

Repères, Avril, 2021

Annie-Claude TRUDEAU* et Ariane BERGERON ST-ONGE*

Commentaire sur la décision Moreault c. Ville de Québec – Une action collective qui se penche sur la norme de conduite policière à la lumière des droits et libertés protégés par les chartes

Indexation

RESPONSABILITÉ CIVILE ; RESPONSABILITÉ PROFESSIONNELLE ; RESPONSABILITÉ DU FAIT D'AUTRUI ; COMMETTANT ; **MUNICIPAL** ; RESPONSABILITÉ D'UNE MUNICIPALITÉ ; **PROCÉDURE CIVILE** ; ACTION COLLECTIVE (RECOURS COLLECTIF) ; JUGEMENT FINAL ; **DROITS ET LIBERTÉS** ; *CHARTES DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE* ; DROIT À LA VIE, À L'INTÉGRITÉ ET À LA LIBERTÉ DE SA PERSONNE ; LIBERTÉ D'EXPRESSION ; LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE ; PROTECTION CONTRE LES SAISIES OU LES FOUILLES ABUSIVES ; *CHARTES CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS* ; PROTECTION CONTRE LA DÉTENTION OU L'EMPRISONNEMENT ARBITRAIRES

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION](#)

[A. Les questions en litige](#)

[B. L'effet d'une déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi](#)

[C. La responsabilité civile des policiers sous le régime du droit commun](#)

[D. L'intervention policière et les dommages-intérêts dans le contexte des chartes](#)

[E. Le rejet de l'action collective](#)

[III– LE COMMENTAIRE DES AUTEURES](#)

[A. L'action collective](#)

[B. La responsabilité policière](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

Les auteures commentent cette décision dans laquelle l'honorable Bernard Godbout de la Cour supérieure dispose d'une action collective où la responsabilité civile des policiers lors d'une arrestation de manifestants est l'objet de l'analyse, tout autant que les fondements de notre démocratie.

INTRODUCTION

La responsabilité policière est actuellement très présente dans le milieu médiatique, et la sphère judiciaire n'y fait pas exception. En juin 2020, dans l'affaire *Moreault c. Ville de Québec*¹, la Cour supérieure a rejeté au fond une action collective qui visait à obtenir des dommages moraux et punitifs en raison d'une violation alléguée des droits et libertés de plusieurs participants à une manifestation déclarée illégale en application d'un article d'un règlement municipal, lequel a été déclaré inconstitutionnel en cours d'instance dans un dossier parallèle à celui à l'étude. Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel².

I– LES FAITS

Le soir du 24 mars 2015, Florence Moreault (la « demanderesse ») participait à une manifestation en face de l'édifice du Parlement à Québec. Puisqu'aucun itinéraire n'avait préalablement été communiqué à la police conformément à l'article 19.2, paragraphe 1 du *Règlement sur la paix et le bon ordre*³ (le « Règlement »), la manifestation a été déclarée illégale.

La demanderesse a été arrêtée et détenue. Elle soutient qu'elle a été privée de son droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique et qu'elle a été l'objet d'une arrestation, d'une détention et d'une fouille abusives.

La demanderesse a introduit une action collective contre la Ville de Québec (la « défenderesse ») à titre de représentante « de toutes les personnes arrêtées ou détenues et auxquelles le droit de manifester pacifiquement a été nié, à l'occasion de

la manifestation pacifique ayant débuté devant l'Assemblée nationale du Québec le 24 mars 2015 »⁴.

L'action collective a été autorisée le 21 décembre 2016⁵.

Le 22 octobre 2019, dans l'arrêt *Bérubé c. Québec (Ville de)*⁶, les alinéas 1 et 2 de l'article 19.2 du Règlement ont été déclarés invalides et inopérants, car contraires aux alinéas 2b) et 2c) de la Charte canadienne.

L'action collective est un recours en responsabilité civile extracontractuelle appuyé sur l'article 1457 du *Code civil du Québec*, l'article 49, alinéas 1 et 2 de la Charte québécoise et le paragraphe 24(1) de la Charte canadienne.

La défenderesse a contesté la demande d'action collective, plaidant que les membres du SPVQ s'étaient comportés comme l'aurait fait tout policier prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances.

II– LA DÉCISION

A. Les questions en litige

Nous comprenons de la lecture de la décision que la question centrale pour le juge Godbout est de savoir :

[20] [...] si en procédant à leur arrestation pour avoir participé à une manifestation déclarée illégale selon l'article 19.2 du Règlement [...], invalidé depuis, les membres du SPVQ ont ou non porté atteinte aux droits et libertés de la *Charte québécoise* et la *Charte canadienne* [...] [dont plus précisément les] droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique [...] et la liberté de la personne, et la protection contre la détention et les fouilles abusives ?

Le juge Godbout a toutefois regroupé en deux thèmes les questions en litige auxquelles il entendait répondre soit : 1) l'application de la réglementation municipale et la procédure d'arrestation :

[165] [...]

1. Qu'est-ce que prévoit précisément l'article 19.2. du R.V.Q. ? Quelle infraction crée-t-il ?
2. Le SPVQ a-t-il réellement constaté que les manifestants étaient en train de commettre une infraction, lui permettant ainsi de procéder aux arrestations et à la signification de constats d'infraction ? (art. 75 C.p.p.)
3. L'avis d'infraction a-t-il été formulé aux lieux des deux encercllements ? (art 73 C.p.c.)
4. Le SPVQ pouvait-il exiger des personnes présentes qu'elles déclarent leur nom et adresse afin que soit dressé un constat d'infraction ? (art. 72 C.p.c.)

et 2) les questions en litige d'ordre plus général et identifiées par le jugement d'autorisation :

[166] [...]

1. Les membres du SPVQ, préposés de la défenderesse, Ville de Québec, ont-ils enfreint les droits constitutionnels et/ou quasi constitutionnels des membres de deux sous-groupes, tel que prévu à la Charte québécoise et à la Charte canadienne ?

[167] [...]

2. Quel doit être le comportement du policier lorsque dans l'exercice de ses fonctions il est confronté à une situation où les droits et libertés reconnus par la Charte québécoise ou la Charte canadienne sont en cause ?
3. Y a-t-il eu « atteinte illicite » aux droits reconnus par la Charte québécoise ?
4. Y a-t-il eu « atteinte illicite et intentionnelle » aux droits reconnus par la Charte québécoise ?
5. Y a-t-il eu atteinte aux droits reconnus par la Charte canadienne ?

B. L'effet d'une déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi

Au moment des faits, le 24 mars 2015, l'article 19.2 du Règlement énonçait aux deux premiers alinéas qu'une manifestation devenait illégale lorsque 1) la direction du Service de police de la Ville de Québec n'était pas informée de l'heure et du lieu ou de l'itinéraire de la manifestation ou que 2) l'heure, le lieu ou l'itinéraire de la manifestation dont avait été informé le Service de police n'était pas respecté.

La question de l'incidence de la déclaration d'invalidité de ces dispositions réglementaires est la première question traitée par le juge Godbout, lequel s'exprime comme suit :

[46] Quelle conséquence cet arrêt de la Cour d'appel, prononcé le 22 octobre 2019, peut-il avoir sur le présent litige ? En pratique, aucune ! [...]

De fait, selon la jurisprudence citée par la Cour⁷, il n'y a pas lieu d'accorder des dommages-intérêts uniquement en raison de l'application d'une loi qui est subséquentement déclarée inconstitutionnelle. Il faut la preuve d'un comportement fautif, de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir. Ainsi, cet aspect est totalement évacué de l'analyse.

C. La responsabilité civile des policiers sous le régime du droit commun

Citant de nombreux passages de l'arrêt de principe *Kosoian c. Société de transport de Montréal*⁸ rendu en 2009 par la Cour suprême, où la responsabilité civile des policiers a notamment été étudiée dans le contexte du régime général de l'article [1457](#) C.c.Q., la Cour souligne que les policiers ne bénéficient d'aucune immunité en droit public.

Leurs pouvoirs sont énoncés à l'article [48](#) de la *Loi sur la police*⁹, qui précise leur mission première, à savoir le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique et la prévention et la répression du crime. Ces pouvoirs doivent être exercés de manière à respecter des règles de conduite exigeantes visant à prévenir l'arbitraire et les restrictions injustifiées aux lois et libertés.

Comme il n'y a aucun régime d'exception, le policier est responsable de la faute commise dans l'exercice de ses fonctions, et son employeur doit en réparer le préjudice, lorsque le lien causal est prouvé, conformément aux articles [1463](#) et [1464](#) C.c.Q.

Le critère à appliquer sur la notion de faute civile est celui du policier raisonnable, normalement prudent, diligent et compétent, placé dans les mêmes circonstances.

Dans l'étude de la conduite policière, il s'avère opportun de vérifier si le policier a transgressé des règles encadrant son travail, comme celles prévues aux chartes, aux lois criminelles et pénales, ainsi qu'à la *Loi sur la police*, dont le Code de déontologie¹⁰ est partie intégrante.

Toutefois, il faut se mettre en garde d'assimiler automatiquement à une faute civile le comportement policier qui transgresse une règle de conduite. Dans *Kosoian*, la Cour suprême souligne qu'aucune obligation de résultat n'est imposée à la conduite policière. Cela étant, si la conduite policière en cause trouve sa justification dans une assise juridique, le policier ne sera pas déchargé de sa responsabilité civile pour autant. Le policier exerce sa fonction suivant un pouvoir discrétionnaire, qui doit être conforme à l'obligation générale de prudence et de diligence à l'égard d'autrui.

D. L'intervention policière et les dommages-intérêts dans le contexte des chartes

La Cour procède à l'analyse des régimes d'indemnisation en vertu des chartes et du fardeau de la preuve pour y accéder.

L'article [49](#) de la Charte québécoise prévoit l'ouverture à deux types d'indemnité : « 1) des dommages-intérêts compensatoires d'un préjudice matériel ou moral et 2) des dommages-intérêts punitifs ayant une fonction préventive et dissuasive visant à démontrer la réprobation de l'acte fautif »¹¹. Dans les deux cas, il faut démontrer par prépondérance de preuve une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnue par la Charte. Pour obtenir les dommages-intérêts punitifs, il faut également démontrer par prépondérance de preuve une atteinte intentionnelle. L'analyse de l'atteinte illicite s'effectue selon les principes de droit commun.

Pour sa part, le paragraphe [24](#)(1) de la Charte canadienne donne au tribunal un pouvoir discrétionnaire très large lui permettant d'accorder une réparation. La juge Godbout cite la décision *Vancouver (City) c. Ward*¹², dans laquelle la Cour suprême a proposé une analyse de l'ouverture à la réparation en vertu du paragraphe [24](#)(1) en quatre temps : 1) preuve d'une violation de la Charte ; 2) justification fonctionnelle des dommages ; 3) facteurs qui font contrepoids ; et 4) montants des dommages-intérêts accordés en vertu du paragraphe [24](#)(1).

Ainsi, le juge Godbout souligne que l'analyse de l'atteinte aux droits et libertés se fait selon une démarche différente, selon l'angle de l'une ou l'autre des chartes :

[183] La Charte canadienne qui s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada, ainsi qu'à la législature et au gouvernement de chaque province, crée donc un recours constitutionnel distinct du régime de droit commun que l'on retrouve en droit civil québécois.

[...]

[185] En somme, de façon pratique, dans le contexte de la Charte québécoise, l'analyse et la justification du comportement d'un tiers, en l'occurrence un policier, se font dans le cadre de l'analyse de la faute. Dans le contexte de la Charte canadienne, l'analyse et la justification du comportement d'un tel policier se font à la troisième étape de la démarche, soit à l'occasion de l'analyse des raisons pour lesquelles la réparation demandée ne serait pas convenable et juste.

Ainsi, selon la Cour, la Charte québécoise ne crée pas un régime de responsabilité distinct de celui du droit commun. En effet, pour qu'une atteinte illicite soit prouvée, la violation du droit protégé doit être le résultat d'une faute commise par le policier, selon la norme du policier prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances.

Quant au régime de la Charte canadienne, la Cour conclut en retenant de l'article 48 de la *Loi sur la police* que les policiers doivent adopter un standard de comportement visant à sauvegarder les droits et libertés.

E. Le rejet de l'action collective

En appliquant les principes juridiques dégagés des faits de l'affaire, le tribunal rejette l'action collective et conclut que ce litige est « une parfaite illustration du fragile équilibre entre les devoirs qui s'imposent à chaque citoyen et les droits auxquels il peut prétendre dans une société libre et démocratique »¹³.

III– LE COMMENTAIRE DES AUTEURES

Ce jugement a été porté en appel. Une requête en rejet d'appel a été rejetée sans audience et sans frais le 2 novembre 2020. La Cour d'appel entendra donc le dossier.

A. L'action collective

L'action collective a été rejetée puisque le juge Godbout n'a retenu aucune faute de la part du SPVQ, mais surtout puisqu'il a retenu que les membres du groupe avaient fait défaut de transmettre un itinéraire conformément à la loi en vigueur, ce qui aurait justifié la déclaration d'illégalité de la manifestation et les arrestations subséquentes. Or, l'article qui a mené à cette conclusion, déclaré invalide depuis, est libellé comme suit :

19.2. Il est interdit à une personne de tenir ou de participer à une manifestation illégale sur le domaine public.

Une manifestation est illégale dès que l'une des situations suivantes prévaut :

1. [...]

2. l'heure, le lieu ou l'itinéraire de la manifestation dont a été informé le Service de police n'est pas respecté.

Ce faisant, le juge Godbout a-t-il imposé un fardeau trop lourd à la demanderesse pour établir la faute du SPVQ ?

Cela dit, il va de soi que, comme toute procédure civile en responsabilité, l'action collective ne pourrait servir à revendiquer un droit fondamental dans un contexte où la loi ne serait pas respectée par le réclamant.

À noter que dans le cadre de la preuve, une série d'incidents sont identifiés et reprochés aux policiers, lesquels concernent une seule personne à la fois. La Cour s'est interrogée sur l'appréciation à donner à ces incidents dans le contexte de l'action collective, qui doit traiter de faits identiques, similaires ou connexes. Le juge Godbout a rejeté la possibilité de retenir une quelconque responsabilité de la Ville de Québec pour cette série d'incidents, qui ne visait pas l'ensemble des membres.

B. La responsabilité policière

Il est bien connu que les policiers n'ont pas d'immunité particulière dans l'exercice de leur charge. Dans l'arrêt *Kosoian*, la Cour suprême a décidé de reporter à une autre occasion l'analyse de la norme applicable aux atteintes illicites aux droits garantis par les chartes sous l'angle du comportement policier. C'est pourtant ce que la décision commentée a tenté de faire. La norme de conduite exigée d'un policier sous l'angle de la détermination d'une atteinte à un droit protégé par l'une ou l'autre des chartes est loin d'être simple. La Cour distingue d'ailleurs les deux régimes applicables selon l'atteinte à un droit protégé par la Charte québécoise ou par la Charte canadienne. Elle tente ensuite de les concilier par l'application de l'article 48 de la *Loi sur la police*, en retenant que le policier doit adopter un comportement visant à sauvegarder les droits et libertés. L'analyse devrait donc, selon la Cour, s'attarder à toute dérogation à cette « norme ». La Cour d'appel aura l'occasion d'approfondir cette question et peut-être d'y apporter un éclairage plus convaincant.

CONCLUSION

Que ce soit du point de vue de l'action collective en tant que telle ou de la responsabilité policière, la décision commentée soulève des questions intéressantes qui seront certainement soumises à l'étude par la Cour d'appel.

* M^e Annie-Claude Trudeau, avocate chez BCF, Avocats d'affaires, concentre sa pratique en litige civil et commercial, en actions collectives et en gouvernance. M^e Ariane Bergeron St-Onge, avocate associée chez Roy Bélanger Avocats, oeuvre principalement en droit criminel ainsi qu'en déontologie policière.

- [1.](#) *Moreault c. Ville de Québec*, 2020 QCCS 2267, [EYB 2020-356053](#) ; requête en rejet d'appel rejetée, C.A. Québec, n^o 200-09-010191-200, 2 novembre 2020, [EYB 2020-365816](#).
- [2.](#) C.A., Québec, 200-09-010191-200, 2 novembre 2020, [EYB 2020-365816](#).
- [3.](#) R.V.Q. 1091.
- [4.](#) Par. 14 de la décision commentée.
- [5.](#) *Moreault c. Ville de Québec*, 2016 QCCS 6536, [EYB 2016-274880](#).
- [6.](#) *Bérubé c. Ville de Québec*, 2019 QCCA 1764, [EYB 2019-321966](#).
- [7.](#) *Mackin c. Nouveau Brunswick*, 2002 CSC 13, [REJB 2002-27928](#), *D'Amico c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1922, [EYB 2019-328623](#).
- [8.](#) [EYB 2019-331922](#) (C.S.C.).
- [9.](#) RLRQ, c. P-13.1.
- [10.](#) *Code de déontologie des policiers du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.
- [11.](#) Par. 54 de la décision commentée.
- [12.](#) *Vancouver (City) c. Ward*, 2010 CSC 27, [EYB 2010-177090](#).
- [13.](#) Par. 250 de la décision commentée.

Date de dépôt : 27 avril 2021

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.