Cat. 2.412.109

NOTES POUR LA PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE

devant

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

à l'occasion des consultations particulières sur

LE PROJET DE LOI N° 15
Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires
et la Loi sur les cours municipales concernant la sécurité dans les tribunaux judiciaires

Québec, le 29 septembre 2009

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Mesdames et Messieurs les députés,

Nous tenons d'abord à vous remercier pour l'invitation à participer aux consultations particulières portant sur le Projet de loi nº 15, *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et la Loi sur les cours municipales concernant la sécurité dans les tribunaux judiciaires*. Nous espérons ainsi éclairer votre réflexion sur la conformité du projet de loi aux droits protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*[1].

En effet, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse étant investie de la mission de veiller à la promotion et au respect des droits et libertés énoncés dans la Charte, nos commentaires se limiteront pour l'essentiel à évaluer la conformité des amendements proposés à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*[2] ainsi qu'à la *Loi sur les cours municipales*[3] à certains de ces droits, notamment le droit au respect de la vie privée (art. 5), le droit à l'égalité (art. 10), le droit à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal (art. 23) et celui de ne pas faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives (art. 24.1).

Depuis plusieurs années déjà, les provinces de l'Ontario[4], de la Nouvelle-Écosse[5], de l'Île-du-Prince-Édouard[6] et du Manitoba[7] se sont dotées de loi visant à instaurer des mesures de sécurité dans les tribunaux de leur juridiction. Dans les dernières années, les Territoires du Nord-Ouest[8] et le Nouveau-Brunswick[9] ont emboîté le pas en adoptant des lois portant sur le même sujet. Le présent projet de loi s'inscrit dans ce courant, il présente d'ailleurs certaines similitudes avec les lois édictées par ces provinces ou territoires, auxquelles nous réfèrerons plus loin.

D'emblée, mentionnons que la Commission reconnaît l'importance pour le Québec de se doter de mesures visant à assurer la sécurité dans les cours de justice. De plus, elle est d'avis qu'il est pertinent de légiférer sur cette question. De cette façon, les principes développés par les tribunaux en matière de fouille seront transposés dans une loi, ce qui permet de mieux baliser les gestes posés par les agents de l'État dans l'application de mesures de sécurité.

Il ne faudrait toutefois pas que l'application de mesures de sécurité ait pour effet de compromettre ou restreindre de façon indue le droit de toute personne à une audition publique de sa cause par un tribunal ou celui de toute personne d'assister à une audience, protégé par l'article 23 de la Charte. La justice doit être rendue publiquement, ce qui implique que toute personne a le droit d'être présente dans une cour de justice, sauf pour les cas où la loi prévoit le huis clos. Il faut donc assurer un juste équilibre dans l'exercice de ce droit et celui de la sûreté de la personne.

---

1 L.R.Q., c. C-12.

2 L.R.Q., c. T-16.

3 L.R.Q., c. C-72.01.

4 *Public Works Protection Act*, R.S.O. 1990 c. P55 et *Police Services Act*, R.S.O. 1990 C. P15.

5 *Court Security Act*, S.N.S. 1990, c.7.

6 *Court Security Act*, R.S.P.E.I. 1988, C.c-27.1.

7 *Loi sur la sécurité dans les tribunaux*, C.P.L.M. C. c295; *Règlement sur la sécurité dans les tribunaux*, Règl. du Man. 48/2000.

8 *Sécurité dans les tribunaux, Loi sur la*, L.T.N.-O. 2006, C.2.; Règl. des T.N.-O. 057-2007.

9 *Loi sur la sécurité dans les tribunaux judiciaires*, L.N.-B. 2008, c. C-30.5.

L'ARTICLE 24.1 DE LA CHARTE

Nos premiers commentaires ont trait à l'article 282.0.5 tel que proposé par le projet de loi qui énumère les contrôles de sécurité pouvant être effectués par les agents de la paix sur les personnes qui pénétreront dans les immeubles ou les parties d'immeubles occupés ou utilisés par la Cour d'appel, la Cour supérieure et la Cour du Québec. Certaines questions se posent quant à la conformité de cet article à l'article 24.1 de la Charte qui énonce que « Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives ».

Nous exposerons brièvement les principes directeurs élaborés par les tribunaux régissant le pouvoir de fouille des agents de l'État et les appliquerons aux dispositions prévues par le projet de loi. En premier lieu, il importe de préciser que les termes utilisés à l'article 24.1 de la Charte ont le même sens et la même portée que ceux utilisés à l'article 8 de la Charte canadienne[10]. Ainsi, les principes que nous exposons ont pour la plupart été développés dans un contexte d'application de la Charte canadienne.

À plusieurs reprises, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'une fouille pouvait être effectuée sans mandat si elle était autorisée par une loi[11]. Le caractère raisonnable de la loi doit alors être démontré, sinon elle sera jugée comme étant inconstitutionnelle[12]. En effet, la protection offerte par les chartes s'applique non seulement aux actes, aux gestes ou comportements des agents de l'État lors d'enquête ou d'arrestation, mais aussi aux lois qui prévoient la fouille de documents ou de personnes[13]. Concrètement, pour qu'une loi soit jugée raisonnable l'État devra démontrer que son intérêt dans la cueillette d'information est plus important que celui de l'individu au respect de sa vie privée. Il faudra alors se demander si la personne soumise à la fouille avait une attente raisonnable de sa vie privée dans cette situation précise. Cette question est d'une grande importance considérant que l'article 5 de la Charte québécoise protège le droit de toute personne au respect de sa vie privée.

Les tribunaux ont établi que l'attente raisonnable de la vie privée est liée à la personne et non au lieu où elle se trouve[14]. Elle s'évalue selon un ensemble de circonstances, dont notamment l'habilité à régir l'accès au lieu, y compris le droit d'y recevoir ou d'en exclure autrui, l'existence d'une attente subjective de vie privée et le caractère raisonnable de l'attente d'un point de vue objectif[15]. Il s'agit en fait de déterminer si une personne raisonnable, placée dans des circonstances semblables, conviendrait que les mesures de contrôle utilisées correspondent à ce qui est possible d'espérer dans une société libre et démocratique[16].

En l'espèce, puisque le projet de loi autorise la fouille des personnes et de leurs biens, la question à laquelle il faut répondre est celle de savoir si ce qui y est proposé relativement aux fouilles est

---

10 *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982 c. 11 (R.-U.) dans L.R.C. (1985), App. II, no 44.

Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. *Potash*; *Comité paritaire de l'industrie de la chemise* c. *Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406.

11 Voir notamment : *Hunter* c. *Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

12 *R.* c. *Collins*, [1987] 1. R.C.S. 265.

13 *Hunter* c. *Southam Inc.,* préc., note 11.

14 *Id.*

15 *R.* c. *Edward*, [1996] 1 R.C.S. 128, *United States* c. *Gomez*, 16 F.3d 254 (8th Cir. 1994), à la p. 256 et *R.* c. *Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495.

16 *R.* c. *Duarte,* [1990] 1 R.C.S. 30.

raisonnable. En fait, est-il raisonnable de soumettre à un contrôle systématique de sécurité les personnes appelées à se trouver dans un immeuble visé par le projet de loi ?

De l'avis de la Commission, une personne raisonnable se trouvant dans un immeuble ou une partie d'immeuble occupé ou utilisé par la Cour d'appel, la Cour supérieure et la Cour du Québec a une faible attente quant au respect de sa vie privée. Ainsi, le fait d'exiger des personnes qu'elles franchissent un portique détecteur de métal, qu'elles soumettent leurs porte-documents, sacs à main et effets personnels à un examen radioscopique ou à un examen visuel ou encore qu'elles se soumettent à une fouille personnelle au moyen d'un détecteur de métal manuel serait conforme à l'article 24.1 de la Charte dans la mesure où ces moyens de contrôle systématique ne visent qu'à vérifier si une personne est en possession d'une arme à feu ou d'un autre objet pouvant servir à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, à la menacer ou à l'intimider. Ajoutons que le projet de loi prévoit que des avis devront être affichés bien en vue dans l'immeuble ou la partie d'immeuble afin d'informer les usagers et le public des prohibitions et des contrôles de sécurité qui peuvent y être appliqués.

La Cour d'appel de l'Ontario a d'ailleurs décidé que la fouille systématique des personnes entrant dans un palais de justice n'était pas contraire à l'article 8 de la Charte canadienne[17]. Une décision semblable avait également été rendue par la Cour d'appel du Manitoba[18]. Ces décisions mettent en lumière l'importance de prendre en considération le contexte dans lequel les fouilles prennent place lorsqu'elles sont effectuées sans mandat ainsi que l'objectif visé par le gouvernement lors de l'adoption de lois les autorisant.

Il y a consensus sur l'objectif visé par les contrôles de sécurité dans les palais de justice qui est de protéger les membres du public, incluant les parties à un litige, les témoins, les avocats, les représentants du tribunal et les juges. De façon générale, les membres du public s'attendent à ce que l'État prenne les mesures appropriées pour assurer leur sécurité lorsqu'ils doivent ou souhaitent se rendre dans une cour de justice.

Le contexte est particulier. En pratique, il serait impossible d'obtenir un mandat autorisant la fouille de chacune des personnes pénétrant dans l'immeuble ou une partie de celui-ci puisqu'un nombre considérable de personnes y circulent quotidiennement. Cependant, l'application de toute autre mesure, autre qu'un contrôle systémique, qui serait prévue par une loi, telle que les vérifications aléatoires, pourrait être jugée discriminatoire.

Il faut de même considérer que les fouilles effectuées dans les palais de justice ne se déroulent pas dans le contexte d'une enquête criminelle. Les conséquences de la fouille sont moindres. Enfin, il faut prendre en considération que les personnes soumises à la fouille bénéficient des mesures de sécurité en place une fois à l'intérieur de l'immeuble. Les mesures visent également leur protection.

Pour ces motifs, nous croyons que les dispositions proposées par le présent projet de loi seraient jugées raisonnables, donc constitutionnelles.

En revanche, pour ce qui est de la fouille par palpation, la gravité de l'atteinte au droit au respect à la vie privée qu'entraîne ce type de fouille exige que des motifs raisonnables justifient son utilisation[19]. Ceux-ci

---

17 *R.* v. *Campanella*, 2005 CanLII 10880 (ON C.A.). Confirmé par : *R.* v. *Skinner-Withers*, 2006 ONCJ 47 (CanLII) et *R.* v. *Stewart*, 2005 CanLII 43520 (ON S.C.).

18 *R.* v. *Lindsay*, 2004 MBCA147, confirmant la décision du juge Jewers de la Cour du Banc de la Reine : *R.* v. *Lindsay*, 2001 MBQM 226 (CanLII).

19 *R. c. Mellenthin*, [1992] 3 R.C.S. 615 et *R.* c. *Golden*, [2001] 3 R.C.S. 679.

doivent être fondés sur des faits objectivement discernables afin d'éviter une « recherche à l'aveuglette » motivée par des facteurs discriminatoires et non pertinents[20]. Cette méthode ne doit être utilisée que s'il est impossible de procéder autrement.

Ces motifs raisonnables peuvent notamment reposer sur des renseignements obtenus de tiers qui présentent des indices de fiabilité[21]. Ils ne doivent pas être attribués à des perceptions subjectives de l'agent de la paix. La décision de procéder à la fouille que prendra ce dernier devra être fondée sur un ensemble des circonstances. La Cour suprême a établi que la norme de preuve applicable est celle de la « probabilité raisonnable » plutôt que celle de la « preuve hors de tout doute raisonnable » ou de la « preuve *prima facie* »[22]. Ces motifs doivent exister avant que la fouille ne soit pratiquée, ce qui implique qu'ils ne peuvent se déduire ou être corroborés des résultats de la fouille[23].

À cet égard, le projet de loi prévoit avec justesse qu'une fouille par palpation corporelle peut être effectuée si la personne qui entend y procéder a des motifs raisonnables de soupçonner que la personne soumise à la fouille a en sa possession un objet prohibé, soit une arme à feu ou un objet pouvant servir à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, à la menacer ou à l'intimider.

Relativement à ce sujet, nous souhaitons attirer votre attention sur l'importance de s'assurer que la décision de procéder à la fouille par palpation ne repose pas sur des critères subjectifs. Il ne s'agit pas ici de contester le pouvoir discrétionnaire laissé à l'agent de la paix en de telles circonstances, mais de prendre conscience que des préjugés liés à la couleur, à la race ou à l'origine ethnique de la personne ou à sa condition sociale peuvent consciemment ou inconsciemment inciter l'agent de la paix à procéder à de telles fouilles. Les travaux que notre Commission mène depuis quelques années en matière de profilage racial, qui constitue une forme de discrimination au sens de l'article 10 de la Charte, font ressortir cette problématique. Des études ont démontré que les personnes appartenant à des groupes racisés sont interceptées pour des contrôles de sécurité dans une plus grande proportion que les membres du groupe majoritaire[24]. Ainsi, la Commission appelle à la vigilance des ministres responsables de la sécurité dans les tribunaux judiciaires afin d'empêcher un tel profilage.

Ces mêmes commentaires s'appliquent au deuxième alinéa de l'article 282.0.6 qui prévoit qu'une fois à l'intérieur de l'immeuble ou d'une partie de l'immeuble, les personnes qui y circulent peuvent de nouveau être soumises à des contrôles. En effet, il est impératif que les motifs justifiant une nouvelle fouille ne soient pas fondés sur des critères subjectifs liés à la couleur, à la race ou à l'origine ethnique de la personne ou à sa condition sociale, mais sur des critères objectifs liés à la sécurité du public.

Nous comprenons toutefois que l'application de cette disposition vise davantage les situations où un contrôle plus élevé est indiqué selon les circonstances pour l'ensemble des personnes devant pénétrer dans une partie spécifique de l'immeuble. Le contrôle d'une personne en particulier est à notre avis questionnable, à moins qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que la personne contrôlée a en sa possession un

---

20 Voir notamment : *Cloutier* c. *Langlois*, [1990] 1 R.C.S. 158.

21 *R.* c. *Greffe*, [1990] 1 R.C.S. 755.

22 *R.* c. *Debot*, [1989] 2 R.C.S. 1140.

23 *R.* c. *Greffe*, préc., note 21.

24 Scot WORTLEY, « The Good , the Bad and the Profiled : Race, Deviant Activity and Police Stop and Search Practices », Centre of Criminology, University of Toronto, Annual Woodsworth College Public Lecture, novembre, 2002; Leonel BERNARD et Christopher MCALL, *Jeunes, police et système de justice - La surreprésentation des jeunes Noirs montréalais*, Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales, les discriminations et les pratiques alternatives de citoyenneté (CREMIS), Montréal, mars 2009 et OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, New York, 2009.

objet prohibé par le projet de loi. Il y a donc lieu de s'interroger sur le libellé de cette disposition qui semble viser deux applications distinctes.

D'une part, il conviendrait selon nous d'y apporter des précisions afin de s'assurer que la disposition prévoit l'existence de motifs raisonnables de soupçonner que la personne contrôlée a en sa possession un objet prohibé par le projet de loi avant de soumettre une personne à un deuxième contrôle de sécurité. D'autre part, si un deuxième contrôle de sécurité est destiné à l'ensemble des personnes qui accèderont à une partie d'immeuble, la disposition devrait être plus précise sur les circonstances qui le justifient et sur la ou les personnes qui seront appelées à prendre cette décision. Quant aux personnes amenées à prendre ses décisions, elles devraient être celles désignées à l'article 282.0.5, à savoir les ministres et les juges en chef. Quant aux circonstances du procès, elles pourraient être par exemple, l'importance du procès, la grande couverture médiatique l'entourant, le fait qu'il soulève une grande controverse, ou encore le grand nombre de victimes.

L'EXÉCUTION DES FOUILLES

Une fois le caractère raisonnable d'une loi autorisant la fouille établi, il faut démontrer que l'exécution même de la fouille, c'est-à-dire son déroulement matériel, n'a pas été abusive.

En général, il est requis d'obtenir le consentement libre et volontaire de la personne avant de procéder à la fouille[25]. Toutefois, en l'espèce, le fait de consentir à franchir un portique détecteur de métal ou à soumettre ses porte-documents, sacs à main et effets personnels à un examen radioscopique ou à un examen visuel équivaut selon nous au consentement de la personne à s'y soumettre. Toutefois, il ne serait pas possible de déduire qu'elle a consenti par le fait même à se soumettre à une fouille par palpation. Si la fouille par palpation s'avérait nécessaire, il faudrait alors obtenir le consentement de la personne.

De plus, le procédé de fouille utilisé doit être le moins intrusif possible pour la personne fouillée[26]. La personne pratiquant la fouille ne doit jamais utiliser une force excessive, dépassant celle strictement nécessaire dans les circonstances[27]. En aucun temps, son intégrité ou sa dignité, qui sont des droits protégés par la Charte, ne doivent être compromis par l'utilisation de méthodes de fouille harcelantes, dégradantes et humiliantes sur la personne fouillée[28].

Enfin, la fouille par palpation devrait prendre place dans un endroit privé et non aux yeux de tous et elle devrait être effectuée par une personne du même sexe que la personne fouillée[29]. La *Loi sur la sécurité dans les tribunaux* du Nouveau-Brunswick[30] prévoit expressément que la fouille par palpation doit être effectuée par un agent de sécurité qui est du même sexe que la personne fouillée sinon la palpation corporelle doit se faire en présence d'un employé du tribunal du même sexe que la personne fouillée. Une telle disposition devrait selon nous être ajoutée au projet de loi sous étude.

---

25 *R. c. Mellenthin*, préc., note 19.

26 *R.* c. *Wong*, [1990] 3 R.C.S. 36.

27 *Genest*. c. *R.*, [1989]1 R.C.S. 59.

28 *Leroux* c. *Montréal (communauté urbaine de)*, [1997] R.J.Q. 1970 (C.S.).

29 *Weatherall* c. *Canada (Procureur général)*, [1993] 2 R.C.S. 872 (application dans les prisons).

30 Préc., note 9.

LES OBJETS AUTORISÉS PAR L'AGENT DE LA PAIX

Nos commentaires porteront maintenant sur le deuxième alinéa de l'article 282.0.2 accordant un pouvoir discrétionnaire à l'agent de la paix qui procède aux contrôles de sécurité d'autoriser une personne à être en possession d'un objet pouvant porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, à la menacer ou à l'intimider s'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle ne l'utilisera pas afin de porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, de la menacer ou de l'intimider.

La Commission reconnaît l'importance d'une telle disposition, il s'agit toutefois d'un large pouvoir discrétionnaire laissé aux agents de la paix dans l'appréciation de ce qui peut être autorisé ou non. Il serait à notre avis pertinent que des règles ou procédures soient mises en place afin de guider le travail des agents dans l'application de l'article 282.0.2.

À titre illustratif, au Manitoba, les services responsables de la sécurité dans les tribunaux ont instauré des politiques et procédures servant à guider les agents de sécurité dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui leur est accordé par le *Court Security Act*. Les politiques et procédures manitobaines dressent une liste des objets qu'une personne pourrait être autorisée à garder en sa possession et ceux qui seraient interdits d'emblée, tels qu'un bâton de baseball, des outils (marteau, tournevis), un exacto, un fusil jouet, etc. Cette liste a été élaborée en prenant en compte trois types d'usage des objets, pour des fins personnelles ou liées aux soins personnels (peigne, rasoir, etc.), pour des fins religieuses (kirpan) ou pour la bonne conduite des affaires en cour (accessoires de bureau).

En l'absence de telles règles ou procédures, il faudrait s'assurer que les agents de la paix puissent autoriser une personne à porter un objet de culte ou à garder en leur possession un objet requis à des fins médicales, tel serait le cas du kirpan ou d'une seringue servant par exemple à une injection d'antihistamine (EpiPen).

LE SORT DES OBJETS JUGÉS INTERDITS

Enfin, nous constatons que le projet de loi est muet quant au sort réservé aux objets qui seraient jugés interdits de posséder dans un immeuble ou partie d'immeuble, mais non illégaux en vertu du *Code criminel*. Il faudrait prévoir une procédure de dépôt en consigne des objets afin de permettre aux personnes de pouvoir accéder à l'immeuble ou partie d'immeuble sans pour autant être obligées de se départir de leur bien, tel pourrait être le cas par exemple d'un petit canif de poche.

Rappelons que l'article 23 de la Charte garantit à toute personne le droit à une audition publique de sa cause par un tribunal. Ainsi, il ne faudrait pas que le simple fait d'être en possession d'un objet interdit conformément à ce qui est prévu au projet de loi, mais non illégal en vertu du *Code criminel*, compromette l'accès de la personne à une telle audition ou des personnes souhaitant y assister ou appelées à y participer, en les obligeant à se départir de façon définitive de leur objet.

Compte tenu des commentaires que nous venons de formuler, la Commission estime que les dispositions du projet de loi sont conformes à la Charte. Cependant, certaines précisions devraient être apportées. En terminant, la Commission tient à rappeler l'importance de prendre les mesures appropriées afin d'éviter toute forme de profilage racial dans l'application des mesures de contrôle.

Je vous remercie.

/cl