

28. Libertés publiques

Herbert Marx et François Chevrette, avocat,
professeurs à l'Université de Montréal.

Le règlement anti-manifestation de Montréal et les libertés publiques.

Il est quand même navrant de constater jusqu'à quel point notre droit public, canadien et québécois à un plus haut degré encore, est pauvre dans certains de ses chapitres et combien y sont absentes certaines distinctions et rationalisations élémentaires sans lesquelles les cours de justice risquent le plus souvent de passer à côté des vraies questions. Cela est particulièrement perceptible dans le droit des libertés publiques, et plus particulièrement encore dans ce récent jugement de la Cour d'appel du Québec où cinq juges ont unanimement statué en faveur de la validité du règlement 3926 de la Ville de Montréal concernant les manifestations,¹ renversant du même coup un jugement de la Cour supérieure qui avait conclu en sens contraire en invoquant la compétence fédérale exclusive sur le droit criminel.²

Rappelons seulement que le 12 novembre 1969 le Conseil de la Ville de Montréal a adopté un règlement

portant que les voies et places publiques de la ville étaient à l'usage paisible de tous (art. 1), que les assemblées tumultueuses y restreindre les manifestations (art. 5) et qu'enfin les participants à une assemblée interdite devaient se disperser sur ordre à cet effet, à défaut de quoi ils devenaient susceptibles de certaines peines (articles 6 et 7). Tous se souviendront que ce règlement avait été adopté lors d'une période assez troublée, au cours de laquelle certaines manifestations populaires avaient été l'occasion sinon la cause d'atteintes répréhensibles aux personnes et à la propriété. Dans ce contexte, on conviendra aisément du souci légitime de l'autorité municipale, par ailleurs compétente pour voir au maintien de «l'ordre, la paix et la sécurité publics»,³ de perfectionner sa réglementation en matière de manifestation. On s'accordera tout aussi aisément avec la Cour d'appel sur le fait que «le droit d'assemblée, de parole ou de réunion... ne sont certes pas absolus» et qu'ils doivent être exercés «paisiblement, dans les cadres de la loi et dans le respect du droit des autres citoyens». Jusqu'ici, il n'y a rien qui ne soit très correct et très louable. Mais de la même façon qu'on ne fait pas nécessairement de la bon-

ne littérature avec de bons sentiments, non plus qu'avec de mauvais il va sans dire, on ne fait pas nécessairement du bon droit non plus. Et nos tribunaux, en matière de libertés fondamentales comme dans d'autres secteurs du droit, ont toujours été si prompts à nous rappeler que leur rôle était d'appliquer le droit et non de le créer⁴ qu'il n'est pas impertinent de redire que face à un «règlement de police» de ce genre, leur rôle est de juger de sa validité sur un plan légal, au-delà des impressions et des formules pieuses!

Le raisonnement tenu par la cour, par la voix de M. le juge Lajoie dont les quatre autres juges partagent l'opinion, est en résumé le suivant. Montréal a hérité en vertu de sa charte du pouvoir de réglementer les rues et la circulation et de prohiber les attroupements tumultueux. C'est ce que la ville a fait par son règlement 3926, et c'est là une mesure valide même si elle empiète accessoirement et indirectement sur la compétence que la constitution octroie en exclusivité au Parlement central en matière de droit criminel. De même que les lois, poursuit le jugement, les règlements sont présumés valides jusqu'à preuve du contraire et dans toute la mesure du possible il faut leur donner une interprétation qui aille dans le sens de leur validité. En l'occurrence le règlement est dans son *pith and substance* relatif aux rues et au bon ordre, il vise à prévenir le crime. Et après avoir fait référence à plusieurs décisions constitutionnelles bien connues

ayant consacré la compatibilité entre les lois routières provinciales et les infractions de conduite automobile prévues au Code criminel le jugement conclut semblablement à la compatibilité du règlement en litige avec les dispositions du Code criminel relatives aux assemblées illégales (art. 64 ss.), aux voies de fait (art. 230 ss.) et aux méfaits (art. 372).

Sur un plan strictement légal, et sans égard même à sa conclusion, ce jugement est à notre avis très faible, et cela pour plusieurs raisons, les unes relevant du droit constitutionnel et les autres relevant du droit administratif et des principes les mieux reçus en matière d'interprétation de la loi et de la législation déléguée.

Au plan constitutionnel la première question et la plus importante qui vient à l'esprit face à un pareil règlement, une fois reconnue l'élémentaire vérité d'une compétence provinciale et municipale certaine sur le bon ordre dans les rues et les places publiques, est celle de savoir s'il existe telle chose dans notre système constitutionnel que la liberté de s'exprimer par le moyen de la manifestation ou du défilé. C'est là une question sur laquelle il existe après tout un certain nombre d'études juridiques⁵, et si c'est trop demander à nos cours que de citer les auteurs, ce ne l'est certes pas de leur demander de citer la jurisprudence. Or parmi les arrêts pertinents à la question posée, il s'en trouve d'aussi célèbres que les affaires *In re*

(1) *Ville de Montréal v. Claire Dupond* C.A. Québec, 13590 (26 sept. 1974).

(2) *Claire Dupond v. Ville de Montréal* C.S. 16086 (18 juin 1970). Cette décision est commentée dans H. MARX, *The Montreal Anti-Demonstration By-Law — "Bad Everywhere"*, (1971) 4 Man. L.J. 347. Au même effet, *Ville de Montréal v. X* [1970] R.L. 276 (Cour de Bien-être social).

(3) *Charte de la Ville de Montréal*, 1959-60, 8-9 Eliz. II, ch. 102 (et amendements), art. 517g.

(4) Pour un exemple entre mille on pourra se reporter aux propos du juge Pigeon, par ailleurs dissident, dans la célèbre affaire *La Reine v. Drybones* [1970] R.C.S. 282.

(5) A. JOUIN, *La liberté de manifester*, (1970) 1 R.G.D. (Ottawa) 9; L.A. STEIN, *Municipal Controls over Freedom of Assembly in Canada and the United States*, (1971) Public Law 115; W.S. Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights* (1966) 26-36, 138-146.

Alberta Statutes,⁶ *Saumur*⁷ et *Switzman*.⁸ Aucune mention n'en est faite au jugement. Il est vrai qu'aucune de ces affaires ne concernait la liberté de manifester comme telle. Mais les trois furent à l'effet qu'il existait dans notre système constitutionnel une liberté fondamentale de s'exprimer, d'échanger des idées et des opinions, que ce soit par les journaux, la distribution de tracts sur les rues ou par le moyen de réunions, et que cette liberté, susceptible de diverses réglementations, ne pouvait cependant être abolie par l'autorité provinciale, non plus que municipale bien entendu, cela étant matière de droit criminel. On conviendra que pour des milliers de citoyens le défilé ou la manifestation constitue un moyen d'expression, notamment politique, fort important, dans la mesure où les grands média d'information sont loin de leur être toujours accessibles. Dès lors il devient évident que la liberté de manifester est étroitement reliée à celle de s'exprimer. On aurait aimé que la cour se penche un peu dans une perspective réaliste sur cette question.

La liberté de manifester serait-elle constitutionnellement garantie, il va de soi qu'elle n'en deviendrait pas pour autant absolue et qu'elle appellerait diverses formes de réglementations. C'est aussi l'opinion de la cour. Mais alors la question qui se pose est celle de savoir si une législation ou une réglementation donnée est conçue d'une façon telle qu'on doit conclure à son caractère de réglementation véritable des manifestations ou défilés ou qu'on doit conclure au contraire à une abrogation,

actuelle ou virtuelle, de la liberté garantie. Or dans son jugement la Cour d'appel n'a pas du tout procédé à cet examen, et préférant s'en remettre à la présomption de constitutionnalité, elle n'a que conclu, elle n'a rien démontré. Tout s'est passé en vérité comme si la cour considérait qu'une telle question échappait à sa compétence, et l'on entend d'ici les juges nous rappeler que leur rôle est de juger et non de réécrire la loi. Et pourtant, si difficile puisse être dans certains cas la tâche de décider si une mesure est de caractère réglementaire ou de caractère purement prohibitif et criminel de ce fait, il demeure que c'est là une tâche proprement judiciaire, relevant d'un jugement de légalité et non d'opportunité et s'exerçant à l'aide de certaines distinctions et de certains critères inhérents au processus de la décision judiciaire strictement entendue.

En l'instance la question n'avait rien de bien complexe et l'on pourrait tout simplement la résumer de la façon suivante: un règlement municipal qui autorise le comité exécutif d'une ville à interdire par ordonnance «pour la période qu'il détermine, en tout temps ou aux heures qu'il indique, sur tout ou sur une partie du domaine public de la ville la tenue d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement ou de toute assemblée, défilé ou attroupement» (art. 5) participe-t-il de la nature d'une mesure de réglementation des manifestations ou ne devient-il pas au contraire, en raison de l'étendue des pouvoirs qu'il sous-délègue, une mesure prohibitive qui échappe à l'autorité des provinces et des municipalités? Pour nous la réponse

est évidente: ce règlement est invalide. La Cour d'appel peut bien conclure en sens contraire; mais on aimerait seulement qu'elle motive davantage sa décision.

Appelé à statuer sur la validité d'un règlement de la ville de Québec attribuant au chef de police toute discrétion pour octroyer des permis aux fins de distribution de tracts dans les rues, le juge Rand écrivait, dans la célèbre affaire *Saumur: The by-law places no restriction on the discretion of the officer... If, under cover of such a blanket authority, action may be taken which directly deals with matters beyond provincial powers, can the fact that the language may, at the same time, encompass action on matters within provincial authority preserve it from the taint of ultra-vires?*⁹ La situation présente est analogue. Il est vrai qu'ici l'adoption d'une ordonnance de prohibition doit être précédée d'un rapport du directeur du service de la police et du chef du contentieux de la ville et qu'elle se trouve justifiée, non pas pour n'importe quel motif — et l'on pense notamment à des motifs tenant aux opinions véhiculées par les manifestants — mais pour des motifs de prévention de désordres et de tumulte et de maintien de la paix et de l'ordre publics. A ce titre le règlement n'est pas absolument dépourvu de tout standard. Mais outre le caractère très général de celui-ci et l'impossibilité pratique de contester judiciairement une ordonnance de prohibition comme non-justifiée en fait, c'est la largeur même du pouvoir octroyé au comité exécutif qui nous paraît vicier la mesure réglementaire en question en lui faisant perdre son caractère de réglementation pro-

prement dite pour en faire une prohibition pure et simple d'une liberté par ailleurs constitutionnellement protégée. On n'oubliera pas en effet que c'est toute manifestation qu'aux termes du règlement le comité exécutif peut éventuellement prohiber sur un mode préventif, ce qu'au reste il s'est empressé de faire le jour même de l'adoption du règlement et pour une période de 30 jours, sauf pour les défilés déjà autorisés avant l'adoption de l'ordonnance en question.

Réglementer les manifestations, cela pour nous peut vouloir dire exiger l'obtention d'un permis avant leur tenue, permis octroyé ou refusé en application de certains standards précisés au règlement même (brigades de sécurité, durée, temps, lieu, nombre de personnes, etc.) et avec motivation au cas de refus. Permettre une prohibition générale et préventive de toute manifestation, pour une durée laissée aussi à la discrétion d'un comité exécutif, cela ne s'appelle pas pour nous réglementer les manifestations. Cela s'appelle les proscrire. Et cela n'est pas constitutionnellement l'affaire de la Ville de Montréal.

Mais il y a plus encore et c'est ici que s'insèrent les arguments du droit administratif. En vertu de la charte de la ville, le Conseil de la Ville de Montréal a le pouvoir de faire des règlements pour «prohiber, empêcher et supprimer les émeutes, attroupements tumultueux, rixes, troubles, réunions désordonnées».¹⁰ Il l'a fait dans les 4 premiers articles du règlement 3926, mais pas dans le 5° qui rend possible une prohibition de toute assemblée ou attroupement. On sait assez que les municipalités

(6) [1938] R.C.S. 100.

(7) *Saumur v. City of Quebec* [1953] 2 R.C.S. 299.

(8) *Switzman v. Elbling* [1957] R.C.S. 285.

(9) *Supra*, note 7, p. 326.

(10) *Supra*, note 3, art. 520, par. 55.

tout comme les commissions scolaires n'ont que les pouvoirs qui leur sont délégués¹¹ pour qu'il soit aisé de conclure ici à un excès de juridiction. Et quant à l'argument suivant lequel Montréal tiendrait ce pouvoir de sa responsabilité sur le maintien de «l'ordre, la paix et la sécurité publics»,¹² il n'est pas fréquent que l'on puisse tenir qu'une disposition aussi générale puisse couvrir des situations bien particulières, soit les manifestations, par ailleurs prévues dans une autre disposition, spécifique celle-là, du même texte de loi. Pour les latinistes, cela s'appelle *generalia specialibus non derogant*. Au vrai, il aurait fallu tenir selon nous que ce pouvoir général sur «l'ordre, la paix et la sécurité publics», susceptible d'interprétation, devait être interprété comme ne permettant pas au Conseil de la Ville d'autoriser la prohibition préventive de toute manifestation, mesure inconstitutionnelle, et cela par application de l'idée précédemment évoquée de présomption de constitutionnalité. De cette présomption, la Cour d'appel fait assez largement état dans son jugement, en référence toutefois non pas à la loi provinciale mais au règlement lui-même. Mais ici nous ne comprenons plus. La présomption de constitutionnalité étant un principe d'interprétation, quelle est donc l'utilité de l'invoquer en référence à un règlement qui a pour seule qualité d'être clair et de ne point

justement poser de problème d'interprétation?

Et quant à l'applicabilité à la question en litige des nombreuses décisions judiciaires ayant reconnu la compatibilité des lois routières provinciales et du Code criminel au chapitre de la conduite-automobile, cela peut se régler en peu de mots. Toute cette jurisprudence concerne ce que l'on appelle en droit constitutionnel la théorie du double aspect, le conflit de lois ou la prépondérance fédérale, toutes expressions en pratique équivalentes.¹³ Or un conflit de lois suppose, par définition même, que deux lois, fédérale et provinciale, soient l'une et l'autre valides, auquel cas la question est de savoir si elles peuvent s'appliquer en même temps. Et à cette question les tribunaux ont répondu dans l'immense majorité des cas de façon affirmative. D'où l'on voit aisément que toute cette jurisprudence est bien peu instructive quand la validité d'une loi provinciale ou d'une réglementation municipale n'est pas encore démontrée. En tout cas c'est un procédé pour le moins discutabile que de l'utiliser à l'appui d'une démonstration de validité, alors même qu'elle devient pertinente seulement une fois cette démonstration préliminaire faite. A moins bien entendu que l'on admette qu'un règlement municipal prohibant toute manifestation soit en tous points constitutionnellement comparable à un Code de la

route, ce qui n'est pas la marque d'un souci très poussé des libertés publiques en général et du droit de manifester en particulier!

Et ce sera notre conclusion. Ce jugement de la Cour d'appel du Québec, non pas tant encore une

fois en regard de sa conclusion qu'en regard du cheminement suivi pour y arriver, ne manifeste pas un souci très poussé pour les libertés publiques! Il prolonge certaines décisions passées de la même cour.

29. Droit et pauvreté

Jean Héту et Herbert Marx, avocats
professeurs à l'Université de Montréal.

Les amendes, l'emprisonnement et la pauvreté

L'Association canadienne des libertés civiles a noté dans son mémoire au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté qu'une des injustices qu'on trouve en droit pénal est celle qui «consiste à imposer des amendes pour un acte criminel. Il va de soi que cela constitue une peine plus sévère pour le pauvre que pour le riche. En outre, le fait d'exiger une amende immédiate amène plus de pauvres que de riches en prison. [Dans un tel cas] l'emprisonnement est davantage attribuable au manque d'argent qu'à la conduite criminelle» (Sénat du Canada, *La Pauvreté au Canada*, 1971, p. 153.) Voir à titre d'exemple *R. v. Natrall*,¹ où le détenu, trouvé coupable d'une infraction routière du Code criminel, n'était pas capable de payer une amende de \$250 en deux mois et invoqua alors la *Déclaration canadienne des droits*.

Une étude terminée en juin 1974 fait état du problème de l'emprisonnement à Montréal. Cette étude, intitulée *Description de la population de l'établissement de détention de Montréal* a été réalisée

par Claude Menghile et Ronald Pépin, étudiants à l'École de Criminologie de l'Université de Montréal, sous la direction du professeur Pierre Landreville. Le travail porte, entre autres, sur les personnes admises à la prison de Bordeaux entre le 1er octobre 1972 et le 1er octobre 1973, leurs délits et les peines écopées.

Le tiers de la population de Bordeaux a fait l'objet de cette étude, soit un échantillon de 1215 personnes sur un total d'environ 3,650. Les infractions les plus fréquentes commises par ces détenus étaient les suivantes: 26.5% avaient commis des délits contre les biens sans violence (vol. recel, introduction par effraction, dommage à la propriété, méfait, etc.); 18.4% avaient été trouvés coupables des infractions routières du Code de la route ou du Code criminel; et, 19.8% avaient été accusés de nuisance publique sans victime (ivresse, flânerie, mendicité). Quant à ce dernier groupe de vagabonds ou clochards, 70% étaient âgés de 56 à 65 ans.

L'étude affirme que «47.7% de la population (échantillon) incarcé-

(11) Voir en particulier à ce sujet l'énergique rappel fait par M. le juge Brossard dans l'affaire *Pérusse et Papa v. Les commissaires d'écoles de St-Léonard* [1970] C.A. 324.

(12) *Supra*, note 3.

(13) Les deux études les plus classiques sur cette question sont celles de B. LASKIN, *Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation*, (1969) 41 R. du B. Can. 234 et de W.R. LEDERMAN, *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada*, (1962-63) 9 McGill L.J. 185.