Document généré le 12 oct. 2024 04:27

Les Cahiers de droit

Les limitations à la liberté de manifestation et d'association

Gaston Nadeau

Volume 19, numéro 4, 1978

URI : https://id.erudit.org/iderudit/042283ar
DOI : https://doi.org/10.7202/042283ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Nadeau, G. (1978). Les limitations à la liberté de manifestation et d'association. *Les Cahiers de droit*, *19*(4), 1001–1038. https://doi.org/10.7202/042283ar

Résumé de l'article

The *Charter of Human Rights and Freedoms* passed by the Legislature of Québec in 1975 suffers from major restrictions as to its scope. First, it is purely declaratory of existing freedoms, and does not purport to create new ones ; the Charter therefore only prevails on provincial statutes passed after it, and provided that such later acts do not specifically exclude the application of the Charter. Second, the Charter only applies to matters coming within provincial legislative power. Drawing the boundaries of any specific freedom therefore requires identification of the restrictions set upon it by both provincial legislation and federal jurisdiction. This paper attempts such a dedication of the fundamental rights of association and demonstration, set out in s. 3 of the Charter.

Among matters coming within federal jurisdiction, the *Criminal Code* and the concept of national security are the main limitations on free association and demonstration. Provincial law on labour relations, trespass and private nuisance, the preservation of private property, and municipal regulation of nuisances, impose equally severe limitations.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1978

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Les limitations à la liberté de manifestation et d'association *

Gaston NADEAU **

The Charter of Human Rights and Freedoms *passed by the Legislature of Québec in 1975 suffers from major restrictions as to its scope. First, it is purely declaratory of existing freedoms, and does not purport to create new ones; the Charter therefore only prevails on provincial statutes passed after it, and provided that such later acts do not specifically exclude the application of the Charter. Second, the Charter only applies to matters coming within provincial legislative power. Drawing the boundaries of any specific freedom therefore requires identification of the restrictions set upon it by both provincial legislation and federal jurisdiction. This paper attempts such a delivication of the fundamental rights of association and demonstration, set out in s. 3 of the Charter.*

Among matters coming within federal jurisdiction, the Criminal Code *and the concept of national security are the main limitations on free association and demonstration. Provincial law on labour relations, trespass and private nuisance, the preservation of private property, and municipal regulation of nuisances, impose equally severe limitations.*

Pages

1. Au niveau fédéral, les restrictions légales au droit d'association et de manifestation 1003
1.1. Le Code criminel 1003
1.1.1. Les attroupements illégaux et les émeutes 1004
1.1.2. L'intimidation 1005
1.1.3. L'entrave à un agent de la paix 1010
1.2. La notion de sécurité de l'État 1012

---

* Ce texte a été rédigé dans le cadre d'un projet de recherche en droit des libertés dirigé par le professeur Henri Brun et subventionné par le Ministère de l'éducation du Québec.

** Étudiant à la maîtrise.

Pages

2. Au niveau provincial, les limitations légales au droit d'association et de manifestation 1014
2.1. La législation ouvrière 1014
2.1.1. Interprétation 1014
2.1.2. Le précompte des cotisations syndicales et les clauses de sécurité syndicale 1017
2.2. L'intrusion illicite et les manifestations dans les centres commerciaux .. 1022
2.3. La notion de *public nuisance* et le pouvoir de réglementation des municipalités en matière de nuisance 1025
2.4. Les notions de propriété privée en droit civil et de *private nuisance* en *common law* 1034

Conclusion 1036

À l'instar du gouvernement fédéral et des gouvernements des autres provinces canadiennes, le Québec se dotait, en 1975, de sa *Charte des droits et libertés de la personne*. Par là il espérait, ce que démontre le préambule de la Charte, « (...) affirmer solennellement dans une Charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation ». Cette partie du préambule révèle donc que la Charte n'a pas la prétention de créer de nouvelles libertés, mais qu'elle entend simplement accorder une plus grande protection aux libertés qui sont énumérées dans le corps de la loi [1]. Enfin, puisque la Charte ne vise que les matières qui sont de la compétence législative du Québec, on ne peut espérer qu'elle protégera tout individu contre toute atteinte à ses droits et libertés fondamentaux (art. 55).

La Charte connaît donc, à prime abord, de sérieuses limitations car, bien qu'elle énonce en termes généraux de grandes libertés qu'elle entend reconnaître et voir reconnues, elle avoue également son impuissance dans les domaines qui ne sont pas de la compétence législative de l'organe qui l'a votée. De plus, la Charte ne prévaut que sur les lois qui lui sont postérieures, à la condition toutefois que ces dernières ne contiennent pas une disposition excluant expressément l'application de la Charte (art. 52).

1 L.Q. 1975, c.6. La lecture de l'article 50 de la Charte démontre encore davantage l'aspect codification de la loi.

La Charte pose donc elle-même les deux principales limites à son application, la première ayant trait au partage du pouvoir législatif en vertu de la constitution, la seconde ayant trait à l'exercice non lié du pouvoir législatif de la province. Ainsi, pour déterminer l'étendue réelle d'une liberté reconnue, il faut procéder à l'identification des paramètres que le législateur tant fédéral que provincial a posé à son exercice. C'est ce que nous nous proposons de faire en insistant sur deux libertés fondamentales énoncées à l'article 3 de la Charte, soient les libertés de réunion pacifique et d'association.

Notre étude sera divisée en deux parties principales, l'une traitant des paramètres posés par le législateur fédéral, l'autre de ceux posés par le législateur provincial.

Au niveau fédéral les deux principaux paramètres que nous avons relevés sont le droit criminel et la notion de sécurité de l'État. Au niveau provincial, les lois du travail, les lois sur l'intrusion illicite, les notions de propriété privée en droit civil et de *private nuisance* en *common law* et enfin les pouvoirs de réglementation des municipalités en matière de nuisance sont particulièrement attentatoires aux grandes libertés énoncées dans la Charte. À la lumière de l'étude de ces paramètres nous verrons s'il existe dans notre droit une liberté et un droit de manifester pacifiquement et de s'associer.

C'est le partage des pouvoirs législatifs en vertu de la constitution qui explique la présence simultanée de plusieurs lois reconnaissant les libertés fondamentales des individus. Conséquemment, toujours en vertu de la répartition des pouvoirs législatifs, l'on peut affirmer que les paramètres législatifs des grandes libertés énoncées tant dans la *Déclaration canadienne des droits*[2] que dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[3] proviendront de l'un des deux ordres de gouvernement. Le professeur André Jodouin exprime ainsi cette réalité : « Ainsi, le parlement fédéral aura compétence lorsque la manifestation constituera une violation de la paix publique. Lorsque la manifestation pourra s'assimiler à une *nuisance*, les lois provinciales la régiront »[4].

1. Au niveau fédéral, les restrictions légales au droit d'association et de manifestation

1.1. Le Code criminel

S'attachant à la notion de violation de la paix publique, le législateur

2. S.C. 1960, c. 44.
3. L.Q. 1975, c. 6.
4. André JODOUIN, « La liberté de manifester », (1970) 1 *R.G.D.* 9, p. 18.

fédéral a édicté quatre mesures particulières au *Code criminel*, ce sont : les attroupements illégaux et les émeutes (articles 64 et 65) ; l'intimidation (art. 381) ; la violation de la paix (art. 7 (2)) et les mesures préventives de l'article 745 du Code ; et l'entrave à un agent de la paix (art. 118).

1.1.1. Les attroupements illégaux et les émeutes (art. 64 et 65 C.cr.)

Une affaire de 1931 [5], où les juges avaient à appliquer ces deux dispositions du Code, alors les articles 87 et 89, fait ressortir l'incidence considérable que celles-ci peuvent prendre en regard de la liberté de manifester.

Patterson, un leader syndical, décide, sans avoir préalablement obtenu l'approbation du chef de police de Hamilton, de marcher sur une place publique avec un fort contingent de chômeurs. Un règlement de police interdisait les attroupements sur cette place. Sous l'incitation de Patterson les chômeurs font fi des avertissements des policiers et envahissent la place publique sans violence. Patterson est aussitôt arrêté puis condamné, au criminel, pour avoir causé un attroupement illégal. Il en appelle alors à la Cour suprême de l'Ontario. Le juge Middleton, parlant pour la majorité, maintient le verdict en ces termes :

> All this satisfies me that the accused was a member of an assembly lawful in its inception, but unlawful in its execution because it was determined to meet force by force and to resist the officers of the law. It is quite immaterial that the officers of the law may have been mistaken in their interpretation of the police regulation, or that the regulation itself may be invalid. This does not justify the use of force against contituted authority, or even against any other to the disturbance of public peace [6].

Les manifestants n'avaient pourtant fait preuve d'aucune violence. Seul Patterson, dans son adresse aux chômeurs, avait mentionné que les manifestants répondraient à la violence par la violence.

Ce jugement encore fréquemment cité illustre bien le paramètre important posé par l'article 64(1) du *Code criminel* à la liberté de manifester. La simple appréhension de violence, ou d'incitation à la violence ou au tumulte, suffit à rendre trois individus, ou plus, coupables d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité (art. 67 C.cr.). Le législateur en édictant l'article 65 du Code a d'ailleurs clairement manifesté la distinction qu'il entend tracer entre l'attroupement illégal (qui naît d'une simple appréhension) et l'émeute (qui est un attroupement illégal effectivement tumultueux).

---

5. *R. v. Patterson*, (1931) 3 D.L.R. 267 (Cour supr. Ontario).
6. *Id.*, p. 279.

1.1.2. L'intimidation (art. 381 C.cr.)

Cette disposition définit ainsi les frontières de la légalité d'une manifestation :

> 381. (1) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, quiconque, injustement et sans autorisation légitime, dans le dessein de forcer une autre personne à s'abstenir de faire une chose qu'elle a légalement le droit de faire, ou à faire une chose qu'elle peut légalement s'abstenir de faire,
>
> (...) f) cerne ou surveille la maison d'habitation ou le lieu où cette personne réside, travaille, exerce son entreprise ou se trouve ; (...)
>
> (2) Ne surveille, ni ne cerne, au sens du présent article, celui qui est présent à ou près une maison d'habitation ou un lieu, ou s'en approche, à seule fin d'obtenir ou de communiquer des renseignements.

Puisque l'efficacité même du piquetage, qu'il soit de grève ou de consommation, implique nécessairement une persuasion qui s'exerce sur les lieux du « conflit », il en résulte que sans l'importante exception que le législateur a édicté au paragraphe 2, toute manifestation pourrait être considérée illégale.

Les tribunaux ont fréquemment eu à interpréter cet article et particulièrement l'exception du paragraphe 2. La décision la plus citée à ce sujet est celle qu'a rendue la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Williams v. Aristocratic Restaurants*[7]. La Cour accueillit alors l'appel porté à l'encontre d'un jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui avait émis une injonction interdisant le piquetage des restaurants de la requérante.

La majorité en Cour suprême considéra alors que le droit avait évolué en matière de *nuisance* et que la société ne considérait plus un geste comme celui posé par les agents du syndicat comme une *nuisance* :

> Picketing is a form of watching and besetting but that still leaves for decision, in each case, what amounts to a nuisance. Whatever might have been held some years ago, in those days the actions of the appellants did not constitute a nuisance[8].

Interprétant l'article 381 du *Code criminel* (alors l'article 501) le juge Rand déclare que :

> (...) there is a difference between watching and besetting for the purpose of coercing either workmen or employer by presence, demeanour, argumentative and rancorous badgering or importunity, and unexpressed, sinister suggestiveness, felt rather than perceived in a vague or ill defined fear or apprehension, on the one side ; and attending to communicate information for the purpose of persuasion by the force of a rational appeal, on the other[9].

7. *Williams v. Aristocratic Restaurants*, [1951] R.C.S. 762.
8. *Id.*, p. 780, juge Kerwin.
9. *Id.*, p. 784, juge Rand.

Le juge Rand retient donc l'interprétation restrictive de l'article 381 du Code et considère qu'en regard du droit criminel la conduite des piqueteurs n'a rien de répréhensible.

Quelques années plus tard, le juge Marquis de la Cour supérieure du Québec eut à se pencher sur une requête en injonction interlocutoire de la Compagnie Noranda Mines à l'encontre du piquetage de ses travailleurs [10]. Un fort nombre d'ouvriers en grève légale s'étaient massés devant l'entrée de la mine de la Compagnie et y interdisaient l'accès à quiconque, même au personnel cadre. À l'appui de sa requête en injonction la Compagnie alléguait le tort irréparable que risquait de provoquer l'absence d'entretien d'une machinerie coûteuse.

Le juge reconnaît tout d'abord le droit des travailleurs de se regrouper en unions ouvrières et d'utiliser le droit de grève comme moyen de pression. Il ajoute cependant qu'un travailleur en grève reste néanmoins soumis aux mêmes lois que tout autre citoyen, ce qui inclut bien sûr les dispositions du *Code criminel* traitant de l'intimidation (art. 381 C.cr., alors l'article 501). Se livrant à une étude jurisprudentielle du paragraphe 2 de l'article 381 (alors le paragraphe g de l'article 501), le juge conclut que le piquetage contesté n'entre pas dans le cadre de cette exception. Selon lui une ligne de piquetage aussi dense et imperméable ne peut avoir qu'un seul but, celui d'empêcher la libre jouissance de la propriété tel que définie au *Code civil.* Notons que le juge Marquis interprète largement le droit de propriété, appliquant les critères d'inviolabilité de la propriété domiciliaire à la propriété industrielle ou commerciale. Il admet partager les conclusions de la Cour suprême dans l'affaire *Williams v. Aristocratic Restaurants* [11] mais il se refuse à les appliquer à la présente affaire, où les piqueteurs sont en nombre beaucoup plus considérale. Il émet donc l'injonction interlocutoire.

Un peu plus tard, dans une affaire impliquant les employés de la Canadian Vickers à Montréal [12], la Cour d'appel du Québec eut à décider du *quantum* des dommages causés à la Compagnie par un piquetage. Comme dans l'affaire précédente, les employés en grève légale avaient manifesté devant l'usine, un système de laisser-passer ayant permis aux seuls dirigeants d'entrer au travail. La preuve avait démontré que le piquetage avait été pacifique. En Cour supérieure la Compagnie avait obtenu $2000 en dommages-intérêts pour perte de production et perte de salaire, car elle avait néanmoins versé les salaires des employés de jour, qui n'avaient pu se rendre au travail.

10. *Noranda Mines Ltd v. United Steel Workers of America et autres*, [1954] C.S. 27.
11. *Supra*, note 7.

Les juges de la majorité reconnaissent que bien qu'un piquetage ne soit pas illégal en soi, il peut quand même dépasser le cadre de la légalité s'il va plus loin que les bornes permises par l'article 381 du *Code criminel* (alors l'article 366).

> The fact remains, however, that the principal entrance to the plant and also the entrance to the plate or boiler shop, which was independent, were blocked by *solid masses of workmen*, some of whom where on the street but others on plaintiff's property. This certainly went beyond what was necessary for obtaining or conveying information, (...)[13].

La Cour diminue le *quantum* des dommages mais il faut déplorer le fait qu'elle ne s'en soit tenue qu'au *Code criminel* pour décider de la légalité du piquetage.

En 1959 la Cour supérieure du Québec eut à se prononcer sur la légalité du type de manifestation que constitue le piquetage dit « secondaire »[14]. Il s'agissait en l'espèce d'une requête en injonction interlocutoire pour empêcher une association ouvrière de faire du piquetage devant les magasins de la requérante. L'association ouvrière n'avait aucun lien avec la requérante ; elle cherchait plutôt à se faire reconnaître pour défendre les intérêts des travailleurs d'un fabriquant de vêtements. En guise de moyen de pression, elle avait organisé le piquetage de magasins de vente au détail, dont ceux de la requérante, dans le but de dissuader la clientèle d'acheter des vêtements ouvrés chez ce fabriquant et dans le but de contraindre les détaillants à en cesser la vente.

Le juge Paul-Émile Côté reconnaît le caractère pacifique du piquetage, puisque un ou deux travailleurs tout au plus déambulent devant les magasins en portant des pancartes. Cependant, la preuve démontre qu'il est impossible d'identifier dans le magasin les produits visés et que le piquetage peut laisser croire à d'éventuels clients qu'il y a conflit chez la requérante, les dissuadant d'acheter chez elle avec toutes les pertes que cela peut entraîner. Sans se prononcer sur la légalité du piquetage, se réservant cette décision après l'étude du fond de l'affaire, le juge se réfère néanmoins à une décision canadienne qui condamne le *secondary boycott*. Il admet que dans les circonstances, vu l'impossibilité dans laquelle se trouve le consommateur d'identifier positivement les produits visés, le piquetage ne peut atteindre son but. La balance des inconvénients penchant nettement du côté de la requérante, il accueillie la demande d'injonction interlocutoire.

---

12. *Union Nationale des Employés de Vickers v. Canadian Vickers Ltd.*, [1958] B.R. 470.
13. *Id.*, juge Montgomery, p. 472 (l'italique est de nous).
14. *Sauvé Frères Ltée v. Amalgamated Clothing Workers of America et autres*, [1959] C.S. 341.

À la lecture de ce jugement on pourrait être porté à conclure que le piquetage pacifique (au sens où la Cour suprême l'entend dans *Aristocratic Restaurants*[15]), même qualifié de « secondaire », est légal, pour autant qu'on puisse clairement identifier les produits visés par le piquetage chez les détaillants ou distributeurs.

Enfin dans une autre affaire, en 1961 [16], la Cour supérieure du Québec, sous la plume du juge J.-P. Charbonneau, semble avoir poussé le raisonnement un peu trop loin. La Cour s'est en effet rendue à une requête en injonction intérimaire interdisant tout piquetage des lieux de travail. De la violence qui avait auparavant accompagné le piquetage de ces lieux, le savant magistrat a tiré la présomption suivante:

> The mere subsistance of a picket line, without additional threats, (...) would still serve as a constant reminder of past punishments and miseries, and of possible present and mostly probable future retaliation [17].

Ce faisant, le juge exige même davantage que le droit criminel qui, jusqu'alors, avait servi de base aux décisions rendues dans des affaires similaires:

> Respondents would not have been adverse to a decision prohibiting illegal picketing. But the Court cannot conceive that one should prohibit that which is already prohibited by law, and moreover, in many cases, punishable under the Criminal Code. The purpose of an injunction is not to punish but to prevent [18].

Cette décision pose donc un des paramètres juridiques les plus sérieux à la liberté de manifester, par le piquetage, au sujet de problèmes de relations de travail.

À prime abord ce qui nous étonne le plus à la lecture de presque toutes ces décisions c'est que les juges, qui avaient à décider de demandes d'injonctions civiles, ont fait appel à des notions de droit criminel. L'encadrement législatif d'alors est fort probablement responsable de ce phénomène. En effet, avant l'apparition des lois à caractère social que nous connaissons présentement, seul le *Code criminel* présentait une définition de la manifestation de nature à permettre le traçage de la ligne frontière entre la légalité et l'illégalité d'un tel moyen d'expression. Le juge Kerwin exprimait en ces termes cette réalité dans l'affaire *Aristocratic Restaurants*: « Since the appelants are not charged with having committed an offence, we

15. *Supra*, note 7.
16. *The Foundation Company of Canada Ltd and International Fibre Board Ltd v. Building and Construction Trades Council of Hull and District and Others*, [1961] C.S. 21.
17. *Id.*, p. 22.
18. *Ibid.*

are not directly concerned with this section (...)» (i.e. art. 501 *Code criminel*, maintenant l'article 381)[19]. Nous croyons donc juste de supposer que l'article 381 C.cr. a servi de bouée à laquelle les juges ont pu se raccrocher, faute de mieux. Pareillement nous croyons qu'aujourd'hui aucune raison ne motive que l'on fasse appel au droit criminel pour trancher des demandes d'injonction contre les piquetages.

Les éléments qui semblent attirer particulièrement l'attention des juges dans l'application de l'article 381 C.cr. aux affaires civiles qui leur sont soumises sont de trois ordres : ils considèrent d'abord le nombre de manifestants impliqués, pour ensuite s'attarder à leurs agissements, et enfin, puisque l'exception du paragraphe 2 de l'article a trait à la transmission ou à la réception d'information, ils tentent de découvrir, particulièrement dans les cas mettant en lumière des situations de piquetage secondaire, si les agissements des piqueteurs sont susceptibles d'informer correctement la population.

Dans toutes les affaires que nous avons étudiées sauf une, l'affaire *The Foundation Company of Canada*[20], les juges ont particulièrement pris en considération le nombre de manifestants impliqués. Dans la plupart des cas on peut même soutenir que c'est cet élément qui a suffi à déclarer illégal un piquetage qui par ailleurs rencontrait les normes de la légalité. Tant dans l'affaire *Noranda Mines*[21] que dans l'affaire *Canadian Vickers*[22] les juges ont considéré que le fort nombre de piqueteurs formant un rang serré et interdisant l'accès aux lieux de travail allait bien au-delà de ce qui était nécessaire pour communiquer des informations par la voie de la raison. Les magistrats différenciaient donc de la sorte ces deux affaires de la décision qu'avait rendue la Cour suprême dans *Aristocratic Restaurants*[23].

Les agissements des piqueteurs sont également d'une grande importance dans l'appréciation de la légalité de la manifestation. À cet égard l'opinion du juge Middleton dans *R. v. Patterson*[24] et celle du juge Rand dans *Aristocratic Restaurants*[25] sont suffisamment révélatrices de l'attitude des tribunaux. On pourrait même soutenir à cet égard qu'un grand nombre

19. *Supra*, note 7, p. 778, juge Kerwin.
20. *Supra*, note 16.
21. *Supra*, note 10.
22. *Supra*, note 12.
23. *Supra*, note 7.
24. *Supra*, note 5 et le texte correspondant.
25. *Supra*, note 9.

de piqueteurs, dont la présence à proximité des lieux de travail n'aurait comme but que « (...) attending to communicate information for the purpose of persuasion by the force of a rational appeal (...) » [26], pourrait ne pas constituer de l'intimidation au sens de l'article 381 du *Code criminel.*

Enfin, dans le cas de *Sauvé Frères* [27], la Cour semble reconnaître, sans se prononcer spécifiquement sur cette question, qu'un piquetage « secondaire » pacifique a pour objet de communiquer de l'information. Cette décision prend toute son importance si l'on fait le rapprochement entre le piquetage secondaire en relations de travail et le « piquetage de consommation » qui, faute de mieux, vise habituellement le commerce au détail du produit plutôt que l'entreprise du manufacturier. À cause du défaut de la Cour de se prononcer formellement dans cette affaire, défaut excusable puisqu'elle n'avait à débattre que des éléments donnant ouverture à l'injonction interlocutoire, il nous est impossible de tirer des conclusions sûres quant à la légalité de la manifestation « secondaire ». Cependant, une brève étude jurisprudentielle menée par les professeurs Marx et Chevrette [28] démontre la nette réticence des tribunaux à accepter une forme de piquetage, par ailleurs légale, qui affecte des tiers qui ne sont pas les producteurs du bien concerné ou qui n'ont que des liens d'affaires avec une entreprise dont on conteste la façon de négocier avec ses employés.

Nous partageons les conclusions des auteurs à l'effet que l'on devrait reconnaître la validité d'un tel piquetage ou boycottage « secondaire », pour autant que les allégations soient *prima facie* correctes et l'action à la mesure de ce dont on se plaint. Un tel boycottage est certes de la nature de l'exception prévue à l'article 381(2) du *Code criminel.* Nous pouvons donc supposer que la tendance des tribunaux à le condamner par voie d'injonction est imputable aux nouvelles législations du travail. Comme nous le verrons plus loin dans cette étude, les cours ont semblé appliquer la maxime *inclusio unius exclusio alterius*, considérant comme illégale toute forme de manifestation hors ces nouveaux cadres législatifs.

1.1.3. **L'entrave à un agent de la paix** (art. 118 C.cr.)

Les agents de la paix sont chargés de voir au respect des lois. En conséquence on ne s'étonne pas de les voir sur les lieux d'une manifestation.

26. Juge Rand, dans *Williams v. Aristocratic Restaurants, supra,* note 7, p. 784.
27. *Supra*, note 14.
28. H. MARX et F. CHEVRETTE, « Chroniques régulières — Libertés publiques », (1974) 34 *R. du B.* 98; voir aussi L. LEBEL et P. VERGE, « Le piquetage », (1969) 10 *C. de D.* 483, pp. 490-91.

Au contraire cependant, notre étonnement grandit lorsqu'on constate l'acception très large que les tribunaux donnent à l'infraction d'entrave à un agent de la paix.

Le professeur Jodouin signale que la jurisprudence considère que le refus d'obéir à un ordre donné par un agent de la paix dans l'exercice de ses fonctions constitue une entrave[29]. On conçoit alors aisément les abus auxquels peut mener une interprétation aussi large de cette notion. Dans son article le professeur Jodouin cite le cas d'un colporteur sans permis qui refusa de se rendre à l'ordre d'un agent de la paix lui intimant de cesser la vente de ses fleurs. Il fut alors mis en arrestation et traduit en cour criminelle où il fut condamné pour entrave à un agent de la paix. La condamnation fut maintenue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique[30].

Bien plus sérieux encore est le fait qu'une personne poursuivie au criminel ne pourra invoquer l'inconstitutionnalité du règlement ou de la loi que l'agent de la paix entend faire respecter. C'est ce que le juge Middleton signala de façon on ne peut plus claire:

> (...) It is quite immaterial that the officers of the law may have been mistaken in their interpretation of the police regulation, or that the regulation itself may be invalid. This does not justify the use of force against constituted authority (...)[31].

La Cour d'appel du Québec réaffirma le même principe dans l'affaire *R. v. Lessard*[32]. Elle maintint alors la condamnation d'entrave prononcée en première instance sans même se prononcer sur la constitutionnalité de la « Loi du cadenas ». Selon elle cette question de la constitutionnalité de la loi n'est pas pertinente dans un procès intenté en vertu de l'article 118 du *Code criminel* (alors l'article 110).

Un dernier exemple, fictif, saura illustrer la portée réelle de ces interprétations judiciaires sur la liberté de manifester. Supposons une municipalité qui, à l'instar de la ville de Montréal en 1969, se vote un règlement anti-manifestation et y rattache une pénalité en cas de non-respect. Un groupe de citoyens descend alors dans la rue pour manifester sa désapprobation. Dans cette éventualité, non seulement risquent-ils d'écoper de la pénalité attachée au non-respect du règlement, mais ils risquent également d'être traduits en cour criminelle si, une fois dans la rue, ils refusent d'obtempérer à l'ordre de se disperser donné par un agent de la paix. Bien

29. André JODOUIN, « La liberté de manifester », (1970) 1 *R.G.D.* 9, p. 24.
30. *R. v. Golden*, (1937) 67 C.C.C. 292, cité par A. JODOUIN, *supra*, note 29, p. 25.
31. *R. v. Patterson*, *supra*, note 5, p. 279.
32. (1940) 73 C.C.C. 52, cité par A. JODOUIN, *supra*, note 29, p. 26.

plus, ils ne pourront invoquer en défense l'inconstitutionnalité du règlement. Ainsi, le *Code criminel* contribue à renforcer le pouvoir de réglementation des municipalités. C'est ce que faisait fort justement remarquer le juge dissident de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Golden*[33].

1.2. La notion de sécurité de l'État

S'il est dans notre droit une notion qui possède une acception large c'est celle de la sécurité de l'État. Nous avons d'ailleurs pu constater récemment son utilisation dans le cas des enquêtes menées contre les agissements de la G.R.C. par les commissions d'enquête Keable et MacDonald. L'État peut se retrancher derrière ce concept tant pour ne pas répondre à des questions que pour refuser de divulguer des documents, ou mettre un terme à une manifestation. Nous n'avons pu trouver d'exemple canadien où la notion de sécurité de l'État fut invoquée pour mettre un terme à une manifestation pacifique. Cependant une décision britannique pourra servir de guide à l'interprétation d'une telle notion dans notre droit.

Dans l'affaire *Chandler*[34], les appelants faisaient partie d'un groupe de manifestants contre les armements nucléaires. Ils s'étaient regroupés dans une ville aux abords d'un aéroport militaire dans le but de marcher sur cet aéroport et de l'occuper en s'assoyant sous les avions porteurs d'armes nucléaires. La manifestation pacifique eut lieu dans la ville mais la police empêcha les manifestants d'accéder à l'aéroport. Les appelants furent arrêtés et accusés de conspiration pour mettre en danger la sécurité de l'État en vertu de l'article 1 de la Loi sur les secrets officiels. La Cour d'appel confirma le verdict et les manifestants portèrent l'affaire devant la Chambre des lords.

L'article 1 de la Loi sur les secrets officiels dit en substance que toute personne qui entre ou s'approche d'un endroit prohibé en vertu de la loi (ce qu'est l'aéroport militaire), est coupable d'une offense. L'opinion de lord Hodson est révélatrice de l'attitude des tribunaux britanniques face à une telle disposition.

> This is one of those cases which it is said raises a grave constitutional issue, for the individual's freedom has to be weighed against the community's right to take steps through the recognised organ of government to defend itself[35].

33. *Supra*, note 30.
34. *Chandler and Others and Director of Public Prosecutions*, [1964] A.C. 763 (H.L.).
35. *Id.*, pp. 799-800, lord Hodson.

Un peu plus loin le même juge cite l'extrait suivant de l'arrêt *Zamora*, dont il semble partager les conclusions :

> Those who are responsible for the national security must be the sole judges of what the national security requires. It would be obviously undesirable that such matters should be the subject of evidence in a court of law or otherwise discussed in public[36].

La Cour conclut que le gouvernement, en choisissant d'interdire l'accès à certaines parties du territoire pour des raisons de sécurité nationale, exerce un pouvoir discrétionnaire qu'elle n'a pas à réviser ; elle ne peut que l'appliquer. L'État peut donc au nom de la sécurité nationale, du moins en Angleterre, porter atteinte aux libertés individuelles sans que les tribunaux n'aient le pouvoir d'intervenir.

Dans une affaire canadienne assez récente on retrouve ce même souci de la sécurité nationale face à la liberté d'association[37]. L'appelant est membre d'une association de débardeurs mise sous tutelle par la *Maritime Transportation Unions Trustees Act*[38]. Il prétend que cette Loi va à l'encontre du principe de la libre association reconnu par la *Déclaration canadienne des droits*[39] et réclame une injonction contre les tuteurs.

Les juges Hyde, Pratte, Brossard et Rinfret considèrent qu'au lieu de violer la *Déclaration canadienne des droits*, la Loi tend plutôt à protéger le droit d'association en mettant fin aux malhonnêtetés et à la mauvaise administration des dirigeants syndicaux.

> (... sa) loi a été adoptée essentiellement et principalement dans le but de mettre fin au danger menaçant les intérêts nationaux par suite d'un état d'urgence existant au sein de l'industrie de la navigation commerciale au Canada, (...) et compromettant (...) les relations internationales du Canada ainsi que la paix, l'ordre et la bonne administration (...)[40].

Voilà donc un aperçu de la situation actuelle en droit fédéral. Les provinces possèdent aussi un pouvoir législatif assez étendu qui risque de porter atteinte à la liberté de manifester ou de s'associer.

---

36. *The Zamora*, [1932] 2 K.B. 197 (lord Parker), cité par lord Hodson, *id.*, p. 800.
37. *Swait v. Board of Trustees of the Maritime Transportation Unions and Others and Chevrier*, [1967] B.R. 315.
38. S.C. 1963, c. 17.
39. S.C. 1960, c. 44.
40. *Supra*, note 37, p. 323, juge Brossard.

2. Au niveau provincial, les limitations légales au droit d'association et de manifestation

2.1. La législation ouvrière

2.1.1. Interprétation

Dans la plupart des provinces canadiennes, les législations du travail sont les seules autres lois qui, en plus des chartes ou déclarations des droits, reconnaissent spécifiquement le droit de manifester et de s'associer. Ces législations facilitent la tâche du juge lorsqu'il doit forcer le respect des libertés fondamentales dans des conflits qui naissent des relations de travail. Qu'arrive-t-il lorsque, dans le cas contraire, le conflit n'est pas soumis aux législations ouvrières? Le législateur, lorsqu'il reconnaît spécifiquement le droit de manifester ou de s'associer dans un cadre de relations de travail, n'entend-il pas nier du même coup un tel droit dans d'autres circonstances? L'étude de cas frontière en relations de travail devrait déterminer si la maxime *inclusio unius exclusio alterius* s'applique dans ces circonstances.

Dans *Koss v. Konn*[41], la Cour d'appel de la Colombie-Britannique eut à interpréter une disposition de la Loi sur les syndicats ouvriers (*Trade Unions Act*) qui autorisait le piquetage d'information en situation de grève légale ou de lock-out. La disposition contenait cependant l'exception suivante:

> (...) except as provided (i.e. grève légale ou lock-out), no trade-union or *other person* shall persuade or undeavour to persuade anyone no to
>
> (*a*) enter an employer's place of business, operations, or employment; or
>
> (*b*) deal in or handle the products of any person; or
>
> (*c*) do business with any person[42].

Konn, le défendeur-appelant, s'était vu interdire par injonction de faire du piquetage devant le chantier de construction du requérant. Avant d'entreprendre son piquetage, il avait contacté le requérant pour qu'il incite ses menuisiers à se syndiquer, ou qu'à tout le moins il n'engage que des menuisiers syndiqués. Konn essuya un refus, ce qui explique le piquetage et les retards encourus dans les travaux, certains fournisseurs se refusant à franchir la ligne de piquetage.

Comme il n'y avait ni grève légale ni lock-out au sens du paragraphe 1 de l'article 3 de la Loi, le juge de première instance avait appliqué

41. *Koss v. Konn*, (1962) 30 D.L.R. (2d) 242 (C.A.C.B.).
42. *Trade-Unions Act*, R.S.B.C. 1960, c. 384 (l'italique est de nous).

l'exception au droit de manifester contenue au paragraphe 2. Il avait interprété les mots « *other person* » comme signifiant tant un syndiqué qu'un agent du syndicat et même un membre du public.

En appel le juge Norris, dissident, se référant à l'interprétation que donne le solliciteur-général de la province aux mots « *other person* » conclut à l'inconstitutionnalité de cette portion de la Loi. Selon lui si le mot « *person* » fait référence à tout canadien, la Loi provinciale porte atteinte à une liberté nationale qu'une province n'a pas le pouvoir d'affecter. Il accueille l'appel de Konn. Le juge Tysoe, exprimant l'opinion de la majorité, déclare la constitutionnalité de la *Trade Unions Act* dans son *pith and substance.* Il importe peu qu'accessoirement la Loi affecte des gens qui ne sont pas directement impliqués dans un conflit de travail mais qui malgré tout nuisent au bon fonctionnement d'une entreprise légale. Le fait que le paragraphe en cause affecte accessoirement la liberté d'expression (manifestation) ne rend pas la disposition nulle, car la liberté d'expression ne peut être absolue.

Ainsi interprétée, une législation du travail, libérale en apparence, sert *a contrario* à déclarer illégale une manifestation qui se tient en dehors du cadre précis dont elle traite.

Dans une affaire soumise en 1964 à la Cour supérieure du Québec[43], le juge Robert Lafleur, face à une disposition de la *Loi des relations ouvrières*[44] qui n'accordait le droit de grève que dans des circonstances précises, déclarait que:

> Il n'y a aucune disposition dans aucune loi de la Province de Québec, qui définit ou autorise le piquetage sous quelque forme que ce soit. Si l'arrêt de travail constitue une grève et si cette grève est exécutée en violation des dispositions formelles de la loi, le tribunal est d'opinion que toute piquetage, même paisible, devient illégal à moins qu'il ne soit autorisé par une disposition législative édictée à cette fin.
>
> Il appartient au législateur et non aux tribunaux de définir l'acte de piquetage et d'en déterminer l'usage et l'application[45].

Le juge décerna l'injonction interdisant tout piquetage devant l'entreprise de la requérante.

Deux ans plus tard, dans l'affaire *Arden Fur*[46], le juge Puddicombe, de la même Cour, reconnaît la légalité d'un piquetage pacifique à l'appui

43. *Sanguinet Automobile Limitée v. La Fraternité canadienne des cheminots, employés des Transports et autres ouvriers, local 511 et autres*, [1964] C.S. 544.
44. S.R.Q. 1941, c. 162A, art. 24.
45. *Supra*, note 43, p. 549.
46. *Arden Fur Corp. v. Montreal Fur Workers Union - L'Association des travailleurs en fourrure de Montréal*, [1966] C.S. 417.

d'une grève illégale. Selon les occasions, de trois à huit membres ou représentants de l'association piquetaient pacifiquement devant le commerce de la requérante. Cette dernière se plaignait des difficultés causées à son entreprise et demandait l'émission d'une injonction interlocutoire. Le magistrat note qu'une importante jurisprudence considère qu'un piquetage pacifique n'est pas illégal pour la simple raison qu'il est à l'appui d'une grève illégale. Il en conclut qu'*a fortiori* un piquetage pacifique, qui n'est pas à l'appui d'une grève, est légal. La Cour reconnaît ainsi qu'un piquetage, même lié aux relations de travail, peut avoir une légalité propre, indépendamment de la grève qui y a donné lieu.

Dans l'affaire *Canuk Lines Limited*[47], le juge Lafleur s'est refusé à accorder une injonction permanente contre le piquetage mené par un syndicat de marins. Le magistrat a justifié son refus par le petit nombre de piqueteurs (deux tout au plus), le caractère pacifique du piquetage et l'absence d'obstruction. Selon lui ce n'est que par sympathie que les membres d'un autre syndicat ont refusé de traverser le piquet et de procéder au chargement du navire. Fidèle à l'opinion qu'il avait émise dans l'affaire *Sanguinet*, le magistrat a tenté de découvrir si le piquetage était autorisé par une disposition législative édictée à cette fin: « As a result of such breach of contract (qu'il assimile à un lock-out) respondents were justified to set up a picket line (...) »[48]. Notons que la *Loi des relations ouvrières* n'autorisait le piquetage que dans les situations de grève légale ou de lock-out.

Finalement dans une affaire de 1967[49], le juge Crête de la Cour supérieure du Québec, en accordant une injonction interlocutoire à l'encontre du syndicat intimé, reconnaissait implicitement qu'un piquetage pouvait avoir une légalité propre. Bien que le piquetage ait été à l'appui d'une grève légale, il n'en demeurait pas moins illégal à cause des agissements des piqueteurs (i.e. blocus et intimidation). « Cependant, même une grève légale ne peut justifier un piquetage illégal (...) »[50].

Des cinq décisions dont nous avons fait l'étude, trois sont à l'effet que s'il existe un droit de manifester, il est circonscrit par la loi, notamment les législations du travail. Nous avons déjà signalé que les législations du travail sont les seules qui sont venues qualifier la liberté de manifester énoncée dans les déclarations des droits. Au lieu de préciser l'application

47. *Canuk Lines Ltd v. Seafarers' International Union*, [1966] C.S. 543.
48. *Id.*, p. 547.
49. *Commission Hydroélectrique de Québec v. L'Union internationale des journaliers*, [1967] R.D.T. 557.
50. *Id.*, p. 561.

d'une liberté fondamentale à un secteur particulier de l'activité humaine, les législations du travail ont semblé s'imposer comme des barrières aux tribunaux. Ceux-ci éprouvent de la difficulté à étudier la légalité d'une manifestation qui se situe en dehors du strict cadre des relations normales de travail. Le juge Lafleur exprime d'ailleurs cette difficulté lorsqu'il affirme que « (...) il appartient au législateur et non aux tribunaux de définir l'acte de piquetage et d'en déterminer l'usage et l'application »[51]. Depuis lors le législateur québécois a reconnu le caractère fondamental de la manifestation pacifique. Malheureusement nous doutons, à la lumière de la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Koss v. Konn*, qu'une telle reconnaissance provoque un revirement d'attitude chez les magistrats du Québec. Pour certains d'entre eux il semble que la reconnaissance du droit de manifester dans certaines circonstances implique nécessairement que dans des circonstances différentes ce droit n'est pas reconnu. D'autres juges adoptent une approche différente et tendent à reconnaître la légalité d'une manifestation indépendamment des événements qui lui ont donné naissance. Le meilleur respect des libertés fondamentales exige que nous retenions cette approche beaucoup plus conforme à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec qui reconnaît généralement la liberté de réunion pacifique.

Nous sommes d'avis, du moins en ce qui concerne le piquetage en contexte de relations de travail et vu l'état actuel du droit en la matière, que les juges du Québec n'ont pas à apprécier la légalité du piquetage en relation avec la légalité de la grève. Nulle part dans l'actuel *Code du travail* ni à l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* la légalité de la manifestation dans le cadre des relations de travail n'est subordonnée à la légalité de la grève. La seule question qui doit se poser est la suivante : les gestes posés par les manifestants sont-ils illégaux ?...

2.1.2. Le précompte des cotisations syndicales et les clauses de sécurité syndicale

La liberté d'association doit aussi bien s'entendre à notre avis comme signifiant tant la liberté de former une association que la liberté d'y adhérer ou non. C'est pour cette raison que nous considérons le précompte des cotisations syndicales et les clauses de sécurité syndicale comme des limitations à la libre association.

La plupart des législations provinciales du travail permettent d'inclure dans les conventions collectives, des clauses visant le précompte des cotisations syndicales (la formule Rand) et des clauses dites de sécurité syndicale.

51. *Supra*, note 43.

Les premières ne portent pas tellement atteinte au droit du travailleur de s'associer car elles n'exigent pas qu'il devienne membre d'une association. Elles ne l'obligent qu'à contribuer au financement d'une association qui défend néanmoins ses intérêts comme travailleur chez un employeur qui a signé une convention collective. La Législature de la Colombie-Britannique a cependant imposé certaines restrictions aux syndicats quant à la manière de dépenser des argents dont une partie provient de travailleurs qui sont dans l'obligation légale de contribuer à leur financement. Un syndicat a contesté la constitutionnalité de cette législation restrictive dans une affaire soumise à la Cour suprême en 1963 [52].

La législation en cause [53] interdisait à un employeur de remettre à un syndicat les argents prélevés sur la paie de chaque employé (précompte obligatoire des cotisations syndicales), si ce syndicat ne remettait pas à l'employeur un écrit dans lequel il l'assurait que ces fonds ne serviraient pas à l'action politique. Le syndicat appelant avait refusé de signer un tel document et se voyait ainsi privé de ses cotisations.

La majorité en Cour suprême déclare la constitutionnalité de la législation parce que le but visé par la Législature de la Colombie-Britannique n'est vraisemblablement pas de légiférer sur les élections fédérales. La loi ne vise pas non plus à limiter le droit d'un groupe d'individus de s'engager dans l'action politique, mais tend plutôt à poser des conditions quant à l'utilisation de fonds syndicaux prélevés en vertu d'une disposition qui porte atteinte à la libre association.

> That individual has been brought into association with the trade union by *statutory requirement*. The same legislature which requires this can protect his civil rights by providing that he cannot be compelled to assist in the financial promotion of political causes with which he disagrees [54].

Aux yeux de la minorité, le syndicat est une association volontaire. De ce fait la législation provinciale constitue une ingérence dans les droits fondamentaux des individus de s'unir dans l'action politique. La législation affecte des droits politiques et constitutionnels. Nous ne partageons pas cette opinion. Le raisonnement nous semble faussé dès le départ lorsqu'est posée comme prémisse que le syndicat est une association volontaire. Le simple fait que la législation de la province oblige tout travailleur, occupant un poste dans une entreprise où les employés sont régis par une convention collective, à financer l'action syndicale, est en soi un accroc

52. *Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, local 16-601 et Imperial Oil Limited et Le Procureur-Général de la Colombie-Britannique*, [1963] R.C.S. 584.
53. R.S.B.C. 1960, c. 205, art. 9(6).
54. *Supra*, note 52, p. 593, juge Martland (l'italique est de nous).

plus que suffisant à la libre association. Il nous est par conséquent difficile de considérer le syndicat comme une association libre et volontaire.

Au Québec la situation s'est modifiée radicalement depuis l'adoption de la loi 45, sanctionnée le 22 décembre 1977[55]. L'ancien article 38 du *Code du travail*[56] rendait le précompte des cotisations syndicales obligatoire pour les travailleurs qui avaient signé une autorisation révocable à cet effet. Par contre l'article 38, tel que modifié par la loi 45, rend la retenue syndicale obligatoire pour tous. Dorénavant tout employeur québécois doit retenir sur le salaire d'un membre du syndicat le montant spécifié par l'association comme devant tenir lieu de cotisation. De plus, tout non-membre faisant partie de l'unité de négociation se voit déduire sur son salaire un montant équivalent à la cotisation payée par les membres. À notre avis le but premier de cette nouvelle disposition est de favoriser l'implantation et le maintien du syndicalisme. Cependant, en regard de la liberté d'association, cet amendement peut avoir des conséquences sérieuses. En obligeant ainsi tout salarié membre d'une unité de négociation à payer sa quote-part des dépenses syndicales, on l'incite fortement à devenir membre en règle du syndicat puisque la seule autre démarche en ce sens consiste à demander son adhésion. Ainsi, un employé qui désire devenir membre d'un autre syndicat se voit dans l'obligation de payer sa quote-part au syndicat qui régit l'unité de négociation dont il fait partie, en plus de sa cotisation de membre à une autre association. Le Législateur québécois a donc fait un « pas en avant » semblable à celui qu'avait fait, il y a une vingtaine d'années, l'avant-gardiste province de la Colombie-Britannique. Depuis lors cette dernière est cependant revenue à une formule beaucoup moins contraignante pour le salarié[57].

Il demeure donc possible à une législature de restreindre les limites à la liberté d'association qui résultent d'une intention de favoriser le droit d'association des travailleurs. Sous prétexte de favoriser ce droit légitime on doit cependant prendre garde de ne pas imposer l'association au travailleur ; l'on tombe alors dans un excès contraire tout aussi nuisible à la libre association. C'est sur cette dernière voie que semble s'être engagé le Québec avec les modifications apportées au *Code du travail.*

Le second type de clause qui peut être inséré dans une convention collective est la clause dite de sécurité syndicale. Elle constitue un accroc

55. Devenue L.Q. 1977, c. 41.
56. S.R.Q. 1964, c. 141.
57. Seuls les salariés qui le désirent et qui ont signé une autorisation à cet effet voient leur chèque de paie soulagé d'une somme correspondant à la cotisation syndicale. *Labour Code of British Columbia Act*, 1973, c. 122, a.10.

encore plus sérieux que la précédente à la libre association reconnue par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Lorsqu'une telle clause apparaît à la convention collective, le travailleur se voit contraint, comme condition de maintien dans son emploi, de devenir ou de demeurer membre en règle d'un syndicat. Il existe une variété infinie de ces clauses, toutes plus sophistiquées les unes que les autres. Puisque l'intérêt premier de cet article ne réside pas dans l'étude détaillée des clauses de sécurité syndicale, retenons simplement que ces dispositions visaient originellement à permettre aux travailleurs de s'unir pour résister aux pressions anti-syndicales très fortes du patronat. Avec le temps ces clauses sont devenues de puissants outils favorisant la domination des travailleurs par les syndicats. Aujourd'hui elles sont davantage vues par les spécialistes comme une atteinte à la liberté d'association. C'est pour cette raison qu'aux États-Unis, depuis près d'un quart de siècle, on s'efforce d'empêcher la conclusion d'ententes entre un employeur et un syndicat visant à obliger tout travailleur à devenir membre du syndicat. À ce jour dix-neuf (19) États américains se sont prévalus de l'article 14 b) de la Loi connue sous le nom de Taft-Hartley[58], une Loi fédérale permettant à un État de rendre illégale toute forme d'adhésion syndicale obligatoire:

> 14 b) Nothing in this subchapter shall be construed as authorizing the execution or application of agreements requiring membership in a labor organization as a condition of employment in any State or Territory in which such execution or application is prohibited by State or Territorial Law.

La Cour suprême des États-Unis a reconnu la constitutionnalité des législations des États basées sur l'article 14 b) de la Loi Taft-Hartley et visant à interdire toute forme de sécurité syndicale[59]. Le juge Douglas en rendant jugement pour la majorité en Cour suprême faisait remarquer que le Congrès, par l'article 14 b) de la Loi, avait laissé les États libres d'interdire toute forme de sécurité syndicale ou de poser des conditions plus sévères à leur validité que la Loi Taft-Hartley.

> Yet even if the union-security agreement clears all federal hurdles, the States by reason of 14 (b) have the final say and may outlaw it. There is thus conflict between state and federal law; but it is a conflict sanctioned by Congress with directions to give the right of way to State laws barring the execution and enforcement of union-security agreements[60].

L'approche américaine de la liberté d'association dénote un intérêt marqué de protéger les droits de l'individu face à l'association. Par contre

58. *Labor management relations Act*, 29 U.S.C.A. 164 (b).
59. *Retail Clerks International Association, local 1625, A.F.L. — C.I.O. et al. v. Alberta Schermerhorn et al.*, 84 S. Ct. 219 (1963), 375 U.S. 96.
60. *Id.*, 375 U.S. 102.

l'approche du législateur canadien semble contradictoire. D'une part dans la *Déclaration canadienne des droits* et dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, pour ne mentionner que ces deux lois, il reconnaît le droit à la libre association. D'autre part il autorise spécifiquement, dans toutes les provinces sauf le Québec, les clauses de sécurité syndicale dans les conventions collectives. Dans le premier cas il reconnaît et protège le droit de l'individu de s'associer, tandis que dans le second il tend à protéger les associations contre l'effritement en leur permettant d'imposer aux individus l'obligation de s'associer ou de demeurer associés.

Au Québec depuis l'adoption de la loi 45 le droit s'est modifié à cet égard. L'ancien article 50 du *Code du travail*[61] ne prohibait généralement que les clauses de conventions collectives qui étaient contraires à l'ordre public ou prohibées par la loi. Pour le reste, le Code restait muet. Cependant depuis l'amendement apporté à cet article par l'article 39 de la loi 45[62], les clauses de sécurité syndicale ont beaucoup perdu de leur effet contraignant. Dorénavant un employeur ne sera plus tenu, en vertu d'une clause de sécurité syndicale, de mettre à pied un salarié pour le seul motif que le syndicat refuse ou diffère l'admission de celui-ci ou l'expulse de ses rangs. Le législateur retient cependant deux exceptions à cette règle. L'employeur devra respecter la clause de sécurité syndicale et renvoyer l'employé dans le cas où celui-ci aura été embauché à l'encontre d'une disposition de la convention collective, ou lorsqu'il aura participé à une activité contre l'association accréditée à l'instigation ou avec l'aide directe ou indirecte de l'employeur ou d'une personne agissant pour ce dernier.

L'exemple canadien de législation du travail qui pose un paramètre fort important à la liberté de s'associer est l'article 35(1) du *Trade Union Act* de la Saskatchewan[63]. La Loi rend la clause de sécurité syndicale du type *maintenance of membership* obligatoire pour l'employeur lorsque le syndicat accrédité qui en fait la requête représente la majorité des travailleurs de l'unité de négociation. La clause demeure applicable même si aucune convention collective n'est en vigueur et ses termes sont même définis par la Loi.

> 35(1) Every employee who is now or hereafter becomes a member of the union shall maintain his membership in the union as a condition of his employment, and every new employee whose employment commences hereafter shall, within thirty days after the commencement in his employment, apply for and maintain membership in the union, as a condition of his employment (...).

61. S.R.Q. 1964, c. 141.
62. *Supra*, note 55.
63. S.S. 1972, c. 137, art. 35(1). Voir également l'article 17(2) du Manitoba *Labour relations Act*, S.M. 1972, c. 75, à peu près au même effet.

Les juges sont divisés sur l'interprétation à donner aux clauses de sécurité syndicale. Alors que certains adoptent une philosophie individualiste des relations de travail et portent un plus grand respect aux libertés individuelles en interprétant strictement ces clauses (la Cour suprême de la Colombie-Britannique a déjà refusé d'accorder une injonction mandatoire, à la demande d'un syndicat, pour forcer un employeur à mettre à pied un travailleur expulsé des rangs de l'association[64]); d'autres adoptent une vue plus « collectiviste » , interprètent largement les clauses de sécurité syndicale et donnent prépondérance aux intérêts de l'association plutôt qu'à ceux des individus qui la composent. À notre avis l'attention des tribunaux ne devrait pas être exclusivement centrée sur la reconnaissance de l'association lorsqu'ils entendent protéger le droit reconnu à la libre association. Ils devraient songer à l'autre facette de la liberté d'association qui implique le droit de l'individu non seulement d'adhérer à un groupe, mais de s'en détacher ou de s'abstenir d'en faire partie sans que cela n'ait de retombées sur sa situation économique (i.e. son emploi). À cet effet le législateur devrait faire disparaître la contradiction qui existe entre la reconnaissance de la liberté fondamentale d'association et les lois du travail qui autorisent les clauses de sécurité syndicale. On devrait également dissiper tout doute en ce qui concerne l'interprétation de la liberté d'association et déterminer clairement qu'une telle notion peut avoir, selon les circonstances, une consonnance « collectiviste » ou une consonnance individualiste, cette dernière devant primer. C'est ce que l'on fait depuis déjà plusieurs années aux U.S.A. devant les abus grandissants du syndicalisme « d'affaires ».

2.2. L'intrusion illicite et les manifestations dans les centres commerciaux

Comme nous l'avons vu plus avant dans cette étude, les divers codes du travail provinciaux et le *Code canadien du travail* autorisent le piquetage dans des situations définies lors de conflits de travail. Parallèlement les législateurs ont adopté des lois pour protéger les individus contre les intrusions illicites. Dans certaines circonstances, le piquetage dans les centres commerciaux entre autres, ces deux types de législations peuvent entrer en conflit. La tâche des tribunaux consiste alors à faire prévaloir l'un des deux intérêts légitimes.

Dans l'affaire *Harrison v. Carswell*[65] les juges ont eu à trancher un pareil conflit. La défenderesse était l'employée d'un locataire d'un espace

64. *McLaughlin v. Westward Shipping*, (1960) 21 D.L.R. (2nd) 770 C.S.C.B.
65. *Peter Harrison v. Sophie Carswell*, [1976] 2 R.C.S. 200.

dans un centre commercial. Suite à un conflit de travail, elle entreprit de faire du piquetage devant l'entrée du centre commercial. Au sens du *Labour relations Act* du Manitoba[66] elle exerçait un droit reconnu au piquetage pacifique en situation de grève légale. Cependant le *Petty Tresspasses Act*[67] de la province interdisait toute intrusion illicite sur la propriété. C'est sur la base de cette dernière Loi que le propriétaire du centre commercial voulait faire cesser le piquetage.

La Cour provinciale du Manitoba rejeta l'accusation d'intrusion illicite; en appel à la Cour de comté sur procès *de novo* l'accusation fut maintenue. La Cour d'appel cassa ensuite, sur division, la décision de la Cour de comté. Le propriétaire du centre commercial porta l'affaire en Cour suprême du Canada. Celle-ci, sur division, rétablit la décision de la Cour de comté.

Les juges dissidents Laskin, Spence et Beetz rejettent l'appel en faisant ressortir la distinction qui existe entre une résidence privée et un centre commercial en matière d'intrusion illicite.

> (...) il existe un facteur important de protection de la vie privée en invoquant l'intrusion illicite pour expulser des personnes d'une résidence privée ou les empêcher d'entrer.
>
> 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[68].

Après avoir démontré qu'un centre commercial possède les attributs d'une propriété publique, en raison du fait que son propriétaire fait une invitation de s'y rendre au public en général, les juges considèrent que la défenderesse est un membre du public. Elle a donc le droit, si elle n'obstrue pas le trottoir et ne dérange personne, de demeurer dans un lieu public pour y faire du piquetage pacifique à l'appui d'une grève légale. Les magistrats dissidents concluent que le droit de propriété ne saurait être absolu relativement aux intrusions et que, selon le cas, il revient aux juges d'en tracer les frontières.

La majorité décide pour sa part que s'il est un principe reconnu inviolable c'est celui de la propriété privée. Ainsi le propriétaire d'un centre commercial garde un droit de regard sur le public qui y est admis. Il peut en chasser quiconque sous la menace de violation de la propriété.

---

66. *Labour relations Act*, S.M. 1972, c. 75.
67. R.S.M. 1970, c. P-50.
68. *Harrison v. Carswell, supra,* note 65, p. 207, juge Laskin.

> La jurisprudence anglo-canadienne reconnaît traditionnellement comme une liberté fondamentale le droit de l'individu à la jouissance de ses biens et le droit de ne s'en voir privé, même partiellement, si ce n'est pas (sic) l'application régulière de la loi. La législature du Manitoba a édicté dans le Petty Tresspasses Act que quiconque entre illégalement dans un terrain appartenant à une autre personne malgré l'interdiction du propriétaire d'y entrer ou d'y passer, est coupable d'une infraction. Si cette loi doit être modifiée, (...) j'estime qu'il revient à l'institution qui l'a édictée, (...) et non au tribunal, d'apporter la modification voulue[69].

Avec respect nous considérons que ce n'aurait pas été modifier le droit que de reconnaître un caractère particulier à la propriété commerciale ; ce n'aurait été qu'adapter le droit à des conditions nouvelles. Le juge Dickson semble reconnaître ce principe lorsqu'il cite le juge en chef de la Haute Cour d'Australie[70], mais il se refuse à l'appliquer au présent cas. La majorité en retenant les principes dégagés dans l'affaire *Peters*[71] s'est soumise avec trop de facilité au *stare decisis*. Dans cette affaire *Peters* il ne s'agissait pas d'un piquetage à l'appui d'une grève légale, mais d'un piquetage pour inciter les consommateurs à boycotter l'achat des raisins de la Californie. Il était donc possible pour les manifestants de tenir leur piquetage ailleurs que sur le trottoir d'un centre commercial ou d'un super-marché vendant des raisins de la Californie. Ici, cependant, il s'agit bien d'un piquetage légal à l'appui d'une grève légale. Or il est difficile d'imaginer comment un tel piquetage pourrait être efficace s'il était tenu loin de l'entreprise de l'employeur « fautif ». Nous partageons l'opinion de John Ulmer[72] lorsqu'il signale que :

> In sum, Carswell was an unusual occasion for Mr. Justice Dickson to become the champion of *stare decisis*. Adherence to precedent ought not to be used as a substitute for an evaluation of the socio-economic issues at stake when the authorities relied on yield so little in terms of logical analysis[73].

Il faut cependant reconnaître que le législateur ne facilite pas toujours la tâche des tribunaux en laissant se côtoyer des lois reconnaissant des intérêts légitimes contradictoires, sans indiquer les distinctions à apporter. La question se pose alors de savoir qui des tribunaux ou du législateur doit déterminer lequel des deux droits reconnus doit prévaloir dans un cas précis. Comme le juge Dickson nous nous interrogeons sur les limites de la fonction judiciaire[74]. Ne serait-il pas souhaitable pour les tribunaux canadiens

69. *Id.*, p. 219, juge Dickson.
70. *Id.*, pp. 218-219.
71. *Regina v. Peters*, (1971) 17 D.L.R. (3d.) 128, (Cour suprême du Canada).
72. John ULMER, « Picketing in Shopping Centres : the Case of Harrison v. Carswell », (1975) 13 *Osgoode Hall L. J.* 879, pp. 884-885.
73. *Id.*, p. 885.
74. *Harrison v. Carswell, supra*, note 65, p. 218.

de délaisser dans ce genre d'affaires la coutume anglaise qui consiste à appliquer une loi claire indépendamment des résultats illogiques auxquels on risque d'aboutir, pour adopter l'approche américaine qui se veut plus « sociale » et qui prône, dans le cas de conflits de droits sanctionnés par la loi, la balance entre les intérêts légitimes des opposants?[75].

2.3. La notion de *public nuisance* et le pouvoir de réglementation des municipalités en matière de nuisance

C'est en Angleterre, berceau du droit commun, que l'on retrouve l'exemple le plus récent d'utilisation du principe de *public nuisance* pour mater un groupe de manifestants. Dans l'affaire *Hubbard v. Pitt*[76], les juges de la Queen's Bench Division ont eu à appliquer à une manifestation un très vieux concept de droit anglais qui veut que la rue et les trottoirs du domaine public d'une municipalité ne servent qu'à aller et venir.

Les défendeurs manifestaient contre la rénovation de quartiers populaires. Ils distribuaient des tracts et portaient des pancartes en déambulant devant les bureaux de l'entreprise immobilière reponsable des travaux. En aucun cas cependant leurs agissements n'ont gêné la circulation automobile ou celle des piétons. Les piqueteurs se tenaient à la file indienne et ne formaient pas une barrière infranchissable. À l'appui de sa requête l'entreprise soutint que la manifestation constituait une nuisance.

Le juge Forbes, après avoir cité les autorités soutenant que les rues ne doivent servir qu'à aller et venir, signale que « (...) wherever a person is using a highway other than purely as a means of passage, he is only entitled to use it for a purpose which is reasonably incidental to the right of passage »[77]. Le juge répond ensuite à l'objection du défendeur qui fait une analogie entre la liberté d'expression et la liberté de manifester:

> There is no such thing in law as unfettered freedom of speech. One's right to say what one likes is circumscribed by, for instance, the laws relating to sedition, contempt of court, obscenity and defamation. Similarly one's right to be on the highway is subject to the law relating to highways[78].

Enfin puisque la seule loi britannique qui autorise le piquetage est une loi du travail qui n'est pas en cause ici, le juge donne préséance aux *laws relating to highways* sur la liberté d'expression pacifique. « Freedom of

75. S.C. COVAL et J.C. SMITH, « The Supreme Court and a New Jurisprudence for Canada », (1975) 53 *R. du B. Can.* 819, p. 823.
76. *Hubbard and Others v. Pitt and Others*, [1975] I *All ER* 1056.
77. *Id.*, p. 1061, juge Forbes.
78. *Id.*, p. 1065.

expression was never one of the attributes of highway dedication, and nothing is better settled than that it is impossible to obtain a prescriptive right to obstruct a highway »[79]. Le juge émet donc l'injonction réclamée.

Le professeur Jodouin signale qu'en Angleterre on fait souvent appel à la notion de *public nuisance* pour mettre un terme aux manifestations dans les rues[80]. Les juges se demandent alors si la manifestation constitue, en l'absence d'autres législations à l'effet contraire (les lois du travail par exemple), un usage normal de la rue. De la réponse à cette question dépend la légalité de la manifestation. On conçoit aisément qu'hormis le piquetage en contexte de relations de travail, il existe fort peu de situations où une manifestation amènerait une réponse positive à la question.

Heureusement les magistrats canadiens ne semblent pas appliquer ce raisonnement avec autant de rigueur. Comme nous avons pu le constater dans les décisions de *Williams v. Aristocratic Restaurants*[81], *Noranda Mines*[82] et *Canadian Vickers*[83], pour autant que les piqueteurs ou les manifestants n'obstruent pas totalement le passage et que le but recherché n'est que de communiquer des informations, leur manifestation n'est pas déclarée illégale. Partant de l'opinion émise par le juge Kerwin dans l'affaire *Aristocratic Restaurants* à l'effet que le concept de *nuisance* a évolué, on peut affirmer sans crainte qu'au Canada une manifestation comme celle qui fut critiquée dans l'affaire *Hubbard v. Pitt* aurait été déclarée légale. Cependant, depuis le jugement récent de la Cour suprême dans l'affaire *Dupond v. La ville de Montréal*[84], le sort du droit canadien en cette matière est plus qu'incertain, tandis que le pouvoir de réglementation des municipalités s'en trouve renforcé.

En vertu des pouvoirs délégués par les législatures provinciales, les municipalités peuvent édicter des règlements relatifs à l'usage du domaine public de la municipalité. Ces règlements s'autorisent au Québec des articles 428(4) et 429(11) de la *Loi des cités et villes*[85], de l'article 404(1) du *Code Municipal* et des diverses chartes régissant les grandes municipalités du Québec.

---

79. *Id.*, pp. 1065-1066.
80. A. JODOUIN, *Supra*, note 4, p. 27.
81. *Supra*, note 7.
82. *Supra*, note 10.
83. *Supra*, note 12.
84. *Claire Dupond v. La ville de Montréal*, C.S. Montréal 16086 (18 juin 1970), [1974] C.A. 402 et Cour suprême du Canada, 19 janvier 1978, (1978) 19 N.R. 478.
85. S.R.Q. 1964, c. 193.

L'exemple le plus récent et le plus critiqué de l'utilisation par une municipalité de son pouvoir de réglementation pour empêcher la tenue de manifestations sur son territoire est l'affaire *Dupond v. La ville de Montréal*[86]. Le 12 novembre 1969, dans le but de réagir contre l'assaut de la ville par de nombreux manifestants et grévistes, le Conseil de la ville de Montréal adopte un règlement anti-manifestation. En vertu de ce Règlement le Conseil autorise le Conseil exécutif, sur rapport du chef de police et du chef du contentieux, à émettre une ordonnance interdisant toute assemblée, attroupement ou défilé sur le territoire de la municipalité pour une période déterminée dans l'Ordonnance. Le jour même une ordonnance est émise interdisant la tenue de toute assemblée, défilé ou attroupement pour une période de trente jours. Les principaux paragraphes du règlement 3926 se lisent comme suit:

> Règlement concernant certaines mesures exceptionnelles pour assurer aux citoyens la paisible jouissance de leurs libertés, réglementer l'utilisation du domaine public et prévenir les émeutes et autres troubles de l'ordre, de la paix et de la sécurité publics.
>
> (...) 2. Les assemblées, défilés et autres attroupements qui mettent en danger la tranquilité, la sécurité, la paix ou l'ordre public sont interdits sur les voies et places publiques et dans les parcs ou autres endroits du domaine public de la Ville;
>
> (...) 4. Toute assemblée, défilé ou attroupement dans le domaine public dont le déroulement s'accompagne d'une violation d'un des articles du présent règlement ou d'actes, conduites ou propos qui troublent la paix ou l'ordre public devient dès lors une assemblée, un défilé ou un attroupement qui met en danger la tranquilité, la sécurité, la paix ou l'ordre public au sens de l'article 2 du règlement et doit immédiatement se disperser;
>
> 5. Lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements causera du tumulte, mettra en danger la sérité, la paix ou l'ordre public, ou sera l'occasion de tels actes, sur rapport du directeur du service de la police et du chef du contentieux de la Ville qu'une situation exceptionnelle justifie des mesures préventives pour sauvegarder la paix ou l'ordre public, le comité exécutif peut, par ordonnance, prendre des mesures pour empêcher ou supprimer ce danger en interdisant pour la période qu'il détermine, en tout temps ou aux heures qu'il indique, sur tout ou une partie du domaine public de la Ville, la tenue d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement ou de toute assemblée, défilé ou attroupement; (...).

Dès la fin de novembre Claire Dupond se pourvoit en annulation du Règlement et de l'Ordonnance devant la Cour supérieure du Québec en vertu de l'article 515 de la Charte de la ville de Montréal. Elle soutient que le Règlement et l'Ordonnance sont *ultra vires* des pouvoirs de la ville de

86. *Supra*, note 84.

Montréal et inconstitutionnels parce qu'ils sont contraires au préambule de l'A.A.N.B. et contreviennent au préambule de l'article 91 du même Acte; que la liberté de réunion et de manifestation sont de stricte juridiction fédérale et non des matières de nature purement locale ou privée, pas plus qu'elles ne concernent la propriété et les droits civils; que le Règlement et l'Ordonnance créent une nouvelle offense criminelle, ce que seul le Parlement du Canada a juridiction de faire; que la Législature ne pouvait déléguer à la ville le pouvoir d'adopter le Règlement et l'Ordonnance; que ceux-ci sont en contravention avec la *Déclaration canadienne des droits*; qu'ils sont arbitraires, abusifs et discriminatoires, et enfin qu'ils sont contraires à la justice naturelle.

Le juge Trépanier de la Cour supérieure déclare l'inconstitutionnalité de l'Ordonnance et du Règlement parce que les articles 2, 3 et en particulier 5 du Règlement font double emploi avec le droit criminel. Le magistrat, considérant que le Règlement ne saurait s'entendre sans l'article 5 et qu'il n'aurait sans doute pas été adopté sans cet article, déclare la nullité de l'ensemble du Règlement et de l'Ordonnance.

La ville de Montréal se pourvoit alors en appel du jugement de première instance[87]. Parlant pour la Cour, le juge Lajoie, écartant péremptoirement les moyens soulevés en regard des libertés fondamentales, préfère baser sa décision sur les seuls motifs soulevés en regard du droit criminel. Il déclare que le Règlement et l'Ordonnance sont *intra-vires* des pouvoirs législatifs délégués par la Législature à la ville de Montréal. « Bien sûr, sous certains aspects et accessoirement, les prescriptions du règlement et de l'ordonnance touchent à des matières sur lesquelles le parlement a déjà légiféré, mais ne sont pas pour cela une législation sur ces matières »[88]. Le juge Lajoie écarte ensuite sommairement les motifs relevant des libertés fondamentales. Il signale tout d'abord que de par ses termes la *Déclaration canadienne des droits* ne s'applique qu'à la législation fédérale et non aux lois provinciales ou municipales. Puis il conclut que « (...) si le droit d'assemblée, de parole ou de réunion doit être reconnu, il ne peut l'être que s'il est exercé paisiblement, dans les cadres de la loi et dans le respect du droit des autres citoyens »[89]. La Cour accueille unanimement l'appel, casse et annule le jugement de la Cour supérieure et rejette la requête de Claire Dupond. Cette dernière porte finalement l'affaire en Cour suprême.

Depuis l'institution de l'action plusieurs auteurs souhaitaient impatiemment une prise de position du plus haut tribunal du pays sur les

87. *Ville de Montréal v. Claire Dupond et le ministre de la justice du gouvernement fédéral et le P.G. de la province de Québec*, [1974] C.A. 402.
88. *Id.*, p. 408, juge Lajoie.
89. *Id.*, p. 409.

libertés fondamentales d'expression et de manifestation[90]. Cependant, à l'instar de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec, la décision de la Cour suprême a presqu'exclusivement porté sur la constitutionnalité du règlement en regard du droit criminel.

Le juge Beetz, au nom de la majorité, résume en deux points principaux les arguments de l'appelante. En premier lieu, le Règlement et l'Ordonnance seraient relatifs au droit criminel et *ultra vires* de la ville de Montréal et de la Législature; ensuite ils viseraient et contrediraient les libertés fondamentales d'expression, de réunion et d'association, la liberté de presse et la liberté de religion qui ont été incluses dans la constitution par le préambule de l'A.A.N.B. de 1867 ou qui relèvent de la compétence fédérale et sont protégées par la *Déclaration canadienne des droits*. Claire Dupond attaque principalement l'article 5 du Règlement et l'Ordonnance, ce qui amène le juge Beetz à conclure qu'il n'y a plus de litige entre elle et la ville de Montréal relativement aux articles 1, 2, 3 et 4 du Règlement.

Le magistrat détermine d'abord qu'à la lumière de la jurisprudence, l'Ordonnance et l'article 5 du Règlement sont de nature purement locale. L'Ordonnance a été passée pour des raisons propres à la ville de Montréal à une époque donnée, pour parer à une situation exceptionnelle, alors qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que des manifestations, attroupements ou défilés dans toute partie du domaine public de la ville risquaient de mettre en danger la sécurité, la paix et l'ordre municipal[91]. Ce ne sont pas, selon lui, des mesures punitives, mais plutôt des mesures préventives dont le but est d'assurer la paix et la bonne administration de la justice. L'aspect préventif du Règlement et de l'Ordonnance est davantage mis en relief par le fait que les mesures sont temporaires et qu'elles affectent tout défilé, manifestation, attroupement ou assemblée sans distinction. Il affirme également qu'il est bien établi en droit que la suppression des conditions susceptibles de favoriser le crime relève de la compétence des provinces. Il ajoute que même si les mesures prévues dans l'Ordonnance et le Règlement étaient purement prohibitives, cela ne les rendrait pas pour autant invalides.

> Une loi provinciale ne devient pas une matière de droit criminel pour la simple raison qu'elle édicte une interdiction et érige en délit le défaut de se conformer à celle-ci; (...)[92].

90. Herbert MARX, « The Montreal anti-manifestation by-law — bad everywhere », (1971) 4 *Man. L.J.* 347, pp. 353, 354, et H. MARX et F. CHEVRETTE « Le règlement anti-manifestation de Montréal et les libertés publiques », (1974) 34 *R. du B.* 570, p. 575.
91. Voir *Hodge v. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117.
92. *O'Grady v. Sparling*, [1960] R.C.S. 804, p. 810, juge Judson, cité par le juge Beetz dans l'affaire *Dupond, supra*, note 84, p. 13.

Le Règlement et l'Ordonnance ne font pas davantage double emploi avec le *Code criminel.* Ils ne sont pas des mesures punitives, mais plutôt des mesures préventives dont le but est de prévenir des troubles qui alors seraient condamnables au criminel. Puisqu'il n'y a pas incompatibilité, le fait qu'ils soient accessoires du droit criminel ne les rend pas *ultra vires* du pouvoir législatif provincial.

Passant ensuite à l'argument selon lequel le Règlement et l'Ordonnance porteraient atteinte aux libertés de religion, de presse et d'expression, le magistrat déclare que rien dans le texte du Règlement ou de l'Ordonnance ne supporte ce raisonnement. On n'y fait aucunement référence aux opinions religieuses, idéologiques ou politiques, ce qui distingue nettement les faits de cette affaire de ceux qui avaient mené à l'annulation des lois provinciales ou municipales dans les affaires *Saumur v. La Cité de Québec, Henry Birks and Sons v. La Cité de Montréal* et *Switzman v. Elbling.* Le pouvoir d'adopter l'Ordonnance en vertu de l'article 5 du Règlement ne constitue pas une discrétion illimitée accordée à un fonctionnaire. Il est accordé au Conseil exécutif de la ville sur rapport du chef du contentieux et du directeur du service de police.

Finalement, le juge Beetz s'attarde sur le dernier moyen invoqué par l'appelante, à savoir que les libertés fondamentales d'expression, de réunion et d'association sont héritées du Royaume-Uni et contenues dans le préambule de l'*A.A.N.B.* de 1867 ou relèvent à tout le moins de la compétence fédérale et sont protégées par la *Déclaration canadienne des droits.* Soulignant qu'il est difficile de traiter d'un moyen libellé en des termes si généraux, le juge Beetz donne son opinion « (...) en quelques courtes propositions qui nécessitent peu ou pas de commentaires car, explique-t-il, à ce niveau d'abstraction, je dois essayer de ne pas dire plus que nécessaire pour répondre à ce moyen » : [93]

> 1. Aucune des libertés mentionnées n'a été consacrée par la constitution au point d'être mise hors de la portée de toute législation.

Sur ce point nous partageons pleinement l'opinion du juge Beetz puisque la constitution est d'abord et avant tout une loi ordinaire.

> 2. Aucune de ces libertés ne correspond à une seule matière relevant de la compétence exclusive fédérale ou provinciale. Chacune d'elles est composée de plusieurs matières qui, selon l'aspect, relèvent de la compétence fédérale ou provinciale.

Nous pourrions ajouter que c'est en vertu de ce principe que toutes les provinces canadiennes sont maintenant dotées d'une loi protégeant les libertés fondamentales.

93. *Id.*, p. 18, juge Beetz.

> 3. Les libertés d'expression, de réunion et d'association, ainsi que la liberté de la presse et la liberté de religion, sont distinctes et indépendantes de la faculté de tenir des assemblées, des défilés, des attroupements, des manifestations, des processions dans le domaine public d'une ville.

Nous ne partageons pas cette opinion, car il nous semble particulièrement difficile de reconnaître la liberté de réunion sans qu'y soit nécessairement rattachée la faculté de tenir une assemblée dans un aréna ou un parc par exemple, deux endroits qui font partie du domaine public de la ville.

> Une manifestation n'est pas une forme de discours mais une action collective. C'est plus une démonstration de force qu'un appel à la raison; la confusion propre à une manifestation l'empêche de devenir une forme de langage et d'atteindre le niveau du discours[94].

Cette deuxième partie de l'énoncé s'explique peut-être dans les circonstances toutes particulières de l'affaire. Cependant, par des propos aussi généraux, le juge Beetz laisse croire qu'elle s'applique à toute manifestation. Il y a là un grand danger qu'une telle prise de position endossée par la majorité des juges du plus haut tribunal du pays ait des retombées excessivement néfastes sur la liberté de manifester, même pacifiquement. De toutes les décisions que nous avons lues dans le cadre de ce travail, c'est la seule où un juge prend une telle position à l'égard de la liberté de manifester. Alors que dans l'affaire *Williams v. Aristocratic Restaurants* les juges de la même Cour admettaient que la société avait évolué au point de ne plus considérer les manifestations pacifiques de travailleurs (en l'occurrence le piquetage) comme une *nuisance*, voilà que ce seul *obiter* met un sérieux frein à l'évolution du droit en la matière. Comment s'expliquer alors que toutes les législatures tendent à reconnaître cette forme d'expression si elle est si violente et confuse?... Même le *Code criminel* reconnaît en son article 381 (2) qu'une manifestation puisse avoir un caractère d'information. En conséquence nous ne pouvons partager l'opinion du juge à l'effet que:

> 4. Le droit de tenir des réunions publiques sur un chemin public ou dans un parc est inconnu en droit anglais. Loin d'être l'objet d'un droit, la tenue d'une réunion publique dans une rue ou dans un parc peut constituer une atteinte aux droits des pouvoirs municipaux qui sont propriétaires de la rue, même si aucun tiers n'est gêné et qu'aucun préjudice n'en résulte; elle peut également constituer une nuisance.

Cet argument en effet ne saurait tenir à l'encontre de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ou de la *Déclaration canadienne des droits.* Il ne saurait servir qu'à écarter l'argument fondé sur le préambule de l'*A.A.N.B.* de 1867.

---

94. *Ibid.*

Les motifs dissidents du juge en chef Laskin, auxquels souscrivent les juges Spence et Dickson, portent principalement, eux-aussi, sur le droit criminel. Le Règlement et l'Ordonnance sont nuls parce qu'ils ont pour objet le droit criminel. Ils ne sont de nature locale et privée que dans la mesure où leur application est territorialement limitée, ce qui ne peut constituer un critère de constitutionnalité, et leur caractère prohibitif n'est aucunement atténué. Le juge Laskin considère enfin que le pouvoir législatif provincial et municipal ne s'accroît pas à l'égard d'éventuels émeutes ou troubles de la paix du simple fait qu'il y a lieu de prendre des mesures préventives. Les provinces et les municipalités, en vertu du principe dégagé dans l'affaire *Union Colliery v. Bryden*, n'ont pas le droit d'adopter des législations complémentaires au *Code criminel* sans violer le partage des pouvoirs législatifs. Que la législation ait un caractère préventif ne modifie en rien ce principe. « Que le terme approprié soit "complémentaire" ou "supplémentaire", notre jurisprudence constitutionnelle a constamment décidé jusqu'ici qu'une province ne peut pas légiférer pour renforcer le droit criminel fédéral (...) »[95]. Selon le juge en chef la municipalité « (...) craint uniquement des troubles éventuels de l'ordre public et des actes de violence. Le Règlement est fondé uniquement sur ces considérations qui relèvent exclusivement du droit criminel »[96]. Il conclut que le Règlement et l'Ordonnance sont particulièrement répréhensibles en regard des libertés publiques du fait qu'ils empêchent toutes personnes de se réunir pour des motifs inoffensifs. À cet égard il souligne que :

> (...) un des principes fondamentaux de notre droit pénal est que la police doit utiliser contre les délinquants et non contre des innocents les pouvoirs qui lui sont conférés et exercer honnêtement et raisonnablement son jugement à l'égard de l'une ou de l'autre catégorie. Quelles mesures plus draconiennes une municipalité peut-elle prendre en méconnaissant cette distinction, tout en affirmant qu'elle ne légifère pas en matière de droit criminel, alors que son but premier est de prévenir d'éventuels troubles de la paix et de réprimer des émeutes et des attroupements illégaux ![97]

Les attentes de la plupart des auteurs ont été déçues par ce jugement de la Cour suprême. Plutôt que d'utiliser l'argument de droit criminel comme un accessoire à leur prise de position, quitte à donner préséance à l'argument constitutionnel des libertés de la personne, seul l'argument de droit criminel a été véritablement débattu par les juges de la plus haute

95. *Id.*, p. 5, le juge Laskin.
96. *Id.*, p. 7.
97. *Id.*, p. 9.
98. Herbert MARX, « The Montreal anti-manifestation by-law — bad everywhere », (1971) *4 Man. L.J.* 347, p. 351.

instance du pays. Herbert Marx souhaitait[98] que soient pris en considération les *dicta* des juges Duff et Cannon dans *Re Alberta Statutes*[99], *dicta* subséquemment mal appliqués mais quand même retenus dans l'affaire *Oil, Chemical and Atomic Workers*[100]. Le test dégagé avait pour effet de rendre la liberté d'expression de juridiction fédérale en vertu d'une interprétation du préambule de l'A.A.N.B. de 1867:

> Democracy cannot be maintained without its foundation: free public opinion and free discussion throughout the nation of all matters affecting the State within the limits set by the criminal code and the common law. Every inhabitant of Alberta is also a citizen of the Dominion. The province may deal with his property and civil rigths of a local and private nature within the province; but the province cannot interfere with his status as a Canadian citizen and his fundamental right to express freely his untrammelled opinion about governement policies and discuss matters of public concern[101].

Le juge Beetz n'a pas tenu compte de cet *obiter*. Il a tracé une distinction artificielle entre les libertés d'expression, de réunion et d'association et la faculté de tenir des assemblées et défilés sur le domaine public d'une ville. Il semble théoriquement prêt à reconnaître des libertés, mais celles-ci ne sont pas ce que le législateur a protégé.

La décision du Conseil privé dans *Francis v. Chief of Police*[102] montre bien jusqu'où une loi peut validement porter atteinte à la liberté d'expression. Francis est accusé d'avoir utilisé un système d'amplification de la voix lors d'une réunion publique sans avoir obtenu la permission du chef de police conformément à l'article 5 du *Public meetings and processions act*[103]. Selon l'appelant cette Loi est inconstitutionnelle car elle contredit les droits fondamentaux de parole et de réunion reconnus par la constitution. Le Conseil privé décide que l'article 5 ne va pas à l'encontre de la constitution car toute liberté connaît comme limite la liberté des autres individus. Une personne qui utilise un tel système d'amplification de la voix risque, en certaines occasions, de nuire au droit et à la liberté qu'ont ses concitoyens de ne pas entendre des propos.

> Man, as a rational being, desires to do many things, but in a civil society his desires have to be controlled, regulated and reconciled with the exercise of similar desires by other individuals. Liberty has, therefore, to be limited in order to be effectively possessed[104].

99. [1938] R.C.S. 100.
100. *Supra*, note 52, p. 594.
101. *Supra*, note 99, p. 146, juge Cannon.
102. [1973] 2 *All. E.R.* 251.
103. 1969 (St. Christopher, Nevis and Anguilla).
104. Juge Patanjoli Sastri in *AK Gopalan v. State of Madras*, [1950] S.C.R. (Inde) 88, pp. 190-191, cité par lord Pearson dans l'affaire *Francis, supra*, p. 256.

Le juges ont ainsi fait la balance entre deux intérêts légitimes divergeants, à la manière des tribunaux américains[105]. Cette façon de réconcilier des droits divergeants a l'heur d'être moins attentatoire à l'un et l'autre et ne comporte pas le risque, comme c'est le cas dans la décision de *Dupond*, de priver une liberté ou un droit fondamental d'une nécessaire reconnaissance.

2.4. Les notions de propriété privée en droit civil et de *private nuisance* en *common law*

Deux autres notions comparables, l'une de droit civil, la propriété privée, et l'autre de la *common law*, la *private nuisance* sont parfois interprétées par les tribunaux de telle façon qu'elles portent atteinte à la liberté de manifester.

Dans l'affaire *Noranda Mines*[106] la Cour supérieure du Québec avait émis une injonction à l'encontre du piquetage des grévistes. Le juge Marquis décidait alors qu'une ligne de piquetage aussi imperméable ne visait pas à recevoir ou à communiquer des informations, mais avait comme seul but d'empêcher la libre jouissance de la propriété au sens du *Code civil*. Ce faisant le magistrat n'établissait aucune distinction entre la propriété privée résidentielle, à laquelle on peut appliquer toute la rigueur de l'article 406 du *Code Civil*, et la propriété commerciale en regard de laquelle on devrait assouplir les règles de la propriété du droit civil.

Les auteurs Lebel et Verge critiquent l'utilisation d'un concept aussi rigide en contexte de relation de travail[107]. En vertu de ce concept même un piquetage pacifique ne peut se tenir sur la propriété de l'employeur ou sur ses voies d'accès, sous peine de constituer un empiètement sur la propriété. Il est interdit de détériorer la propriété (empêcher l'accès à une usine où le matériel non entretenu risque de se détériorer constitue une détérioration de la propriété) ou de priver le propriétaire de la jouissance de son bien (on porte atteinte à ce droit en empêchant ceux qui le désirent d'entrer et de sortir du lieu piqueté, en empêchant la réception ou l'expédition de marchandise etc...). Devant une interprétation aussi large du droit de propriété, la prudence s'impose chez les piqueteurs.

Dans l'affaire *Zeller's*, de la Colombie-Britannique[108], le syndicat en appelle d'une décision d'accorder une injonction interdisant le piquetage

105. COVAL et SMITH, *supra*, note 75, pp. 822-823.
106. *Supra*, note 10.
107. *Supra*, note 28, p. 487.
108. *Zeller's (Western) Ltd v. Retail Food and Drug Clerks Union, local 1518*, (1963) 36 D.L.R. (2d.) 581 (C.A.C.-B.).

devant un magasin. Le syndicat plaide que le piquetage ne nuit pas suffisamment à la jouissance de la propriété des lieux pour constituer une interférence illégale et causer des dommages irréparables.

Au nom de la majorité le juge Tysoe note que le piquetage dense obstruait le trottoir donnant accès au magasin et influençait la clientèle au point de faire baisser le chiffre d'affaires du propriétaire. Ce piquetage aurait pu être légal en vertu du *Trade Unions Act* car il était mené de façon pacifique. Cependant le magistrat insiste sur le fait qu'au sens de la loi le piquetage n'est légal que s'il est mené « (...) without acts that are otherwise unlawful (...) »[109]. En obstruant ainsi le trottoir, les piqueteurs nuisaient à la jouissance de la propriété:

> The appelant has no more right to enter upon the lands over wich the respondent has easement rights and to so interfere with those rights as to injure the respondent than it has to enter upon lands without the consent of the owner of those lands [110].

Ici encore on ne fait aucune distinction de degrés entre la propriété privée résidentielle et la propriété privée commerciale. Pourtant, en autorisant le piquetage, le législateur a certainement entendu tracer cette distinction, car on imagine difficilement l'efficacité du piquetage ailleurs qu'à la place d'affaires de l'employeur. Cela suppose qu'en agissant de la sorte le législateur avait à l'esprit le piquetage des lieux de travail et qu'il posait délibérément une exception à la doctrine de l'interférence illégale en *common law*.

Cette décision constitue encore un bel exemple de situations difficiles dans lesquelles se trouvent placées les cours canadiennes en regard des conflits de droits qui naissent de l'application de législations contradictoires. Dans des situations semblables la doctrine de la *rule of law* démontre ses faiblesses par rapport à la doctrine américaine de la balance des inconvénients. La décision dans *Harrisson v. Carswell*[111] est un autre exemple des distorsions provoquées par l'application de vieux concepts juridiques aux nouvelles législations sociales. Il serait hautement souhaitable que les cours, qui ont elles-mêmes dégagés ces concepts avec le temps, s'emploient à les modifier pour les adapter aux situations nouvelles. À cet égard nous partageons pleinement l'opinion de John Ulmer lorsque, commentant le jugement dissident du juge Laskin dans *Harrison v. Carswell*, il fait remarquer que:

109. *Trade-Unions Act*, R.S.B.C. 1960, c. 384, art. 3.
110. *Zeller's, supra*, note 108, p. 584, juge Tysoe.
111. *Supra*, note 65.

> Chief Justice Laskin's dissenting judgment is representative of the kind of sophisticated judicial reasoning seen too infrequently in Canadian jurisprudence. Recognizing that new social facts have rendered older concepts inapplicable, he set out on « a search for an appropriate legal framework » in which direction the law could develop free of the constraints set out at a time when the fabric of the society was essentially different. It is this constant reshaping of legal principles in order to apply them to new situations which, it has been said again and again, is the genius of the common law[112].

Conclusion

Les limites à la libre association et au droit de manifester pacifiquement sont donc nombreuses. Les faits qui ont donné naissance aux décisions que nous avons étudiées se sont cependant produits avant l'adoption par la Législature du Québec de la *Charte des droits et libertés de la personne.* Une question nous vient immédiatement à l'esprit, c'est celle de savoir si l'adoption de la Charte aura pour effet de modifier l'état du droit élaboré avant et après la *Déclaration canadienne des droits.*

Évidemment, la Charte, en vertu du partage des pouvoirs constitutionnels, ne peut porter atteinte aux pouvoirs fédéraux de légiférer pour la sécurité de l'État et de légiférer pour prévenir et punir le crime. Ainsi il demeure possible que plusieurs manifestations tenues sur le territoire québécois soient déclarées illégales parce que le nombre de manifestants est tel qu'il obstrue le passage et qu'il est inutilement considérable pour rencontrer des impératifs normaux de communication d'information. Seront pareillement déclarés illégaux le piquetage ou la manifestation qui, même s'ils se veulent d'information, prennent une forme qui n'y est pas propice ou informent faussement. Les agissements des piqueteurs sont également pris en considération : si les piqueteurs ou manifestants tendent à convaincre les personnes concernées plus par la force que par la raison, la manifestation sera illégale. Enfin, ce qui est beaucoup plus sérieux comme atteinte à la liberté de manifester, si les manifestants ont entravé un agent de la paix dans ses fonctions en refusant, par exemple, d'obtempérer à un ordre qu'il leur a donné, la manifestation sera illégale. Dans cette dernière hypothèse des condamnations seront prononcées contre les manifestants sans qu'ils puissent même invoquer l'inconstitutionnalité de la disposition en vertu de laquelle agissait le policier.

À cause de l'interprétation qu'en font les tribunaux, les législations provinciales portent également atteinte aux libertés de manifester et de s'associer. Une législation libérale, dont le but est d'éclairer la situation

112. *Supra*, note 72, p. 887.

juridique dans un secteur particulier de l'activité humaine, pourra être considérée par les cours comme restreignant automatiquement l'application d'une liberté fondamentale à la seule situation visée par la nouvelle loi. Les tribunaux ont ainsi mis fin à des piquetages qui étaient à l'appui d'une grève illégale et à tout piquetage qui n'était pas rattaché à une grève. Heureusement la situation semble avoir évolué de ce côté et l'on peut dire aujourd'hui que les cours, en l'absence de dispositions législatives à l'effet contraire, ont tendance de plus en plus à reconnaître le piquetage comme un phénomène distinct avec une légalité ou illégalité propre.

D'autres difficultés proviennent également des conflits de droit qui naissent de l'application de deux lois contradictoires. En cette matière les tribunaux canadiens et québécois n'ont pas évolué dans le même sens que les tribunaux américains qui, depuis un certain temps, font la balance des inconvénients entre ces deux lois reconnaissant des intérêts divergeants pour déterminer dans chaque cas, laquelle doit prédominer. Les auteurs canadiens condamnent l'attitude par trop facile de nos tribunaux à opter pour la loi du plus fort et à ne pas tenir compte des nouveaux droits accordés aux individus pour leur préférer des principes de droit moyenâgeux. Ainsi, le droit d'un groupe de personnes de manifester peut être écarté au profit des vieilles doctrines d'intrusion illicite sur la propriété, même si l'intrusion a lieu sur le terrain d'un centre commercial.

Enfin, à quelles retombées devons-nous nous attendre de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Dupond,* ou plus précisément encore, est-ce qu'un règlement municipal identique serait déclaré nul face à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'il était voté aujourd'hui? Malheureusement la réponse à cette question semble être négative. En effet l'aspect libertés fondamentales à fort peu préoccupé les magistrats des trois instances concernées. En Cour d'appel le juge Lajoie même en assumant, mais sans le décider, que la liberté d'expression, de manifestation et d'assemblée étaient des matières de juridiction fédérale, soutenait que le Règlement et l'Ordonnance ne contrevenaient pas à la *Déclaration canadienne des droits.* En déclarant ainsi la validité de ces deux actes municipaux, la Cour reconnaissait implicitement que la ville de Montréal avait raison de présumer du caractère non-pacifique des manifestations qui pouvaient se tenir sur son territoire au cours d'une période donnée. Que dire maintenant de la position du juge Beetz en Cour suprême pour qui la manifestation ne constitue que désordre et confusion... Une telle décision laisse très peu d'espoir aux tenants des libertés fondamentales de voir un jour la manifestation reconnue comme un moyen valable, pour un groupe de citoyens, d'exprimer son mécontentement à l'égard d'un patron qui les exploite, d'un manufacturier qui leur vend des produits

dangereux et de mauvaise qualité ou d'un gouvernement tyrannique. On se demande bien alors pourquoi le législateur, en codifiant les grandes libertés, a reconnu que ces libertés étaient censées avoir toujours existé?...