

**COMMENTAIRES SUR LA *LOI PERMETTANT AUX ÉTUDIANTS  
DE RECEVOIR L'ENSEIGNEMENT DISPENSÉ PAR LES ÉTABLISSEMENTS  
DE NIVEAU POSTSECONDAIRE QU'ILS FRÉQUENTENT* (L.Q. 2012, chapitre 12)**

Document adopté à la 582<sup>e</sup> séance extraordinaire de la Commission,  
tenue le 17 juillet 2012, par sa résolution COM-582-3.1.1

***Original signé par :***

M<sup>e</sup> Pierre Moretti  
Secrétaire de la séance

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Analyse, recherche et rédaction :

*M<sup>e</sup> Karina Montminy, conseillère juridique*  
*M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault, conseillère juridique*

Collaboration :

*Ramon Avila, technicien en recherche*

Traitement de texte :

*Chantal Légaré*

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1 MISE EN CONTEXTE</b> .....	<b>3</b>
<b>2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA LOI</b> .....	<b>16</b>
2.1 Une loi spéciale .....	16
2.2 Les objectifs et la structure de la Loi.....	18
<b>3 ANALYSE DE LA CONFORMITÉ À LA CHARTE : LA PAIX, L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE À LA LUMIÈRE DU RESPECT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES</b> .....	<b>21</b>
3.1 Obligation de conformité et clause justificative .....	22
3.1.1 L'article 52 de la Charte québécoise .....	22
3.1.2 L'article 9.1 de la Charte québécoise.....	24
3.2 Analyse des dispositions de la Loi .....	26
3.2.1 L'article 13 : la portée des gestes interdits relativement à la prestation des services d'enseignement .....	27
3.2.2 L'article 14 : l'interdiction de rassemblement dans un rayon de 50 mètres des limites externes du terrain des établissements d'enseignement.....	34
3.2.3 L'article 15 : l'obligation de moyen imposée aux associations de salariés et aux associations étudiantes.....	40
3.2.4 Les articles 16 et 17 : le régime de déclaration préalable .....	44
3.2.5 Les articles 18 à 21, 22 à 25 et 26 à 31 : les conséquences d'une infraction à la Loi .....	50
<b>4 CONCLUSION</b> .....	<b>53</b>
<b>ANNEXE</b> .....	<b>57</b>



## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») a pour mission d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « la Charte »)<sup>1</sup>. Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre<sup>2</sup>, a notamment la responsabilité de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »<sup>3</sup>.

C'est dans le cadre de ce mandat que la Commission a effectué l'analyse de la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*<sup>4</sup> (ci-après « la Loi ») afin d'en évaluer la conformité à la Charte.

Dès le 18 mai 2012, au moment de l'adoption de la Loi, la Commission a tenu à rappeler par voie de communiqué « la primauté de la Charte des droits et libertés de la personne, une loi quasi constitutionnelle qui lie l'État »<sup>5</sup>. Soulignant d'emblée que le projet de loi qui était alors à l'étude par l'Assemblée nationale soulevait « de sérieuses inquiétudes relatives aux libertés et droits fondamentaux, en particulier la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association », la Commission a « invité le législateur à faire preuve de prudence et à s'acquitter de ses responsabilités dans le plein respect des libertés et droits fondamentaux garantis dans la Charte [...] »<sup>6</sup>. Elle a également annoncé qu'elle allait

---

<sup>1</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 57 al. 1 et 2.

<sup>2</sup> *Id.*, art. 58 al. 2.

<sup>3</sup> *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

<sup>4</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, L.Q. 2012, c. 12.

<sup>5</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Projet de loi n° 78. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse invite le législateur à la prudence et au respect des droits découlant de la Charte des droits et libertés de la personne*, Communiqué de presse, Montréal, 18 mai 2012. Voir l'annexe du présent document.

<sup>6</sup> *Id.*

procéder à l'analyse détaillée de la Loi. D'entrée de jeu, la Commission tient à affirmer que cette analyse détaillée confirme ses inquiétudes.

La Commission souligne par ailleurs que ce n'est pas la première fois qu'elle doit se pencher sur l'interprétation et l'application des libertés fondamentales garanties en vertu de l'article 3 de la Charte. À ce propos, elle réfèrera aux avis qu'elle a précédemment rendus sur la question, notamment celui portant sur *L'exercice de la liberté d'expression sur une propriété privée : le cas des centres commerciaux*<sup>7</sup> rendu en 1992 et celui sur *les restrictions à la liberté de réunion pacifique dans le cadre de la réglementation municipale*<sup>8</sup> rendu en 1999. La Commission tient également à rappeler les réflexions qu'elle avait rendues publiques dans le cadre du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Charte, notamment celles qui ont trait aux libertés fondamentales mises en cause par la Loi<sup>9</sup>. De même, il lui semble important de réitérer l'appel à la prudence fait quelques jours avant la tenue du Sommet des Amériques à Québec en avril 2001<sup>10</sup>.

Il convient de citer à ce propos le troisième considérant du préambule de la Charte suivant lequel « le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires constituent le fondement de la justice, de la liberté et de la paix »<sup>11</sup>.

C'est en se fondant notamment sur ces considérations que la Commission a procédé à l'analyse de conformité de la Loi en regard des libertés fondamentales. Les commentaires de la Commission se diviseront en trois sections. Ainsi, après une mise en contexte et une courte présentation de la Loi, la Commission effectuera l'étude de celle-ci et de la conformité de ses

---

<sup>7</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exercice de la liberté d'expression sur une propriété privée : le cas des centres commerciaux*, M<sup>e</sup> Pierre Bosset, (Cat. 2.113-3.5), août 1992.

<sup>8</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les restrictions à la liberté de réunion pacifique dans le cadre de la réglementation municipale*, M<sup>e</sup> Michel Coutu, (Cat. 2.113-4.1), décembre 1999.

<sup>9</sup> MICHEL COUTU, « Les libertés fondamentales, entre individu et société », dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 2, Études, 2003.

<sup>10</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Déclaration de la Commission sur le défi pour nos démocraties*, 2001.

<sup>11</sup> Charte, préc., note 1, préambule.

dispositions eu égard aux libertés de conscience, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association dont l'exercice est protégé par la Charte.

## 1 MISE EN CONTEXTE

La présente section relate les principaux faits ayant mené à l'adoption de la Loi ainsi que ceux qui sont survenus par la suite. Sans pouvoir faire une présentation exhaustive de cette trame factuelle, la Commission estime qu'il est nécessaire d'en faire un exposé afin de mieux cerner l'ampleur du débat et l'importance des enjeux en cause<sup>12</sup>.

Le projet de loi 78 a été adopté en séance extraordinaire par l'Assemblée nationale du Québec, le 18 mai 2012, à 68 voix contre 48<sup>13</sup>. Cette adoption est survenue à la suite de plusieurs semaines de contestation de la hausse des frais de scolarité annuels dans les universités du Québec par un large mouvement étudiant, composé d'étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement collégial ou universitaire.

Cette hausse, annoncée pour une première fois dans le budget de 2011-2012<sup>14</sup> et confirmée dans le budget de 2012-2013<sup>15</sup> présenté le 20 mars 2012, s'établit à 325 \$ par année, sur une période de cinq ans, pour une somme totale de 1 625 \$. Ce faisant, la contribution actuelle de l'étudiant au coût de sa formation augmentera de 12,7 % à 16,9 %, pour atteindre la somme de 3 793 \$ par année. Les frais de scolarité avaient déjà connus une majoration de 50 \$ par session, et ce, pour une période de cinq ans à compter de 2007; ils s'élevaient alors à 2 168 \$ par année<sup>16</sup>. S'ajoute à ces frais de scolarité, le montant des frais afférents qui étaient en

---

<sup>12</sup> Notons que compte tenu que les faits relatés à cette section sont récents, les données concernant ces événements sont essentiellement journalistiques et proviennent également d'informations tirées de différents blogs et réseaux sociaux créés à la suite de l'annonce de la hausse des frais de scolarité.

<sup>13</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> légis., 17 mai 2012 (séance extraordinaire), [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-78-39-2.html>

<sup>14</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *Plan budgétaire 2011-2012*, Gouvernement du Québec, 2011, p. A.32, [En ligne]. <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2011-2012/fr/documents/PlanBudgetaire.pdf>

<sup>15</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *Plan budgétaire 2012-2013*, Gouvernement du Québec, 2012, [En ligne]. <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2012-2013/fr/documents/Planbudgetaire.pdf>

<sup>16</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *2007-2008 – Budget mai 2007 – Discours sur le budget*, Gouvernement du Québec, 2007, p. 21, [En ligne]. <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2007-2008a/fr/documents/index.asp>

moyenne au Québec en 2007 de 698 \$, ce qui correspondait à une hausse de 25,1 % par rapport à l'année précédente<sup>17</sup>.

Progressivement, au cours de l'automne 2011, des étudiants fréquentant un établissement collégial ou universitaire ont entamé des moyens de pression contre cette hausse annoncée des frais de scolarité, appuyés par les fédérations étudiantes qui les représentent : la Fédération étudiante universitaire du Québec (ci-après la « FEUQ »)<sup>18</sup>, la Fédération étudiante collégiale (ci-après la « FECQ »)<sup>19</sup>, l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ci-après « l'ASSÉ »)<sup>20</sup> et la Table de concertation étudiante du Québec (ci-après la « TaCEQ »)<sup>21</sup>. Puis, s'est ajoutée à celles-ci, la Coalition large de l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ci-après la « CLASSE »)<sup>22</sup>, créée dans la foulée du mouvement de contestation qui s'organisait à l'automne 2011.

Dès novembre 2011, les fédérations et associations étudiantes ont notamment reçu l'appui de l'Alliance sociale constituée entre autres de trois grandes centrales syndicales du Québec<sup>23</sup>, soit la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ).

---

<sup>17</sup> COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, *L'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités québécoises*, Gouvernement du Québec, 2008, p. 6, [En ligne]. <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/ccafe/50-1111.pdf>

<sup>18</sup> La Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), créée en 1989, regroupe 15 associations membres et plus de 125 000 étudiants membres, [En ligne]. <http://www.feuq.qc.ca> (Consulté le 20 juin 2012)

<sup>19</sup> La Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ), créée en 1990, est un regroupement de 23 associations étudiantes collégiales qui travaille à défendre les droits et les intérêts de ses membres, soit environ 80 000 étudiants, [En ligne]. <http://fecq.org> (Consulté le 20 juin 2012)

<sup>20</sup> L'Association pour une Solidarité Syndicale Étudiante (l'ASSÉ) est une organisation de type syndical composée de plusieurs associations étudiantes à la fois collégiales et universitaires totalisant 40 000 membres, [En ligne]. <http://www.asse-solidarite.qc.ca> (Consulté le 20 juin 2012)

<sup>21</sup> La Table de concertation étudiante du Québec fédération d'associations étudiantes universitaires québécoises créées en 2009. Le 23 avril 2012, elle regroupe environ 60 000 étudiants regroupés en quatre associations membres.

<sup>22</sup> La Coalition large de l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (CLASSE) a été créée le 3 décembre 2011 au Collège de Valleyfield qui regroupe les associations étudiantes membres de l'Association pour une solidarité syndicale étudiante et d'autres associations non membres de cette dernière.

<sup>23</sup> FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC, *Lutte contre la hausse des frais de scolarité – L'Alliance sociale marchera aux côtés des étudiants et des étudiantes lors de la manifestation nationale du 10 novembre*, Communiqué, 3 novembre 2011, [En ligne]. <http://ftq.qc.ca/modules/communiques/communiquer.php?id=1261&langue=fr&menu=2&sousmenu=34>

Hormis une manifestation plus importante qui a eu lieu à Montréal en novembre 2011<sup>24</sup>, les moyens de pression se sont intensifiés, en nombre et en importance, lors de la rentrée à l'hiver 2012. Ainsi, l'Association des chercheuses et chercheurs étudiants en sociologie de l'Université Laval, première à voter une grève illimitée le 13 février 2012<sup>25</sup>, a rapidement été rejointe par des associations étudiantes de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Dans les jours suivants, l'Association générale étudiante du Cégep du Vieux-Montréal (AGECVM) a emboîté le pas et est devenue la première association étudiante collégiale à voter une grève illimitée<sup>26</sup>. Elle a été suivie par de nombreux autres collèges dans les jours et semaines suivantes. Le 2 mars, la FECQ a invité ses membres à débrayer<sup>27</sup>.

Ainsi, le 5 mars, selon les données rapportées par les médias, environ 125 000 étudiants<sup>28</sup>, inscrits dans un établissement d'enseignement postsecondaire, étaient en grève illimitée sur un nombre total approximatif de 425 000 étudiants<sup>29</sup>. Le nombre d'étudiants en grève illimitée représentant alors 29 % de l'effectif scolaire, mais ce nombre a rapidement augmenté. Il a atteint un point culminant le 22 mars. Selon un site Internet répertoriant les principaux événements liés à la hausse des droits de scolarité, ils étaient à cette date 304 242 étudiants en grève, soit 72 % de l'effectif scolaire total, dont 128 930 inscrits dans un établissement d'enseignement collégial et 175 312 inscrits dans un établissement universitaire<sup>30</sup>. Soulignons en outre que certaines associations étudiantes n'ont pas soumis au vote la question de la

---

<sup>24</sup> Lisa-Marie GERVAIS, « 20 000 manifestants contre la hausse des droits de scolarité - Les étudiants disent avoir gagné une bataille », *Le Devoir*, 11 novembre 2011, [En ligne].

<http://www.ledevoir.com/societe/education/335802/les-etudiants-disent-avoir-gagne-une-bataille>

<sup>25</sup> RADIO-CANADA, « Droit de scolarité : des étudiants de l'UQAM et de l'Université Laval en grève », *Nouvelles*, 13 février 2012, [En ligne]. [http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/02/13/001-greves\\_etudiantes-debrayage-universite\\_laval.shtml](http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/02/13/001-greves_etudiantes-debrayage-universite_laval.shtml)

<sup>26</sup> Informations tirées du site, [En ligne]. <http://lagreve.wordpress.com/2012/02/page/3/>

<sup>27</sup> Matthieu PAYEN, « Contre la hausse de la scolarité – La FECQ se lance dans la bataille », *Agence QMI*, 2 mars 2012, [En ligne]. <http://tvouvelles.ca/lcn/infos/national/archives/2012/03/20120302-143507.html>

<sup>28</sup> Lia LÉVESQUE, « 125 000 étudiants en grève », *La Presse*, 5 mars 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/education/201203/05/01-4502560-125-000-etudiants-en-greve.php>

<sup>29</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Principales statistiques de l'éducation*, Éd. 2011.

<sup>30</sup> Informations tirées du site, [En ligne]. <http://1625canepassepas.ca/>

hausse des frais de scolarité à leurs membres<sup>31</sup>. Ces derniers n'ont donc pas eu à se prononcer pour ou contre la grève.

Devant l'ampleur du mouvement d'opposition à la hausse et des débrayages votés dans plusieurs établissements d'enseignement collégial et universitaire, des étudiants se sont regroupés et ont formé, en décembre 2011, le Mouvement des étudiants socialement responsables du Québec (MÉSQR) afin de protester contre la grève étudiante et de faire valoir les arguments en faveur de la hausse des droits de scolarité<sup>32</sup>. D'autres étudiants, sans s'associer à ce mouvement, se sont opposés à la grève et ont fait valoir leur volonté de retourner en classe. Afin de se distinguer des étudiants qui sont contre la hausse des frais de scolarité qui portent un carré rouge<sup>33</sup>, les étudiants qui appuient la hausse des droits de scolarité arborent le carré vert. D'autres portent le carré bleu, symbole du refus de la hausse des frais de scolarité et du refus de la grève.

Certains étudiants ont également opté pour la voie judiciaire afin de retourner en classe. Ainsi, une cinquantaine d'injonctions interlocutoires ordonnant la levée des piquets de grève ou la poursuite des cours ont été rendues dans différentes régions du Québec, dont au Saguenay, à Gatineau et à Québec. Dans la plupart des cas, l'injonction a été accordée aux demandeurs<sup>34</sup>, mais son application n'a été respectée pour diverses raisons.

Les étudiants opposés à la hausse des frais de scolarité ont quant à eux utilisé divers moyens pour exprimer leur désaccord. Le 20 mars au matin plus d'une centaine d'étudiants ont bloqué le pont Champlain en direction de Montréal, ce qui a mené à plus d'une centaine d'arrestations

---

<sup>31</sup> Cela est le cas des 12 000 membres de l'Association des étudiants des Hautes Études Commerciales. Informations tirées du site, [En ligne]. <http://lagreve.wordpress.com/associations-contre-la-greve/>

<sup>32</sup> Le site Internet de l'organisation peut être consulté à l'adresse suivante : <http://pourelahausse.com/>

<sup>33</sup> Historiquement, le carré rouge est apparu pour la première fois au Québec en 2004 lors de la campagne contre le projet de loi 57 sur la réforme de l'aide sociale. Il s'agit d'une initiative du Collectif pour un Québec sans pauvreté, Valérie GAUDREAU, « Le tour du carré », *Le Soleil*, 30 mars 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201203/30/01-4511226-le-tour-du-carre-rouge.php>

<sup>34</sup> Christiane DESJARDINS, « Grève étudiante : le juge en chef s'en mêle », *La Presse*, 2 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/02/01-4521224-greve-etudiante-le-juge-en-chef-sen-mele.php> et Pascal BRETON, « La FECQ et la CLASSE dénoncent la judiciarisation du conflit étudiant », *La Presse*, 11 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/11/01-4524284-la-fecq-et-la-classe-denoncent-la-judiciarisation-du-conflit-etudiant.php>

de participants à l'événement<sup>35</sup>. Deux jours plus tard, le 22 mars, entre 300 et 400 jeunes se sont rassemblés devant l'entrée du port de Montréal, bloquant ainsi son accès pendant une demi-heure, empêchant des dizaines de camionneurs d'aller charger ou décharger leur marchandise<sup>36</sup>. Aucune arrestation n'a eu lieu à ce moment.

Toujours le 22 mars, une grande manifestation contre la hausse des droits de scolarité a eu lieu au centre-ville de Montréal. Le nombre de participants à cet événement varie selon les sources entre 100 000 et 200 000 personnes<sup>37</sup>. Malgré ces divergences, cette manifestation demeure sans contredit un des grands événements rassembleur ayant pris place dans le cadre de la contestation des frais de scolarité. Celle-ci s'étant déroulée, comme le rapportent les médias, dans le calme<sup>38</sup>.

Dans les semaines suivantes, le nombre d'étudiants en grève a diminué progressivement. L'Association générale des étudiants et étudiantes de la Faculté de l'éducation permanente rapporte sur son site que le nombre d'étudiants en grève illimitée s'établissait à 192 296 le 28 mars, ce qui correspond à 45 % de l'effectif scolaire total, dont 95 641 inscrits dans un établissement d'enseignement collégial et 96 655 inscrits dans un établissement d'enseignement universitaire<sup>39</sup>.

Le 13 avril, des actes de vandalisme ont été commis au bureau de circonscription de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport en poste à cette date, madame Line Beauchamp. Des

---

<sup>35</sup> David SANTERRE, « Pont Champlain bloqué : plusieurs étudiants arrêtés », *La Presse*, 20 mars 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/education/201203/20/01-4507259-pont-champlain-bloque-plusieurs-etudiants-arretes.php>

<sup>36</sup> Isabelle AUDET et David SANTERRE, « Les étudiants manifestent dans l'est de Montréal », *La Presse*, 22 mars 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/education/201203/22/01-4508158-les-etudiants-manifestent-dans-lest-de-montreal.php>

<sup>37</sup> Judith LACHAPPELLE, « Manif du 22 mars : combien étaient-ils? », *La Presse*, 21 avril 2012.

<sup>38</sup> RADIO-CANADA, « Forte mobilisation, calme et bonne humeur pour la manifestation contre la hausse des droits de scolarité », *Radio-Canada*, mise à jour 23 mars 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/03/22/001-etudiants-manifs-droitsscolarite.shtml>

<sup>39</sup> Informations tirées du site, [En ligne]. <http://www.ageefep.qc.ca/html/etatSituationUdeM.php>

militants sont entrés de force dans le bureau de la ministre de l'Éducation<sup>40</sup>. Sept personnes ont été arrêtées en lien avec ces événements<sup>41</sup>.

Le lendemain, soit le 14 avril, une autre grande manifestation, désignée cette fois : « Pour un printemps québécois », s'est tenue à Montréal. L'invitation lancée visait une « [...] mobilisation citoyenne contre les gouvernements de Québec et d'Ottawa »<sup>42</sup>. Elle a regroupé environ 30 000 personnes. En plus des étudiants, d'autres acteurs de la société civile, dont des parents, des retraités, des professeurs y ont participé. Si cette manifestation s'est déroulée sans incident, un affrontement entre policiers et manifestants a marqué, le 20 avril suivant, l'ouverture du Salon Plan Nord au Palais des congrès de Montréal. Les médias rapportaient que dix policiers<sup>43</sup> et quelques manifestants<sup>44</sup> ont été blessés lors de cette manifestation. Par ailleurs, plusieurs méfaits ont été commis sur des véhicules et dans des commerces<sup>45</sup>. Dix-huit arrestations ont eu lieu à cette occasion<sup>46</sup>.

Le Jour de la terre, le 22 avril, 250 000 personnes, dont plusieurs milliers d'étudiants, ont participé dans le calme à une manifestation à Montréal<sup>47</sup>.

---

<sup>40</sup> LA PRESSE CANADIENNE, « Saccage du bureau de la ministre Line Beauchamp ce matin. Des professeurs réclament la démission de la ministre », *Le Devoir*, 13 avril 2012, [En ligne], <http://www.ledevoir.com/societe/education/347334/saccage-du-bureau-de-la-ministre-line-beauchamp-ce-matin>; Philippe TEISCEIRA-LESSARD « Bureau de Line Beauchamp vandalisé : "Un vrai saccage!" », *La Presse*, 14 avril 2012, [En ligne]. [http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/education/201204/14/01-4515342-bureau-de-line-beauchamp-vandalise-un-vrai-saccage.php?utm\\_categorieinterne=traficdrivers&utm\\_contenuinterne=cyberpresse\\_vous\\_suggere\\_4515368\\_article\\_POS5](http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/education/201204/14/01-4515342-bureau-de-line-beauchamp-vandalise-un-vrai-saccage.php?utm_categorieinterne=traficdrivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_vous_suggere_4515368_article_POS5)

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> LA PRESSE CANADIENNE, « Plusieurs milliers de personnes ont manifesté à Montréal pour un "printemps québécois" », *Le Devoir*, 14 avril 2012, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/347455/manifestation-pour-un-printemps-quebecois-au-parc-jeanne-mance>

<sup>43</sup> Émilie BILODEAU, « 48 policiers blessés et 111 plaintes en déontologie », *La Presse*, 10 juillet 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201207/09/01-4542201-manifestations-48-policiers-blesses-et-111-plaintes-en-deontologie.php>, .

<sup>44</sup> Philippe TEISCEIRA-LESSARD et Émilie BILODEAU « Une manifestation dégénère au centre-ville », *La Presse*, 20 avril 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201204/20/01-4517256-une-manifestation-degenere-au-centre-ville.php>

<sup>45</sup> RADIO-CANADA, « Les manifestations tournent à l'émeute au centre-ville de Montréal », 21 avril 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/04/20/001-conflit-etudiant-vendredi.shtml>

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> RADIO-CANADA, « Des dizaines de milliers de personnes marchent pour la Terre », 24 avril 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/04/22/001-jour-terre-manifestation.shtml>

Le 24 avril, une première manifestation nocturne a eu lieu à Montréal. Par la suite et jusqu'à ce jour, une manifestation nocturne quotidienne y est organisée. De telles manifestations ont également eu lieu à Québec dans la même période.

Le 27 avril, le gouvernement a proposé, d'une part, de bonifier de 39 millions de dollars les bourses versées aux étudiants et, d'autre part, d'étaler la hausse des droits sur 7 ans au lieu de 5<sup>48</sup>. Ces propositions n'ont pas été jugées satisfaisantes pour les associations étudiantes.

Quelques jours plus tard, le 4 mai, avant l'ouverture du Conseil général du parti libéral, le premier ministre Jean Charest a convoqué, à Québec, les représentants des associations d'étudiants, les présidents de trois centrales syndicales, les recteurs d'université et les dirigeants de la Fédération des cégeps, avec le négociateur en chef du gouvernement, monsieur Pierre Pilote, ainsi que les ministres Line Beauchamp et Michelle Courchesne, en vue de conclure une entente de principe visant un retour à la normale. En dépit de la tenue de cette rencontre et des appels au calme lancés par le gouvernement et les représentants étudiants<sup>49</sup>, des affrontements ont éclaté entre des manifestants et l'escouade antiémeute de la Sûreté du Québec à l'ouverture du Conseil général du parti libéral qui avait lieu à Victoriaville<sup>50</sup>. Au cours de cet événement, des manifestants et des policiers ont été blessés, certains gravement<sup>51</sup>. Une équipe d'infirmiers bénévoles affirme d'ailleurs avoir fait quelque 400 interventions liées à des brûlures aux yeux et à la peau à cause du gaz poivre, à des dents fracassées par des projectiles, à une fracture à la jambe et à une blessure à l'œil<sup>52</sup>. Les affrontements ont mené à l'arrestation de 106 personnes<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Gérald FILLION, « À 100 \$ d'une sortie de crise... », *Radio-Canada*, 1<sup>er</sup> juin 2012, [En ligne]. <http://blogues.radio-canada.ca/geraldfillion/2012/06/01/>

<sup>49</sup> Tommy CHOUINARD, « Les associations étudiantes lancent un appel au calme », *La Presse*, 4 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/04/01-4522227-les-associations-etudiantes-lancent-un-appel-au-calme.php>

<sup>50</sup> Ian BUSSIÈRES, « Émeute de Victoriaville : l'état des deux blessés graves s'améliore », *Le Soleil*, 7 mai 2012.

<sup>51</sup> Émilie BILODEAU, Gabrielle DUCHAINE et Paul JOURNET, « Victoriaville : une dizaine de blessés, une centaine d'arrestations », *La Presse*, 4 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/04/01-4522187-victoriaville-une-dizaine-de-blesses-une-centaine-darrestations.php>

<sup>52</sup> Gabrielle DUCHAINE, « Le conflit étudiant a fait des centaines d'éclopés », *La Presse*, 8 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/08/01-4523017-le-conflit-etudiant-a-fait-des-centaines-declopes.php>

<sup>53</sup> *Id.*

Le lendemain, le 5 mai, à la suite de négociations entre la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, madame Line Beauchamp, et les négociateurs des fédérations étudiantes, en présence des présidents de trois centrales syndicales — la CSQ, la CSN et la FTQ — les parties ont conclu une entente de principe. Cette dernière devant être soumise pour vote aux associations membres des fédérations étudiantes, elle a été massivement rejetée.

Le 10 mai, au moins trois bombes fumigènes ont été lancées dans trois stations du métro de Montréal, ce qui a paralysé l'ensemble du réseau pendant plus de deux heures à l'heure de pointe<sup>54</sup>. En lien avec cette affaire, quatre personnes ont été accusées de complot, de méfait ayant causé des dommages de plus de 5 000 \$ et d'incitation à craindre un acte terroriste<sup>55</sup>.

Le 14 mai, madame Line Beauchamp a démissionné du poste de ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'elle occupait depuis août 2010. La journée même, madame Michelle Courchesne, présidente du Conseil du trésor, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et vice-première ministre a été nommée pour la remplacer. Une rencontre entre le gouvernement et les représentants étudiants a été convoquée le lendemain afin de faire le point. Celle-ci n'a toutefois pas permis aux parties de s'entendre.

Le 16 mai, le premier ministre du Québec, monsieur Jean Charest, a annoncé lors d'une conférence de presse tenue en compagnie de la présidente du Conseil du trésor, ministre responsable de l'Administration gouvernementale, vice-première ministre et ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Michelle Courchesne, la solution retenue par le gouvernement en vue de mettre fin au conflit étudiant. Celle-ci consistait à présenter un projet de loi à l'Assemblée nationale. Les objectifs de ce projet de loi étaient ainsi annoncés :

« [...] »

à moins qu'une entente n'intervienne entre la direction d'un établissement, les étudiants et les professeurs, la session serait suspendue dans les 14 cégeps ainsi que dans les facultés et programmes universitaires actuellement aux prises avec un boycott étudiant;

---

<sup>54</sup> RADIO-CANADA « Métro paralysé : heure de pointe infernale à Montréal », Nouvelles, 10 mai 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2012/05/10/002-metro-panne-verte.shtml>

<sup>55</sup> RADIO-CANADA, « Bombes fumigènes : les suspects accusés », Nouvelles, 12 mai 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2012/05/12/002-fumigene-comparution-suspects.shtml>

les étudiants pourraient reprendre le temps perdu et compléter leur session d'hiver à partir du mois d'août, et ce, jusqu'en septembre;

le calendrier serait modifié en conséquence et la session d'automne reprendrait à partir d'octobre prochain, et ce, sans réduire la qualité de la formation.

[...]. »<sup>56</sup>

Le projet de loi a été adopté deux jours plus tard, soit le 18 mai.

Mentionnons par ailleurs que, le même jour, la Ville de Montréal a adopté certains amendements venant modifier le *Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics, et sur l'utilisation du domaine public*<sup>57</sup>. Ces amendements introduisent notamment l'obligation de communiquer au préalable au Service de police le lieu et l'itinéraire de tout défilé, attroupement ou assemblée<sup>58</sup> et l'interdiction d'être présent à un défilé ou attroupement sur le domaine public en ayant le visage couvert sans motif raisonnable<sup>59</sup>. Le 19 juin suivant, la Ville de Québec a apporté des modifications allant dans le même sens au *Règlement sur la paix et le bon ordre*<sup>60</sup> qui y est en vigueur. Ainsi, les amendements adoptés rendent illégale toute manifestation dont la direction du Service de police de la Ville de Québec n'a pas été informée de l'heure, du lieu ou de l'itinéraire ou encore dont l'heure, le lieu ou l'itinéraire donné n'a pas été respecté<sup>61</sup>. Ils rendent également illégal de construire, ériger, installer, déposer, maintenir, occuper ou faire construire, installer ou déposer une structure, une

---

<sup>56</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Boycott des étudiants – Le gouvernement annonce le dépôt d'un projet de loi qui proposera des changements importants au calendrier scolaire et affirmera le droit à l'accès à l'éducation*, Communiqué, 16 mai 2012, [En ligne].  
<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Mai2012/16/c8492.html>

<sup>57</sup> *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.

<sup>58</sup> *Id.*, art. 2.1. Notons l'objet des présents commentaires n'est pas d'analyser les amendements adoptés à la réglementation municipale des Villes de Montréal et de Québec et que la présente section ne vise qu'à présenter brièvement la trame factuelle entourant l'adoption de la Loi à l'étude. Cela dit, il convient de souligner que les conclusions que la Commission a rendues publiques dans son avis sur les restrictions à la liberté de réunion pacifique en lien avec la réglementation municipale précitée seraient sans doute applicables à l'étude de ces nouvelles réglementations. Il appartiendrait dès lors à la Ville concernée de justifier de telles atteintes en vertu de l'article 9.1 de la Charte.

<sup>59</sup> *Id.*, art. 3.2.

<sup>60</sup> *Règlement modifiant le Règlement sur la paix et le bon ordre*, R.V.Q. 1959.

<sup>61</sup> *Id.*, art. 2

tente ou toute autre construction, équipement ou appareil servant ou pouvant servir d'abri<sup>62</sup>, de même que de se trouver dans un parc entre 23h et 5h le lendemain<sup>63</sup>.

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi spéciale, lors de la 27<sup>e</sup> manifestation nocturne, le 19 mai<sup>64</sup>, plusieurs altercations ont eu lieu entre les forces de l'ordre et les manifestants. Trois policiers ont été blessés à cette occasion<sup>65</sup>. Des manifestants ont également été blessés, dont un gravement. Le Service de police de la Ville de Montréal a rapporté que des vitrines avaient été fracassées, des véhicules avaient été endommagés, des agressions envers des policiers avaient été commises, une borne-fontaine avait été vandalisée et des citoyens avaient été malmenés<sup>66</sup>. Au terme de la soirée, 305 personnes ont été arrêtées<sup>67</sup>.

Au même moment, c'est-à-dire dès le 19 mai, un mouvement spontané de solidarité à la cause défendue par les étudiants s'est mis en branle. Des milliers de citoyens, d'abord à Montréal<sup>68</sup> et par la suite dans plusieurs villes du Québec<sup>69</sup>, munis de casseroles ou de tout autre objet pouvant faire du bruit, s'inspirant des *cacerolazo* du Chili et de l'Argentine, se sont regroupés au coin des rues, dans les parcs, dans les ruelles et, souvent, ont déambulé dans leur quartier

---

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> *Id.* Encore une fois, il ne s'agit pas ici de faire une analyse de conformité à la Charte de ces amendements à la réglementation municipale. Il convient toutefois de signaler que la Commission s'est déjà penchée sur la fermeture des parcs la nuit dans le cadre de son avis intitulé *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : Un profilage social* rendu public en 2009. La Commission y avait jugé qu'une telle ordonnance compromet le droit des personnes itinérantes à l'exercice, sans discrimination, de leurs droits à la vie, à la sûreté, à la liberté, à l'intégrité et à la dignité. Elle avait de plus considéré que fermer complètement l'espace public la nuit aux personnes itinérantes ne constitue pas une mesure raisonnable et que ce règlement doit être abrogé. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : Un profilage social*, M<sup>e</sup> Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), novembre 2009.

<sup>64</sup> Gabrielle DUCHAINE, « 27<sup>e</sup> manif nocturne : plus de 300 arrestations », *La Presse*, 20-21 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/20/01-4527116-27e-manif-nocturne-plus-de-300-arrestations.php>

<sup>65</sup> É. BILODEAU, préc., note 43.

<sup>66</sup> G. DUCHAINE, préc., note 64.

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> Daphné CAMERON, David SANTERRE et Sylvain SARRAZIN, « Des milliers de casseroles à Montréal, des arrestations à Québec », *La Presse*, 28 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/28/01-4529459-des-milliers-de-casseroles-a-montreal-des-arrestations-a-quebec.php>

<sup>69</sup> RADIO-CANADA, « Des concerts de casseroles partout au Québec », *Radio-Canada*, 25 mai 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/05/25/001-concerts-casseroles-conflit-etudiant-popularite.shtml>

respectif ou dans les rues de leur ville afin de faire valoir leur mécontentement relativement à l'adoption de la loi spéciale.

Une autre grande manifestation a ensuite eu lieu à Montréal, le 22 mai en après-midi, 100<sup>e</sup> jour de grève étudiante, à laquelle plusieurs milliers de personnes ont participé, nombre estimé à 250 000 selon les organisateurs de l'événement<sup>70</sup>. Tel que rapporté par un quotidien : « la manifestation s'est déroulée dans une ambiance à la fois calme et festive, malgré son caractère en apparence illégal »<sup>71</sup>. Cependant, après le rassemblement, lors de la manifestation nocturne, des affrontements entre les forces de l'ordre et les manifestants ont eu lieu, se terminant par l'arrestation de 113 personnes à Montréal « dont au moins cinq, pour des infractions criminelles comme des voies de fait ou des agressions armées contre des policiers. »<sup>72</sup> Les autres arrestations concernaient des infractions à la réglementation municipale, telle que celle concernant l'interdiction du port du masque<sup>73</sup>. À cette même date, 176 arrestations ont eu lieu à Québec en vertu du *Code de la sécurité routière* pour avoir entravé la voie publique<sup>74</sup>.

En date du 22 mai, 154 163 étudiants regroupés au sein de 161 associations étaient toujours en grève, chacune de ces associations ayant reconduit son propre mandat de grève générale illimitée, ce qui représente 36 % de l'effectif scolaire<sup>75</sup>. Ces chiffres demeurent inchangés à ce jour. Les votes de grève seront reconduits par les associations étudiantes lors de la reprise des cours du trimestre d'hiver 2012<sup>76</sup>.

---

<sup>70</sup> Lisa-Marie GERVAIS et Marco BÉLAIR-CIRINO, « Loi 78 : la rue choisit la désobéissance pacifique », *Le Devoir*, le 23 mai 2012, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/societe/education/350682/loi-78-la-rue-choisit-la-desobeissance-pacifique>

<sup>71</sup> *Id.*

<sup>72</sup> David SANTERRE et Émilie BILODEAU, « Manif nocturne : 113 arrestations à Montréal », *La Presse*, le 22 mai 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201205/22/01-4527634-manif-nocturne-113-arrestations-a-montreal.php>

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> Marc-Antoine RUEST, « Manifestation étudiante : 176 personnes arrêtées à Québec », *Radio-Canada*, 24 mai 2012.

<sup>75</sup> ENSEMBLE BLOQUONS LA HAUSSE, *Liste des mandats de grève générale illimitée*, [En ligne]. <http://www.bloquonslahausse.com/2012/01/liste-des-mandats-de-greve-generale-illimitee-pour-lhiver-2012/>

<sup>76</sup> Pascale BRETON, « La grève étudiante est toujours à l'agenda », *La Presse*, 10 juillet 2012, [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/conflit-etudiant/201207/10/01-4542219-la-greve-etudiante-est-toujours-a-lagenda.php>

Le 25 mai, plus de 70 groupes ont déposé deux recours devant la Cour supérieure du Québec à Montréal afin de demander la suspension de l'application de la loi et d'en contester la constitutionnalité<sup>77</sup>. Les 140 requérants, représentant des organisations étudiantes, syndicales, écologistes et communautaires alléguaient que « la loi spéciale brime les libertés fondamentales, dont le droit d'association, le droit à la liberté d'expression et le droit de manifester pacifiquement, et que les peines qu'elle prévoit sont cruelles et inusitées. »<sup>78</sup> La requête en sursis visant à suspendre l'application de la Loi a été entendue devant la Cour supérieure du Québec les 12 et 13 juin suivants et jugement a été rendu le 27 juin<sup>79</sup>. Le juge Rolland a précisé « qu'il ne s'agit pas de décider de la demande d'annulation de la Loi, ce qui sera fait par le juge du procès »<sup>80</sup> et que la suspension d'une loi demeure une « mesure exceptionnelle »<sup>81</sup>. Il a ainsi conclu que « la demande de sursis ne remplit pas tous les critères établis par la jurisprudence »<sup>82</sup> et l'a rejetée. Alléguant notamment que le jugement contient des erreurs de droit, les demandeurs ont déposé une requête pour permission d'appeler de celui-ci le 12 juillet suivant<sup>83</sup>. Cette requête, comme la requête en nullité, n'ont toujours pas été entendues au moment d'écrire ces lignes.

Lors de la tenue de la 47<sup>e</sup> manifestation nocturne, le 9 juin, les manifestants ont marché vers le lieu où se tenaient des activités liées au Grand prix du Canada. Tel que l'ont rapporté les médias, arrivés sur les lieux, certains d'entre eux ont lancé des projectiles aux forces policières qui ont répliqué avec des gaz irritants<sup>84</sup>. Des méfaits ont été commis sur des véhicules de patrouille et des vitrines de commerce ont été fracassées. Ces événements ont mené à 28

---

<sup>77</sup> CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX, *Les associations étudiantes, syndicales, communautaires et environnementales contestent la loi en Cour supérieure*, (requêtes) [En ligne]. [http://www.csn.qc.ca/web/csn/nouvelle/-/ap/Nouv28-05-12?p\\_p\\_state=maximized](http://www.csn.qc.ca/web/csn/nouvelle/-/ap/Nouv28-05-12?p_p_state=maximized)

<sup>78</sup> RADIO-CANADA, « La loi 78 contestée deux fois plutôt qu'une devant les tribunaux », *Radio-Canada*, 25 mai 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/05/25/002-requete-nullite-loi-speciale.shtml>

<sup>79</sup> *Fédération étudiante collégiale du Québec et al. c. Québec (Procureur général)*, C.S. Montréal, n° 500-17-072160-123, 27 juin 2012, j. Rolland.

<sup>80</sup> *Id.*, par. 5.

<sup>81</sup> *Id.*, par. 66.

<sup>82</sup> *Id.*, par. 95.

<sup>83</sup> Requête des demanderesses pour permission d'appeler d'un jugement interlocutoire, C.A. No 500-09-022845-127, 12 juillet 2012.

<sup>84</sup> RADIO-CANADA, « Grand Prix : 28 arrestations à Montréal samedi soir », *Nouvelles*, 10 juin 2012, [En ligne]. <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2012/06/09/001-grand-prix-samedi.shtml>

arrestations, dont 16 concernant des infractions punissables en vertu du *Code criminel* (voies de fait et agressions armées sur des policiers), et 12 liées à l'application de règlements municipaux<sup>85</sup>.

Le 22 juin, à l'instar du 22 des mois précédents, une manifestation a eu lieu à Montréal dans le calme<sup>86</sup>. Une manifestation a également pris place à cette même date dans la ville de Québec. Le nombre de participants à ces événements était respectivement de 15 000 et 10 000 personnes.

En date du 22 juin, plusieurs centaines de manifestations ont eu lieu dans l'ensemble de la province en lien avec la hausse des droits de scolarité. Parmi celles-ci, sur 60 manifestations nocturnes à Montréal on a pu dénombrer, à partir de nombreuses sources médiatiques, que plus de la moitié se sont déroulées sans aucune arrestation (60 %)<sup>87</sup>.

Selon le collectif opposé à la brutalité policière, en date du 29 mai, le nombre d'arrestations en lien avec le conflit étudiant s'établissait à plus de 3 000<sup>88</sup>. Par ailleurs, entre le 1<sup>er</sup> février et le 31 mai, 111 plaintes contre des policiers de Montréal ont été déposées auprès de la commissaire à la déontologie policière<sup>89</sup>. Celles-ci concernent « l'usage d'une force plus grande que nécessaire, l'utilisation d'une pièce d'équipement sans prudence ni discernement, ou encore le comportement ou l'inconduite d'un policier ».<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> Isabelle PORTER, Valérian MAZATAUD et Raphaël DALLAIRE FERLAND, « Pas de vacances pour la contestation », *Le Devoir*, 23 juin 2012, [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/353221/pas-de-vacances-pour-la-contestation>

<sup>87</sup> Le calcul est fait en fonction du nombre de manifestations sans aucun incident, c'est-à-dire sans aucune arrestation, par opposition à celles où il y a eu au moins un incident, c'est-à-dire au moins une arrestation.

<sup>88</sup> COLLECTIF OPPOSÉ À LA BRUTALITÉ POLICIÈRE (COBP), *Québec 2012 : Presque 3 000 arrestations contre le mouvement étudiant (Bilan partiel et provisoire — 29 mai 2012)*, [En ligne]. <http://cobp.resist.ca/documentation/qu-bec-2012-presque-3-000-arrestations-contre-le-mouvement-tudiant-bilan-partiel-et-pr> (Consulté le 22 juin)

<sup>89</sup> É. BILODEAU, préc., note 43.

<sup>90</sup> *Id.*

## 2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA LOI

Après avoir fait un exposé de la situation qui a mené à l'adoption de la Loi, la présente section vise à faire une présentation générale de celle-ci. Avant d'aborder les objectifs et la structure de la Loi, il convient toutefois de s'attarder à son statut de loi spéciale.

### 2.1 Une loi spéciale

Une loi dite spéciale telle que la présente Loi se caractérise avant tout par la procédure qui a mené à son adoption. Ainsi, le *Règlement de l'Assemblée nationale* prévoit qu'une procédure d'exception peut être adoptée à l'initiative du gouvernement après que celui-ci ait présenté une motion de suspension des règles de procédures<sup>91</sup>. Cette motion de procédure d'exception est plus communément désignée par le terme « bâillon »<sup>92</sup>. Généralement présentée « dans des circonstances qui urgent »<sup>93</sup>, elle fait en sorte que toutes les étapes du projet de loi proposé ont lieu dans le cadre même de la séance de l'Assemblée. Ainsi, aucune consultation générale ou particulière n'est prévue et « tant que le projet de loi est débattu, la Chambre ne peut procéder à aucune autre affaire »<sup>94</sup>. Si une telle loi est qualifiée de spéciale, c'est également parce qu'étant donné le contexte d'urgence invoqué, elle vise à régler rapidement une situation jugée exceptionnelle.

Ainsi, le 17 mai 2012, dans le contexte précédemment cité, le ministre Jean-Marc Fournier, leader du gouvernement, a déposé devant l'Assemblée nationale la motion de procédure d'exception suivante :

« Qu'en vue de procéder à la présentation et à toutes les autres étapes de l'étude du projet de loi n° 78, Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent, l'Assemblée établisse la

---

<sup>91</sup> *Règlement et les autres règles de procédure de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale du Québec, 2009, 12<sup>e</sup> éd., p. RAN-110, art. 182 ss.

<sup>92</sup> Michel BONSAINT (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 3<sup>e</sup> édition, Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 480.

<sup>93</sup> Maurice CHAMPAGNE et Yvon THÉRIAULT, « Les lois d'urgence au Québec, 1965-1987 », dans *Le bulletin de la bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 17, n<sup>os</sup> 1-2, novembre 1987, p. 6.

<sup>94</sup> *Id.*

procédure législative d'exception telle que prévue aux articles 182 à 184.2 et 257.1 à 257.10 du règlement;

Qu'à tout moment de la séance le président puisse suspendre les travaux à la demande d'un ministre ou d'un leader adjoint du gouvernement. »<sup>95</sup>

Cela dit, il est intéressant de noter que la très grande majorité des lois spéciales adoptées au Québec a été promulguée dans le domaine du droit du travail, principalement dans le secteur public. Plus particulièrement, elles ont pour la plupart eu comme objectif de mettre fin à un conflit de travail. Pour s'en tenir à l'histoire plus récente du Québec, plus de 35 lois spéciales visant le retour au travail d'employés en grève ou, plus rarement, en lock-out ont été adoptées entre 1965 et aujourd'hui<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> légis., 17 mai 2012 – Séance extraordinaire, vol. 42, n° 109.

<sup>96</sup> Voir notamment : *Loi modifiant la Loi de la Régie des transports*, L.Q. 1965, c. 1; *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire*, L.Q. 1966/67, c. 63; *Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission de transport de Montréal*, L.Q. 1967, c. 1; *Loi assurant aux citoyens de Montréal la protection des services de police et d'incendie*, L.Q. 1969, c. 23; *Loi assurant le droit à l'éducation des élèves de la Commission scolaire régionale de Chambly*, L.Q. 1969, c. 68; *Loi concernant l'industrie de la construction*, L.Q. 1970, c. 34; *Loi assurant la reprise des services dans le secteur public*, L.Q. 1972, c. 7; *Loi sur les services essentiels d'Hydro-Québec*, L.Q. 1972, c. 9; *Loi sur la mise en tutelle de « International Union of Elevator Constructors, locals 89 and 101 »*, L.Q. 1974, c. 116; *Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1975, c. 56; *Loi concernant le maintien des services dans le domaine de l'éducation et abrogeant une disposition législative*, L.Q. 1976, c. 38; *Loi concernant les services de santé dans certains établissements*, L.Q. 1976, c. 29; *Loi sur les propositions aux salariés des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la fonction publique*, L.Q. 1979, c. 50; *Loi assurant le maintien des services d'électricité et prévoyant les conditions de travail des salariés d'Hydro-Québec*, L.Q. 1979, c. 62; *Loi assurant la reprise de certains services de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1980, c. 1; *Loi sur certains différends entre des enseignants et des commissions scolaires*, L.Q. 1980, c. 22; *Loi concernant les services de transport de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, S.Q. 1982, c. 1; *Loi assurant la reprise du service de transport en commun sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1982, c. 43; *Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, L.Q. 1983, c. 1; *service de transport en commun sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1983, c. 5; *Loi sur la continuité des services et sur les conditions de travail de techniciens ambulanciers de la région du Montréal métropolitain 6A*, L.Q. 1984, c. 37; *Loi sur la reprise du service de transport dans certaines commissions scolaires*, L.Q. 1986, c. 2; *Loi sur la reprise des travaux de construction*, L.Q. 1986, c. 11; *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*, L.Q. 1986, c. 74; *Loi sur la reprise de certains services de l'Université du Québec à Montréal*, L.Q. 1987, c. 22; *Loi assurant la continuité des services d'électricité d'Hydro-Québec*, L.Q. 1990, c. 9; *Loi concernant l'industrie de la construction*, L.Q. 1993, c. 60; *Loi concernant la prestation des services de soins infirmiers et des services pharmaceutiques*, L.Q. 1999, c. 39; *Loi ordonnant la reprise de certains services de transport routier de marchandises*, L.Q. 2000, c. 38; *Loi assurant la reprise des services habituels de transport en commun sur le territoire de la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 2000, c. 51; *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*, L.Q. 2005, c. 43; *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics*, L.Q. 2011, c. 2.

Outre ces lois spéciales adoptées dans le domaine du travail, très peu de lois ont été sanctionnées suivant la même procédure d'urgence. En fait, l'une des seules lois spéciales non reliées au droit du travail que la Commission a pu retracer est la *Loi protégeant la province contre la propagande communiste*<sup>97</sup> adoptée sous le gouvernement de Maurice Duplessis en 1937 et plus communément appelé la *Loi du cadenas*. Il importe toutefois de le noter, cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême notamment parce qu'elle constituait une contrainte injustifiée à la liberté d'expression<sup>98</sup>.

Malgré le fait que la Loi étudiée soit une loi spéciale, elle se distingue donc des autres lois dites spéciales adoptées au fil des ans dans le domaine du travail puisqu'elle ne vise pas à mettre fin à un conflit de travail. Sans se prononcer sur la conformité à la Charte de chacune de celles-ci, la Commission note avec inquiétude que la portée de la Loi va bien au-delà d'un groupe de travailleurs ou d'un secteur précis d'emploi, certaines de ses dispositions allant même jusqu'à viser l'ensemble de la population. Enfin, une rapide comparaison des sanctions et amendes prévues à la Loi par rapport à celles que prescrivaient les lois spéciales adoptées dans le domaine du travail permet d'en constater la sévérité<sup>99</sup>.

Avant de poursuivre l'analyse de conformité de la Loi à la Charte, il convient toutefois d'en présenter les grandes lignes.

## 2.2 Les objectifs et la structure de la Loi

L'objet de la Loi est de permettre aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent. Les trois objectifs qu'elle poursuit sont de deux ordres. Il convient de référer aux notes explicatives de la Loi à ce sujet :

« Cette loi vise à permettre aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent.

---

<sup>97</sup> *Loi protégeant la province contre la propagande communiste*, S.R.Q., 1941, c. 52.

<sup>98</sup> *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285.

<sup>99</sup> À l'exception des sanctions et pénalités prévues à la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*, préc., note 96, qui sont à peu près les mêmes que celles de la Loi.

À cette fin, la loi prévoit d'abord la suspension de sessions d'enseignement au regard des cours qui ont été interrompus et qui le seront toujours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Elle établit les conditions et les modalités relatives à la reprise de ces cours ainsi que certaines mesures visant à assurer la validité des sessions d'hiver et d'automne de l'année 2012 et d'hiver 2013. La loi édicte également des dispositions permettant d'assurer la continuité de l'enseignement à l'égard des autres cours.

La loi contient enfin des dispositions visant à préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique ainsi que diverses mesures de nature administrative, civile et pénale afin d'assurer l'application de la loi »<sup>100</sup>.

D'une part, le premier objectif de la Loi prévoit la suspension des sessions d'enseignement au regard des cours interrompus alors que le deuxième établit les conditions et les modalités relatives à la reprise de ces cours et édicte des dispositions permettant d'assurer la continuité de l'enseignement à l'égard des autres cours<sup>101</sup>. D'autre part, la Loi contient des dispositions visant un troisième objectif, celui de préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique<sup>102</sup>.

Si le fait qu'une même loi poursuive plusieurs objectifs n'a rien d'exceptionnel, ces trois objectifs apparaissent difficilement conciliables, notamment du fait que les dispositions relatives aux deux premiers objectifs ciblent les étudiants et enseignants des établissements concernés alors que les articles reliés au troisième objectif visent l'ensemble de la population.

En fait, la structure de la Loi est ainsi faite qu'à la suite de la section I consacrée aux définitions<sup>103</sup>, la section II concerne la continuité des services d'enseignement<sup>104</sup>, la section III regroupe les dispositions visant à préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique<sup>105</sup> puis les sections IV et V ont respectivement pour objet les mesures administratives et civiles<sup>106</sup> de

---

<sup>100</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4, notes explicatives.

<sup>101</sup> *Id.*

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> *Id.*, art. 1.

<sup>104</sup> *Id.*, art. 2 à 15.

<sup>105</sup> *Id.*, art. 16 et 17.

<sup>106</sup> *Id.*, art. 18 à 25.

même que les dispositions pénales<sup>107</sup> prévues. La section VI prescrit quant à elle les dispositions finales de la Loi<sup>108</sup>.

La Commission se préoccupe du fait que les dispositions relatives à un objectif lié à la sécurité publique s'imposent au milieu même de la Loi. En effet, plusieurs dispositions de la Loi, notamment les articles 12 à 15 que la ministre de l'Éducation est responsable d'appliquer, peuvent être lues comme étant de nature tant à assurer la reprise de ces cours suspendus et la continuité de l'enseignement à l'égard des autres cours que, plus généralement, à préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique. Ce dernier objectif devait pourtant n'être visé que par les articles 16 et 17 de la Loi, regroupés à la section III de celle-ci et être sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique.

Notons à ce propos que les mêmes sanctions et pénalités sont prévues quelle que soit la section de la Loi à laquelle se rattache l'infraction reprochée. Au-delà de la conformité de ces sanctions à la Charte et de leur caractère abusif ou non, la Commission estime que l'économie générale de la Loi, notamment marquée par la pénalisation d'actions relevant *a priori* des droits de la personne, introduit une confusion des genres. L'article 35 de la Loi qui précise que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport est responsable de son application, à l'exception de la section III qui relève du ministre de la Sécurité publique<sup>109</sup>, est d'ailleurs révélateur de cette confusion.

Outre l'analyse particulière des dispositions de la Loi quant à leur conformité à la Charte que présentera la Commission dans la section suivante, il convient de s'attarder brièvement à l'effet général de celle-ci sur l'exercice des libertés fondamentales. La Commission considère que l'effet dissuasif d'ensemble qu'elle peut provoquer enfreint les libertés fondamentales garanties par la Charte. La Cour suprême nous l'enseigne, notamment dans l'arrêt *Big M Drug Mart Ltd.*, la compréhension de l'économie d'une loi, de son objet fondamental et de son effet font partie

---

<sup>107</sup> *Id.*, art. 26 à 31.

<sup>108</sup> *Id.*, art. 32 à 37.

<sup>109</sup> *Id.*, art. 35.

intégrante de l'analyse de conformité qui s'impose en vertu de la Charte<sup>110</sup>. Comme l'explique la Cour :

« Toute loi est animée par un but que le législateur compte réaliser. Ce but se réalise par les répercussions résultant de l'opération et de l'application de la loi. L'objet et l'effet respectivement, au sens du but de la loi et de ses répercussions ultimes, sont nettement liés, voire inséparables. On s'est souvent référé aux effets projetés et aux effets réels pour évaluer l'objet de la loi et ainsi sa validité. »<sup>111</sup>

Même si l'objet explicite de la Loi s'avère valide, il faut également prendre en compte l'effet qu'elle pourra avoir, c'est-à-dire ses « répercussions ultimes ». Or, le fait de lier des considérations de sécurité publique visant l'ensemble de la population à un objet portant sur l'enseignement postsecondaire risque d'avoir pour effet de limiter indûment l'exercice des libertés fondamentales en pénalisant des activités devant *a priori* être protégées par la Charte.

Cela dit, et sans revenir sur chacune des dispositions de la Loi, de nombreux articles de celle-ci contreviennent à la Charte de façon plus particulière. Nous nous attarderons à ces articles dans la section qui suit.

### **3 ANALYSE DE LA CONFORMITÉ À LA CHARTE : LA PAIX, L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE À LA LUMIÈRE DU RESPECT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES**

Cette troisième section présente l'analyse des dispositions de la Loi susceptibles d'enfreindre les libertés de conscience, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association garanties par l'article 3 de la Charte. Cette disposition prévoit en effet que :

« Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles que 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. »<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, par. 5 et 78 ss. Même si cette décision a été rendue en vertu de la Charte canadienne, ces éléments de l'analyse de conformité peuvent être appliqués en vertu de la Charte québécoise.

<sup>111</sup> *Id.*, par. 80.

<sup>112</sup> Charte, préc., note 1, art. 3.

La Commission déterminera également si les atteintes à ces libertés sont justifiables en vertu de l'article 9.1 de la Charte<sup>113</sup>.

### 3.1 Obligation de conformité et clause justificative

Dans le cadre de l'analyse de conformité à la Charte des articles de la Loi, la Commission tient à référer à la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>114</sup> et au *Pacte international relatif aux droits relatifs aux droits civils et politiques*<sup>115</sup> dont les dispositions garantissent à tout individu le droit à la liberté d'opinion et d'expression de même que le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association. La Commission s'en inspire pour interpréter les libertés et droits fondamentaux garantis par la Charte.

Aux fins de cet exercice, il convient de prêter le même sens aux libertés garanties par l'article 3 de la Charte que celles qui sont prévues aux paragraphes 2 b), c) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>116</sup>. Rappelons toutefois que les domaines d'application des deux Chartes diffèrent. Ainsi, la Charte québécoise est d'application plus large puisqu'elle vise tant les acteurs publics que privés et il conviendra d'en tenir compte dans l'analyse qui suit.

#### 3.1.1 L'article 52 de la Charte québécoise

La Charte canadienne est enchâssée dans la Constitution, ce qui lui confère son statut constitutionnel. Elle prévaut à ce titre sur toute autre règle de droit.

---

<sup>113</sup> Charte, préc., note 1, art. 71 al. 2 (6).

<sup>114</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. Off. A.G. N.U., 3<sup>e</sup> session, suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948), art. 19 et 20.

<sup>115</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966, [1976] R.T. Can. n° 47, art. 19, 21, 22 et 25. Il convient d'ailleurs de rappeler que ce pacte a inspiré les rédacteurs de la Charte québécoise.

<sup>116</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 2b) c) et d).

La Charte québécoise, quant à elle, a un statut quasi constitutionnel. Comme nous l'avons mentionné en introduction, certaines de ses dispositions possèdent une primauté relative qui découle de l'art. 52<sup>117</sup>. Ces articles ont alors préséance sur les autres lois. Ainsi :

« Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte 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 la Charte. »

Les dispositions de la Loi qui contreviennent aux articles 1 à 38 de la Charte devraient donc être jugées inapplicables en droit.

Pour reprendre les propos des professeurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, retenons que l'article 52 de la Charte :

« [...] autorise le constat judiciaire d'inconstitutionnalité des lois et des règlements qui sont incompatibles avec les droits individuels énoncés par les articles 1 à 38 de la Charte. À défaut de pouvoir être interprétée et appliquée de façon conforme à la Charte, une telle règle de droit doit être jugée inconstitutionnelle, et donc invalidée, en tout ou en partie, ou encore complétée ou corrigée. »<sup>118</sup>

D'où la notion d'analyse de conformité qui fonde les commentaires de la Commission. Ainsi, même sans avoir de statut constitutionnel formel, la Charte peut entraîner l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une partie de celle-ci incompatible avec les articles 1 à 38 de la Charte, à moins que la loi ne prévoise une disposition expresse à l'effet qu'elle s'applique malgré la Charte. Considérant donc que le législateur n'a inclus aucune dérogation expresse dans le cas de la Loi, les dispositions de celle-ci devront être compatibles avec les libertés et droits fondamentaux protégés par la Charte.

Il importe par ailleurs de distinguer cet article 52, obligeant le législateur à la conformité à la Charte en l'absence de dérogation expresse, de l'article 9.1 de la Charte qui prévoit plutôt la possibilité de délimiter l'étendue des droits garantis en fonction des conditions qui y sont prévues.

---

<sup>117</sup> *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, par. 116.

<sup>118</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 1031.

### 3.1.2 L'article 9.1 de la Charte québécoise

Les droits et libertés garantis par la Charte ne sont pas absolus. L'article 9.1 de celle-ci permet, sous certaines conditions, d'encadrer leur exercice. Cette disposition justificative se lit ainsi :

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

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »<sup>119</sup>

Dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, la Cour suprême définit la portée respective des deux alinéas de cette disposition de la façon suivante :

« Le premier alinéa de l'art. 9.1 parle de la façon dont une personne doit exercer des libertés et des droits fondamentaux. Ce n'est pas une limitation du pouvoir du gouvernement, mais plutôt une indication de la manière d'interpréter l'étendue de ces libertés et droits fondamentaux. Toutefois, le second alinéa de l'art. 9.1 ("La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.") traite bien du pouvoir du législateur d'imposer des limites aux libertés et droits fondamentaux. L'expression "à cet égard" renvoie au membre de phrase "dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec". Pris dans son ensemble, l'art. 9.1 prévoit que la loi peut fixer des limites à l'étendue et à l'exercice des libertés et droits fondamentaux garantis pour assurer le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. »<sup>120</sup>

Pour se prévaloir de cette disposition, le gouvernement doit « démontrer que la loi restrictive n'est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé »<sup>121</sup>. Dans tous les cas, le fardeau lui appartient et repose sur les critères élaborés par les tribunaux à cette fin<sup>122</sup>.

Dans un premier volet, le gouvernement doit prouver que l'objectif poursuivi par la mesure contestée est suffisamment important pour justifier l'atteinte à une liberté ou un droit garantis par la Charte. Cet objectif doit « à tout le moins » être urgent et réel<sup>123</sup>. Soulignons que cela

---

<sup>119</sup> Charte, préc., note 1, art. 9.1.

<sup>120</sup> *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 63; voir également : *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

<sup>121</sup> *Id.*

<sup>122</sup> *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

<sup>123</sup> *Id.*, par. 69.

relève d'une question de fait et que l'analyse doit être axée sur le contexte de la règle de droit en cause<sup>124</sup>.

Dans le cadre du deuxième volet, et seulement s'il est démontré que l'objectif en cause est réel et urgent, le gouvernement doit établir que les moyens choisis pour l'atteindre sont raisonnables. Ils seront ainsi considérés raisonnables si :

- a) les moyens adoptés ont un lien rationnel avec l'objectif visé;
- b) ils sont de nature à porter le moins possible atteinte au droit touché; et
- c) il y a proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques<sup>125</sup>.

Premier critère, le gouvernement doit démontrer que les mesures contestées ont été « soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question »<sup>126</sup>. Elles ne doivent être « ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles »<sup>127</sup>. Comme le rapporte cependant le professeur Christian Brunelle, ce critère n'est pas « particulièrement exigeant » et il peut suffire « au gouvernement d'établir que les moyens adoptés dans la loi peuvent aider à réaliser ses objectifs »<sup>128</sup>.

Les tribunaux se montrent toutefois beaucoup plus exigeants dans l'analyse du deuxième critère, l'atteinte minimale constituant « souvent le cœur du débat »<sup>129</sup>. Ainsi, la mesure adoptée doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté entravée. Si la jurisprudence reconnaît que le gouvernement doit souvent concilier des intérêts différents ou divergents dans l'élaboration de ses politiques, elle prescrit qu'il le fasse en choisissant le

---

<sup>124</sup> Voir notamment : *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 139.

<sup>125</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 122, par. 70.

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans Collection de droit du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 89.

<sup>129</sup> *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256, par. 50.

moyen le moins attentatoire permettant d'atteindre son objectif<sup>130</sup>. À cet égard, l'interdiction complète et inconditionnelle<sup>131</sup> sera plus difficile à justifier. Et, il en est de même d'une disposition trop imprécise ou qui confère un pouvoir discrétionnaire trop vaste dans son application<sup>132</sup>.

Quant au troisième critère, il sera respecté s'il y a « proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garanti par la Charte et l'objectif reconnu comme suffisamment important »<sup>133</sup>. En fait, la Cour suprême estime que « plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer »<sup>134</sup>.

Ce n'est donc qu'une fois toutes ces étapes franchies qu'une règle de droit qui porte atteinte aux libertés et droits pourra être justifiée en vertu de l'article 9.1 de la Charte.

### 3.2 Analyse des dispositions de la Loi

L'analyse de conformité de la Loi à la Charte mène plus particulièrement la Commission à étudier les dispositions de celle-ci à la lumière de l'article 3 de la Charte qui garantit l'exercice des libertés fondamentales que constituent les libertés de conscience, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association.

La Commission se propose de faire cette analyse dans les paragraphes suivants en s'attardant aux dispositions de la Loi qu'elle estime non conformes à la Charte et qui devraient, de ce fait, être jugées inapplicables en droit en vertu de l'article 52. La Commission s'attardera principalement aux articles 12 à 31 de celle-ci.

---

<sup>130</sup> *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567, par. 54.

<sup>131</sup> *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, préc., note 124, par. 153.

<sup>132</sup> Voir notamment : *Singh c. La Reine*, 2010 QCCA 1340; et *Québec (Ville) c. Tremblay*, J.E. 2005-302 (C.S.).

<sup>133</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 122, par. 70.

<sup>134</sup> *Id.*, par. 71.

### 3.2.1 L'article 13 : la portée des gestes interdits relativement à la prestation des services d'enseignement

Parmi les conditions et modalités prévues afin de permettre la reprise des cours et d'assurer la validité des sessions d'hiver et d'automne 2012 et d'hiver 2013, l'article 13 prévoit ce qui suit :

« 13. Nul ne peut, par un acte ou une omission, entraver le droit d'un étudiant de recevoir l'enseignement dispensé par l'établissement d'enseignement qu'il fréquente, faire obstacle ou nuire à la reprise ou au maintien des services d'enseignement d'un établissement ou à l'exécution par les salariés de leur prestation de travail relative à ces services, ni contribuer directement ou indirectement à ralentir, altérer ou retarder la reprise ou le maintien de ces services ou l'exécution de cette prestation. »<sup>135</sup>

Cet article soulève de sérieuses inquiétudes quant aux atteintes qu'il porte à la liberté d'expression, à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, garanties par l'article 3 de la Charte.

En ce qui a trait à la liberté d'expression, notons qu'elle s'étend à toute activité par laquelle on transmet ou on tente de transmettre un message<sup>136</sup> et qu'elle comprend *a priori* non seulement l'activité expressive, mais aussi le droit de l'exercer dans certains lieux publics<sup>137</sup>. En fait, la liberté d'expression vise tant la forme que le contenu de l'activité expressive. De plus, elle protège tant les idées qui peuvent être considérées comme impopulaires et offensantes que les idées reçues<sup>138</sup>. À partir du moment où une activité présente un contenu expressif, elle entre à première vue dans le champ d'application de la protection offerte eu égard à la liberté d'expression<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4, art. 13.

<sup>136</sup> *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, par. 40.

<sup>137</sup> *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiants et étudiantes – Section Colombie-Britannique*, [2009] 2 R.C.S. 295, par. 24.

<sup>138</sup> Voir notamment : *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, préc., note 136 et *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697.

<sup>139</sup> *Société Radio-Canada c. Canada (Procureur général)*, [2011] 1 R.C.S. 19, par. 38.

Dès lors, il faut se demander si le lieu ou la forme utilisé est conforme à l'objet de cette protection<sup>140</sup>. Il en sera ainsi s'ils contribuent à renforcer les valeurs protégées par la liberté d'expression : l'épanouissement personnel, le débat démocratique et la recherche de la vérité. Pour trancher cette question, il est suggéré de prendre en compte la fonction historique ou réelle de même que les autres caractéristiques du lieu de l'activité ou du mode d'expression qui tendent à indiquer que le fait de s'exprimer à cet endroit ou d'utiliser ce mode d'expression minerait les valeurs sous-jacentes de la liberté d'expression<sup>141</sup>. L'analyse ne doit toutefois pas seulement « s'attacher à la fonction première du mode d'expression ou du lieu de l'activité »<sup>142</sup>.

Il en est d'ailleurs de même de la liberté de réunion pacifique garantie en vertu de l'article 3 de la Charte. Outre la dimension collective qui les distingue généralement et qui se traduit par « l'acte physique de se rencontrer »<sup>143</sup>, le droit de manifester et la liberté de se réunir pacifiquement comportent les mêmes limites que la liberté d'expression quant au mode et au lieu de leur exercice. Ces limites sont encore une fois applicables au cas par cas en fonction du renforcement des trois grandes valeurs que sont la participation à la prise de décision d'intérêt social et politique, la recherche de la vérité par l'échange ouvert d'idées et l'enrichissement et l'épanouissement personnels.

Or, les interdictions imposées par l'article 13 de la Loi sont formulées de façon imprécise, ce qui leur confère une très large portée. De ce fait, elles ciblent des activités dont l'objectif est de transmettre un message et lesquelles sont conformes à l'objet même des libertés d'expression et de réunion pacifique, tant par leur forme qu'en ce qui a trait au lieu où elles se déroulent.

L'analyse de la fonction historique et réelle de même que des caractéristiques physiques des établissements d'enseignement visées par la Loi permet de conclure que le fait d'y tenir des activités expressives, individuelles ou collectives, ne mine en rien les valeurs sous-jacentes à la

---

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> *Id.*

<sup>142</sup> *Id.* Voir par exemple : *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie Britannique*, préc., note 137; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139.

<sup>143</sup> Pierre BOSSET, « Les mouvements racistes et la Charte des droits et libertés de la personne », [1994] 35 *Les Cahiers de droit* 583, p. 603.

liberté d'expression. Ils ont tous les attributs physiques d'un lieu public et ils en ont également la fonction, tant d'un point de vue historique que sociologique. Quant aux modes d'expression, l'article 13 vise des actions ou des activités en raison de leur seul caractère dérangeant et outrepassé ainsi largement les limites déjà identifiées aux libertés d'expression et de réunion pacifique relativement à la violence ou à la menace de recourir à la violence<sup>144</sup>.

À ce propos, notons que les libertés d'expression et de réunion pacifique peuvent prendre bien des formes, des plus silencieuses et paisibles jusqu'à l'agitation de foules bruyantes<sup>145</sup>. Une action publique menée dans le but d'atteindre un objectif légitime commun, protégée par les libertés fondamentales, aura normalement un certain impact sur l'environnement touché puisque c'est généralement le but même de cette action. L'objectif est habituellement de se faire voir et de se faire entendre. La Cour suprême le souligne, le piquetage, quelle que soit la forme qu'il prend, indique l'existence d'un conflit ou vise « à démontrer de façon tangible le mécontentement d'une personne ou d'un groupe au sujet d'un problème »<sup>146</sup>. Pour reprendre le propos que le juge McIntyre tient au nom de la Cour suprême dans l'arrêt *Dolphin Delivery*, « ce ne sont pas tous [les] actes qui auront pour effet de changer la nature de l'ensemble de l'opération et de la soustraire à la protection accordée à la liberté d'expression par la Charte »<sup>147</sup>. On ne peut empêcher *a priori* un acte qui est protégé par les libertés d'expression et de réunion pacifique au seul motif qu'il est dérangeant ou qu'il ralentit les activités normales.

L'article 13 de la Loi, en raison de sa portée aussi large qu'imprécise, a pourtant pour effet d'étendre l'interdiction d'entrave à toute personne et à tout acte ou omission. À titre d'exemple, que veut dire « contribuer », « indirectement », « à altérer » « par omission » la reprise ou le

---

<sup>144</sup> *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*, *Id.*, par. 28; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, *Id.*; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45; *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 (T.U.A.C.) c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083; *R. c. Lucas*, [1998] 1 R.C.S. 439; *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1996] 2 R.C.S. 1038; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452; *R. c. Keegstra*, préc., note 138; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, préc., note 138; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, préc., note 147.

<sup>145</sup> *Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156, par. 30.

<sup>146</sup> *Id.*

<sup>147</sup> *SDGMR c. Dolphin Delivery*, [1986] 2 R.C.S. 573, par. 20.

maintien des services d'enseignement d'un établissement ou l'exécution de la prestation de travail d'un salarié? Une interdiction formulée en termes aussi larges et imprécis atteint des activités protégées par les garanties relatives aux libertés fondamentales dont il convient de réitérer l'importance.

À ce chapitre, nous pouvons référer entre autres à la jurisprudence en matière de piquetage, notamment à l'arrêt *Pepsi-Cola*, où la Cour suprême a confirmé que le piquetage n'est pas illégal en soi et qu'il n'y a pas lieu de l'interdire sauf s'il comporte une conduite délictuelle ou criminelle<sup>148</sup>. Ainsi, une restriction du piquetage doit viser à faire en sorte que des tiers « ne souffrent pas indûment d'un conflit »<sup>149</sup>, qu'il faut les protéger « contre le préjudice excessif »<sup>150</sup> ou « indu »<sup>151</sup>, mais qu'une telle restriction ne doit pas viser à « les immuniser complètement contre les répercussions dudit conflit ». La Cour précise que cet objectif serait inaccessible<sup>152</sup>. Or, l'article 13 de la Loi présente un caractère beaucoup plus restrictif que cela et ne vise pas que des actes pouvant causer un préjudice excessif et indu. Il entrave de ce fait des actions protégées par les libertés d'expression et de réunion pacifique.

De plus, la Commission tient à mentionner à ce propos que les restrictions qu'un État partie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* impose à l'exercice de la liberté d'expression ne peuvent pas compromettre le droit lui-même et que le rapport entre le droit et la restriction de même qu'entre la règle et l'exception ne doit pas être inversé<sup>153</sup>. C'est pourtant le cas en l'espèce.

La Commission rappelle par ailleurs que la liberté d'association ne peut être restreinte au domaine du travail. La protection qu'elle confère vise « toute une gamme d'associations ou

---

<sup>148</sup> *Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, préc., note 145, par. 3.

<sup>149</sup> *SDGMR c. Dolphin Delivery*, préc., note 147, par. 35.

<sup>150</sup> *Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, préc., note 145, par. 38.

<sup>151</sup> *Id.*, par. 44.

<sup>152</sup> *Id.*

<sup>153</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale n° 34. Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 102<sup>e</sup> sess., Doc. N.U. CCPR/c/GC/34, 12 septembre 2011, par. 21.

d'organisations de nature politique, religieuse, sociale ou économique ayant des objectifs très variés »<sup>154</sup>, incluant les associations d'étudiants visées par la Loi. Il convient d'ailleurs de le signaler : au-delà des débats sémantiques, les étudiants des établissements visés par la Loi de même que les associations qui les représentent ont revendiqué les actions qu'ils ont posées au nom de leur liberté d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association. Les actions ciblées par l'article 13 de la Loi s'insèrent ainsi dans le contexte du fonctionnement démocratique des associations visées et sont caractérisées par ceux et celles qui les revendiquent au nom de l'exercice de leurs libertés fondamentales. L'article 13 constitue donc également une atteinte à la liberté d'association. Ainsi, cette disposition ne peut être jugée conforme à la protection relative aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association conférée par l'article 3 de la Charte.

Comme nous l'avons vu, il appartient dès lors au gouvernement de justifier une telle atteinte en vertu de l'article 9.1 de la Charte. À ce chapitre, la Commission reconnaît que l'objectif « de permettre aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent » est valable aux termes de l'article 9.1. Elle considère également qu'un lien rationnel peut être démontré entre l'objectif et les moyens choisis en vertu de l'article 13 de la Loi.

Cependant, même en appliquant comme il se doit le critère de l'atteinte minimale avec souplesse et en tenant compte de la divergence des intérêts en cause dans le contexte, une évaluation raisonnable des moyens employés pour atteindre les objectifs législatifs<sup>155</sup> de l'article 13 de la Loi, nous amène à conclure que celui-ci ne prévoit pas les moyens les moins attentatoires disponibles en vue d'atteindre l'objectif précité. L'interdiction qui y est prévue n'est certes pas totale ou inconditionnelle, mais sa vaste portée et l'imprécision des critères conditionnant son application rendent possible, et même probable, qu'elle puisse être appliquée à des actions légitimes et licites ou à des situations qui n'ont rien à voir avec l'objectif légitime du législateur, y compris des formes d'expression et réunion pacifique et d'association qui sont protégées par l'article 3 de la Charte.

---

<sup>154</sup> Jean-François PEDNEAULT, Linda BERNIER et Lukasz GRANOSIK, *Les droits de la personne et les relations du travail*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997. Feuilles mobiles, à jour en mars 2012, p. 26.003.

<sup>155</sup> *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, par. 268.

Soulignons qu'au sens du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* précité, « une norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle ». Une telle norme « ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression »<sup>156</sup>. La jurisprudence confirme d'ailleurs qu'une loi qui peut s'appliquer à une multitude de situations sans que cela corresponde au but du législateur est imprécise et de portée excessive<sup>157</sup>. Le fondement d'un tel principe est simple : « les citoyens doivent être en mesure de savoir avec un fort degré de certitude quel comportement est permis et lequel est défendu »<sup>158</sup>. De plus, « le pouvoir discrétionnaire des personnes chargées d'appliquer la loi doit être limité par des normes législatives claires et explicites »<sup>159</sup>. Les tribunaux ont maintes fois répété qu'il n'est pas suffisant de s'en remettre au jugement des personnes chargées d'appliquer la loi dans de telles situations. La juge McLauchlin l'écrivait dans l'arrêt *Zundel*, « justifier un empiètement sur un droit constitutionnel pour le motif que l'on peut croire que les autorités publiques ne le violeront pas indûment sape le fondement même sur lequel repose la Charte »<sup>160</sup>.

De plus, la Commission est sérieusement préoccupée de la proportionnalité des effets que pourra avoir l'article 13 relativement à l'objectif du retour en classe. À ce sujet, il faut référer aux dispositions des sections IV et V de la Loi où sont prévues les différentes mesures administratives, civiles et pénales applicables en cas d'infraction aux obligations prescrites par la Loi.

Ces mesures et sanctions font l'objet d'une analyse de conformité à la Charte dans le cadre de la sous-section 3.2.5 du présent document. Aux fins de l'étude de proportionnalité réalisée en fonction de l'article 9.1 de la Charte, retenons toutefois qu'elles sont de trois ordres. Dans un premier temps, en vertu des articles 18 à 21 de la Loi, une association étudiante ou une

---

<sup>156</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 153, par. 25.

<sup>157</sup> Voir notamment : *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, par. 36.

<sup>158</sup> *Québec (Ville) c. Tremblay*, J.E. 2004-1563 (C.M. Qué.), par. 77; confirmé en appel par *Québec (Ville) c. Tremblay*, préc., note 132.

<sup>159</sup> *Id.*, par. 78.

<sup>160</sup> *R. c. Zundel*, préc., note 144, p. 773.

fédération d'associations étudiantes peut se voir privée des cotisations qui lui sont dues pour une période égale à un trimestre par jour ou partie de jour pour tout « manquement » à une obligation qui lui est imposée par la Loi étudiée. Puis, en vertu des articles 22 à 25, la Loi prévoit d'importantes modifications au régime de responsabilité civile de même qu'aux règles de procédure relatives au recours collectif touchant les associations d'étudiants, les fédérations d'associations ou encore les associations de salariés visées dans le cadre de son application. Enfin, les articles 26 à 31 de la Loi prévoient, à titre de sanction pénale, des amendes pouvant aller jusqu'à 70 000 \$ dans le cas d'un individu et jusqu'à 250 000 \$ dans le cas d'une association ou d'un établissement d'enseignement ou d'une personne morale.

Outre le fait que le Comité des droits de l'homme de l'ONU confirme qu'ériger en infraction pénale le fait de professer une opinion est incompatible avec le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>161</sup>, la question de la proportionnalité de l'ensemble de ces mesures administratives, civiles et pénales se pose.

Ainsi, la pondération nécessaire entre, d'une part, l'atteinte aux libertés fondamentales ayant un impact aussi important pour les personnes et les organisations visées puis, d'autre part, l'effet bénéfique des mesures prévues à l'article 13 de la Loi ne constitue pas une restriction proportionnée à l'avantage qu'elle procure<sup>162</sup>. La Commission juge essentiel de rappeler que « même si un objectif est suffisamment important et même si on a satisfait aux deux premiers éléments du critère de proportionnalité, il se peut encore qu'en raison de la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes, la mesure ne soit pas justifiée par les objectifs qu'elle est destinée à servir »<sup>163</sup>.

Il ressort de ces éléments d'analyse de conformité que l'article 13 de la Loi est contraire aux libertés fondamentales que sont les libertés d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association et donc non conforme à l'article 3 de la Charte. La Commission est d'avis que les atteintes à la Charte qu'il constitue ne peuvent être justifiées suivant le test prévu en vertu de

---

<sup>161</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 115, art. 19.

<sup>162</sup> *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, préc., note 130, par. 73.

<sup>163</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 122, par. 71.

l'article 9.1 de la Charte. Elle conclut que l'article 13 devrait être déclaré inapplicable en droit en vertu de l'article 52 de la Charte puisque le législateur n'y a pas dérogé expressément.

### **3.2.2 L'article 14 : l'interdiction de rassemblement dans un rayon de 50 mètres des limites externes du terrain des établissements d'enseignement**

Visant le même objectif que celui qui a mené à l'article 13 que nous venons d'examiner, l'article 14 de la Loi prévoit ce qui suit :

« 14. Nul ne peut, par un acte ou une omission, entraver l'accès d'une personne à un lieu où elle a le droit ou le devoir d'accéder pour y bénéficier des services d'un établissement ou pour y exercer des fonctions.

Sans restreindre la portée du premier alinéa, toute forme de rassemblement qui pourrait avoir pour effet d'entraver un tel accès est interdite à l'intérieur d'un édifice où sont dispensés des services d'enseignement par un établissement, sur un terrain où est situé un tel édifice ou dans un rayon de 50 mètres des limites externes d'un tel terrain. »<sup>164</sup>

Nous le mentionnions précédemment, la première question à poser lorsque vient le temps de déterminer si une disposition enfreint la liberté d'expression est de savoir si l'activité visée par la disposition a un contenu expressif faisant en sorte qu'elle entre à première vue dans le champ d'application de la protection offerte à ce titre. En ce qui concerne l'article 14, la question concerne « toute forme de rassemblement qui pourrait avoir pour effet d'entraver » l'accès à un établissement visé par la Loi. La réponse est simple. Il suffit que les personnes qui participent à un tel rassemblement transmettent ou tentent de transmettre un message par cette voie pour que l'activité soit de prime abord protégée. C'est certainement le cas dans le contexte en cause.

Il faut dès lors se demander si le lieu ou le mode d'expression utilisé écarte cette protection.

En ce qui concerne d'abord le lieu de l'expression, la protection conférée comprend « de prime abord non seulement l'activité expressive, mais le droit de l'exercer dans certains lieux publics »<sup>165</sup>. La jurisprudence a cependant fait une distinction quant à l'étendue de la protection

---

<sup>164</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4, art. 14.

<sup>165</sup> *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 (T.U.A.C.) c. KMart Canada Ltd.*, préc., note 144, par. 24.

sur la base du caractère public ou privé du lieu visé depuis l'arrêt *Harrison*<sup>166</sup> rendu par la Cour suprême en 1975. Dans cet arrêt, la Cour avait conclu au droit d'un propriétaire de centre commercial d'avoir droit de regard ou de possession sur les parties communes de ce dernier et d'y interdire le piquetage, malgré l'invitation générale faite au public d'y entrer librement. Encore récemment, la Cour supérieure s'inspirait d'ailleurs de cet arrêt pour appliquer le même principe à un litige opposant l'Université de Sherbrooke au Syndicat des employées et employés de soutien qui y travaillent<sup>167</sup>.

La Commission retient cependant que l'arrêt *Harrison* a été rendu avant l'adoption de la Charte québécoise. Ainsi, la forte dissidence écrite sous la plume du juge en chef de l'époque, le juge Laskin, est plus conforme aux garanties que contient maintenant celle-ci quant à la liberté d'expression. En effet, le juge Laskin a estimé qu'il fallait aborder l'affaire « non seulement du point de vue du propriétaire du centre commercial, mais également du point de vue de la personne faisant du piquetage licite »<sup>168</sup>. Selon lui, « les considérations qui sont à la base de la protection des maisons privées ne peuvent pas s'appliquer dans la même mesure à un centre commercial en raison des aires de stationnement, des rues et des trottoirs. Ces installations ressemblent davantage par leur nature aux rues et aux trottoirs publics qu'à une résidence privée »<sup>169</sup>.

Ce raisonnement est d'autant plus à propos que l'article 15 de la Charte québécoise adopté depuis prescrit que « nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès [...] aux lieux publics, tels les établissements commerciaux [...] »<sup>170</sup>. Dans un avis rendu en 1992 sur l'exercice de la liberté d'expression sur une propriété privée telle qu'un centre commercial, la Commission remarquait d'ailleurs que le droit québécois se démarque sur ce point des droits constitutionnels canadien et américain du fait que la Charte québécoise s'applique tant aux acteurs privés qu'à l'État. Ainsi, aux fins de l'application de l'article 3 de la Charte, il faut partir

---

<sup>166</sup> *Harrison c. Carswell*, [1976] 2 R.C.S. 200.

<sup>167</sup> *Université de Sherbrooke c. Syndicat des employées et employés de soutien de l'Université de Sherbrooke (SCFP 7498)*, 2011 QCCS 5400.

<sup>168</sup> *Harrison c. Carswell*, préc., note 166, par. 11. Cet arrêt a été rendu le 26 juin 1975, soit la veille de l'adoption de la Charte québécoise.

<sup>169</sup> *Id.*, par. 13.

<sup>170</sup> Charte, préc., note 1, art. 15 [notre soulignement].

du principe que toute personne devrait normalement avoir le droit de s'exprimer dans un lieu public, que celui-ci appartienne à des intérêts publics ou à des intérêts privés<sup>171</sup>.

La Commission estime que le même raisonnement doit s'appliquer aux établissements d'enseignement visés par la Loi. Nous l'avons déjà mentionné, non seulement ceux-ci ont tous les attributs physiques d'un lieu public pouvant servir de forum de discussion pour les étudiants et les enseignants qui les fréquentent (agoras, espace de vie commune, aire ouverte, trottoirs, allées et aménagement de terrain, etc.), mais il est indéniable qu'ils en ont également la fonction sur le plan historique et sociologique. Ils sont d'ailleurs financés par les fonds publics.

Il faut par ailleurs souligner qu'« à l'ère de la Charte, l'intérêt de la collectivité dans le domaine public se pluralise »<sup>172</sup>. Ainsi, « à la fonction principale assumée par les différents espaces du domaine public, s'ajoute un ensemble de fonctions accessoires que le gouvernement ne peut simplement repousser du revers de la main. Parmi ces fonctions accessoires, il y a les fonctions expressives »<sup>173</sup>.

Les étudiants et enseignants d'un établissement d'enseignement devraient donc avoir le droit de s'y exprimer librement et de manifester publiquement leur dissidence<sup>174</sup>, sous réserve des contraintes relatives au mode d'expression sur la voie publique que nous avons déjà abordées.

Pour revenir aux limites liées au mode d'expression, rappelons encore une fois que le piquetage est une forme d'expression dont la protection est clairement établie depuis l'arrêt *Dolphin Delivery* précité<sup>175</sup> et que cette protection s'étend à toute forme de réunion pacifique. Soulignant l'importance des valeurs fondamentales que fait intervenir la liberté d'expression, la Cour suprême ajoutait d'ailleurs dans l'arrêt *Pepsi*<sup>176</sup> qu'un postulat d'illégalité visant le

---

<sup>171</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 11.

<sup>172</sup> Patrick FORGET, *Sur la manifestation. Le droit et l'action collective*, Montréal, Liber, 2005, p. 80.

<sup>173</sup> *Id.*

<sup>174</sup> *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, préc., note 144, par. 13.

<sup>175</sup> *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, préc., note 147.

<sup>176</sup> *Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, préc., note 145.

piquetage, qu'il soit primaire ou secondaire<sup>177</sup>, « ignorait indûment la liberté d'expression »<sup>178</sup>. Ainsi, la Cour croit plutôt suffisant de l'encadrer à l'aide des « règles usuelles relatives aux fautes civiles ou criminelles, peu importe où il a lieu »<sup>179</sup>. La Commission se questionne donc à savoir s'il était nécessaire de recourir à une loi spéciale portant atteinte aux libertés fondamentales puisque le droit commun, tant en matière civile que pénale, offre déjà les outils nécessaires au maintien de l'ordre.

C'est en suivant ce même raisonnement que la Cour d'appel du Québec, ayant à se pencher sur le recours collectif faisant suite à une manifestation des cols bleus de la Ville de Montréal, ajoute concevoir difficilement « que l'on puisse qualifier d'illégale et d'illicite une manifestation qui constitue un exercice du droit fondamental à la libre expression, qui “se déroule dans l'ordre”, “sans un quelconque excès” tout en permettant, “à la circulation de se poursuivre dans le quadrilatère ci-haut mentionné”, alors que les points d'accès ne sont pas “bloqués par les manifestants” »<sup>180</sup>.

L'article 14 de la Loi enfreint donc la liberté d'expression de même que la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association en interdisant notamment toute forme de rassemblement qui pourrait avoir pour effet d'entraver l'accès à un établissement d'enseignement visé, et ce, dans un rayon de 50 mètres des limites externes du terrain de celui-ci<sup>181</sup>. Cet article est de ce fait contraire à l'article 3 de la Charte.

Par ailleurs, les articles 12 à 14 soulèvent de sérieuses questions quant au respect de la liberté de conscience également protégée par l'article 3 de la Charte. La mise en place d'une ligne de

---

<sup>177</sup> Notons que le piquetage primaire désigne généralement le piquetage fait à l'établissement de l'employeur ou, dans le cas présent, le piquetage fait devant l'établissement d'enseignement visé, alors que le piquetage secondaire désigne le piquetage fait ailleurs. Dans les deux cas, la Cour suprême reconnaît qu'il s'agit d'une forme de liberté d'expression.

<sup>178</sup> Robert P. GAGNON. *Le droit du travail du Québec*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, par. 641.

<sup>179</sup> *Id.*

<sup>180</sup> *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP, section locale 301) c. Coll.*, 2009 QCCA 708, par. 70.

<sup>181</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4, art. 14.

piquetage vise généralement à créer l'effet d'une barrière psychologique<sup>182</sup> et elle est ainsi protégée par la liberté d'expression. Cet effet de barrière est notamment attribuable au sentiment de solidarité qui existe entre les membres du mouvement syndical en général, à la conscience qu'il est dans l'intérêt de chacun de respecter la ligne de piquetage de l'autre parce que, dans un conflit de travail, on voudrait que les autres travailleurs en fassent autant<sup>183</sup>.

La jurisprudence confirme par ailleurs que le devoir de loyauté d'un employé ne va pas jusqu'à lui interdire de faire publiquement connaître son désaccord envers son employeur par des moyens légitimes puisque cela constitue un exercice de la liberté d'expression<sup>184</sup>. À ce propos, la Cour suprême écrit, dans l'arrêt *Banque Nationale du Canada*, que les libertés de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression « garantissent à chacun le droit d'exprimer les opinions qu'il peut avoir; à plus forte raison interdisent-elles que l'on contraigne quiconque à professer des opinions peut-être différentes des siennes »<sup>185</sup>.

La Commission considère que ces principes doivent s'appliquer en l'espèce et que l'expression d'un sentiment de solidarité ou d'un désaccord tel que précité — qui peut être étendue à un type d'actions individuel ou concerté autre que le piquetage — met également en cause des éléments importants de la liberté de conscience protégée par l'article 3 de la Charte. Le fait d'obliger des salariés à passer outre à ce sentiment et à leurs convictions pour donner leur prestation de travail tel que le prévoient notamment les articles 12 à 14, revient à nier leurs libertés d'opinion, d'expression, d'association et, le cas échéant, de réunion pacifique, mais aussi leur liberté de conscience. Il s'agit d'ailleurs d'une remise en question d'acquis fort importants, tant en matière de droit du travail qu'en matière de droits et libertés de la personne.

---

<sup>182</sup> Voir notamment : *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 (T.U.A.C.) c. KMart Canada Ltd*, préc., note 144.

<sup>183</sup> *Id.*, citant Paul WEILER, *Reconciliable Differences : New Directions in Canadian Labour Law*, Toronto, The Carswell Company Ltd., 1980, p. 79.

<sup>184</sup> J.-F. PEDNEAULT, L. BERNIER et L. GRANOSIK, préc., note 154, par. 26.144 et par. 27.024. Par exemple, voir notamment les jugements suivants à propos du port de macaron exprimant un désaccord avec l'employeur et, par inférence, du carré rouge, vert ou bleu : *Syndicat des travailleuses et des travailleurs des postes et Société canadienne des postes*, 2006T-919 (T.A.); et *Société canadienne des postes et Syndicat des travailleuses et travailleurs des postes*, D.T.E. 2009T-460 (T.A.).

<sup>185</sup> *Banque Nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269, par. 80.

Encore une fois, il appartiendrait à l'État de justifier de telles restrictions à l'aide de l'article 9.1 de la Charte.

Sans reprendre à nouveau dans le détail le test de l'article 9.1, la Commission reconnaît que l'objectif poursuivi par la section II de la Loi est valable et considère qu'un lien rationnel peut être démontré entre celui-ci et le moyen choisi en vertu de l'article 14.

La portée très large de l'interdiction rend toutefois celle-ci injustifiable à l'étape de l'atteinte minimale puisque l'article 14 ne prescrit pas les moyens les moins attentatoires disponibles en vue d'atteindre l'objectif visé qui, rappelons-le, est d'assurer la continuité des services d'enseignement. La Commission réfère à ce sujet aux commentaires formulés à cette étape de l'analyse de l'article 9.1 dans la section 3.2.1 du présent avis.

Étant donné l'importance fondamentale que revêtent les droits en cause et des principes jurisprudentiels maintes fois répétés sur cette question, il semble impossible de justifier l'interdiction de toute forme de rassemblement sur la seule base qu'ils pourraient avoir – et non qu'ils ont effectivement – pour effet d'entraver l'accès aux lieux d'établissement visés. Donner une telle portée à ce genre de disposition ne peut qu'avoir pour effet de compromettre l'équilibre des intérêts en cause que la jurisprudence nous commande de sauvegarder dans de telles situations. De plus, puisqu'il est impossible d'éliminer tout inconvénient que peuvent causer celles-ci<sup>186</sup>, la Commission estime que le rayon de 50 mètres imposé ne constitue pas le moyen de laisser « le plus possible libre cours à l'exercice légal du droit d'exprimer son opinion et de manifester »<sup>187</sup>. Même en admettant des contraintes particulières à la liberté d'expression dues au caractère privé de l'établissement, ce que la Commission refuse de reconnaître en l'espèce, la Cour supérieure appelée à trancher une injonction relative au piquetage des employés de soutien de l'Université de Sherbrooke n'imposait pas de telles limites à l'organisation de piquetage<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Voir notamment : *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP, section locale 301) c. Coll., préc.*, note 180.

<sup>187</sup> *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson, préc.*, note 144, par. 42.

<sup>188</sup> *Université de Sherbrooke c. Syndicat des employées et employés de soutien de l'Université de Sherbrooke (SCFP 7498), préc.*, note 167.

La liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique ne comportant pas de distinction quant à la forme de l'expression, à l'exception des limites relatives à la violence, l'analyse qui précède vaut non seulement quant à la présence d'un piquetage, mais également pour tout rassemblement qui se qualifierait au sens de la protection relative aux libertés fondamentales.

Quant à l'étape de la proportionnalité, considérant que les mêmes conséquences et sanctions sont prévues en cas de contravention de l'article 14 en vertu des articles 18 à 21, 22 à 25 et 26 de la Loi examinés précédemment, la Commission réitère les commentaires qu'elle a faits à l'étape de la proportionnalité de l'analyse de l'article 13, à la section 3.2.1.

À la lumière de l'analyse de conformité qui précède, l'article 14 de la Loi est contraire aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association garanties par l'article 3 de la Charte qu'aux libertés d'opinion et de conscience prévues à la même disposition. La Commission est d'avis que les atteintes à la Charte qu'il constitue ne peuvent être justifiées suivant le test prévu en vertu de l'article 9.1 de la Charte. Elle conclut que l'article 14 devrait être déclaré inapplicable en droit en vertu de l'article 52 de la Charte puisque le législateur n'y a pas dérogé expressément.

### ***3.2.3 L'article 15 : l'obligation de moyen imposée aux associations de salariés et aux associations étudiantes***

Dernière disposition de la section II de la Loi, l'article 15 prévoit une obligation de moyen pour les associations de salariés et d'étudiants visées. Ainsi :

« 15. Une association de salariés doit prendre les moyens appropriés pour amener ses membres à se conformer aux articles 10 et 11 et à ne pas contrevenir aux articles 13 et 14.

Une association d'étudiants doit prendre les moyens appropriés pour amener les étudiants qu'elle représente à ne pas contrevenir aux articles 13 et 14. Il est en de même pour une fédération d'associations à l'égard des associations d'étudiants qu'elle regroupe et des étudiants représentés par ces dernières. »

Une telle obligation contrevient d'abord aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association si les dispositions 13 et 14, auxquelles renvoie l'article 15, étaient jugées non conformes à la Charte. À ce sujet, nous référons aux commentaires relatifs aux articles 13 et 14 exposés précédemment.

En outre, la Commission en vient à la conclusion que l'article 15 a, en lui-même, pour résultat de porter atteinte aux libertés fondamentales en créant une exception aux règles civiles relatives à la responsabilité pour fait d'autrui. La responsabilité plus grande imposée aux associations visées risque d'avoir pour effet de contraindre les membres de celles-ci à d'importantes restrictions aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association garanties, toujours en vertu de l'article 3 de la Charte.

En effet, les membres des associations visées n'en sont pas les préposés et leur action ne peut donc entraîner la responsabilité de l'association, ni en fait ni en droit. La Cour d'appel le confirmait encore récemment dans l'arrêt *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal*, (SCFP, section locale 301) précité :

« Il est exact que les membres d'un syndicat n'en sont pas les préposés. Ainsi la faute commise par un salarié, membre du syndicat, ou même par un groupe de salariés, n'entraîne pas à elle seule la responsabilité de celui-ci. La responsabilité du syndicat ne peut être engagée que par une faute commise par les dirigeants ou les représentants de ce syndicat. »<sup>189</sup>

La Cour d'appel s'inspirait à ce propos de l'arrêt *Gaspé Copper Mines Ltd. c. United Steelworkers of America* rendu par la Cour suprême en 1970 où celle-ci écrivait notamment que les lois du travail « ne modifient pas les principes généraux qui, sous le droit commun, régissent la responsabilité civile en matière délictuelle et qui imposent à celui ou ceux qui, comme en l'espèce, causent des dommages à autrui par leurs actes délictuels ou criminels ou par les actes délictuels ou criminels de ceux dont ils ont le contrôle, l'obligation de réparer le préjudice en résultant. »<sup>190</sup>

La Cour d'appel soulignait également dans l'arrêt *Arkwright Boston Manufacturers Mutual Insurance Co. c. Gagnon* que la titularisation légale dont bénéficie un syndicat en vertu des lois du travail « n'engendre certainement pas la responsabilité pour autrui au sens de l'article 1054 C.c.B.C. du seul fait qu'un dommage est causé par un salarié en grève »<sup>191</sup>. Ainsi, « le syndicat

---

<sup>189</sup> *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal*, (SCFP, section locale 301) c. Coll., préc., note 180, par. 61.

<sup>190</sup> *Gaspé Copper Mines Ltd. c. United Steelworkers of America*, [1970] R.C.S. 632, par. 33 [notre soulignement].

<sup>191</sup> *Arkwright Boston Manufacturers Mutual Insurance Co. c. Gagnon*, [1997] J.Q. no 3704, par. 28.

n'exerce pas de contrôle légal sur ses membres qui, d'autre part, ne lui sont rattachés par aucun lien de préposition »<sup>192</sup>. Selon ce principe : seule une faute causale de l'association, c'est-à-dire de ses représentants, engendrera sa responsabilité<sup>193</sup>.

Cette notion de contrôle ou de lien de préposition se dégage d'ailleurs de l'économie générale des présomptions de responsabilité du fait d'autrui prévues aux articles 1459 à 1464 du *Code civil du Québec*<sup>194</sup>. Les critères relatifs à la détermination du lien de préposition ne font que confirmer qu'il n'y a pas lieu d'appliquer une telle logique aux associations visées en l'espèce. Les auteurs Jean-Louis Baudouin et Patrice Deslauriers retiennent en effet des critères tels que le contrôle et la surveillance du préposé, son choix, sa rémunération, sa qualité d'expert, le fait de lui fournir les instruments de travail ou l'existence d'un lien de parenté<sup>195</sup>. Même en élargissant l'analyse à la responsabilité du fait d'autrui, ces auteurs confirment que « la garde, au sens large du terme (c'est-à-dire le pouvoir de surveillance et de contrôle sur autrui), reste le fondement juridique de la responsabilité pour le fait d'autrui »<sup>196</sup>.

Quitte à le redire, un tel lien ne peut être dégagé des situations de fait visées par l'article 15 de la Loi. Le fait d'appliquer un principe distinct de responsabilité dans le cadre de l'application de cette disposition, notamment en imposant une obligation de moyen à l'association eu égard à un contrôle qu'elle n'a pas sur ses membres, ne peut qu'avoir pour effet de porter atteinte à la liberté d'association. La distinction qu'on introduit ici vise directement la nature associative des activités visées, ce qui est contraire à la liberté d'association et donc, non conforme à l'article 3 de la Charte. Une telle distinction portera également atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique dont les membres et les représentants des associations ciblées disposent en vertu de la Charte.

---

<sup>192</sup> *Id.*

<sup>193</sup> *Id.*

<sup>194</sup> *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, art. 1459 à 1464.

<sup>195</sup> Jean-Louis BAUDOUIN et Patrice DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, vol. 1, 7<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, par. 1-774.

<sup>196</sup> *Id.*, par. 1-670.

En ce sens, la Commission considère que l'article 15 constitue une atteinte aux libertés fondamentales non conforme à la Charte, obligeant de justifier celle-ci suivant le test prévu à l'article 9.1 de la Charte.

À ce chapitre, la Commission réfère à l'analyse qu'elle a faite du test de justification requis à la section 3.2.1 du présent document. Ainsi, l'objectif visé par l'article 15 étant le même que celui des articles 13 et 14, ce n'est pas tant à cette étape que la justification pose problème.

Le lien entre l'objectif visant la continuité de l'enseignement et les moyens prescrits à l'article 15 semble toutefois ténu. En effet, le fait de viser les associations eu égard à un objectif et des obligations qui concernent leurs membres alors qu'aucun lien de préposition ou de contrôle ne peut être établi, tant en fait qu'en droit, pourrait être considéré comme arbitraire et fondé sur des considérations irrationnelles selon les critères établis par la Cour suprême<sup>197</sup>.

De plus, même si le caractère rationnel de ce lien pouvait être démontré, les critères de l'atteinte minimale et de la proportionnalité ne pourraient être atteints. La Commission estime que les obligations imposées aux associations visées par l'article 15 ne sont pas de nature à porter le moins possible atteinte à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association.

Enfin, en ce qui a trait à l'étape de la proportionnalité, partant du fait que les mêmes conséquences et sanctions sont à nouveau prévues en cas de manquement à l'article 15, du moins en vertu des articles 18 à 21 et 26, la Commission renouvelle les commentaires exposés à l'étape de la proportionnalité de l'étude de l'article 13.

Il appert de l'analyse de conformité qui précède que l'article 15 de la Loi est contraire à la liberté d'association de même qu'aux libertés d'expression et de réunion pacifique garanties en vertu de l'article 3 de la Charte. La Commission est d'avis que les atteintes à la Charte qu'il constitue ne peuvent être justifiées suivant le test prévu en vertu de l'article 9.1 de la Charte. Elle conclut que l'article 15 devrait être déclaré inapplicable en droit en vertu de l'article 52 de la Charte puisque le législateur n'y a pas dérogé expressément.

---

<sup>197</sup> *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 120.

### 3.2.4 Les articles 16 et 17 : le régime de déclaration préalable

Les articles 16 et 17 sont les dispositions de la section III de la Loi « visant à préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique »<sup>198</sup>. Ces articles se lisent ainsi :

« 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 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 être l'organisateur doit prendre les moyens appropriés afin que la manifestation se tiennent conformément aux renseignements fournis en application du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 16 et, le cas échéant, du deuxième alinéa de cet article. »<sup>199</sup>

En ce qui concerne l'article 16 et le régime de déclaration préalable qu'il vise à instaurer, la Commission tient à rappeler l'analyse qu'elle a menée dans le cadre de l'avis rendu sur les restrictions à la liberté de réunion pacifique dans le cadre de la réglementation municipale<sup>200</sup>. Dans cet avis, la Commission s'était prononcée sur la conformité à la Charte d'un règlement municipal imposant diverses restrictions à la tenue de manifestations sur la voie publique à Ville de La Baie. Ce règlement interdisait notamment de tenir un événement (assemblées, parades, manifestations, démonstrations) dans les rues et places publiques de la ville « à moins d'avoir obtenu un permis autorisant la tenue d'un tel événement »<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4, section III.

<sup>199</sup> *Id.*, art. 16 et 17.

<sup>200</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8.

<sup>201</sup> *Règlement 938-985 modifiant le règlement 777-95 concernant la paix, le bon ordre et les nuisances dans la municipalité*, 22 février 1998, Ville de La Baie.

Après avoir analysé les règles imposées en se fondant sur les libertés d'expression et de réunion pacifique garanties notamment en vertu de l'article 3 de la Charte, la Commission avait appliqué au règlement en cause le test en deux étapes développées par la jurisprudence eu égard à ces libertés fondamentales. Dans un premier temps, il fallait déterminer si le droit de manifester comporte un élément d'expression protégé par la Charte. Puis, dans un second temps, il s'agissait d'apprécier si le règlement en cause, par les restrictions qu'il pose, représente une limitation justifiée de la liberté d'expression, au regard de l'article 9.1 de la Charte québécoise.

La Commission avait alors conclu comme suit :

« La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime que des restrictions au droit de manifester, établie par règlement municipal, entrent en conflit avec la liberté d'expression et, partant, avec la liberté de réunion pacifique, telles que garanties par l'article 3 de la Charte québécoise. Dans tous les cas, il appartiendra à la Ville concernée, s'il y a litige à ce sujet, de démontrer que les limitations au droit de manifester demeurent compatibles avec les exigences de rationalité de l'objectif visé et de proportionnalité du moyen utilisé que pose l'article 9.1 de la Charte québécoise. »<sup>202</sup>

Le régime de déclaration préalable prévu aux articles 16 et 17 de la Loi diffère du régime d'autorisation préalable analysé dans le cadre de cet avis rendu en 1999. Il n'est donc pas possible de reprendre les mêmes conclusions sans faire les nuances qui s'imposent. L'exercice d'analyse de conformité à mener est toutefois le même. D'abord, rien dans la jurisprudence plus récente ne nous permet d'écarter l'analyse qu'avait alors menée la Commission. Au contraire, rappelons encore une fois que les libertés d'expression et de réunion pacifique comprennent *a priori* toute activité expressive, mais également le droit de l'exercer dans certains lieux publics. De plus, « le domaine de la liberté d'expression s'étend à tout ce qui se rattache au contenu d'un message, à la forme qu'il revêt et au véhicule qu'il emprunte »<sup>203</sup>.

Appliquant la première étape de l'analyse à l'article 16 de la Loi, il faut se demander si le fait d'organiser une manifestation de 50 personnes ou plus vise à transmettre un contenu expressif

---

<sup>202</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 17.

<sup>203</sup> P. FORGET, préc., note 172, p. 40.

faisant en sorte que l'activité entre à première vue dans le champ d'application de la protection offerte<sup>204</sup>. La Commission conclut que oui.

Une activité prenant place sur la voie publique ou en un lieu public comporte un élément touchant à la liberté d'expression, du moment que l'activité vise à transmettre un message<sup>205</sup>. C'est le cas des manifestations qui ont précédé l'adoption de la Loi ainsi que celles qui ont suivi. De plus, le mode d'organisation même d'une manifestation et le lieu choisi pour se réunir peuvent transmettre ou viser à transmettre un message. Comme le note le professeur Forget : « par son caractère collectif, son appel à la raison, voire son mode d'organisation, la manifestation est l'expression d'une mobilisation citoyenne et une prise en charge foncièrement démocratique du politique par des citoyens »<sup>206</sup>. Il convient d'en tenir compte.

Cela est d'ailleurs d'autant plus vérifiable à l'ère de l'Internet et des réseaux sociaux alors que les manifestations prennent des formes de plus en plus variées et spontanées. Sous réserve des limites usuelles de forme et de lieux, ces rassemblements bénéficient *a priori* de la protection de la liberté d'expression. Or, toute forme de manifestation ou de rassemblement spontané réunissant 50 personnes ou plus est d'emblée interdite en vertu de l'article 16 de la Loi, ce qui limite sérieusement la portée conférée aux libertés d'expression et de réunion pacifique. Cette interdiction constitue en elle-même une atteinte à l'article 3 de la Charte.

Étant donné que l'article 16 vise toute personne, organisme ou groupement qui organise une manifestation, il faut en outre, rappeler l'importance que prend la protection de la liberté d'expression eu égard aux formes simples, non coûteuses, de diffusion de l'information et au rôle essentiel qu'elles jouent pour les personnes vulnérabilisées, notamment pour solliciter des appuis à leur cause<sup>207</sup>. Il est donc nécessaire d'analyser attentivement les dispositions de la Loi

---

<sup>204</sup> *Société Radio-Canada c. Canada (Procureur général)*, préc., note 139, par. 38.

<sup>205</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 11.

<sup>206</sup> P. FORGET, préc., note 172, p. 10.

<sup>207</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 8, p. 11; citant *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 (T.U.A.C.) c. KMart Canada Ltd*, préc., note 144, par. 28. Voir également : M. COUTU, préc., note 9, p. 180-181; puis *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, par. 133 et *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084, par. 20.

qui visent justement à restreindre ou même à interdire les moyens d'expression utilisés à ces fins.

Ainsi, la Commission juge qu'il y a, de prime abord, atteinte aux libertés garanties par l'article 3 de la Charte, dès lors qu'il faut être en mesure, pour pouvoir exercer sa liberté fondamentale, de prévoir ou d'annoncer le nombre minimal de participants, la date, l'heure, la durée, le lieu et l'itinéraire d'une manifestation et d'avoir la possibilité d'identifier les moyens de transport utilisés à cette fin. De plus, même dans le cas de manifestations non spontanées ou dont la forme pourrait être conciliable avec les contraintes de l'article 16, celui-ci met sérieusement en danger les libertés d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association, notamment eu égard aux difficultés imposées aux personnes ou aux groupes de personnes qui souhaitent organiser une manifestation, mais qui ne disposent pas de moyens logistiques suffisants pour respecter les obligations prévues à cette disposition.

Par ailleurs, bien que l'article 16 vise explicitement les organisateurs d'une manifestation, la Commission souligne qu'il peut avoir pour effet d'enfreindre les libertés d'expression et de réunion pacifique de toute personne qui souhaite participer à un rassemblement visé par cette disposition sans pouvoir ou vouloir l'organiser. Ainsi, les obligations que prescrit la Loi pourront spécifiquement avoir pour effet de créer un doute dans l'esprit des gens à savoir si leur participation à une réunion ou une manifestation sera considérée ou non comme une infraction. L'imprécision qui caractérise l'application des interdictions de la Loi et la difficulté, voire l'impossibilité, pour les personnes désirant s'exprimer dans le cadre d'une manifestation de savoir si elles seront 50 ou plus ou encore si les organisateurs de celle-ci se sont pliés aux exigences de l'article 16 risquent de soulever des craintes de sanction non fondée. L'article 16 de la Loi porte donc indûment atteintes aux libertés fondamentales puisqu'en raison des sanctions qui y sont rattachées, certains préféreront s'abstenir d'exercer leurs libertés fondamentales.

Reste la question des limites conférées aux libertés d'expression et de réunion pacifique eu égard à la forme qu'elles prennent. Nous l'avons déjà noté, « l'expression violente ou la menace

de recourir à la violence »<sup>208</sup> ne bénéficient pas de la protection des libertés fondamentales. Il est toutefois possible de régir les comportements susceptibles de troubler la paix et l'ordre en les circonscrivant et en les qualifiant sans recourir à des limitations d'aussi large portée que celles qui sont prévues aux articles 16 et 17 de la Loi<sup>209</sup>. Étant donné la grande importance accordée à la liberté d'expression et le caractère privilégié de ce droit comme fondement de la démocratie, les cas où la garantie doit être restreinte doivent d'ailleurs demeurer l'exception<sup>210</sup>. Tant que le mode d'expression choisi est compatible avec la protection accordée par les libertés d'expression et de réunion pacifique, on ne peut limiter l'exercice de celles-ci. Il s'agit d'un exercice de pondération<sup>211</sup> et les articles 16 et 17 de la Loi ne permettent pas d'atteindre un équilibre satisfaisant entre le droit fondamental de manifester publiquement et les exceptions que peut comporter celui-ci.

La Commission réitère donc qu'un régime de déclaration préalable tel qu'imposé à l'article 16 de la Loi porte *a priori* atteinte à l'article 3 de la Charte et devra être justifié en vertu de l'article 9.1 de celle-ci.

À ce chapitre, l'objectif en cause dans le cas des articles 16 et 17 n'est plus de permettre aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements visés, mais de préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique. Si cet objectif est légitime, la Commission tient à rappeler que, loin d'opposer le respect des droits et libertés de la personne à la sécurité publique, l'histoire nous enseigne plutôt que la promotion et le respect des droits et libertés deviennent des instruments dont la mise en œuvre rigoureuse favorise la sécurité<sup>212</sup>.

Cela dit, c'est dans le cadre du deuxième volet de l'analyse prescrite par l'article 9.1 que davantage d'inquiétudes peuvent être soulevées, et ce, dès la première étape de ce volet. En

---

<sup>208</sup> Préc., note 144.

<sup>209</sup> *Québec (Ville) c. Tremblay*, préc., note 158, par. 23.

<sup>210</sup> Voir notamment : *Re Alberta Statutes*, 1938 S.C.R. 100; *Boucher c. The King*, [1951] R.C.S. 265; *Switzman c. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 120; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452; *R. c. Zundel*, préc., note 144.

<sup>211</sup> *Bertrand c. R.*, J.E. 2011-1401 (C.A.), par. 37.

<sup>212</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 2.

effet, même si l'objectif visé est légitime, comment démontrer que le fait de cibler toute manifestation réunissant 50 personnes ou plus, peu importe la forme qu'elle prend et le lieu qu'elle emprunte, puisse avoir un lien rationnel avec celui-ci? La portée très large de l'article 16, combinée à l'absence de définition des termes employés et l'imprécision qui en résulte, mène plutôt la Commission à soulever des doutes quant au caractère arbitraire et inéquitable de cette disposition<sup>213</sup>. Il semble impossible de concilier l'utilisation de tels moyens en vue de préserver la paix, l'ordre et la sécurité publique avec les enseignements de la Cour suprême à l'effet qu'il n'y a pas lieu d'interdire le piquetage ou, par inférence, l'exercice de la liberté de réunion pacifique, à moins qu'il ne comporte une conduite délictuelle ou criminelle<sup>214</sup>. Au lieu de permettre, *a priori*, l'exercice des libertés fondamentales à moins qu'il ne se traduise par un acte fautif comme l'enseigne la jurisprudence, la Loi interdit d'emblée cet exercice, à défaut qu'il ne fasse l'objet d'une déclaration préalable. On introduit ainsi une sorte de renversement du fardeau de la preuve qui anéantit le caractère rationnel du lien existant entre la mesure et l'objectif poursuivi.

En outre, même si un lien rationnel pouvait être démontré, le régime de déclaration obligatoire instauré n'est pas de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté entravée. Rappelons notamment que le droit impose de laisser « le plus possible cours à l'exercice légal du droit d'exprimer son opinion et de manifester »<sup>215</sup>. Or, les articles 16 et 17 de la Loi ont pour effet d'outrepasser les limites identifiées aux libertés d'expression et de réunion pacifique. En conséquence, ces dispositions nient le droit d'exercice de ces libertés fondamentales dans de nombreuses situations qui entrent sous la protection de l'article 3 de la Charte. Encore une fois, il convient donc de référer aux commentaires formulés à cette étape de l'analyse de l'article 9.1 dans la section 3.3.1 du présent avis.

Signalons enfin que les conséquences et sanctions prévues en cas de contravention de l'article 16 sont les mêmes que celles qui ont été examinées précédemment. La Commission

---

<sup>213</sup> R. c. *Oakes*, préc., note 122, par. 70.

<sup>214</sup> *Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, préc., note 145, par. 3.

<sup>215</sup> *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, préc., note 144, par. 42.

renvoie donc aux commentaires qu'elle a faits à l'étape de la proportionnalité de l'analyse de l'article 13.

Dans un autre ordre d'idées, il importe également d'attirer l'attention sur l'article 17 *in fine* qui prévoit qu'une association d'étudiants ou une fédération d'associations qui participe à une manifestation visée par l'article 16, et ce, même sans en être l'organisateur doit prendre les moyens appropriés afin que la manifestation se tienne conformément aux renseignements fournis en application de cette disposition<sup>216</sup>. À ce propos, la Commission réfère aux commentaires faits dans le cadre de la section 3.2.3 du présent document.

C'est pour l'ensemble de ces considérations que la Commission en vient à la conclusion que les articles 16 et 17 de la Loi sont contraires aux libertés d'expression et de réunion pacifique prescrites à l'article 3 de la Charte. La Commission est d'avis que les atteintes à la Charte qu'ils constituent ne peuvent être justifiées suivant le test prévu en vertu de l'article 9.1 de la Charte. Elle conclut que les articles 16 et 17 devraient être déclarés inapplicables en droit en vertu de l'article 52 de la Charte puisque le législateur n'y a pas dérogé expressément.

### **3.2.5 Les articles 18 à 21, 22 à 25 et 26 à 31 : les conséquences d'une infraction à la Loi**

Nous avons déjà traité des conséquences que pourrait emporter une infraction à la Loi dans le cadre de l'analyse de proportionnalité qu'impose l'article 9.1 de la Charte lors de l'analyse de conformité des articles 12 à 17 de la Loi. La disproportion entre les conséquences que pourraient entraîner l'ensemble des mesures administratives, civiles et pénales par rapport au peu d'effet bénéfique attribuable aux mesures prévues aux articles 12, 13, 14, 15 et 16 à 17 de la Loi est l'un des éléments sur lesquels se fonde la Commission pour conclure que ces dispositions constituent une atteinte aux libertés fondamentales garanties en vertu de l'article 3 de la Charte qui ne peut être justifié en vertu de l'article 9.1 de celle-ci.

Il importe d'ajouter à ce propos qu'on ne peut sanctionner une personne pour des gestes qui contreviendraient à une disposition législative invalide. Comme la Commission a conclu dans

---

<sup>216</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4, art. 17.

les paragraphes précédents que les articles 12 à 17 sont contraires aux libertés fondamentales et qu'ils devraient être déclarés inapplicables en droit en vertu de l'article 52 de la Charte, les sanctions se rattachant à ces articles devraient de ce fait être également déclarées inapplicables. Cela dit, même si les articles auxquels les mesures administratives et sanctions pénales prévues par la Loi sont rattachées étaient jugés conformes à la Charte, la Commission conclut que ces mesures contreviendraient en elles-mêmes aux libertés fondamentales.

La Loi prévoit tant des mesures administratives et civiles que des sanctions pénales en cas de manquement ou d'infraction aux dispositions qu'elle prescrit. Au chapitre des sanctions administratives, les articles 18 à 21 de la Loi prévoient qu'une association d'étudiants ou une fédération d'associations d'étudiants peut être privée des cotisations qui lui sont dues pour une période égale à un trimestre par jour ou partie de jour pour tout manquement à une obligation qui lui est imposée par la Loi. Puis, dans un deuxième temps, les articles 22 à 24 prescrivent d'importantes modifications au régime de responsabilité civile touchant les associations d'étudiants, les fédérations d'associations ou encore les associations de salariés visées dans le cadre de son application. Enfin, l'article 25 vient modifier les règles de procédures relatives à un recours collectif qui pourrait être intenté contre ces associations par des personnes alléguant avoir subi un préjudice en raison d'un acte posé en contravention des articles 10, 11, 13 ou 14 de la Loi.

En ce qui a trait aux sanctions pénales, il convient de répéter que quiconque contrevient aux articles 3, 10 al. 1, 11, 12 al. 2 et 13 à 17 de la Loi est passible, pour chaque jour ou partie de jour pendant lequel dure la contravention, d'une amende de 1 000 \$ à 5 000 \$. Et cette amende augmente : 1° de 7 000 \$ à 35 000 \$ s'il s'agit d'un dirigeant, d'un employé ou d'un représentant d'une association d'étudiants ou de salariés ou encore d'une personne physique qui organise une manifestation; et 2° de 25 000 \$ à 125 000 \$ s'il s'agit d'une association d'étudiants, d'une association de salariés ou d'un établissement d'enseignement ou encore d'une personne morale, d'un organisme ou d'un groupement qui organise une manifestation<sup>217</sup>. Ajoutons que

---

<sup>217</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent, id., art. 26.*

ces amendes sont doublées en cas de récidive<sup>218</sup> et qu'elles s'appliquent à quiconque « aide » ou « amène » une autre personne à commettre une infraction visée par la présente loi<sup>219</sup>.

L'évaluation de la conformité de ces mesures administratives à la liberté d'association commande une seule question : « l'État a-t-il empêché l'activité en raison de sa nature associative, décourageant ainsi la poursuite collective d'objectifs communs? »<sup>220</sup>. Or, les mesures administratives prévues aux articles 18 à 25 de la Loi sont de nature à décourager la poursuite collective d'objectifs communs et à empêcher la tenue d'activité en raison de leur seul caractère associatif. Ces mesures peuvent être considérées comme des « tactiques destinées à "briser les associations visées" »<sup>221</sup>. Elles constituent donc en elles-mêmes une atteinte substantielle à la liberté d'association, ce qui les rend *a priori* non conformes à la Charte.

À ces mesures administratives, il faut ajouter les conséquences pénales fort sévères que prévoit la Loi aux articles 26 et suivants. À ce sujet, la Commission partage l'avis du Comité des droits de l'Homme de l'ONU à l'effet qu'ériger en infraction pénale le fait de professer une opinion est incompatible avec le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>222</sup>. Il en est de même du fait de pénaliser des actions qui entrent sous la protection de la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association.

Même si les libertés fondamentales visées en l'espèce ne sont pas absolues, les cas où les garanties qu'elles emportent peuvent être restreintes doivent demeurer l'exception et se limiter aux cas les plus clairs. Il doit en être ainsi notamment du fait de l'importance des valeurs qu'elles mettent en jeu pour l'ensemble de la société. Or, la Loi instaure un régime de mesures administratives et de sanctions pouvant s'appliquer à une vaste gamme de situations, incluant celles qui entrent sous la protection des libertés fondamentales. Ne serait-ce que par le doute qu'il provoque quant à ce qui est permis ou non eu égard à l'exercice des libertés

---

<sup>218</sup> *Id.*, art. 26 al. 2.

<sup>219</sup> *Id.*, art. 30.

<sup>220</sup> *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, par. 16.

<sup>221</sup> *Health Services and Support -- Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, préc., note 124, par. 92.

<sup>222</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 115.

fondamentales, ce régime de sanctions est de portée excessive. De plus, il a pour effet de renverser le rapport de la règle à l'exception qui doit prévaloir dans l'application des protections liées aux libertés fondamentales. Les mesures administratives et pénales qu'il comprend deviennent ainsi en elles-mêmes un frein à l'exercice de ces libertés.

De façon plus particulière, l'étude des articles 22 à 25 de la Loi mène par ailleurs la Commission à référer à l'analyse qu'elle a précédemment faite de l'article 15 de la Loi. Cette disposition impose une obligation de moyens aux associations visées de façon à étendre la responsabilité de celles-ci, bien au-delà des règles usuelles de responsabilité civile prévues au *Code civil du Québec*, ce qui restreint l'exercice des libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association des membres qui la composent. Or, les modifications à ces règles de responsabilité civile prescrites par les articles 22 à 25 ne peuvent qu'avoir le même effet.

Il appartiendrait alors au gouvernement de justifier de telles restrictions par le biais de l'article 9.1 de la Charte. Nous l'avons toutefois démontré dans le cadre de l'analyse de conformité des articles 12 à 17 de la Loi, même si l'on admettait que les mesures en cause sont justifiées quant à leur objectif et le lien rationnel qu'elles pourraient avoir avec celui-ci, leur caractère disproportionné ne permet pas de passer le test de la proportionnalité.

En conclusion, la Commission juge que les mesures et sanctions prévues aux articles 18 à 31 de la Loi sont contraires aux libertés fondamentales garanties à l'article 3 de la Charte. La Commission est d'avis que les atteintes à la Charte qu'ils constituent ne peuvent être justifiées suivant le test prévu en vertu de l'article 9.1 de la Charte. Elle conclut que les articles 18 à 31 devraient être déclarés inapplicables en droit en vertu de l'article 52 de la Charte puisque le législateur n'y a pas dérogé expressément.

#### **4 CONCLUSION**

Conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée nationale, la Commission a la responsabilité de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte

et de faire au gouvernement les recommandations appropriées<sup>223</sup>. Dans ce cadre, la Commission a analysé la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*<sup>224</sup>.

L'analyse de conformité détaillée qu'a faite la Commission lui a permis de confirmer les sérieuses inquiétudes qu'elle avait soulignées avant l'adoption de la Loi<sup>225</sup>. Ainsi, de nombreuses dispositions de celle-ci enfreignent directement ou indirectement les libertés et droits garantis par la Charte, notamment les libertés fondamentales protégées par l'article 3 de celle-ci. Ces dispositions devraient, de ce fait, être jugées inapplicables en droit en vertu de l'article 52 de la Charte puisque le législateur n'a pas prévu expressément que la Loi s'applique malgré celle-ci.

Il convient de reprendre les grandes lignes des principaux constats dressés dans le cadre de la présente analyse de conformité des dispositions de la Loi. La Commission s'est penchée sur les articles 12 à 17, puis 18 à 31 de celle-ci, eu égard aux libertés de conscience, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association. En fait, après avoir appliqué le test justificatif prévu à l'article 9.1 de la Charte, la Commission est d'avis que les dispositions de la Loi ne peuvent être justifiées au sens de cet article. La Commission en vient à cette conclusion en se fondant sur la jurisprudence en la matière, mais également sur le droit international et sur l'interprétation qu'elle a faite de l'article 3 de la Charte.

Ainsi, en résumé, la Commission considère que les articles suivants de la Loi étudiée sont contraires à la Charte :

- L'article 13 parce qu'il porte atteinte aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association. Formulé en des termes larges et imprécis, il interdit nécessairement des gestes et des activités protégés par les garanties relatives aux libertés fondamentales.

---

<sup>223</sup> Charte, préc., note 1, art. 71(6).

<sup>224</sup> *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, préc., note 4.

<sup>225</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 5.

- L'article 14 parce qu'il porte atteinte à la liberté de réunion pacifique et, de ce fait, aux libertés d'expression et d'association en interdisant tout rassemblement à l'intérieur d'un édifice où sont dispensés des services d'enseignement par un établissement, sur le terrain où est situé un tel édifice ou dans un rayon de 50 mètres des limites externes de celui-ci. De telles limites ne sont aucunement fondées sur la jurisprudence en la matière et sont contraires à l'interprétation que fait la Commission de la liberté de réunion pacifique dans un lieu public.
- Les articles 12 à 14 parce qu'ils portent atteinte à la liberté de conscience des personnes visées en les obligeant à passer outre à leur sentiment de solidarité et à leur conviction. Ces dispositions risquent de plus de les mettre en situation de devoir exprimer une opinion qui est peut-être contraire à la leur, ce qui selon la jurisprudence constitue une entrave à la liberté d'opinion.
- L'article 15 parce qu'il porte atteinte à la liberté d'association en imposant aux associations visées un principe distinct de responsabilité, comprenant une obligation de moyen eu égard à un contrôle qu'elles n'ont pas, ni en fait ni en droit, sur leurs membres. Cette obligation a également pour effet de limiter indûment les libertés d'opinion et d'expression des représentants de ces associations.
- Les articles 16 et 17 parce qu'ils portent atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique en instaurant un régime de déclaration préalable pour toute manifestation de 50 personnes ou plus.
- Les articles 18 à 31 parce qu'ils portent atteinte aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association. En raison de leur sévérité excessive et du doute qu'ils provoquent quant à ce qui est permis ou non, elles constituent en elles-mêmes un frein à l'exercice des libertés fondamentales.

La Commission est d'avis que les atteintes aux libertés fondamentales que constituent ces articles ne peuvent être justifiées en vertu de l'article 9.1 de la Charte, notamment en raison de l'étendue de leur portée, du trop large pouvoir discrétionnaire qui caractérise leur application. La Commission relève également à ce propos la disproportion qu'introduit la Loi entre les conséquences que pourraient entraîner l'ensemble des mesures administratives, civiles et pénales qu'elle prévoit et l'effet bénéfique que l'on pourrait attribuer à ces dispositions.

De plus, la Commission en vient à la conclusion que les articles 12 à 31 de la Loi devraient être jugés inapplicables en droit en vertu de l'article 52 de la Charte, puisque le législateur n'y a pas dérogé expressément.

## ANNEXE

**COMMUNIQUÉ**

Pour diffusion immédiate

**PROJET DE LOI N° 78 LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE INVITE LE LÉGISLATEUR À LA PRUDENCE ET AU RESPECT DES DROITS DÉCOULANT DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE**

**Montréal – le 18 mai 2012** – La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a tenu aujourd’hui à rappeler la primauté de la Charte des droits et libertés de la personne, une loi quasi constitutionnelle qui lie l’État.

La Commission, un organisme indépendant chargé de veiller au respect des principes énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne, a indiqué que le projet de loi n° 78 (Loi permettant aux étudiants de recevoir l’enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu’ils fréquentent) soulève de sérieuses inquiétudes relatives aux libertés et droits fondamentaux, en particulier la liberté d’opinion, la liberté d’expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d’association. Comme le précise la Charte, ces droits et libertés doivent s’exercer dans le respect des valeurs démocratiques, de l’ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La Commission entend s’acquitter de ses responsabilités, particulièrement celle de faire enquête sur toute situation de discrimination et celle de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte. En ce sens, elle fera une analyse détaillée du projet de loi n° 78.

La Commission a par ailleurs invité le législateur à faire preuve de prudence et à s’acquitter de ses responsabilités dans le plein respect des libertés et droits fondamentaux garantis dans la Charte des droits et libertés de la personne.

-30-

Source :

Patricia Poirier

514 873-5146 ou 1 800 361-6477 poste 358

[patricia.poirier@cdpdj.qc.ca](mailto:patricia.poirier@cdpdj.qc.ca)