

**L'IMPOSITION D'UN COUVRE-FEU
POUR LES MINEURS DANS UNE MUNICIPALITÉ**

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Juillet 2004

Document adopté à la 495^e séance (extraordinaire) de la Commission,
tenue le 8 juillet 2004, par sa résolution COM-495-3.1

Michèle Morin
Secrétaire de la Commission par intérim

Traitement de texte :

Guylaine Montpetit

Des citoyens d'une municipalité qui se propose d'adopter un règlement imposant aux personnes mineures un couvre-feu, demandent à la Commission un avis sur la conformité de ce projet avec la *Charte des droits et libertés de la personne*¹. Ce règlement a été adopté le 7 juin dernier et il entrera en vigueur le 5 juillet. Il prévoit l'imposition d'un couvre-feu à partir de 22 h 30 à toute personne mineure de moins de 16 ans. Il n'indique pas à quelle heure ce couvre-feu se termine. Ce couvre-feu vise tout le territoire de la municipalité et toutes les propriétés, tant publiques que privées. Il prévoit des exceptions pour les mineurs visés accompagnés d'un adulte, ceux qui se déplacent pour le travail, les études, dans le cadre d'une activité organisée par un organisme responsable ou une activité tenue dans un immeuble institutionnel, celui qui se déplace dans le cadre d'une transaction commerciale, d'une urgence ou « *pour toute autre situation raisonnable et constituant une excuse légitime* ». Suite à un avertissement verbal ou écrit, des amendes de 50 \$ et de 100 \$ en cas de récidive sont prévues.

Le présent avis porte sur les principes applicables à une telle situation mais ne vise pas spécifiquement le règlement de cette municipalité.

1 LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES MUNICIPALITÉS

C'est en vertu de la *Loi sur les cités et villes*², du *Code municipal*³ ou dans une loi constitutive spécifique que les municipalités détiennent un pouvoir d'adopter des règlements. Les auteurs Jean Hétu, Yvon Duplessis et Dennis Pakenham⁴ présentent le pouvoir réglementaire des municipalités en ces termes⁵ :

¹ Demande de deux citoyens de Huntingdon adressée à la Commission le 7 mai 2004.

² L.R.Q., c. C-19.

³ L.R.Q., c. C-27.1.

⁴ *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, éd. Hébert Denault, 1998, 1398 p.

⁵ *Idem*, p. 601.

« Le règlement est la façon pour une municipalité de mettre en application un pouvoir de nature législative qui lui a été conféré par le législateur provincial. Un règlement constitue de la législation déléguée. C'est un acte normatif, habituellement de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur, a force de loi sur le territoire de la municipalité. »

Dans le cas de la ville de Huntingdon, le préambule du règlement prévoyant un couvre-feu renvoie à la *Loi sur les cités et villes* qui, à son article 410, confère aux villes le pouvoir d'adopter des règlements « *pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte;* »⁶. Cette municipalité ne semble donc pas avoir de pouvoir spécifique de réglementation sur l'imposition d'un couvre-feu comme l'ont obtenu certaines municipalités dans le passé⁷. Le pouvoir de réglementation auquel renvoie le préambule de ce règlement est qualifié de disposition générale qui, selon certains, ne confère pas de pouvoir spécifique de réglementation, elle serait alors une clause introductive ou interprétative⁸ alors que pour d'autres elle serait la source d'un pouvoir général de réglementer⁹.

⁶ Une partie du préambule du règlement de Huntingdon se lit comme suit : « Attendu que la Loi sur les cités et villes donne juridiction à la Ville en matière de maintien de la paix, de l'ordre et du bon Gouvernement sur son territoire; ».

⁷ HÉTU, DUPLESSIS et PAKENHAM, précité note 4, à la page 660 : « - le pouvoir de décréter un couvre-feu pour les enfants, l'heure et l'âge fluctuant selon les municipalités, non accompagnés d'une personne responsable (voir : *Loi modifiant la charte de la cité de Verdun*, S.Q. 1937, c. 109, art. 10; *Loi concernant la ville d'Asbestos*, S.Q. 1938, c. 115, art. 2(12); *Loi modifiant la charte de la ville de Dolbeau*, S.Q. 1956-57, c. 108, art. 4; *Loi modifiant la charte de la ville de Sept-Îles*, S.Q. 1956-57, c. 117, art. 5; *Loi modifiant la charte de la ville de Richmond*, S.Q. 1959-60, c. 142, art. 2; *Charte de la Ville de Montréal, 1960*, S.Q. 1959-60, c. 102, art. 520 (6)). »

⁸ *Idem*, p. 657 et 658.

⁹ Cette approche serait confirmée si l'Assemblée nationale adoptait tel quel le projet de loi n° 62, *Loi sur les compétences municipales*, déposé le 17 juin 2004, qui comporte une disposition confirmant le pouvoir réglementaire spécifique des municipalités en cette matière. L'article 84 proposé se lit : « *En outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population.* »

La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur le pouvoir des municipalités d'adopter un règlement en se fondant sur une disposition générale, en l'occurrence l'article 410 de la *Loi sur les cités et villes*¹⁰. La Cour reconnaît que ce type de disposition permet l'adoption de règlements mais ce pouvoir n'est pas illimité :

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

[...]

[53] La question qui se pose en l'espèce est différente : en l'absence d'un pouvoir particulier, une disposition de bien-être général comme le par. 410(1) autorise-t-elle le règlement 270 ? Il faut donner un sens à une disposition comme le par. 410(1). Celui-ci correspond à la réalité que la législature et ses rédacteurs ne peuvent pas prévoir tous les cas particuliers. Il paraît donc logique, sur les plans législatif et administratif, de recourir à de telles dispositions pour conférer aux administrations publiques locales le pouvoir résiduaire d'intervenir en cas d'imprévu et de changements ainsi que de traiter des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de la collectivité locale vivant sur leur territoire. On ne peut toutefois pas interpréter une telle disposition comme conférant de façon absolue des pouvoirs provinciaux. Il ne suffit pas qu'une question particulière soit devenue une préoccupation urgente selon la collectivité locale. Cette préoccupation doit avoir trait à des problèmes touchant la collectivité comme entité locale et non pas comme membre de la société au sens large. Elle doit être étroitement liée aux intérêts immédiats de la collectivité se trouvant dans les limites territoriales définies par la législature pour ce qui concerne toute question pour laquelle l'intervention des administrations publiques locales peut se révéler utile. » (Juge Lebel)

¹⁰ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40.

Compte tenu du mandat de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, il ne convient pas dans le cadre du présent avis de se prononcer sur la validité en droit municipal d'un règlement imposant un couvre-feu en l'absence d'une disposition spécifique dans la loi constitutive de la municipalité. Toutefois, dans ces circonstances, il est possible de considérer que la validité d'un tel règlement pourrait être contestée.

Par ailleurs, il existe d'autres critères qu'un règlement municipal doit respecter sous peine d'être déclaré invalide. Ainsi, un règlement ne doit pas être imprécis, déraisonnable ou être contraire aux chartes des droits et libertés¹¹.

2 LA CONFORMITÉ À LA CHARTE

La *Charte des droits et libertés de la personne*¹² est qualifiée de loi quasi constitutionnelle par les tribunaux, notamment parce que les droits et libertés qui y sont reconnus prévalent sur l'ensemble de la législation québécoise, ce qui inclut la législation déléguée, à savoir les règlements adoptés sous l'autorité d'une loi¹³. Dans cette section, nous aborderons d'abord la conformité de ce règlement aux libertés et droits fondamentaux avant de traiter de sa conformité au droit à l'égalité.

2.1 Les libertés et droits fondamentaux

L'imposition d'un couvre-feu comporte de toute évidence des limites à certains droits fondamentaux. Qu'il s'agisse d'une interdiction complète de circuler sur la voie publique ou de se trouver dans certains lieux accessibles au public ou encore que cette interdiction comporte certaines exceptions où il faut justifier sa présence dans ces lieux, dans

¹¹ HÉTU, DUPLESSIS et PAKENHAM, précité note 4, pages 672 et ss., 699 et ss. et 703 et ss.

¹² L.R.Q., c. C-12.

¹³ Article 56 de la Charte.

tous les cas, on vient limiter la libre circulation des personnes. Or, l'article 3 reconnaît que « *Toute personne est titulaire des libertés fondamentales, telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.* » On notera que l'énumération des libertés fondamentales à l'article 3 n'est pas limitative et qu'à notre avis elle inclut la liberté de circulation. La liberté de circulation est une des libertés fondamentales reconnues par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁴. Les paragraphes 1 et 3 de l'article 12 de ce Pacte se lisent :

« 1. Quiconque se trouve librement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. (...) »

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. »

De plus, une mesure telle un couvre-feu vient compromettre l'exercice de la liberté de réunion pacifique inscrite à l'article 3. Cette liberté est également reconnue par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* à son article 21 :

« Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. »

L'article 15 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁵ reconnaît aussi aux enfants la liberté de réunion pacifique.

¹⁴ (1976) 999 R.T.N.U. 187.

¹⁵ AGNU Doc. A/RE/44/25 (1989).

Les droits et libertés reconnus aux articles 1 à 9 de la Charte peuvent être l'objet d'aménagements, de limitations. L'article 9.1 prévoit à cet effet :

« Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public, et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Les tribunaux ont élaboré des critères permettant de déterminer en quelles circonstances une règle de droit qui porte atteinte aux libertés et droits fondamentaux peut être justifiée en vertu de l'article 9.1. Élaboré dans le cadre de décisions relatives à l'application de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁶, disposition justificative similaire à l'article 9.1, ce test est applicable à l'article 9.1¹⁷.

On peut résumer ce test ainsi. Dans un premier temps, l'objectif visé par la disposition législative qui porte atteinte à la liberté ou au droit fondamental doit être **urgent et réel**. Dans un deuxième temps, l'atteinte à la liberté ou au droit fondamental doit être **proportionnelle** à l'objectif visé par la loi ou le règlement. Pour déterminer cette proportionnalité, trois éléments sont considérés : 1° il faut qu'il y ait un lien rationnel entre le moyen employé et l'objectif visé, 2° l'atteinte doit être aussi minimale que possible à la liberté ou au droit fondamental et 3° il faut démontrer qu'il y a une proportionnalité entre l'importance de l'objectif et les effets préjudiciables de la mesure législative ainsi qu'une proportionnalité entre les effets préjudiciables et les effets bénéfiques de la mesure.¹⁸

¹⁶ Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11, reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 44, Ann. B.

¹⁷ Pour l'article 1 de la Charte canadienne, *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835. Pour l'application de ce test à l'article 9.1 de la Charte québécoise, *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

¹⁸ On notera que dans l'*Observation générale n° 27* (1999), adoptées par le Comité des droits de l'homme de l'ONU, HRI/GEN/Rev.6, 12 mai 2003, on applique un test similaire (nécessité et proportionnalité) pour déterminer les situations où une restriction à la liberté de circulation imposée par la loi est conforme au paragraphe 3 de l'article 12. Voir les paragraphes 11 à 18 de cette Observation.

Chacun de ces critères devra être rencontré afin qu'un tribunal conclue à la conformité de la disposition législative à la Charte. Si l'on applique ce test à la situation où une municipalité impose un couvre-feu à des personnes mineures non accompagnées d'une personne responsable, voici les questions que l'on devrait se poser.

Le premier élément, l'objectif **réel et urgent**, relève d'une question de faits. Est-ce que la paix et l'ordre public sont réellement menacés sur le territoire de la municipalité ? S'agit-il d'une situation telle que les citoyens se sentent réellement en danger et craignent pour leur sécurité ou leurs biens ?

Si on peut prouver que l'objectif du règlement est réel et urgent, on doit alors se demander si le fait de limiter la liberté de circulation ou de réunion pacifique des mineurs à certaines heures est une mesure proportionnelle à l'objectif d'assurer le maintien de la paix et de l'ordre public. Donc, quel est le **lien rationnel** entre l'imposition d'un couvre-feu durant la nuit et cet objectif ? Est-ce que cette menace prévaut uniquement aux heures visées par le couvre-feu ? Est-ce que cette menace est le fait des seules personnes visées par le couvre-feu ?

Quant au critère de l'**atteinte minimale** à la liberté de circulation, il faut se demander si le moyen retenu, le couvre-feu pour les personnes mineures, rencontre ce critère. Y aurait-il d'autres moyens moins attentatoires à la liberté de circulation des mineurs que le couvre-feu, moyens qui viseraient ce même objectif d'assurer la paix sociale et l'ordre public ? Est-ce que la mise en place d'une surveillance accrue des lieux publics, que ce soit par des gardiens de sécurité, des policiers ou des moyens de télésurveillance¹⁹, ne rencontrerait pas l'objectif visé sans limiter les libertés fondamentales des citoyens ? A-t-on évalué avec les services policiers les mesures de prévention qui pourraient être

¹⁹ Pour les principes applicables en matière de télésurveillance des lieux publics voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DE DROITS DE LA JEUNESSE, *La surveillance vidéo dans les lieux publics par les organismes publics: son incidence sur les droits protégés par la Charte*, Mémoire à la Commission d'accès à l'information, M^e Michèle Turenne, Septembre 2003.

prises en place ? A-t-on évalué d'autres mesures sociales ou communautaires pour enrayer les désordres à l'origine de la mesure ?

Finalement, relativement à la **proportionnalité** entre l'importance de l'objectif et les effets préjudiciables du couvre-feu, on peut se demander, en fonction de la gravité des infractions reprochées à certains jeunes, si la privation de la liberté de circuler librement ou de se réunir pacifiquement, sauf dans certains cas, à l'ensemble des jeunes de la municipalité est une mesure équilibrée. Quant à la **proportionnalité** entre ces effets préjudiciables et les effets bénéfiques escomptés, on doit se demander si cette privation de la liberté de circuler librement pour l'ensemble des jeunes est proportionnelle à l'attente qu'il devrait y avoir moins de comportement contraires à l'ordre public.

Ces critères sont généraux et leur application à chaque cas d'espèce pourrait apporter des réponses différentes. En effet, un règlement imposant un couvre-feu pourrait dans certaines circonstances rencontrer ces critères et ce, en fonction du problème à l'origine de la mesure et des conditions d'application du règlement. Rappelons qu'en tout temps, le fardeau de démontrer que ces critères sont rencontrés (importance de l'objectif, rationalité et proportionnalité) reviendra à la municipalité concernée.

2.2 Le droit à l'égalité

L'article 10 de la Charte reconnaît le droit à l'égalité sans discrimination fondée notamment sur l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi. Ce droit à l'égalité est reconnu à l'égard des droits et libertés de la personne, à savoir les articles 1 à 48 de la Charte²⁰. Le motif de l'âge peut être invoqué en matière de discrimination sauf si la distinction, l'exclusion ou la préférence est prévue par la loi. L'article 56 de la Charte précise que

²⁰ Voir notamment, *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.) (application de l'article 10 à un droit économique et social, l'article 40).

dans celle-ci « le mot “loi” inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi. »

Lorsqu'un règlement municipal valide²¹ comporte une distinction fondée sur l'âge et que cette distinction a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à l'égalité dans l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne, on ne peut prétendre en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* qu'il y a discrimination. En effet, s'agissant d'une mesure prévue par la loi, au sens de la Charte, la discrimination est permise. Aucune vérification de la justification de la mesure n'a à être faite pour garantir la conformité du règlement à la Charte²².

Toutefois, une vérification de la justification d'une mesure discriminatoire fondée sur l'âge est possible dans le cadre de la *Charte canadienne des droits et libertés*²³. Contrairement à la Charte québécoise, l'article 15 de la Charte canadienne qui reconnaît le droit à l'égalité est assujéti à l'article 1 de celle-ci, ce qui permet d'analyser la rationalité et la proportionnalité d'une mesure discriminatoire fondée sur l'âge afin de déterminer si l'atteinte au droit à l'égalité est justifiée²⁴. Les mêmes questions que celles posées en

²¹ Voir la section 1, Le pouvoir réglementaire des municipalités, *supra*. Un règlement adopté par un conseil municipal bénéficie, tout comme les lois, d'une présomption de validité. Un tel règlement pourra s'appliquer tant qu'il n'est pas déclaré invalide par un tribunal.

²² Soulignons que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé qu'une telle vérification soit prévue : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Commentaires sur le Projet de loi n° 92, Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, 31 octobre 1986, p. 49. Voir une application de cette analyse par Michel COUTU, *L'interdiction du travail de nuit chez les jeunes de 14 ans et moins - Conformité à la Charte*, Étude de la Direction de la recherche de la Commission des droits de la personne du Québec, 17 octobre 1995.

²³ Précité, note 16. La Commission a déjà analysé des textes législatifs québécois en vertu de la Charte canadienne : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement et des équipements sur le projet de loi n° 12, Loi modifiant le Code de la sécurité routière*, 14 juin 1996; *La conformité à la Charte québécoise des Règles sur les conditions d'embauche dans un casino d'État*, 18 novembre 1996, M^e Claire Bernard.

²⁴ Voir section précédente. Il serait également possible de contester en vertu de la Charte canadienne la validité de l'article 10 de la Charte en ce qu'il exclut le critère de discrimination fondée sur l'âge dans les cas où cette discrimination est prévue par la loi. En effet, les tribunaux ont déjà ajouté un motif de discrimination dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, l'absence du motif ayant (... suite)

regard de l'atteinte aux libertés fondamentales pourraient également être posées en ce qui a trait à la discrimination fondée sur l'âge.

Si l'on devait conclure au caractère discriminatoire d'un règlement municipal imposant un couvre-feu aux personnes mineures ou à une partie de celles-ci, le règlement serait non seulement invalide en vertu de la Charte canadienne, mais également en vertu de la *Loi sur les cités et villes*²⁵.

CONCLUSION

Un règlement municipal instituant un couvre-feu sur son territoire porte atteinte à l'exercice de libertés fondamentales, notamment la liberté de circulation et la liberté de réunion pacifique. Ces libertés devant s'exercer dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec, la loi, en l'occurrence un règlement, peut en fixer la portée et en aménager l'exercice²⁶.

Si un règlement limitant la portée de ces libertés ou en aménageant l'exercice était contesté, on devra, pour maintenir la validité de celui-ci, le justifier en démontrant que la mesure retenue vise un objectif réel et urgent, qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif et la mesure, que l'atteinte aux libertés est aussi minimale que possible et finalement qu'il existe une proportionnalité entre les effets préjudiciables de la mesure et l'importance de l'objectif ou ses effets bénéfiques.

Lorsqu'un règlement validement adopté institue un couvre-feu à l'égard d'une partie de la population en fonction de l'âge des personnes, il ne peut être déclaré discriminatoire

été jugée contraire à l'article 15 de la Charte canadienne (*Haig c. la Reine* (1992), 94 D.L.R. (4th) 1 (C.A. Ont.)). Voir aussi, Michel COUTU, « La discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi et la Charte des droits et libertés de la personne », (1986) 46 R. du B. 507, 548, 549.

²⁵ Article 410, précité page 1.

²⁶ Article 9.1 de la Charte.

en vertu de la Charte québécoise, puisque celle-ci n'interdit pas la discrimination fondée sur l'âge lorsque la mesure est prévue dans une loi ou un règlement. Toutefois, en vertu de la Charte canadienne, il serait possible d'attaquer le caractère discriminatoire du règlement. Un test identique de justification basé sur la rationalité et la proportionnalité devra alors être appliqué.

Si on devait appliquer les critères de justification de l'article 9.1 de la Charte québécoise au règlement adopté par la ville de Huntingdon, nous sommes d'avis que ce règlement ne rencontrerait pas le critère de l'atteinte minimale aux libertés de circulation et de réunion pacifique, ni celui de la proportionnalité entre l'importance de l'objectif et les effets préjudiciables sur l'ensemble des jeunes visés, ni celui de la proportionnalité entre ces effets préjudiciables et les effets bénéfiques escomptés.

DC/gm