu'elles respectent les principes de l'entente-cadre sur l'union sociale». Encore une fois, la clause d'Ottawa impose donc une logique renforcée et plus précise, essentiellement articulée en fonction des finalités de l'entente-cadre sur l'union sociale.

*Les droits à la mobilité sont étendus tant aux programmes futurs qu'aux programmes existants.* On notera par ailleurs qu'alors que la clause de Victoria, par sa rédaction, ne s'appliquait qu'aux programmes existants, la clause de l'entente-cadre s'applique tant aux programmes actuels (al.3) qu'aux initiatives futures (al.2).

*Les exigences de l'ACI se trouvent renforcées par une exigence de respect intégral avant le 1<sup>er</sup> juillet 2001.* Par ailleurs, alors que, on l'a vu, la clause de Victoria se contentait de réitérer l'appui des gouvernements fédéral et provinciaux aux dispositions de l'ACI relatives à la

mobilité de la main-d'œuvre, la clause d'Ottawa, toujours à l'égard de l'ACI, va beaucoup plus loin. Elle exige tout d'abord le respect intégral de ces dispositions et ensuite que cela soit accompli d'ici au 1<sup>er</sup> juillet 2001. Or, à notre connaissance, rien dans l'ACI ne prévoyait le respect intégral des dispositions, encore moins à l'intérieur d'un quelconque délai. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'exigences nouvelles à tous égards, quoiqu'elles se situent dans le prolongement direct de l'esprit et de la lettre de l'ACI.

*Un mécanisme de suivi est instauré.* On sait que la clause de Victoria ne comportait, à strictement parler, aucun mécanisme de suivi des progrès accomplis dans sa mise en œuvre. Cela s'explique sans doute par le fait que cette clause s'appuyait essentiellement sur les dispositions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre de l'ACI, elles-mêmes soumises aux dispositions générales de cet accord relativement au suivi. La clause de l'entente-cadre d'Ottawa, à son alinéa 4, instaure un traditionnel mécanisme de rapports annuels qui seront examinés par un Conseil ministériel.

*La clause relative à la liberté de mouvement des autochtones et au droit aux programmes sociaux fédéraux est mise à l'écart.* La proposition de Victoria, on le sait, contenait un alinéa qui aurait eu pour effet d'assurer aux autochtones le plein accès ainsi que la transférabilité des programmes sociaux fédéraux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves. Cette clause est tout simplement disparue dans l'entente-cadre d'Ottawa. Nous ne croyons par ailleurs pas que la disposition de principe garantissant que l'entente-cadre ne porte aucunement atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités ait un effet équivalent à la clause mise de côté<sup>1</sup>. Il faut croire que le gouvernement fédéral a choisi de ne pas s'imposer de telles obligations à l'égard de la mobilité des autochtones.

*Des nuances terminologiques sont apportées.* On note par ailleurs certains changements terminologiques plus ou moins significatifs entre les versions de Victoria et d'Ottawa de la clause relative à la liberté de mouvement.

- Si on compare le premier alinéa de chaque version, la clause de Victoria disait que les gouvernements *support and promote* le

---

1. La clause de la déclaration de principe de l'entente-cadre se lit à l'égard des peuples autochtones du Canada: «Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à aucun des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale.»

principe de la mobilité, alors que dans la version d'Ottawa on parle plutôt de *believe* (estiment), ce qui nous paraît indiquer une insistance moins forte sur le principe qui est énoncé;

- Alors que la clause de Victoria parlait de *social and economic opportunities*, la clause d'Ottawa ne parle que d'*opportunities* (perspectives) sans en qualifier le genre ou la nature. On pourrait voir là une tentative de ne pas restreindre le type de perspectives auxquelles les Canadiens peuvent aspirer en vertu de cette disposition.

*Des obligations et contraintes sont imposées aux gouvernements signataires.* L'analyse du document signé à Ottawa en février 1999 démontre par ailleurs que, par rapport à l'entente antérieure de Victoria, les gouvernements signataires se sont engagés à plusieurs obligations ou contraintes. Parmi celles-ci, notons:

- L'impossibilité pour les gouvernements de créer des nouveaux obstacles à la mobilité à l'occasion de la mise sur pied de nouvelles initiatives en matière de politique sociale (al.2). Notons qu'il s'agit d'une impossibilité pure et simple et qu'aucune échappatoire ne semble possible;
- L'obligation, mentionnée précédemment, pour les gouvernements d'éliminer toute politique ou pratique fondée sur des critères de résidence dans plusieurs secteurs sociaux d'importance, tels l'enseignement postsecondaire et l'aide sociale (al.3);
- L'obligation pour les ministres responsables de soumettre des rapports annuels qui inventorient les barrières à l'accessibilité fondées sur la résidence (al. 4);
- La contrainte de respecter intégralement des dispositions de l'ACI relatives à la mobilité de la main-d'œuvre (al. 5); et
- L'imposition d'une échéance ferme, celle du 1<sup>er</sup> juillet 2001, pour ce faire (al.5).

D'affirmer, à la lumière de l'analyse qui précède, que les différences entre la disposition adoptée à Victoria et celle de l'entente-cadre sont d'importance semble une évidence. D'une disposition qui, pour l'essentiel, confirmait le droit applicable, on a plutôt choisi d'adopter une clause qui impose des obligations de même que de sérieuses contraintes aux gouvernements signataires. Il est par ailleurs utile de rappeler que, par leur essence, ces obligations affectent davantage les gouvernements provinciaux que le gouvernement fédéral puisque, fondamentalement, ce sont eux qui assument la compétence sur ces domaines de l'action étatique. Il convient par

ailleurs de rappeler que la seule clause qui visait directement les compétences fédérales, celle qui portait sur le droit à la mobilité des peuples autochtones, a tout simplement été écartée. On a par ailleurs, comme on l'a vu, pris soin de modifier la logique sur laquelle la norme est fondée. En bref, on a transformé une disposition qui respectait ce à quoi les provinces avaient consenti par le passé en clause qui impose plusieurs changements dans la compréhension que l'on doit désormais avoir de la liberté de mouvement au Canada.

### **L'articulation du principe de la liberté de mouvement avec les normes existantes**

La disposition de l'entente-cadre sur l'union sociale relative à la mobilité n'apparaît pas dans un vacuum. Le système juridique comprend en effet déjà quelques dispositions d'importance qui traitent, à un degré ou à un autre, de questions relatives à la mobilité des Canadiens. C'est donc dire que les exigences de la disposition relative à la liberté de mouvement viendront se greffer à l'édifice normatif existant. Il convient d'examiner succinctement l'impact vraisemblable de cette disposition de l'entente-cadre tant à l'égard de l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qu'à l'*Accord sur le commerce intérieur* et aux ententes bilatérales existantes auxquelles le Québec est partie. Il conviendra cependant de discuter de la délicate question de l'effet normatif de l'entente-cadre de février 1999.

D'entrée de jeu, il faut rappeler que ces différents instruments ne sont pas de même nature, l'un étant de nature constitutionnelle, les autres étant de nature essentiellement contractuelle, mais produisant des effets à l'égard des tiers. L'entente-cadre est elle aussi de nature contractuelle, mais ne produit des effets restreints qu'à l'égard des cosignataires. C'est donc dans un univers normatif complexe et aux contours incertains que se situe la présente discussion au sujet de l'impact normatif des dispositions de l'entente-cadre relatives à la liberté de mouvement.

#### *L'effet normatif de l'entente-cadre du 4 février 1999*

Il n'est de prime abord pas évident de tenter d'identifier avec une quelconque précision la nature exacte de l'entente-cadre sur l'union sociale conclue le 4 février 1999 à Ottawa. Il pourrait d'une part ne s'agir que d'une "simple" entente intergouvernementale de nature strictement politique qui n'aurait alors d'effet qu'entre ses signataires, un peu comme l'entente du lac Meech en 1987 ou celle de Charlottetown en 1992. Si c'est le cas, la nature juridique d'une telle

entente n'est au mieux que contractuelle et ne peut produire d'effets juridiques qu'entre les parties signataires; la sanction de la violation de ses termes est alors régie par ses strictes dispositions et demeure alors, pour l'essentiel, de nature politique. L'examen du texte de l'entente-cadre et, en particulier, de la clause 6 intitulée: Prévention et règlement des différends, peut laisser croire que l'entente-cadre ne constitue en effet qu'une simple entente. Le style de rédaction de l'entente-cadre et, en particulier, l'utilisation fréquente du conditionnel, laissent clairement voir sa nature politique. On s'engage à adopter certains principes (a. 1), les gouvernements estiment que la liberté de mouvement est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne (a. 2, al. 1), les gouvernements conviennent de coopérer et d'effectuer une planification concertée dans certains secteurs (a. 4) et ainsi de suite. Si c'est le cas, l'entente-cadre, afin de produire des effets concrets de nature juridique, exigera d'une part la mise en place de mécanismes institutionnels de prévention et de règlement des différends, et, d'autre part, l'adoption, par chaque signataire, de lois et règlements ayant pour effet de faire pénétrer en droit interne, provincial ou fédéral, selon le cas, ses normes.

On peut par contre se demander si au moins certaines des dispositions de l'entente-cadre ne pourraient pas être interprétées comme allant au-delà de simples déclarations politiques et proposer des engagements susceptibles de produire des effets entre les parties signataires et, peut-être, envers des tiers, c'est-à-dire le public en général. C'est ainsi qu'en vertu de l'entente-cadre, les gouvernements s'assureront que les nouvelles initiatives ne créent aucun nouvel obstacle à la mobilité (a.2, al.2), qu'ils élimineront, d'ici trois ans, toutes les politiques et pratiques fondées sur des critères de résidence (a.2, al.3) et qu'ils s'engagent à assurer le respect intégral des dispositions de l'ACI (a.2, al.5). Il s'agit certes d'engagements fermes qui, examinés sous la loupe contractuelle, pourraient sans doute produire des effets certains en cas de violation, chaque partie signataire pouvant légalement être en droit d'exiger son respect. Il en va peut-être de même en ce qui concerne d'autres dispositions de l'entente-cadre relatives au pouvoir fédéral de dépenser où des engagements très précis sont souscrits par Ottawa (a.5).

Si c'était le cas, il resterait aussi à examiner si des tiers pourraient revendiquer de profiter des engagements ainsi pris par les gouvernements. La question se pose avec acuité à l'égard de la question de la liberté de mouvement, alors que certaines personnes pourraient revendiquer devant les tribunaux, comme cela a été fait il y a

quelques années dans un contexte similaire d'ententes intergouvernementales<sup>1</sup>, que les gouvernements se conforment aux engagements contractuels qu'ils ont assumés. Pour les fins de la discussion qui suit, cependant, nous tiendrons pour acquis que nous avons essentiellement affaire à une simple entente de nature politique qui, tant qu'elle n'aura pas été reçue par les systèmes juridiques de chaque province et par celui du fédéral, ne produira pas, pour ainsi dire, d'effets juridiques.

Il reste que l'entente-cadre est avant tout de nature politique. Cela revient à dire que, toujours pour les fins de la discussion qui suit, nous considérerons que l'entente-cadre ne pourra avoir pour effet de contredire, invalider ou mettre en cause un quelconque système normatif existant qu'il s'agisse de l'ACI, des ententes bilatérales qui existent ou encore, à plus forte raison, de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette constatation appelle deux commentaires. Tout d'abord, on présumera que l'entente-cadre produira éventuellement des effets juridiques lorsque les législatures provinciales et le Parlement du Canada adopteront une traduction juridique des principes adoptés en février 1999. Ensuite, on tiendra pour acquis que les principes avalisés par l'entente-cadre ne se retrouveront pas constitutionnalisés d'une façon ou d'une autre au cours des prochaines années.

*Le principe de la liberté de mouvement  
et les droits à la mobilité garantis par l'article 6  
de la Charte canadienne des droits et libertés*

L'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* consacre le droit des citoyens canadiens à la liberté de circulation et d'établissement<sup>2</sup>.

---

1. Finlay, C. Canada (Ministre des Finances), [1993] 1 R.C.S. 1080.

2. Il se lit :

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit :

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés :

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Cette disposition, d'une facture complexe, confère aux citoyens canadiens et aux résidents permanents au sein du Canada, le droit de se déplacer partout au pays et d'y établir leur résidence dans toute province (a. 6(2)a)) ainsi que d'y gagner leur vie (a. 6(2)b))<sup>1</sup>. En dépit de son objet, il s'agit donc en quelque sorte d'un droit classique en ce sens qu'il s'agit d'un droit conféré à des personnes à l'encontre de comportements des gouvernements et des législatures qui pourraient avoir pour effet de compromettre leur liberté de circulation et d'établissement. Rien ne force donc ces gouvernements et législatures à adopter quelque norme que ce soit pour mettre en œuvre le droit à la mobilité des individus; ils doivent plutôt s'abstenir d'interférer avec l'exercice des droits à la mobilité.

Le droit conféré par l'article 6 de la Charte n'est cependant pas absolu puisque cette disposition vient relativiser la plénitude du droit conféré en permettant explicitement aux gouvernements et aux législatures d'adopter, sans se soucier de la liberté de circulation et d'établissement, toute norme d'application générale en autant que celles-ci n'établissent pas de distinctions fondées «principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle» (a. 6(3)a)). De plus, le même article de la Charte permet l'adoption de normes imposant des conditions de résidence, en autant qu'elles soient imposées par voie législative et qu'elles soient "justes" (a. 6(3)b)). Si on se rappelle par ailleurs que l'article 1<sup>er</sup> de la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique à cet article comme à tous ses autres articles (et possède donc lui aussi un potentiel relativisateur), il est clair que les gouvernements et législatures possèdent, malgré le droit qui y est consacré, une relative latitude afin d'imposer certaines restrictions au droit à la mobilité et, par conséquent, aux politiques, normes et pratiques fondées sur des critères de résidence. Autrement dit, les gouvernements et les législatures doivent être prudents avant de restreindre le droit de circuler et de s'établir, mais possèdent probablement une plus grande marge de manœuvre qu'à l'égard des autres dispositions de la Charte qui ne sont soumises qu'à son article 1<sup>er</sup>. Ils doivent s'abstenir de restreindre le droit en deçà de certaines limites, mais, rappelons-le, rien ne les force pour autant à adopter des mesures qui visent à exemplifier ce droit.

Or, c'est sans doute à ce niveau qu'une différence doit être établie entre la disposition de l'article 6 de la Charte et celle de

---

1. Pour une discussion des tenants et aboutissants de cette disposition complexe, voir: Pierre BLACHE, *Les libertés de circulation et d'établissement*, ch. 8, dans G.-A. BEAUDOIN et E. MENDES, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 3<sup>rd</sup> Edition, Carswell, 1996, p. 8-1.

l'entente-cadre de février 1999. Par cette dernière, non seulement désire-t-on éliminer les barrières à la mobilité pour les programmes actuels et futurs, mais on s'engage en outre à éliminer «toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence» dans une foule de secteurs, tous de compétence provinciale. Autrement dit, les signataires de l'entente-cadre s'engagent à volontairement éliminer des exigences qui auraient pourtant aisément pu franchir les tests de l'article 1<sup>er</sup> ainsi que ceux de l'article 6(3) de la Charte. Les gouvernements se trouvent par conséquent, dans les faits, à accepter de restreindre leur souveraineté normative (et, notamment, législative) bien au-delà des exigences de la Constitution du Canada en matière, entre autres, de critères fondés sur la résidence et, plus généralement, de barrières à la mobilité interprovinciale.

### *Le principe de la liberté de mouvement et l'ACI*

On sait que l'*Accord sur le commerce intérieur* a été signé dans sa version finale le 12 septembre 1994. Il propose toute une série de mesures qui lient les gouvernements des provinces signataires afin de «réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada...» (a.100). Tout au long du texte de l'ACI, les parties ont convenu de parler de la circulation des personnes comme constituant un des principes fondamentaux de l'accord<sup>1</sup>. Le chapitre VII de l'ACI, qui traite spécifiquement de la question de la mobilité de la main-d'œuvre, contient plusieurs dispositions relatives à la circulation et à l'établissement des travailleurs et professionnels. Il convient cependant de rappeler que ces dispositions sont essentiellement articulées en fonction de préoccupations libre-échangistes et de renforcement des marchés intérieurs canadiens. Il y a certes à cet égard une différence importante entre les dispositions de l'ACI et celles de l'entente-cadre relatives à la mobilité, puisque ces dernières se situent au sein d'un document portant sur l'union sociale canadienne.

Au plan normatif, les dispositions de l'ACI ne lient pas d'autres parties que les signataires de l'entente. On ne peut cependant probablement pas, comme on l'a fait précédemment au sujet de l'entente-cadre, dire qu'il s'agit d'un document de nature essentiellement politique sans portée juridique véritable, du moins dans l'immédiat. Au contraire, par ses propres termes, l'ACI prévoit toute une série de mécanismes de recours en cas de violation de ses termes, qu'il s'agisse

---

1. Voir *inter alia*, art. 101, al. 3 (a), (c) et (d), art. 402 et, généralement, le chap. VII de l'ACI intitulé «Mobilité de la main-d'œuvre».

de règlement des différends entre gouvernements ou encore entre une personne et un gouvernement<sup>1</sup>. C'est donc dire que des tiers, au-delà des signataires de l'ACI se voient attribuer des recours à l'égard du non-respect de l'accord. Il y a là une sorte de stipulation pour autrui, conférant à des tiers non parties à l'accord des droits d'exercer des recours en cas de violation des termes de l'accord.

Dans le cas de la mise en forme juridique des termes de l'entente-cadre relatifs à la liberté de mouvement, il faudra voir si les gouvernements signataires préféreront transiter par des normes juridiques traditionnelles au droit public (lois, règlements) ou plutôt par une approche davantage contractuelle, du type de celle adoptée dans le cas de l'ACI. Dans cette éventualité, il faudra aussi voir si, par ses termes, le nouvel accord conférera ou non des droits aux gouvernements (ce qui est prévisible), mais aussi aux tiers intéressés (ce qui l'est moins, mais ne peut être exclu, au contraire). Il nous est donc difficile, à ce stade, de spéculer davantage sur l'approche qui sera adoptée et, par conséquent, sur l'impact de la mise en œuvre des dispositions de l'entente-cadre relatives à la liberté de mouvement sur les termes de l'ACI. En règle générale, cependant, qu'il soit permis de rappeler que les normes juridiques traditionnelles, telles les lois et les règlements, primeront les termes des ententes qui pourront être agréées par les gouvernements et qu'il y a fort à parier que si une approche contractuelle est favorisée, elle comprendra des mécanismes de résolution des conflits qui impliqueront les signataires de l'entente ainsi que, le cas échéant, des tiers lésés.

### *Le principe de la liberté de mouvement et les accords bilatéraux signés par les provinces*

La conclusion qui précède s'applique aussi dans le cas des ententes bilatérales portant sur la liberté de mouvement et qui sont, à l'occasion, signées par divers gouvernements provinciaux. Tout comme dans le cas de l'ACI, il s'agit pour l'essentiel d'ententes intergouvernementales dont certaines confèrent même des droits de plainte à des tiers intéressés<sup>2</sup>. Encore une fois, nous ne pouvons pas, à ce

1. Voir le chapitre XVII de l'ACI intitulé «Procédures de règlement des différends», aux articles 1702 et suivants (Règlement des différends entre gouvernements) et 1711 et suivants (Règlement des différends entre une personne et un gouvernement).

2. Voir, par exemple, l'*Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick*, 30 mars 1994, a. 9-4 et suivants; *Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario*, 3 mai 1994, a. 9-1 et suivants; *Amendements à l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario*, 30 mai 1996, a. 8 à 11; *Accord entre l'Ontario et le Québec sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction*, 6 décembre 1996, a. 8.2 et suivants.

stade, spéculer davantage sur l'approche normative qui sera adoptée par les signataires de l'entente-cadre et, par conséquent, sur l'impact de la mise en œuvre des dispositions de l'entente-cadre relatives à la liberté de mouvement sur les termes des ententes interprovinciales auxquelles les provinces sont parties et qui contiennent des dispositions relatives à la mobilité d'une catégorie ou d'une autre de personnes.

### *Une difficile internormativité*

Il est donc difficile à ce stade-ci de tirer des conclusions autres qu'intérimaires sur l'impact éventuel de la clause de l'entente-cadre sur les normes existantes en matière de mobilité. Ceci s'explique certes par l'incertitude quant aux voies juridiques qui seront choisies pour mettre en œuvre l'entente-cadre. Mais il y a plus. La nature juridique et surtout les effets légaux que les ententes intergouvernementales bipartites ou multipartites peuvent susciter demeurent un des trous noirs de notre édifice de droit public au Canada. Malgré la multitude d'ententes intergouvernementales de toutes sortes existant dans une foule de secteurs, la jurisprudence est à peu près inexistante sur le sujet et la doctrine ne nous renseigne que bien peu à cet égard. Toute la difficulté vient du fait que les ententes, par leur nature, relèvent davantage du droit privé que du droit public. C'est donc dire que l'État, qu'il soit fédéral ou provincial, se sert alors essentiellement du droit privé pour mettre en œuvre ses politiques et on se retrouve dans une difficile situation d'internormativité dont les contours sont remarquablement flous.

Enfin, se pose la difficulté particulière de l'absence d'agrément du gouvernement du Québec à l'entente-cadre sur l'union sociale. Il n'est certes pas lié par ce document. Ses partenaires dans l'ACI et dans certaines ententes bilatérales se trouvent cependant à l'être et pourraient se retrouver dans une situation où ils devront demander à renégocier de tels instruments normatifs afin de se conformer aux exigences de l'entente-cadre. Dans cette éventualité, il reviendra évidemment au Québec de décider s'il y a lieu d'avaliser ainsi indirectement le contenu d'une entente-cadre à laquelle il n'a pas consenti. Il reste que cette possibilité demeure essentiellement théorique puisqu'il semble exister une certaine pratique à l'effet de ne pas imposer à des partenaires des normes auxquelles ils n'ont pas consenti<sup>1</sup>.

---

1. Cette pratique s'inspire de l'article 704 de l'ACI.

## Les dispositions de l'entente de février 1999 relatives à la liberté de mouvement et les positions traditionnelles du Québec

Afin de tenter de mesurer l'adéquation entre la clause de l'entente-cadre relative à la mobilité et les positions traditionnelles du Québec en la matière, il importe de tenter, dans un premier temps, d'identifier un peu plus précisément quelles sont au juste ces positions traditionnelles.

### *Les positions traditionnelles du Québec en matière de mobilité*

Il serait sans doute excessif d'affirmer que les droits à la mobilité se sont de tout temps situés au cœur des préoccupations constitutionnelles du Québec, qu'il s'agisse de ses partis politiques ou de ses gouvernements successifs. Par contre, il serait tout aussi exagéré d'affirmer que ceux-ci ne s'en sont aucunement souciés par le passé. À cet égard, il est possible d'affirmer qu'au-delà des partis et des personnes en place au gouvernement du Québec, on peut dégager d'une analyse des différentes prises de position ce qu'il convient de dénommer une position traditionnelle en matière de droits à la mobilité. Cette position traditionnelle a été exprimée tant à l'occasion des grands débats qui ont porté sur l'avenir constitutionnel du Québec, que lors de ceux qui ont, depuis une quinzaine d'années, accompagné la libéralisation des échanges sur le continent nord-américain. De façon générale, il faut cependant noter que ces prises de position, si elles sont favorables à la mobilité des personnes, demeurent relativement peu explicites sur les paramètres de cette mobilité.

### *Les positions traditionnelles prises à l'occasion des débats relatifs à l'avenir constitutionnel du Québec*

À l'occasion des grands débats sur l'avenir constitutionnel du Québec, les gouvernements successifs ainsi que les partis politiques ont eu l'occasion d'exprimer leur soutien aux droits à la mobilité. C'est ainsi que, dès 1979, le Projet de souveraineté-association définissait la libre circulation des personnes comme représentant un «domaine d'action commune» dont le traité d'association communautaire que le Québec signerait avec le reste du Canada traiterait afin «de préserver l'espace économique actuel<sup>1</sup>».

1. Gouvernement du Québec, Conseil exécutif, *La nouvelle entente Québec-Canada: proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal: la souveraineté-association*, Éditeur officiel du Québec, 1979.

À la suite de l'échec de Meech, le Parti libéral du Québec publiait le Rapport de son Comité constitutionnel<sup>1</sup>. Celui-ci insistait entre autres sur des objectifs d'intégration économique en vue d'assurer des conditions optimales de développement économique, le tout dans le cadre du marché commun canadien. C'est dans cet esprit que le Rapport proposait plus spécifiquement, en ce qui concernait la mobilité des personnes, que les législatures canadiennes renoncent «à imposer quelque restriction que ce soit à la libre circulation des personnes, des produits et des capitaux» en ajoutant qu'à «l'heure de la globalisation des échanges et de l'internationalisation des marchés, l'espace économique canadien doit être affranchi de toute barrière au mouvement des ressources productives» (p. 41).

Quelques semaines plus tard, soit en mars 1991, le Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau) qui fut, rappelons-le, cosigné tant par le premier ministre, monsieur Bourassa, que par le chef de l'opposition de l'époque, monsieur Parizeau, reprenait le même thème en rappelant qu'il existe un consensus très ferme à l'effet que le Québec ne cherche pas à «ériger des entraves à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'espace économique qu'il partage avec les autres parties du Canada» et qu'il convenait de «maintenir les bénéfices acquis au chapitre de cette liberté de circulation»<sup>2</sup>. Le Rapport proposait qu'advenant l'accession à la souveraineté, les principaux éléments du marché commun pourraient être maintenus en vigueur en harmonisant le droit québécois aux législations fédérales en vigueur<sup>3</sup>. Il était par la suite précisé que la préservation de l'essentiel du marché commun canadien pourrait «être facilitée par le maintien de la possibilité pour les résidents du Québec et du Canada de travailler librement sur l'ensemble du territoire» en autant toutefois que cette mobilité puisse être réciproque. C'est donc dire, selon la Commission, que le droit actuel d'établissement et de travail pourrait être garanti par le biais de nouveaux mécanismes<sup>4</sup>.

---

1. Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, *Un Québec libre de ses choix*, Rapport pour dépôt au 25<sup>e</sup> Congrès des membres, 28 janvier 1991.

2. Assemblée nationale du Québec, *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec, mars 1991, p. 11; voir aussi p. 64.

3. *Id.*, p. 65-66.

4. *Id.*, p. 60-70.

*Les positions traditionnelles prises à l'occasion des débats relatifs  
à l'émergence d'un espace économique nord-américain*

Depuis le milieu des années quatre-vingt, l'idée de libéraliser les échanges au sein d'un nouvel espace nord-américain faisait son chemin dans les cercles commerciaux et gouvernementaux. En 1985, la Commission Royale sur l'Union Économique mieux connue sous le nom de Commission Macdonald publiait son volumineux rapport qui prônait entre autres l'établissement d'un mécanisme de libre-échange avec les États-Unis.

La même année, le gouvernement du Québec par la voix de son premier ministre de l'époque, monsieur Pierre-Marc Johnson, se déclarait d'accord avec la tenue de négociations sur la libéralisation des échanges. Il posait cependant un certain nombre de conditions, telles le désir d'être associé à l'ensemble du processus de négociation, la nécessité de mettre sur pied des mesures de transitions à la suite de l'éventuelle mise en œuvre du nouveau régime commercial et enfin que le Québec ne se sentira lié par tout accord dans les secteurs relevant de ses responsabilités constitutionnelles que dans la mesure où il y aura consenti<sup>1</sup>. Par la suite, en répondant à des questions devant l'Assemblée nationale, le premier ministre Bourassa avait l'occasion de faire sienne la position exprimée par son prédécesseur tout en la précisant<sup>2</sup>. À l'occasion des discussions relatives au traité de libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement du Québec réitérait son accord au principe du libre-échange tout en maintenant et en explicitant ses conditions, dont celles relatives au respect du partage des compétences et du respect de l'intégralité des lois et programmes dans les secteurs culturels, des communications et de la langue. Quoique rien dans ce document ne discute spécifiquement de la mobilité des personnes et des travailleurs dans le contexte nord-américain, le document énonçait néanmoins l'intérêt du Québec à ce que les services soient inclus dans un éventuel accord<sup>3</sup>. Dans un

- 
1. Allocution de Pierre-Marc Johnson, Conférence des Premiers ministres sur l'économie, Halifax, 28-29 novembre 1985, SCIC, doc 800-21/031, p. 6, tel que rapporté dans Gouvernement du Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Les positions traditionnelles du Québec en matière constitutionnelle 1936-1990, Document de travail*, novembre 1991, p. 71.
  2. Assemblée nationale du Québec, Commission permanente des institutions, Débats, 29 avril 1985, p. CI-153; Assemblée nationale du Québec, Débats, 15 décembre 1987, p. 10691.
  3. Gouvernement du Québec, *La libéralisation des échanges avec les États-Unis: une perspective québécoise*, Québec, avril 1987, p. 84 et 87.

document subséquent à la signature de l'Accord par le Canada et les États-Unis, le ministre du Commerce extérieur et du Développement technologique de l'époque, monsieur Pierre MacDonald, émettait l'opinion que les priorités du Québec étaient respectées par l'Accord et que l'appui du gouvernement du Québec à l'Accord était souhaitable<sup>1</sup>.

Le débat sur l'opportunité pour le Québec de participer à l'élargissement de l'espace économique nord-américain avec le Mexique reprit quelques années plus tard. Le ministre des Affaires internationales John Ciaccia formulait à nouveau les conditions pour que le Québec appuie le processus d'élargissement. Elles étaient sensiblement les mêmes que celles énoncées auparavant lors de la conclusion de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Il s'agissait du respect du partage des compétences législatives, du respect des lois et politiques en matières sociales, des communications, de la langue et de la culture, le maintien d'une marge de manœuvre pour que le gouvernement du Québec puisse moderniser l'économie du Québec, l'établissement de périodes de transition suffisamment longues et la mise sur pied de mesures d'adaptation appropriées, et d'autres conditions de moindre importance<sup>2</sup>. Rien n'apparaît cependant dans cette prise de position au sujet de questions relatives à la mobilité de travailleurs, si ce n'est que le document souligne que certains secteurs de l'économie tels le génie-conseil ont beaucoup à gagner de la conclusion d'un éventuel accord tripartite<sup>3</sup>. Dans un document subséquent, le même ministre aura l'occasion d'expliquer que l'ALÉNA est, dans son ensemble, favorable aux intérêts du Québec, car il maintient et améliore même plusieurs des acquis obtenus précédemment dans l'établissement du libre-échange canado-américain<sup>4</sup>. Il faut conclure qu'à l'occasion des discussions ayant entouré l'adoption des deux grands traités libres-échangistes nord-américains, rien de particulier n'est à signaler au sujet des questions relatives à la mobilité des personnes ou de la main d'œuvre dans les positions

---

1. Gouvernement du Québec, Ministère du Commerce extérieur et du Développement technologique, *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Analyse dans une perspective québécoise*, Québec, 1988.

2. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires internationales, *La libéralisation des échanges commerciaux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Les enjeux dans une perspective québécoise*, Québec, mai 1992, p. 16-20.

3. *Id.*, p. 14.

4. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires internationales, *Le Québec et l'Accord de libre-échange nord-américain*, Québec, 1993. Voir aussi Assemblée nationale du Québec, Commission permanente des institutions, *Débats*, 9 mars 1993, p. CI-1287 et suivantes.

traditionnelles du Québec, si ce n'est la règle générale qui exige le respect intégral des compétences législatives du Québec. Les questions relatives à la mobilité sont clairement couvertes par cette règle suivie par tous les gouvernements au fil des ans.

*Les positions traditionnelles relatives à l'adoption de l'Accord sur le commerce intérieur*

Il n'est donc pas surprenant, à la lumière de ce qui précède, que les débats ayant entouré l'adoption par Québec de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI) aient donné lieu à l'expression du traditionnel consensus québécois au sujet de l'importance du libre-échange et de ce qui l'accompagne, dont la mobilité des personnes. Alors que l'ACI avait été signé sous un gouvernement libéral à Québec, c'est un gouvernement du Parti québécois qui a fait adopter une loi mettant en œuvre l'ACI par l'Assemblée nationale. Le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, lors du débat sur le projet de loi, disait alors que l'ACI se situait «tout à fait dans la logique libre-échangiste de la dynamique économique québécoise», tout en expliquant que le consentement à l'ACI se situait dans la droite lignée des consentements donnés antérieurement par le Québec à l'Accord de libre-échange et à l'ALÉNA<sup>1</sup>. Encore une fois, on prit soin de répéter au nom du Québec l'importance de respecter les compétences constitutionnelles du Québec au niveau de la mise en œuvre d'accords comme l'ACI<sup>2</sup>.

*L'entente-cadre de février 1999 relative à la liberté de mouvement et les positions traditionnelles du Québec*

On aura compris que même si les prises de position qui viennent d'être décrites ont été effectuées dans des contextes différents, elles demeurent relativement cohérentes par rapport à l'importance du libre-échange et de la liberté de mouvement qui l'accompagne. Les positions traditionnelles du Québec à ces questions pourraient être résumées de la manière suivante:

- *Le Québec, au-delà des partis et des gouvernements en place, a constamment appuyé le principe du libre-échange et ses exigences.* Le libre-

1. Québec, Assemblée nationale, *Débats*, le 16 octobre 1996, 10:05. «Alors que la plupart des gouvernements acceptent de jouer le jeu de la libéralisation du commerce international, il nous apparaît tout à fait normal, allant de soi, de consentir les mêmes avantages aux entreprises qui dépendent de l'espace économique Canada-Québec», *id.*, à 11:10.

2. *Id.*, 10:20.

échange en matière de services, soit à l'intérieur du Canada ou à l'extérieur, a toujours été souhaité. C'est aussi vrai pour son corollaire relatif à la libre-circulation des personnes. Cette position pourrait même sans exagérer être décrite comme constituant un des traits dominants, une des caractéristiques les plus fermes et les plus fondamentales du Québec des vingt dernières années. Si le principe du libre-échange est acquis et partagé de façon générale, cela ne veut pas dire pour autant que certaines conditions fondamentales ne doivent pas être respectées pour rendre les paramètres du libre-échange acceptables pour le Québec. On identifie à cet égard trois grandes conditions qui ont toujours semblé représenter autant de positions fondamentales pour le Québec.

- Une première condition est celle du *respect des compétences constitutionnelles du Québec*. C'est dire que la définition des paramètres des régimes de libre-échange ainsi que leur mise en œuvre ne peuvent ni ne doivent échapper au Québec et à ses institutions qui ont leur mot à dire et, le cas échéant, doivent intervenir pour mettre en œuvre les mécanismes qui relèvent des compétences que lui confère la Constitution du Canada. Cette position fondamentale a été mise de l'avant et défendue avec vigueur par tous les gouvernements, qu'ils soient d'allégeance fédéraliste ou souverainiste.
- Découlant de la position qui précède, le Québec a toujours exigé de *conserver sa pleine marge de manœuvre législative et normative sur des secteurs qu'il estime cruciaux, tels la langue, la culture, les communications ou l'éducation*. Dimensions inhérentes de sa souveraineté et de son caractère distinct, le Québec a toujours refusé que ces secteurs puissent échapper à son contrôle sous prétexte de libre-échange ou autre. Là encore, les gouvernements et partis politiques, quels qu'ils soient, ont toujours maintenu une approche qui se caractérise par sa constance et sa vigueur.
- Enfin, le Québec a toujours insisté pour maintenir *une marge de manœuvre afin de permettre à l'État québécois de faire face aux nouveaux défis qu'amènent les transformations des façons de faire imposées par le libre-échange*, entre autres en matière de programmes de soutien aux industries particulièrement affectées par les changements.

Des positions traditionnelles qui viennent d'être dégagées, une certaine logique se dégage. C'est celle qui veut que le Québec ne consente à s'engager sur la voie du libre-échange (et, par extension, sur

celle de la mobilité) que s'il le choisit et dans le respect de ses conditions et de ses juridictions. C'est par conséquent dans l'exercice de sa pleine souveraineté qu'il a signé et mis en œuvre l'*Accord sur le commerce intérieur* (qui contient des dispositions relatives à la liberté de mouvement) et qu'il a signé des ententes bilatérales avec des provinces voisines comportant des dimensions de mobilité. C'est dans le même esprit que le Québec a toujours insisté pour être associé aux négociations des grandes ententes multilatérales commerciales et qu'il a exigé d'être en charge de leur mise en œuvre pour ce qui relève de ses compétences. Le corollaire de cette constatation est qu'il est certain que, toujours dans le prolongement de la logique de ses positions traditionnelles, le Québec n'accepterait pas de se voir imposer des contraintes auxquelles il n'aurait pas consenti et qui ne comporteraient pas, d'une façon ou une autre, des éléments de réciprocité.

Or, c'est peut-être ce qui s'annonce dans le cas de l'entente-cadre sur l'union sociale et de sa disposition relative à la liberté de mouvement. Un écart certain existe entre cette disposition de l'entente-cadre et la position traditionnelle du Québec explicitée antérieurement. L'analyse qui précède révèle que cet écart se manifeste principalement sur trois points, à savoir:

- *Le remplacement de la logique libre-échangiste par une logique sociale comme fondement de la liberté de mouvement.* En effet, alors que le Québec a toujours été en faveur de la mobilité comme accessoire aux grands instruments commerciaux, il n'a, à notre connaissance, jamais fait de la mobilité un cheval de bataille au sein de sa conception de ce que devait être l'union sociale canadienne. C'est donc dire que les positions traditionnelles du Québec à l'égard de la mobilité ne répondent pas à la nouvelle logique mise de l'avant par l'entente-cadre alors qu'il n'y a tout simplement pas de position traditionnelle à l'égard de la question de la mobilité dans un contexte social.
- *L'élimination des critères de résidence dans des secteurs où le Québec a pleine juridiction.* On a mentionné à quel point le Québec dans ses positions traditionnelles sur le libre-échange a tenu à protéger les secteurs qu'il considérait comme cruciaux, comme ceux de la culture de la langue ou des communications. Or, dans un contexte d'union sociale, des secteurs sociaux résolument provinciaux tels l'éducation, la santé, la formation professionnelle, les services sociaux et l'aide sociale se trouveront affectés par la clause de l'entente-cadre. S'agit-il de secteurs qui méritent une protection au moins égale à ceux qui, comme la

culture ou la langue dans le contexte du libre-échange, ont fait que le Québec a exigé de conserver une pleine souveraineté? S'il choisissait, dans l'exercice de sa souveraineté, d'éliminer les critères de résidence, il faudrait au moins que cela soit effectué dans la mesure de ses intérêts. Rappelons en outre que même si la *Charte canadienne des droits et libertés* impose, jusqu'à un certain point du moins, l'élimination des critères de résidence, il reste que le Québec n'y a jamais consenti, ni en 1982, ni par la suite.

- *L'entente-cadre pourrait, même si le Québec n'y souscrit pas, lui imposer des choix en matière de mobilité.* Au cœur des positions fondamentales du Québec se retrouve, on l'a vu, le principe que le Québec doit demeurer maître de ses choix. Or, par sa logique même, il est clair que les termes de certains instruments existants auxquels le Québec est déjà partie devront être amendés par ses partenaires canadiens. Il est par exemple clair que l'ACI devra être amendé pour tenir compte, par exemple, des nouveaux dé-lais imposés relativement à la mise en œuvre de son chapitre VII. Il n'est par ailleurs pas exclu que les cosignataires du Québec dans certaines ententes bilatérales veuillent les renégocier pour prendre en compte certains des principes de l'entente-cadre. C'est donc dire qu'en bout de ligne, le Québec pourrait avoir à renégocier des ententes auxquelles il est partie à cause des effets de l'entente-cadre, et ce, même s'il a choisi de ne pas y adhérer.

L'écart entre les positions traditionnelles du Québec en la matière et la disposition de l'entente-cadre relative à la mobilité peut donc être potentiellement considérable. Il se peut par contre que, dans les faits, et par rapport au fond de la question, cet écart ne soit pas si significatif dans le cas où le Québec, dans le plein exercice de ses compétences constitutionnelles, estimerait que la pleine mobilité dans le secteur social est souhaitable.

## Conclusion

De l'analyse qui précède, un certain nombre de grandes conclusions se dégagent. Disséminées au long du texte, on nous permettra de les reprendre en les résumant.

Tout d'abord, il est clair qu'il existe un *écart considérable entre la position initiale des provinces relative à la liberté de mouvement et la clause de l'entente-cadre qui a été adoptée à Ottawa au début de février 1999*. Cet écart se manifeste entre autres, au niveau de ce que nous avons convenu d'appeler les logiques en présence, de même qu'à l'égard des obligations

qui sont imposées aux gouvernements signataires, notamment au chapitre de la modification des programmes sociaux existants et futurs.

Ensuite, il est manifeste *que les dispositions de l'entente-cadre relatives à la mobilité vont plus loin que les dispositions portant sur le même sujet que l'on retrouve dans les instruments existants* auxquels le Québec a consenti (l'ACI et les ententes bilatérales) et celui auquel il n'a pas consenti (l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Il s'agit donc d'une clause qui, si elle était adoptée par le Québec, imposerait effectivement une couche normative supplémentaire au législateur et à l'administration québécoise. Il est cependant probable, on l'a vu, qu'on ne puisse dans les faits être en mesure de l'imposer au Québec sans son consentement.

Il est d'autre part significatif que la clause de l'entente-cadre *impose de nombreuses nouvelles contraintes aux gouvernements signataires*. Parmi celles-ci on note l'impossibilité pour les gouvernements de créer des nouveaux obstacles à la mobilité à l'occasion de la mise sur pied de nouvelles initiatives en matière de politique sociale, l'obligation pour les gouvernements d'éliminer toute politique ou pratique fondée sur des critères de résidence dans plusieurs secteurs sociaux d'importance, tels l'enseignement postsecondaire et l'aide sociale, l'obligation pour les ministres responsables de soumettre des rapports annuels qui inventorient les barrières à l'accessibilité fondées sur la résidence, la contrainte de respecter intégralement les dispositions de l'ACI relatives à la mobilité de la main-d'œuvre et l'imposition d'une échéance ferme, celle du 1<sup>er</sup> juillet 2001, pour ce faire.

Enfin, on l'a vu, les termes de l'entente-cadre présentent *un écart considérable par rapport aux positions traditionnelles du Québec* en matière de mobilité en imposant en quelque sorte un important changement de paradigme. Comme nous l'avons démontré, des secteurs névralgiques de l'action québécoise, dont les programmes sociaux et l'éducation, se trouveraient désormais sur la brèche lorsque les droits à la mobilité sont en cause.