

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-072311-122

DATE : Le 22 juin 2016

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE CHANTAL MASSE, J.C.S.

JULIEN VILLENEUVE
Demandeur

c.
VILLE DE MONTRÉAL
Défenderesse

et
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
et
CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX
et
ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES
Intervenants

JUGEMENT

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU	5
INTRODUCTION	10
Les parties et le rôle du Tribunal	10
Détail des arguments présentés	11
Déroulement de l'instance	13
Structure de l'analyse	14
I. LES FAITS	15
1. Les faits législatifs	15
1.1 Historique du Règlement P-6	15
1.2 Dispositions habilitantes et interprétations judiciaires faisant partie du contexte d'énonciation des dispositions contestées	18
1.3 Contexte social et autres éléments de contexte contemporains à l'adoption des dispositions contestées	22
2. Les faits en lien avec l'application des dispositions contestées du Règlement P-6	35
2.1 Procédure à suivre selon le SPVM (24 septembre 2012)	35
2.2 L'itinéraire peut être remis jusque dans les minutes précédant une manifestation	36
2.3 Tolérance des infractions en 2012 et constats d'infractions en 2013 et 2014	36
2.4 Acceptation par la Ville en 2015 que l'article 2.1 ne crée pas d'infraction	41
II. L'INTERPRÉTATION DES DISPOSITIONS CONTESTÉES	42
1. Les principes juridiques liés à l'interprétation des dispositions contestées ...	42
1.1 Les principes généraux	42

1.2	Discrétion des policiers de tolérer des illégalités et interprétation.	47
1.3	Directive ou politique administrative du SPVM et interprétation..	54
2.	Application des principes d'interprétation.	56
2.1	Objectif général du Règlement P-6.	58
2.2	Assemblée, défilé ou autre attroupement au sens des dispositions du Règlement P-6 qui ne sont pas contestées (article 2, 3, 3.1, 4, 5 et 6).	59
2.3	Interprétation de l'article 2.1.	62
2.4	Interprétation de l'article 3.2.	67
2.4.1	Assemblée, défilé ou attroupement sur le domaine public dans le contexte de l'article 3.2	67
2.4.2	Infraction de nature réglementaire prévoyant une interdiction et une exception particulière à celle-ci	69
2.4.3	L'exception: l'existence d'un motif raisonnable d'avoir le visage couvert	71
2.4.4	Application par les policiers et les tribunaux	74
2.4.5	L'impact d'une infraction isolée à l'art. 3.2 sur la légalité de la manifestation suivant l'art. 4 du Règlement P-6	76
III.	L'ANALYSE DES MOYENS INVOQUÉS	77
1.	Le caractère discriminatoire	77
2.	Le caractère déraisonnable	79
2.1	L'article 2.1 est-il déraisonnable?	79
2.2	L'article 3.2 est-il déraisonnable?	88
3.	L'imprécision en droit administratif.	89
4.	La sous-délégation illégale	91
5.	Les libertés d'expression et de réunion pacifique.	91
5.1	Les principes de droit applicables.	92

5.1.1	Liberté d'expression.	92
5.1.2	Liberté de réunion pacifique.	93
5.1.3	Libertés d'expression et de réunion pacifique en interaction... ..	96
5.2	L'article 2.1 du Règlement P-6 porte-t-il atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique?	97
5.2.1	Le contenu expressif et le caractère pacifique de l'activité visée justifient-ils sa protection <i>prima facie</i> ?	97
5.2.2	Le mode et le lieu d'expression ou de réunion écartent-ils la protection?	98
5.2.3	L'activité étant protégée à première vue, l'article 2.1 porte-t-il atteinte aux droits protégés?	98
5.3	L'article 3.2 du Règlement P-6 porte-t-il atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique?	100
5.3.1	Le contenu expressif et le caractère pacifique de l'activité visée justifient-ils sa protection <i>prima facie</i> ?	100
5.3.2	Le mode et le lieu d'expression ou de réunion écartent-ils la protection?	100
5.3.3	L'activité visée étant protégée à première vue, l'art. 3.2 porte-t-il atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique?	101
5.4	Les atteintes aux libertés d'expression et de réunion pacifique sont-elles justifiées?	103
5.4.1	L'article 2.1 et la justification.	104
5.4.2	L'article 3.2 et la justification.	112
6.	Le droit à la liberté et l'article 2.1.	119
IV.	LES REMÈDES	120
	CONCLUSION	121

« [...] a sustained long-running protest campaign [...] might suggest that timely notification would be possible [...] »¹

APERÇU

[1] Au cours de l'année 2012, 711 manifestations ont eu lieu à Montréal à l'occasion desquelles 77 policiers et 248 manifestants ont été blessés². Plusieurs de ces manifestations ont eu lieu sans que les forces policières en soient avisées d'avance et des gestes de violence et de vandalisme ont été posés, notamment par des personnes ayant le visage couvert de façon à dissimuler leur identité.

[2] Julien Villeneuve (« Villeneuve ») demande au Tribunal d'annuler deux des dispositions du *Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public*³ (le « Règlement P-6 ») de la Ville de Montréal (« la Ville »), soit les articles 2.1 et 3.2 qui y ont été ajoutés en mai 2012.

[3] L'art. 2.1 impose la communication, au préalable de sa tenue, du lieu exact et de l'itinéraire, le cas échéant, d'une assemblée, d'un défilé ou d'un autre attroupement.

[4] L'art. 3.2 interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un autre attroupement sur le domaine public d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable.

[5] La portée de l'art. 2.1, compte tenu de son libellé et de son contexte, se limite aux assemblées, défilés ou autres attroupements entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques.

[6] Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'interdiction de l'art. 3.2, qui s'applique à l'occasion des assemblées, défilés ou autres attroupements sur l'ensemble du domaine public, le libellé de la disposition et la nécessité d'une interprétation harmonieuse du Règlement P-6 laissant peu de marge de manœuvre à l'interprète.

[7] Le principal moyen invoqué en l'espèce est l'inconstitutionnalité des articles 2.1 et 3.2 parce que contraires aux libertés d'expression et de réunion pacifique.

[8] Villeneuve fait également appel à plusieurs principes de droit administratif ainsi qu'à d'autres droits et libertés fondamentaux et soutient que les dispositions contestées sont tout aussi invalides en regard de ceux-ci.

¹ OSCE- Office of Democratic Institutions and Human Rights Panel of Experts on the Freedom of Assembly et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Second Edition, Warsaw, 2010, par. 130.

² Pièce P-30, Sommaire exécutif préparé par le SPVM mais produit au dossier par Villeneuve; les statistiques sont tirées du tableau en annexe. Suivant le tableau, la statistique relative au nombre de manifestants blessés émane d'Urgence Santé.

³ R.R.V.M. c. P-6.

[9] Il plaide notamment que l'art. 2.1 dépasse la mesure en ayant pour effet d'interdire toute manifestation spontanée parce qu'il serait impossible, dans le cas de telles manifestations, de s'y conformer.

[10] Villeneuve a en partie raison sur ce point.

[11] La notion de manifestation spontanée, en effet, n'est pas aussi étendue que ce qu'il a plaidé. Considérant que la communication de l'itinéraire ou du lieu de la manifestation peut être faite jusque dans les minutes précédant la manifestation, seule la légalité des manifestations « *instantanées* » ne devrait pas être assujettie à cette obligation, la disposition étant valide quant au reste.

[12] Les manifestations instantanées sont celles dont la tenue se décide au moment même où elles se tiennent et qui revêtent un caractère urgent impliquant qu'elles doivent se dérouler immédiatement à défaut de quoi elles deviendront obsolètes. Cette notion englobe également les manifestations dont la tenue résulte d'une coïncidence. Il s'agit des très rares manifestations qui auront lieu sans qu'il y ait eu d'annonce ou d'invitation préalable sous quelque forme que ce soit.

[13] Des organisations syndicales, des organisations liées au mouvement environnemental et des organisations étudiantes ont souvent collaboré avec les services de police en leur remettant l'itinéraire des manifestations qu'elles organisent.

[14] Cette pratique, qui existait à Montréal avant même l'entrée en vigueur de l'art. 2.1, n'a d'ailleurs rien d'étonnant. Elle relève du plus pur bon sens. Une vertu qui se perd, parfois, lorsque les esprits s'échauffent.

[15] Plusieurs juridictions, notamment en Europe et en Amérique du Nord, possèdent des régimes d'autorisation préalables sous forme de permis, ou encore d'avis préalables devant être transmis plusieurs jours avant la tenue de manifestations.

[16] Dans le cas de manifestations importantes, les organisations mettent même parfois en place des services d'ordre interne, des bénévoles qui peuvent aider à garder les manifestants sur le droit chemin et faciliter l'intervention des policiers en cas de débordements ou advenant que des personnes cherchant à perturber le déroulement pacifique de l'événement s'infiltrèrent parmi les participants. Ceci inclut toujours des organisations étudiantes pour des manifestations à Montréal.

[17] Même en prenant toutes les précautions, avis préalable avec itinéraire et service d'ordre, il est évidemment impossible de ramener les risques liés à la circulation des véhicules routiers lors d'une manifestation ou ceux qu'une manifestation pacifique ne tourne à l'émeute, à zéro. Il n'est pas dit non plus qu'en l'absence de telles précautions une manifestation deviendra automatiquement violente ou sera nécessairement source d'incidents ou d'accidents en raison de la présence d'automobilistes et de manifestants sur les voies publiques.

[18] Les risques sont néanmoins sans aucun doute diminués lorsque ces mesures sont prises. Le travail des policiers en lien avec les risques de sécurité associés à la circulation de véhicules routiers alors qu'une manifestation se déroule et avec la mise en place de ponts d'urgence, permettant aux véhicules d'urgence de circuler malgré la manifestation, lorsque nécessaire, est facilité de beaucoup.

[19] Cela permet aussi aux forces policières de se concentrer davantage sur d'autres enjeux de sécurité pouvant survenir lors de manifestations. Il faut référer ici, notamment, aux risques de violence et de vandalisme, par des personnes présentes lors de telles manifestations, qu'elles y participent ou non et qu'elles aient ou non le visage couvert.

[20] La raison première de la collaboration habituelle entre les organisateurs et les services policiers, si l'on se place du point de vue des organisateurs, est donc la sécurité des participants eux-mêmes. Il devrait aller de soi que les organisateurs d'une manifestation se soucient de la sécurité des personnes appuyant leur cause et veillent à prendre toutes les mesures possibles pour chercher à ce qu'elle soit assurée.

[21] Les Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique publiées en 2010 conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (« OSCE ») et la Commission de Vienne, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*⁴ (« *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion* »), auxquelles Villeneuve et l'ACLC ont référé en argumentation, bien que sur d'autres questions, évoquent d'ailleurs la responsabilité des organisateurs de prendre les moyens à leur disposition, tout en indiquant qu'il revient à l'État de prévenir et limiter les dommages pouvant être causés advenant que la manifestation dégénère⁵.

[22] La sécurité de l'ensemble des citoyens, qui peuvent avoir besoin que les services d'urgence (ambulances, pompiers) puissent circuler librement, que ce soit en lien ou non avec la manifestation qui se déroule, devrait également être une considération pour les organisateurs de manifestations. Les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion* l'évoquent précisément comme un sujet devant faire l'objet de collaboration entre les organisateurs d'une manifestation et les forces de l'ordre⁶.

[23] Avec l'arrivée en mai 2012 des amendements au Règlement P-6, s'ajoute à ces considérations, qui avaient cours bien avant, le souci que la manifestation soit légale et puisse avoir lieu afin que le message que les organisateurs et manifestants cherchent à exprimer soit entendu.

⁴ Précitées, note 1.

⁵ Id., chapitre portant sur les responsabilités de l'organisateur, par. 185 à 198, en particulier les par. 197 et 198.

⁶ Id., par. 187 et 189.

[24] La preuve, dans le présent dossier, est muette quant à la façon précise dont s'organisaient les manifestations répétées du printemps 2012, indiquant simplement la participation de certaines personnes à ces manifestations, sans plus de détails. Le contexte, cependant, indique que celles-ci s'inscrivaient dans une longue campagne de manifestations étudiantes, ce qui tend à établir qu'elles ne devraient pas être considérées comme étant spontanées et que les organisateurs auraient pu en aviser les forces policières préalablement.

[25] Notons également, en référence à la manifestation annuelle contre la violence policière, dont il est fait état dans des affidavits au dossier, qu'il ne s'agit pas non plus, à l'évidence, d'une manifestation spontanée, puisqu'elle se déroule année après année à la même date, sans pourtant qu'un itinéraire soit préalablement communiqué.

[26] L'utilisation des réseaux sociaux pour confirmer la tenue d'une manifestation ou l'annonçant ne signifie pas qu'elle soit spontanée, au contraire. Elle implique plutôt qu'elle était planifiée. Les mêmes réseaux sociaux peuvent aussi être utilisés afin de faire circuler un itinéraire. Si on le souhaite, bien évidemment.

[27] Que la manifestation planifiée relève de l'initiative d'un individu plutôt que d'une organisation ne saurait l'exempter de l'application d'un règlement qui met en place une mesure favorisant la sécurité de tous, participants et population, ainsi que le déroulement pacifique et sécuritaire des manifestations elles-mêmes.

[28] En décider autrement voudrait par ailleurs dire qu'il serait relativement facile pour les organisations intéressées dans des enjeux susceptibles de donner lieu à des manifestations de se délester de toute responsabilité à cet égard, par exemple en laissant l'organisation des manifestations au bon vouloir de leurs membres les plus actifs sur les réseaux sociaux.

[29] D'autres événements ont été évoqués dans la preuve et ont fait l'objet des arguments des parties au dossier quant à la légalité et la constitutionnalité de l'exigence de communiquer un itinéraire préalablement à la tenue d'une manifestation.

[30] Ainsi, la preuve révèle que certaines manifestations qui ont eu lieu en 2013 ont fait l'objet d'annonces sur Facebook, y compris une manifestation commémorative dite « *des casseroles* ». Elles n'étaient pas spontanées.

[31] De véritables manifestations spontanées ou instantanées peuvent cependant survenir. Suivant la preuve au dossier, ce serait le cas des manifestations dites « *des casseroles* » ou « *tintamarre* », ou au moins de certaines d'entre elles, survenues en 2012 peu après l'entrée en vigueur des dispositions contestées. La preuve sur ces manifestations est cependant parcellaire, le point de vue des autorités policières quant au caractère organisé ou non de celles-ci étant absent du dossier. Cela n'est pas surprenant puisque l'enjeu devant le Tribunal n'était pas de décider de leur légalité.

[32] Un défilé improvisé de la coupe Stanley à la sortie du Centre Molson, après un septième match permettant aux Canadiens de remporter la série finale, pourrait également donner lieu à une manifestation instantanée. La tenue d'une telle manifestation, coïncidant avec une victoire, se décidera au moment même où elle débutera, et pourra dépendre de la façon dont s'est déroulée la partie (avec ou sans blessés ou incidents, etc...).

[33] Le costume de Panda revêtu par Villeneuve à l'occasion de plusieurs manifestations avec les plus pures intentions, a également fait l'objet des débats devant le Tribunal en lien avec l'interdiction prévue à l'art. 3.2.

[34] Cependant, comme toute médaille a deux côtés, il faut aussi considérer les foulards et cagoules couvrant parfois le visage de personnes s'infiltrant dans des manifestations pacifiques dans le but de les faire tourner à l'émeute ou de se prêter à des gestes de vandalisme et de violence, de même que celui des participants qui n'agissent pas toujours, eux non plus, de façon pacifique.

[35] La portée de l'art. 3.2, toutefois, dépasse largement le cadre des seules manifestations prenant place sur les voies publiques, et ce, bien qu'il ait été adopté dans un contexte lié à de telles manifestations.

[36] Des arguments multiples ont été présentés pour contester la légalité et la constitutionnalité de l'interdiction d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable. La portée de cette disposition fait en sorte que certains de ces arguments sont fondés malgré l'objectif valide poursuivi par la Ville en l'édicant.

[37] Villeneuve plaide notamment que l'art. 3.2 est déraisonnable suivant les principes du droit administratif. Il soutient de plus que cette disposition est inconstitutionnelle en ayant pour effet d'interdire totalement le port du masque à l'occasion d'assemblées ou manifestations protégées tant par la liberté d'expression que par la liberté de réunion. Il souligne que les policiers l'appliquent comme une interdiction absolue malgré l'exception relative à l'existence d'un « *motif raisonnable* » d'avoir le visage couvert.

[38] Plusieurs juridictions dans le monde ont adopté des mesures visant les personnes dissimulant leur identité dans l'espace public, y compris dans le contexte de manifestations. De telles mesures font l'objet de controverses aux États-Unis, en Allemagne et en France. Les libertés d'expression et de réunion, notamment, sont au centre de ces controverses. La mesure adoptée en Angleterre ne paraît pas avoir posé de difficultés jusqu'à maintenant, ce qui ne signifie pas qu'il en sera toujours ainsi. Il sera fait état de ces mesures plus en détails lorsqu'il sera disposé de l'argument de Villeneuve en lien avec les libertés d'expression et de réunion.

[39] Tenant compte de l'interprétation de l'art. 3.2, l'analyse révèle que cette disposition a effectivement une portée déraisonnable au sens du droit administratif

compte tenu de l'objectif poursuivi par la Ville et du contexte de son adoption. De plus, au stade de l'application par les policiers, il faut également conclure qu'elle est inconstitutionnelle puisque portant atteinte aux libertés d'expression et de réunion sans que cette atteinte puisse être considérée minimale ou ait fait l'objet d'une preuve suffisant à la justifier.

[40] La contestation de Villeneuve est donc accueillie en partie en ce qui concerne l'art. 2.1, soit uniquement quant aux effets de cette disposition sur les manifestations instantanées, l'exigence qu'il pose étant valide quant au reste. De plus, elle est accueillie en totalité en ce qui concerne l'art. 3.2, cette interdiction étant invalide tant du point de vue du droit administratif que du droit constitutionnel.

INTRODUCTION

Les parties et le rôle du Tribunal

[41] Villeneuve a participé à plusieurs manifestations au printemps 2012 et par la suite, notamment sous un costume de Panda. Il s'est fait connaître à un moment comme « *Anarchopanda pour la gratuité scolaire* ».

[42] Villeneuve soutient que son costume de Panda lui permet d'exprimer ses convictions politiques. Pour lui, le noir et le blanc représentent les couleurs de l'anarcho-pacifisme, une philosophie alliant anarchisme et pacifisme.

[43] Villeneuve marchait en première ligne des manifestations et tentait de discuter avec les policiers et de leur offrir des câlins avec l'objectif d'insuffler « *un peu d'humour, de douceur et de désinvolture* »⁷ et de convaincre de ne pas faire usage de force excessive lors des confrontations. Villeneuve est également professeur de philosophie dans un collège d'enseignement général et professionnel (« Cégep »).

[44] Les associations étudiantes ne sont pas intervenues au dossier, bien que l'adoption des dispositions contestées soit survenue dans la foulée des manifestations du printemps 2012 et des boycotts de cours en lien avec la hausse des frais de scolarité.

[45] Seules la Confédération des syndicats nationaux (« CSN ») et l'Association canadienne des libertés civiles (« ACLC ») sont intervenues au dossier. Elles appuient toutes deux le recours de Villeneuve.

[46] La Ville a adopté les mesures contestées dans un contexte d'urgence et les a défendues devant le Tribunal.

⁷ Affidavit de Villeneuve du 3 juin 2012, par. 13 et 21.

[47] Quant au Procureur général du Québec, dûment avisé de la demande de nullité des dispositions contestées, il a choisi de ne pas être présent aux audiences, ayant comparu à la seule fin d'être informé du jugement.

[48] Il n'appartient pas aux tribunaux de se prononcer sur l'opportunité ou non d'adopter des dispositions telles que celles qui sont en cause ici. C'est là la prérogative des législateurs.

[49] Les tribunaux ont cependant le devoir de juger de la validité en droit de dispositions législatives ou réglementaires lorsque celle-ci est soulevée dans le cadre de recours qui leur sont soumis.

[50] Ainsi, le rôle du juge saisi d'un recours tel que celui de Villeneuve est de décider de la légalité et de la constitutionnalité des dispositions réglementaires attaquées en considérant l'interprétation et la portée de celles-ci, les faits que les parties ont choisi de mettre en preuve et les principes de droit invoqués.

Détail des conclusions demandées et des arguments présentés

[51] Villeneuve demande les conclusions suivantes dans sa requête introductive d'instance ré-amendée :

« **DÉCLARER** illégaux, ultra vires, nuls, inconstitutionnels, invalides et inopérants les articles 2.1 et 3.2 du Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public, R.R.V.M., c. P-6;

ORDONNER l'exécution provisoire de son jugement nonobstant appel;

RENDRE toute autre ordonnance que la Cour jugera appropriée;

LE TOUT SANS FRAIS, sauf en cas de contestation. »

[52] En droit administratif comme en droit constitutionnel, le fardeau de démontrer le bien fondé des arguments soulevés repose d'abord sur celui qui demande la nullité des dispositions contestées.

[53] Toutefois, en matière constitutionnelle, une fois l'atteinte à un droit fondamental prouvée, c'est au législateur, ici la Ville, qu'il revient de démontrer que cette atteinte est justifiée.

[54] Villeneuve plaide que les dispositions contestées sont invalides tant en fonction des principes de droit administratif que parce qu'elles constituent une atteinte injustifiable à plusieurs droits fondamentaux.

[55] En droit administratif, dont les principes sont applicables ici, s'agissant de dispositions réglementaires et non législatives, Villeneuve présente quatre arguments de façon distincte. Il soutient que les articles 2.1 et 3.2 sont nuls aux motifs qu'ils :

- sont discriminatoires au sens du droit administratif;
- ont une portée déraisonnable au sens du droit administratif;
- souffrent du vice d'imprécision, toujours au sens du droit administratif;
- constituent une sous-délégation illégale du pouvoir de réglementation de la Ville.

[56] En droit constitutionnel et quasi-constitutionnel, les dispositions de toutes règles de droit pouvant être déclarées inopérantes si elles portent atteinte à un droit fondamental sans qu'une preuve justifiant cette atteinte soit apportée, Villeneuve invoque :

- que les articles 2.1 et 3.2 portent atteinte aux libertés d'expression et de réunion consacrées tant à l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸ (la « *Charte québécoise* »), qu'aux alinéas 2 b) et 2 c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁹ (la « *Charte canadienne* »), (ci-après collectivement « les *Chartes* »);
- que l'art. 2.1 porte atteinte au droit à la liberté consacré à l'art. 7 de la *Charte canadienne*;
- que l'art. 3.2 porte atteinte au droit à la vie privée et au droit à la liberté consacrés aux articles 5 de la *Charte québécoise* et 7 de la *Charte canadienne*.

[57] Comme le laissent pressentir les arguments liés au caractère déraisonnable ou imprécis des dispositions, celles-ci posent des défis importants sur le plan de leur interprétation. Toutes les parties ont eu l'opportunité de s'y adresser, le Tribunal ayant soulevé en cours d'audience l'importance de cette question.

[58] La Ville conteste tous les moyens que Villeneuve a soumis.

[59] Elle plaide notamment, dans sa défense amendée, que si l'assemblée, le défilé ou l'attroupement a lieu sur un chemin public, l'art. 2.1 ne contrevient pas à un droit garanti par les *Chartes* ou que toute atteinte à un tel droit serait justifiée en raison d'impératifs liés à la sécurité publique.

⁸ RLRQ, c. C-12.

⁹ Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.U.), 1982 c. 11.

[60] Quant à l'art. 3.2, la Ville soutient, dans sa défense amendée qu'il est valide en droit administratif et qu'il serait prématuré de disposer de sa validité constitutionnelle car Villeneuve n'avait pas, à ce moment, reçu de constat d'infraction.

[61] La situation a quelque peu évolué pendant l'instance et la Ville a pu modifier sa position compte tenu de cette évolution des choses tant dans les notes écrites produites à l'audience que dans des lettres acheminées par la suite. Ainsi, dans les notes écrites au soutien de sa plaidoirie, la Ville ne plaide plus que la requête serait prématurée concernant la constitutionnalité de l'art. 3.2. Il faut dire que la preuve a révélé que Villeneuve avait effectivement reçu un constat d'infraction en vertu de cette disposition. La Ville soutient maintenant que l'art. 3.2 ne porte pas atteinte à un droit fondamental et que toute telle atteinte serait de toute façon justifiée.

[62] Les intervenantes la Confédération des syndicats nationaux (la « CSN ») et l'Association canadienne des libertés civiles (l' « ACLC ») appuient la demande de Villeneuve.

Déroulement de l'instance

[63] La requête introductive d'instance en nullité et en sursis a été intentée le 4 juin 2012.

[64] La demande de sursis a été entendue le 14 juin 2012 par le juge François Rolland, alors juge en chef de la Cour supérieure. Par jugement du 27 juin 2012, celui-ci a rejeté cette demande.

[65] Le 25 septembre 2012, la gestion particulière du dossier a été confiée à la soussignée. À la suite de la déclaration commune de dossier complet en janvier 2013, le dossier avait été fixé pour procéder les 29 et 30 octobre 2013, considérant qu'il s'agissait d'un litige entrepris par une personne physique portant sur des questions d'intérêt public et qu'il devait procéder sur la base d'une preuve par affidavit et d'une preuve documentaire, tel que convenu à la suite d'une gestion par le juge en chef.

[66] L'audience a cependant dû être reportée à la demande conjointe des parties compte tenu de l'arrivée au dossier de nouveaux procureurs représentant Villeneuve, lesquels ont amendé de façon importante la requête introductive d'instance en nullité. La date du 29 octobre a néanmoins été utilisée afin de permettre de disposer des quelques amendements qui ont été contestés par la Ville, la plus grande partie de ceux-ci n'ayant pas fait l'objet d'une opposition. Le jugement fût rendu séance tenante.

[67] Le dossier ayant été mis en état à la suite des amendements en février 2014, les parties ont été entendues en décembre 2014 et le dossier a par la suite été complété en janvier 2015 par le dépôt d'une lettre des procureurs de la Ville communiquant au Tribunal avec le consentement des autres procureurs des faits concernant le retrait du constat d'infraction remis à Villeneuve en vertu de l'art. 3.2.

[68] La preuve a essentiellement été faite au moyen d'affidavits, ainsi que par le dépôt de pièces, incluant la transcription de témoignages rendus dans d'autres dossiers, et de rapports d'experts, et ce, du consentement des parties¹⁰.

[69] La Ville a admis à l'audience, après vérification, que les propos des policiers rapportés dans les articles de journaux produits par Villeneuve reflétaient bien ceux qui ont été tenus¹¹.

[70] Seul Villeneuve a brièvement témoigné à la toute fin de l'audience, pour une durée de quelques minutes. Il n'y a pas eu de contre-interrogatoire.

[71] Les faits mis en preuve ne font donc pas l'objet de controverses importantes, bien que les parties en aient parfois une lecture différente.

[72] Plusieurs questions se sont soulevées pendant le délibéré et ont nécessité que des représentations écrites additionnelles soient transmises jusqu'en décembre 2015. Toutes les parties ont eu l'opportunité de faire valoir leur point de vue sur chacune de ces questions.

[73] Il s'agit notamment de questions en lien avec une décision de la Cour municipale interprétant le Règlement P-6 d'une façon diamétralement différente de celle qui avait été soumise par les parties à l'audience, décision dont la Ville a choisi de ne pas en appeler, ainsi qu'avec une disposition législative qui n'avait pas fait l'objet de représentations auprès du Tribunal, soit l'article 64 du *Code de procédure pénale*¹² et son impact potentiel sur l'interprétation et l'application de l'art. 3.2 du Règlement P-6, des questions soulevées d'office pendant le délibéré.

[74] La soussignée a également donné l'opportunité aux parties de commenter la décision récemment rendue par le juge Cournoyer de cette Cour dans l'affaire *Garbeau c. Montréal (Ville de)*¹³, une affaire qui partage certains éléments de preuve avec le présent dossier en plus de disposer d'enjeux touchant ceux dont est saisi le Tribunal en lien avec l'art. 2.1.

Structure de l'analyse

[75] La première partie du présent jugement traite des faits. Les faits « législatifs », soit les faits se rapportant à la validité ou à l'objet des dispositions contestées, dont l'historique du Règlement P-6, les dispositions habilitantes et les interprétations judiciaires faisant partie du contexte d'énonciation des dispositions contestées ainsi que leur contexte social¹⁴, seront abordés en premier lieu. Dans un deuxième temps, il sera

¹⁰ Procès-verbal d'audience du 18 décembre 2014.

¹¹ Id.

¹² RLRQ c. C.25.1.

¹³ J.E. 2015-1850 (C.S.).

¹⁴ C'est essentiellement le contexte social qui est d'intérêt ici, même si le contexte économique et culturel peut également faire partie des faits dits législatifs. Voir *Danson c. Ontario (Procureur*

fait état des faits relatifs à l'application du Règlement P-6 tels que mis en preuve par les parties.

[76] Les principes juridiques relatifs à l'interprétation des dispositions contestées et l'interprétation de celles-ci font l'objet de la seconde partie. Cette partie de la décision est centrale. Le sort de plusieurs des arguments soulevés est en effet tributaire de l'interprétation donnée aux dispositions en cause.

[77] Les différents moyens de droit soulevés par Villeneuve seront traités en troisième partie, prenant en compte l'interprétation retenue et les faits.

[78] Les remèdes accordés seront discutés en quatrième partie, avant de conclure.

I- LES FAITS

1. Les faits législatifs

1.1 *Historique du Règlement P-6*

[79] La décision rendue par la Cour suprême dans *Dupond c. Ville de Montréal*¹⁵, invoquée par la Ville au soutien de son argumentation, fait état des origines du Règlement P-6 et réfère à certains événements, ayant donné lieu à sa première mouture, dans laquelle apparaissent pour la première fois les termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* ».

[80] La première version du Règlement P-6 a été adoptée, elle aussi, dans un contexte d'urgence le 12 novembre 1969. 97 manifestations s'étaient déroulées pendant l'année, dont 21 entre le 1er octobre et le 12 novembre 1969.

[81] Selon les documents préparatoires cités au jugement, la violence, le vandalisme et le pillage accompagnaient de plus en plus les manifestations, aux participants de plus en plus nombreux auxquels se mêlaient des agitateurs, souvent les mêmes, pour lancer des projectiles, dont des coquetels Molotov, toutes ces manifestations entraînant des coûts importants pour la Ville et favorisant le crime ailleurs pendant que les effectifs policiers devaient s'y consacrer¹⁶.

général), [1990] 2 R.C.S. 1086, p. 1099 et *Public School Boards' Assn of Alberta c. Alberta (Procureur général)*, [2000] 1 R.C.S. 44, paragr. 4.

¹⁵ [1978] 2 R.C.S. 770.

¹⁶ Id, p. 784 à 788 dans lesquelles la Cour reproduit intégralement le règlement adopté et l'ordonnance, leurs « considérants » et les rapports du Service de la police et du Service du contentieux annexés. Notons qu'à la page 788, la Cour suprême a considéré tous les faits relatés dans les rapports comme étant non contestés et devant être considérés comme exacts aux fins de sa décision.

[82] Un auteur rappelle, dans un article publié en 1985, que la Ville répondait alors « *to often violent demonstrations and assemblies associated with the Montreal police strike, the Murray Hill Limousine riots, and F.L.Q. disturbances in the autumn of 1969* »¹⁷.

[83] Le jour même de l'adoption du règlement, la Ville a utilisé son tout nouveau pouvoir d'interdire par la voie d'une ordonnance la tenue de toute assemblée, défilé et attroupement sur le domaine public.

[84] L'ordonnance a été rendue pour une période de 30 jours et faisait exception des événements déjà autorisés par le Directeur du service de police en application de la réglementation applicable.

[85] Outre les éléments de contexte déjà mentionnés, les extraits suivants du rapport du service de police et d'une note de service du contentieux d'alors, cités *in extenso* dans la décision de la Cour suprême, paraissent les plus pertinents :

- Extrait du rapport du directeur du service de la police, Jean-Paul Gilbert :

«13) Le climat d'agitation sociale et la fréquence des manifestations, avec les caractéristiques démontrées par ce qui précède, font qu'il est impossible de s'assurer de façon raisonnablement certaine que la tenue des assemblées, défilés et attroupements dans la Ville de Montréal puisse à cette période se tenir sans que des actes de violence à la personne et à la propriété ne se commettent ou que l'on subisse une aggravation du nombre des vols à main armée et crimes majeurs lorsque les hommes de police doivent être mobilisés lors de ces manifestations;

14) Nous avons donc des motifs raisonnables de croire que dans les prochains 30 jours, la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements ne peut que mettre en danger la sécurité, la paix et l'ordre publics et constituera des occasions pour la perpétration d'actes criminels sérieux ou d'actes troublant gravement la sécurité, la paix et l'ordre publics;

15) Nous croyons donc devoir recommander que des mesures préventives soient prises pour la protection de la population et pour sauvegarder la paix et l'ordre publics et recommandons que le Comité exécutif invoque les pouvoirs qui lui sont donnés par le règlement concernant les manifestations dans le domaine public de la Ville et interdise pendant 30 jours toute assemblée, défilé ou attroupement, de quelque nature que ce soit, partout dans le domaine public de la Ville à l'exception de ceux pour lesquels une autorisation a déjà été accordée par le Directeur du Service de la Police de Montréal. »¹⁸

¹⁷ Roman Stoykewych, *Street Legal: Constitutional Protection of Public Demonstration in Canada*, 43 U. Toronto Fac. L. Rev. 43, p.57.

¹⁸ Id., p. 786-787, reproduisant le rapport du service de police.

(Les soulignements et l'emphase en caractères foncés sont de la soussignée.)

- Extrait du rapport de l'avocat en chef du service du contentieux, Me Michel Côté :

« [...] Considérant les nombreuses manifestations prévues et annoncées dans le public pour les prochains jours et considérant les faits relatés au rapport du directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, nous ne pouvons que conclure, comme ce dernier, qu'il existe une situation exceptionnelle dans la ville, qu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements, mettra en danger la sécurité, la paix et l'ordre publics, causera du tumulte ou sera une occasion de tels actes, et qu'en conséquence, il y a lieu de prendre des mesures préventives pour sauvegarder la paix et l'ordre publics. Nous recommandons donc, conjointement avec le directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, que le comité exécutif interdise, par ordonnance, la tenue de toute assemblée, défilé ou attroupement, partout dans le domaine public de la Ville de Montréal, en tout temps, pour une période de (30) jours, se terminant le treizième (13^e) jour de décembre 1969, à minuit, à l'exception des défilés déjà autorisés, conformément au règlement 1319 relatif à la circulation, par le directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, avant l'adoption de la présente ordonnance et pourvu qu'ils se déroulent dans la tranquillité, la paix et l'ordre publics. »¹⁹

(Les soulignements sont de la soussignée)

[86] Tout comme dans la version actuelle du Règlement P-6, aucune indication n'était donnée quant au nombre de participants ou quant à la nature des assemblées, défilés ou autres attroupements visés. En l'absence de toute telle indication dans le règlement d'alors, ces termes avaient, au moins à première vue, une large portée, surtout si l'on considère que le rapport du service de police invitait la Ville à interdire toute assemblée, défilé ou attroupement « *de quelque nature que ce soit, partout dans le domaine public de la Ville* »²⁰.

[87] Il faut de plus comprendre, malgré une certaine confusion dans l'utilisation des termes « *manifestations* » et « *assemblées, défilés et attroupements* » dans le rapport du service de police ci-haut cité, que ces derniers termes ne visaient pas que les manifestations politiques ou revendicatrices. Ils englobaient en effet à tout le moins les défilés autorisés par le directeur du Service de police, tels le défilé du Père Noël ou autres événements du même type pouvant avoir reçu une autorisation, puisqu'il en est fait exception dans l'ordonnance²¹.

¹⁹ Id., p. 787-788, reproduisant la note de service du contentieux de la Ville.

²⁰ Id., p. 787.

²¹ La mention du défilé du Père Noël en lien avec cette exception n'est pas faite par inadvertance. L'ordonnance d'une durée de 30 jours ayant été faite en date du 12 novembre 1969, il ne serait guère étonnant, même si la preuve ne l'indique pas, que cette exception ait notamment visé à préserver ce défilé qui a traditionnellement lieu à la fin de novembre chaque année à Montréal.

1.2 Dispositions habilitantes et interprétations judiciaires faisant partie du contexte d'énonciation des dispositions contestées

[88] Les dispositions contestées du Règlement P-6 ont été adoptées sous l'autorité de la *Charte de la Ville de Montréal*²², dont l'article 84 prévoit notamment que la Ville a toutes les compétences d'une municipalité locale et en exerce les pouvoirs.

[89] La *Loi sur les compétences municipales*²³, laquelle s'applique aux municipalités locales suivant son article 1, accorde à toute telle municipalité le pouvoir d'adopter « tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien être général de sa population »²⁴, « des règlements en matière de sécurité »²⁵ et des règlements pour régir « tout usage d'une voie publique non visé par les pouvoirs que lui confère le Code de la sécurité routière »²⁶. Cette même loi précise également à son article 6 que, dans l'exercice de tout pouvoir réglementaire accordé en vertu de celle-ci, toute municipalité locale peut prévoir toute prohibition ainsi que des catégories et des règles spécifiques pour chacune de ces catégories.

[90] Comme son titre au long et son article 1 l'indiquent, l'objet du Règlement P-6 est de prévenir les troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics et d'encadrer l'utilisation du domaine public afin que tous puissent en jouir. Assurer la jouissance pour tous et en toute sécurité des voies, parcs et places publiques et autres endroits du domaine public est la raison d'être du Règlement P-6.

[91] Un tel objectif de prévention en vue d'assurer la jouissance paisible du domaine public a d'ailleurs mené à la conclusion que l'article 5 du Règlement P-6 était constitutionnel sur le plan des compétences législatives. C'est ce qu'a décidé la Cour suprême dans l'affaire *Dupond c. Ville de Montréal*²⁷. Soulignons immédiatement qu'aucune question liée aux *Chartes* ne se soulevait dans cette affaire, celles-ci n'étant pas en vigueur au moment des faits²⁸, soit en 1969, et que la Cour suprême n'était pas non plus saisie de moyens de droit administratif tels que ceux soumis en l'espèce²⁹.

²² RLRQ, c. C-11.4.

²³ RLRQ, c. C-47.1.

²⁴ Id., art. 85.

²⁵ Id., art. 62.

²⁶ Id., art. 67.

²⁷ [1978] 2 R.C.S. 770, p. 793-794.

²⁸ La brève analyse qui avait été faite en fonction de la *Déclaration canadienne des droits* n'est plus d'actualité compte tenu de l'évolution du droit canadien en matière de droits fondamentaux à l'ère des *Chartes*. Le juge Cournoyer était également de cet avis dans *Garbeau c. Ville de Montréal*, J.E. 2015-1850 (C.S.) et a déclaré, à la suite d'une analyse se retrouvant aux par. 135 à 141 de son jugement, ne pas être lié par cette décision concernant la question de la liberté d'expression sur la voie publique. Voir aussi à ce sujet Roman Stoykewych, *Street Legal Constitutional Protection of Public Demonstration in Canada*, précité note 17, p. 66.

²⁹ Il en est d'ailleurs fait expressément mention en page 709 de la décision, la Cour indiquant même qu'elle tient pour acquis aux fins de sa décision que le règlement et l'ordonnance contestés sont *intra vires* du point de vue du droit administratif.

[92] La Cour d'appel a conclu de la même façon concernant l'article 2 du Règlement P-6, dans l'affaire *Aubert-Bonn c. Montréal (Ville de)*³⁰. Elle y opine notamment que, considérant la théorie du double-aspect, il n'y a pas d'empiètement inconstitutionnel sur la compétence exclusive fédérale en matière criminelle, s'agissant d'une disposition portant sur une matière purement locale dont l'application est limitée sur le plan spatial³¹.

[93] La Cour d'appel fait également mention dans cette affaire de la décision rendue par la Cour suprême en 1987 dans *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*³², référant avec approbation à certains commentaires énoncés par le juge Estey en rapport avec la décision rendue dans *Dupond c. Ville de Montréal*³³. Voici un extrait, un peu plus large que celui cité par la Cour d'appel, des commentaires en question :

« [...] la Cour a jugé que la municipalité pouvait établir des règlements se rapportant au domaine public municipal. La mesure réglementaire était de nature préventive et non punitive. Il s'agissait donc d'un exercice valide de la compétence provinciale. L'arrêt *Dupond*, précité, a été rendu avant l'adoption de la Charte et ne soulevait que la question du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le contrôle et la réglementation de la circulation dans les rues est une question d'intérêt local et les défilés, de par leur nature même, exigent l'utilisation entière d'une rue ou d'une voie rapide au profit d'une cause ou d'un organisme. Le chaos qui pourrait résulter du fait qu'un organisme ou un groupe puisse envahir les rues sans avertissement préalable et de façon prolongée et répétée serait susceptible de désorganiser toute la collectivité. Les transports et les communications dans les grandes régions urbaines constituent une question vitale quoique d'intérêt local et c'est à ce titre que la Constitution les a attribués à la province et, par l'intermédiaire de celle-ci, à la municipalité. »³⁴

[94] Enfin, toujours dans l'affaire *Aubert-Bonn c. Montréal (Ville de)*³⁵, la Cour d'appel fait mention de l'objectif de prévention des violations de la paix publique afin d'assurer la jouissance paisible du domaine public de la version alors en vigueur du Règlement P-6.

³⁰ J.E. 2008-1152 (C.A.), par. 25, 30 et 34. La Cour d'appel confirmait la décision rendue par le juge Richard Wagner alors qu'il était à la Cour supérieure.

³¹ Id., par. 32.

³² [1987] 2 R.C.S. 59.

³³ Précité, note 27.

³⁴ Précité, note 32, par. 31. Le juge Lamer a souscrit aux motifs énoncés par le juge Estey, les autres juges préférant un autre raisonnement menant au même résultat dans l'affaire dont était saisie la Cour.

³⁵ Précitée, note 30, par. 25.

[95] La Ville a invoqué en l'espèce la décision *Dupond c. Ville de Montréal*³⁶ en lien avec l'interprétation du Règlement P-6, soulignant que la constitutionnalité sur le plan du partage des compétences de la première version du Règlement P-6 était acquise.

[96] Toutefois, à l'occasion de cette décision, les juges de la Cour suprême ont commenté la portée des termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* » utilisés dans le cadre de la disposition en cause devant eux. Ces mêmes termes se retrouvent également dans les deux dispositions contestées en l'espèce, mais celles-ci n'ont été ajoutées au Règlement P-6 qu'en 2012.

[97] Voici comment les juges de la Cour suprême ont interprétés et commentés ces termes dans leur décision rendue en 1978:

- En dissidence, le juge en chef Laskin, aux motifs duquel ont souscrits les juges Spence et Dickson, à la p. 780 :

« Il est surprenant que **l'aspect le plus déplorable du Règlement** et de l'Ordonnance attaqués soit invoqué à l'appui de leur validité. **L'interdiction de tenir des assemblées ou des réunions n'est pas limitée à ceux dont on pourrait craindre qu'ils mènent au désordre ou à la violence**, mais s'étend à toute assemblée, à tout attroupement pendant les trente jours prescrits [par l'ordonnance]. [...] En l'espèce, **toutes personnes qui voudraient se réunir pour des motifs inoffensifs doivent en être empêchées** [...] »

(L'emphase en caractères foncés est de la soussignée.)

- Le juge Beetz, aux motifs duquel ont souscrits les juges Martland, Judson, Ritchie, Pigeon et de Grandpré, à la p. 791 :

« [...] Ce **caractère préventif ressort** du fait que l'Ordonnance **interdit la tenue sur le domaine public de toute assemblée et de tout défilé et attroupement, aussi innocents et inoffensifs soient-ils**. [...] »

(le soulignement est du juge Beetz et l'emphase en caractères foncés de la soussignée.)

[98] Tel qu'en fait état l'auteur Pierre-André Côté, il y a lieu de tenir compte, en prenant certaines précautions, d'une telle interprétation, celle-ci étant présumée à la connaissance du législateur :

« **1958**. C'est pratique courante que de se référer, pour l'interprétation d'un texte législatif, au sens qu'un juge, dans le passé, a pu donner à ce texte ou à un texte identique ou semblable. Cette pratique paraît se justifier soit parce que l'interprétation judiciaire peut être considérée comme faisant partie du contexte

³⁶ Précitée, note 27.

d'énonciation d'une loi, soit parce que la décision judiciaire exerce sur le juge une autorité contraignante ou non.

[...]

1959. Les tribunaux font l'hypothèse que le législateur est informé des décisions judiciaires rendues avant l'édiction de la loi: celles-ci peuvent donc être considérées comme faisant partie du contexte d'énonciation du texte législatif et, à ce titre, elles peuvent être pertinentes à son interprétation.

[...]

1963. Lorsqu'une interprétation jurisprudentielle est invoquée devant un tribunal, elle peut l'être à titre de précédent qui fait autorité ou à titre de guide dont pourra s'inspirer le juge pour découvrir la solution du problème qui lui est posé.

[...]

1969. Le poids relatif que l'on reconnaît à un précédent varie en fonction de paramètres qu'il ne saurait être question d'étudier ici, si ce n'est pour évoquer le rapprochement que plusieurs ont observé entre les pratiques des juristes de common law et de droit civil sur cette question. Il y a lieu cependant d'insister sur la prudence qui s'impose lorsque l'on se réfère, pour interpréter un texte, à un précédent portant sur un texte différent, fut-il compris dans la même loi. Comme le sens d'un terme dépend en partie du contexte où il se trouve, et comme les tribunaux sont influencés dans la détermination du sens d'un terme par les circonstances particulières d'application du texte, on court toujours un risque à transposer le sens donné par un juge à un terme employé dans un contexte donné, à une autre loi où le contexte et les circonstances peuvent justifier un sens différent.

[...]

1972. Sous réserve donc des précautions qui s'imposent, il est permis, pour interpréter un texte, de prendre en considération l'interprétation jurisprudentielle qu'a pu recevoir un texte similaire trouvé ailleurs dans la même loi ou dans des lois connexes. »³⁷

[99] Les commentaires énoncés dans la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Dupond* en lien avec la portée des termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* » doivent donc être considérés comme faisant partie du contexte d'énonciation des articles 2.1 et 3.2, tout comme les commentaires énoncés en lien avec l'objet général du Règlement P-6 dans cette affaire ainsi que dans les autres décisions ci-haut mentionnées. Le Tribunal n'est toutefois pas lié par les commentaires des juges de la Cour suprême en lien avec la signification de ces termes dans le contexte de l'art.5, vu,

³⁷ Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, 4^e édition, 2009, Les Éditions Thémis, p. 627 à 633.

notamment, la preuve contextuelle différente apportée en lien avec les articles 2.1 et 3.2.

1.3 Contexte social et autres éléments de contexte contemporains à l'adoption des dispositions contestées

[100] Le contexte factuel et social dans lequel les dispositions contestées ont été adoptées est énoncé de façon claire et concise par le juge François Rolland, alors juge en chef de la Cour supérieure, dans sa décision du 27 juin 2012 rejetant la demande de sursis de Villeneuve :

« [4] Le gouvernement du Québec a décrété, il y a quelque temps, une hausse des droits de scolarité universitaire échelonnée sur une période de cinq ans.

[5] En 2011, des mouvements étudiants se sont formés pour contester cette hausse des droits de scolarité et des manifestations étudiantes ont été tenues dès février 2011.

[6] À compter de février 2012, on a assisté au boycott des cours dans plusieurs cégeps et dans plusieurs facultés ou départements d'universités au Québec.

[...]

[12] Le boycott des cours par des étudiants a été renouvelé pour des durées parfois illimitées, de telle sorte qu'au 18 mai 2012 près de 30% des étudiants du réseau collégial et universitaire étaient privés d'enseignement, ce qui affecte 147 070 étudiants.

[13] Entre la mi-avril et le 18 mai 2012, de nombreuses injonctions ont été prononcées, la plupart à la demande d'étudiants ou à celle d'établissements afin de permettre à ces étudiants de reprendre leurs cours.

[14] Néanmoins, de nombreux étudiants n'ont pu reprendre leurs cours car, dans plusieurs cas, les injonctions n'ont pas été respectées.

[15] Pendant ce temps, de nombreuses manifestations ont été tenues à Montréal et à Québec, et ce, de façon quasi quotidienne. Des manifestations ont été aussi tenues ailleurs au Québec. Ces manifestations avaient trait, pour la plupart, à la hausse des droits de scolarité mais, avec le temps, elles ont aussi eu d'autres objets.

[16] Des blessures parfois très graves et des dommages matériels importants ont été causés à l'occasion de certaines de ces manifestations.

[17] Au 18 mai, le Procureur général du Québec avait recensé plus de 50 injonctions: des injonctions interlocutoires provisoires, renouvellements, ordonnances de sauvegarde et injonctions interlocutoires.

[18] C'est dans ce contexte que, le 18 mai 2012, le Conseil de la Ville a adopté les articles 2.1 et 3.2 du Règlement P-6 [...].

[...]

[21] Selon la preuve, avant le début du conflit étudiant, à Montréal, en vertu d'une tradition et sans aucune obligation législative ou réglementaire, les organisateurs de manifestations collaboraient volontairement avec le SPVM en divulguant au préalable la tenue de leur événement, le nombre estimé de participants et l'itinéraire emprunté.

[22] Monsieur Bourdages fait état de très nombreuses manifestations qui ont fait l'objet de remise d'itinéraire et du nombre de participants, y compris la grande marche du 22 mars dernier où on y retrouvait plus de 100 000 participants et a conclu que:

Toutes ces manifestations pour lesquelles des informations avaient été préalablement fournies au SPVM se sont généralement bien déroulées et il n'y a pas eu d'incidents majeurs.

[23] Selon la preuve faite par la Ville, depuis le 16 février 2012 et jusqu'au 15 mai dernier, 387 manifestations ont été tenues.

[24] Ces manifestations se tiennent sur une base quasi quotidienne. Elles se déroulent à différents endroits sur le territoire de l'île de Montréal.

[25] Pour la très grande majorité de ces manifestations, aucune information quant aux lieux, itinéraire et nombre de participants n'a été fournie au Service de police.

[26] Les manifestants empruntent fréquemment les rues de la Ville à contresens. Il est ainsi difficile pour les policiers de s'assurer, en bloquant à l'avance les rues perpendiculaires croisées par les manifestants, de la sécurité des citoyens et des manifestants.

[27] Certains manifestants se sont même déplacés sur des voies rapides, dont le tunnel Viger.

[28] Lors de certaines manifestations, la sécurité des citoyens a été compromise et certains conflits, parfois violents, sont survenus entre manifestants et citoyens.

[29] Les dernières manifestations se sont caractérisées plus particulièrement par le fait que certains manifestants ciblent principalement les policiers dans le but que ces derniers réagissent avec force.

[30] Entre le 12 février et le 15 mai dernier, 33 policiers du SPVM ainsi que plusieurs manifestants ont été blessés.

[31] Plusieurs méfaits ont été commis lors des manifestations.

[32] Depuis le 18 mai, les manifestations tenues en soirée n'ont fait l'objet d'aucune remise d'itinéraire.

[33] Plusieurs manifestants portent des masques, foulards ou cagoules. Malheureusement, ces personnes ne se comportent pas toutes comme l'anarchopanda et n'ont hélas pas toutes le même objectif que ce dernier, soit la pacification. »³⁸

(Les soulèvements sont de la soussignée.)

[101] Plusieurs de ces faits ont été tirés de l'affidavit du 13 juin 2012 d'Alain Bourdages, inspecteur-chef à la division de la planification opérationnelle du SPVM.

[102] Dans cet affidavit, il faut remarquer la manifestation du 22 mars 2012 mentionnée par le juge Rolland, à l'occasion de laquelle les associations étudiantes ont fourni un itinéraire ainsi qu'un service d'ordre interne, comme cela a été le cas pour d'autres manifestations importantes organisées par des centrales syndicales ou d'autres mouvements³⁹. Pour plusieurs autres manifestations ayant eu lieu avant et après l'adoption de l'art. 2.1, il est simplement fait état de la remise d'un itinéraire avec évaluation du nombre de participants.

[103] Parmi les éléments de preuve présentés par la Ville, on retrouve également des photographies en lien avec les manifestations étudiantes qui se sont déroulées entre le 16 février et le 18 mai 2012.

[104] Il s'agit de la pièce D-5, commentée par Alain Bourdages dans son affidavit du 16 novembre 2012. On y voit des personnes portant des cagoules, des masques, des foulards avec masques de ski, plusieurs étant habillées de noir de façon très semblable et regroupées. Certaines de ces personnes sont armées de bâtons, ont des projectiles ou ont visiblement commis des gestes de vandalisme ou s'apprêtent à le faire. Cette preuve de gestes violents et intimidants posés lors de manifestations étudiantes qui se sont déroulées sur une période de 3 mois au début de l'année 2012 est non-contredite.

[105] Dans cet affidavit, il est également fait mention d'une aggravation des actes illégaux commis par les manifestants depuis quelques années, lors d'événements annuels comme la manifestation contre la brutalité policière organisée par les Citoyens contre la brutalité policière (C.O.B.P.). Il y est fait spécifiquement mention de manifestants ayant le visage couvert au cours de plusieurs de ces manifestations et, au paragraphe 12, on retrouve l'affirmation générale suivant laquelle les manifestants se prêtant à des actes de vandalisme sont généralement masqués, portant des masques, foulards, cagoules et lunettes de ski.

³⁸ Paragr. 4 à 6, 12 à 18 et 21 à 33 de la décision du 27 juin 2012.

³⁹ Affidavit d'Alain Bourdages du 13 juin 2012, par. 7 b), 8 e), 8 f) et 10.

[106] Dans les affidavits produits par Villeneuve en lien avec les manifestations étudiantes du printemps 2012, aucun ne donne de détails sur la façon dont les manifestations étaient initiées. Aucun n'indique non plus que ces manifestations étaient spontanées. Toutes font simplement référence au fait qu'il n'y avait pas de trajet planifié. Ainsi, des personnes se retrouvaient par hasard en tête de manifestation et bifurquaient au gré de leur fantaisie ou encore, certains manifestants choisissaient de prendre une direction pendant que d'autres continuaient sur une autre lancée.

[107] La transcription du témoignage de Sylvain Champagne, inspecteur à la division opérationnelle du SPVM décrit en détails à quel point la communication préalable d'un itinéraire facilite le travail des policiers⁴⁰.

[108] En ayant un itinéraire en mains, les policiers sont en mesure de vérifier s'il existe des enjeux de sécurité particuliers, tels que l'existence de travaux ou la présence de casernes de pompiers ou d'hôpitaux, sur le trajet choisi.

[109] Si de tels enjeux se présentent et lorsque l'itinéraire est connu suffisamment à l'avance, il pourra être demandé, par exemple, à un entrepreneur de déplacer des équipements laissés sur les lieux ou de suspendre les travaux, des policiers pourront de plus être pré-positionnés pour la mise en place de « ponts d'urgence » en concertation avec les services concernés, permettant notamment que des camions de pompiers puissent sortir d'une caserne de pompiers de façon sécuritaire ou que des ambulanciers puissent circuler pour accéder aux hôpitaux malgré le passage de la manifestation.

[110] Des policiers seront également pré-positionnés pour fermer les rues en amont afin de sécuriser le passage de la manifestation et éviter que les participants soient confrontés à la circulation de véhicules automobiles, ce qui impliquerait évidemment un risque accru d'accidents. De plus, les commerçants et résidents des artères et environs du trajet sont avisés de la tenue de la manifestation et des interdictions de stationner sont apposées.

[111] En l'absence d'itinéraire connu ou en cas de non respect de celui qui a été communiqué, il faut davantage d'effectifs et des ajustements importants pourront nécessiter que des policiers se déplacent à haute vitesse, ce qui entraîne aussi des enjeux de sécurité.

[112] Les policiers tentent donc, sur place et jusqu'à la dernière minute, d'obtenir un itinéraire des participants. Faute de collaboration, ils doivent se résigner à faire de leur mieux :

« Si on a pas de responsable, si on a pas personne qui veut nous parler, à ce moment-là, on suit l'événement puis on fait du mieux qu'on peut »⁴¹

⁴⁰ Pièce D-10, p. 14 à 34, p. 46-47, p. 99 à 103 et p. 115.

⁴¹ Id., p. 34.

[113] La Ville a également produit certains travaux et documents préparatoires.

[114] Notons au passage que, même en dehors de tout argument constitutionnel, les travaux préparatoires sont admissibles pour interpréter une loi ou un règlement mais qu' « *ils doivent être utilisés avec prudence, de façon complémentaire et en tenant compte de la clarté des renseignements qu'ils contiennent* »⁴².

[115] Parmi ces documents, se trouve la recommandation du 2 mai 2012 de la Commission de la sécurité publique d'adopter les modifications au Règlement P-6. La Commission de la sécurité publique y indique toutefois vouloir tenir une assemblée publique avant l'adoption par le Conseil municipal afin de recevoir les commentaires des citoyens⁴³.

[116] Le 7 mai 2012, le Comité exécutif a mandaté la Commission de la sécurité publique de tenir une étude en public le 28 mai pour recevoir les commentaires des citoyens⁴⁴. Puis, le 14 mai 2012, cette étude a été devancée au 16 mai 2012 en raison de l'augmentation du nombre de manifestations et de la fréquence des événements perturbateurs⁴⁵.

[117] Le rapport de la Commission de la sécurité publique a été déposé au conseil municipal le 18 mai 2012. On y retrouve notamment les commentaires suivants :

« Dans le contexte des manifestations ayant cours à Montréal depuis le début de l'année, il importe de souligner la complexité du dossier et de rappeler les motivations inhérentes à l'adoption du projet de règlement qui se veut avant tout préventif puisqu'il permettra aux policiers d'intervenir avant qu'un acte répréhensible ne soit commis.

Parmi les problématiques observées, soulignons:

- le manque de collaboration d'organiseurs qui refusent de fournir l'itinéraire de la manifestation au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM);
- les manifestants ayant le visage caché sans motif raisonnable;
- la difficulté d'anticiper les débordements en raison des mouvements spontanés facilités par l'avènement des médias sociaux;

⁴² Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, précité, note 37, p. 504.

⁴³ Pièce D-1, p.1 et 2 (recommandation du 2 mai 2012 de la Commission de la sécurité publique) et p.3 à 5 (sommaire décisionnel), la mention du souhait de la Commission de la sécurité publique de tenir une assemblée publique apparaissant à l'item « Conformité aux politiques, aux règlements et aux encadrements administratifs ».

⁴⁴ Pièce D-2.

⁴⁵ Pièce D-3 et voir aussi la pièce D-4, p. 4.

- la division des groupes et la tenue de manifestations en plusieurs lieux physiques;
- le faible impact des sentences, soit une amende de 100\$ en vertu de la réglementation municipale.

Le projet de règlement ne vise pas à interdire les manifestations ou défilés mais bien à mieux encadrer ce type d'événements et à assurer la sécurité de la population montréalaise. Par ailleurs, le fait de manifester à visage découvert ne signifie pas que le port de masques ne soit pas toléré lors d'évènements festifs tels que la Carifête ou le défilé du Père Noël.

En marge de l'adoption du projet de règlement, une démarche d'harmonisation de la réglementation au niveau de l'agglomération sera mise en œuvre.

[...]

CONCLUSION

[...]

La commission reconnaît le droit de manifester ainsi que la liberté d'expression et elle est consciente que la situation actuellement vécue à Montréal depuis le début de l'année en est une d'exception. Bien que sensible aux arguments des intervenants s'opposant au projet de règlement, la commission estime que, dans le contexte des débordements découlant d'une certaine radicalisation des manifestations, la recherche d'un équilibre entre l'ordre public et le droit d'expression justifie la mise en place d'un outil supplémentaire qui permettra d'améliorer l'encadrement des manifestations sur le domaine public. La commission tient à souligner qu'elle révisera l'application du règlement d'ici quelques années.

[...]»⁴⁶ (Les soulignements sont de la soussignée.)

[118] Dans le sommaire décisionnel préparé dans le cadre du système de gestion des décisions des instances de la Ville, on peut lire ce qui suit en lien avec le contexte, la justification et les impacts des modifications :

«Contexte

Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a observé lors de manifestations, que la présence de personnes masquées conduit souvent à la violence. De même, lorsque l'itinéraire d'une manifestation n'est pas communiqué au préalable aux services municipaux, il est très difficile d'assurer la sécurité des participants, de détourner la circulation, d'aviser les autres citoyens des perturbations à la circulation; le tout augmentant le risque de débordements.

⁴⁶ Pièce D-4, p. 6.

[...]

Justification

Le droit de manifester paisiblement est une liberté reconnue dans les sociétés modernes et démocratiques. Toutefois, certaines manifestations légitimes peuvent dégénérer en manifestations violentes lorsque des personnes masquées en profitent pour se livrer, souvent en toute impunité, à des actes de violence, du vandalisme et à d'autres actes de dégradation contre les biens privés ou le mobilier municipal.

De même, l'expérience démontre que le fait de communiquer à l'avance aux autorités municipales l'itinéraire d'un défilé ou d'une manifestation permet d'en aviser les médias et les citoyens, de bloquer les rues, de diriger la circulation et d'assurer la sécurité des personnes qui participent à l'événement.

[...]

En étendant l'application de ce règlement à l'ensemble du territoire municipal et en harmonisant le montant des amendes des deux règlements précités, les autorités municipales éliminent toute ambiguïté et ambivalence sur les dispositions réglementaires existantes et facilitent aux citoyens et organismes la connaissance des règles qui encadrent le droit de manifester.

[...]

Impact(s) majeur(s)

Éviter que certaines manifestations dégèrent en manifestations violentes tout en facilitant le travail policier.

Le Service des Affaires juridiques du SPVM avait déjà entrepris un processus d'harmonisation et avait informé, en 2009, la direction des arrondissements issus des anciennes villes de banlieue de l'intérêt d'harmoniser les règles qui encadrent les manifestations sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal.
[...] »⁴⁷

[119] Le sommaire décisionnel jette un éclairage relativement précis quant au contexte ayant entraîné l'adoption des dispositions contestées et quant aux objectifs poursuivis par la Ville. Le contexte est celui des « défilés » ou « manifestations » et les objectifs sont d'y prévenir la violence et de faciliter le travail des policiers en lien avec ceux-ci. L'emphase est mise sur les événements qui ont des impacts sur la circulation routière.

[120] Villeneuve a produit, de son côté, la transcription de la séance plénière faisant état des discussions à l'occasion de l'adoption des modifications au Règlement P-6. La possibilité pour les policiers d'exercer leur pouvoir discrétionnaire de tolérer certains

⁴⁷ Pièce D-1, cinq premières pages.

accrocs au Règlement P-6 est évoquée par le directeur du SPVM, il s'agissait alors de Monsieur Marc Parent, lors de la séance plénière du 18 mai 2012, alors qu'il répond aux questions des élus:

«(LH): Merci. Merci. Alors, bienvenue, Nous allons aller directement aux questions, et il va falloir faire succinct dans les réponses également. D'abord, mardi prochain, il y aura une manifestation déjà annoncée à Montréal. Et vous dites: l'objectif est, en fait, d'éliminer les perturbateurs qui sont masqués. Mais j'imagine qu'il y aura aussi des perturbateurs qui ne le sont pas, là. Ici même, dans cette salle du Conseil, cette semaine, le président du Chantier de la démocratie municipale à Montréal, monsieur Dimitri Roussopoulos, qui avait été nommé par le maire de Montréal, a annoncé que, avec un groupe d'aînés qui veulent manifester, ils entendent tous être masqués et qu'ils vont inviter – en mesures, disons, de représailles contre le règlement – qu'ils vont inviter, en fait, toute la population à être masquée. Est-ce que ça va aider votre travail et va lui nuire qu'un tel règlement ait cette conséquence-là?

(MP): En fait, l'application du règlement, nous on a toujours la discrétion de tolérer une règle. On le fait depuis le début de l'ensemble des manifestations. À titre d'exemple, quand les manifestants marchent sur la rue, ils contreviennent au Code de la sécurité routière. Alors, vous savez comme moi que, depuis le début des manifestations, souvent on n'a pas nécessairement l'itinéraire et on va vraiment prendre les rues sans respecter nécessairement la direction ou même marcher sur les trottoirs.

Donc, sur le même principe d'évaluation de la foule et en termes de s'assurer que, au niveau de la sécurité, les manifestants le font d'une façon pacifique et selon les règles, bien, on peut toujours tolérer l'application d'un... Le règlement l'interdit à la base, c'est clair, mais ce qu'on vise, c'est vraiment les manifestations avec des éléments perturbateurs. Donc, dans notre application, il y aura une évaluation, et on l'appliquera, évidemment, avec jugement et discernement. »⁴⁸

[121] Lors de cette même séance plénière, Me Alain Cardinal, le conseiller juridique du SPVM, indique de son côté que l'itinéraire pourra être divulgué au moment de commencer la manifestation, les policiers ou l'officier responsable sur le terrain allant voir les gens pour leur demander l'itinéraire. Si l'itinéraire est donné à ce moment, il s'agira, selon lui, d'une manifestation spontanée avec divulgation de l'itinéraire et, sinon, la manifestation sera illégale⁴⁹.

[122] Me Cardinal souligne également que l'infraction concernant le fait d'avoir le visage couvert est stricte, ne requiert pas la preuve d'une intention criminelle et permet aux policiers d'aller voir les personnes masquées et de leur demander de se démasquer, à défaut de quoi un constat d'infraction sera émis et la personne pourrait être arrêtée et détenue alors que dans d'autres cas, les policiers pourront choisir de les

⁴⁸ Pièce P-9, p. 4, 5.

⁴⁹ Id., p. 14.

arrêter immédiatement en constatant l'infraction, le tout sous réserve d'un motif raisonnable⁵⁰.

[123] Villeneuve a également produit la lettre du Barreau du Québec du 16 mai 2012 à la Commission de la sécurité publique⁵¹. Le Barreau y soulevait plusieurs questions, dont celle de la portée de l'expression « *atroupement* », définie au *Code criminel* comme la réunion de trois personnes ou plus dans l'intention d'atteindre un but commun.

[124] Les documents préparatoires et délibérations en lien avec les ajouts au Règlement P-6, du moins ceux produits au dossier, ne contiennent pas d'analyse complète émanant de la Ville ou du SPVM quant à la portée des termes « *assemblée, défilé ou autre atroupement* », non plus qu'en lien avec ce qui pourrait constituer un « *motif raisonnable* » d'avoir le visage couvert. L'étendue de la notion de « *domaine public* » ne paraît pas non plus avoir été examinée ou considérée.

[125] Les modifications au Règlement P-6 ont été adoptées le 18 mai 2012 par le Conseil municipal et sont entrées en vigueur le 19 mai 2012.

[126] Villeneuve a produit au dossier les délibérations relatives à une motion présentée lors de la séance du conseil municipal du 22 avril 2013 visant notamment à ce que les articles 2.1 et 3.2 soient abrogés⁵².

[127] À cette occasion, les représentations ont porté sur les manifestations et les défilés ainsi que sur les arrestations de masse effectuées plus tôt cette année-là, sur l'impact des dispositions sur le droit de manifester et sur l'opportunité de maintenir ou non les dispositions. Plusieurs commentaires ont fait état de la trop large marge de manœuvre laissée aux policiers. D'autres soulevaient plutôt qu'il fallait faire confiance à ceux-ci.

[128] Aucun des élus, sauf un, n'a évoqué la portée potentielle des termes « *assemblée, défilé ou autre atroupement* ». L'un des élus en faveur de la motion a même référé à la suffisance de l'article 5 afin d'assurer la sécurité du public, cette disposition prévoyant la possibilité d'une ordonnance interdisant pour une période déterminée toute assemblée, tout défilé ou atroupement sur le domaine public⁵³. L'unique élu qui a évoqué la portée de ces termes l'a fait en référant à des exemples qui impliquaient une certaine occupation de la voie publique, indiquant :

« Alors, on a donné beaucoup, beaucoup de pouvoir aux policiers, tellement en fait, qu'ils peuvent pas s'en servir tout le temps parce que, sinon, à chaque fois qu'il y aurait dix (10) personnes qui marcheraient dans une direction sur la rue, ils

⁵⁰ Id., p. 15 à 18.

⁵¹ Pièce P-14.

⁵² Pièce P-15.

⁵³ Id., p. 17-18.

seraient obligés de les arrêter ou à peu près, parce qu'ils auraient pas donné leur itinéraire.

Alors, ils sont obligés de faire preuve de discernement, et ça, j'ai entendu beaucoup de la part des défenseurs de P-6 qu'il faut faire confiance au discernement des policiers. [...]

[...] je ne remets pas en question le jugement des policiers, ni individuellement ni collectivement, mais ce n'est pas leur rôle dans la société.

Je vais donner un exemple inquiétant de l'exercice de ce jugement. J'ai entendu à la radio la semaine dernière le porte-parole du S.P.V.M. dire qu'en cas de défilé improvisé en cas de victoire du Canadien dans les séries, il y aurait pas de problème, ils n'appliqueraient pas P-6. Alors là, ce que je comprends et c'est ce qui m'inquiète aujourd'hui, c'est qu'on est rendu à laisser décider la police de qu'est-ce qu'un attroupement correct et qu'est-ce qu'est un rassemblement pas correct. »⁵⁴

[129] Ainsi, même pour les élus souhaitant son abrogation, l'art. 2.1 était compris comme ne s'appliquant qu'aux manifestations sur les voies publiques. Le Règlement P-6 est clairement plus accommodant que ce processus.

[130] La Ville a également produit au dossier des documents en lien avec le processus relatif aux demandes pour la tenue d'événements sur le domaine public⁵⁵.

[131] De plus, elle a déposé le décret concernant l'octroi d'une subvention maximale de 14 922 500\$ à la Ville pour l'exercice 2012-2013 considérant que les événements entourant le conflit étudiant nécessitaient un ajout significatif de ressources supplémentaires de la part du SPVM⁵⁶. La preuve de la Ville, toutefois, ne quantifie pas la part de ce montant qui serait attribuable au fait que la gestion de plusieurs de ces manifestations était plus complexe en raison de l'absence d'un itinéraire communiqué préalablement.

[132] Considérant que l'art. 3.2 édicte une infraction pénale, les articles 72 à 75 du *Code de procédure pénale*⁵⁷ doivent être considérés :

« 72. L'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction peut exiger qu'elle lui déclare ses nom et adresse s'il ne les connaît pas, afin que soit dressé un constat d'infraction.

L'agent qui a des motifs raisonnables de croire que cette personne ne lui a pas déclaré ses véritables nom et adresse peut, en outre, exiger qu'elle lui fournisse des renseignements permettant d'en confirmer l'exactitude.

⁵⁴ Id., p. 35-36.

⁵⁵ Pièces D-6 et D-7.

⁵⁶ Pièce D-8.

⁵⁷ RLRQ, c. C-25.1.

73. Une personne peut refuser de déclarer ses nom et adresse ou de fournir des renseignements permettant d'en confirmer l'exactitude tant qu'elle n'est pas informée de l'infraction alléguée contre elle.

74. L'agent de la paix peut arrêter sans mandat la personne informée de l'infraction alléguée contre elle qui, lorsqu'il l'exige, ne lui déclare pas ou refuse de lui déclarer ses nom et adresse ou qui ne lui fournit pas les renseignements permettant d'en confirmer l'exactitude.

La personne ainsi arrêtée doit être mise en liberté par celui qui la détient dès qu'elle a déclaré ses nom et adresse ou dès qu'il y a confirmation de leur exactitude.

75. L'agent de la paix qui constate qu'une personne est en train de commettre une infraction peut l'arrêter sans mandat si l'arrestation est le seul moyen raisonnable à sa disposition pour mettre un terme à la perpétration de l'infraction.

La personne ainsi arrêtée doit être mise en liberté par celui qui la détient dès que celui-ci a des motifs raisonnables de croire que sa détention n'est plus nécessaire pour empêcher la reprise ou la continuation, dans l'immédiat, de l'infraction. »

[133] Il est également pertinent, même si cette loi a depuis cessé d'avoir effet, de rappeler l'adoption et l'entrée en vigueur, le 18 mai 2012, de la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau post secondaire qu'ils fréquentent*⁵⁸, laquelle prévoyait, aux articles 16 et 17, des dispositions relatives à la remise préalable d'un itinéraire au moins huit heures avant le début d'une manifestation de 50 personnes ou plus. Ces dispositions, qui visaient essentiellement les organisateurs de telles manifestations, qu'il s'agisse d'une personne, d'un organisme ou d'un groupement, se lisaient comme suit:

« **16.** Une personne, un organisme ou un groupement qui organise une manifestation de 50 personnes ou plus qui se tiendra dans un lieu accessible au public doit, au moins huit heures avant le début de celle-ci, fournir par écrit au corps de police desservant le territoire où la manifestation aura lieu les renseignements suivants:

1° la date, l'heure, la durée, le lieu ainsi que, le cas échéant, l'itinéraire de la manifestation;

2° les moyens de transport utilisés à cette fin.

Lorsqu'il juge que le lieu ou l'itinéraire projeté comporte des risques graves pour la sécurité publique, le corps de police desservant le territoire où la manifestation doit avoir lieu peut, avant sa tenue, exiger un changement de lieu ou la modification de l'itinéraire projeté afin de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité

⁵⁸ L.Q. 2012, c. 12.

publique. L'organisateur doit alors soumettre au corps de police, dans le délai convenu avec celui-ci, le nouveau lieu ou le nouvel itinéraire et en aviser les participants.

17. Une personne, un organisme ou un groupement qui organise une manifestation ainsi qu'une association d'étudiants ou une fédération d'associations qui y participe sans en être l'organisateur doit prendre les moyens appropriés afin que la manifestation se tienne conformément aux renseignements fournis en application du paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 16 et, le cas échéant, du deuxième alinéa de cet article. »

[134] L'art. 26 de cette loi prévoyait des sanctions pénales sous forme d'amendes importantes allant de 1 000\$ à 250 000\$ pour les infractions à ces dispositions. Toutes ces dispositions ont cessé d'avoir effet dès le 21 septembre 2012⁵⁹, à la suite d'un changement de gouvernement.

[135] Il vaut aussi de rappeler la mission du SPVM et de ses membres, telle qu'édictée aux articles 48 et 69 de la *Loi sur la police*⁶⁰:

« 48. Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective énoncée aux articles 50, 69 et 289.6, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs.

Pour la réalisation de cette mission, ils assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel. Dans leur composition, les corps de police favorisent une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent.

[...]

69. Chaque corps de police municipal a compétence, sur le territoire de la municipalité à laquelle il est rattaché ainsi que sur tout autre territoire sur lequel il assure des services policiers, pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux. »

[136] Le contexte juridique, vu de façon plus large, comprend également les dispositions du *Code de la sécurité routière*⁶¹ en matière d'entrave à la circulation et du *Code criminel* en matière d'attroupement illégal et de port d'un masque, telles qu'elles

⁵⁹ Décret 924-2012, 21 septembre 2012, G.O.Q., 10 octobre 2012, 144^e année, no 41.

⁶⁰ RLRQ c. P-13.1

⁶¹ RLRQ c. C-24.2. En novembre 2015, l'art. 500.1 a été déclaré inconstitutionnel dans l'affaire *Garbeau c. Montréal (Ville de)*, précitée note 28.

se lisaient au moment de l'adoption des dispositions contestées en 2012⁶². En voici les extraits les plus pertinents:

- *Code de la sécurité routière*, extraits des articles 500 et 500.1:

« 500. Nul ne peut, sans y être autorisé légalement, occuper la chaussée, l'accotement, une autre partie de l'emprise ou les abords d'un chemin public ou y placer un véhicule ou un obstacle, de manière à entraver la circulation des véhicules routiers sur ce chemin ou l'accès à un tel chemin.

[...]

500.1. Nul ne peut, au cours d'une action concertée destinée à entraver de quelque manière la circulation des véhicules routiers sur un chemin public, en occuper la chaussée, l'accotement, une autre partie de l'emprise ou les abords ou y placer un véhicule ou un obstacle, de manière à entraver la circulation des véhicules routiers sur ce chemin ou l'accès à un tel chemin.

[...]

Le présent article ne s'applique pas lors de défilés ou d'autres manifestations préalablement autorisées par la personne responsable de l'entretien du chemin public à la condition que le chemin utilisé soit fermé à la circulation ou sous contrôle d'un corps de police.

[...] »

- *Code criminel*, extraits des articles 63 à 66 et 351:

« 63. (1) Un attroupement illégal est la réunion de trois individus ou plus qui, dans l'intention d'atteindre un but commun, s'assemblent, ou une fois réunis, se conduisent, de manière à faire craindre, pour des motifs raisonnables, à des personnes se trouvant dans le voisinage de l'attroupement:

- a) soit qu'ils ne troublent la paix tumultueusement;
- b) soit que, par cet attroupement, ils ne provoquent inutilement et sans cause raisonnable d'autres personnes à troubler tumultueusement la paix.

(2) Une assemblée légitime peut devenir un attroupement illégal lorsque les personnes qui la composent se conduisent, pour un but commun, d'une façon qui aurait fait de cette assemblée un attroupement illégal si elles s'étaient réunies de cette manière pour le même but.

⁶² Les articles 65 et 66 *C.Cr.* ont été modifiés en juin 2013 pour y ajouter de nouvelles infractions en lien avec le port d'un masque visant à dissimuler l'identité à l'occasion des infractions déjà prévues à ces dispositions. Voir la *Loi modifiant le Code criminel (dissimulation d'identité)*, 2013, L.C. c. 15.

[...]

64. Une émeute est un attroupement illégal qui a commencé à troubler la paix tumultueusement.

65. Quiconque prend part à une émeute est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans.

66. Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque participe à un attroupement illégal.

[...]

351. [...]

(2) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, dans l'intention de commettre un acte criminel, a la figure couverte d'un masque ou enduite de couleur ou est autrement déguisé.»

[137] Enfin, il va presque sans dire que les *Chartes*, notamment les dispositions invoquées en demande, soit celles relatives aux libertés d'expression et de réunion ainsi qu'au droit à la vie privée, font également partie du contexte de l'adoption des deux dispositions contestées.

[138] Il sera fait état plus en détail des droits et libertés invoqués en l'espèce et de leur portée dans la troisième partie du présent jugement.

2. Les faits en lien avec l'application des dispositions contestées du Règlement P-6

[139] Les parties ont produit divers affidavits et documents permettant de comprendre comment les dispositions contestées ont été appliquées.

2.1 Procédure à suivre suivant le SPVM (24 septembre 2012)

[140] Suivant un document du SPVM du 24 septembre 2012 disponible sur le site de celui-ci intitulé « *PDQ-21 – Manifestation: procédure à suivre auprès du SPVM* » indiquant notamment que la date, le lieu et l'itinéraire de la manifestation doivent être soumis au poste de quartier 21, si possible 2 semaines avant l'événement et qu'il est interdit de participer à une manifestation avec le visage couvert⁶³.

[141] Il faut constater qu'il n'est fait aucune mention dans ce document du « *directeur de police* » ou de l' « *officier responsable* » alors que l'art. 2.1 du Règlement P-6 les identifie comme les personnes à qui le lieu exact ou l'itinéraire, le cas échéant, d'une assemblée, d'un défilé ou d'un autre attroupement doit être communiqué.

⁶³ Pièce P-27.

[142] Il faut également constater qu'en indiquant simplement que le fait de participer à une manifestation avec le visage couvert est interdit, le document ne reflète pas ce qui est prévu à l'art. 3.2. L'interdiction de l'art. 3.2 s'adresse en effet non seulement aux participants, mais aussi aux personnes présentes et prévoit une exception pour les personnes ayant un motif raisonnable.

2.2 *L'itinéraire peut être remis jusque dans les minutes précédant une manifestation*

[143] Lorsqu'un avis communiquant le lieu exact ou itinéraire n'est pas communiqué d'avance, les policiers sont avisés de la tenue d'une manifestation en prenant connaissance de tracts apposés sur les poteaux ou aux murs ou par des appels de service au poste du quartier⁶⁴.

[144] Sur place, ils tentent d'approcher les participants afin de trouver une personne responsable sur les lieux et d'obtenir un itinéraire ou, à tout le moins, de savoir quelles sont leurs intentions⁶⁵. Cette façon de procéder est conforme à ce qui avait été décrit aux élus avant l'adoption de l'art. 2.1⁶⁶.

[145] Faute d'obtenir une collaboration quelconque des personnes présentes, les policiers s'ajustent du mieux qu'ils le peuvent⁶⁷.

2.3 *Tolérance des infractions en 2012 et constats d'infractions en 2013 et 2014*

[146] Le sommaire exécutif de l'application du Règlement P-6 en date du 11 juin 2014 présenté par le SPVM à la Ville⁶⁸ revêt, au moins à certains égards, une pertinence certaine.

[147] Selon ce document, l'application du Règlement P-6 ne se ferait que dans un cadre très précis. Il n'aurait été appliqué qu'à l'occasion de 5 manifestations en 2013, de 2 manifestations entre le 1er janvier et le 11 juin 2014 et, depuis mars 2013, son application ne se ferait que sous la gouvernance du Centre de commandement et de transmission de l'information (« CCTI »).

[148] En tout temps, le Règlement P-6 n'aurait été appliqué que lorsqu'une analyse situationnelle le justifiait et que la manifestation représentait un risque à la sécurité de la population montréalaise, le seul fait qu'un itinéraire ne soit pas fourni n'étant pas un facteur suffisant à lui seul.

⁶⁴ Interrogatoire de Sylvain Champagne, pièce D-10, p. 85.

⁶⁵ Id., p. 33-34.

⁶⁶ Pièce P-9, p. 14.

⁶⁷ Id.

⁶⁸ Pièce P-30.

[149] Voici les extraits les plus pertinents de ce sommaire exécutif :

« **Contexte**

Au cours des dernières décennies, on note la diversification et la multiplication de conflits sociaux. Ces conflits prennent parfois de l'envergure du fait qu'ils soient souvent investis de divers groupes d'intérêts qui viennent soutenir les causes, dont des groupes plus radicaux aux structures souvent particulières. Il n'est plus rare non plus qu'ils prennent la forme d'un mouvement social (ex.: Occupons Montréal, conflit étudiant de 2012) et qu'ils soient marqués par des actions collectives protestataires qui dépassent nos frontières.

Comme nous le mentionnions dans un sommaire exécutif déposé le 22 avril 2013 au conseil de Ville, le recours à des formes de violence collective apparaît également être en expansion. Enfin, il est de plus en plus fréquent également qu'on se retrouvera face à un groupe ou une foule majoritairement pacifique, mais qui résiste aux directives de sécurité émises par la police.

Stratégies d'intervention progressive

Les expressions des conflits sociaux et des rassemblements populaires doivent être encadrées simultanément en s'ajustant constamment aux formes prises et aux dynamiques en cours (pacifique, hostile, festive, statique, infiltré de personnes volontairement perturbatrices, etc.), ce qui peut exiger le recours à la répression, quoique celle-ci souvent soulèvera des controverses même si elle est bien adaptée aux situations.

En fait, de nombreuses actions et approches de communication sont utilisées systématiquement et de manière progressive pour encadrer la situation. Le recours au Règlement P-6 en est une parmi d'autres. Par ailleurs, son application se fait dans un cadre très précis. Il ne peut être appliqué que si une analyse situationnelle le justifie (et non par automatisme) et que la manifestation représente un risque à la sécurité de la population montréalaise. De plus, depuis mars 2013, cela se fait uniquement sous la gouvernance du CCTI [Centre de commandement et de transmission de l'information]. Dans cette perspective, le fait de ne pas soumettre l'itinéraire n'est pas un facteur suffisant pour appliquer le règlement P-6. À titre d'exemple, en 2013, 48 des manifestations n'ont pas fourni d'itinéraire. De ce nombre, le règlement P-6 n'a été appliqué que 5 fois.

Pour l'année 2014, nous avons à ce jour encadré 335 services d'ordre, dont 94 manifestations. De ce nombre les dispositions du Règlement P-6 (itinéraire) n'ont été appliquées que pour deux d'entre elles. La journée du COBP (manifestation contre la brutalité policière), le 15 mars et la marche anticapitaliste du 1^{er} mai.

Vous trouverez en annexe un tableau pour la période de janvier 2012 à mai 2014. Ce tableau présente le nombre de constats émis en vertu du règlement P-6 et plusieurs autres paramètres sur lesquels on effectue un suivi. On y constate notamment que depuis le recours au Règlement P-6, il y a une réduction au chapitre des blessures physiques et des dommages matériels.

[...]

Les manifestations qui présentent un risque à la sécurité de la population

Lors de chacune des manifestations anticipées, une analyse est effectuée par nos différents groupes d'experts à savoir s'il est pertinent d'ouvrir le CCTI. L'ouverture de ce centre de commandement nous permet de mieux coordonner l'opération visée, ainsi que ses impacts sur le territoire.

Il est important de souligner que lors de chacune de ces manifestations, nous avons constamment recherché à établir un contact positif (via une communication directe sur le terrain ou via les médias sociaux et médias traditionnels) avec les participants et nous avons multiplié les avis avant d'intervenir de façon répressive. Grâce à cette stratégie, nous avons offert la possibilité aux manifestants qui auraient voulu quitter, de le faire et nous avons aussi dans certains cas, opté pour une restriction de la marche au lieu d'une interruption de celle-ci. Vous retrouverez en annexe, un tableau illustrant les manifestations où nous avons ouvert le centre de commandement. »⁶⁹

(Les soulignements sont de la soussignée.)

[150] Fait remarquable, malgré son adoption dans le contexte décrit plus haut, le tableau annexé au sommaire exécutif semble établir qu'aucune application n'aurait été faite de l'article 2.1 du Règlement P-6 en 2012, en ce sens qu'aucun constat d'infraction n'aurait été émis en vertu de cette disposition cette année-là.

[151] Par contre, des constats d'infraction ont été émis en 2013 et 2014 en vertu de l'art. 2.1. Nous verrons ci-après qu'à la suite d'une décision judiciaire rendue en 2015 dont la Ville a choisi de ne pas faire appel, de tels constats ne seront plus émis, la disposition étant maintenant considérée comme ne créant pas en elle-même une infraction.

[152] Le tableau est muet quant à l'art. 3.2, ne contenant aucune référence à cette disposition. Par contre, on lit dans l'affidavit du 16 novembre 2012 d'Alain Bourdages, lequel porte donc sur la courte période se situant entre le 18 mai 2012 et le 16 novembre 2012, que l'art. 3.2 n'était pas appliqué par le SPVM, les individus masqués n'étant appréhendés que lorsqu'ils commettaient des actes criminels:

« 22. Depuis l'entrée en vigueur des amendements au Règlement P-6, le SPVM n'a pas déclaré des manifestations illégales parce que des manifestants portaient des masques;

23. Depuis l'entrée en vigueur des amendements au règlement P-6, le SPVM a plutôt déclaré des manifestations illégales en raison d'absence d'itinéraire fourni à un officier responsable;

⁶⁹ Id., p. 5 à 7.

24. Lorsque le SPVM avise les manifestants qu'il s'apprête à intervenir auprès d'individus masqués, c'est parce que ceux-ci ont, au préalable, commis des actes criminels;

25. Lorsque ces individus sont alors appréhendés, ils sont accusés en vertu du *Code criminel* qui prohibe le port d'un déguisement dans un dessein criminel (art. 351 du *C.cr.*) et non pas en vertu de la réglementation municipale; »

[153] Il semble que l'approche préconisée par le SPVM au moins jusqu'en novembre 2012, ait été modifiée en 2013, Villeneuve ayant reçu un constat d'infraction cette année-là en vertu de l'art. 3.2, et ce, dans des circonstances qui n'impliquent aucun acte criminel de sa part selon son affidavit, lequel n'a pas été contredit⁷⁰.

[154] Par ailleurs, les affidavits produits en demande et la transcription du témoignage de Sylvain Champagne confirment que les policiers ont exercé, du moins pour la période de 2012, une tolérance quant aux infractions en lien avec les articles 2.1 et 3.2.⁷¹ Ceux-ci ont encadré plusieurs manifestations à l'occasion desquelles ces dispositions étaient enfreintes, tout en ayant pourtant déclaré illégales au moins certaines d'entre elles en l'absence d'itinéraire et en indiquant aux participants qu'ils pouvaient néanmoins marcher si pacifiques ou si aucun acte criminel n'était commis⁷².

[155] Villeneuve et Geneviève Pagé décrivent notamment les manifestations dites « *des casseroles* » ou « *tintamarre* », survenues après l'adoption du Règlement P-6 et de la Loi 78, qu'ils considèrent comme étant de nature spontanée, les citoyens se rassemblant quotidiennement en sortant de chez eux pour taper sur des casseroles et défilant dans les rues de Montréal⁷³.

[156] Geneviève Pagé indique également avoir participé à une manifestation « *des casseroles* » le 4 septembre 2013 dans le but de critiquer le gouvernement alors en place depuis un an. Or, suivant la preuve produite par Villeneuve, une invitation avait été lancée sur Facebook aux fins de cette manifestation. La manifestation, bien que déclarée illégale, a été tolérée⁷⁴.

⁷⁰ Voir l'affidavit de Villeneuve du 12 septembre 2013 et les constats joints à la lettre du 15 janvier 2015 du procureur de la Ville.

⁷¹ Voir notamment, l'affidavit de Villeneuve du 3 juin 2012 aux par. 24 et 25, faisant état d'avertissements lors de la manifestation du 20 mai 2012 quant au port du costume de Panda. Voir aussi l'affidavit de Olivier Roy au par. 4, en lien avec des manifestations en 2012 et la pièce P-29 extrait de la transcription du témoignage de Sylvain Champagne, chargé des opérations du CCTI, du 28 février 2013 dans le cadre d'une audience devant le juge Starck de la Cour municipale, la version intégrale étant sous D-10.

⁷² Affidavit de Villeneuve du 3 juin 2012, par. 28 à 32 et pièce P-29, extrait de la transcription du témoignage de Sylvain Champagne, chargé des opérations du CCTI, du 28 février 2013 dans le cadre d'une audience devant le juge Starck de la Cour municipale, la version intégrale étant sous D-10.

⁷³ Affidavit de Villeneuve du 3 juin 2012 et affidavit de Geneviève Pagé du 12 septembre 2013.

⁷⁴ Pièce P-21, article paru sur Radio-Canada.ca le 4 septembre 2013 et affidavit de Geneviève Pagé du 12 septembre 2013.

[157] En 2013, des constats d'infraction ont été émis, tel que déjà mentionné, en fonction des deux dispositions⁷⁵. Ceci n'a pas empêché les policiers de tolérer, à nouveau cette année-là, certaines manifestations pour lesquelles aucun itinéraire n'avait été remis au préalable et de les encadrer⁷⁶. De plus, même si des constats d'infraction n'étaient pas systématiquement distribués, plusieurs affidavits font état d'avertissements en lien avec les dispositions contestées.

[158] Lors de son témoignage en février 2013 devant une autre instance, Sylvain Champagne a expliqué que la pratique en vigueur à ce moment était de tolérer les manifestations dans la rue tant qu'elles demeuraient pacifiques⁷⁷.

[159] L'affidavit de Marianne Giguère fait état d'un incident particulier. En mai 2013, le comité de sécurité d'une école primaire a organisé une action visant à sensibiliser les automobilistes à la sécurité dans les environs de cette école. La directrice de l'école avait prévenu le SPVM du fait qu'un groupe de parents et d'enfants allait se déplacer dans ce secteur. Une centaine de personnes, pancartes fabriquées par les enfants en main, ont donc manifesté en se déplaçant d'un coin de rue à l'autre, dessinant un carré autour de l'intersection de la rue De Lorimier et du boulevard St-Joseph. Alors que la manifestation était presque terminée, un policier est intervenu pour faire cesser le déplacement, menaçant une mère d'arrestation et indiquant que l'action était illégale en vertu du nouveau règlement car un itinéraire aurait dû être fourni. Comme l'action était terminée, les participants se sont dispersés.

[160] Par la suite, le supérieur du policier a indiqué qu'il était impossible que son agent ait invoqué le Règlement P-6 puisqu'il n'en avait pas l'autorisation. En fin de journée, le SPVM a reconnu qu'il y avait eu quiproquo sur l'application du Règlement P-6 et qu'aucun agent ne pouvait l'invoquer sans en avoir reçu l'ordre.

[161] Par ailleurs, Villeneuve a lui-même reçu des constats d'infraction en 2013, dont l'un en lien avec l'art. 3.2. Toutefois, les procureurs au dossier ont confirmé qu'il y avait eu acquittement en ce qui concerne ce dernier constat. Voici ce qu'indique à ce sujet la lettre des procureurs de la Ville expliquant ce qui s'est passé avec le consentement et l'approbation des procureurs des autres parties au dossier:

« Concernant le constat émis en vertu de l'article 3.2, nous joignons le procès-verbal de l'instruction *pro forma* du 11 novembre 2014. À cette occasion, la poursuite a demandé le retrait de la plainte mentionnant que le but de la réglementation était de pouvoir identifier une personne et que dans le cas de

⁷⁵ Voir l'affidavit de Villeneuve du 12 septembre 2013 et les constats joints à la lettre du 15 janvier 2015 du procureur de la Ville.

⁷⁶ Voir la pièce P-29, l'affidavit de Leah Freedman en lien avec une manifestation du 18 mai 2013, celui de Martin Fontaine, portant sur une manifestation à vélos du 7 juin 2013 et celui de Geneviève Pagé en lien avec une manifestation du 4 septembre 2013. Voir également l'extrait cité plus haut du sommaire exécutif P-30 faisant mention du fait qu'en 2013, 48 manifestations n'avaient pas fourni d'itinéraire mais que le Règlement P-6 n'a été appliqué que 5 fois. Voir également la pièce P-21.

⁷⁷ Pièce P-29, p. 115-116.

monsieur Villeneuve, cet objectif avait été atteint et qu'il était opportun de demander son retrait. Suite à cette demande, le tribunal a acquitté monsieur Villeneuve.

Le contenu de la présente a été soumis et approuvé par les autres parties au dossier. »⁷⁸

[162] Enfin, Villeneuve décrit deux manifestations qui ont donné lieu à des constats d'infractions suivant l'art. 2.1 en 2013 et à l'occasion desquelles aucune tolérance n'aurait été exercée, les policiers y ayant mis fin promptement. Ces manifestations avaient été annoncées sur Facebook⁷⁹. Ce sont elles, notamment, qui ont donné lieu à plusieurs constats d'infraction suivant l'art.2.1 et au constat que Villeneuve a reçu en vertu de l'art.3.2, suivant l'application qu'en faisaient alors les forces policières.

2.4 Acceptation en 2015 par la Ville que l'art. 2.1 ne crée pas d'infraction

[163] Le 9 février 2015, une décision de la Cour municipale de Montréal, dont la Ville a choisi de ne pas faire appel, a conclu que l'art. 2.1 ne crée pas d'infraction à lui seul⁸⁰.

[164] La Ville soutenait dans cette affaire que la seule violation de l'article 2.1 entraînait une infraction pour toutes les personnes participant ou étant présentes à l'occasion d'une assemblée, d'un défilé ou d'un autre attroupement pour lequel l'itinéraire ou le lieu exact n'avait pas été communiqué au préalable de sa tenue.

[165] Le juge Randall Richmond de la Cour municipale de Montréal a plutôt considéré, à la suite des arguments en ce sens présentés par les accusés, que l'art. 2.1 ne pouvait créer une infraction distincte de celle de l'art. 6 pour tous les participants ou personnes présentes. Suivant sa décision, l'art. 2.1 est un énoncé de principe pouvant éventuellement donner lieu à l'infraction prévue à l'art.6.

[166] En effet, l'art. 2.1 stipule qu'une assemblée, un défilé ou un attroupement pour lequel l'itinéraire ou le lieu exact n'auraient pas été communiqués au préalable de sa tenue, est tenu en violation du Règlement P-6. Or, l'art. 6 prévoit que toute personne doit se conformer immédiatement à un ordre de quitter les lieux d'une assemblée, défilé ou autre attroupement tenu en violation du Règlement P-6. Si une personne ne se conforme pas à un tel ordre, elle se rend coupable d'une infraction pénale. Par contre, suivant la décision du juge Richmond, il n'y a pas infraction du seul fait de participer ou d'être présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement pour lequel il n'y a pas eu communication préalable de l'itinéraire ou du lieu exact.

[167] À la suite de cette décision, la Ville n'émettra plus de constats d'infraction pour la seule violation de l'art. 2.1, ayant choisi de ne pas en appeler⁸¹. Le Tribunal n'a pas été

⁷⁸ Lettre du 15 janvier 2015 du procureur de la Ville.

⁷⁹ Affidavit de Villeneuve du 12 septembre 2013.

⁸⁰ *Montréal (Ville de) c. Thibeault Jolin*, J.E. 2015-330 (CMM).

informé explicitement du sort réservé au constat d'infraction émis contre Villeneuve en vertu de cette disposition mais n'a aucun doute, dans les circonstances, que celui-ci ne tient plus.

[168] La Ville a modifié drastiquement sa position dans le présent dossier en conséquence de cette décision, puisqu'elle avait d'abord plaidé que des constats d'infraction en vertu de l'art. 2.1 pouvaient être émis en toute légalité et sans accroc aux droits fondamentaux invoqués par Villeneuve. Toutes les parties ont eu l'opportunité de se faire entendre à ce sujet en soumettant des arguments écrits, la décision du juge Richmond ayant été rendue quelques temps après que le dossier ait été pris en délibéré.

II- L'INTERPRÉTATION DES DISPOSITIONS CONTESTÉES

[169] Villeneuve et les intervenantes ont essentiellement plaidé que les situations auxquelles les articles 2.1 et 3.2 sont susceptibles de s'appliquer ont une étendue démesurée et que la notion de « *motifs raisonnables* », dans le contexte de l'art. 3.2, est impossible à préciser.

[170] La Ville a contesté ces interprétations mais n'a pas proposé une analyse détaillée de ces dispositions.

[171] Voyons ce qu'il en est à la lumière des principes d'interprétation applicables.

1. Les principes juridiques liés à l'interprétation des dispositions contestées

1.1 Les principes généraux

[172] Dans l'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (City)*⁸², la Cour suprême préconise l'interprétation téléologique large des lois octroyant des pouvoirs aux municipalités, indiquant que cette approche est compatible avec l'approche générale retenue par la Cour en matière d'interprétation des lois :

« [6] L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244-245, la juge McLachlin (plus tard Juge en chef) reconnaît ce virage notable dans la nature des municipalités. La dichotomie entre interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux : *Nanaimo*, précité, par. 18. Cette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. Plusieurs provinces, au lieu de conférer aux municipalités des pouvoirs précis dans des domaines

⁸¹ Arguments additionnels de la Ville, 20 mars 2015 et réplique de la Ville, 10 avril 2015, à la suite du jugement du juge Richmond.

⁸² [2004] 1 R.C.S. 485, par. 6 à 8.

particuliers, préfèrent leur accorder un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux : Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225; Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18; Loi sur les municipalités, L.R.Y. 2002, ch. 154; Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, ch. 25; Cities Act, S.S. 2002, ch. C-11.1. Ce virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante : Shell Canada, p. 238 et 245.

[7] La Municipal Government Act de l'Alberta suit la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. L'intention du législateur d'accroître les pouvoirs des municipalités en formulant en termes larges et généraux les dispositions de la loi relatives à la prise de règlements est expressément énoncée à l'art. 9. De ce fait, pour déterminer si une municipalité est habilitée à exercer un pouvoir donné, comme celui de limiter le nombre de plaques de taxi, il faut donner une interprétation téléologique large aux dispositions de la loi.

[8] Une interprétation téléologique large des lois sur les municipalités est également compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative. Selon l'analyse contextuelle, il faut interpréter [traduction] « les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26. Cette approche concorde également avec l'art. 10 de l'Interprétation Act de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. I-8, qui prévoit que tout texte de la province s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

[173] L'art. 2 de la *Loi sur les compétences municipales*⁸³, tout comme sa contrepartie albertaine évoquée dans cette affaire, doit être compris comme favorisant une interprétation large compatible avec leur objet des dispositions québécoises en la matière, indiquant que « *les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population* » et qu' « *elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive* ».

[174] L'art. 41 de la *Loi d'interprétation*⁸⁴ n'est pas non plus différent de l'art. 10 de la loi d'interprétation albertaine, préconisant « *une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin* » des lois québécoises.

[175] Il est reconnu que les règles d'interprétation des lois sont également applicables afin de déterminer le sens et la portée des règlements⁸⁵, les règlements devant toutefois

⁸³ RLRQ, c. C-47.1.

⁸⁴ RLRQ, c. I-16.

⁸⁵ Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, précité, note 37, p. 30.

être interprétés, lorsque possible, de façon à s'inscrire dans les limites de ce que les dispositions législatives les autorisant permettent.

[176] Les principes d'interprétation généraux sont donc pertinents tant en lien avec les dispositions habilitantes qu'avec celles des dispositions réglementaires contestées.

[177] Les dispositions contestées doivent être lues dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, son objet et l'intention du législateur⁸⁶. Le principe d'interprétation stricte des lois pénales, la présomption de respect des valeurs des chartes et les autres principes d'interprétation ne s'appliquent que si le sens d'une disposition est ambigu ou, autrement dit, s'il peut donner lieu à plus d'une interprétation plausible s'harmonisant chacune également avec l'intention du législateur⁸⁷.

[178] Dans une affaire récente, la Cour d'appel fédérale référerait comme suit aux formulations les plus récentes de ces principes par la Cour suprême :

«[40] Je commence l'examen de cette question par une analyse des principes d'interprétation des lois pertinents.

[41] La méthode d'interprétation des lois qui est privilégiée a été ainsi formulée par la Cour suprême à l'occasion de l'affaire *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837, au paragraphe 21 :

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Voir également : *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 29.

[42] La Cour suprême a réaffirmé ce principe à l'occasion de l'affaire *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« *il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur* » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le

⁸⁶ *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26 à 30.

⁸⁷ *Id.*

processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux. [Non souligné dans l'original.]

[43] Cette formulation de la bonne méthode d'interprétation des lois a été reprise à l'occasion des affaires *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 21, et *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, au paragraphe 27.

[44] La méthode d'analyse contextuelle d'interprétation des lois suppose forcément que le sens grammatical et ordinaire d'une disposition n'est pas un facteur déterminant lorsqu'il s'agit d'en cerner le sens. Le juge doit tenir compte du contexte global de la disposition, « *même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident* » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). À partir du texte et du contexte plus large, y compris l'objet apparent, le juge appelé à interpréter le texte cherche à déterminer l'intention du législateur, « *l'élément le plus important de cette analyse* » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).⁸⁸

[179] Dans l'affaire *Montréal (Ville) c. 2952-1366 QUÉ.*⁸⁹ la juge en chef McLachlin et la juge Deschamps, aux motifs desquelles les juge Bastarache, LeBel, Abella et Charron se sont ralliés, indiquent que plus le texte choisi par un législateur est général, plus le contexte sera important. Toutefois, l'exercice d'interprétation contextuelle a ses limites, le rôle d'interprète ne pouvant être endossé par le tribunal que lorsque le texte s'y prête et que l'intention du législateur se dégage clairement du contexte :

«[15] Tout acte de communication suppose deux éléments distincts indissociables: le texte et le contexte (Côté, p. 355). Certains domaines de l'activité gouvernementale sont plus propices à des textes précis, d'autres à des textes généraux. L'utilisation d'expressions générales en matière environnementale a été approuvée par la Cour [...]. Le sujet se prête mal à un langage précis. Dans l'exercice d'interprétation, plus le texte choisi par le législateur sera général, plus le contexte sera important. L'exercice d'interprétation contextuelle comporte ses limites. Le tribunal n'endosse son rôle d'interprète que lorsque les deux éléments de la communication convergent vers une même direction: le texte s'y prête et l'intention du législateur se dégage clairement du contexte. »⁹⁰

⁸⁸ *Canada (Procureur général) c. Stanford*, 2014 CAF 234, par. 40 à 44.

⁸⁹ [2005] 3 R.C.S. 141.

⁹⁰ *Id.*, par. 15.

[180] Enfin, certains arguments plaidés par Villeneuve et par les Intervenantes incitent à rappeler une règle d'interprétation particulière.

[181] Cette règle d'interprétation prend une certaine importance ici compte tenu que ni le Règlement P-6 ni les dispositions particulières qui sont contestées ne sont un modèle de rédaction et que ces dernières ont été ajoutées dans un contexte d'urgence propice aux maladroites rédactionnelles, à un texte lui-même adopté dans un contexte d'urgence à l'origine.

[182] Cette règle veut que même en présence de termes clairs, le législateur est présumé ne pas avoir voulu légiférer de façon déraisonnable.

[183] C'est cette présomption que la juge Bich rappelle de façon éloquente et applique dans l'affaire *4053532 Canada inc. c. Longueuil (Ville de)*⁹¹, tout en référant avec approbation aux propos de l'auteur Pierre-André Côté :

« [56] Peut-on pour autant donner raison à l'intimée en appliquant mécaniquement l'article 1.1 *L.d.m.i.* à la situation?

[57] L'argument de l'intimée résulte d'une lecture assez littérale des dispositions en jeu, mais il n'en est pas moins sérieux. S'il est vrai que tout exercice d'interprétation de la loi est centré sur la recherche de l'intention du législateur, et donc de ses objectifs, il va sans dire que le premier indice de cette intention et de ces objectifs réside dans les mots employés pour les exprimer.

[58] L'on ne peut pas, cependant, s'en remettre uniquement à la lettre de la loi, notamment parce que « si l'interprétation strictement littérale présume beaucoup des possibilités du langage humain, elle surestime aussi la clairvoyance et l'habileté des rédacteurs de textes législatifs », sans parler des occasionnelles maladroites rédactionnelles. Il faut tenir compte également de l'objet de la loi, de son contexte, de sa logique et de son esprit. Il faut tenir compte aussi des effets ou conséquences de telle ou telle interprétation, le législateur étant présumé ne pas avoir voulu légiférer de manière déraisonnable ou inique :

1612. On représente Thémis, déesse de la Justice, portant à la main une balance et, sur les yeux, un bandeau, symbole de l'indifférence à toute considération autre que légale. La justice devrait être insensible en particulier aux conséquences qui découlent de l'application impartiale de la loi : *dura lex, sed lex*. Heureusement que les juges sont humains, comme Lord Reid l'a fait remarquer, et qu'ils montrent une grande réticence à donner à la loi un sens qui mènerait à des résultats concrets manifestement déraisonnables ou inéquitables. Cette réticence se traduit, au moment de la justification de la décision, en présomption d'intention du législateur : on présume qu'il n'entend pas faire des lois dont l'application conduirait à des conséquences contraires à la raison ou à la justice.

⁹¹ [2013] R.J.Q. 1331 (C.A.), par. 56 à 60.

[...]

1645. Le texte, qu'il soit clair ou obscur, ne saurait jamais être que le point de départ du processus d'interprétation : seule l'intention ou la norme peuvent en constituer l'aboutissement. D'ailleurs, une règle qui paraît conduire à une conséquence absurde ne saurait être jugée claire, car il y a certainement lieu de douter qu'elle puisse constituer le juste reflet de la pensée du législateur.

[59] Cette présomption, bien sûr, n'est pas sans limites, mais elle ne doit pas être ignorée et peut se révéler déterminante.

[60] C'est le cas ici, à mon avis. »

1.2 Discretion des policiers de tolérer des illégalités et interprétation

[184] Il est important de comprendre en quoi consiste le pouvoir discrétionnaire des policiers de tolérer des illégalités. Il y a été fait référence lors des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption des modifications au Règlement P-6 et les procureurs au dossier ont également tenté d'en tirer différents arguments.

[185] En exerçant ce pouvoir discrétionnaire, le policier ne restreint pas la portée des dispositions mais choisit simplement de ne pas les appliquer compte tenu de circonstances le justifiant rationnellement de ce faire, et ce, malgré qu'elles soient applicables.

[186] Mon collègue le juge Cournoyer a bien résumé la nature de ce pouvoir dans l'affaire *Garbeau c. Montréal (Ville de)*⁹² et réfère à son application dans le cadre de certaines manifestations:

«[77] Les difficultés qui se présentent aux corps policiers dans de telles circonstances font ressortir toute l'importance du pouvoir discrétionnaire des policiers. Dans l'arrêt *R. c. Beaudry*, la juge Charron souligne ainsi l'importance du pouvoir discrétionnaire des policiers:

Nul ne conteste que le pouvoir discrétionnaire des policiers est un élément essentiel tant de notre système de justice pénale que de la fonction d'agent de police. Il permet une application plus juste du droit aux situations concrètes auxquelles sont confrontés les policiers.

[78] Cela dit, le pouvoir discrétionnaire des policiers « *n'est pas absolu. Le policier est loin d'avoir carte blanche et [il] doit justifier rationnellement sa décision* ».

[79] Ainsi, « *l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit se justifier subjectivement, c'est-à-dire qu'il doit nécessairement être honnête et transparent*

⁹² Précitée, note 28, par. 77 à 86 et 350 à 353.

et reposer sur des motifs valables et raisonnables ». Il doit « *ensuite être justifié au regard d'éléments objectifs* ». De plus, « *une décision fondée sur le favoritisme ou sur des stéréotypes culturels, sociaux ou raciaux ne peut constituer un exercice légitime de la discrétion policière* ».

[80] Lors de manifestations, comme dans toute autre situation, le pouvoir discrétionnaire des policiers leur permet de choisir d'intervenir si nécessaire, et d'appliquer, le cas échéant, les dispositions pertinentes d'un règlement municipal, d'une loi québécoise ou fédérale, comme le Code criminel.

[81] En résumé, les policiers doivent être « *habilités à réagir avec rapidité, efficacité et souplesse aux diverses situations qu'ils rencontrent quotidiennement aux premières lignes du maintien de l'ordre* ».

[82] Toutefois, leur intervention doit être menée « *conformément aux règles de droit, qui sont multiples et englobent notamment les restrictions prescrites par la Charte et le Code criminel* ».

[83] Le présent dossier révèle d'ailleurs l'exercice du pouvoir discrétionnaire des policiers. En effet, la preuve présentée et retenue par le juge d'instance fait état de situations où les corps policiers ont toléré la tenue de plusieurs manifestations alors que le trajet n'avait pas été fourni et en l'absence d'une autorisation préalable formelle.

[84] Par exemple, lors la manifestation du 15 mars 2011 ayant donné lieu à l'accusation contre l'appelante les autorités policières ont informé les personnes présentes de leur droit de manifester.

[85] La délicatesse de l'exercice de la discrétion policière en pareilles circonstances est bien décrite par le juge Laskin de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*.

[86] Dans cette affaire, bien différente de celle du présent pourvoi, il s'agissait de l'application d'une injonction interdisant certaines manifestations bloquant la voie publique. Le juge Laskin formule les considérations pertinentes qui encadrent une intervention policière et les éléments qui doivent être pondérés dans cette détermination:

[118] The immediate enforcement and prosecution of violations of the law may not always be the wise course of action or the course of action that best serves the public interest. The House of Lords explained this balancing exercise in *R. v. Chief Constable of Sussex, ex parte International Trader's Ferry Ltd.*, [1999] 1 All E.R. 129 (H.L.), at p. 137:

In a situation where there are conflicting rights and the police have a duty to uphold the law the police may, in deciding what to do, have to balance a number of factors, not the least of which is the likelihood of a serious breach of the peace being committed. That balancing involves the exercise of judgment and discretion.

[...]

[350] En effet, tout comme la poursuite n'a pas l'obligation de porter une accusation même si elle possède la preuve d'une infraction, les policiers ont le pouvoir discrétionnaire de déterminer la nature de leur intervention et, le cas échéant, ils peuvent décider de ne pas emprunter la voie judiciaire.

[352] Ce pouvoir discrétionnaire est reconnu tant dans l'arrêt *Beaudry* de la Cour suprême que dans la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council* et le Tribunal doit être extrêmement prudent avant de le mettre en doute.

[353] La preuve des circonstances entourant la manifestation du 15 mars 2011 révèle cependant que l'exercice du droit de manifester est sujet à l'exercice du pouvoir discrétionnaire absolu des policiers qui en tolèrent ou en suspendent l'exercice en fonction de critères inconnus. Ils décident aussi, le cas échéant, de déposer un constat d'infraction selon le premier alinéa de l'article 500.1, et ce, même si les policiers avaient initialement informé les personnes présentes de leur droit de manifester. [...]

[358] Avant d'aborder la question de la constitutionnalité de la discrétion conférée par l'article 500.1, il est utile de résumer les principales conclusions du Tribunal quant à la preuve présentée devant le juge d'instance au sujet de l'application de l'article 500.1:

- Le mécanisme d'autorisation préalable prévu au troisième alinéa de l'article 500.1 n'a pas été mis en place par les autorités publiques compétentes. Il est inexistant;
- Aucune autorisation n'a été accordée en vertu de ce pouvoir et aucun refus n'a été signifié;
- Les corps policiers n'ont pas exercé le pouvoir discrétionnaire conféré par le troisième alinéa de l'article 500.1, car ce pouvoir ne peut être exercé que par une ville, une municipalité ou le ministère des Transports. Les corps policiers ne sont pas les représentants ou les mandataires de ceux-ci;
- Les corps policiers tolèrent ou choisissent d'exercer leur pouvoir discrétionnaire d'empêcher ou non la tenue d'une manifestation, malgré la commission de l'infraction prévue au premier alinéa de l'article 500.1 selon des considérations ou des exigences différentes (par exemple: la communication d'un trajet);
- Le pouvoir discrétionnaire exercé par les policiers lors la tenue de manifestations n'est pas fondé sur le mécanisme d'autorisation préalable prévu au troisième alinéa de l'article 500.1, mais plutôt sur l'infraction prévue au premier alinéa de cet article;

- L'exercice du droit de manifester sur un chemin public est sujet à l'exercice du pouvoir discrétionnaire absolu des policiers, c'est-à-dire le fait qu'on en tolère l'exercice, les conditions relatives à son exercice, sa révocation de même que le dépôt d'une accusation selon le premier alinéa de l'article 500.1.

[...] » (Les soulignements sont de la soussignée)

[187] À ces propos, il faut apporter quelques précisions lesquelles s'imposent dans le contexte du présent litige. Ces précisions ne remettent toutefois aucunement en question les conclusions du juge Cournoyer dans le cadre de l'affaire dont il était saisi, conclusions avec lesquelles le Tribunal est entièrement en accord.

[188] Le pouvoir discrétionnaire des policiers de tolérer les illégalités ne découle pas des dispositions prévoyant les infractions ou conditions à respecter pour être dans la légalité, comme, dans cette affaire, l'art. 500.1 du Code de la sécurité routière ou, en l'espèce, l'art. 2.1 du Règlement P-6.

[189] Il s'agit, comme l'indique la Cour suprême dans l'extrait cité par mon collègue de l'affaire *R. c. Beaudry*⁹³, d'un « *élément essentiel tant de notre système de justice pénale que de la fonction d'agent de police* »⁹⁴.

[190] Si ce pouvoir peut être rattaché à une disposition législative, il s'agirait donc de l'art. 48 de la *Loi sur la police*⁹⁵ déjà cité plus haut, lequel énonce quelles sont les fonctions des policiers et précise notamment que, pour réaliser leur mission, ceux-ci sauvegardent les droits et libertés. Il vaut la peine de reproduire ici cette disposition :

« 48. Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective énoncée aux articles 50, 69 et 289.6, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs.

Pour la réalisation de cette mission, ils assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel. Dans leur composition, les corps de police favorisent une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent. »

[191] Les critères appliqués par les policiers afin de décider s'il y a lieu pour eux d'exercer leur pouvoir de tolérance vis-à-vis une manifestation illégale pourront varier en fonction de multiples circonstances.

⁹³ [2007] 1 R.C.S. 190.

⁹⁴ Id., par. 3.

⁹⁵ RLRQ c. P-13.1.

[192] Parfois un critère aura préséance sur un autre en fonction des circonstances particulières. Par exemple, une ville n'aura pas nécessairement les mêmes ressources qu'une autre, en nombre d'effectifs ou en expertise, afin de lui permettre de tolérer une situation illégale.

[193] De plus, toutes les situations illégales ne se valent pas. La volonté de tolérer une manifestation illégale afin de préserver la paix sociale ou les coûts moindres à tous égards que pourraient impliquer la tolérance plutôt que l'application stricte de la loi pourront jouer de façon plus ou moins importante selon le contexte de l'heure et celui lié à la manifestation spécifique dont il s'agit.

[194] Les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion*⁹⁶ mentionnent quelques unes des considérations qui peuvent mener à une décision de tolérer une manifestation illégale, indiquant notamment que la tolérance sera parfois de mise :

« 155. **Powers to intervene should not always be used:** The presence of police (or other law-enforcement) powers to intervene in or disperse an assembly, or to use force, does not mean that such powers should always be exercised to enforce the law. Where an assembly occurs in violation of applicable laws, but is otherwise peaceful, non-intervention or active facilitation may sometimes be the best way to ensure a peaceful outcome. In many cases, the dispersal of an event may create more law-enforcement problems than its accommodation and facilitation, and overzealous or heavy-handed policing is likely to significantly undermine police-community relationships. Furthermore, the policing costs of protecting freedom of assembly and other fundamental rights are likely to be significantly lower than the costs of policing disorder borne of repression. Post-event prosecution for violations of the law remains an option.

156. The response of law-enforcement agencies must be proportionate: A wide range of options are available to the relevant authorities, and their choice is not simply one between non-intervention or the enforcement of prior restrictions and termination or dispersal. »

(Les soulignements sont de la soussignée)

[195] Dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de tolérer une illégalité, l'absence de motif irrégulier ou arbitraire ou d'abus de pouvoir importe davantage que l'uniformité des critères lesquels sont largement tributaires des circonstances.

[196] Ce qu'il faut retenir c'est que ce pouvoir discrétionnaire est essentiel au fonctionnement du système de justice pénal, que la Cour suprême a déjà établi que le pouvoir discrétionnaire de la poursuite, très analogue à celui des policiers, ne porte pas atteinte aux principes de justice fondamentale, ajoutant que ce n'est que s'il était établi

⁹⁶ Précitées, note 1, par. 155 et 156.

qu'il a été exercé pour des motifs irréguliers ou arbitraires qu'un recours en vertu de l'art. 24 de la *Charte canadienne* serait ouvert⁹⁷.

[197] Or, ni le juge Cournoyer ni la soussignée n'ont été saisis d'un tel recours en lien avec une manifestation ou une autre. La preuve présentée n'est donc pas nécessairement celle qui aurait été faite si cette question avait été en litige. Il faut aussi tenir compte du fait que même si l'art. 500.1 a été déclaré inconstitutionnel par la suite, il était toujours présumé valide au moment où les policiers ont, dans un premier temps, exercé leur discrétion dans le sens d'une tolérance.

[198] Sous réserve d'une démonstration que cela soit fait en raison de motifs irréguliers ou arbitraires ou d'abus de pouvoir, l'application d'une disposition attentatoire ne sera pas contraire aux libertés d'expression et de réunion dans la mesure où cette disposition est constitutionnelle, l'atteinte en découlant étant justifiable dans une société libre et démocratique.

[199] Ainsi, toute tolérance d'une contravention à une disposition valide sur le plan constitutionnel protégera le droit atteint au-delà de ce qui est garanti par la constitution. Plus spécifiquement, tolérer une manifestation qui serait illégale en vertu d'une disposition constitutionnelle, ou présumée telle, ne peut que favoriser les libertés d'expression et de réunion pacifique⁹⁸.

[200] Aux fins de déterminer la portée des dispositions contestées, le pouvoir discrétionnaire des policiers de tolérer une illégalité est sans pertinence et ne doit pas être considéré, dans un sens ou dans l'autre.

[201] C'est d'ailleurs un principe général bien connu que l'exercice discrétionnaire d'une tolérance ne modifie pas la portée d'une loi, tel que l'indiquait la cour d'appel dans les deux décisions suivantes:

- *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Ltée*⁹⁹ :

« Je rappellerai, ici, que la tolérance d'une administration publique à la non-observation d'un règlement dans d'autres cas, ne peut être invoquée comme moyen de défense dans une affaire particulière [...] »

⁹⁷ Voir *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, par. 60 à 62.

⁹⁸ On pourrait d'ailleurs s'interroger quant à savoir si le fait de définir précisément les critères permettant l'exercice d'une tolérance ou limiter les conditions suivant lesquelles il pourrait être mis fin à cette tolérance, les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion* réfèrent à « *a wide range of options* », serait susceptible d'avoir un effet défavorable sur les libertés d'expression et de réunion, incitant les autorités policières à ne faire preuve d'aucune tolérance et à préférer une stricte application de la loi. La nécessaire prise en compte des droits consacrés aux *Chartes* dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne se fera pas nécessairement de la même manière si l'on se trouve dans un contexte de tolérance d'une illégalité vis-à-vis une disposition constitutionnelle ou présumée telle, plutôt que dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire accordé par une loi. Le Tribunal n'est toutefois pas saisi de cette question.

⁹⁹ [1993] R. J.Q. 1061 (C.A.), p. 1067.

- *Québec (Procureur général) c. Lévesque*¹⁰⁰ :

« Quoi qu'il en soit, une certaine tolérance (ou latitude) policière n'a pas pour effet de modifier la loi ni d'immuniser en quelque sorte les automobilistes qui y contreviennent. La vitesse légalement permise est celle indiquée à la signalisation. On l'excède à ses propres risques et périls. »

[202] C'est également ce qu'implique la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Nur*¹⁰¹, en regard d'autres choix discrétionnaires pouvant être exercés.

[203] Cette décision de la Cour suprême se penchait sur la constitutionnalité d'une peine minimale obligatoire relativement à une infraction pour laquelle le poursuivant disposait du pouvoir discrétionnaire d'opter pour une procédure sommaire plutôt que pour une mise en accusation.

[204] Dans ce contexte, la Cour indique que le juge doit se pencher sur les conduites dont on peut raisonnablement s'attendre qu'elles soient visées par la disposition contestée, en se basant sur l'expérience et le sens commun et non en considérant des hypothèses relevant de la pure spéculation¹⁰².

[205] Là où cette décision est également d'intérêt, c'est que la possibilité que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire puisse amoindrir dans les faits les effets de la disposition législative en cause n'a pas été retenue comme permettant de faire échec à son inconstitutionnalité¹⁰³.

[206] Le point crucial est celui-ci: si le pouvoir discrétionnaire d'un policier de tolérer une illégalité ou de ne pas la judiciariser dans les faits existe, c'est que la situation quant à laquelle s'exerce cette tolérance est visée en droit par la réglementation en cause.

[207] Ainsi, lorsqu'il faut déterminer la portée de la disposition et décider, par exemple, de son caractère raisonnable ou de sa constitutionnalité, il ne saurait être question de l'analyser comme si elle ne s'appliquait pas aux situations qui pourraient être tolérées dans les faits, ou encore qui le devraient selon le simple sens commun.

[208] Et c'est ici qu'entrent en jeu certaines des préoccupations énoncées par la Cour suprême en lien avec le pouvoir discrétionnaire du poursuivant, telle que le fait qu'il

¹⁰⁰ J.E. 92-1006, p.5. Voir aussi par analogie la décision de la Cour suprême sous la plume du juge Wagner dans l'affaire *Immeubles Jacques Robitaille inc. c. Québec (Ville)*, [2014] 1 R.C.S. 784, par. 28 à 30, dans laquelle il s'agissait toutefois de la doctrine de la préclusion promissoire en droit public, laquelle a été considérée comme ne pouvant faire échec aux dispositions réglementaires municipales établissant des infractions en matière de responsabilité stricte adoptées dans l'intérêt public, ce principe valant tant dans le contexte pénal que dans une instance civile.

¹⁰¹ [2015] 1 R.C.S. 773.

¹⁰² Id., par. 61 et 62.

¹⁰³ Id., par. 85 à 98.

n'existe pas de garantie qu'une discrétion s'exercera toujours de la même façon ou sans abus¹⁰⁴.

[209] La portée en droit des dispositions contestées ne peut donc être définie en fonction de promesses en lien avec la tolérance de nature discrétionnaire qui pourrait être exercée dans les faits. Ceci implique également, à l'inverse, qu'il n'est pas possible de prétendre que cette portée devrait se limiter en fonction de situations qui ont pu être tolérées.

1.3 Directive ou politique administrative du SPVM et interprétation

[210] Le Tribunal ne doit pas non plus tenir compte, aux fins de l'interprétation des dispositions contestées, de la directive ou politique administrative à laquelle il a été fait allusion dans certains documents au dossier, suivant laquelle les policiers n'appliqueraient les dispositions du Règlement P-6 que sur ordre ou autorisation ou encore « *uniquement sous la gouvernance du CCTI* [Centre de commandement et de transmission de l'information] »¹⁰⁵.

[211] Outre le fait qu'aucune telle directive ou politique écrite n'a été produite au dossier, il est évident qu'il n'appartient pas à l'administration policière de délimiter la portée des dispositions réglementaires applicables.

[212] La décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Beaudry*¹⁰⁶ appuie d'ailleurs cette affirmation en référant avec approbation à la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. c. Jageshur*¹⁰⁷ :

«[46] Dans *R. c. Jageshur* (2002), 169 C.C.C. (3d) 225, la Cour d'appel de l'Ontario a abordé la question dans un contexte très similaire à celui qui nous intéresse. Cette affaire portait sur la légalité d'une opération policière conduite en conformité avec le droit applicable, mais non avec les directives administratives en vigueur. Le juge Doherty, de la Cour d'appel de l'Ontario, a dit au nom des juges unanimes :

[TRADUCTION] Les devoirs d'un policier et, partant, ses obligations, ne sauraient se confondre avec les directives sur la manière de s'y conformer. Les politiques de l'Administration policière ont trait aux modalités d'exécution de ces devoirs et obligations, et non à leur définition ou délimitation.

...

¹⁰⁴ Id., par. 95.

¹⁰⁵ Pièce P-30.

¹⁰⁶ Précité, note 93.

¹⁰⁷ (2002), 169 C.C.C. (3d) 225, par. 46.

L'examen de la nature de la politique de la GRC sur les opérations d'envergure en matière de stupéfiants et d'infiltration me conforte dans l'opinion que cette politique ne circonscrivait pas les obligations des policiers. L'alinéa 21(1) b de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements sur la conduite et l'exercice des fonctions des membres de la GRC. L'alinéa 21(2) b autorise le commissaire de la GRC à établir des règles (règlements) sur la conduite et l'exercice des fonctions des membres de la GRC. L'article 38 du même texte législatif autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements régissant la conduite des membres (code de déontologie). La politique visée par le présent appel ne tirait pas son origine de ces dispositions. . . [Je souligne; par. 50 et 52.]

[...]»¹⁰⁸

[213] Pas plus que la *Loi sur la gendarmerie royale du Canada*¹⁰⁹ applicable dans cette affaire, la *Loi sur la police*¹¹⁰ n'a pour objet de permettre que les règles administratives internes des services de police du Québec puissent délimiter la portée des lois et règlements ou des infractions pénales qui peuvent y être contenues.

[214] Les corps de police sont plutôt là pour veiller à leur application

[215] L'art. 69 de cette loi prévoit à cet effet que « *chaque corps de police municipal a compétence, sur le territoire de la municipalité à laquelle il est rattaché ainsi que sur tout autre territoire sur lequel il assure les services policiers, pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux* ».

[216] Le Tribunal n'est pas saisi de la légalité ou de la constitutionnalité d'une telle politique ou directive. Toutefois, comme il en est fait état tant dans des documents au dossier que dans des propos admis comme ayant été tenus par les autorités policières, il y avait lieu de la commenter à la seule fin d'en écarter la pertinence aux fins de l'interprétation des dispositions contestées.

[217] Par ailleurs, même si cette politique ou directive du SPVM était considérée comme un exercice légitime du pouvoir discrétionnaire des policiers de tolérer des illégalités en certaines circonstances, elle n'aurait pas davantage à être considérée dans l'interprétation des dispositions en cause, tel que vu plus haut.

[218] Voyons maintenant ce que nous indiquent les principes d'interprétation applicables en lien avec les dispositions contestées.

¹⁰⁸ R. c. *Beaudry*, précité note 95, par. 45.

¹⁰⁹ L.R.C. c. R-10.

¹¹⁰ RLRQ c. P-13.1.

2. Application des principes d'interprétation

[219] L'un des premiers éléments à considérer, en plus du texte même des articles 2.1 et 3.2, seuls contestés, est certainement le Règlement P-6 dans son ensemble. En voici le texte intégral dans les deux langues :

RÈGLEMENT SUR LA PRÉVENTION DES TROUBLES DE LA PAIX, DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ORDRE PUBLICS, ET SUR L'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC	BY-LAW CONCERNING THE PREVENTION OF BREACHES OF THE PEACE, PUBLIC ORDER AND SAFETY, AND THE USE OF PUBLIC PROPERTY
<p>1. Toute personne a le droit d'utiliser et de jouir des voies, parcs et places publiques, ainsi que du domaine public de la ville, en toute paix et sécurité et dans l'ordre public.</p> <p>2. Les assemblées, défilés ou autres attroupements qui mettent en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics sont interdits sur les voies et places publiques, de même que dans les parcs ou autres endroits du domaine public.</p> <p>2.1 Au préalable de sa tenue, le lieu exact et l'itinéraire, le cas échéant, d'une assemblée, d'un défilé ou autre attroupement doit être communiqué au directeur du Service de police ou à l'officier responsable.</p> <p>Une assemblée, un défilé ou un attroupement pour lequel le lieu ou l'itinéraire n'a pas été communiqué, ou dont le déroulement ne se fait pas au lieu ou conformément à l'itinéraire communiqué est une assemblée, un défilé ou un attroupement tenu en violation du présent règlement.</p> <p>La présente disposition ne s'applique pas lorsque le Service de police, pour des motifs de prévention des troubles de paix, de la sécurité et de l'ordre publics, ordonne un changement de lieu</p>	<p>1. Every person is entitled to the use and enjoyment of public thoroughfares, parks and places, as well as of public property of the city, in peace, order and safety.</p> <p>2. No assemblies, parades or other gatherings that disturb the peace, public order and safety may be held on public thoroughfares, in parks and places or other areas of public property.</p> <p>2.1 The exact location and itinerary, as the case may be, of an assembly, parade or other gathering must be disclosed, prior to the event, to the director of the <i>Service de police</i> or to the officer in charge.</p> <p>Every assembly, parade or gathering for which the location or itinerary has not been disclosed, or that does not take place at the disclosed location or in accordance with the disclosed itinerary is deemed an assembly, parade or gathering in violation of this by-law.</p> <p>This provision does not apply where the <i>Service de police</i>, for the purposes of preventing breaches of the peace, public order and safety, demands that the disclosed location or itinerary be</p>

<p>ou la modification de l'itinéraire communiqué.</p> <p>3. Il est interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public, de molester ou bousculer les citoyens qui utilisent également le domaine public à cette occasion, ou de gêner le mouvement, la marche ou la présence de ces citoyens.</p> <p>3.1 Il est interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public, d'avoir sur lui ou en sa possession, sans excuse raisonnable, un objet contondant qui n'est pas utilisé aux fins auxquelles il est destiné.</p> <p>Aux fins du présent article, constitue un objet contondant, un bâton de baseball, un bâton de hockey et tout autre bâton.</p> <p>3.2 Il est interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable, notamment par un foulard, une cagoule ou un masque.</p> <p>4. Une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public, dont le déroulement s'accompagne d'une violation du présent règlement ou d'actes, conduites ou propos qui troublent la paix ou l'ordre publics, met en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics au sens de l'article 2 et doit immédiatement se disperser.</p> <p>5. Lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement causera du tumulte, mettra en danger la paix, la sécurité ou</p>	<p>changed.</p> <p>3. No person participating in or present at an assembly, parade or gathering on public property may molest or jostle citizens also using public property on that occasion, or obstruct their movement, pace or presence.</p> <p>3.1 No person participating in or present at an assembly, parade or gathering on public property may carry or have in his possession, without a reasonable excuse, a blunt instrument that is not used for the purposes for which it is intended.</p> <p>For the purposes of this article a blunt instrument is a baseball bat, a hockey stick and any other stick or bat.</p> <p>3.2 No person who participates in or attends an assembly, parade or gathering on public property may cover their face without a reasonable motive, namely using a scarf, hood or mask.</p> <p>4. Every assembly, parade or gathering on public property that gives rise to a breach of this by-law or gives rise to acts, behaviors or utterances that disturb the peace and public order, endangers the peace, public order and safety under article 2, and must be immediately dispersed.</p> <p>5. Where the executive committee believes on reasonable grounds that the holding of an assembly, parade or gathering will create a commotion, endanger the peace, public order and</p>
---	--

<p>l'ordre publics, ou sera l'occasion de tels actes, le comité exécutif peut, par ordonnance et lorsqu'une situation exceptionnelle justifie des mesures préventives pour maintenir la paix ou l'ordre publics, interdire pour la période qu'il détermine, en tout temps ou aux heures qu'il indique, sur tout ou partie du domaine public, la tenue de toute assemblée, tout défilé ou attroupement.</p> <p>6. Toute personne doit se conformer immédiatement à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement tenu en violation du présent règlement.</p> <p>6.1 Le présent règlement s'applique à l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal et remplace toute disposition de même nature ou portant sur le même objet, dans la mesure où une telle disposition est incompatible avec une disposition du présent règlement.</p> <p>7. Quiconque contrevient au présent règlement commet une infraction et est passible:</p> <p>1° pour une première infraction, d'une amende de 500\$ à 1000\$;</p> <p>2° pour une première récidive, d'une amende de 1 000\$ à 2 000\$;</p> <p>3° pour toute récidive additionnelle, d'une amende de 2 000\$ à 3 000\$.</p>	<p>safety, or gives rise to those acts, it may, by ordinance and where an exceptional situation warrants preventive measures to maintain peace and order, prohibit, for a period to be determined and at any time it sets, the holding of any assembly, parade or gathering on all or part of public property.</p> <p>6. Every person must immediately comply with the order of a peace officer to leave the scene of an assembly, parade or gathering held in violation of this by-law.</p> <p>6.1 This by-law applies to the entire city territory and replaces any provision that is similar or pertains to the same object, in as much as such provision is inconsistent with a provision of this by-law.</p> <p>7. Any person who contravenes this by-law is guilty of an offence and is liable:</p> <p>(1) for a first offence, to a fine of \$500 to \$1,000;</p> <p>(2) for a second offence, to a fine of \$1,000 to \$2,000;</p> <p>(3) for a subsequent offence, to a fine of \$2,000 to \$3,000.</p>
--	--

2.1 *Objectif général du Règlement P-6*

[220] Tel que déjà vu, c'est la jouissance pour tous et en toute sécurité des voies, parcs et places publiques et autres endroits du domaine public que le Règlement P-6, pris dans son ensemble, vise à assurer.

[221] Ces lieux comprennent tous ceux qui sont destinés à l'usage général et public incluant, outre les voies, parcs et places publiques expressément mentionnés, les trottoirs, voies piétonnières ou cyclables, ruelles, ponts ou autres voies qui ne sont pas du domaine privé¹¹¹.

[222] La Ville soutient que les articles 2.1 et 3.2 visent également cet objectif. Même s'ils s'insèrent dans l'objectif général du Règlement P-6, la preuve révèle que la Ville avait des objectifs plus spécifiques en lien avec chacune de ces dispositions lesquels sont abordés plus loin dans le texte.

2.2 Assemblée, défilé ou autre attroupement au sens des dispositions du Règlement P-6 qui ne sont pas contestées (articles 2, 3, 3.1, 4, 5 et 6)

[223] Les termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* » sont utilisés dans plusieurs dispositions du Règlement P-6 qui ne sont pas contestées. Certaines de ces dispositions ont toutefois des portées plus limitées que d'autres:

- L'art. 2, interdit les assemblées, défilés ou autres attroupements qui mettent en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics sur le domaine public; l'exigence que la paix, la sécurité ou l'ordre public soit effectivement en danger vient limiter la portée de l'interdiction à ces seules situations et celles-ci doivent survenir sur le domaine public;
- L'art. 3 interdit aux personnes qui sont présentes ou participent à une assemblée, un défilé ou un attroupement de molester ou bousculer les citoyens qui utilisent également le domaine public à cette occasion, ou de gêner le mouvement, la marche ou la présence de ces citoyens; l'interdiction ne s'applique qu'à certains gestes de nature plus ou moins violente ou intimidante sur le domaine public;
- L'art. 3.1 interdit à quiconque participe ou est présent à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public, d'avoir sur lui ou en sa possession, sans excuse raisonnable, un objet contondant qui n'est pas utilisé aux fins auxquelles il est destiné; l'interdiction est exprimée de façon très précise, ne s'applique que sur le domaine public et est également limitée par la possibilité de démontrer une excuse raisonnable;
- L'art. 4 stipule qu'une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public, dont le déroulement s'accompagne d'une violation du Règlement P-6 ou d'actes, conduites ou propos qui troublent la paix ou l'ordre publics, met en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics au sens de l'article 2 et doit immédiatement se disperser; en référant notamment à la violation des

¹¹¹ *Bâtiments Kalad'art inc. c. Construction D.R.M. inc.*, [2000] R.J.Q. 72 (C.A.), par. 11 à 15, 18 et 28 et *Karkoukly and Aintabi c. Westmount (Ville de)*, 2014 QCCA 1816. Voir aussi la définition de voie publique aux fins de la *Loi sur les compétences municipales*, à l'art. 66.

dispositions du Règlement P-6, cette disposition ne sera limitée à cet égard que dans la mesure où celles-ci le sont;

- L'art. 5 prévoit que lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement causera du tumulte, mettra en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics, ou sera l'occasion de tels actes, le comité exécutif peut, par ordonnance et lorsqu'une situation exceptionnelle justifie des mesures préventives pour maintenir la paix ou l'ordre publics, interdire pour la période qu'il détermine, en tout temps ou aux heures qu'il indique, sur tout ou partie du domaine public, la tenue de toute assemblée, tout défilé ou attroupement; la portée de la disposition est ici limitée par l'exigence de motifs raisonnables de croire à l'une ou l'autre des situations décrites et l'ordonnance ne peut s'appliquer que sur le domaine public;
- L'art. 6 indique que toute personne doit se conformer immédiatement à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement tenu en violation du Règlement P-6; cette disposition a une portée qui dépend du libellé des dispositions du Règlement P-6 à respecter pour tenir une assemblée, un défilé ou un attroupement en toute légalité.

[224] Les termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* » ou « *assemblée, défilé ou attroupement* » tels qu'utilisés aux articles 2, 3 et 5 du Règlement P-6 visent certainement les manifestations et défilés à l'occasion desquelles les participants cherchent à véhiculer une idée et occupent toute la voie publique. Ils visent également, cependant, toute réunion ou autre attroupement sur le domaine public, incluant un défilé se déroulant sur un trottoir, et ce, sans égard à leur nature ou leur objectif.

[225] Cette large portée des termes employés est celle qui est confirmée par les propos, tenus par les juges de la Cour suprême dans l'affaire *Dupond c. Ville de Montréal*¹¹², en lien avec l'art. 5 de la première version du Règlement P-6 et une ordonnance prise en vertu de cette disposition.

[226] Tel que déjà vu, cette ordonnance interdisait la tenue de toute assemblée, défilé ou attroupement sur le domaine public pour une période de trente(30) jours compte tenu du nombre important de manifestations s'étant déroulées à Montréal en 1969. Il y a lieu, à nouveau, de reproduire les passages les plus pertinents:

- En dissidence, le juge en chef Laskin, aux motifs duquel ont souscrits les juges Spence et Dickson, à la p. 780 :

« Il est surprenant que **l'aspect le plus déplorable du Règlement** et de l'Ordonnance attaqués soit invoqué à l'appui de leur validité. **L'interdiction de tenir des assemblées ou des réunions n'est pas limitée à ceux dont on pourrait craindre qu'ils mènent au désordre ou à la violence**, mais s'étend à

¹¹² Précitée, note 27.

toute assemblée, à tout attroupement pendant les trente jours prescrits [par l'ordonnance]. [...] En l'espèce, **toutes personnes qui voudraient se réunir pour des motifs inoffensifs doivent en être empêchées** [...] »

(L'emphase en caractères foncés est de la soussignée.)

- Le juge Beetz, aux motifs duquel ont souscrits les juges Martland, Judson, Ritchie, Pigeon et de Grandpré, à la p. 791 :

« [...] Ce **caractère préventif ressort** du fait que l'Ordonnance **interdit la tenue sur le domaine public de toute assemblée et de tout défilé et attroupement, aussi innocents et inoffensifs soient-ils.** [...] »

(le soulignement est du juge Beetz et l'emphase en caractères foncés de la soussignée.)

[227] Cette interprétation des juges de la Cour suprême n'a rien d'étonnant, considérant la preuve qui leur avait été soumise, suivant laquelle la Ville était invitée, selon le rapport du service de police de l'époque, à interdire « *pendant 30 jours toute assemblée, défilé ou attroupement, de quelque nature que ce soit, partout dans le domaine public de la Ville* »¹¹³.

[228] On peut également comprendre de ce rapport du service de police que les policiers souhaitaient limiter les possibilités que leurs services soient requis partout à la fois en obtenant une ordonnance interdisant toute assemblée, défilé ou autre attroupement, de quelque nature que ce soit, compte tenu du nombre et de l'importance des manifestations qui se déroulaient alors¹¹⁴.

[229] Outre les propos des juges de la Cour suprême ci-haut cités, les définitions suivantes, tirées de dictionnaires, montrent toute la portée des termes utilisés, l'assemblée référant notamment à la réunion de personnes dans un même lieu:

« **Assemblée** n.f. **1.** Réunion de personnes dans un même lieu; public, assistance. [...] »¹¹⁵

« **Défilé** n.m. [...] **2.** Ensemble de personnes qui défilent, partic. en parade. *Défilé de manifestants.* [...] »¹¹⁶

« **Attroupement** n.m. Rassemblement plus ou moins tumultueux sur la voie publique. »¹¹⁷

¹¹³ Voir les notes 16 à 20 et le texte correspondant.

¹¹⁴ Id.

¹¹⁵ Le Petit Larousse illustré, Larousse, 2002.

¹¹⁶ Id.

¹¹⁷ Id.

« **Assembly, assemblies.** 1. An assembly is 1.1 a gathering of people or things. EG *He called to the White House a great assembly of senators and congressmen.* [...] 2. **Assembly** is 2.1 the gathering together of people for a particular purpose, for example for a public meeting. EG *They are demanding rights of assembly and expression... Buildings such as schools, assembly halls and community centres can be used.* [...] »¹¹⁸

« **Parade, parades, parading, paraded.** 1. A parade is 1.1 a procession of people to celebrate a special day or event. EG *When the war was over there was a parade in London.* [...] 2. When a group of people **parades** or when you **parade** them, they walk together, especially in a formal group, so that people can see them. EG *The army paraded round drill squares... The captured criminals were paraded in chains through the streets.* [...] »¹¹⁹

« **Gathering, gatherings.** 1. A gathering is a meeting of people who have come together in the same place, usually for a particular purpose. EG *... a rather exclusive gathering of top businessmen and their wives... ... political and social gatherings.* [...] »¹²⁰

[230] Il ressort également de ces définitions l'idée que les personnes sont réunies dans un but commun.

[231] Voyons maintenant si le contexte des articles 2.1 et 3.2 nous éclaire autrement.

2.3 *Interprétation de l'art. 2.1*

[232] L'article 2.1 du Règlement P-6, contrairement à l'art. 500.1 du *Code de sécurité routière*, n'impose pas l'obligation d'obtenir une autorisation de manifester. Il ne fait que requérir la communication préalable du lieu exact et de l'itinéraire sans qu'aucun permis ou autorisation soit en cause.

[233] L'article 2.1 régit les assemblées, défilés ou autres attroupements. Le texte et son contexte recèlent toutefois des indices permettant de comprendre que sa portée n'est pas si étendue qu'une lecture littérale de ses termes pourrait le laisser croire à première vue.

[234] Voici à nouveau le texte de l'art. 2.1 :

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

Une assemblée, un défilé ou un attroupement pour lequel le lieu ou l'itinéraire n'a pas été communiqué, ou dont le déroulement ne se fait pas au lieu ou

¹¹⁸ Collins Cobuild, English Language Dictionary, Harper Collins Publishers, 1987.

¹¹⁹ Id.

¹²⁰ Id.

conformément à l'itinéraire communiqué est une assemblée, un défilé ou un attroupement tenu en violation du présent règlement.

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

[235] Le libellé de l'art. 2.1 n'impose aucune limitation quant au type d'assemblées, de défilés ou d'attroupements visés. Il ne prévoit ni un nombre minimal de participants ni ne précise leur nature, que soit en termes de risques pour la sécurité publique ou que ce soit en termes du type d'activité dont il s'agit. La disposition s'applique sans égard aux idées qui peuvent être exprimées à l'occasion de toutes réunions ou manifestations.

[236] À première vue, toute réalité couverte par les termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* » serait visée.

[237] Étrangement, il y a même une indication suivant laquelle les assemblées, défilés ou attroupements de l'art. 2.1 devraient être interprétés plus largement qu'aux autres dispositions du Règlement P-6 puisqu'on n'y retrouve pas mention qu'ils doivent se dérouler sur le domaine public.

[238] La Ville a bien pris soin de préciser dans toutes les autres dispositions qu'elles visent les assemblées, défilés ou autres attroupements « *sur le domaine public* ». S'agit-il d'un oubli par inadvertance? Même si c'était le cas, cela donne ouverture à un exercice d'interprétation.

[239] Considérant que l'objet général du Règlement P-6 est notamment d'assurer la jouissance paisible du domaine public, il est manifeste que la Ville ne cherchait pas à régir à l'art. 2.1 les assemblées, défilés ou attroupements se déroulant ailleurs que sur le domaine public. Les travaux préparatoires ne laissent d'ailleurs aucunement entendre autre chose. Ils font plutôt comprendre que le but de la disposition est plus restreint.

[240] En lien avec l'art. 2.1, il est notamment mentionné, dans le sommaire décisionnel préparé dans le cadre du système de gestion des décisions des instances de la Ville, que l'expérience démontre que le fait de communiquer à l'avance aux autorités municipales l'itinéraire d'un défilé ou d'une manifestation permet d'en aviser les médias et les citoyens, de bloquer les rues, de diriger la circulation et d'assurer la sécurité des personnes qui participent à l'événement :

«Contexte

[...] De même, lorsque l'itinéraire d'une manifestation n'est pas communiqué au préalable aux services municipaux, il est très difficile d'assurer la sécurité des participants, de détourner la circulation, d'aviser les autres citoyens des perturbations à la circulation; le tout augmentant le risque de débordements.

[...]

Justification

Le droit de manifester paisiblement est une liberté reconnue dans les sociétés modernes et démocratiques. [...]

De même, l'expérience démontre que le fait de communiquer à l'avance aux autorités municipales l'itinéraire d'un défilé ou d'une manifestation permet d'en aviser les médias et les citoyens, de bloquer les rues, de diriger la circulation et d'assurer la sécurité des personnes qui participent à l'événement.

[...]

Impact(s) majeur(s)

Éviter que certaines manifestations dégénèrent en manifestations violentes tout en facilitant le travail policier.

[...] »¹²¹

[241] Il découle de ces justifications que les dangers dont l'art. 2.1 vise à protéger le public sont en lien avec les manifestations entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques. Aucune problématique spécifique en lien avec des événements pouvant se dérouler sur le domaine public sans que la circulation soit entravée n'est évoquée¹²². La disposition a été adoptée à la suite de la recrudescence des manifestations étudiantes à Montréal au printemps 2012 sans avis préalables aux policiers, les manifestants empruntant régulièrement les rues à contre-sens, ce qui entraînait évidemment des risques pour la sécurité de tous.

[242] De plus, les termes « *au préalable de sa tenue* » paraissent clairs dans le contexte d'une application limitée aux assemblées, défilés ou autres attroupements entravant la circulation des véhicules routiers. Il n'en serait pas de même si la disposition était considérée comme ayant une portée plus large¹²³.

[243] L'art. 2.1 impose donc de communiquer le lieu exact et l'itinéraire, le cas échéant, de la manifestation, soit au directeur de police, soit à l'officier responsable, avant que celle-ci ne commence à entraver les voies publiques. Par implication nécessaire, il faut indiquer le moment de sa tenue.

¹²¹ Pièce D-1.

¹²² La preuve justificative produite par la Ville est également uniquement en lien avec des manifestations entravant la circulation sur les voies publiques. Si le Tribunal n'avait pas retenu cette interprétation, il aurait accordé un remède limitant l'application de l'art. 2.1 à ces seules manifestations.

¹²³ Le moment du début d'une assemblée serait, en effet, bien difficile à déterminer, ce qui rendrait tout aussi difficile de savoir quand les participants tomberaient dans l'illégalité faute d'avis préalable de l'itinéraire.

[244] Autrement dit, avant de marcher dans la rue ou de s'y installer pour se réunir ou manifester de façon à entraver la circulation, il faut communiquer le moment ainsi que le lieu ou l'itinéraire de la réunion ou manifestation.

[245] Sur le plan de la sécurité de tous, il serait certes préférable que ces informations soient communiquées dès que possible aux policiers de façon à ce que toutes les mesures appropriées puissent être prises d'avance. La Ville a toutefois choisi de faire preuve de souplesse à cet égard de telle sorte que si l'itinéraire est communiqué immédiatement avant que la manifestation entrave la circulation, celle-ci sera légale.

[246] Par ailleurs, l'exigence que le lieu et l'itinéraire soient communiqués préalablement prend tout son sens lorsqu'il s'agit de faciliter le travail de protection des policiers à l'endroit des participants et des résidents lors de manifestations impliquant que la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques puisse devoir être contrôlée.

[247] La portée de l'art. 2.1, considérant son objet et son contexte, est donc limitée aux assemblées, défilés ou attroupements entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques. Si la disposition n'est pas respectée, ceux-ci seront illégaux.

[248] Les manifestations sur le domaine public, incluant un parc ou les trottoirs, dans la mesure où ils débordent sur les voies publiques en les entravant, sont également visées. Cela pourrait être le cas, par exemple, d'un flot continu de personnes circulant sur les trottoirs et traversant les rues sans respecter la signalisation et sans permettre aux véhicules de passer. Généralement, il faut cependant comprendre qu'il s'agira plutôt de manifestations à l'occasion desquelles les participants occuperont la rue ou circuleront sur celle-ci de manière à entraver la circulation.

[249] Cette interprétation évite une possible imprécision de la disposition quant au moment auquel il y a illégalité.

[250] De plus, elle écarte la thèse de Villeneuve suivant laquelle l'art. 2.1 aurait pour effet de rendre illégales de multiples activités de tous les jours, telles « *une rencontre dans un parc, un match de sports, une cohorte de touristes qui visitent le centre-ville, des gens qui s'attroupent pour regarder un concert* »¹²⁴, à défaut par les participants d'avoir communiqué leur itinéraire.

[251] L'intervenante ACLC a plaidé de son côté que la disposition rendait illégale une séance de lecture de poésie dans un parc et, argument de la même eau, l'intervenante CSN s'est questionnée à savoir si des personnes se déplaçant sur un trottoir, des personnes attendant l'autobus et des enfants jouant dans un parc devraient communiquer leur itinéraire¹²⁵.

¹²⁴ Argumentation écrite de Villeneuve, par. 181.

¹²⁵ Argumentation écrite de l'ACLC sur la justification, par. 28 et argumentation écrite de la CSN, par. 60 à 62.

[252] On voit mal quelle pourrait être l'utilité pour les policiers de recevoir un avis du lieu exact ou de l'itinéraire de toutes les personnes se réunissant ou se déplaçant en groupe partout sur le domaine public, vu le nombre d'avis que cela impliquerait quotidiennement dans une ville comme Montréal, sans compter le caractère totalement absurde d'imposer une telle exigence à l'endroit de citoyens simplement sociables.

[253] L'interprétation retenue à cet égard est conforme à l'objet de la disposition et à l'intention de la Ville tels qu'ils se dégagent du contexte et évite ces scénarios d'application tombant dans l'absurde, évoqués par Villeneuve et les Intervenantes.

[254] Villeneuve et les Intervenants ont fait un argument important de la portée de l'art. 2.1 sur les manifestations spontanées. Il y a lieu de commenter immédiatement la portée de cette disposition à cet égard.

[255] Il résulte de l'interprétation retenue que les manifestations véritablement spontanées ou instantanées, dont personne en particulier n'est véritablement à l'origine ou ne les organise et qui surviennent de façon imprévue, la décision de les tenir coïncidant avec leur tenue, ne pourraient jamais être légales suivant le Règlement P-6, aucune communication du lieu ou de l'itinéraire ne pouvant être faite au préalable dans un tel cas.

[256] Ce pourrait être le cas d'une manifestation survenant de façon spontanée à la sortie d'un événement sportif, par exemple. Autre cas de figure, à la suite de la confirmation à la dernière minute qu'un personnage public controversé sera présent à un endroit précis, des personnes l'apprenant se rendent spontanément et sans concertation préalable à cet endroit pour lui manifester soit leur appui, soit leur désapprobation, leur présence au même endroit par hasard résultant en une manifestation.

[257] Ceci étant dit, les réseaux sociaux peuvent être utilisés afin d'organiser des manifestations de façon très efficace¹²⁶. Un itinéraire pourrait aussi être l'objet d'échanges sur les réseaux sociaux. Autrement dit, ce n'est pas parce que personne n'en assume ou n'en revendique la responsabilité ou parce qu'on choisit d'en confirmer la tenue à la dernière minute, qu'une manifestation doit automatiquement être considérée comme étant spontanée ou instantanée.

[258] L'art. 2.1 prévoit de plus que si le déroulement de la manifestation ne se fait pas conformément au lieu ou à l'itinéraire communiqué, celle-ci sera illégale.

[259] Le non-respect de l'itinéraire, pour entraîner une violation de la disposition, doit être celui d'un nombre significatif de participants. Autrement, il appelle une intervention ciblée, un peu comme lorsque quelques participants isolés se prêtent à des gestes de vandalisme ou de violence sans que l'on puisse dire que l'ensemble de la manifestation est devenue violente ou est sur le point de dégénérer en émeute. C'est alors auprès de

¹²⁶ Rapport P-5.

ces personnes qu'il faut intervenir, sans pour autant considérer l'ensemble de la manifestation illégale.

[260] La conséquence de l'art. 2.1 du Règlement P-6, vu le libellé de cette disposition, son objectif et son contexte, est de rendre illégales les manifestations entravant les voies publiques de façon plus improvisées ou moins disciplinées, de même que celles qui sont véritablement spontanées ou instantanées, ainsi que toutes les autres à l'occasion desquelles l'itinéraire n'aurait pas été communiqué ou ne serait pas respecté, et ce, sans égard au fait qu'elles se déroulent ou non de façon pacifique.

[261] Suivant l'alinéa 2.1(3), la disposition ne s'applique pas si le SPVM ordonne un changement de lieu ou d'itinéraire à des fins de prévention des troubles de l'ordre public. La réunion ou manifestation ne peut devenir illégale pour non-respect de l'itinéraire dans un tel cas.

[262] Enfin, l'art. 2.1 indique explicitement que le défaut de le respecter implique que la réunion ou manifestation est tenue en violation du Règlement P-6. Ce faisant, il incorpore clairement, par cette référence explicite, les effets des articles 2, 4 et 6 du Règlement P-6, lesquels prévoient que de telles manifestations sont interdites, mettent en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics et doivent se disperser et que toute personne doit se conformer à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux de celles-ci. Le Tribunal adhère aux conclusions du juge Richmond suivant lesquelles cette disposition ne crée pas à elle seule d'infraction pénale.

2.4 Interprétation de l'art. 3.2

2.4.1 Assemblée, défilé ou attroupement sur le domaine public dans le contexte de l'article 3.2

[263] L'art. 3.2 prévoyant l'interdiction d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable stipule aussi s'appliquer lors d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement, mais réfère toutefois au domaine public :

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

[264] Le sommaire décisionnel préparé dans le cadre du système de gestion des décisions des instances de la Ville justifie l'adoption de l'art. 3.2 en indiquant que certaines manifestations légitimes peuvent dégénérer en manifestations violentes lorsque des personnes masquées en profitent pour se livrer, souvent en toute impunité, à des actes de violence, à du vandalisme et à d'autres actes de dégradation contre les biens privés ou le mobilier municipal¹²⁷ :

¹²⁷ Pièce D-1.

«Contexte

Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a observé lors de manifestations, que la présence de personnes masquées conduit souvent à la violence. [...]

[...]

Justification

Le droit de manifester paisiblement est une liberté reconnue dans les sociétés modernes et démocratiques. Toutefois, certaines manifestations légitimes peuvent dégénérer en manifestations violentes lorsque des personnes masquées en profitent pour se livrer, souvent en toute impunité, à des actes de violence, du vandalisme et à d'autres actes de dégradation contre les biens privés ou le mobilier municipal.

[...]

Impact(s) majeur(s)

Éviter que certaines manifestations dégénèrent en manifestations violentes tout en facilitant le travail policier.

[...] »¹²⁸

[265] Malgré cet objet qui semble restreint au même type de manifestations que celles qui sont visées à l'art. 2.1, la Ville a choisi d'interdire le fait d'avoir le visage couvert aux assemblées, défilés ou attroupements sur le domaine public en entier.

[266] Deux éléments doivent ici être considérés comme limitant la possibilité d'interpréter la disposition en fonction de son objet. Il s'agit d'abord de la décision de la Cour suprême interprétant la portée des termes assemblée, défilé ou attroupement comme s'appliquant à toute réunion, aussi innocente soit-elle. Deuxièmement, contrairement à l'art. 2.1, il y a absence à l'art. 3.2 d'ambiguïtés ou d'indices permettant de restreindre la portée de la disposition.

[267] L'application de l'art. 3.2 ne peut être restreinte aux seules voies publiques sans faire violence au texte, premier indice de l'intention du législateur, lequel réfère aux assemblées, défilés ou attroupements « *sur le domaine public* ». Le sens qui s'harmonise avec l'ensemble du Règlement P-6 et est en accord avec son libellé clair ainsi qu'avec l'important précédent l'interprétant, lequel est connu par la Ville ou à tout le moins présumé tel, doit ici être retenu.

[268] La présomption suivant laquelle un législateur n'est pas présumé légiférer de façon déraisonnable ne peut être d'aucun secours dans un tel contexte.

¹²⁸ Id.

[269] L'art. 3.2 n'a pas pour but de permettre aux policiers d'interpeller des enfants jouant dans un parc l'hiver parce qu'ils porteraient des foulards ou cagoules pour protéger leurs visages du froid ou encore les membres d'une famille de héros masqués passant l'Halloween et se déplaçant sur les trottoirs et dans la rue à cette occasion, ni de faire de ces activités des infractions sous réserve que les personnes s'y prêtant aient un motif raisonnable d'avoir le visage couvert. Il est même peu probable qu'il soit appliqué ainsi. La façon dont il est libellé laisse pourtant la latitude aux policiers d'interpeller ces personnes. C'est, malheureusement, la portée du moyen retenu par la Ville à l'art. 3.2.

[270] La disposition vise en effet les assemblées, défilés ou attroupements de toute nature, dont les réunions qui sont festives par opposition à celles qui seraient revendicatrices.

[271] Par voie de conséquence, le fait d'avoir le visage couvert est également interdit en principe à l'occasion de réunions et manifestations festives, sous réserve de l'exception relative à l'existence d'un motif raisonnable.

[272] Les documents préparatoires font d'ailleurs état du fait que les policiers pourraient « tolérer » le masque à l'occasion d'événements tels que la Carifête ou le défilé du Père Noël¹²⁹. La Ville avait donc l'intention de régir également ce type d'événements et d'interdire d'y avoir le visage couvert sans motif raisonnable, l'exercice d'une tolérance signifiant nécessairement qu'il y a illégalité.

2.4.2 Infraction de nature réglementaire prévoyant une interdiction et une exception particulière à celle-ci

[273] L'art. 3.2 créant une infraction de nature réglementaire, les principes et la logique sur lesquels reposent de telles infractions revêtent une pertinence certaine.

[274] Pour ce type d'infractions, il n'est généralement pas nécessaire de prouver l'existence de la *mens rea* ou d'une quelconque intention de la commettre, celle-ci étant présumée entrer dans la catégorie des infractions de responsabilité stricte. L'accomplissement de l'acte prohibé comportera en lui-même une présomption d'infraction¹³⁰.

[275] Les propos du procureur du SPVM lors des travaux préparatoires indiquent que l'art. 3.2 est une infraction de responsabilité stricte n'impliquant aucune preuve de l'état d'esprit de la personne poursuivie en vertu d'un constat d'infraction. La Ville a également plaidé en ce sens.

¹²⁹ Pièce D-4, p. 6.

¹³⁰ *R. c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, p. 1325-1326.

[276] Ces infractions visent à protéger le public contre les dangers découlant d'activités légitimes en usant du pouvoir dissuasif inhérent aux sanctions pénales¹³¹.

[277] La conduite visée par une infraction réglementaire est donc interdite non parce qu'elle est en soi répréhensible, comme ici le fait d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable n'est pas en soi répréhensible, mais parce que l'absence de réglementation créerait des conditions dangereuses pour les membres de la société¹³².

[278] L'interdiction vise le fait de couvrir son visage, mais ceci ne saurait s'entendre littéralement. Une personne qui aurait le visage couvert en partie mais serait néanmoins reconnaissable, n'est pas visée par cette interdiction. Une personne n'a pas non plus à entièrement recouvrir son visage pour masquer son identité.

[279] Il faut comprendre l'interdiction comme s'appliquant aux personnes dont le visage est couvert de façon telle que leur identité s'en trouve dissimulée, sans toutefois qu'une intention de dissimuler l'identité soit nécessaire.

[280] Vu le terme « *notamment* » précédant l'énumération « *par un foulard, une cagoule ou un masque* », tous les moyens de couvrir le visage de telle sorte que l'identité se trouve dissimulée sont visés.

[281] Les éléments essentiels de l'infraction édictée à l'art.3.2 du Règlement P-6 sont donc :

- La participation ou la présence¹³³ à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public;
- Avoir le visage couvert, notamment par un foulard, une cagoule ou un masque, de façon à ce que l'identité soit dissimulée.

[282] L'expression « *sans motif raisonnable* » ne relève pas du fardeau du poursuivant, s'agissant d'une exception, exemption, excuse ou justification prévue par la loi, laquelle est distincte de la défense de diligence raisonnable et est régie par l'art. 64 du *Code de procédure pénale*¹³⁴.

[283] Suivant cette disposition, c'est le défendeur qui doit établir qu'elle joue en sa faveur et le poursuivant n'est pas tenu de prouver qu'elle ne s'applique pas, sauf pour la réfuter une fois celle-ci démontrée par le défendeur :

¹³¹ Hugues PARENT, *La Culpabilité - Traité de droit criminel*, tome 2, 3^{ième} édition, 2014, Les Éditions Thémis, p. 470.

¹³² *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, par. 128.

¹³³ La seule présence sur les lieux étant suffisante pour commettre l'infraction, celle-ci ne tombe pas de par son libellé dans la catégorie des infractions réglementaires nécessitant la preuve d'une intention de participer à la manifestation malgré que le terme « *participation* » soit également utilisé. Voir *Strasser c. Roberge*, [1979] 2 R.C.S. 953, p. 987 à 989.

¹³⁴ RLRQ, c. C-25.1.

« 64. Le poursuivant n'est pas tenu d'alléguer dans le constat d'infraction que le défendeur ne bénéficie à l'égard d'une infraction d'aucune exception, exemption, excuse ou justification prévue par la loi.

Il incombe au défendeur d'établir qu'il bénéficie d'une exception, d'une exemption, d'une excuse ou d'une justification prévue par la loi.

[284] L'art. 64 du *Code de procédure pénale* n'ayant pas été plaidé par les parties, le Tribunal a dû le soulever d'office puisqu'il croyait devoir en tenir compte dans son analyse de la portée de l'art. 3.2 du Règlement P-6.

[285] Toutes les parties ont considéré que l'art. 64 trouve application en l'espèce dans les argumentations écrites qu'elles ont soumises à ce sujet¹³⁵, convenant que les termes « *sans motif raisonnable* » de l'art. 3.2 réfèrent à une exception, exemption, excuse ou justification prévue par la loi au sens de cette disposition.

2.4.3 L'exception: l'existence d'un motif raisonnable d'avoir le visage couvert

[286] Il faut bien constater que cette expression n'est pas d'une limpidité qui coule de source en ce qui concerne la nature des motifs raisonnables dont il peut s'agir.

[287] La nature du motif relève de l'état d'esprit de la personne qui l'invoque pour expliquer son geste; c'est l'aspect subjectif de ce moyen. Il inclut nécessairement un élément lié à l'intention de la personne ayant le visage couvert.

[288] Le terme « *raisonnable* », utilisé pour qualifier le motif, appelle l'application d'une norme objective tout en considérant l'ensemble des circonstances, c'est-à-dire qu'une personne raisonnable, compte tenu de l'ensemble des circonstances, considèrerait le motif invoqué comme étant raisonnable¹³⁶.

[289] L'existence ou non d'un motif raisonnable d'avoir le visage couvert nécessite une évaluation au cas par cas. La disposition elle-même ne fournit aucun exemple de ce qui pourrait constituer un motif raisonnable. Il s'agit d'un critère de nature normative plutôt que descriptive, comme dans le cas, par exemple, du critère de l'attente raisonnable en matière de droit à la vie privée¹³⁷ ou des nombreuses dispositions référant à des défenses liées à l'existence d'une excuse raisonnable ou d'une excuse légitime dans le cadre d'infractions prévues au *Code criminel*.

[290] La référence à ce qui peut être raisonnable est familière à tous les juristes et est utilisée dans de nombreux contextes. Si elle n'est pas garante d'une précision suffisante, elle n'en est pas non plus automatiquement l'antithèse. C'est ce qu'exprime

¹³⁵ Argumentation supplémentaire conjointe du demandeur et des intervenantes, 6 novembre 2015, par. 2 à 9 et plan d'argumentation supplémentaire de la Ville de Montréal, 20 novembre 2015, par. 2.

¹³⁶ Voir par analogie, *R. c. Storey*, [1990] 1 R.C.S. 241, p. 250-251.

¹³⁷ Voir notamment *R. c. Spencer*, [2014] 2 R.C.S. 212, par.14 et *R. c. Ward*, (2012) 112 O.R. (3d) 321 (OnCA), par. 81 à 85.

la Cour suprême dans l'affaire *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*¹³⁸ :

«[27] [...] le droit recourt depuis longtemps au caractère raisonnable pour délimiter des sphères de risque, sans pour autant tomber dans le piège de l'imprécision. Le droit en matière de négligence, qui, au cours des dernières décennies, en est venu à régir les actes privés dans presque tous les domaines de l'activité humaine, repose sur la présomption que les individus sont capables de se comporter conformément à la norme de ce qui est « raisonnable ». Cependant le caractère raisonnable, à titre de guide de conduite, n'est pas restreint au droit en matière de négligence. Le droit criminel y recourt également. Selon le *Code criminel*, les policiers sont censés savoir ce qui constitue des « motifs raisonnables » de croire qu'une infraction a été commise, de manière à pouvoir effectuer une arrestation (art. 495), une personne est censée savoir quelles « mesures raisonnables » sont requises pour obtenir le consentement à un contact sexuel (al. 273.2b), et, afin d'échapper à toute responsabilité pénale, les chirurgiens sont censés déterminer s'il est « raisonnable » de pratiquer une opération compte tenu de « toutes les [...] circonstances de l'espèce ». Ce ne sont là que quelques exemples; le droit criminel est imprégné de la notion de « caractère raisonnable ».

[28] En réalité, le terme « raisonnable » offre plus ou moins d'indications, selon le contexte législatif et factuel. Il n'empêche pas de taxer d'imprécision une loi. Toutefois, il ne signifie pas automatiquement non plus qu'une loi est nulle pour cause d'imprécision. Dans chaque cas, il s'agit de savoir si ce terme, considéré à la lumière des principes d'interprétation législative et de la jurisprudence, délimite une sphère de risque et écarte le danger d'application ponctuelle et arbitraire de la loi. »

(Les soulignements sont de la soussignée.)

[291] S'agissant d'une exception, exemption, excuse ou justification prévue par la loi, la notion de « *motif raisonnable* », plus générique que celle d'excuse raisonnable ou de justification, visera notamment une excuse rendant, aux yeux d'une personne raisonnable, la commission de l'infraction vraiment inévitable dans les circonstances¹³⁹ ou une justification faisant en sorte que l'acte reproché ne pourra être considéré comme visé par l'interdiction, celui-ci, toujours aux yeux d'une personne raisonnable,

¹³⁸ [2004] 1 R.C.S. 76, par. 27.

¹³⁹ Seul ce genre d'excuse peut être invoqué en lien avec l'infraction prévue à l'art. 3.1 du Règlement P-6 (objets contondants). Sur la notion d'« *excuse raisonnable* » dans le contexte de l'infraction criminelle pour toute personne refusant de se conformer à un ordre de fournir un échantillon d'haleine, voir notamment *Tarashuk c. R.*, [1977] 1 R.C.S. 385, *R. c. Nadeau*, (1974) 19 C.C.C. (2d) 199, *R. v. Gratton*, [1989] R.J.Q. 1794 (C.A.) et *R. c. Aubut*, J.E. 92-589 (C.A.). Voir aussi *R. c. Jorgensen*, [1995] 4 R.C.S. 55, par. 121, reprenant *Perka c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 232.

n'entraînant pas des conditions dangereuses pour les membres de la société compte de tenu de l'ensemble des circonstances ¹⁴⁰.

[292] En droit criminel, un exemple d'une défense d'excuse non prévue par la loi est la défense de *common law* de contrainte par menaces, faisant en sorte que l'accusé est moralement innocent de l'infraction reprochée et qu'il doit être excusé parce que l'infraction était véritablement inévitable. Une défense de justification repousse quant à elle le caractère répréhensible de l'acte reproché en raison du fait que l'idée de punition est incompatible avec l'approbation que l'auteur de l'acte reçoit de la part de la société, tel l'agent de police abattant celui qui détient des otages¹⁴¹.

[293] Les exceptions et exemptions réfèrent généralement à des réalités prévues de façon plus précise, dont celles relatives à des immunités ou incapacités en raison de l'âge ou de problèmes d'origine mentale ou encore une exception faite à une infraction relative au fait de se prêter à une activité dans le cas où la personne s'y prêtant détient un permis à cette fin.

[294] Toutefois, il s'agit ici d'une exception prévue par la loi énoncée en termes très larges, ne se limitant donc pas aux notions d'excuse ou de justification, et englobant un large éventail de motifs à être évalués suivant les circonstances.

[295] Vu la généralité des termes, la personne raisonnable devrait aussi considérer l'objectif de l'infraction ou de l'incrimination, parmi les autres circonstances, afin de tenter d'en cerner le sens dans un cas précis.

[296] C'est du moins ce que la jurisprudence et la doctrine enseignent en lien avec la notion d'« *excuse légitime* », elle aussi très générale. Le juge Émond, alors à la Cour supérieure, dans l'affaire *Canoë inc. c. R*¹⁴² reprenait à son compte une décision de la Cour d'appel citant avec approbation les auteurs Fortin et Viau :

« [69] Dans l'arrêt *R. c. Dubuc* précité, la Cour d'appel du Québec réitère la portée générale de la notion d'excuse légitime. Elle précise, en prenant appui sur les auteurs Fortin et Viau, que l'excuse légitime doit être évaluée en fonction de l'objectif visé par l'incrimination. Elle ajoute, à titre illustratif, que la bonne foi ou l'erreur de droit ne peut constituer une excuse légitime:

¹⁴⁰ *R. c. Jorgensen*, précité à la note précédente, par. 121. Voir aussi Gisèle CÔTÉ-HARPER, Pierre RAINVILLE et Jean TURGEON, *Traité de droit pénal canadien*, 1998, Les Éditions Yvon Blais Inc., p. 871 à 876 et p. 1169-1170. La soussignée adapte dans le texte les principes énoncés en matière criminelle au contexte des infractions réglementaires de responsabilité stricte, celles-ci ne visant pas à régir des activités en soi répréhensibles, comme le droit criminel, mais des activités légitimes quant auxquelles l'absence de réglementation entraînerait des conditions dangereuses pour la société.

¹⁴¹ Id.

¹⁴² J.E. 2013-809 (C.S.), aux paragraphes 66 et suivants, référant à la décision de la Cour d'appel dans *R. c. Dubuc*, [1989] R.L. 14 (C.A.).

(p. 292) "L'excuse légitime. La jurisprudence est unanime à dire qu'il est impossible de donner une définition générale de l'excuse légitime. Si la loi créatrice de l'infraction n'en donne pas une signification précise, il faut en inférer le sens d'après le but de l'incrimination.

Sans prétendre réussir une tâche que des générations de juges ont déclarée impossible, on peut donner les dimensions de l'excuse légitime. D'abord, l'excuse légitime a pour effet de donner à l'accusé la possibilité de se défendre de l'accusation en invoquant des moyens spéciaux à l'infraction, distincts des moyens généraux reconnus par la loi."

(p.294) "Ensuite, toute légitime qu'elle doive être, l'excuse légitime n'a pas à nier l'infraction elle-même. En d'autres termes, c'est l'excuse qui doit être légitime et non pas nécessairement la conduite qu'elle explique."

(p.296) "Excuse légitime et erreur de droit. L'explication offerte par l'accusé mettant en cause une ignorance de la loi ou une erreur de droit de sa part n'est pas une excuse légitime, même si sa bonne foi ne fait pas de doute. »

[297] L'interdiction de l'art. 3.2 est une façon de dissuader des personnes qui pourraient être tentées de commettre des gestes de violence ou de vandalisme sous le couvert de l'anonymat en restreignant la possibilité d'avoir le visage couvert aux seules personnes ayant un motif raisonnable. C'est là le but recherché.

[298] Si les circonstances révèlent une intention de violence ou de vandalisme, le motif invoqué pourra difficilement être considéré comme étant raisonnable.

[299] La personne invoquant un motif raisonnable doit donc avoir une intention particulière, autre que violente et autre que la volonté de simplement cacher son identité sans raison spécifique, qui ne peut s'accomplir autrement qu'en ayant le visage couvert. Ce motif doit également pouvoir être jugé raisonnable tenant compte de l'ensemble des circonstances.

2.4.4 Application par les policiers et les tribunaux

[300] Suivant l'art. 3.2, aucun avertissement préalable n'est requis avant d'interpeller les personnes aux visages couverts.

[301] Au stade de l'application par les policiers, ceci signifie qu'à moins que ceux-ci jugent que les circonstances permettent de déduire un motif raisonnable d'avoir le visage couvert, ils pourront, en observant qu'une personne est présente ou participe à une manifestation entravant les voies publiques avec le visage couvert, et après l'avoir informée de l'infraction reprochée, exiger qu'elle leur déclare ses nom et adresse afin que soit dressé un constat pour infraction à l'art. 3.2, tel que le prévoit l'art. 72 du *Code de procédure pénale*.

[302] L'art. 72 du *Code de procédure pénale* requiert que les policiers aient des motifs raisonnables de croire à une infraction. Les éléments essentiels de l'infraction n'impliquant la preuve d'aucune intention, le simple fait d'avoir le visage couvert de façon à ce qu'une personne ne puisse être identifiée alors qu'elle est présente ou participe à une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public suffira à justifier que cette personne soit interpellée.

[303] À moins de prêter aux policiers la faculté de lire dans les pensées, il sera généralement difficile de leur reprocher de ne pas déduire des circonstances un motif raisonnable d'avoir le visage couvert, hormis, peut-être, les cas les plus clairs.

[304] De plus, si les policiers doivent tenir compte des informations qui sont à leur connaissance, à moins qu'ils ne les jugent non fiables pour de bonnes raisons, ils n'ont pas à pousser l'enquête pour trouver des facteurs disculpatoires et les circonstances ne se prêteront pas toujours, particulièrement dans le contexte de manifestations, à des enquêtes¹⁴³. Même si les personnes interpellées leur fournissaient des « *explications possiblement innocentes* »¹⁴⁴, advenant qu'elles en aient la possibilité, les policiers pourraient alors décider qu'ils ont des motifs de les considérer non fiables. Soulignons que ces informations ne leur seraient évidemment transmises qu'une fois les personnes interpellées.

[305] Bref, l'exception du « *motif raisonnable* » n'encadre que bien peu les pouvoirs dont disposent les policiers en vertu de l'art. 3.2.

[306] Toutes les personnes ayant reçu un constat d'infraction pourront toutefois tenter de convaincre le poursuivant, puis, en bout de ligne, le juge, qu'elles avaient un motif raisonnable d'avoir le visage couvert.

[307] Dans le contexte d'un procès, la présomption de faute qui découle de la preuve des éléments essentiels de l'infraction pourra être écartée par la preuve apportée par la personne ayant reçu un contrat d'infraction, suivant la balance des probabilités, que toutes les précautions raisonnables dans les circonstances ont été prises ou qu'elle a agi sous l'emprise d'une erreur de fait raisonnable¹⁴⁵. D'autres défenses généralement disponibles en matière pénale peuvent également être invoquées en défense à de telles infractions, telles que les défenses de nécessité ou d'impossibilité¹⁴⁶. Enfin, l'existence d'un « *motif raisonnable* » est un moyen spécial pouvant être soulevé dans le contexte particulier de l'art. 3.2.

¹⁴³ *R. c. Golub*, (1997), 34 O.R. (3d) 743, par. 21, décision à laquelle il est référé avec approbation dans *R. c. Chehil*, [2013] 3 R.C.S. 220, par. 33, cette dernière décision étant toutefois rendue dans un contexte où la norme applicable était celle l'existence de motifs raisonnables de soupçonner.

¹⁴⁴ *R. c. Chehil*, précité, note 143, par.33, l'enquête n'a pas non plus à être poussée pour écarter de telles explications.

¹⁴⁵ *R. c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, précité, note 130, p. 1325-1326.

¹⁴⁶ Gisèle CÔTÉ-HARPER, Pierre RAINVILLE et Jean TURGEON, *Traité de droit pénal canadien*, 1998, Les Éditions Yvon Blais Inc., p. 610.

[308] Dans *R. c. Goleski*¹⁴⁷, la Cour suprême endosse l'interprétation de la Cour d'appel de Colombie-Britannique suivant laquelle le défendeur a un fardeau de persuasion, ou, en langage civiliste, selon la balance des probabilités, afin d'établir qu'il peut bénéficier d'une telle exception, exemption, excuse ou justification dans le contexte de l'application de l'art. 794(2) du *Code criminel*, une disposition similaire à l'art. 64 du *Code de procédure pénale*¹⁴⁸.

[309] Ceci signifie que la personne poursuivie sur base d'un constat d'infraction émis en vertu de l'art. 3.2 du Règlement P-6 aura le fardeau, une fois les éléments de l'infraction prouvés hors de tout doute raisonnable et si elle souhaite invoquer cette exception, exemption, excuse ou justification, de démontrer par balance des probabilités qu'elle avait un motif raisonnable d'avoir eu le visage couvert.

[310] Les autorités auxquelles réfère la Cour d'appel de Colombie-Britannique dans *R. c. Goleski*¹⁴⁹ avec approbation établissent clairement qu'une défense ou un moyen de cette nature ne fait pas partie des éléments essentiels de l'infraction et que les autres défenses demeurent disponibles¹⁵⁰.

2.4.5 L'impact d'une infraction isolée à l'art. 3.2 sur la légalité de l'assemblée, du défilé ou de l'attroupement suivant l'art. 4 du Règlement P-6

[311] Contrairement à l'art. 2.1, l'art. 3.2 ne précise pas que sa violation entraîne que la manifestation serait de ce seul fait tenue en violation du Règlement P-6.

[312] Cependant, l'art. 4, déjà présent au Règlement P-6 avant les amendements de 2012, doit être considéré comme ayant cette portée. La nullité de cette disposition n'est toutefois aucunement demandée.

[313] Dans ce contexte, sans qu'il soit nécessaire d'en faire une analyse détaillée, le Tribunal considère en *obiter* qu'il ne serait pas justifié, en considérant les libertés d'expression et de réunion, que la violation de l'art. 3.2 par une seule personne puisse automatiquement rendre illégale l'ensemble d'une manifestation.

[314] Une violation isolée de l'art. 3.2 appelle une intervention ciblée auprès d'une personne et non une conséquence sur l'ensemble de la manifestation.

[315] Par contre, le fait que de nombreuses personnes aient le visage couvert à l'occasion d'une manifestation peut certainement contribuer, en présence d'autres éléments, à donner prise à une conclusion suivant laquelle il y a un danger pour la paix, la sécurité et l'ordre public et donner lieu à l'application des articles 2, 4 et 6 dans les

¹⁴⁷ [2015] 1 R.C.S. 399.

¹⁴⁸ Dans la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, il est d'ailleurs fait mention de l'art. 64 comme étant une disposition provinciale similaire à l'alinéa 794(2) *C.cr.*

¹⁴⁹ 2014 BCCA 80.

¹⁵⁰ *Id.*, par. 71, 72 et 80 référant aux affaires *R. v. Moser* (1992) 71 C.C.C. (3d) 165 (Ont. C.A.) et *R. v. Sheehan* (2003), 35 M.V.R. (4th) 61 (N.L. Prov. Ct.).

cas appropriés. Ce serait d'ailleurs le cas même si l'art. 3.2 n'avait pas été adopté ou s'il devait être annulé.

III- L'ANALYSE DES MOYENS INVOQUÉS

[316] Villeneuve plaide que les articles 2.1 et 3.2 sont discriminatoires et déraisonnables et seraient de plus affectés d'un vice d'imprécision suivant le droit administratif. Il soutient également que tant l'article 2.1 que l'article 3.2 du Règlement P-6 constituent une sous-délégation illégale du pouvoir de réglementation de la Ville en attribuant une trop grande discrétion aux personnes qui les appliquent. Ces moyens, il faut bien le comprendre, ne lui sont ouverts qu'en raison du fait qu'il s'agit ici de la contestation de dispositions réglementaires.

[317] Villeneuve soutient également que ces dispositions énoncent des règles de droit portant atteinte aux garanties quasi-constitutionnelles et constitutionnelles relatives aux libertés d'expression et d'association. Il invoque de plus le droit à la liberté en lien avec l'art. 2.1 et les droits à la vie privée et à la liberté en lien avec l'art. 3.2.

[318] La Ville soumet qu'aucun des arguments de Villeneuve n'est fondé.

[319] Si les dispositions contestées sont inconstitutionnelles, certains remèdes pouvant être apportés sont susceptibles d'avoir un impact sur les moyens de droit administratif soulevés.

[320] L'interprétation atténuée d'une disposition réglementaire attentatoire, par exemple, pourrait avoir des effets incidents sur les moyens de droit administratif soulevés à l'endroit de celle-ci.

[321] En l'espèce, toutefois, l'art. 2.1 est valide en droit administratif. Quant à l'art. 3.2, aucun remède ne peut pallier à son inconstitutionnalité de façon à le rendre valide sur le plan de tous les principes de droit administratif soulevés. La question de savoir s'il faut cesser l'analyse advenant que les moyens de droit administratif soient fondés, ce qui ferait en sorte qu'aucun remède pouvant être accordé sur le plan constitutionnel ne serait susceptible de valider la disposition, n'a pas d'impact pratique ici.

[322] Dans ce contexte, le Tribunal disposera d'abord des moyens de droit administratif, s'arrêtant toutefois à celui du caractère raisonnable quant à l'art. 3.2. Seul le moyen constitutionnel relatif aux libertés d'expression et de réunion sera examiné en ce qui a trait à cette disposition. Il sera par contre disposé de tous les moyens soulevés en lien avec l'art. 2.1.

1. Le caractère discriminatoire

[323] Selon Villeneuve, l'article 2.1 serait discriminatoire car il ferait une distinction illégale en ayant pour effet indirect d'interdire de façon absolue les manifestations spontanées pour lesquelles l'itinéraire serait impossible à communiquer d'avance.

[324] L'article 3.2 serait quant à lui discriminatoire en ayant pour effet indirect d'empêcher de manifester des personnes devant se protéger de substances irritantes que les policiers peuvent utiliser lors de manifestations de même que des personnes désirant manifester tout en conservant leur anonymat, par exemple, pour des raisons liées à l'emploi qu'elles détiennent.

[325] La notion de discrimination en droit administratif est différente de celle qui s'applique dans le contexte des droits de la personne, laquelle ne vise que des motifs prohibés de discrimination mais est interdite tant dans les lois que les règlements, à moins de pouvoir être justifiée.

[326] Le principe de droit administratif invoqué ici est celui qui réserve aux seules lois, par opposition aux règlements, la possibilité de prévoir une prohibition absolue et celle de traiter différemment des catégories de citoyens. Des dispositions réglementaires à cet effet seront donc nulles à moins que la loi habilitante ne les permettent, expressément ou par implication nécessaire.

[327] Comme l'indiquait la juge McLachlin dans l'affaire *Shell Canada Products Ltd. c. Vancouver (City)*¹⁵¹ :

« La règle relative à la discrimination par une municipalité concerne essentiellement les pouvoirs qu'elle possède. Les municipalités sont tenues de fonctionner dans les limites des pouvoirs que leur attribue leur loi constitutive et habilitante. La discrimination n'est pas interdite en soi. Ce qui est interdit, c'est la discrimination qui excède les pouvoirs de la municipalité définis par sa loi habilitante. La discrimination dans ce contexte municipal est donc un concept différent de la notion de discrimination dans le contexte des droits de la personne; pour les fins de la règle applicable en matière municipale, la discrimination ne porte que sur l'étendue d'une délégation de pouvoir.

Il s'ensuit que, lorsqu'on prétend qu'une municipalité a irrégulièrement agi de façon discriminatoire envers un citoyen, la question qui se pose aux tribunaux est de savoir si la discrimination est autorisée par la loi habilitante de municipalité. Si cette loi autorise la distinction reprochée, il n'y a aucune violation de la règle: *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650. Comme le dit mon collègue le juge Sopinka, «[c]e qu'il faut se demander c'est si la discrimination est expressément ou implicitement autorisée» (p. 282).»

[328] Pour trancher cette question soulevée par Villeneuve, il suffit donc de référer à l'art. 6 de la *Loi sur les compétences municipales*, lequel autorise explicitement la Ville à prévoir dans ses règlements toute prohibition ainsi que des catégories et des règles spécifiques pour chacune de ces catégories. Si la Ville peut prohiber et discriminer en le prévoyant de façon directe, ses règlements peuvent aussi prohiber ou discriminer par

¹⁵¹ [1994] 1 R.C.S. 231, p. 259 (par la juge McLachlin, dissidente quant au résultat mais non sur cette question). Voir aussi *1318706 Ontario Ltd v. Niagara (Regional Municipality)*, (2005), 75 O.R. (3d) 405 (Ont. C.A.).

leurs effets indirects, considérant qu'il ne s'agit pas ici de déterminer s'il y a discrimination au sens des droits de la personne mais bien de vérifier si le règlement peut s'inscrire à l'intérieur des pouvoirs octroyés par les dispositions habilitantes.

[329] En droit administratif, tant la prohibition totale¹⁵² que la discrimination¹⁵³ sont permises si les dispositions habilitantes les autorisent. Les principes interdisant que des dispositions règlementaires ayant de tels effets soient édictées ne s'appliquent tout simplement pas en présence d'une habilitation législative comme celle prévue à l'art. 6 de la *Loi sur les compétences municipales*.

[330] Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les situations dont Villeneuve se plaint sont discriminatoires au sens du droit administratif ou relèvent de la prohibition absolue, il y a donc lieu de rejeter cet argument.

2. Le caractère déraisonnable

2.1 *L'art. 2.1 est-il déraisonnable?*

[331] L'art. 2.1 serait déraisonnable, selon Villeneuve, en posant l'exigence impossible à remplir de remettre d'avance l'itinéraire d'une manifestation spontanée, ainsi que parce qu'il serait impossible pour chaque personne y participant de savoir si le lieu et l'itinéraire ont été transmis et s'ils sont respectés ou demeurent inchangés.

[332] À l'audience, il a également été plaidé qu'il est déraisonnable d'exiger des citoyens qu'ils avisent au préalable de la tenue de toute réunion sur le domaine public afin que celle-ci puisse se dérouler légalement, vu la portée très large des termes « *assemblée, défilé ou autre attroupement* »¹⁵⁴, pris littéralement.

[333] Tel que vu précédemment, dans le contexte de l'art. 2.1, la portée de ces termes est beaucoup plus circonscrite que ce qu'ont pu suggérer Villeneuve et les Intervenantes suivant l'interprétation retenue par le Tribunal. Considérant cette interprétation, ce dernier argument ne tient pas.

[334] Le premier argument doit cependant faire l'objet d'un examen plus détaillé.

¹⁵² *Lachenaie c. Hervieux*, J.E. 79-785 (C.A.) et *Huot c. St-Jérôme (Ville de)*, J.E. 93-1052 (C.S.).

¹⁵³ *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p.667-668.

¹⁵⁴ De façon plus précise, à l'audience, vu la position de la Ville à ce moment, Villeneuve plaide aussi que d'exposer les citoyens à une infraction pénale comportant une amende à défaut de communiquer leur itinéraire ou le lieu préalablement à la tenue de l'assemblée, défilé ou autre attroupement, était déraisonnable. Cette partie de l'argumentation ne tient plus, vu le changement de position de la Ville sur cette question et l'interprétation du juge Richmond, que le Tribunal endosse, l'art. 2.1 ne créant pas d'infraction. L'argument demeure néanmoins quant au fait que les citoyens sont exposés à participer à un événement illégal lorsque l'itinéraire ou le lieu n'ont pas été communiqués préalablement à sa tenue.

[335] Tout comme pour l'argument relatif au caractère discriminatoire d'un règlement, auquel il est souvent joint, ce moyen de droit administratif vise ici la nature de la règle de droit qu'est l'art. 2.1¹⁵⁵, et non une décision administrative particulière prise à l'endroit de Villeneuve spécifiquement.

[336] Suivant le principe de droit administratif invoqué, un règlement ne doit pas constituer un abus de pouvoir ni être déraisonnable. Dans l'affaire *Montréal c. Arcade Amusements*¹⁵⁶, la Cour suprême s'exprimait comme suit quant aux catégories de règlements pouvant être considérés comme déraisonnables:

« [...] seuls sont déraisonnables au sens large et juridique et *ultra vires*: (1) les règlements qui font acception de personnes et s'appliquent de façon inégale à différentes classes; (2) ceux qui sont manifestement injustes; (3) ceux qui sont empreints de mauvaise foi, et (4) ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou si arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier dans l'opinion des gens raisonnables. »

[337] Dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*¹⁵⁷, la Cour suprême actualisait le critère applicable au contrôle judiciaire des règlements municipaux à la suite de l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*¹⁵⁸, tout en référant et intégrant les critères énoncés auparavant et en tenant compte du processus décisionnel particulier aux décisions des municipalités en matière réglementaire:

« [16] Cela nous amène à la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer. Les parties conviennent qu'il s'agit de la norme de la décision raisonnable en l'espèce. La question est donc de savoir si le règlement contesté est raisonnable, eu égard au processus qui a mené à son adoption, et s'il s'inscrit dans un éventail d'issues possibles raisonnables (*Dunsmuir*, par. 47).

[17] Là où les parties divergent d'opinion, c'est sur *ce que la norme de la décision raisonnable impose dans le contexte de la présente affaire*. C'est ici que se situe le nœud de l'affaire. Catalyst soutient que la question est de savoir si le règlement s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables eu égard à des facteurs objectifs se rapportant à la consommation de services municipaux, facteurs que Catalyst a décrits dans une étude intitulée « *Consumption of Services Model* » (« Le modèle basé sur la consommation de services »). De son côté, le district de North Cowichan avance que la norme de la décision raisonnable impose, dans le contexte des règlements municipaux en matière de taxation, que l'on tienne compte non seulement de questions se rapportant directement au traitement réservé à un contribuable en particulier selon qu'il consomme ou non des services municipaux, mais également de toute une gamme de facteurs sociaux, économiques et démographiques qui touchent la collectivité dans son ensemble. La question cruciale est de savoir quels facteurs

¹⁵⁵ Sous réserve de l'argument d'imprécision présenté par Villeneuve.

¹⁵⁶ [1985] 1 R.C.S. 368, p. 405-406.

¹⁵⁷ [2012] 1 R.C.S. 5.

¹⁵⁸ [2008] 1 R.C.S. 190.

le tribunal de révision doit prendre en compte pour déterminer quelles sont les issues possibles raisonnables. S'agit-il du groupe restreint de facteurs objectifs ayant trait à la consommation que propose Catalyst? Ou s'agit-il plutôt d'un éventail plus large de facteurs sociaux, économiques et politiques, comme le prétend le district de North Cowichan?

[18] La réponse réside dans le fait que *Dunsmuir* reconnaît que le caractère raisonnable de la décision s'apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des facteurs pertinents. Il s'agit essentiellement d'une analyse contextuelle (*Dunsmuir*, par. 64). Comme l'a dit le juge Binnie dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59, « [l]a raisonnabilité constitue une norme unique qui s'adapte au contexte. » La question fondamentale est de savoir quelle est la portée du pouvoir décisionnel que la loi a conféré au décideur. La portée du pouvoir décisionnel d'un organisme est déterminée par le type de situation en question. Pour cette raison, il est utile d'examiner comment les tribunaux ont déjà traité de ce type de décisions (*Dunsmuir*, par. 54 et 57). Pour revenir à l'affaire qui nous occupe, nous devons nous demander comment les tribunaux procédaient pour réviser les règlements municipaux avant l'arrêt *Dunsmuir*. Cette approche ne contredit pas le fait qu'en bout de ligne il s'agit de savoir si la décision s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables. Elle reconnaît simplement que la question de savoir si une décision est raisonnable ou non dépend du contexte.

[19] Il ressort de la jurisprudence que la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l'a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 33, « [l]es administrations municipales forment des institutions démocratiques. » Dans ce contexte, la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables.

[20] Les causes déjà jugées appuient le point de vue du juge de première instance selon lequel les tribunaux ont traditionnellement refusé d'invalider des règlements municipaux à moins qu'ils n'aient été jugés [TRADUCTION] « aberrants » ou « choquants », ou si « aucun organisme raisonnable » n'aurait pu les adopter (par. 80, le juge Voith). Voir *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Lehdorff United Properties (Canada) Ltd. c. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37 (B.R.), conf. par (1994), 157 A.R. 169 (C.A.).

[21] Cette retenue dans la façon d'aborder la révision des règlements municipaux existe depuis plus d'un siècle. Comme l'a affirmé le juge en chef lord Russell dans *Kruse c. Johnson* :

[TRADUCTION] . . . les cours de justice doivent faire preuve de circonspection avant de déclarer invalide un règlement pris dans ces conditions au motif qu'il serait déraisonnable. Malgré ce que le juge en chef Cockburn dit dans une affaire analogue, *Bailey c. Williamson* [(1873), L.R. 8 Q.B. 118, p. 124], je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d'invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d'application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*. » C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges. [Je souligne; p. 99-100.]

Il s'agit là des indicateurs généraux de ce qui est déraisonnable dans le contexte des règlements municipaux. Il faut cependant garder à l'esprit que ce qui est déraisonnable dépendra du cadre législatif applicable. Par exemple, l'application inégale pour des catégories distinctes dont parle le juge en chef lord Russell ne convient guère au contexte de plusieurs lois municipales contemporaines, qui contiennent des dispositions permettant expressément une telle inégalité. Le paragraphe 197(3) de la *Community Charter*, S.B.C. 2003, ch. 26, qui permet aux municipalités de fixer des taux d'impôt variant en fonction des catégories d'immeubles, est un exemple d'une telle disposition.

[22] Catalyst soutient que *Dunsmuir* a modifié le droit et que la retenue traditionnelle des tribunaux en ce qui concerne le contrôle des règlements municipaux n'a plus sa place. Selon elle, le caractère raisonnable du règlement doit pouvoir se démontrer au regard de critères objectifs en matière d'impôt foncier. Elle affirme que la norme de la décision raisonnable énoncée dans *Dunsmuir* signifie que toutes les décisions municipales, y compris les règlements, doivent satisfaire au critère de la rationalité démontrable du processus décisionnel et du résultat. Il s'ensuit, selon Catalyst, qu'une municipalité ne peut imposer aux propriétaires d'immeubles de grande industrie des taxes foncières beaucoup plus élevées que celles que payent les propriétaires d'immeubles résidentiels, et ce afin d'éviter de mettre en difficulté les résidents de longue date ou ceux dont le revenu est fixe, dans le contexte

d'un marché de l'habitation inflationniste. La municipalité doit plutôt s'en tenir à des facteurs objectifs, tels ceux énoncés dans le modèle de développement durable des municipalités proposé par Catalyst, pour fixer les taux de l'impôt foncier que payent diverses catégories de propriétaires d'immeubles.

[23] Il s'agit là d'une lecture erronée de *Dunsmuir*. Comme je l'ai déjà mentionné, *Dunsmuir* affirme que la norme de la décision raisonnable est une norme de déférence souple qui varie selon le contexte et la nature de la mesure administrative contestée. Ainsi, *Dunsmuir* déclare expressément que les approches de révision judiciaire élaborées précédemment par les tribunaux dans des contextes particuliers demeurent pertinentes (*Dunsmuir*, par. 54 et 57). En l'espèce, le contexte est celui de l'adoption de règlements municipaux. Les causes relatives à la révision de tels règlements que le juge de première instance a invoquées et qui ont été analysées ci-dessus restent donc pertinentes et applicables. Bref, ces causes indiquent ce qui est raisonnable dans le contexte particulier de règlements adoptés par des conseils municipaux élus démocratiquement.

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements. »

[338] Suivant cette décision, le règlement municipal pourra donc être annulé s'il est déraisonnable au point de n'avoir pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de la variété de facteurs pouvant légitimement être considérés ou s'il n'est pas conforme à la raison d'être du schème législatif lui conférant le pouvoir de l'adopter. L'immixtion abusive ou gratuite dans les droits de personnes ou le caractère arbitraire d'un règlement justifient toujours une intervention puisqu'un organisme raisonnable n'adopterait pas de telles mesures.

[339] Si les règlements doivent être raisonnables en droit administratif, et sont assujettis à un contrôle judiciaire sur ce plan, l'analyse de leur constitutionnalité doit cependant toujours se faire suivant l'approche de justification des lois en fonction du test élaboré dans *R. c. Oakes*¹⁵⁹.

¹⁵⁹ [1986] 1 R.C.S. 103.

[340] C'est ce qu'il faut comprendre, dans l'état actuel du droit, des propos suivants tenus dans l'affaire *Doré c. Barreau du Québec*¹⁶⁰, décision dans laquelle on distingue entre l'analyse qui s'applique aux décisions administratives de nature discrétionnaire qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux d'un individu en particulier en mettant en cause les *Chartes* et celle qui « doit » s'appliquer pour contester une règle de droit d'application générale en fonction de celles-ci :

« Comme la juge en chef McLachlin l'a expliqué dans *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567, **l'examen de la constitutionnalité d'une loi doit être différent de la révision d'une décision administrative qui est contestée parce qu'elle porterait atteinte aux droits d'un individu en particulier** (voir également *Bernatchez*). Lorsque les valeurs consacrées par la *Charte* sont appliquées à une décision administrative particulière, elles sont appliquées relativement à un ensemble précis de faits. *Dunsmuir* nous dit que la retenue s'impose dans un tel cas (par. 53; voir aussi *Suresh c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 39). **Par contre, lorsqu'on vérifie si une « loi » particulière respecte la Charte, il est question de principes d'application générale.**

[37] L'approche plus souple du droit administratif pour mettre en balance les valeurs consacrées par la Charte est également plus compatible avec la nature de la prise de décision qui découle de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Quoi qu'il en soit, certains aspects du test élaboré dans *Oakes* conviennent peu à la révision des décisions prises à la suite de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, qu'elles aient été prises par des juges ou par des décideurs administratifs. Par exemple, la Cour a jugé que l'exigence de l'article premier selon laquelle la restriction doit découler de l'application d'une « règle de droit » s'applique à des normes dont l'« adoption est autorisée par une loi, [des normes, en outre,] obligatoires et d'application générale et [. . .] suffisamment accessibles et précis[es] pour ceux qui y sont assujettis. » (*Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 312, [2009] 2 R.C.S. 295, par. 53).

[38] En outre, lorsqu'un décideur exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère une disposition législative ou un régime légal dont la constitutionnalité n'est pas contestée, il est difficile, d'un point de vue conceptuel, d'imaginer ce qui pourrait constituer l'« objectif urgent et réel » d'une décision ou de savoir qui devrait assumer le fardeau de le définir et de le défendre.

[39] La Cour a déjà reconnu la difficulté que pose l'application du cadre d'analyse formulé dans *Oakes* au-delà du contexte de la révision d'une loi ou d'un autre type de règles de droit d'application générale. Le défi s'est posé lorsqu'il s'est agi d'appliquer les valeurs protégées par la Charte à **la common law [traduction] « qui ne recèle aucun texte réglementaire qui**

¹⁶⁰ [2012] 1 R.C.S. 395.

puisse être examiné en terme d'objectif, de lien rationnel, d'atteinte minimale et d'effet proportionnel » (Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5e éd. Supp.) vol. 2, art. 38.15). Dans *R. c. Daviault*, [1994] 3 R.C.S. 63, par exemple, la Cour devait évaluer la règle de common law relative à l'établissement de l'existence de l'intention dans le cas d'une intoxication extrême. Elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de procéder à l'analyse prescrite par *Oakes* dans le contexte de la révision d'une règle de *common law* pour s'assurer de sa conformité aux valeurs consacrées par la Charte :

S'il est possible d'énoncer une nouvelle règle de common law qui ne contrevienne pas au droit de l'accusé de contrôler la conduite de sa défense, je n'ai aucune difficulté à imaginer que la Cour puisse simplement la formuler, en remplacement de l'ancienne, sans chercher à savoir si l'ancienne règle pourrait néanmoins être maintenue en vertu de l'article premier de la *Charte*. Vu que la règle de common law a été créée par des juges et non par le législateur, l'égard que les tribunaux doivent avoir envers les organismes élus n'est pas en cause. S'il est possible de reformuler une règle de common law de façon qu'elle ne s'oppose pas aux principes de justice fondamentale, il faudrait le faire. [p. 93-94; Citant *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933, p. 978.]»

(L'emphase en caractères fonceés est de la soussignée; les soulignements sont dans le texte.)

[341] Ceci ne signifie pas que les autorités municipales ne doivent pas considérer les *Chartes* lorsqu'ils adoptent des règlements, bien au contraire. La question de savoir si un règlement municipal ne tient pas suffisamment compte des droits et libertés consacrés aux *Chartes*, devra toutefois être évaluée dans le cadre de l'analyse de la constitutionnalité des lois et donc en fonction de l'analyse détaillée et des critères de *R. c. Oakes*¹⁶¹, et non simplement en considérant le critère de nature plus générale énoncé dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*¹⁶².

[342] Les égards qui sont dus aux conseillers municipaux adoptant des règlements qui ont « des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité »¹⁶³, et assumant un rôle de nature « législative plutôt qu'adjudicative »¹⁶⁴ faisant « intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique »¹⁶⁵ l'exigent.

[343] Villeneuve a d'ailleurs présenté tous ses arguments de droit administratif en tentant de faire abstraction des questions constitutionnelles. Le Tribunal tentera de les trancher de cette façon, centrant l'analyse du caractère raisonnable en droit administratif sur ce qui est permis par le cadre législatif applicable.

¹⁶¹ [1986] 1 R.C.S. 103.

¹⁶² Précité, note 157.

¹⁶³ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, précité note 157, par.19.

¹⁶⁴ Id.

¹⁶⁵ Id.

[344] La remise préalable du lieu et de l'itinéraire d'une manifestation entravant la voie publique a un lien avec l'objectif de faciliter le travail de protection des policiers, lequel comprend celui d'assurer la sécurité des participants, et peut en permettre la réalisation. La disposition n'est donc pas arbitraire.

[345] L'objectif de l'art. 2.1 s'inscrit par ailleurs dans l'objectif général du Règlement P-6, lequel s'inscrit lui-même à l'intérieur de ce que permettent les dispositions habilitantes suivant l'interprétation retenue plus haut. Un organisme raisonnable responsable de la sécurité de tous sur les voies publiques ne pourrait qu'en constater l'utilité.

[346] La preuve révèle d'ailleurs qu'il est arrivé aux associations étudiantes ainsi qu'à d'autres organisations ayant tenu des manifestations de se plier à l'exercice de remettre préalablement un itinéraire en l'absence de toute réglementation. Le fait que ces organisations aient jugé utile de ce faire milite en faveur du caractère sensé et raisonnable de la mesure. Enfin, plusieurs juridictions ont érigé des règles allant en ce sens; il en sera fait état plus en détails plus loin.

[347] Dans sa globalité, l'art. 2.1 ne saurait donc être taxé d'être arbitraire ou déraisonnable.

[348] Par ailleurs, le fait qu'il serait impossible aux participants de savoir si le lieu et l'itinéraire de la manifestation à laquelle ils choisissent de participer ont été communiqués ou s'ils sont respectés ou changés ne sert aucunement Villeneuve aux fins de cet argument de droit administratif, et ce, pour plusieurs raisons.

[349] Premièrement, il y a acceptation de certains risques par les participants. Ainsi, si une personne se joint à une manifestation en ignorant si l'itinéraire a préalablement été communiqué, c'est qu'elle choisit de courir le risque de participer à une manifestation illégale. Toute manifestation peut également devenir illégale en raison de gestes qui ne sont pas posés par tous. C'est une caractéristique inhérente au caractère collectif de la manifestation et un risque que les participants acceptent de courir lorsqu'ils s'y joignent.

[350] Deuxièmement, à la suite de la décision finale du juge Richmond dans *Montréal (Ville de) c. Thibeault Jolin*¹⁶⁶, ayant conclu que l'art. 2.1 ne crée pas en soi d'infraction pénale, le participant à une manifestation illégale suivant cette disposition ne sera exposé à une infraction que s'il ne se conforme pas à l'ordre d'un agent de la paix de se disperser et doit nécessairement en avoir connaissance pour commettre l'infraction.

[351] Troisièmement, si un organisateur ne prend pas les moyens pour faire savoir qu'il a communiqué un itinéraire aux policiers et pour le communiquer aux participants potentiels, il ne pourra s'en prendre qu'à lui-même si ceux-ci sont moins nombreux en raison de ce fait. S'il a pu communiquer avec les participants pour les avertir de la tenue de l'événement, il peut aussi leur faire part d'un itinéraire. Le tout devrait d'ailleurs

¹⁶⁶ Précité, note 80.

idéalement être fait au même moment, dès que possible, incluant l'avis aux services de police.

[352] Quatrièmement, si les policiers ordonnent que le lieu ou l'itinéraire soit modifié, la disposition ne trouve plus application, ce qui implique que le non respect du lieu ou de l'itinéraire ne peut plus rendre la manifestation illégale.

[353] Enfin, la question de savoir si l'art. 2.1 aurait une portée déraisonnable suivant le droit administratif en ayant pour effet d'interdire les manifestations spontanées doit être examinée à la lumière de la preuve suivant laquelle la Ville a cru pouvoir s'adresser à ce problème en prévoyant que l'itinéraire n'a qu'à être remis préalablement à la manifestation, ce qui implique qu'il peut être remis jusque dans les minutes précédant le début de celle-ci, et en s'en remettant au jugement des policiers pour qu'il y ait tolérance quant à certaines situations particulières comme, par exemple, un défilé spontané de la coupe Stanley.

[354] La Ville a raison pour une bonne partie des situations que Villeneuve et les Intervenantes voudraient voir reconnues comme étant des manifestations spontanées et quant auxquelles, pourtant, un itinéraire n'est pas impossible à remettre avant le début de la manifestation.

[355] Quant aux manifestations qu'il y a lieu de considérer comme étant véritablement spontanées ou instantanées, à l'occasion desquelles il serait impossible dans les faits de remettre un itinéraire, la problématique qu'elles soulèvent ne saurait relever du droit administratif lorsqu'on considère que la Ville dispose du pouvoir de prohiber dans l'exercice de ses compétences, tel que vu précédemment en lien avec l'argument de discrimination.

[356] En effet, si l'on fait abstraction des questions constitutionnelles, et c'est ainsi que l'argument a été présenté par Villeneuve, la retenue ou déférence s'impose vis-à-vis les décisions prises par les municipalités dans l'exercice de ses compétences. De plus, toujours en faisant abstraction des questions constitutionnelles pour l'instant, des considérations d'ordre public et de sécurité publique pourraient avoir préséance sur la tenue de manifestations dites spontanées en toute légalité.

[357] L'effet d'interdiction de l'art. 2.1 sur les rares manifestations véritablement spontanées ou instantanées, dans le contexte desquelles il serait impossible en faits de remettre un itinéraire, ne fait pas de cette disposition une mesure si manifestement injuste ou si oppressive ou arbitraire qu'elle ne pourrait être adoptée par un organisme raisonnable, du moins suivant les principes du droit administratif.

[358] Tel qu'indiqué dans *Kruse c. Johnson*¹⁶⁷, repris et traduit dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*¹⁶⁸, « un règlement n'est pas déraisonnable simplement

¹⁶⁷ [1898] 2 Q.B. 91 (C.div.), p. 100.

¹⁶⁸ Précité, note 157.

parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges »¹⁶⁹, ou de certains plaideurs, pourrait-on ajouter.

[359] Toute la question de la distinction entre les manifestations véritablement spontanées et les autres sera abordée plus en détails lors de l'examen des questions de droit constitutionnel soulevées par Villeneuve.

2.2 L'article 3.2 est-il déraisonnable?

[360] Selon Villeneuve, même en présumant que le fait de porter le visage couvert pose un danger pour le maintien de la paix, de la sécurité et de l'ordre public, l'art. 3.2 serait d'une portée déraisonnable dont l'objet ne correspondrait plus à celui des dispositions habilitantes. La Cour suprême, dans le contexte des principes de justice fondamentale, considère qu'une disposition a une portée excessive lorsqu'elle porte atteinte aux droits de personnes d'une façon qui n'a aucun rapport avec l'objet de la disposition¹⁷⁰.

[361] Les documents préparatoires, les autres éléments de contexte et la preuve de la Ville établissent que l'art. 3.2 a été adopté principalement sur la base des observations des policiers à l'occasion de manifestations sur les voies publiques. La disposition a été adoptée en même temps que l'art. 2.1 dont l'application se limite à celles-ci suivant l'interprétation du Tribunal. La Ville n'a invoqué aucune donnée ni situation faisant état de problématiques nécessitant des mesures préventives afin d'assurer la jouissance pour tous et en toute sécurité du domaine public dans son ensemble ni de prévenir les actes de vandalisme et de violence sous le couvert de l'anonymat dans des contextes autres que celui des manifestations prenant place sur les voies publiques¹⁷¹.

[362] L'interdiction qui a été édictée à l'art. 3.2 est pourtant de portée beaucoup plus large, s'appliquant aux assemblées, défilés et autres attroupements de quelque nature que ce soit prenant place sur l'ensemble du domaine public.

[363] La disposition n'aurait pu être adoptée par un organisme raisonnable tenant compte des facteurs dont la Ville peut légitimement considérer sur les plans social, économique et politique, notamment les informations mises à la disposition de la Ville par les policiers au moment de l'adoption de la disposition, lesquelles se limitaient à des observations en lien avec des manifestations sur les voies publiques suivant les documents préparatoires et les autres éléments de preuve au dossier.

¹⁶⁹ Traduction apparaissant au par. 21 de l'affaire *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, précitée, note 157.

¹⁷⁰ Voir notamment, *Carter c. Canada (P.G.)*, [2015] 1 R.C.S. 331, par. 85.

¹⁷¹ Montréal n'est pas dans la même situation que certains états américains dans lesquels le Ku Klux Klan a pu sévir, les activités de cette organisation n'étant malheureusement pas limitées à des manifestations sur les voies publiques. Si des incidents isolés impliquant des personnes masquées en dehors de manifestations peuvent toujours se produire à Montréal, ils n'ont pas été pris en considération lors de l'adoption de l'art. 3.2 suivant la preuve au dossier.

[364] La portée de l'art. 3.2 est telle qu'elle ne s'inscrit plus dans le schème législatif conférant à la Ville le pouvoir de l'adopter¹⁷². Sans aucun danger ou risque identifié en dehors du contexte des défilés et manifestations entravant la circulation routière sur les voies publiques, il est en effet pour le moins difficile d'invoquer des motifs de sécurité ou de prévention de la violence et du vandalisme pour justifier cette portée.

[365] L'art. 3.2 a une portée excessive qui le rend arbitraire et, en conséquence, déraisonnable et nul.

[366] Compte tenu de cette conclusion, il ne sera pas nécessaire de trancher les autres arguments de droit administratif soulevés par Villeneuve en lien avec l'art. 3.2. Tel que déjà mentionné, l'argument de droit constitutionnel en lien avec les libertés d'expression et de réunion sera néanmoins examiné plus loin.

3. L'imprécision en droit administratif

[367] Selon la Cour suprême dans l'affaire *Montréal c. Arcades Amusements*¹⁷³, en matière d'imprécision, « *chaque cas est un cas d'espèce et il incombe aux tribunaux de déterminer à chaque fois si le sens véritable du règlement en question peut être perçu par les citoyens auxquels il s'adresse* »¹⁷⁴.

[368] Il est vrai que l'article 2.1 du Règlement P-6 ne s'adresse pas à un milieu spécialisé mais à un ensemble de citoyens, soit tous ceux qui pourraient souhaiter vouloir communiquer protestations ou opinions en manifestant de façon à entraver les voies publiques. Le sens véritable de cette disposition doit donc pouvoir être perçu par ces citoyens, ou, du moins, ceux-ci doivent pouvoir identifier une « *sphère de risque* », suivant l'expression consacrée par la jurisprudence.

[369] L'opinion majoritaire, tant en jurisprudence qu'en doctrine, veut que l'imprécision, qu'il s'agisse du moyen de droit administratif ou de droit constitutionnel, soit mesurée à la même aune¹⁷⁵. Il s'agit de déterminer si les dispositions contestées manquent de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire ou fournissent le fondement d'une interprétation judiciaire cohérente et délimitant suffisamment une sphère de risque pour le citoyen auquel elle s'applique.

[370] En l'espèce, l'interprétation déjà énoncée plus haut permet de conclure que les termes utilisés ne sont pas imprécis au point de ne pouvoir constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire ou fournir le fondement d'une interprétation judiciaire cohérente et délimitant suffisamment une sphère de risques.

¹⁷² Voir la section 1.2 de la partie I du présent jugement.

¹⁷³ [1985] 1 R.C.S. 368.

¹⁷⁴ Id., p. 401.

¹⁷⁵ Garant, Patrice, *Droit administratif*, 6^{ième} édition, 2010, Éditions Yvon Blais, p. 318 à 318 et les autorités qui y sont citées.

[371] Toute disposition étant susceptible de donner lieu à une interprétation ne souffre pas pour autant du vice d'imprécision.

[372] Voici quelle est la sphère de risque découlant de l'application de l'art. 2.1 :

- toute participation à une manifestation entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques sans que l'itinéraire ou le lieu ait été communiqué au préalable, y compris un événement spontané ou instantané, est une participation à un événement illégal;
- il en est de même pour la participation à une manifestation à l'occasion de laquelle un nombre significatif de participants ne respecterait pas l'itinéraire ou le lieu communiqué préalablement tout en continuant à manifester de façon à entraver la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques;
- toute personne qui s'aventure dans une telle manifestation sans savoir si l'itinéraire ou le lieu a été communiqué court le risque de participer à une manifestation illégale;
- toute personne qui participe à une telle manifestation sans connaître l'itinéraire ou le lieu communiqué, court le risque que celle-ci devienne illégale sans qu'elle puisse le savoir, advenant que l'itinéraire ou le lieu communiqué ne soit pas respecté;
- même si l'itinéraire ou le lieu est connu de tous les participants, le défaut de respecter l'itinéraire ou le lieu préalablement communiqué par un nombre significatif de participants qui continuent à manifester en entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques résulte aussi en une participation de tous à une manifestation illégale; c'est un risque que tout participant à une manifestation visée à l'art. 2.1 court, et ce, même si son propre comportement demeure exemplaire¹⁷⁶;
- ce n'est cependant que s'il y a ordre de quitter les lieux par un agent de la paix que les participants à une manifestation illégale suivant l'art. 2.1 sont susceptibles de commettre une infraction pénale; l'art. 2.1 intégrant par voie de référence les effets des articles 2, 4 et 6, ce risque découle également de cette disposition.

¹⁷⁶ De la même façon si la manifestation met en danger la paix, la sécurité ou l'ordre public, elle devient illégale suivant l'art. 2 du Règlement P-6, sans que cela dépende pour autant de gestes commis par tous les participants ou soit à la connaissance de tous les participants. Cela aussi fait partie d'un risque inhérent à toute participation à une manifestation.

[373] La sphère de risque est donc très clairement définie quant à l'art. 2.1; le « *danger d'application ponctuelle et arbitraire* »¹⁷⁷ est écarté. Cette disposition n'est donc pas imprécise et ne saurait être annulée pour ce motif.

4. La sous-délégation illégale

[374] L'article 2.1 ne pose aucunement les difficultés qui se soulevaient dans l'affaire classique de sous-délégation illégale *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*¹⁷⁸. Dans cette affaire, l'autorité ayant adopté le règlement n'avait fait que reprendre la formulation de la loi habilitante sans préciser de norme et a ainsi accordé un pur pouvoir discrétionnaire.

[375] Tel que l'interprétation déjà donnée à cette disposition l'établit, l'art. 2.1 n'accorde pas de discrétion aux policiers lorsqu'ils l'appliquent.

[376] La question de savoir si les policiers appliquent automatiquement l'art. 2.1 à toutes les situations auxquelles il est susceptible de s'appliquer est toute autre et concerne l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire de tolérer des illégalités devant des circonstances le justifiant¹⁷⁹. Ce pouvoir discrétionnaire ne leur est pas conféré par la disposition attaquée mais est inhérent aux fonctions des policiers.

[377] Le moyen relatif à la sous-délégation illégale ne peut être retenu.

[378] Reste donc à savoir si la portée des articles 2.1 et 3.2 est constitutionnelle en regard des droits et libertés protégés par les *Chartes*.

5. Les libertés d'expression et de réunion pacifique

[379] Les articles de la *Charte canadienne* et de la *Charte québécoise* consacrant les libertés d'expression et de réunion pacifique sont sensiblement au même effet. Les extraits pertinents se lisent comme suit:

- *Charte québécoise:*

« 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. »

(Les soulignements sont de la soussignée.)

- *Charte canadienne:*

¹⁷⁷ *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, précité, note 138, par. 27.

¹⁷⁸ [1973] R.C.S. 131.

¹⁷⁹ Voir les notes 92 à 104 et le texte correspondant.

« 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

[...]

b) la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

c) la liberté de réunion pacifique;

[...] »

(Les soulignements sont de la soussignée.)

[380] Comme il n'y a pas, ici, de différence quant à la portée des garanties en vertu de ces deux instruments¹⁸⁰, il y a lieu de traiter d'un seul souffle les arguments en lien avec les deux *Chartes*, tel que cela avait d'ailleurs été fait par la Cour suprême dans l'affaire *Ford c. Québec (Procureur général)*¹⁸¹.

5.1 **Les principes de droit applicables**

5.1.1 **Liberté d'expression**

[381] De multiples décisions judiciaires font état de l'importance capitale de la liberté d'expression pour toute société démocratique. Il n'y a pas lieu de renchéir, le caractère fondamental de ce droit constitutionnel étant depuis longtemps reconnu.

[382] Parmi les exemples jurisprudentiels les plus récents, on retrouve la décision de la Cour suprême rendue dans l'affaire *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*¹⁸². La Cour a réitéré à cette occasion le principe bien connu suivant lequel les droits et libertés s'interprètent de manière généreuse et téléologique, la liberté d'expression protégeant non seulement l'activité expressive, mais aussi « *le droit de l'exercer dans certains lieux publics* »¹⁸³. Elle y précise toutefois que le mode ou le lieu de l'expression peut écarter la protection, indiquant spécifiquement que « *l'expression violente ou la*

¹⁸⁰ Dans l'affaire *Chaoulli c. Québec (Procureure générale)*, [2005] 1 R.C.S. 791, la juge Deschamps avait suggéré d'analyser la contestation de dispositions provinciales en premier lieu en regard de la *Charte québécoise* en présence de différences dans le libellé, et possiblement dans la portée, des dispositions de celle-ci par opposition aux dispositions de la *Charte canadienne*. Il n'y a pas de telles distinctions à envisager en lien avec les droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. De plus, s'agissant de vérifier le respect des droits consacrés par les deux *Chartes* en lien avec des dispositions réglementaires, il n'y a pas lieu aux nuances qui pourraient être rendues nécessaires en raison de l'application de la *Charte québécoise* dans la sphère privée, notamment en matière de justification d'une atteinte à un droit fondamental.

¹⁸¹ Id.

¹⁸² [2009] 2 R.C.S. 295.

¹⁸³ Id., par. 27.

menace de recourir à la violence ne bénéficient pas de la garantie constitutionnelle »¹⁸⁴ et que n'est pas garanti un droit de chacun « de s'exprimer dans tout espace gouvernemental »¹⁸⁵.

[383] C'est le test énoncé dans l'affaire *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc*¹⁸⁶, repris dans *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*¹⁸⁷, qui s'applique afin de déterminer s'il y a atteinte au droit à la liberté d'expression.

[384] Les trois questions auxquelles il faut répondre en fonction de ce test sont les suivantes:

- Les activités visées par les dispositions contestées ont-elles le contenu expressif justifiant leur protection *prima facie* par la liberté d'expression?
- Si oui, le mode ou le lieu d'expression ont-ils pour effet d'écarter cette protection?
- Troisièmement, si l'activité expressive est protégée par la liberté d'expression, les dispositions en cause, par leur objet ou par leur effet, portent-elles atteinte au droit protégé?

[385] Une fois cette analyse complétée, s'il y a eu démonstration d'une atteinte à la liberté d'expression, il y aura lieu de déterminer si celle-ci est justifiée.

5.1.2 Liberté de réunion pacifique

[386] En ce qui a trait à la liberté de réunion pacifique, il existe peu d'autorités en traitant de manière détaillée en droit canadien. Il ressort de celles-ci que la limitation inhérente de cette liberté, puisqu'il doit s'agir de réunions « *pacifiques* », est d'importance.

[387] Il en est fait brièvement état dans les affaires *Tremblay c. Québec (Procureur général)*¹⁸⁸, *Lecompte c. R.*¹⁸⁹ et *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*¹⁹⁰.

¹⁸⁴ Id., par. 28. Voir aussi *R. c. Khawaja*, [2012] 3 R.C.S. 555, par. 70.

¹⁸⁵ Id.

¹⁸⁶ [2005] 3 R.C.S. 141, par. 56.

¹⁸⁷ Précité, note 182, par. 37.

¹⁸⁸ [2001] R.J.Q. 1293 (C.S.) (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2001-07-13), 28579).

¹⁸⁹ J.E. 2000-1554 (C.A.) (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2001-03-01), 28171).

¹⁹⁰ [2015] 1 R.C.S. 3.

[388] Dans la première de ces affaires, le juge Blanchet concluait que les restrictions d'accès à un lieu public pour fins d'assurer la sécurité d'un sommet portaient atteinte à cette liberté, sans plus de détails.

[389] Dans la seconde, le juge Beaugard, aux motifs duquel souscrivaient le juge en chef Michaud et le juge Proulx, était d'avis que la liberté de réunion pacifique n'était pas restreinte par les articles 63 (1) a) et 66 C.cr. créant une infraction pour quiconque participe à un attroupement illégal, soit la réunion de trois individus ou plus assemblés dans un but commun se conduisant de manière à faire craindre, pour des motifs raisonnables, à des personnes se trouvant dans le voisinage qu'ils ne troublent la paix :

« [16] D'autre part, j'ai de la difficulté à me convaincre du fait que les articles 63.(1)a) et 66 violent l'article 2.(c) de la **Charte**. Ils ne prohibent pas les réunions pacifiques. Ils ont pour but d'empêcher les réunions non pacifiques ou que des réunions, qui ont commencé pacifiquement et qui objectivement ne sont plus pacifiques, dégénèrent en émeutes. »¹⁹¹

[390] Il n'y aurait donc pas d'atteinte à liberté de réunion pacifique lorsqu'une mesure restreint la liberté de réunion en raison de l'existence de motifs raisonnables de craindre des troubles de la paix. Il faut comprendre de cette décision que cette situation ne serait pas visée par la liberté fondamentale, en raison de la limitation inhérente de la protection à la liberté de réunion « *pacifique* ». La permission d'en appeler de cette décision a été refusée par la Cour suprême.

[391] Dans la troisième de ces affaires, *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*¹⁹², la Cour suprême du Canada reconnaît que cette protection vise par définition à garantir une activité collective qui n'est pas susceptible d'être accomplie par une seule personne.

[392] Une auteure ayant rédigé un ouvrage de droit comparé portant spécifiquement sur la liberté de réunion pacifique indique que cette liberté « *is reserved for more social (including political) gatherings* »¹⁹³ et que « *a family dinner or excursion, in general, falls within the right to private life, and not within freedom of assembly* »¹⁹⁴. L'auteure considère cependant que le terme « *assembly* » englobe bel et bien les réunions de nature purement privée ou familiale et les exclut de la protection de la liberté de réunion parce qu'elle les considère mieux protégées par le droit à la vie privée, comme l'illustrent les propos suivants:

« In sum, I consider the contemporaneous common presence of at least two persons in a common space to be an assembly. From among these assemblies, the book – in line with jurisprudence [la jurisprudence analysée par l'auteure est

¹⁹¹ *Lecompte c. R.*, précitée, note 189, par. 16.

¹⁹² Précitée, note 190, par. 64.

¹⁹³ Orsolya Salát, *The Right to Freedom of Assembly – A Comparative Study*, 2015, Hart Publishing, Portland, Oregon, p.4

¹⁹⁴ Id.

celle de plusieurs pays et de la Commission Européenne des Droits de l'Homme en matière de droits fondamentaux] – will not deal with those which are so intimate that they are better protected by the right to private and family life. »¹⁹⁵

[393] Par ailleurs, les auteurs canadiens, peut-être en raison du peu de décisions rendues en lien spécifiquement avec la liberté de réunion, n'ont pas retenu d'aussi fines distinctions. Plusieurs ont considéré que le piquetage pourrait être protégé par cette liberté en plus de l'être en vertu de la liberté d'expression¹⁹⁶.

[394] Les auteurs Guy Régimbald et Dwight Newman indiquent quant à eux que « *in current Canadian case law, it would appear to protect mainly a basic right of physically gathering together* »¹⁹⁷ et referent au passage suivant des motifs du juge Linden, dissident dans l'affaire *Roach c. Canada (Minister of State for Multiculturalism and Citizenship)*¹⁹⁸, lequel aurait été largement repris dans la jurisprudence canadienne :

« There is scant case law on the guarantee of freedom of peaceful assembly. However, what little there is would appear to indicate that freedom of peaceful assembly is geared towards protecting the physical gathering together of people. Nothing in the oath or affirmation prevents the appellant from assembling with others. In my opinion, paragraph 2 (c) of the Charter was not intended to protect the objects of an assembly that is organized to foster freedom of thought, belief, opinion or expression, or freedom of association, for that would be protected independently. The portion of the appellant's declaration relating to freedom of peaceful assembly should, therefore, be struck out.»

[395] Comme l'auteur Gabriel Babineau l'exprime bien, toute réunion pacifique comporte une forme d'expression, « *que ce soit entre les participants ou vers l'extérieur* »¹⁹⁹. C'est sans doute pourquoi les libertés d'expression et de réunion pacifique font souvent l'objet d'une analyse conjointe.

[396] En l'espèce, la liberté de réunion pacifique est invoquée tant en lien avec l'art. 2.1, dont la portée englobe des événements susceptibles de se dérouler de façon pacifique, qu'en vue de contester l'art. 3.2, au motif que les personnes qui ressentiraient le besoin de porter un masque pour s'exprimer ou pour manifester librement verraient leur liberté de réunion pacifique entravée.

¹⁹⁵ Id., p. 7.

¹⁹⁶ Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Fifth Edition Supplemented, Toronto, vol. 2, p. 44-2; Charles Brochu, *Charte canadienne des droits et libertés*, Publications CCH Ltée, p. 3501 et 3502.

¹⁹⁷ Guy Régimbald et Dwight Newman, *The Law of the Canadian Constitution*, First Edition, 2013, LexisNexis, p. 604.

¹⁹⁸ [1994] 2 C.F. 406 (C.A.F.), par. 69.

¹⁹⁹ Gabriel Babineau, *La manifestation: une forme d'expression collective*, Les Cahiers de droit, vol. 53, no 4, décembre 2012, p. 761-792, à la page 783.

5.1.3 Libertés d'expression et de réunion pacifique en interaction

[397] L'analyse en matière de liberté de réunion pacifique emprunte souvent un modèle similaire à celui développé en matière de liberté d'expression. Elle peut d'ailleurs être effectuée d'un seul souffle quant à ces deux libertés, du moins dans certains cas, comme le démontre la décision toute récente rendue par la Cour supérieure dans *Garbeau c. Montréal (Ville de)*²⁰⁰.

[398] Dans cette affaire, le juge Cournoyer était saisi de la question de savoir si le droit de manifester sur un chemin public était protégé par la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique. Le litige portait sur la constitutionnalité de l'art. 500.1 du *Code de la sécurité routière*, lequel prévoit une interdiction d'entraver la circulation des véhicules routiers sur un chemin public au cours d'une action concertée sauf lors de défilés ou d'autres manifestations préalablement autorisées par la personne responsable de l'entretien du chemin public et lorsque le chemin utilisé est fermé à la circulation ou sous contrôle d'un corps de police.

[399] À la suite d'une analyse remarquable et nuancée, à l'occasion de laquelle il réfère à de multiples autorités tant en jurisprudence qu'en doctrine, le juge Cournoyer conclut que l'accès temporaire aux chemins publics afin d'exercer la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique est protégé par les *Chartes* tout comme c'est également le cas en droit international et américain, l'art. 500.1 du *Code de la sécurité routière*, étant lui-même l'expression d'une intention législative de permettre un tel accès temporaire, moyennant le respect de certaines conditions²⁰¹.

[400] Considérant que l'art. 500.1 est un régime de restriction préalable (« *prior restraint* ») et que les manifestations ou défilés favorisent les valeurs sous-jacentes aux libertés d'expression et de réunion pacifique (débat démocratique, recherche de la vérité et épanouissement personnel), le juge Cournoyer déclare que cette disposition porte atteinte à l'exercice des libertés d'expression et de réunion pacifique et que la justification doit en être démontrée suivant les exigences des art. 1 de la *Charte canadienne* et 9.1 de la *Charte québécoise*²⁰².

[401] Analysant ensuite la question de savoir si une preuve justificative a été apportée, le juge Cournoyer considère dans un premier temps que la sécurité, la libre circulation des personnes, des véhicules et des marchandises sur les chemins publics, l'accès aux immeubles qui les bordent et la protection des citoyens et de leurs biens en s'assurant que les chemins publics puissent servir au passage des véhicules d'urgence constituent un objectif urgent et réel²⁰³.

²⁰⁰ Précité, note 28. Voir toutefois, la mention dans l'affaire *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69, suivant laquelle la nature de l'analyse et les facteurs à considérer ne sont pas nécessairement identiques et reportant l'étude de cette question à une autre occasion.

²⁰¹ Id., par. 114 à 166.

²⁰² Id., par. 167 à 173.

²⁰³ Id., par. 184 à 220.

[402] Il conclut dans un deuxième temps que l'art. 500.1 peut contribuer à la réalisation de cet objectif et qu'il existe donc un lien rationnel entre cette mesure attentatoire et l'objectif urgent et réel poursuivi.

[403] À l'étape de l'atteinte minimale, il constate que la preuve révèle qu'aucun processus d'autorisation préalable n'a été mis en œuvre ou mis en place pour autoriser les manifestations autres que les parades planifiées avec la Division des événements publics et des festivals de la Ville. Tout au plus, les corps policiers exercent une tolérance tacite ou explicite lors de la tenue des manifestations et, « *dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, font de leur mieux pour assurer la gestion et l'encadrement des manifestations, qu'ils en aient été informés à l'avance ou non* »²⁰⁴.

[404] Le juge Cournoyer constate que l'article 500.1 prévoit simplement que l'interdiction qui y est prévue ne s'applique pas lors de défilés ou manifestations préalablement autorisées et si le chemin utilisé est fermé à la circulation ou sous le contrôle des policiers, sans prévoir de mécanisme d'autorisation encadrant le pouvoir discrétionnaire d'accorder celle-ci.

[405] Il en conclut que le préjudice causé au droit constitutionnel de manifester sur un chemin public par ce système d'autorisation absent ou totalement discrétionnaire est disproportionné par rapport aux bénéfices (circulation sécuritaire sur les chemins publics tant pour les conducteurs et passagers de véhicules routiers que pour les piétons ainsi que concernant la libre circulation des marchandises). Il a déclaré la disposition invalide et suspendu l'effet de cette déclaration d'invalidité pour une période de six mois tout en acquittant cependant la personne ayant reçu le constat d'infraction suivant l'art. 500.1.

[406] Il n'y a pas eu appel de la décision du juge Cournoyer. Ses motifs emportent entièrement l'adhésion du Tribunal quant à la question de savoir si l'accès temporaire aux voies publiques afin d'y manifester est protégé par les *Chartes*.

5.2 L'article 2.1 du Règlement P-6 porte-t-il atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique?

[407] L'activité visée à l'art. 2.1 est la tenue d'assemblées, défilés ou autres attroupements entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques. De telles manifestations sont des réunions au sens de la liberté de réunion pacifique et sont également un mode d'expression.

5.2.1 Le contenu expressif et le caractère pacifique de l'activité visée justifient-ils leur protection *prima facie*?

[408] En faisant de l'obligation de communiquer préalablement à sa tenue le lieu exact et l'itinéraire d'une manifestation, une condition à respecter afin qu'elle puisse se

²⁰⁴ Id., par. 290.

dérouler légalement sur les voies publiques, l'art. 2.1 du Règlement P-6 vise des activités dont le contenu expressif et le caractère pacifique enclenche *prima facie* la protection des libertés d'expression et de réunion pacifique.

[409] C'est une lapalissade que de telles manifestations peuvent avoir un contenu expressif. Il faudrait plutôt se demander lesquelles n'en ont pas. La preuve révèle par ailleurs qu'elles peuvent se dérouler pacifiquement, avec ou sans itinéraire.

5.2.2 Le mode et le lieu d'expression ou de réunion écartent-ils la protection?

[410] Suivant les autorités citées par mon collègue le juge Cournoyer dans *Garbeau c. Montréal (Ville de)*²⁰⁵, ni le mode ni le lieu d'expression n'ont pour effet d'écarter cette protection en ce qui concerne les voies publiques. Le Tribunal reprend ici à son compte les propos du juge Cournoyer qui conclut après avoir analysé ces autorités:

« [127] De l'avis du Tribunal, il ne fait aucun doute que la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique protègent le droit de s'exprimer sur la voie publique même « *si la destination première de ces lieux n'[est] certes pas la communication de messages, mais leur utilisation historique à des fins expressives démontr[e] que leurs caractéristiques ou fonctions ne les rend[ent] [...] pas impropres à l'exercice de la liberté d'expression* ». »²⁰⁶

5.2.3 L'activité étant protégée à première vue, l'art. 2.1 porte-t-il atteinte aux droits protégés?

[411] La conséquence directe du non-respect de l'art. 2.1 du Règlement P-6 est l'illégalité de la manifestation dont le lieu exact et l'itinéraire n'ont pas été communiqués préalablement.

[412] De plus, en prévoyant explicitement qu'une telle manifestation ou celle dont le déroulement ne se ferait pas conformément à l'itinéraire communiqué sont tenus en violation du Règlement P-6, ces manifestations se trouvent interdites et doivent se disperser par voie de cette référence aux articles 4 et 2.

[413] Enfin, l'art. 6 expose les participants à une manifestation tenue en violation du Règlement P-6 à une infraction advenant qu'ils n'obéissent pas à un ordre de quitter les lieux.

[414] Les quatre dispositions, lues ensemble, ne se prêtent à aucune autre interprétation:

« 2. Les assemblées, défilés ou autres attroupements qui mettent en danger la paix, la sécurité ou l'ordre publics sont interdits sur les voies et places publiques, de même que dans les parcs ou autres endroits du domaine public.

²⁰⁵ Précité, note 28, par. 120 à 126.

²⁰⁶ Id., par. 120 à 127.

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

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

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

[...]

4. Une assemblée, un défilé ou un attroupement sur le domaine public, dont le déroulement s'accompagne d'une violation du présent règlement ou d'actes, conduites ou propos qui troublent la paix ou l'ordre publics, met en danger la paix, la sécurité ou l'ordre public au sens de l'article 2 et doit immédiatement se disperser.

[...]

6. Toute personne doit se conformer immédiatement à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement tenu en violation du présent règlement. »

(Les soulignements sont de la soussignée)

[415] Les manifestations véritablement spontanées ou instantanées quant auxquelles la remise d'un itinéraire est impossible, ou plus improvisées ou moins disciplinées en regard du respect d'un itinéraire, sont tout aussi illégales et interdites qu'une manifestation quant à laquelle les organisateurs auraient volontairement négligé de remettre l'itinéraire.

[416] Cette illégalité et interdiction vaut sans égard au fait que les manifestations visées puissent se dérouler de façon pacifique et sans égard au fait qu'elles puissent viser à véhiculer un message.

[417] Du fait de rendre illégales et d'interdire de telles activités à défaut de respecter l'art. 2.1 et compte tenu des autres dispositions auxquelles il renvoie, cette disposition porte atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. Il faudra donc déterminer si telle atteinte est justifiée.

5.3 *L'article 3.2 du Règlement P-6 porte-t-il atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique?*

[418] L'activité interdite à l'art. 3.2 est celle d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable lors d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement sur le domaine public. Ceci inclut toutes les manifestations mais aussi le seul fait de se réunir entre amis dans un but commun sur le domaine public.

5.3.1 *Le contenu expressif et le caractère pacifique de l'activité visée justifient-ils sa protection prima facie?*

[419] Toutes les réunions comportent un élément d'expression, que ce soit strictement entre les personnes réunies ou que celles-ci cherchent à communiquer un message à d'autres.

[420] L'activité particulière de manifester est expressive et est également visée par la liberté de réunion à moins d'une manifestation en solo.

[421] Il n'est pas exclu que les personnes ayant le visage couvert, même sans motif raisonnable, qui souhaitent se prêter à cette activité puissent le faire de façon parfaitement pacifique.

[422] L'activité restreinte est donc protégée *prima facie* tant en vertu de la liberté d'expression que de la liberté de réunion pacifique.

5.3.2 *Le mode et le lieu d'expression ou de réunion écartent-ils la protection?*

[423] Quant au mode d'expression, avoir le visage couvert n'est pas en soi incompatible avec l'exercice des libertés d'expression et de réunion pacifique, et ce, même s'il est évident que cela accroît les risques de comportements violents ou inappropriés compte tenu du sentiment d'impunité que l'anonymat est susceptible de procurer à certains.

[424] De nombreuses manifestations, tant festives que revendicatrices, comprennent des participants qui ont le visage couvert tout en ayant un caractère pacifique. Certaines en font même une tradition.

[425] Il n'est pas non plus possible de conclure que le fait d'avoir le visage couvert mine en soi les valeurs sous-jacentes aux libertés d'expression ou de réunion pacifique, et ce, même si l'expression anonyme n'est peut-être pas celle qui favorise le plus les échanges d'idées, la recherche de la vérité, le discours démocratique et l'enrichissement humain pour les locuteurs et les auditeurs ou le caractère pacifique d'une manifestation.

[426] Le fait d'avoir le visage couvert et l'anonymat que cela confère peuvent faciliter de bons gestes comme de moins bons. La preuve dans le présent dossier montre bien

que si une personne ayant le visage couvert peut se laisser aller à poser les gestes de violence que les photographies produites sous la pièce D-5 illustrent, elle peut aussi, bien que cela soit sans doute plus exceptionnel, distribuer des câlins comme Villeneuve dans son costume de Panda.

[427] Le fait de pouvoir manifester le visage couvert peut également faciliter l'exercice du droit de s'exprimer sans crainte de représailles de la part de personnes ayant des idées contraires à celles exprimées, puisque celles-ci ne peuvent identifier facilement la personne manifestant.

[428] Il n'est donc pas possible de considérer que les valeurs protégées par les libertés d'expression et de manifestation pacifique excluent de leur protection les personnes au visage couvert.

[429] Quant au lieu, la protection relative aux libertés d'expression et de réunion pacifique ne doit pas non plus être écartée du seul fait que la disposition interdisant d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable s'applique lors d'assemblées, de défilés et d'attroupements sur le domaine public.

5.3.3 *L'activité étant protégée à première vue, l'art. 3.2 porte-t-il atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique?*

[430] L'objet de l'art. 3.2 n'est pas de restreindre l'expression d'un message en particulier ou les réunions pacifiques. Répétons-le, l'objectif de cette disposition dans le contexte du Règlement P-6 en est un de prévention des violations de l'ordre public afin d'assurer la jouissance paisible du domaine public et, tout particulièrement, de permettre que les participants puissent être identifiés de façon à dissuader les personnes qui pourraient être tentées de commettre des gestes de vandalisme et de violence sous le couvert de l'anonymat.

[431] Pour atteindre cet objectif, la disposition interdit d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable à l'occasion d'assemblées, de défilés et d'attroupements sur le domaine public. Elle réglemente et restreint directement le fait de se réunir à visage couvert, et ce, sans égard à la nature de la réunion ou manifestation, et ce, sur l'ensemble du domaine public.

[432] Les personnes qui voudraient avoir le visage couvert à l'occasion d'une réunion ou d'une manifestation sans motif particulier ou sans avoir à démontrer un motif raisonnable subissent une atteinte à leur liberté d'expression ainsi qu'à leur liberté de réunion pacifique.

[433] Celles qui ont un motif raisonnable qui ne peut être déduit des circonstances sont également susceptibles de subir une atteinte à leurs libertés d'expression et de réunion pacifique du seul fait d'être interpellées par un policier. La question de savoir si elles auront la possibilité de faire valoir l'existence d'un motif raisonnable auprès du policier pourra dépendre des circonstances. Le contexte d'une manifestation, par

exemple, sera généralement peu propice aux discussions avec un policier. Même si c'était le cas, advenant que le policier ne retienne pas ce motif, les personnes devront le démontrer plus tard en contestant le constat d'infraction dans le cadre de la poursuite intentée en vertu de celui-ci.

[434] Les effets de l'art. 3.2 peuvent également être attentatoires en raison d'un certain effet paralysant sur les libertés d'expression et de réunion pacifique.

[435] Ceci est surtout problématique pour les personnes qui désirent demeurer anonymes pour se protéger de risques de représailles ou pour d'autres raisons qui pourraient légitimement expliquer qu'il est nécessaire pour elles de se réunir ou de s'exprimer de façon anonyme. Ces personnes pourraient ne pas vouloir courir le risque d'être démasquées par les policiers les interpellant parce que leur motif raisonnable d'avoir le visage couvert ne peut être déduit des circonstances.

[436] Dans *R. c. Kharawaja*²⁰⁷, la Cour suprême indique que l'effet paralysant pourra être inféré de faits connus et d'observations antérieures. Ainsi, indique la Cour, « *toute personne raisonnable conviendrait qu'une loi rendant les journalistes passibles de dommages-intérêts en cas de reportages réalisés de manière responsable sur des hommes ou des femmes politiques aurait probablement un effet paralysant sur le travail journalistique* »²⁰⁸. Dans un tel cas, ajoute la Cour, « *il peut être inutile de prouver l'effet paralysant* »²⁰⁹.

[437] Même si aucun élément de preuve ne le démontre précisément en l'espèce²¹⁰, il existe des cas de figure réalistes pouvant permettre de croire à un certain effet paralysant. L'Intervenante ACLC fait état de certains de ces cas dans ses notes écrites :

- « - A person may wish to protest against an oppressive foreign regime but may fear the consequences to his family members back home;
- A person may wish to take part in the Pride Parade but may not be ready to disclose her sexual orientation to her entire circle of family or friends;
- A corporate employee may wish to take part in an anti-capitalist march without fear of reprisal from his or her employer;
- A person who has been abused may wish to march at a rally against domestic violence without being recognized by a partner or friends;

²⁰⁷ [2012] 3 R.C.S. 555.

²⁰⁸ Id., par. 79.

²⁰⁹ Id.

²¹⁰ Les affidavits de Villeneuve et celui d'Olivier Roy établissent plutôt que leur libre expression et leur liberté de réunion n'ont pas été paralysées. Il n'est pas dit, toutefois que cela n'a pas été le cas pour d'autres personnes dans des situations similaires.

- In the present case, the Plaintiff did not want his employer or his students to know the role he was playing in the protest. »²¹¹

[438] Il faudra voir si ces atteintes potentielles, ainsi que celles dont il est fait état plus haut, peuvent se justifier.

5.4 Les atteintes aux libertés d'expression et de réunion pacifique sont-elles justifiées?

[439] Une fois l'atteinte aux droits fondamentaux démontrée, la Ville a le fardeau de justifier celle-ci. Les articles 9.1 de la *Charte québécoise* et 1 de la *Charte canadienne*, donnent lieu à l'application d'un test identique, du moins lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont contestées²¹².

[440] La Ville doit d'abord démontrer que l'objet de la disposition attentatoire est urgent et réel et que les moyens choisis sont proportionnels à cet objet. Une disposition attentatoire est proportionnée à son objet si:

- les moyens adoptés sont rationnellement liés à cet objet;
- elle porte atteinte de façon minimale au droit en cause;
- il y a proportionnalité entre ses effets préjudiciables et ses effets bénéfiques.

[441] C'est en essence, le test établi dans *R. c. Oakes*²¹³. Dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, les tribunaux doivent faire preuve d'une certaine déférence à l'endroit du législateur, la proportionnalité ne nécessitant pas la perfection mais seulement que les limites apportées aux droits et libertés fondamentaux soient raisonnables.

[442] Ainsi, en lien avec le critère de l'atteinte minimale, par exemple, il est suffisant que la mesure contestée se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables et les tribunaux ne concluront pas à son caractère non proportionnel du seul fait qu'une solution de rechange mieux adaptée peut être envisagée. Il y a cependant lieu d'appliquer une norme de justification sévère lorsque la liberté d'expression politique est atteinte ou lorsque l'État joue le rôle d'adversaire singulier de l'individu, principalement en matière criminelle²¹⁴.

[443] C'est la Ville qui a le fardeau de démontrer que les atteintes aux droits fondamentaux découlant des articles 2.1 et 3.2 du Règlement P-6 sont justifiées.

²¹¹ Notes écrites de l'Association canadienne des libertés civiles, p. 13.

²¹² *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712. Les conclusions déclarent invalides certaines dispositions en vertu des deux *Chartes*.

²¹³ Précité, note 159.

²¹⁴ *RJR-MacDonald c. Canada*, [1995] 3 R.C.S. 199, p. 342-343 et *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 58 à 60.

5.4.1 *L'article 2.1 et la justification*

[444] L'art. 2.1 du Règlement P-6 poursuit un objectif urgent et réel en visant à ce que les manifestations destinées à entraver la circulation sur les voies publiques soient mieux et plus facilement encadrées. Il n'est pas nécessaire de recourir à la prévention de la violence pour conclure à un objectif urgent et réel de sécurité :

- *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*²¹⁵ :

« [...] Le contrôle et la réglementation de la circulation dans les rues est une question d'intérêt local et les défilés, de par leur nature même, exigent l'utilisation entière d'une rue ou d'une voie rapide au profit d'une cause ou d'un organisme. Le chaos qui pourrait résulter du fait qu'un organisme ou un groupe puisse envahir les rues sans avertissement préalable et de façon prolongée et répétée serait susceptible de désorganiser toute la collectivité. Les transports et les communications dans les grandes régions urbaines constituent une question vitale quoique d'intérêt local et c'est à ce titre que la Constitution les a attribués à la province et, par l'intermédiaire de celle-ci, à la municipalité. »

- *Garbeau c. Montréal (Ville de)*²¹⁶ :

«[210] De l'avis du Tribunal, la Procureure générale fait valoir avec raison que la sécurité, la libre circulation des personnes et des marchandises sur les chemins publics et l'accès aux immeubles qui les bordent est un objectif urgent et réel.

[211] L'évolution du nombre de titulaires de permis de conduire et du nombre de véhicules en circulation de même que l'augmentation du débit journalier de véhicules sur les ponts et autoroutes justifient amplement cette conclusion.

[212] Les chemins publics sont un élément important de la vie économique et sociale des villes modernes, peu importe leur taille. Ces chemins assurent le transport des biens essentiels aux individus et à la vie économique. Ils permettent aux citoyens de se rendre à leur travail, aux études, à l'hôpital, chez le médecin, à des activités politiques, culturelles ou religieuses, de visiter les membres de leur famille, ou d'aller dans un palais de justice comme partie, témoin, ou comme membre d'un jury.

[213] Les chemins publics permettent aussi d'assurer la protection des citoyens et des biens en permettant le passage des policiers, pompiers, premiers répondants et ambulanciers.

²¹⁵ [1987] 2 R.C.S. 59, par.31.

²¹⁶ Précité, note 28, par. 210 à 213, 219 et 220.

[...]

[219] Finalement, l'objectif est urgent et réel même si la preuve démontre que les corps policiers sont souvent en mesure d'encadrer les manifestations dont ils n'ont pas été avisés de la tenue.

[220] Le fait qu'il soit souvent possible aux corps policiers d'assurer la gestion adéquate des manifestations de masse n'atténue pas l'importance de l'objectif poursuivi par l'article 500.1. »

[445] Les altercations et incidents entre manifestants et automobilistes peuvent être évités plus facilement lorsque les policiers disposent d'un itinéraire puisqu'ils peuvent détourner la circulation de façon plus efficace. Ceci contribue à ce que la manifestation demeure pacifique.

[446] Par ailleurs, même s'il n'en existe pas de preuve scientifique, la logique et le bon sens permettent de conclure que les autorités policières qui disposent d'un itinéraire seront mieux en mesure de se concentrer sur la tâche de prévenir les gestes de violence ou de vandalisme, ce qui est également un objectif important, urgent et réel. La transcription du témoignage de l'inspecteur Champagne permet de tirer cette inférence.

[447] L'art. 2.1 possède un lien rationnel avec ces objectifs.

[448] La remise préalable et obligatoire du lieu exact et de l'itinéraire d'une manifestation aux autorités policières peut en effet contribuer à l'accomplissement de ceux-ci. Comme une simple inférence raisonnable suivant laquelle la mesure contestée aidera à réaliser les objectifs est suffisante²¹⁷, le lien rationnel est établi.

[449] La Ville, pour rencontrer son fardeau quant à l'atteinte minimale, doit démontrer l'absence de moyens moins attentatoires d'atteindre l'objectif de façon réelle et substantielle. Cette étape de l'analyse « *vise à garantir que la privation de droits reconnus par la Charte se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État* »²¹⁸.

[450] Aucune mesure alternative moins attentatoire n'a été suggérée par Villeneuve ou les intervenants, sauf quant à un nombre minimal de participants afin que l'exigence s'applique. Pour des raisons d'ordre pratique, cette suggestion ne peut être retenue comme permettant d'atteindre l'objectif de la Ville en édictant l'art. 2.1. Cette solution ne résulterait pas en une norme d'application plus précise pour l'organisateur, non plus que pour les participants. En effet, ceux-ci ne contrôleront pas toujours le nombre de personnes qui choisiront de se joindre à la manifestation, des personnes étant d'ailleurs susceptibles de s'y ajouter même après qu'elle ait débuté. Le seul critère déterminant

²¹⁷ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 143.

²¹⁸ *Carter c. Canada (Procureur général)*, précité note 170, par. 102.

doit donc demeurer celui de la manifestation entravant la circulation des véhicules routiers.

[451] Comme le lieu ou l'itinéraire peuvent être communiqués jusque dans les minutes précédant la manifestation, il est difficile d'imaginer mesure plus souple. De multiples juridictions prévoient des mesures exigeant des préavis de plusieurs jours ou des demandes de permis qui impliquent aussi de plus longs délais.

[452] Les mesures suggérées par les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique* prévoient spécifiquement qu'un avis préalable peut être requis afin de protéger l'ordre et la sécurité publics et les droits et libertés des tiers²¹⁹.

[453] Il est vrai que ces lignes directrices prévoient qu'exception devrait être faite pour les manifestations spontanées, et que les notes explicatives qui y sont jointes précisent que les manifestations sans organisateur identifiable devraient être traitées comme des manifestations spontanées²²⁰. Dans le cas de ces dernières, il ne s'agit pas pour autant des manifestations dont les organisateurs ne s'identifient pas, mais plutôt de celles où il n'y en a pas, ces manifestations étant le fruit du hasard²²¹.

[454] Les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique* précisent également que « *such an exception would only apply in circumstances where the legally established deadline cannot be met* »²²² et que les lois applicables en la matière pourraient prévoir un délai de préavis plus court pour les manifestations dites spontanées :

«128. [...] Laws regulating freedom of assembly should explicitly provide either for exemption from prior-notification requirements for spontaneous assemblies (where giving advance notice is impracticable) or for a shortened notification period (whereby the organizer must notify the authorities as soon as is practicable). Such an exception would only apply in circumstances where an organizer is unable to meet the legally established deadline. It is appropriate that organizers should inform the authorities of their intention to hold an assembly as early as possible. Only this way can the authorities reasonably be expected to fulfil their positive obligations to protect the assembly, maintain public order and uphold the rights and freedoms of others. »²²³

(Le soulignement est de la soussignée.)

[455] Selon le panel d'experts mondiaux réunis pour la confection de ces lignes directrices, deux décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme viennent

²¹⁹ OSCE- Office of Democratic Institutions and Human Rights Panel of Experts on the Freedom of Assembly et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, précité, note 1, par. 4.1.

²²⁰ Id., par. 115 et 126 à 131.

²²¹ Id., par. 127.

²²² Id., par. 4.2.

²²³ Id., par. 128.

limiter la notion de manifestation spontanée aux situations qui nécessitent une réponse immédiate sous la forme d'une démonstration en raison d'un événement en cours ou actuel (« *current* »), particulièrement dans le contexte où un délai pour y réagir rendrait cette réaction obsolète²²⁴.

[456] Ce même panel d'expert ajoute, ce qui est d'un intérêt particulier en l'espèce, que « [...] *a sustained long-running protest campaign [..] might suggest that timely notification would be possible [...]* »²²⁵. En regard du contexte des manifestations étudiantes de 2012, cette remarque est éclairante.

[457] L'auteure Orsolya Salát, dans son ouvrage portant sur l'étude comparative de la liberté de réunion dans plusieurs juridictions soumet de son côté que le droit allemand clarifie la notion de manifestation spontanée.

[458] Référant à trois sous-catégories de ce type de manifestation, soit les manifestations instantanées, les manifestations urgentes et les manifestations "flash", elle indique que seules les manifestations instantanées, dont la tenue coïncide avec la décision de la tenir, seront complètement exemptées de l'obligation de donner un avis préalable, les manifestations urgentes et "flash" devant bénéficier d'un accommodement quant au délai pour donner cet avis préalable:

« Some of those issues are clarified in German law, the apparent origin of the doctrine of spontaneous assembly. According to the GFCC spontaneous demonstrations are those which form instantaneously from an actual occasion. Literature differentiates between several sorts of spontaneous assemblies. According to a dominant categorisation, spontaneous assemblies in the wider sense include: (i) instantaneous, (ii) urgent and (iii) flash assemblies.

Instantaneous assemblies are spontaneous assemblies in the strict sense, as it is only in their case that the determination of holding an assembly and its realisation cannot be separated, but coincide. In the case of urgent and flash assemblies, the moments of determination and the demonstration itself are separate, though the assembly follows shortly after the determination.

The difference is legally relevant, as in the case of urgent assemblies, the court has not dispensed with the duty of notification, it has just acknowledged a shortening of the deadline for notification. In the case of genuinely spontaneous assemblies, to give notice is impossible, as there are no organisers, and as there is no time anyway: the decision to hold an assembly and holding it actually coincide. Thus, so to speak, spontaneous (instantaneous) assemblies are exempted because of the factual impossibility of notifying in lack of planning and organising.

²²⁴ Id., par. 129. Il s'agit des affaires *Bukta and Others v. Hungary*, 51 EHRR 25 et *Éva Molnar v. Hungary*, Application no 10346/05, 7 octobre 2008.

²²⁵ Id., par. 130.

Urgent (or rapid) assemblies are, however, planned and have an organiser, but their goal would be endangered if the organisers adhered to the deadline. Thus, here the constitutionally acceptable solution is to allow for a shortened deadline for advance notice which should be given in any form (phone, fax, email, etc) without delay immediately after the decision to hold an assembly was made.

An assembly which is meant to surprise is not considered 'spontaneous', because it was planned in advance by its initiators. What is more, it seems that such demonstrations are even considered to be malicious, as 'pretended spontaneous actions'. Maliciously unnotified assemblies, however, are to be dispersed, at least according to some commentators and courts. »²²⁶

[459] L'art. 2.1 ne prévoit pas de délai; il stipule seulement que le lieu et l'itinéraire doivent être communiqués au préalable de la tenue de la manifestation entravant la circulation sur les voies publiques.

[460] La preuve révèle en l'espèce que les policiers tentent d'obtenir un itinéraire auprès des manifestants jusque dans les toutes dernières minutes précédant la manifestation. Il est clair qu'ils ont un officier responsable sur place disposé à recevoir un itinéraire, ce qui est cohérent avec l'absence de délai imposé pour la communication de celui-ci.

[461] Les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion* font mention que le processus permettant de communiquer un avis « *should not be onerous or bureaucratic* »²²⁷. Il n'est guère possible de faire plus que l'absence de toute formalité de l'art. 2.1 à cet égard.

[462] Il n'y a, en fait, aucune possibilité de prévoir une disposition avec une atteinte plus minimale, sauf en remettant en cause l'objectif de l'art. 2.1.

[463] Le non-respect de l'itinéraire par un nombre significatif de personnes qui continuent à manifester en entravant la circulation sur la voie publique, c'est l'interprétation retenue par le Tribunal, et la justification de son impact sur d'autres personnes participant à la même manifestation tout en le respectant découle du fait qu'une manifestation est une activité collective. Ceci implique notamment que tous et chacun des participants n'ont pas à poser des gestes violant la réglementation applicable avant qu'il y ait un impact sur la légalité de la manifestation.

[464] Aucune mesure moins attentatoire n'a été soumise concernant le respect de l'itinéraire. Par ailleurs, la préservation de l'objectif de sécurité qui sous-tend l'exigence

²²⁶ Orsolya Salát, *The Right to Freedom of Assembly – A Comparative Study*, précité note 193, p. 104-105.

²²⁷ OSCE- Office of Democratic Institutions and Human Rights Panel of Experts on the Freedom of Assembly et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, précitées, note 1, par. 4.1, p. 18 et par. 116.

que l'itinéraire ou le lieu soient préalablement communiqués implique nécessairement que ceux-ci doivent être respectés.

[465] Ce serait également un non-sens de prévoir que l'exigence de l'avis préalable suivant l'art. 2.1 et du respect du lieu ou de l'itinéraire communiqué n'aient pas de conséquence sur la légalité de la manifestation ou n'entraînent pas une obligation qu'elle se disperse. Ce serait une invitation à ne pas respecter la disposition alors que celle-ci possède un objectif urgent et réel. Les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion* invitent à l'exercice du pouvoir de tolérer une illégalité lorsque la manifestation semble pacifique mais n'excluent pas l'application de la loi²²⁸.

[466] Dans la balance entre l'incidence de cette disposition sur les libertés d'expression et de réunion et ses effets bénéfiques, la mesure n'est disproportionnée qu'à l'endroit des manifestations quant auxquelles, en raison des circonstances ou de leur nature, il est impossible de donner préalablement avis du lieu ou de l'itinéraire.

[467] Ce serait le cas pour une manifestation instantanée, telle que celle pouvant se dérouler à la sortie d'un événement sportif, décidée de façon concomitante avec sa tenue, et pour une manifestation à l'occasion de laquelle les personnes se joignent spontanément les unes aux autres par coïncidence, sans qu'il y ait eu d'annonce ou d'invitation préalable. De telles manifestations se produisent rarement, particulièrement celles qui découleraient d'une coïncidence, lesquelles ne viseront généralement pas à entraver la circulation sur les voies publiques.

[468] Les notes explicatives des *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique* font état de ces deux exceptions dans les termes suivants:

« 126. **Spontaneous assemblies:** A spontaneous assembly is generally regarded as one organized in response to some occurrence, incident, other assembly or speech, where the organizer (if there is one) is unable to meet the legal deadline for prior notification, or where there is no organizer at all. Such assemblies often occur around the time of the triggering event, and the ability to hold them is important because delay would weaken the message to be expressed.

127. While the term "spontaneous" does not preclude the existence of an organizer of an assembly, spontaneous assemblies may also include gatherings with no identifiable organizer. Such assemblies are coincidental and occur when a group of persons gathers at a particular location with no prior advertising or invitation. These are often the result of some commonly held knowledge or knowledge disseminated via the Internet about a particular event (such as a visit by a foreign head of state). Numbers may be swelled by passers-by who choose to join the assembly, although it is also possible that, once a crowd begins to

²²⁸ OSCE- Office of Democratic Institutions and Human Rights Panel of Experts on the Freedom of Assembly et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, précitées, note 1, par. 155.

gather, mobilization can be achieved by various forms of instantaneous communication (telephone, text message, word of mouth, the Internet, etc.). Such communication should not, of itself, be interpreted as evidence of prior organization. Where a lone demonstrator is joined by another or others, the gathering should be treated similarly to a spontaneous assembly. »²²⁹

[469] En aucun cas, cette exemption ou exception ne devrait bénéficier à des manifestations faisant partie d'une campagne de longue durée à l'occasion de laquelle les manifestants refusent tout simplement de collaborer avec les autorités policières et ont communiqué entre eux préalablement à la tenue de l'événement pour se donner rendez-vous, que ce soit par les médias sociaux, par l'affichage de tracts ou en se passant le mot.

[470] Le fait que les organisateurs de manifestations ne s'identifient pas ou ne collaborent pas ne saurait impliquer que les manifestations qu'ils organisent soient traitées comme s'il s'agissait de manifestations spontanées ou instantanées. Le fait qu'ils choisissent parfois de confirmer la tenue de la manifestation à la toute dernière minute, n'implique pas non plus qu'il s'agisse d'une manifestation spontanée ou instantanée.

[471] La facilité avec laquelle les réseaux sociaux peuvent être utilisés pour mobiliser des personnes et organiser des manifestations, les grandes organisations syndicales, étudiantes, environnementales et autres n'en ayant plus l'apanage, est une raison additionnelle justifiant que de telles manifestations soient mieux encadrées, et non le contraire.

[472] Dans tous les cas autres que les véritables manifestations spontanées ou instantanées, l'objectif de protection de l'ordre et de la sécurité publique a un poids supérieur à celui des efforts d'organisation que requiert l'art. 2.1, que ce soit dans la détermination d'un itinéraire ou lieu ou pour la communication de ceux-ci aux participants et aux autorités policières ou encore dans les mesures que devront prendre les participants pour connaître l'itinéraire ou le lieu choisi pour la manifestation avant d'y participer, afin de pouvoir le respecter.

[473] Le fait d'être privé dans ces cas de participer à une manifestation en toute légalité ne découlera pas de l'art. 2.1 comme tel, mais plutôt de l'absence d'efforts pour s'y conformer ou du refus de s'y conformer. Les manifestations véritablement spontanées ou instantanées, cas dans lesquels il serait tout à fait impossible de s'y conformer, sont la seule exception.

[474] Le caractère véritablement spontané ou instantané d'une manifestation et l'urgence avec laquelle elle doit se dérouler à défaut de quoi elle deviendra obsolète, le message à transmettre perdant en force et en pertinence si elle devait être retardée, en font une forme d'expression qui ne doit pas être interdite, en autant qu'elle se déroule

²²⁹ Id., par. 126 et 127.

dans le respect des autres dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables. Elle doit notamment demeurer pacifique.

[475] L'art. 2.1 est donc valide eu égard aux libertés d'expression et de réunion, sauf dans la mesure où il s'applique aux manifestations instantanées. Considérant que cette disposition exige seulement que l'itinéraire ou le lieu de la manifestation soit communiqué préalablement à sa tenue sans exiger le respect d'un délai quelconque, la notion de manifestation spontanée est réduite à celles dont la tenue se décide au moment même où elles se tiennent et ont un caractère d'urgence, et à celles dont la tenue résulte d'une coïncidence. C'est ce qu'il faut entendre par manifestations instantanées, toutes les autres devant demeurer assujetties à l'obligation d'un avis préalable suivant l'art. 2.1.

[476] Villeneuve et les Intervenantes ont beaucoup insisté sur le fait que de nombreuses manifestations ont été tolérées sans qu'il y ait eu communication préalable de l'itinéraire. Cette tolérance a été exercée par les autorités policières en fonction des circonstances de chacune de ces manifestations, et ce, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire des policiers de tolérer des illégalités, dont il a été fait état plus haut. Son exercice ne signifie aucunement que l'art. 2.1 ne sert pas un objectif réel et urgent, ni que cette tolérance devra être exercée en toutes circonstances. D'ailleurs, l'affidavit de Villeneuve du 12 septembre 2013 fait état de deux manifestations à l'occasion desquelles il semble qu'il n'y ait pas eu de tolérance.

[477] De même, le fait que les policiers aient pu représenter aux élus qu'ils n'utilisaient les pouvoirs que leur confère le Règlement P-6 que lorsque la manifestation implique des risques pour la sécurité des citoyens ne permet pas non plus de conclure que la disposition n'est pas justifiée²³⁰. L'évaluation de tels « *risques* » prend nécessairement en considération le fait qu'il n'y ait pas d'itinéraire. Par ailleurs, comme les organisateurs et participants se sont eux-mêmes placés en situation d'illégalité, ils ne peuvent s'attendre à ce que la manifestation ne puisse être dispersée que si elle n'est pas pacifique.

[478] De plus, dans le cadre d'une manifestation qui se déroule dans l'illégalité, mais à la suite d'une décision de la tolérer, il n'est pas acquis que le même degré de violence ou de perturbation soit requis avant qu'elle puisse être dispersée, par opposition à celui qui sera nécessaire avant de mettre fin à une manifestation qui procéderait en toute légalité.

[479] Le Tribunal n'est toutefois pas saisi de cette question. Il s'agira alors de décider de la validité de décisions prises dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de tolérer une illégalité et non de la validité de l'art. 2.1 du Règlement P-6. L'absence d'avis préalable avec communication du lieu ou de l'itinéraire ou le non-respect du lieu ou de l'itinéraire communiqué compteront toutefois certainement parmi les éléments à

²³⁰ Sommaire exécutif du SPVM, pièce P-30.

considérer à l'occasion d'une telle analyse, de même que la nature des déclarations faites par les autorités policières aux manifestants.

[480] Si les organisateurs ne souhaitent pas que leurs manifestations soient illégales et soient dispersées ou tombent dans une zone de tolérance dans le cadre de laquelle les règles ne seront pas les mêmes, ils doivent respecter l'art. 2.1. Si les participants ne souhaitent pas s'aventurer dans des manifestations illégales, ils doivent s'assurer que les organisateurs l'ont respecté et tout faire pour respecter l'itinéraire ou le lieu annoncé. Les manifestations instantanées, qui seront extrêmement rares, sont la seule exception.

5.4.2 L'art. 3.2 et la justification

[481] La pièce D-5 et l'affidavit d'Alain Bourdages dont il est fait état plus en détails plus haut établissent clairement que des personnes se sont prêtées à des actes de vandalisme et à des actes de violence lors de manifestations prenant place sur les voies publiques à Montréal. Ces éléments de preuve confirment quelles sont les observations des policiers auxquelles les documents préparatoires réfèrent. Le contexte agité du printemps 2012 sur le plan des manifestations sur les voies publiques va également en ce sens.

[482] Toujours à Montréal, suivant la preuve non-contredite, plusieurs de ces personnes avaient le visage couvert au moment de commettre ces gestes.

[483] Ce phénomène de personnes masquées se prêtant à des gestes de vandalisme et de violence lors de manifestations a été évoqué lors des travaux préparatoires dans les propos tenus par Marc Parent comme étant celui qui est visé par la disposition²³¹. Plusieurs juridictions tentent de régir ce phénomène; il en sera fait état ci-après.

[484] L'objectif de l'art. 3.2 est de prévenir les troubles à l'ordre public et, plus particulièrement, de diminuer les risques que des défilés ou manifestations légitimes prenant place sur les voies publiques dégénèrent en raison de gestes de vandalisme et de violence posés sous le couvert de l'anonymat, et non de restreindre les libertés d'expression et de réunion pacifique.

[485] Cet objectif favorise aussi les libertés d'expression et de réunion en visant à préserver le caractère pacifique de tels défilés ou manifestations et la protection des participants pacifiques. Tel que l'indiquent les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique*, déjà évoquées plusieurs fois, les autorités ont le devoir de prendre des mesures raisonnables et appropriées afin que les manifestations puissent se dérouler sans que les participants puissent craindre de la violence et les policiers ont par ailleurs l'obligation de protéger les participants contre toute intervention qui pourrait venir troubler la manifestation:

²³¹ Pièce P-9, p.5.

« [...] In particular, the state has a positive duty to take reasonable and appropriate measures to enable peaceful assemblies to take place without participants fearing physical violence. Law-enforcement officials must also protect participants of a peaceful assembly from any person or group (including *agents provocateurs* and counter-demonstrators) that attempts to disrupt or inhibit the assembly in any way. »²³²

[486] Bien qu'énoncés dans le contexte où des policiers portant des cagoules avaient procédé à une saisie dans une résidence, les propos du juge Fish auxquels ont souscrit les juges LeBel et Binnie dans *R. c. Cornel*²³³, jettent un éclairage intéressant sur les conséquences possibles d'une impunité résultant de l'anonymat:

« [...] Tout comme l'anonymat engendre l'impunité, l'impunité génère l'inconduite, laquelle, lorsqu'aucune conséquence juridique ne vient la sanctionner, tend à déconsidérer notre système de justice fort enviable. »

[487] L'objectif de la Ville en édictant l'art. 3.2 est important, urgent et réel à la lumière de la preuve évoquée plus haut.

[488] Il existe un lien rationnel entre cet objectif et certaines des applications de la mesure contestée interdisant le fait d'avoir le visage couvert sans motif raisonnable lors d'assemblées, de défilés ou d'attroupements sur le domaine public. La preuve, en effet, est muette sur les risques encourus à l'occasion de tous types de réunions sur l'ensemble du domaine public, excluant les manifestations se déroulant sur les voies publiques. L'objet précis de la disposition en cause est d'ailleurs lié à de telles manifestations, tel que déjà vu.

[489] La logique et le bon sens donnent à croire que cette mesure a un effet dissuasif sur les personnes qui choisiraient de se couvrir le visage afin de se prêter à des gestes de violence et de vandalisme sous le couvert de l'anonymat lors de manifestations, telles que plusieurs de celles qui apparaissent sur certaines des photographies D-5. Une inférence raisonnable peut donc être tirée suivant laquelle la mesure aidera à réaliser l'objectif poursuivi. Sa portée dépasse toutefois largement les situations potentiellement dangereuses identifiées dans la preuve.

[490] Sur le plan de l'atteinte minimale, le bât blesse. La preuve justificative produite par la Ville, laquelle est cohérente avec le contexte de l'adoption des amendements au

²³² Précitées, note 1, par. 5-3.

²³³ [2010] 2 R.C.S. 142, par. 118. Les juges Fish, LeBel et Binnie étaient dissidents. La majorité a considéré que des craintes raisonnables justifiaient l'entrée dans la résidence par la force et qu'il ne revenait pas aux tribunaux de dicter le choix de l'équipement. Des raisons liées à la sécurité des policiers peuvent notamment être en cause. Les motifs dissidents ont plutôt considéré que le port de cagoules par les policiers relevait, dans les circonstances, d'une intimidation gratuite et d'une violence psychologique n'ayant aucun rapport avec les circonstances particulières de la perquisition tout en ajoutant que lorsqu'il existe des motifs raisonnables le justifiant, la nécessité de recourir à des mesures efficaces pour assurer le respect de la loi l'emporte (voir les par. 115 à 119).

Règlement P-6 n'identifie des risques de troubles de l'ordre public qu'en lien avec des manifestations entravant les voies publiques.

[491] Il faut répéter que la mesure adoptée dépasse de beaucoup ce seul contexte, interdisant d'avoir le visage couvert à l'occasion de toute assemblée, défilé ou attroupement sur le domaine public, ces termes ayant une large portée. Elle englobe toutes les activités tout à fait innocentes telles le fait de circuler en groupe sur le domaine public à l'occasion de l'Halloween ou de se retrouver à plusieurs dans un parc à l'occasion d'une partie de balle de neige par une froide journée d'hiver. Les masques, cagoules ou foulards portés dans ces contextes donnent la latitude aux policiers d'interpeller les personnes qui se prêtent à ces activités. La portée de l'art. 3.2 excède donc ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif avancé par la Ville lors de son adoption. Rappelons que la possibilité d'exercer une tolérance ne saurait jouer sur la validité d'une disposition.

[492] Par ailleurs, même si le Tribunal restreignait la portée de l'art. 3.2 aux seules manifestations entravant la circulation des véhicules routiers en utilisant la technique de l'interprétation atténuée, un remède disponible en droit constitutionnel, la disposition poserait toujours problème sur le plan de l'atteinte minimale.

[493] La norme de justification sévère applicable lorsque la liberté d'expression politique peut être en cause, comme c'est effectivement le cas lorsqu'il s'agit de régir les manifestations, ne serait de toute façon pas rencontrée par une disposition permettant aux policiers d'interpeller une personne exerçant cette liberté sans même exiger qu'il existe des motifs raisonnables de croire que cette personne a l'intention de troubler la paix ou qu'elle souhaite dissimuler son identité vis-à-vis des policiers.

[494] L'exception relative à l'existence d'un motif raisonnable, qui ne pourra être facilement décelée par les policiers, ne fait pas partie des éléments essentiels de l'infraction et relèvera du fardeau de la personne interpellée devant les tribunaux, ne modifie que de bien peu l'application qui peut être faite de la disposition par les policiers. L'art. 3.2, du moins à l'étape de son application par les policiers, a potentiellement tous les effets d'une interdiction quasi-absolue, sinon absolue laissant une large marge de manœuvre aux policiers. Les risques d'abus, en présence d'une telle disposition, sont multipliés.

[495] Les personnes ayant le visage couvert pour des raisons parfaitement légitimes, y compris celle de s'exprimer sans crainte de représailles, voient donc leurs libertés d'expression et de réunion atteintes en raison de l'art. 3.2, et ce, même dans le contexte d'assemblées pacifiques. Ceci inclut les réunions de toute nature, dont la Carifête, le défilé de la Fierté Gaie et le défilé du Père Noël, qui se déroulent sur les voies publiques.

[496] Les libertés d'expression et de réunion sont si fondamentales et importantes qu'une telle atteinte ne saurait être justifiée. Les *Lignes directrices relatives à la liberté*

de réunion mentionnent que le rôle des policiers au cours d'une manifestation doit être strictement encadré :

« 108. **Restrictions imposed during an assembly:** The role of the police or other law-enforcement personnel during an assembly will often be to enforce any prior restrictions imposed in writing by the regulatory body. No additional restrictions should be imposed by law-enforcement personnel unless absolutely necessary in light of demonstrably changed circumstances. On occasion, however, the situation on the ground may deteriorate (participants, for example, might begin using or inciting violence), and the authorities may have to impose further measures to ensure that other relevant interests are adequately safeguarded. In the same way that reasons must be adduced to demonstrate the need for prior restrictions, any restrictions imposed in the course of an assembly must be just as rigorously justified. Mere suspicions will not suffice, and the reasons must be both relevant and sufficient. In such circumstances, it will be appropriate for other civil authorities (such as an ombudsman's office) to have an oversight role in relation to the policing operation, and law-enforcement personnel should be accountable to an independent body. Furthermore, as noted in paras. 37 and 91, unduly broad discretionary powers afforded to law-enforcement officials may breach the principle of legality, given the potential for arbitrariness. The detention of participants during an assembly (on grounds that they have committed administrative, criminal or other offences) should meet a high threshold, given the right to liberty and security of person and the fact that any interference with freedom of assembly is inevitably time sensitive. Detention should be used only in the most pressing situations, when failure to detain would result in the commission of serious criminal offences.»²³⁴

(Les soulignements sont de la soussignée)

[497] L'art. 3.2, même si le Tribunal restreignait sa portée aux réunions ou manifestations entravant les voies publiques, ne fournit pas un encadrement approprié aux pouvoirs policiers, et ce, malgré son objectif valide. Les risques d'abus existent même si le contexte de la manifestation est pacifique et qu'il s'agisse d'un événement revendicateur ou purement festif.

[498] Une mesure alternative valide, efficace et de nature préventive n'a rien d'évident. Plusieurs juridictions ont adopté des législations s'appliquant au fait de dissimuler son identité dans l'espace public. Le contexte de ces dispositions n'est pas celui de la Ville et les contraintes de nature constitutionnelle qui s'appliquent ici ne sont pas nécessairement exactement les mêmes qu'ailleurs. Plusieurs de ces mesures requièrent la preuve d'une intention de cacher son identité ou prévoient des exceptions précises. Sans trop faire de commentaires sur ces dispositions, il vaut la peine de faire un bref résumé de celles qui ont pu être retracées par le Tribunal :

²³⁴ OSCE- Office of Democratic Institutions and Human Rights Panel of Experts on the Freedom of Assembly et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, précitées, note 1, par. 4.1, p. 18 et par. 108.

- Aux États-Unis, de telles dispositions ont fait l'objet de commentaires dans la doctrine américaine, il existe en effet des lois ou règlements interdisant le port du masque dans des endroits publics, édictées en réaction aux activités du Ku Klux Klan, lesquelles ne se limitent pas aux seules manifestations. De plus, l'un des objectifs de celles-ci, selon l'auteure Orsolya Salát, est d'éviter que les citoyens puissent croire que des membres des forces policières appartiennent à ce groupe. Si les auteurs et la jurisprudence américaine semblent partagés sur la question des lois générales interdisant le port du masque, particulièrement en lien avec un souci quant à leur constitutionnalité, il n'en demeure pas moins que les auteurs semblent s'accorder pour dire qu'elles sont plus efficaces que la législation criminelle exigeant la preuve d'une intention distincte de celle de se masquer²³⁵.
- Au Royaume-Uni, les policiers peuvent ordonner à toute personne de retirer tout objet lorsqu'ils croient raisonnablement que celui-ci est porté entièrement ou principalement afin que l'identité de la personne soit dissimulée et peuvent saisir ces objets²³⁶. Selon l'auteure Orsolya Salát, ce pouvoir serait fréquemment utilisé lors de manifestations et n'aurait pas fait l'objet de contestations importantes²³⁷. Son application n'est toutefois pas restreinte à celles-ci mais elle nécessite l'autorisation préalable d'un officier de police de rang supérieur laquelle peut notamment être donnée sur la base de motifs raisonnables de croire que la tenue d'activités impliquera probablement la commission d'infractions et qu'il est indiqué à des fins de prévention ou de contrôle de ces activités de donner telle autorisation²³⁸. De telles autorisations ne peuvent excéder 24 heures et sont valables à tout endroit dans la municipalité qu'elles visent. Elles doivent être données par écrit et préciser, notamment, les motifs pour lesquels elles sont données. La personne qui fait défaut de retirer un objet à la demande d'un policier est passible d'un mois d'emprisonnement ou d'une amende.

²³⁵ Darwin Winet, Evan, *Face-Veil and Anti-Mask Laws: State Interests and the Right to Cover the Face*, 35 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 217 (2012), p. 231-232. Voir aussi Stephen J. Simoni, "Who Goes There"—*Proposing a Model Anti-Mask Act*, 61 *Fordham L. Rev.* 241 (1992), dans lequel l'auteur suggère des dispositions criminalisant l'intention de cacher son identité dans l'espace public et prévoyant une exception applicable aux personnes ayant besoin d'un masque pour s'exprimer dans le cadre d'une manifestation. Les dispositions spécifient toutefois que les municipalités pourront exiger, au moment de la demande d'un permis pour manifester, que l'intention des participants de cacher leur identité soit dévoilée. L'auteur indique par ailleurs que les policiers américains disposeraient du pouvoir de démasquer temporairement une personne s'ils ont des soupçons raisonnables qu'elle veut cacher son identité ou même sans que de tels soupçons existent en certaines circonstances (p.271).

²³⁶ *Criminal Justice and Public Order Act 1994*, 1994 c. 33, art. 60AA.

²³⁷ Orsolya Salát, *The Right to Freedom of Assembly – A Comparative Study*, précité note 193, p. 228.

²³⁸ Id.

- En Allemagne, il est interdit, dans le cadre d'événements publics, d'amener des moyens de protection, tels que masques à gaz ou casques rigides et de se déguiser avec du maquillage ou autrement de façon à éviter d'être identifié. Braver l'interdiction peut valoir au contrevenant jusqu'à un (1) an d'emprisonnement ou une amende. S'il n'y a aucune raison de craindre un danger pour la sécurité et l'ordre public, une exemption peut être accordée²³⁹. L'auteure Orsolya Salát souligne que toutes les manifestations où il y a des personnes masquées ne deviennent pas pour autant violentes. Elle est également d'avis que le pouvoir discrétionnaire de lever ou non l'interdiction, conféré aux policiers lorsqu'ils évaluent qu'il n'y a pas de danger pour la sécurité ou l'ordre public, est trop large. Elle note qu'avant que cette interdiction soit mise en place en 1985, les policiers pouvaient imposer une condition suivant laquelle aucun masque ne devait être porté afin de prévenir la mise en danger de l'ordre public et de la sécurité²⁴⁰. L'auteure souligne également que cette disposition a été interprétée par les tribunaux comme exigeant la preuve d'une intention de cacher son identité aux policiers spécifiquement, ce qui permet notamment d'empêcher son application, du moins devant les tribunaux, aux personnes ayant besoin de cacher leur identité pour s'exprimer en raison de craintes de représailles²⁴¹.
- En France, à la suite d'un décret adopté en 2009, le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public, est puni d'une amende. Il est fait exception à cette interdiction pour les manifestations conformes aux usages locaux ou lorsque la dissimulation du visage est justifiée par un motif légitime. Cette infraction requiert une preuve de l'intention de dissimuler son identité et a été interprétée très restrictivement. L'auteure Orsolya Salát relate que les policiers français sont réfractaires à la mettre en application²⁴².

²³⁹ Id., p. 228-229.

²⁴⁰ Id., p. 229

²⁴¹ Id., p. 230.

²⁴² Id., p. 231-232. L'auteure Orsolya Salát évoque également la loi française édictée en 2010 prévoyant une interdiction générale de porter dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage, laquelle est sanctionnée par l'imposition d'une amende (*Loi no 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.*). Cette loi prévoit une exception à cette interdiction lorsque la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles. L'objectif de cette loi se distingue des autres mesures puisqu'elle aurait été notamment adoptée pour des considérations liées à l'égalité entre les sexes.

[499] On le voit, il n'y a pas de solution facile afin de prévenir les gestes de violence ou de vandalisme commis sous le couvert de l'anonymat, notamment dans le contexte de manifestations. La Ville n'est toutefois pas la seule à tenter de s'y adresser.

[500] Aucune des mesures évoquées plus haut ne permet d'éviter totalement que des personnes qui auraient besoin de l'anonymat pour s'exprimer et des personnes qui choisiraient d'exprimer un message par l'entremise d'un costume ou d'un masque dissimulant leur visage puissent potentiellement subir une atteinte à leurs droits. Si la Ville décidait de revenir sur son désir d'adopter une mesure qui ne requiert aucune preuve d'intention, il vaut de noter que le seul fait d'exiger une intention de dissimuler l'identité ne résout pas cette difficulté au stade de l'application par les policiers. De plus, des exceptions discriminant entre les types d'expression sont susceptibles de poser d'autres problèmes sur le plan de la liberté d'expression. Enfin, même des événements festifs peuvent dégénérer en émeutes. Les défilés de la Saint-Jean-Baptiste en sont historiquement un exemple au Québec, Trudeau père, à la veille d'être élu premier ministre, y ayant été pris à partie. Même la célébration des victoires de l'équipe de hockey préférée des montréalais n'y échappe pas, comme en témoigne une toute récente décision de la Cour d'appel²⁴³.

[501] Il appartiendra à la Ville de déterminer s'il lui est possible d'adopter, une nouvelle mesure préventive mieux ciblée et encadrant davantage les pouvoirs policiers tout en étant efficace et en ne faisant pas double emploi avec les mesures qui existent déjà au *Code criminel*, le droit criminel ne relevant d'ailleurs pas de la compétence de la Ville.

[502] Telle mesure devrait également respecter, bien évidemment, les contraintes constitutionnelles que son objet implique.

[503] Les commentaires des experts ayant rédigé les *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion* ci-haut cités ne tranchent pas directement la question mais laissent entendre qu'une telle disposition ne devrait pas être permise à moins que les circonstances de la manifestation n'en démontrent la nécessité. Ceci laisse bien peu de marge de manœuvre pour la prévention considérant les articles 63 à 66 et 351 du *Code criminel*. L'auteure Orsolya Salát est d'avis qu'il n'y a pas lieu de régir spécifiquement le port de masques à l'occasion de manifestations²⁴⁴.

[504] Différentes mesures sont néanmoins en place ailleurs, certaines également susceptibles de poser des difficultés sur le plan de leur constitutionnalité si adoptées ici ou ayant fait l'objet de réserves quant à leur efficacité. La Ville aura l'option de les considérer, ainsi que d'autres avenues qu'elle pourrait envisager, en tenant compte des impacts potentiels sur les droits fondamentaux dans un contexte plus serein que ne l'était le printemps 2012.

²⁴³ *Montréal (Ville de) c. Lonardi*, 2016 QCCA 1022.

²⁴⁴ Orsolya Salát, *The Right to Freedom of Assembly – A Comparative Study*, précité note 193, p.237.

[505] Compte tenu du libellé actuel de l'art. 3.2, les effets bénéfiques de la disposition en termes de prévention des gestes de violence et de vandalisme commis sous le couvert de l'anonymat ainsi que de préservation du caractère pacifique des manifestations ne peuvent l'emporter sur les effets préjudiciables aux libertés d'expression et de réunion pacifique qui s'exercent sur l'ensemble du domaine public.

6. Le droit à la liberté et l'art. 2.1

[506] Cet argument est soulevé aux paragraphes 100 à 160 de la requête introductive d'instance amendée de Villeneuve et a fait l'objet d'un avis au Procureur général suivant l'art. 95 *C.p.c.* alors applicable. L'argument n'est pas repris dans les notes écrites soumises par Villeneuve, seules les notes écrites de l'intervenante CSN en faisant état. L'art. 7 se lit comme suit:

« 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. »

[507] Plusieurs des arguments énoncés dans la requête introductive d'instance et dans les notes écrites de la CSN étaient en lien avec le fait que l'art. 2.1 était alors perçu comme créant une infraction pénale. Or, à la suite de la décision finale du juge Richmond, il faut comprendre que ces arguments ont perdu beaucoup de leur vigueur.

[508] Par ailleurs, même en considérant les conséquences plus larges de l'art. 2.1, puisqu'il peut être considéré comme intégrant par voie de référence l'art. 6 du Règlement P-6, le Tribunal est d'avis que la protection de l'art. 7 de la *Charte canadienne* n'est pas engagée au delà de ce qui a déjà été décidé en lien avec les libertés d'expression et de réunion.

[509] En effet, même en tenant pour acquis que le choix de participer à une manifestation entravant les voies publiques entrerait dans la catégorie des choix importants et fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie à l'abri des contraintes ou interdictions de l'État²⁴⁵, lesquels sont protégés par l'art. 7 de la *Charte canadienne*, toute atteinte serait faite en conformité avec les principes de justice fondamentale.

[510] En examinant l'art. 2.1 à la lumière des trois principes centraux qui se sont dégagés de la jurisprudence récente de la Cour suprême, tels qu'énoncés par celle-ci dans l'affaire *Carter c. Canada (Procureur général)*²⁴⁶, il faut conclure qu'il :

²⁴⁵ *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 49. Voir cependant, les limites posées à cette notion dans *Godbout c. Longueuil (Ville de)*, [1997] 3 R.C.S. 30, par. 66.

²⁴⁶ Précité, note 170, par. 72 et ss.

- n'est pas arbitraire: la Cour suprême a exprimé l'avis qu'une règle de droit est arbitraire si elle n'a aucun lien ou est incompatible avec son objectif²⁴⁷ et, dans l'affaire *Carter c. Canada (P.G.)*²⁴⁸, cette même Cour exprime de façon légèrement différente la même notion, indiquant qu'une loi arbitraire est une loi qui ne permet pas la réalisation de ses objectifs; la communication préalable de l'itinéraire ou du lieu d'une manifestation entravant la circulation routière a un lien et est compatible avec une diminution des risques de sécurité présents pour tous à l'occasion d'une telle manifestation et contribue à diminuer ces risques;
- n'a pas une portée excessive: l'interprétation retenue par le Tribunal de l'art. 2.1 fait en sorte qu'aucune allégation de portée excessive ne tient, seules les manifestations entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques étant visées; il n'y a ni négation ni atteinte aux droits de personnes d'une façon qui n'aurait « *aucun rapport* » avec l'objet de la disposition²⁴⁹;
- ni n'entraîne des conséquences « *totalemment* » disproportionnées à son objet, cette norme étant élevée: les efforts d'organisation que requiert l'art. 2.1, que ce soit dans la détermination d'un itinéraire ou lieu, ou la communication de ceux-ci aux participants et aux autorités policières, ou encore dans les mesures que devront prendre les participants pour connaître l'itinéraire ou le lieu choisi pour la manifestation avant d'y participer afin de pouvoir le respecter, ne sont pas disproportionnés par rapport à l'objet de la disposition; le Tribunal considère même que le critère du « *totalemment* » disproportionné n'est pas rencontré malgré l'impact de l'art. 2.1 sur les manifestations véritablement spontanées ou instantanées puisque cette incidence n'est pas « *sans rapport aucun avec l'objet de la loi* »²⁵⁰, et ce, même en considérant la possible infraction à l'art. 6 –laquelle n'intervient que s'il y a désobéissance à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux-. De toute façon, la question des manifestations spontanées ou instantanées fait l'objet d'un remède considérant la conclusion du Tribunal en lien avec les libertés d'expression et de réunion pacifique.

[511] Pour ces raisons, cet argument est sans fondement et doit être rejeté.

IV- LES REMÈDES

[512] L'art. 52 de la *Charte québécoise* stipule qu'aucune disposition d'une loi ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré celle-ci.

²⁴⁷ *Chaoulli c. Québec (P.G.)*, [2005] 1 R.C.S. 791.

²⁴⁸ Précité, note 170.

²⁴⁹ Id., par. 85.

²⁵⁰ Id., par. 89.

[513] De même, l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la Constitution du Canada, laquelle comprend la *Charte canadienne*, rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

[514] Les applications incompatibles de l'art. 2.1 avec les libertés d'expression et de réunion pacifiques consacrées aux articles 2b) et c) de la *Charte canadienne* et 3 de la *Charte québécoise* ont été identifiées de façon précise.

[515] Une interprétation atténuée de l'art. 2.1 comme ne s'appliquant pas aux manifestations instantanées ou, autrement dit, une application de la doctrine de dissociation, est le remède approprié en l'espèce.

[516] Elle représente l'empiètement le moins grave sur les fonctions du législateur.

[517] L'art.2.1 ne sera donc déclaré inopérant que dans la mesure où il s'applique aux manifestations instantanées. C'est l'ordonnance appropriée dans les circonstances.

[518] Ce remède est conforme aux principes énoncés dans l'affaire *Schachter c. Canada*²⁵¹.

[519] Quant à l'art. 3.2, considérant son libellé actuel, il doit simplement être déclaré nul parce que de portée excessive, étant déraisonnable et arbitraire au sens du droit administratif et inconstitutionnel parce que portant atteinte aux libertés d'expression et de réunion de manière injustifiée.

[520] Tel que déjà mentionné, accorder un remède sur le plan constitutionnel restreignant l'application de la disposition au seul contexte des manifestations entravant les voies publiques ne rendrait pas la disposition valide. La rédaction d'une règle valide, efficace et encadrant davantage les pouvoirs policiers est une tâche difficile qui ne découle pas précisément des exigences des *Chartes*. Elle revient à la Ville à titre de législateur.

[521] Il n'y a pas lieu de rendre une ordonnance d'exécution provisoire nonobstant appel.

CONCLUSION

[522] Les contextes d'urgence se concilient difficilement avec la rédaction soignée que requièrent des dispositions portant atteinte à des droits et libertés fondamentaux. Deux fois plutôt qu'une, le Règlement P-6 a été le fruit d'une réflexion limitée en raison du contexte social agité.

[523] Sur la question de l'itinéraire, un remède rendant la disposition contestée constitutionnelle était possible. L'art. 3.2, par contre, pose un défi particulièrement

²⁵¹ [1992] 2 R.C.S. 679.

complexe qu'il reviendra à la Ville de relever, si elle souhaite toujours régler la question malgré les contraintes d'ordre constitutionnel.

[524] Il est utile d'énoncer ici quelle est la « *sphère de risques* » qui découle de l'application de l'art. 2.1, tenant compte du remède fort limité accordé par le Tribunal. Tant les personnes devant respecter cette disposition que celles veillant à l'appliquer devront en tenir compte.

[525] À la suite du remède accordé par le Tribunal en lien avec l'art. 2.1, la sphère de risques se rattachant à cette disposition est la suivante :

- toute participation à une manifestation entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques sans que l'itinéraire ou le lieu ait été communiqué au préalable est une participation à un événement illégal;
- il en est de même pour la participation à une manifestation à l'occasion de laquelle un nombre significatif de participants ne respecterait pas l'itinéraire ou le lieu communiqué préalablement tout en continuant à manifester de façon à entraver la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques;
- toute personne qui s'aventure dans une telle manifestation sans savoir si l'itinéraire ou le lieu a été communiqué court le risque de participer à une manifestation illégale;
- toute personne qui participe à une telle manifestation sans connaître l'itinéraire ou le lieu communiqué, court le risque que celle-ci devienne illégale sans qu'elle puisse le savoir, advenant que l'itinéraire ou le lieu communiqué ne soit pas respecté;
- même si l'itinéraire ou le lieu est connu de tous les participants, le défaut de respecter l'itinéraire ou le lieu préalablement communiqué par un nombre significatif de participants qui continuent à manifester en entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques résulte aussi en une participation de tous à une manifestation illégale; c'est un risque que tout participant à une manifestation visée à l'art. 2.1 court, et ce, même si son propre comportement demeure exemplaire;
- ce n'est cependant que s'il y a ordre de quitter les lieux par un agent de la paix que les participants à une manifestation illégale suivant l'art. 2.1 sont susceptibles de commettre une infraction pénale en raison de ce fait;
- l'art. 2.1 ne s'applique pas aux manifestations instantanées. De telles manifestations surviennent rarement. Ce sont des manifestations qui répondraient aux caractéristiques suivantes :

- la tenue en est décidée au moment même où elle se tient et elle revêt un caractère urgent impliquant qu'elle doive se dérouler immédiatement à défaut de quoi elle deviendra obsolète; ex.: défilé improvisé à la sortie d'un événement sportif;

ou

- la tenue résulte d'une coïncidence sans qu'il y ait eu d'annonce ou d'invitation préalable de quelque forme que ce soit, dont par les réseaux sociaux, l'affichage ou la distribution de tracts ou, simplement, en se passant le mot; ex.: à l'annonce de dernière minute dans les médias de la présence d'une personne controversée à un endroit, plusieurs personnes se retrouvent à cet endroit par hasard, sans s'être préalablement consultées ou avisées, et une manifestation entravant la circulation des véhicules routiers sur les voies publiques en découle;

De telles manifestations instantanées seront légales tant qu'elles ne contreviennent pas aux autres dispositions législatives ou réglementaires susceptibles de trouver application. Elles doivent notamment demeurer pacifiques.

[526] Il faut, en terminant, souligner la qualité du travail de tous les procureurs au dossier. Ils n'ont laissé que bien peu de pierres non retournées et ont soulevé des questions nécessitant réflexion et analyse approfondies.

[527] **PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:**

[528] **ACCUEILLE** en partie la requête introductive d'instance;

[529] **DÉCLARE** inopérant l'article 2.1 du *Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public*, R.R.V.M. c. P-6, mais uniquement dans la mesure où il s'applique aux manifestations instantanées, soit les manifestations répondant aux caractéristiques suivantes :


- la tenue en est décidée au moment même où elle se tient et elle revêt un caractère urgent impliquant qu'elle doive se dérouler immédiatement à défaut de quoi elle deviendra obsolète;

ou

- la tenue résulte d'une coïncidence sans qu'il y ait eu d'annonce ou d'invitation préalable de quelque forme que ce soit.

[530] **DÉCLARE** nul l'article 3.2 du *Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public*, R.R.V.M. c. P-6;

[531] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**



CHANTAL MASSE, J.C.S.

Me Sibel Ataogul
Me Marie-Claude St-Amant
Melançon Marceau Grenier et Sciortino
Procureures du demandeur

Me Marc Simard
Bélangier Sauvé
Procureur de la défenderesse

Me Normand Lavoie
Direction générale des Affaires juridiques et Législatives
Procureur de l'intervenant
Procureur général du Québec

Me Julie Sanogo
Me Étienne Poitras
Laroche Martin
Procureurs de l'intervenant
Confédération des syndicats nationaux

Me Audrey Boctor
Irving Mitchell Kalichman
Procureure de l'intervenant
Association Canadienne des Libertés Civiles

Dates d'audience : 29-30 octobre 2013 16-18-19 décembre 2014
Notes écrites les 15 janvier, 19 mars, 2 avril, 10 avril, 15 avril, 17
avril, 6 novembre, 20 novembre, 25 novembre et 2 décembre
2015.