

Le 16 mai 2012

Monsieur Claude Trudel
Président de la Commission de la sécurité publique
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

OBJET : Règlement modifiant le Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de règlement intitulé *Règlement modifiant le Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public*.

D'une part, le projet de règlement prévoit que préalablement à sa tenue, le lieu exact et l'itinéraire, le cas échéant, d'une assemblée, d'un défilé ou d'un autre attroupement doit être communiqué au directeur du Service de police ou à l'officier responsable.

D'autre part, le projet de règlement interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable, notamment par un foulard, une cagoule ou un masque.

Finalement, le projet de règlement prévoit une gradation d'amendes, selon le nombre d'infractions commises en rapport avec ledit règlement.

À la lumière des modifications proposées, le Barreau du Québec désire vous faire part de ses observations, commentaires et préoccupations.

Libertés fondamentales

Le droit de manifester de façon paisible fait l'objet de garanties constitutionnelles liées aux libertés fondamentales que sont la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique.

La liberté d'expression jouit d'une protection constitutionnelle, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹, et d'une protection « quasi constitutionnelle », en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*². Cette liberté fondamentale occupe ainsi une « position privilégiée dans le droit constitutionnel canadien³ » et jouit d'une primauté sur toute autre règle de droit. Les tribunaux ont maintes fois rappelé « l'importance fondamentale de la liberté d'expression pour la vie de chaque citoyen ainsi que pour la démocratie canadienne ». Il est admis que la liberté d'expression « protège non seulement les opinions acceptées, mais aussi celles qui contestent et parfois dérangent⁴ ». À cet égard, « le discours politique » se trouve « au cœur même de la liberté d'expression⁵ » et mérite, à ce titre, une protection encore plus importante.

Certes, la liberté d'expression n'est pas absolue. D'une part, elle exclut de sa protection « l'expression qui se manifeste directement par un préjudice corporel⁶ ». C'est vraisemblablement en ce sens que la Cour suprême du Canada affirmait, plus récemment, que « l'expression violente ou la menace de recourir à la violence ne bénéficient pas de la garantie constitutionnelle⁷ ».

D'autre part, « la Charte ne garantit pas à chacun le droit de s'exprimer dans tout espace gouvernemental⁸ ». Toutefois, il semble clair que les rues, les trottoirs et les parcs publics échappent à cette restriction relative aux lieux impropres à l'expression⁹, à moins que l'usage expressif qui en est fait ait pour effet d'« empêcher les gens d'utiliser la rue pour circuler ou pour communiquer¹⁰ ».

Par ailleurs, les Chartes des droits garantissent également « la liberté de réunion pacifique¹¹ ». Par la teneur même des termes employés par le Constituant et le législateur québécois, ce droit emporte manifestement une dimension collective puisqu'une seule personne ne peut logiquement tenir une réunion avec elle-même.

L'effet conjugué de la liberté d'expression et de la liberté de réunion pacifique fait en sorte que le contenu (ou la teneur) du message est protégé par la liberté d'expression, alors que le mode (ou la forme) d'expression, en l'occurrence une manifestation collective dans les rues, acquiert une protection additionnelle puisqu'il se trouve protégé non seulement par la liberté d'expression, mais aussi par la liberté de réunion pacifique.

¹ *Loi constitutionnelle de 1982* (R-U), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11, art. 2(b).

² *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chapitre C-12, art. 3.

³ *R. c. Guignard*, 2002 CSC 14, [2002] 1 R.C.S. 472 (par. 19).

⁴ *Ibid.*

⁵ *Id.* (par. 20).

⁶ *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697 (j. Dickson).

⁷ *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants - Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295 (par. 28, *en obiter*).

⁸ *Ibid.*

⁹ *Tremblay c. Procureur général du Québec*, [2001] R.J.Q. 1293 (C.S.).

¹⁰ *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141 (par. 67).

¹¹ *Charte canadienne des droits et libertés* art. 2(c) et *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 3.

La limitation de ces droits et libertés doit pouvoir se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique. Certaines règles doivent être respectées : rationalité, proportionnalité et atteinte minimale aux libertés¹².

Article 1 du projet de règlement

Le projet de règlement prévoit à l'article 1, la modification suivante :

Le Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public (R.R.V.M, chapitre P-6) est modifié par l'insertion, après l'article 2, de l'article suivant :

« 2.1. Au préalable de sa tenue, le lieu exact et l'itinéraire, le cas échéant, d'une assemblée, d'un défilé ou autre attroupement doit être communiqué au directeur du Service de police ou à l'officier responsable.

Une assemblée, un défilé ou un attroupement pour lequel le lieu ou l'itinéraire n'a pas été communiqué, ou dont le déroulement ne se fait pas au lieu ou conformément à l'itinéraire communiqué est une assemblée, un défilé ou un attroupement tenus en violation du présent règlement.

La présente disposition ne s'applique pas lorsque le Service de police, pour des motifs de prévention des troubles de paix, de la sécurité et de l'ordre publics, ordonne un changement de lieu ou la modification de l'itinéraire communiqué. »

Le Barreau du Québec s'interroge au sujet de l'obligation de fournir aux corps policiers l'itinéraire que suivra la manifestation, regroupement, etc. sur l'espace public. Qui aura cette obligation? Est-ce que chaque manifestant serait coupable d'avoir enfreint le règlement si l'itinéraire n'est pas divulgué?

Nous comprenons que cette modification a pour objectif de permettre à la police d'avoir une meilleure gestion et un plus grand contrôle des manifestations, qui pourraient potentiellement déraiper. Toutefois, de l'avis du Barreau du Québec, l'obligation de divulguer à l'avance « le lieu exact et l'itinéraire » d'une manifestation peut constituer, en certaines circonstances, une restriction trop importante à la liberté de réunion pacifique garantie par les articles 2c) de la Charte canadienne et 3 de la Charte québécoise. À cet égard, ces propos tirés d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme peuvent nous éclairer :

35. Certes, subordonner la tenue d'une réunion sur la voie publique à une procédure d'autorisation préalable ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit de réunion pacifique (Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Suisse, no 8191/78, décision de la Commission du 10 octobre 1979, Décisions et rapports (DR) 17, p. 119). Toutefois, en l'espèce, le public n'a pas été avisé suffisamment à l'avance que le premier ministre avait l'intention de participer à la réception. Aussi les requérants n'ont-ils eu pour alternative que de renoncer complètement à leur droit de réunion pacifique ou d'exercer celui-ci au mépris des prescriptions légales.

36. Pour la Cour, dans des circonstances particulières où pourrait se justifier une réaction immédiate à un événement politique, laquelle prendrait la forme

¹² Voir notamment *R c. Oakes* (1986) 1RCS 103.

d'une manifestation pacifique, disperser celle-ci au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique¹³.

Tel que libellé, l'article 2.1 modifié ne prévoit pas les cas où les circonstances ne permettent pas de communiquer, en temps utile, avec le directeur du Service de police ou l'officier responsable, comme c'est notamment le cas des manifestations spontanées. D'autre part, cette obligation fait en sorte de limiter, voire d'empêcher la formation de manifestations spontanées dans le cadre de conflits de tout ordre, dont les conflits de travail, ce qui porte entrave au droit à la liberté d'expression et d'association. Finalement, en plus de judiciariser les participants à des manifestations spontanées ou sans itinéraire approuvé, cette disposition aura un effet dissuasif en amont sur certaines personnes ou groupes qui pourraient choisir de ne pas manifester dans ces contraintes, ce qui entrave encore une fois la liberté d'expression.

L'article 2 du projet de règlement

L'article 2 du projet de règlement prévoit ce qui suit :

Ce règlement est modifié par l'insertion, après l'article 3.1, de l'article suivant :

« 3.2. Il est interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable, notamment par un foulard, une cagoule ou un masque. »

À la lumière de ce qui précède, le libellé de l'interdiction proposée semble lui accorder une portée excessive, sachant que le droit des personnes de se regrouper, afin de manifester pacifiquement dans la rue leur insatisfaction face à une politique gouvernementale, jouit d'une double protection de nature constitutionnelle.

Selon le libellé proposé, le port d'un masque représentant un politicien (le premier ministre, le maire de la ville, etc.) serait interdit, alors que ce type de masque relève clairement de la liberté d'expression politique. Une femme qui porte son niqab ou sa burqa, lors d'une manifestation, pourrait-elle se retrouver en contravention avec le règlement¹⁴?

De plus, la disposition, telle que rédigée, risque de donner lieu à des accusations contre des personnes qui désiraient participer à une manifestation sans être identifiées et n'ayant aucune intention de commettre des infractions.

Le libellé de l'article 2.1 du Règlement modifié établit une limite à l'interdiction, soit celle de « motif raisonnable » qui n'est pas définie ou balisée. À notre avis, cette expression est trop large et mériterait d'être revue ou reformulée. En effet, les policiers auront le pouvoir discrétionnaire de décider sur le terrain ce qui constitue un « motif raisonnable » au sens du règlement. Selon nous, cette approche ne saurait être acceptable compte tenu des risques de profilage possibles : il serait raisonnable de porter un masque dans le défilé du père Noël ou encore à l'Halloween, mais interdit de le faire pour demander la démission d'un ministre ou pour dénoncer la hausse des frais de scolarité de façon expressive et colorée.

¹³ *Affaire Bukta et autres c. Hongrie*, CEDH, 17 juillet 2007.

¹⁴ Voir à cet égard la décision rendue dans l'arrêt *Ville de Québec c. Tremblay*, du 7 janvier 2005 (juge Richard Grenier de la Cour supérieure du Québec, aux paragraphes 42 et suivants).

Ultimement, ce sont les manifestants qui porteront le fardeau de justifier qu'ils avaient un motif raisonnable de se masquer alors qu'ils exercent des droits légitimes : s'exprimer et s'associer.

Par ailleurs, le règlement vise les « assemblées, défilés et autres attroupements ». Or, l'expression « attroupement » est problématique, car selon le *Code criminel*, un attroupement est la réunion de trois personnes ou plus dans l'intention d'atteindre un but commun.

Finalement, nous sommes d'avis que la modification proposée ne constitue pas une atteinte minimale aux droits et libertés des manifestants, compte tenu de l'objectif que le projet de règlement se donne. À titre d'exemple, les articles 65 et 66 du *Code criminel* permettent déjà de porter des accusations contre tout individu qui participe à une manifestation et qui ne s'en retire pas lorsqu'elle devient tumultueuse ou illégale, sans égard au fait qu'il soit masqué ou non. De cette façon, la sécurité publique est protégée, et ce, sans brimer le droit d'expression que constituerait le fait de porter un masque dans le cadre d'une manifestation publique.

En somme, le Barreau du Québec est d'avis que le projet de règlement soulève d'importantes questions reliées au respect des libertés fondamentales d'expression et de réunion pacifique et qu'il est donc susceptible de faire l'objet de débats judiciaires.

Nous espérons que ces commentaires et suggestions seront utiles à votre réflexion. Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, nos plus cordiales salutations.

Le bâtonnier du Québec,



Louis Masson, Ad. E.

LM/MS/jm

Référence : 0208