

**LES RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE
DANS LE CADRE DE LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE**

Décembre 1999

Document adopté à la 446^e séance de la Commission,
tenue le 17 décembre 1999, par sa résolution COM-446-4.1.2

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Michel Coutu, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche et de la planification)

1. L'on demande à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de se prononcer sur la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ d'un règlement municipal imposant diverses restrictions à la tenue de manifestations sur la voie publique à Ville de La Baie. Les faits sont les suivants : en juin 1995, le Conseil municipal de la Ville de La Baie a adopté un règlement relatif aux assemblées dans les rues, à l'effet suivant : « La tenue d'assemblées, parades, manifestations, démonstrations, dans les rues, parcs, places publiques de la ville est interdite sans la permission du conseil »². En février 1998, ce règlement a été abrogé, laissant place à des dispositions beaucoup plus détaillées, qui se lisent ainsi ³:

« 14.1 Événements dans les rues

La tenue d'événements tels assemblées, parades, manifestations, démonstrations dans les rues, parcs et places publiques de la ville est interdite à moins qu'un permis autorisant la tenue d'un tel événement n'ait été émis conformément aux paragraphes 14.1.1 à 14.1.8 par le directeur du service de la sécurité publique.

14.1.1 Demande de permis d'événement

La demande de permis doit être faite au moins cinq jours avant la tenue de l'événement, formulée par écrit et comporter les informations suivantes :

- a) le nom de la personne physique ou morale organisatrice de l'événement avec un numéro de téléphone et adresse où on peut facilement la rejoindre;*
- b) objet et but de l'événement;*
- c) la date et l'horaire prévus pour l'événement;*

¹ L.R.Q., c. C-12.

² *Règlement 777-95 concernant la paix, le bon ordre et les nuisances dans la municipalité*, 19 juin 1995, Ville de La Baie.

³ *Règlement 938-98 modifiant le règlement 777-95 concernant la paix, le bon ordre et les nuisances dans la municipalité*, 22 février 1998, Ville de La Baie.

- d) *le nombre de personnes devant y participer;*
- e) *l'évaluation du nombre de personnes devant y assister;*
- f) *l'endroit et/ou le tracé emprunté, le cas échéant;*
- g) *les mesures de sécurité prises et fournies par les organisateurs de l'événement;*
- h) *la liste des demandes de services sollicités et attendus de la ville.*

14.1.2 Critères à évaluer pour permis d'événement

Pour accorder un tel permis, le directeur du service de la sécurité publique doit se baser sur les critères suivants :

- a) *les contraintes au niveau de la circulation;*
- b) *la sécurité du public;*
- c) *le dépôt d'une demande écrite conformément au paragraphe 14.1.1;*
- d) *le respect des autres dispositions réglementaires municipales ou de toute autre loi ou règlement du parlement du Québec ou du Canada.*

14.1.3 Critères pour émission d'un permis d'événement

La demande de permis sera accordée par le directeur du service de la sécurité publique si :

- a) *les mesures de sécurité prises par les organisateurs et la ville, ont pour conséquence de réduire au minimum les risques pour la sécurité publique et plus particulièrement et sans restreindre la généralité de ce qui précède, les accidents, le vandalisme, les incendies et les émeutes;*
- b) *l'événement se tient à un endroit ou emprunte un tracé à des heures affectant le moins possible la circulation et plus particulièrement et sans restreindre la généralité de ce qui précède, permet en tout temps la libre circulation des véhicules d'urgence;*
- c) *l'événement ne se tient pas entre 23h00 p.m. et 7h00 a.m.;*
- d) *l'objet et la tenue de l'événement respectent les autres dispositions réglementaires municipales ou toute autre loi ou règlement du Parlement du Québec ou du Canada.*

14.1.4 Garanties pour obtention du permis pour la tenue d'événement

Le directeur du service de la sécurité publique pourra, selon la nature de l'événement exiger des organisateurs les garanties et/ou consignes suivantes :

- a) assurance-responsabilité;
- b) cautionnement;
- c) assistance d'un service ambulancier et/ou d'incendie;
- d) assistance d'une agence de sécurité privée;
- e) plan d'urgence et/ou d'évacuation.

14.1.5 Délais pour émission du permis pour la tenue d'événement

Le directeur du service de la sécurité publique doit émettre le permis au moins 24 heures avant la tenue de l'événement avec la liste des exigences et consignes à respecter, le cas échéant.

En cas de non-délivrance du permis, le directeur du service de la sécurité publique ou son représentant dûment autorisé doit justifier son refus par écrit au moins 24 heures avant la tenue de l'événement à ses organisateurs à l'adresse indiquée sur la demande⁴. »

2. Pour évaluer si le règlement, tel que modifié, est conforme ou non à la *Charte des droits et libertés de la personne*, il faut vérifier si les règles susmentionnées portent ou non atteinte à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression (art. 3 de la Charte)⁵. La liberté de réunion pacifique est garantie, en droit international, par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (art. 20, « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ») et par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (art. 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

⁴ Le règlement contient également des dispositions relatives aux infractions (art. 14.1.6, 14.1.8) et à la « possibilité de mettre fin à un événement » (art. 14.1.7).

⁵ Article 3 : « 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 ».

santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui »). À notre connaissance, la Comité des droits de l'homme de l'ONU n'a émis aucune observation générale portant sur l'interprétation de cette disposition⁶.

3. En droit canadien la liberté de réunion pacifique est garantie par l'article 2(c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷. La Cour suprême du Canada n'a pas été appelée, à ce jour, à se prononcer sur l'étendue de cette liberté. En revanche, la Cour suprême a rendu des décisions importantes relativement à la liberté d'expression, qui est à la fois un présupposé nécessaire et une composante de la liberté de réunion pacifique. Cette imbrication des deux libertés, comme le relève la doctrine⁸, est suggérée par le juge McIntyre dans l'arrêt *Dolphin Delivery*⁹, pour lequel le piquetage comporte un élément de liberté d'expression : « cette forme d'expression sera évidemment toujours accompagnée d'actes de la part des piqueteurs, mais ce ne sont pas tous leurs actes qui auront pour effet de changer la nature de l'ensemble de l'opération et de la soustraire à la protection accordée à la liberté d'expression par la Charte »¹⁰. Cette interprétation se voit confirmée par deux arrêts récents de la Cour suprême, qui portent non sur le piquetage secondaire en tant que tel, mais plutôt sur la distribution de tracts à l'occasion d'un conflit de

⁶ Comité des droits de l'homme, *Observations générales*, Organisation des Nations-Unies, CCPR/c/21/rev./, 19 mai 1989 (et documents subséquents).

⁷ *Loi de 1982 sur le Canada*, Annexe B, 1982 (R.U), art. 2 : « Chacun a les libertés fondamentales suivantes : ... c) liberté de réunion pacifique ».

⁸ Ken NORMAN, « Liberté de réunion pacifique et liberté d'association », dans Gérald-A. BEAUDOIN, Edward RATUSHNY, *Charte canadienne des droits et libertés*, 2^{ième} édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, p. 264.

⁹ *SDGMR c. Dolphin Delivery*, [1986] 2 R.C.S. 573.

¹⁰ *Id.*, p. 588,

travail : *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 c. K Mart Canada Ltd.*¹¹, *Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1288P c. Allsco Building Products Ltd*¹². Ces décisions sont analysées *infra*.

4. La liberté d'expression peut donc servir de guide pour circonscrire la portée de la liberté de réunion pacifique, qui en constitue au demeurant une extension¹³. Une décision de la Cour suprême nous apparaît particulièrement intéressante à cet égard, soit celle rendue dans l'affaire *Corporation municipale de Peterborough c. Ramsden*¹⁴. Dans cet arrêt, la Cour suprême invalida un règlement municipal interdisant tout affichage sur une propriété publique. Le contrevenant, à deux reprises, avait posé des affiches sur des poteaux électriques, en vue d'annoncer un spectacle musical. La Cour suprême estima, dans un premier temps, qu'il y avait ici atteinte à la liberté d'expression (art. 2 (b) de la *Charte canadienne*). L'activité concernée avait en effet pour objet de transmettre une signification : « l'intimé exerçait une activité expressive en utilisant des affiches pour transmettre un message »¹⁵. Une analyse aux termes de l'article 2(b) comporte cependant deux volets : une fois déterminé que l'affichage représente une forme d'expression, il faut se demander si l'affichage sur une propriété publique est protégé par la Charte.

¹¹ Cour suprême du Canada, décision du 9 septembre 1999, n° 26209.

¹² Cour suprême du Canada, décision du 9 septembre 1999, n° 26203.

¹³ Pierre BOSSET, « Les mouvements racistes et la *Charte des droits et libertés de la personne* », (1994) 35 *Les Cahiers de Droit* 583, p. 603.

¹⁴ [1993] 2 R.C.S. 1084.

¹⁵ *Id.*, p. 1096.

5. Pour évaluer ce second volet, la Cour se réfère aux critères dégagés dans la décision *Comité pour la république du Canada*¹⁶. Dans cette affaire, qui concernait une interdiction de la distribution de brochures politiques dans les aéroports, la Cour suprême fut d'avis que cette interdiction était contraire à la liberté d'expression et ne pouvait être justifiée au regard de la clause limitative de l'article premier de la Charte canadienne¹⁷. Bien qu'unanime dans son jugement, la Cour développe en son sein trois approches différentes au regard de la portée de la liberté d'expression. Suivant la juge L'Heureux-Dubé, toute restriction à une forme d'expression sur la propriété publique entre en conflit avec l'article 2(b) et doit être justifiée en vertu de l'article premier. Pour le juge Lamer, l'intérêt de la personne qui utilise une forme d'expression doit être soupesé en regard de l'intérêt de l'État à assurer le fonctionnement sûr et efficace de ses services. Enfin, pour la juge McLachlin, il faut se demander si l'activité expressive favorise l'une des valeurs ou des fins qui sous-tendent l'article 2(b), soit la recherche de la vérité, la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique, et l'encouragement des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels dans le cadre d'une société essentiellement tolérante¹⁸.
6. En l'occurrence, dans la décision *Ramsden*¹⁹, le juge Iacobucci, rendant la décision unanime de la Cour, estime qu'il n'est pas nécessaire de

¹⁶ *Comité pour la république du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139.

¹⁷ Charte canadienne, article 1 : « La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

¹⁸ Cf. *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927.

¹⁹ Précité, *supra*.

déterminer laquelle des trois approches dégagées dans la décision *Comité pour la république du Canada* devrait être retenue. Par exemple, concernant le point de vue retenu par le juge Lamer, il faut se demander « si l’affichage sur des poteaux de service public est incompatible avec l’utilisation de ces poteaux pour porter les lignes de transmission »; « à mon avis il ne l’est pas » ajoute le juge Iacobucci²⁰. Si l’on considère plutôt la perspective retenue par la juge McLachlin, il est manifeste que la pose d’affiches relève, sur le plan des valeurs, de la participation à la prise de décision d’intérêt social et politique. Comme le souligne le juge Iacobucci, « les affiches servent depuis des siècles à transmettre des renseignements de nature politique, culturelle et sociale. L’affichage sur une propriété publique dont les poteaux de service public, accroît l’accessibilité à ces messages et favorise la prise de décisions d’intérêt social et politique »²¹.

7. La Cour suprême, concluant dans *Ramsden* qu’un règlement municipal interdisant l’affichage sur la propriété publique entre en conflit avec la liberté d’expression, procède dans un second temps à l’examen du caractère justifié de cette restriction au regard de l’article premier de la Charte canadienne. Concédant que le règlement poursuit un objectif urgent et réel dans une société démocratique, (éliminer les irritants esthétiques ainsi que les dangers pour la circulation et les préposés à l’entretien), la Cour estime que le règlement n’a cependant pas pour effet de porter atteinte le moins possible à la liberté d’expression. De manière générale, remarque la Cour, « il sera plus difficile de justifier

²⁰ *Id.*, p. 1100.

²¹ *Id.*, p. 1101.

l'interdiction totale d'une forme d'expression que les restrictions quant aux heures, au lieu et au mode d'expression²² ». S'agissant en l'occurrence d'une interdiction totale de l'affichage, alors que des solutions de rechanges existent²³, la Cour estime qu'une telle interdiction ne peut être justifiée au regard de l'article premier de la Charte canadienne.

8. Dans une décision très récente *Travailleurs et travailleurs unis de l'alimentation et du commerce c. Kmart Canada Ltd.*²⁴, la Cour suprême a été appelée à se prononcer sur la portée de la liberté d'expression au regard de certaines manifestations publiques. Il s'agissait dans les circonstances de l'interdiction créée par le *Labour Relations Code* de la Colombie-Britannique²⁵ de faire du piquetage sur un lieux de travail secondaire, en cas de conflit de travail; cette interdiction couvrait également la distribution de tracts. Dans cette affaire, les parties convenaient de ce que l'interdiction de la distribution de tracts viole le droit à la liberté d'expression. Il restait à voir si une telle limitation de la liberté d'expression demeurerait compatible avec les exigences de l'article premier de la Charte canadienne. Le juge Cory rappelle en premier lieu l'importance de la liberté d'expression pour une société libre et démocratique : « Il est difficile d'imaginer une liberté garantie qui soit plus importante que la liberté d'expression dans une société démocratique... il ne peut y avoir de démocratie sans la liberté d'exprimer de nouvelles

²² *Id.*, p. 1106.

²³ Cf. p. 1107.

²⁴ Précitée.

²⁵ S.B.C. 1992, ch. 82.

idées et des opinions sur le fonctionnement des institutions publiques »²⁶. La distribution de tracts représente dans cette perspective un moyen fort utile d'exercice de la liberté d'expression : « Depuis des siècles, la distribution et la circulation de tracts sont reconnues comme des moyens efficaces et peu coûteux de communiquer de l'information et d'appuyer des efforts de persuasion rationnelle. On s'en sert depuis longtemps comme moyens de rallier des gens à sa cause. (...) La distribution de tracts et d'affiches est un moyen typiquement moins dispendieux et d'utilisation plus facile que d'autres formes d'expression. Par conséquent, elle constitue pour les membres plus vulnérables et moins puissants de la société un moyen particulièrement important de communiquer de l'information et de solliciter des appuis à leur cause »²⁷.

9. Se référant aux arrêts *R. c. Oakes*²⁸ et *Dagenais c. Société Radio-Canada*²⁹, le juge Cory précise les principes applicables dans le cadre de l'examen portant sur l'article premier de la Charte. D'une part, l'objectif visé par la restriction à la liberté doit être « carrément urgent et réel »³⁰. D'autre part, la restriction doit être proportionnelle à l'objectif visé, ce qui implique (a) la présence d'un lien rationnel avec cet objectif, (b) une atteinte aussi minimale que possible à la liberté en cause, (c) « une proportionnalité entre l'importance de l'objectif et les effets

²⁶ Décision *Kmart*, p. 13.

²⁷ *Id.*, p. 14-15.

²⁸ [1986] 1 R.C.S. 103.

²⁹ [1994] 3 R.C.S. 835.

³⁰ Décision *Kmart*, p. 17.

préjudiciables de la restriction, ainsi qu'entre les effets préjudiciables et les effets bénéfiques de la mesure »³¹.

10. Dans le cas sous examen, le juge Cory observe que la distribution de tracts se déroulait de manière pacifique, impliquant un nombre limité de participants et ne visant qu'à l'information du public, sans se dérouler de manière intimidante; par conséquent, cette forme d'expression n'était aucunement assimilable au piquetage « classique » tel qu'étudié dans l'arrêt *Dolphin Delivery*³². L'objectif poursuivi par l'État en matière de réglementation du piquetage est certes légitime, dans la mesure où il vise à réduire au minimum les effets préjudiciables qu'entraîne pour les tiers un conflit de travail. Toutefois, le critère de proportionnalité n'est pas respecté, notamment en ce qu'une interdiction totale de la distribution de tracts sur des lieux neutres ne répond pas à l'exigence d'une atteinte minimale au droit en cause. À cet égard, le juge Cory rappelle le principe formulé par la Cour dans *Ramsden*, à l'effet qu'une interdiction totale d'une forme de liberté d'expression est plus difficile à justifier, qu'une interdiction partielle. Au passage, le juge Cory souligne par ailleurs, comme critère appuyant la constitutionnalité de cette forme d'expression, « l'intérêt du public dans la diffusion de renseignements exacts par des moyens licites »³³.
11. Dans une décision rendue le même jour et portant sur des faits similaires, *Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation*

³¹ *Ibid.*

³² Précité, *supra*.

³³ *Id.*, p. 28.

et du commerce, section locale 1288P c. *Allsco Building Products Ltd.*³⁴, le juge Iacobucci applique la même analyse que le juge Cory. Toutefois, étant donné que la disposition législative en cause, moins explicite que dans l'arrêt *Kmart*, était susceptible de deux explications plausibles, l'une défavorable à la distribution de tracts et l'autre favorable, cette disposition devait être interprétée de manière compatible avec la liberté constitutionnelle d'expression.

12. Il ressort de ces décisions, notamment des arrêts *Ramsden* et *Kmart*, que les principes suivants sont applicables, lorsqu'une activité expressive se déroule sur un lieu public (affichage, distribution de tracts, et aussi, par inférence, manifestation et réunions publiques) :

- La liberté d'expression constitue le fondement d'une société démocratique. « Elle est la pierre angulaire de nos institutions démocratiques et un élément essentiel à leur fonctionnement »³⁵.
- Une activité prenant place sur la voie publique ou en un lieu public comporte un élément touchant à la liberté d'expression, du moment que l'activité vise à transmettre un message (*Dolphin Delivery, Ramsden*).
- L'activité expressive bénéficie d'une protection constitutionnelle, soit par automatisme, du seul fait qu'elle implique la transmission d'un message (juge L'Heureux-Dubé dans *Comité pour la république du Canada*), ou soit en fonction des valeurs transmises, lesquelles sont constitutives de la liberté d'expression (juge McLachlin dans *Comité*

³⁴ Précité, *supra*.

³⁵ *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569.

pour la république du Canada), ou soit du fait qu'elle demeure compatible avec l'intérêt de l'État à assurer le fonctionnement efficace de ses services (j. Lamer, dans *Comité pour la république du Canada*).

- L'on soulignera l'importance, du point de vue des valeurs en cause, de la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique (*Comité pour la république du Canada, Ramsden*).
- Il faut tenir compte également de l'intérêt du public quant à la diffusion de renseignements par des moyens licites (*Kmart*).
- En outre, les formes simples, non coûteuses, de diffusion de l'information représentent un moyen particulièrement important de communication pour les membres les plus vulnérables ou les moins puissants de la société (*Kmart*).
- Toute restriction à la liberté d'expression doit être justifiée au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Une interdiction totale sera plus difficile à justifier qu'une interdiction partielle (*Ramsden, Kmart*).

13. Pour les raisons mentionnées au paragraphe 3, ces principes sont également applicables, *mutatis mutandis*, en matière de liberté de réunion pacifique. Ceci n'exclut pas que cette dernière liberté, au gré des décisions à venir, puisse se voir attribuer des caractéristiques et standards d'interprétation spécifiques³⁶. Pour les fins du cas sous étude – celui de Ville de La Baie –, les principes énumérés au paragraphe précédent offrent des paramètres suffisants pour disposer de la question. Par ailleurs, même si ces principes ont été élaborés au regard de la

³⁶ P. BOSSET, « Les mouvements racistes et la *Charte des droits et libertés de la personne* », *loc. cit.*, p. 603.

Charte canadienne, ils demeurent transposables au contexte de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, vu la similarité des termes employés. Ceci ne signifie pas que la spécificité de la Charte québécoise – notamment en matière de reconnaissance des droits économiques et sociaux – ne puisse autoriser une interprétation distincte, à certains égards, quant aux libertés d'expression et de réunion pacifique qu'elle garantit³⁷. Mais, compte tenu des faits en cause, il n'est pas nécessaire d'examiner ce dernier aspect.

14. Du point de vue de la Charte québécoise, l'examen du règlement de la Ville de La Baie relatif aux manifestations dans les rues, parcs et places publiques de la ville implique une démarche en deux temps. Dans un premier temps, il faut voir si le droit de manifester comporte un élément d'expression protégé par la Charte. Dans un second temps, et si tel est le cas, il faut apprécier si le règlement en cause, par les restrictions qu'il pose, représente une limitation justifiée de la liberté d'expression, au regard de l'article 9.1. de la Charte québécoise.
15. Quant au premier aspect, il faut admettre que le droit de manifester inclut un élément se rattachant à la liberté d'expression telle que garantie par la Charte canadienne (art. 2b) et par la Charte québécoise (art. 3). En l'occurrence l'association qui sollicite l'opinion de la Commission est le « Comité des sinistrés » de Ville de La Baie, un organisme préoccupé par diverses questions dont les questions environnementales, lequel par

³⁷ André MOREL, « La coexistence des Chartes canadiennes et québécoise : problèmes d'interaction », (1986) *R.D.U.S.* 49, p. 82 et s. *Id.*, « L'originalité de la Charte québécoise en péril », dans *Développements récents en droit administratif* (1993), Cowansville, Yvon Blais, 1993, p. 89. Pierre BOSSET, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la (...suite)

exemple désirait manifester publiquement contre le nouveau tracé d'une route régionale³⁸. Il est évident que de telles activités visent à transmettre un message et comportent donc un élément touchant à la liberté d'expression. Cette activité mérite d'être protégée, compte tenu de l'intérêt du public en matière de diffusion de renseignements par des moyens licites et du fait qu'il s'agit d'une forme simple, non coûteuse de diffusion de l'information, ce qui représente un moyen important de communication pour les membres les plus vulnérables ou les moins puissants de la société.

16. Par ailleurs, si l'on reprend les deux approches interprétatives – celles des juges Lamer et McLachlin – retenues dans l'arrêt *Comité pour la république du Canada* et qui comportent des exigences supplémentaires, par rapport à la méthode analytique retenue par la juge L'Heureux-Dubé, pour conclure à une atteinte à la liberté d'expression (cf. *supra*, paragr. 12) : (a) quant à l'approche favorisée par le juge Lamer, le droit de manifester n'est pas en soi incompatible avec le fonctionnement efficace des services de l'État (en l'occurrence le contrôle de la circulation sur la voie publique, la disponibilité des services en cas d'urgence, etc.); (b) quant à l'approche favorisée par la juge McLachlin, le droit de manifester se rattache aisément, sur le plan des valeurs, au fait d'encourager la participation des citoyens à la prise des décisions sur des questions d'intérêt social et politique. Pour toutes ces raisons, nous devons conclure qu'une interdiction ou restriction au droit de manifester sur la voie publique entre en conflit avec la liberté

Charte québécoise? », (1996) *R. du B. can* p. 598 et s. Michel COUTU, *Les libertés syndicales dans le secteur public*, Cowansville, Yvon Blais, 1989, p. 149 et s.

³⁸ Yvon Bernier, *Le Quotidien*, 22 octobre 1997, p. 7.

d'expression et à la liberté de réunion pacifique, telles que garanties par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

17. Les droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique ne sont cependant pas des droits absolus; ils peuvent être sujets à des restrictions qui se justifient du point de vue de l'article 9.1 de la Charte québécoise, lequel est à l'effet suivant :

« 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 ».

Dans son interprétation de l'article 9.1, la Commission prend appui sur les critères élaborés par la Cour suprême du Canada³⁹ au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Tel que mentionné (cf. *supra*, paragr. 9), l'examen du caractère justifié d'une limitation à une liberté fondamentale obéit à un test de rationalité (l'objectif visé doit être urgent et réel) et de proportionnalité (la limitation doit être tracée de manière proportionnelle au but poursuivi, de façon, notamment, à ce qu'il en résulte une atteinte aussi minimale que possible à la liberté en cause). Le fardeau de prouver le caractère de rationalité et de proportionnalité de la limitation appartient à celui qui invoque l'article 9.1 (par exemple une ville qui voudrait démontrer la conformité à la Charte de son règlement relatif aux manifestations)⁴⁰.

³⁹ Cette approche est celle de la Cour suprême dans *Ford c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712. Pour la Cour, l'article 9.1. de la Charte québécoise correspond à l'article premier de la Charte canadienne et demeure soumis à la même exigence de rationalité et de proportionnalité.

⁴⁰ *R. c. Oakes*, précité.

18. Dans le cas sous examen, le règlement municipal de la Ville de La Baie paraît s'attacher à un objectif urgent et réel, soit que la tenue de manifestations et parades ne doit pas troubler l'ordre et la paix publiques et ne pas porter indûment atteinte aux activités normales se déroulant dans la ville. Cependant, il nous apparaît que ce règlement ne répond pas au critère de proportionnalité tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada. En particulier, il n'a pas été tracé de manière suffisamment soignée pour porter atteinte le moins possible aux libertés d'expression et de réunion pacifique. Le règlement accorde en effet, sans déterminer aucun critère spécifique, un pouvoir discrétionnaire au directeur du service de la sécurité publique d'exiger une assurance-responsabilité, un cautionnement, l'assistance d'un service-ambulancier et/ou d'incendie, l'assistance d'une agence de sécurité privée (art.14.1.3). De telles exigences pourraient se justifier, quant à certains événements tels des spectacles musicaux, des feux d'artifice, etc. se déroulant dans les rues, places et parcs publics de la ville. Mais, en l'absence de précisions limitant le pouvoir discrétionnaire du directeur de la sécurité publique, on peut craindre que de telles exigences soient imposées, en tout ou en partie, à l'ensemble des manifestations. Or les coûts qui en résulteraient entreraient en contradiction avec la nature même de la manifestation en tant qu'activité expressive. Tout comme la distribution de tracts, la manifestation publique est en soi un moyen peu dispendieux, permettant notamment aux groupes les plus vulnérables ou les moins puissants de la société d'exprimer collectivement une opinion et, par ailleurs, par cette activité expressive, de participer à la prise de décision en matière politique et sociale.

19. Certes le règlement municipal de juin 1995 établissait une interdiction générale de manifester, alors que celui de février 1998 énonce plutôt un certain nombre de restrictions. Tel que le souligne la Cour suprême, une interdiction totale est plus difficile à justifier qu'une interdiction ou restriction partielle. Il n'en reste pas moins que des restrictions partielles doivent se conformer aux critères de rationalité et de proportionnalité découlant de l'article 9.1 de la Charte québécoise.

Conclusion

20. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime que des restrictions au droit de manifester, établies par règlement municipal, entrent en conflit avec la liberté d'expression et, partant, avec la liberté de réunion pacifique, telles que garanties par l'article 3 de la Charte québécoise. Dans tous les cas, il appartiendra à la ville concernée, s'il y a litige à ce sujet, de démontrer que les limitations au droit de manifester demeurent compatibles avec les exigences de rationalité de l'objectif visé et de proportionnalité du moyen utilisé que pose l'article 9.1. de la Charte québécoise. En particulier, il devra être démontré que les restrictions au droit de manifester portent atteinte *le moins possible* à la liberté d'expression et de réunion pacifique, et se conforment aux objectifs et valeurs constitutionnelles qui sous-tendent ces libertés. Dans le cas de la Ville de La Baie, de l'avis de la Commission, les obligations relatives au cautionnement, à l'assurance-responsabilité, à l'assistance d'une agence de sécurité privée, etc. (cf. *supra*, paragr. 18), dans l'état actuel du règlement qui laisse la décision d'imposer ces exigences à l'entière discrétion du directeur de la sécurité publique, ne se

conformement pas au critère de l'atteinte minimale à la liberté d'expression et de réunion pacifique.