

Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire

Projet de loi n° 13, *Loi visant à
favoriser la sécurité et le
sentiment de sécurité de la
population et modifiant diverses
dispositions*





Document adopté à la 739.1^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 28 janvier 2026, par sa résolution COM-739.1-3.1.2

Jean-François TRUDEL
Secrétaire de la Commission

Recherche, analyse et rédaction

M^e Karina MONTMINY, conseillère juridique
Mathieu FORCIER, chercheur
Direction de la recherche

Recherche, analyse et soutien à la rédaction

M^e Geneviève ST-LAURENT, conseillère juridique
Direction de la recherche

Révision de texte et mise en page

Sylvie DURAND
Direction de la recherche

Les recommandations de ce mémoire ont été approuvées par les membres de la Commission.

Stéphanie GAREAU, présidente par intérim et vice-présidente responsable du mandat Jeunesse
Myrlande PIERRE, vice-présidente responsable du mandat Charte

Habib EL-HAGE
Lizette GAUVREAU
Marie-Laure LECLERCQ
Sylvain LE MAY
Alain ROY

Martine ROY
Anne-Marie SANTORINEOS
Marjorie VILLEFRANCHE
Nadine VOLLANT





À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS

Mission et responsabilités

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est constituée par la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission des droits est un organisme indépendant du gouvernement et remplit sa mission au seul bénéfice de la population et dans l'intérêt du public.

Forte de son indépendance et de son expertise, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et d'en assurer la promotion. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

La Commission des droits est l'institution clé pour la défense d'une société juste et égalitaire. Elle assure des services accessibles et efficaces et ses actions visent des retombées concrètes et des impacts significatifs pour toutes et tous, dans une perspective de cohésion sociale.



Table des matières

À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS	i
Table des matières	ii
Introduction	1
1 Favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique sans porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux	1
1.1 Le droit de manifester, une protection fondamentale dans une société démocratique.....	2
1.2 L'importance de baliser les restrictions au droit de manifester	4
1.3 Les fouilles sans mandat et les saisies : des brèches importantes aux droits de la Charte	6
2 L'importance de mesures efficaces pour assurer la sécurité des personnes contre les violences sexuelles et la violence conjugale	10
2.1 La divulgation publique des renseignements concernant certains des délinquants sexuels	10
3 La mise en œuvre inachevée des appels à l'action de la Commission Viens	12
Liste des recommandations	14



Introduction

Conformément à son mandat, la Commission a analysé le projet de loi n° 13, *Loi visant à favoriser la sécurité et le sentiment de sécurité de la population et modifiant diverses dispositions*¹ afin de veiller à sa conformité avec les principes de la *Charte des droits et libertés de la personne*² du Québec.

La Commission ne commente que les dispositions relatives aux manifestations, à la divulgation publique de renseignements concernant des délinquants sexuels à haut risque de récidive et aux corps de police autochtones.

1 Favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique sans porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux

Le projet de loi introduirait la *Loi visant à favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique au Québec* dont l'objectif annoncé est de « prévenir les atteintes à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique afin de favoriser la jouissance paisible des lieux et des biens dans l'espace public et la sécurité des personnes ». Certaines de ses dispositions sont particulièrement préoccupantes en raison des atteintes qu'elles entraîneraient sur la liberté de réunion pacifique et par ricochet sur la liberté d'expression et la liberté d'association.

Alors que le droit de manifester est un pilier fondamental de toute société démocratique, plusieurs organisations de défense des droits et libertés ont récemment dénoncé le fait que, au nom de la protection de l'ordre et de la sécurité publique, des États occidentaux adoptent des législations qui portent atteinte à ce droit et à son exercice sans discrimination³.

Au Québec, outre les lois adoptées par l'Assemblée nationale, les manifestations sont encadrées par des lois fédérales et des règlements municipaux. Les infractions peuvent aller de simples constats d'infraction à des accusations criminelles graves. Les policiers disposent actuellement de nombreux pouvoirs d'intervention pour maintenir la paix et assurer la sécurité publique lors de manifestations. Dans les dernières années, les tribunaux ont invalidé des dispositions encadrant les manifestations, les jugeant contraires aux chartes des droits et libertés de la personne. Par exemple, la Cour supérieure du Québec a déclaré inconstitutionnels certains articles du règlement P-6 de la Ville de Montréal, notamment l'obligation de fournir l'itinéraire à l'avance et l'interdiction de porter un masque

¹ PL 13, *Loi visant à favoriser la sécurité et le sentiment de sécurité de la population et modifiant diverses dispositions*, 2^e sess, 43^e lég. Québec, (présenté le 10 décembre 2025) (ci-après « Projet de loi »).

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c C-12 (ci-après « Charte »).

³ Amnistie internationale, *Protections insuffisantes et restrictions excessives – Le droit de manifester dans 21 pays européens*, 2024 ; Human Rights Watch, *Silencing the Streets: The Right to Protest Under Attack in the United Kingdom*, 2026.



sans motifs raisonnables, estimant que ces mesures brimaient de façon disproportionnée la liberté d'expression et de réunion pacifique⁴.

En instituant des interdictions menant à des amendes en contexte de manifestation, le projet de loi à l'étude octroierait aux autorités policières des prérogatives d'intervention accrues et des leviers d'action supplémentaires. Dans ce contexte, la Commission estime nécessaire de rappeler brièvement les obligations du gouvernement qui découlent de la Charte en cette matière et les engagements auxquels il est tenu en droit international afin de veiller au maintien de la protection des droits des personnes qui participent à des manifestations au Québec.

1.1 Le droit de manifester, une protection fondamentale dans une société démocratique

Les libertés de conscience, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association sont garanties par l'article 3 de la Charte québécoise. De mêmes libertés sont prévues aux paragraphes 2 b), c) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁶ et le *Pacte international relatif aux droits relatifs aux droits civils et politiques*⁷ — auquel le Québec est lié — garantissent également à tout individu le droit à la liberté d'opinion et d'expression ainsi que le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association. La portée de ces libertés a été largement balisée par les tribunaux, notamment en contexte de manifestation. Sous l'angle de la liberté d'expression, les manifestations sont considérées comme des formes d'expression politique⁸, indispensables à une société démocratique qui permet la participation aux décisions publiques, la circulation des idées et le débat public⁹. En ce sens, le discours politique est la forme d'expression la plus importante et la plus protégée, constituant un aspect fondamental de la garantie relative à la liberté d'expression¹⁰. Les manifestations, en tant que forme d'expression politique, bénéficient de la plus haute protection contre les violations à ces droits.

Tant les idées qui peuvent être considérées comme impopulaires et offensantes que les idées reçues sont protégées lors de manifestations¹¹. Par conséquent, une manifestation ne cesse pas d'être

⁴ *Villeneuve c Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 2888. La Cour d'appel a confirmé la décision en déclarant nul l'article sur l'obligation de fournir un itinéraire à l'avance. Notons que l'article sur le masque n'était pas visé par l'appel : *Villeneuve c Ville de Montréal*, 2018 QCCA 321.

⁵ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11.

⁶ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, AGNU, 3^e sess, Doc NU A/810 (1948) Rés AG 217 A (III), 71, arts 19 et 20.

⁷ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 arts 9-14 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976), arts 19, 21, 22 et 25. Ce pacte a inspiré les rédacteurs de la Charte québécoise (ci-après « PIDCP »).

⁸ *Thomson Newspapers Co. c Canada (P.G.)*, [1998] 1 RCS 877.

⁹ *Irwin Toy Ltd. c Québec (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 927.

¹⁰ *Harper c Canada (Procureur général)*, [2004] 1 RCS 827, aux paras 1, 47, 66 et 84.

¹¹ *R. c Keegstra*, [1990] 3 RCS 697.



pacifique en raison du fait que les personnes sont bruyantes et en colère¹². Cela dit, les actes de violence ainsi que la menace de poser de tels actes ne sont pas protégés¹³. Le Comité des droits de l'homme précise néanmoins que les personnes qui participent à une manifestation demeurent protégées par le droit de réunion pacifique même lorsque d'autres participants adoptent, de façon sporadique, des comportements violents¹⁴.

À partir du moment où une activité présente un contenu expressif, elle entre à première vue dans le champ d'application de la protection offerte eu égard à la liberté d'expression¹⁵. L'étendue de la liberté d'expression est grande : elle vise tant la forme que le contenu de l'activité expressive¹⁶. Les pancartes, symboles, slogans et toutes formes créatives d'expression sont ainsi protégés lors d'une manifestation. De plus, la liberté d'expression englobe le droit de l'exercer dans des lieux publics incluant les rues, les parcs et les trottoirs¹⁷.

Sous l'angle de la liberté de réunion pacifique, la dimension collective des manifestations, soit « l'acte physique de se rencontrer »¹⁸, est protégée. Les groupes doivent pouvoir agir ensemble pour participer à la vie démocratique¹⁹. En ce sens, la liberté de réunion pacifique devient le moyen rattaché à l'expression et en est indissociable²⁰. En association avec d'autres droits connexes, cette liberté forme « le socle même des systèmes de gouvernance participative fondés sur la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit et le pluralisme » et revêt une importance particulière pour les personnes ou les groupes qui sont marginalisés²¹. L'État doit ainsi veiller à ce que ses lois et leurs applications relatives à l'exercice de ce droit n'entraînent pas de discrimination. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* énonce expressément que ce droit « ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui »²². De balises semblables découlent de l'application de l'article 9.1 de la Charte.

¹² *Bracken v Fort Erie (Town)*, 2017 ONCA 668, au para 51.

¹³ *Irwin Toy Ltd. c Québec (Procureur général)*, à la p 470 et *R. c Khawaja*, 2012 CSC 69, au para 70.

¹⁴ Comité des droits de l'homme, *Observation générale no 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique* (art 21), CCPR/C/GC/37 2020, au para 17.

¹⁵ *Société Radio-Canada c Canada (Procureur général)*, [2011] 1 RCS 19, au para 38.

¹⁶ *Id.* au para 40.

¹⁷ *Bérubé c Ville de Québec*, 2019 QCCA 1764, au para 55.

¹⁸ Pierre Bosset, « Les mouvements racistes et la Charte des droits et libertés de la personne », [1994] 35 *Les Cahiers de droit* 583, à la p 603.

¹⁹ *Harper c Canada (Procureur général)*, *supra* note 10 aux paras 71-74.

²⁰ *Bérubé c Ville de Québec*, *supra* note 17 aux paras 43-46.

²¹ Comité des droits de l'homme, *supra* note 14 au para 1.

²² PIDCP, art 21.



Ce faisant, les restrictions imposées à l'exercice du droit de réunion pacifique « ne peuvent, sauf exception, être liées au contenu des réunions ou à l'identité des participants et les réunions exprimant un message politique « devraient bénéficier d'une protection renforcée »²³. La violence devrait demeurer la seule exception à la protection. Les tribunaux retiennent que les manifestations vont normalement occasionner un certain degré de perturbation²⁴. Par exemple, les policiers ne peuvent pas arrêter un manifestant agissant légalement, même s'il est provocateur ou dérangeant, simplement pour prévenir une atteinte à la paix appréhendée venant de tiers²⁵.

1.2 L'importance de baliser les restrictions au droit de manifester

L'article 3 de la loi projetée par le projet de loi interdirait à toute personne de « manifester à moins de 50 mètres du terrain sur lequel se trouve la résidence d'un député, d'un élu municipal ou d'un préfet élu ». Toute personne contrevenant à cette disposition serait passible d'une amende allant de 250 \$ à 1250 \$.

Les manifestations pacifiques sous forme d'expression politique qui se dérouleraient dans un rayon de 50 mètres du terrain sur lequel se trouve la résidence d'un député, d'un élu municipal ou d'un préfet tomberaient, de l'avis de la Commission, à première vue dans le champ d'application de la protection de la liberté d'expression et de réunion pacifique et seraient protégées par la Charte puisqu'il engloberait des lieux publics, dont la rue, les trottoirs et les parcs. Dans d'autres circonstances, les manifestations se déroulant à l'intérieur d'un rayon de 50 mètres ont ainsi été considérées du fait qu'elles prenaient place dans des lieux publics²⁶.

Cette mesure est susceptible de favoriser le droit au respect de la vie privée des personnes qui occupent la résidence, mais aussi de restreindre l'exercice de droits de personnes qui voudraient participer à des manifestations dans des espaces publics à proximité de la résidence. Dans un tel contexte, il appartient au gouvernement de justifier, conformément à l'article 9.1. de la Charte, la mesure restrictive à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. La démarche à suivre à cet égard est bien définie par les tribunaux et, à toutes les étapes, le fardeau de la démonstration repose sur le gouvernement²⁷.

La première étape est de vérifier si l'objectif poursuivi par le gouvernement correspond à des préoccupations urgentes et réelles dans une société libre et démocratique. Le gouvernement fait ici valoir l'importance pour les élus et leur famille de pouvoir jouir pleinement de leur droit à la vie privée et de bénéficier d'un environnement sécuritaire. Il mentionne également le besoin, dans une société démocratique, de protéger la capacité d'attirer des candidatures aux élections. Enfin, le

²³ Comité des droits de l'homme, *supra* note 14 aux paras 22, 23, 25, 32.

²⁴ *Procureur général du Canada c Association canadienne des libertés civiles et al.*, 2026 CAF 6, au para 339.

²⁵ *Fleming c Ontario*, [2019] 3 RCS 519, au para 57.

²⁶ Voir notamment : *Lebel Caron c Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 2670, au para 53.

²⁷ *R. c Oakes*, [1986] 1 RCS 103 et *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, au para 63.



gouvernement explique qu'une tendance est observée dans les médias voulant que des manifestations devant leur résidence puissent s'inscrire dans un continuum de gestes d'incivilité, d'intimidation ou de harcèlement les visant à titre personnel²⁸.

Cette étape franchie, le gouvernement devrait alors démontrer la proportionnalité de la mesure qui restreint les libertés fondamentales, soit :

- l'existence d'un lien rationnel entre la mesure proposée et les objectifs poursuivis ;
- l'atteinte minimale au droit ou à la liberté en cause ; et
- les effets bénéfiques de cette mesure qui l'emportent sur ses effets préjudiciables.

L'interdiction de manifestation dans la proximité immédiate de la résidence des élus semble avoir un lien rationnel avec les objectifs de protéger la vie privée des élus (art. 5 de la Charte) et de lever des obstacles à l'exercice du droit d'éligibilité (art. 22 de la Charte). Soulignons toutefois qu'aucune législation canadienne ne prévoit une pareille interdiction pénale.

Concernant les étapes subséquentes du test de proportionnalité, il faut tenir compte de l'état du droit voulant que des dispositions trop imprécises ou qui confèrent un pouvoir discrétionnaire trop vaste dans leur application ne soient pas considérées comme des atteintes minimales au droit²⁹. Comme l'explique la Cour suprême, la liberté d'expression est un concept fondamental qui devrait être restreint que dans les cas les plus clairs³⁰. Or, telles que libellées, les dispositions du projet de loi feraient notamment en sorte que toute personne participant à une manifestation à moins de 50 mètres de l'édifice Price à Québec (résidence officielle du premier ministre du Québec, adjacente à de nombreux édifices gouvernementaux) ou du terrain de la résidence privée d'une personne élue, sans que ladite résidence ne soit délibérément visée, pourrait être passible d'une amende de 250 \$ à 1250 \$.

Pour ces raisons et tout en rappelant l'importance de lutter contre les incivilités, l'intimidation, le harcèlement ou les menaces envers les élus de différents paliers gouvernementaux, tant dans la sphère physique que virtuelle, la Commission s'interroge à savoir si les cas documentés d'atteintes aux droits des élus lors de manifestations à proximité de leur résidence sont d'une ampleur qui justifient une interdiction aussi large de manifester pacifiquement dans le rayon établi par le projet de loi ?

²⁸ Ian Lafrenière, *Mémoire au conseil des ministres. Projet de loi visant à favoriser la sécurité et le sentiment de sécurité de la population et modifiant diverses dispositions*, Gouvernement du Québec, 2025, à la p 10.

²⁹ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c Colombie-Britannique*, 2 RCS 391 au para 153, *Singh c La Reine*, 2010 QCCA 1340, aux paras 29-34.

³⁰ *Edmonton Journal c Alberta (Procureur général)*, (1989) 2 SCR 1326.



La mesure gouvernementale proposée porterait-elle atteinte plus que nécessaire aux libertés fondamentales que sont les libertés d'expression et de réunion pacifique ? Afin de répondre au critère de l'atteinte minimale, ne faudrait-il pas plutôt spécifier l'objet précis des manifestations interdites, à l'instar d'autres restrictions législatives adoptées au Québec³¹ ? L'imprécision de la mesure quant aux manifestations visées risque-t-elle d'engendrer des enjeux d'application lorsque la résidence d'un député, d'un élu ou d'un préfet se trouverait dans un périmètre densément peuplé ? Est-ce que toute manifestation pacifique s'inscrivant dans le rayon établi justifierait une intervention policière à l'endroit de personnes qui y participent et qui risqueraient ainsi de recevoir une amende ?

Est-ce que les effets bénéfiques anticipés sur la protection des droits des personnes élues et de leur famille, notamment leur droit au respect de leur vie privée, l'emporteraient dans la balance des inconvénients sur les restrictions à l'exercice des libertés fondamentales des personnes manifestantes ?

Selon la Commission, il s'agit de questions auxquelles il serait essentiel de répondre avant d'aller de l'avant avec l'adoption de la mesure proposée.

1.3 Les fouilles sans mandat et les saisies : des brèches importantes aux droits de la Charte

L'article 4 de la loi que propose d'introduire le projet de loi interdirait à toute personne participant à une manifestation, sans égards au lieu, d'avoir en sa possession, sans motif valable :

- « un objet ou une substance pouvant servir à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, à la menacer ou à l'intimider ou pouvant causer des dommages aux biens, notamment un outil, une boule de billard, un morceau de pavé ou une arme, telle une arme à air comprimé, un arc, une arbalète, un couteau ou agent chimique ».
- « des pièces pyrotechniques, des matières destinées à produire un effet gazeux ou fumigène ou d'autres matières explosives », à moins d'y être autorisé.

L'article 5 de la loi prévoit qu'« un membre d'un corps de police qui a un motif raisonnable de croire qu'une personne contrevient aux dispositions de l'article 4 peut, sans mandat, procéder à la fouille de cette personne et de son environnement immédiat et, le cas échéant, à la saisie de l'objet ou de la substance qu'elle a en sa possession ». Cette interdiction est assortie d'une sanction pénale, soit une amende de 500 \$ à 5000 \$ pour une personne physique.

En plus des atteintes aux libertés fondamentales que cette dernière disposition entraînerait pour les personnes qui manifestent, elle soulève des questions sérieuses quant à la conformité à l'article 24.1

³¹ Voir notamment : *Loi établissant un périmètre aux abords de certains lieux afin d'encadrer les manifestations en lien avec la pandémie de la COVID-19*, LQ 2021, c 26 art 1 et *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c S-4.2, art 16.1 (Validité constitutionnelle confirmée dans : *Lebel Caron c Procureur général du Québec*, *supra* note 26).



de la Charte qui énonce que « Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives »³² ainsi qu'à l'article 5 de celle-ci qui protège le droit au respect de la vie privée.

Le Québec ne peut s'appuyer sur sa compétence législative pour instaurer des sanctions pénales réglementaires, se traduisant ici par des amendes, qui contournent les protections conférées par les chartes en droit criminel. La disposition, proposée par le projet de loi, transformerait radicalement la règle de droit en rendant légitime ce que les chartes considèrent comme une fouille sans mandat présumée abusive³³.

Dans l'état actuel du droit³⁴, la fouille sans mandat n'est possible que dans des circonstances particulières :

- la fouille est autorisée par la législation³⁵ ;
- la fouille est autorisée par la *common law*, soit lorsqu'elle est accessoire à une arrestation ou préventive lors d'une détention légale ;
- la fouille a été effectuée après le consentement de l'accusé³⁶.

Puisque la fouille prévue au projet de loi s'inscrirait dans la première catégorie, la validité de la disposition reposerait sur la démonstration de son caractère raisonnable, c'est-à-dire non abusif au sens de l'article 24.1³⁷. À défaut d'une telle justification, la mesure s'exposerait à une déclaration d'invalidité.

Selon le critère défini par la jurisprudence, il faudrait établir que la personne soumise à la fouille, dans le contexte spécifique d'une manifestation, bénéficie d'une attente raisonnable de sa vie privée³⁸.

Les pouvoirs de fouille et de saisie prévus au projet de loi doivent s'analyser à la lumière de l'interdiction de posséder certains objets ou substances lors d'une manifestation. Malgré des objectifs légitimes de protection des personnes et des biens, la Commission estime que cette interdiction est de portée excessive. L'énumération non limitative de l'article 4 accorderait une discrétion trop large, ce qui, selon la jurisprudence de la Cour suprême, invalide les mesures dont les

³² *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)* dans LRC (1985), App. II, n° 44. Les termes utilisés à cette disposition ont le même sens et la même portée que ceux utilisés à l'article 8 de la Charte canadienne : *Potash c Comité paritaire de l'industrie de la chemise*, 1992 CanLII 3213 (QC CA) ; *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c Sélection Milton*, [1994] 2 RCS 406.

³³ *R. c Vinet*, 2010 QCCQ 1095 et *L'Espérance c R.*, 2011 QCCA 237.

³⁴ *R. v Klimchuck*, 1991 CanLII 3958 (BC CA), 4 B.C.A.C. 26; *R. v Bulmer*, 2005 SKCA 90 (CanLII) ; *R. v Caslake*, 1998 CanLII 838 (CSC), [1998] 1 RCS 51, [1998] 1 RCS 51, au para 23.

³⁵ *R. c Collins*, [1987] 1 RCS 265, au para 23, Voir notamment : *Hunter c Southam Inc.*, [1984] 2 RCS 145, 166-168.

³⁶ *R. c Vinet*, note 7.

³⁷ Charte, art 52. *R. c Collins*, note 35.

³⁸ *R. c Edwards*, [1996] 1 RCS 128 et *R. c Duarte*, [1990] 1 RCS 30.



impacts sur les libertés sont sans rapport avec le but recherché³⁹. Selon le test de proportionnalité établi par les tribunaux, une mesure de portée excessive serait contraire à l'atteinte minimale du droit protégé.

Le simple fait pour une personne qui manifeste pacifiquement d'avoir en sa possession un objet ou une substance qu'un policier jugerait interdit par l'article 4 pourrait mener à l'émission d'un constat d'infraction assortie d'une amende. Il semble inutile d'énumérer ici la liste des articles d'usage qu'une personne pourrait posséder et qui seraient susceptibles de répondre à une définition aussi large. Pour illustrer les risques de dérives, nommons seulement, parmi tant d'autres, une gourde d'eau en métal, un parapluie, un cadenas de vélo ou des outils de travail, tels un tournevis, ou encore, un déodorant en bombe aérosol. Au surplus, il reviendrait à la personne manifestant de prouver qu'elle a un motif valable de posséder un tel objet ou une telle substance. Dans l'effervescence d'une manifestation, cette démonstration pourrait être facilement attaquable pour les policiers, lesquels auraient la discrétion de saisir l'objet ou la substance et de remettre une amende aux manifestants dont la conduite demeure pacifique.

Il faut après s'interroger sur l'application qui pourrait éventuellement être faite par les policiers. Pour quels motifs raisonnables ceux-ci pourraient-ils procéder à une fouille ? Le projet de loi conférerait aux policiers le pouvoir de procéder à des fouilles et à des saisies sans mandat, non pas sur la base du motif raisonnable de croire qu'une personne manifestante a en sa possession une arme, une infraction prévue à l'article 89 (1) du Code criminel, ou qu'elle a commis ou est sur le point de commettre un crime, mais plutôt sur la base du motif raisonnable de croire qu'elle a en sa possession une substance ou un objet potentiellement dangereux. La possession d'une pancarte au manche trop robuste ou le seul port d'un sac à dos pouvant contenir divers objets ou substances pourrait-il mener à une intervention policière ? Tout comportement d'une personne qui manifeste, jugé perturbateur par les policiers, suffirait-il à constituer un motif raisonnable ?

En lien avec ces questionnements, la Commission s'inquiète des risques concrets de profilage discriminatoire dans l'application des dispositions relatives à la fouille et à la saisie, notamment sur la base des convictions politiques et ainsi porter atteinte au droit de manifester en toute égalité (art. 10 et 3 de la Charte). Le fait que la surveillance policière peut varier en fonction de l'identité sociopolitique des manifestants⁴⁰ pose la question à savoir si des policiers pourraient faire un usage abusif et disproportionné de ce pouvoir discrétionnaire à l'endroit de personnes qui expriment, dans le cadre de manifestations, des convictions politiques qu'ils percevraient comme moins légitimes. Des préjugés et stéréotypes, lesquels peuvent être inconscients, sont en effet susceptibles d'influencer la façon dont des policiers exercent leurs pouvoirs discrétionnaires. Selon les situations, le profilage

³⁹ *Carter c Canada (P.G.)*, [2015] 1 RCS 331, au para 85.

⁴⁰ Lucie Lemonde, « Le profilage dans l'espace public : comment cacher ce que l'on ne veut pas voir ! » (2010) Bulletin de la Ligue des droits et libertés 6-8 ; Francis Dupuis-Déri, « Émergence de la notion de « profilage politique » : répression policière et mouvements sociaux au Québec » (2015) 33:3 aux pp 31-56 ; Francis Dupuis-Déri et Pascale Dufour, dir, *Profilages policiers*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2022, à la p 27.



politique pourrait aussi interagir avec d'autres formes de profilage, dont le profilage racial et le profilage social. Un large pouvoir de fouille sans mandats risque donc de servir de sauf-conduit, même non intentionnellement, à la discrimination de personnes exerçant leur droit de manifester pacifiquement.

Il faut également s'inquiéter de l'utilisation qui pourrait être faite de la preuve récoltée aux fins de l'application d'une sanction pénale réglementaire, à celle d'une sanction pénale criminelle. En cette matière, selon le Comité des droits de l'homme « les pouvoirs d'interpellation et de fouille ne peuvent être exercés sur les personnes qui participent à un rassemblement ou sont sur le point de le faire que s'il existe des soupçons raisonnables qu'une infraction grave a été commise ou risque d'être commise, et ne peuvent pas être exercés de manière discriminatoire »⁴¹. Or, rien n'empêcherait que des accusations criminelles soient portées pour toute infraction constatée lors de la fouille et de la saisie. Il s'agirait ni plus ni moins d'un moyen détourné de fouiller une personne, et incidemment de procéder à une saisie, sans qu'elle ne soit en état d'arrestation conformément à la règle de droit. Il est en effet possible qu'une fouille soit légalement accessoire à une arrestation même si elle se fait antérieurement en autant que l'arrestation soit fondée sur des motifs valables⁴². Cependant, une fouille faite dans le dessein de récolter les preuves d'un crime potentiel conduira à une violation des droits reconnus par la Charte⁴³.

Enfin, la Commission est aussi préoccupée par le fait que le gouvernement présente cette mesure comme étant préventive et complémentaire à la surveillance par l'emploi d'outils technologiques comme l'usage de drones et la surveillance des médias sociaux. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mis en garde contre les risques d'atteintes aux droits que peuvent entraîner de nouvelles technologies lorsqu'elles sont utilisées pour surveiller et réprimer des personnes qui manifestent. La Commission a d'ailleurs déjà exprimé ses inquiétudes quant au risque que la surveillance policière donne lieu à un « *chilling effect* », portant ainsi atteinte au droit à la liberté de sa personne ainsi qu'aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association⁴⁴. La surveillance de masse, l'extension des pouvoirs policiers de fouille et de perquisition et l'ajout de sanctions pénales risquent de sérieusement décourager des personnes d'exercer leurs droits démocratiques en manifestant pacifiquement.

La Commission est ainsi portée à croire que les dispositions en lien avec les fouilles et les saisies telles que formulées dans le projet de loi pourraient être jugées invalides parce qu'elles violent des

⁴¹ Comité des droits de l'homme, note 14 au para 83.

⁴² *R. v Dubois*, 2004 BCCA 589.

⁴³ *R. c Mann* et *R. v Greaves*, 2004 BCCA 484, au para 18.

⁴⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 64, Loi modernisant les dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, 2020, à la p 28.



droits et libertés de la Charte, dont les libertés d'expression et de réunion pacifique ainsi que le droit de ne pas faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives.

Recommandation 1

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande que les articles 4, 5 et 13 de la *Loi visant à favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique au Québec* soient retirés afin de protéger les personnes contre les atteintes à leurs droits et libertés de la Charte, dont les saisies, perquisitions ou fouilles abusives, dans le cadre de manifestations.

2 L'importance de mesures efficaces pour assurer la sécurité des personnes contre les violences sexuelles et la violence conjugale

2.1 La divulgation publique des renseignements concernant certains des délinquants sexuels

Le projet de loi propose l'édiction de la *Loi sur la divulgation publique de renseignements concernant certains délinquants sexuels à risque élevé de récidive*. Suivant son article premier, cette loi aurait pour objet de divulguer publiquement des « renseignements concernant certains délinquants sexuels à risque élevé de récidive afin de permettre à toute personne de prendre les mesures de précaution qu'elle estime appropriées pour assurer sa sécurité et celle de ses proches ». Seuls les délinquants sexuels ayant purgé l'entièreté de leur peine d'emprisonnement seraient visés et la divulgation serait décidée par un comité dont les membres seraient nommés par le ministre. Le gouvernement s'inspire ici des provinces canadiennes qui disposent de législations similaires.

Le projet de loi prévoit des balises qui pourraient justifier les atteintes aux droits des délinquants (art. 9.1), dont le droit à sa sûreté et à sa liberté (art. 1) ainsi que le droit au respect de la vie privée (art. 5). Par exemple, les renseignements pouvant être diffusés concernant le délinquant à risque élevé de récidive seraient déterminés au cas par cas, à la suite d'une analyse par un comité, laquelle devrait préciser la période de diffusion et sa décision pourrait faire l'objet d'une révision.

Cela dit, il est difficile d'évaluer pleinement la portée de la mesure puisque le projet de loi ne prévoit pas de définition de ce que serait un délinquant sexuel pour l'application de la loi. Cette définition serait plutôt déterminée par règlement. La Commission s'interroge sur les motifs justifiant ce choix. Généralement, la définition fondamentale du champ d'application de la loi est réservée à la loi alors que le règlement contient les aspects d'ordre technique⁴⁵. Non seulement est-il compliqué d'évaluer

⁴⁵ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd, Montréal (Québec), Éditions Yvon Blais, 2020.



la conformité d'une loi à la Charte si son objet n'est pas défini, mais le recours à la législation déléguée fait en sorte que la définition est sujette à être modifiée par simple voie réglementaire.

Recommandation 2

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de modifier l'article 10 de la *Loi sur la divulgation publique de renseignements concernant certains délinquants sexuels à risque élevé de récidive* afin d'y inclure une définition de « délinquant sexuel ».

Au-delà de la validité de la mesure en droit, la Commission s'interroge quant à son utilité concrète en regard de l'objectif de favoriser la sécurité et le sentiment de sécurité de la population. L'essentiel de la recherche scientifique pertinente porte sur les politiques d'enregistrement et de divulgation publique des délinquants sexuels aux États-Unis⁴⁶. Bien que ces politiques rencontrent un fort taux d'approbation de la part du public, la littérature constate qu'elles n'ont aucun effet statistiquement significatif sur le taux de récidive des délinquants sexuels⁴⁷. Des travaux avancent en outre que la divulgation publique de renseignements concernant ces délinquants risque d'accroître le risque de récidive en nuisant à leur réintégration sociale⁴⁸. Cela est sans compter qu'elle peut encourager la stigmatisation par association et donner lieu à des effets négatifs sur les proches des personnes visées, notamment leurs partenaires et leurs enfants⁴⁹.

En plus des faibles retombées appréhendées de la mesure, la Commission craint que cela contribue à renforcer le mythe voulant que les violences à caractère sexuel soient essentiellement le fait d'inconnus. Il est pourtant bien documenté que, dans la vaste majorité des cas, les victimes connaissent leur agresseur, lequel est souvent un partenaire ou un membre de la famille⁵⁰. Ainsi, la

⁴⁶ À la différence de la proposition législative, ces politiques ne visent pas seulement les délinquants sexuels à risque élevé de récidive, mais bien l'ensemble des personnes coupables d'infractions de nature sexuelle. La quantité d'informations accessibles au public est aussi nettement plus importante que ce que prévoit le projet de loi à l'étude.

⁴⁷ Washington State Institute for Public Policy, *Does Sex Offender Registration and Notification Reduce Crime? A Systematic Review of the Research Literature - Full Report*, Elizabeth Drake et Steve Aos, Document no. 09-06-1101, 2009; Kristen M. Zgoba et Meghan M. Mitchell, « The effectiveness of Sex Offender Registration and Notification: A meta-analysis of 25 years of findings », (2023) 19:1 *J Exp Criminal* 71–96; Library of Congress Federal Research Division, *Sex Offender Registration and Notification Policies: Summary and Assessment of Research on Claimed Impacts to Registered Offenders*, 2022.

⁴⁸ Marguerite K Himmen et al, « Can community notifications be improved to change public perceptions of released justice-involved persons and of the criminal justice system? », (2023) 74 *International Journal of Law, Crime and Justice* 100607; J Prescott et Jonah E Rockoff, « Do Sex Offender Registration and Notification Laws Affect Criminal Behavior? » (2011) 54:1 *The Journal of Law and Economics* 161–206.

⁴⁹ Richard Tewksbury et David Patrick Connor, « Incarcerated Sex Offenders' Perceptions of Family Relationships: Previous Experiences and Future Expectations », (2012) 13:2 *Western Criminology Review* 25–35; Kristan N Russell et al, « Shame and Justice: Partners of Individuals on Sex Registries Encourage Policy Reform », (2021) 11:1 *Journal of Qualitative Criminal Justice & Criminology* 89–114.

⁵⁰ Institut national de santé publique du Québec, « Statistiques sur la violence sexuelle », 27 octobre 2025, en ligne : <https://www.inspq.qc.ca/violence-sexuelle/statistiques>.



Commission craint que la divulgation publique de renseignements ne soit un obstacle de plus à la dénonciation d'une victime, notamment lorsque cette dernière ne souhaite pas stigmatiser davantage l'agresseur ainsi que les membres de sa famille.

C'est pourquoi la Commission s'interroge à savoir s'il ne serait pas plus avisé d'allouer les ressources vers des organismes d'aide aux victimes de violence dont les interventions ont fait leurs preuves.

La Commission juge aussi que, pour accroître véritablement la sécurité des personnes contre les violences à caractère sexuel, le gouvernement doit poursuivre la mise en œuvre des recommandations du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles⁵¹. Sa recommandation n° 106 appelait à considérer l'adoption d'une *Loi de Clare*. Cette loi britannique permet aux personnes de formuler une demande d'information auprès de la police concernant le risque de violence interpersonnelle de leur partenaire et autoriserait la police à communiquer certains renseignements à la suite d'une évaluation des risques. Certaines provinces canadiennes s'en sont inspirées. Un comité interministériel a évalué la possibilité de mettre en place de telles dispositions législatives et a produit un rapport en 2024. Le gouvernement n'a cependant pas communiqué les conclusions de cette évaluation et son orientation quant à l'opportunité d'adopter une telle loi. La Commission l'invite à le faire.

3 La mise en œuvre inachevée des appels à l'action de la Commission Viens

Le projet de loi introduit une modification à la *Loi sur la police* en formulant des règles permettant la constitution de régies de police autochtones pour l'établissement et la gestion d'un corps de police commun. La Commission salue cette modification qui va dans le sens de l'appel à l'action n° 28 de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec (Commission Viens).

Cependant, dans ses rapports de suivi, le Protecteur du citoyen a conclu que la mise en œuvre de plusieurs autres appels à l'action concernant les corps de police autochtones demeurait insatisfaisante et que les modifications apportées lors de la réforme de la *Loi sur la police* en 2023 ne faisaient pas suite à une consultation en bonne et due forme des autorités autochtones⁵². Pour rappel, la Commission Viens a formulé des appels concernant le financement de la formation des aspirants

⁵¹ Élisabeth Corte, Julie Desrosiers et Martine Bérubé, *Rebâtir la confiance - Rapport du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale*, Québec, Secrétariat à la condition féminine, 2021.

⁵² Protecteur du citoyen, *Premier rapport de suivi de la Commission Viens. Appréciation de la mise en œuvre des 142 appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : Écoute, réconciliation et progrès*, 2023, à la p 92 ; Protecteur du citoyen, *État des lieux - Mise en œuvre des appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, 2025.



policiers embauchés par les corps de police autochtones, les conditions salariales et l'équipement des corps de police autochtones, le statut des corps de police autochtones et leur financement. Elle relevait en effet que, de l'avis des représentants autochtones, le statut des corps de police autochtones et les ententes tripartites font en sorte que les communautés sont maintenues dans une relation de dépendance à l'égard des gouvernements des deux paliers — allant à l'encontre de leur droit à l'autodétermination — et que les corps de police ne sont pas considérés comme un service essentiel, mais plutôt comme des programmes renouvelables ne bénéficiant pas d'un financement pérenne.

En 2024, la Cour suprême du Canada a par ailleurs confirmé, dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Pekuamiulnuatsh Takuhikan*⁵³, que les Premières Nations se heurtent à des obstacles majeurs pour conclure des ententes garantissant un financement équitable des services policiers, pourtant essentiels pour offrir une prestation culturellement adaptée et entièrement contrôlée par leurs communautés.

La Commission réaffirme donc que le gouvernement doit impérativement procéder à la mise en œuvre intégrale des appels à l'action de la Commission Viens concernant les corps de police autochtones, et ce, en collaboration avec les représentants des Premières Nations et des Inuit.

⁵³ *Québec (Procureur général) c. Pekuamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 CSC 39.



Liste des recommandations

Recommandation 1

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande que les articles 4, 5 et 13 de la *Loi visant à favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique au Québec* soient retirés afin de protéger les personnes contre les atteintes à leurs droits et libertés de la Charte, dont les saisies, perquisitions ou fouilles abusives, dans le cadre de manifestations.

Recommandation 2

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de modifier l'article 10 de la *Loi sur la divulgation publique de renseignements concernant certains délinquants sexuels à risque élevé de récidive* afin d'y inclure une définition de « délinquant sexuel ».