



Mémoire sur le Projet de loi 13
Loi visant à favoriser la sécurité et le sentiment de sécurité de la population et modifiant diverses dispositions

Association canadienne des libertés civiles

Anaïs Bussières McNicoll – Directrice, Libertés fondamentales
Aaden Pearson – Avocat
Shakir Rahim – Directeur, Justice criminelle et pénale
Howard Sapers – Directeur général

3 février 2026

Association canadienne des libertés civiles
<https://ccla.org>

Association canadienne des libertés civiles (ACLC)

L'ACLC est une organisation nationale indépendante, non partisane et non gouvernementale fondée en 1964 avec pour mandat de défendre et de promouvoir les libertés civiles, les droits humains et les libertés démocratiques de toutes les personnes à travers le Canada. Nos quatre principaux domaines d'expertise sont les libertés fondamentales, la justice criminelle et pénale, le respect de la vie privée et le droit à l'égalité.

Le Projet de loi 13 du Québec

L'ACLC est profondément préoccupée par certaines dispositions des Chapitres I et II du Projet de loi 13 – *Loi visant à favoriser la sécurité et le sentiment de sécurité de la population et modifiant diverses dispositions* (« PL13 »).

Le Chapitre I du PL13 édicterait la *Loi sur la divulgation publique de renseignements concernant certains délinquants sexuels à risque élevé de récidive* (« *Loi sur le registre* »). Cette loi propose la création d'un registre des délinquants sexuels qui est spécifiquement conçu pour être directement accessible au public, plutôt que de viser à soutenir le travail des forces de l'ordre. Ce cadrage met sévèrement à risque certains droits garantis. Cette approche risque de résulter en un registre qui servira de mécanisme d'exposition publique et d'exclusion sociale, sans preuve démontrée d'un quelconque avantage pour la sécurité publique.

Le Chapitre II du PL13 introduit la *Loi visant à favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique au Québec* (« *Loi* »). Cette *Loi* prévoit de nouvelles restrictions en matière de manifestations pacifiques et d'expression en public qui portent directement atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique constitutionnellement garanties à la population québécoise.

Plutôt que de protéger la sécurité publique ou le droit à la vie privée en cas de menaces concrètes, ces nouvelles restrictions sont surtout ancrées dans la recherche d'un « sentiment de sécurité », tel que l'indique le projet de loi.¹ Or, le droit de s'exprimer librement et de manifester pacifiquement en public est une des pierres d'assise d'une société libre et démocratique. Il ne saurait être largement érodé au profit d'un objectif aussi imprécis et subjectif. Le droit fondamental de la population d'utiliser l'espace public pour s'exprimer et être entendue par le gouvernement est d'ailleurs particulièrement crucial dans le contexte actuel, où le gouvernement du Québec a mis de l'avant une série de projets de loi qui tendent à affaiblir les contre-pouvoirs de la société civile en limitant les espaces et opportunités de contestation.²

Au surplus, certaines des restrictions créées en matière de manifestations sont si vagues et imprécises qu'elles ouvriraient la porte à une application arbitraire et abusive de la *Loi* par les forces de l'ordre. Ce risque n'est ni anodin ni purement hypothétique. Les tribunaux québécois

¹ Tel qu'indiqué au titre du PL13 et au premier paragraphe des Notes explicatives.

² Voir notamment la *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* (sanctionnée le 30 mai 2025); la *Loi visant principalement à instaurer la responsabilité collective quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de ces services* (sanctionnée le 25 octobre 2025, entrée en vigueur suspendue jusqu'au 28 février 2026); projet de loi 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*; projet de loi 3, *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*.

ayant reconnu l'existence de profilage racial au sein du corps policier québécois³, il y a raison de craindre que certaines nouvelles dispositions soient appliquées de façon à pénaliser de façon disproportionnée les communautés racialisées et autrement marginalisées.

Analyse

A) Chapitre I

La *Loi sur le registre* propose la création d'un registre des délinquants sexuels qui est spécifiquement conçu pour être directement accessible au public plutôt qu'afin de soutenir le travail des forces de l'ordre. Ceci est expressément stipulé dans le texte législatif proposé :

1. La présente loi a pour objet la divulgation publique de 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.⁴

Cette loi soulève clairement des enjeux liés au droit à la vie privée, à la liberté et à la sécurité des personnes dont les renseignements seraient divulgués, droits qui sont protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec (« *Charte québécoise* ») et la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* »).⁵ En effet, toute mesure étatique procédant à la diffusion à grande échelle de renseignements profondément personnels doit être soigneusement examinée. Ceci est particulièrement vrai lorsque cette divulgation n'est pas strictement limitée à un objectif démontrable de sécurité publique et risque de causer préjudice aux personnes concernées.

Le registre permettrait la divulgation du nom, du lieu de résidence, de la photographie, des conditions de libération et du casier judiciaire de contrevenants, et même des « caractéristiques communes » de leurs victimes.⁶ Prises ensemble, ces informations permettent d'identifier, de suivre et de cibler facilement des personnes après qu'elles ont purgé leur peine ou pendant qu'elles vivent sous libération surveillée.

Le PL13 crée ainsi un registre dont l'objectif déclaré n'est pas de soutenir les forces de l'ordre ou la gestion des risques, mais plutôt d'alarmer les membres du grand public et de les faire vivre dans un état d'hypervigilance. Ce cadrage transforme le registre proposé en un mécanisme d'exclusion sociale.

³ Voir, par exemple, *Procureur général du Québec c. Luamba*, 2024 QCCA 1387, par. 187-198.

⁴ PL13, *Loi sur le registre*, art. 1.

⁵ *Charte des droits et libertés de la personne*, R.L.R.Q., c. C-12, art. 1, 5; *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-Uni), 1982, c. 11, art. 7-8 ; Voir par exemple *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, par. 58, 60, 66-67, 89 pour la proposition selon laquelle une loi qui réduit la sécurité d'une personne relève de l'article 7; *R. c. Bykovets*, 2024 CSC 6, par. 29-32 pour la proposition selon laquelle l'article 8 protège l'attente raisonnable d'une personne en matière de vie privée — le « droit raisonnable d'une personne à être [laissée] tranquille par les autres » et, dans le contexte de la confidentialité des renseignements personnels, « tous les renseignements concernant une personne lui appartiennent fondamentalement, et elle peut les communiquer ou les conserver comme elle l'entend ».

⁶ PL13, Chapitre I, *Loi sur le registre*, art. 14.

Il est important de noter que le *Code criminel* prévoit des mécanismes visant à gérer les risques liés aux personnes libérées lorsqu'il y a lieu de croire qu'elles récidiveront. Les articles 810.1 et 810.2 permettent aux juges, sur la base de preuves et lorsque les conditions nécessaires sont réunies, d'imposer des conditions adaptées et exécutoires aux personnes après leur libération. Ces mesures sont préventives, individualisées et soumises à un contrôle judiciaire, ce qui en fait des outils beaucoup plus précis et proportionnés pour promouvoir la sécurité publique que la divulgation au grand public. Un registre accessible au public invite la population à tirer des conclusions sur les risques sans disposer des informations, de la formation ou du contexte nécessaires, ce qui augmente le risque de surestimation, d'interprétation erronée et de réactions fondées sur la peur.

Par le passé, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a refusé de divulguer des informations qui permettraient d'identifier des délinquants sexuels, invoquant expressément les risques de justice populaire et de violence physique.⁷ Le PL13 va dans le sens contraire, en intégrant directement ces risques dans la législation.

Les modalités du registre ne tiennent pas non plus compte des dommages collatéraux que la divulgation publique causerait aux familles des personnes inscrites sur la liste, notamment les conjoint.e.s, les partenaires, les enfants et les autres membres du ménage. L'identification publique liée à une adresse ou à une communauté spécifique expose inévitablement les membres de la famille qui ne sont en rien responsables de l'infraction sous-jacente à la stigmatisation, au harcèlement, aux menaces, à l'ostracisme social et, dans certains cas, à la violence.

Il existe donc un risque réel et prévisible qu'un registre public de cette nature expose les individus à des violences physiques et d'autres formes de vigilantisme. De telles conséquences nuisent à la réintégration, augmentent l'isolement social et peuvent finalement être contre-productives pour la sécurité à long terme de la communauté. Lorsque la loi entraîne ces conséquences prévisibles, la charge constitutionnelle qui pèse sur l'État pour justifier ce type de législation est nécessairement alourdie.

Il est important de noter qu'il existe des alternatives bien établies et moins attentatoires aux droits. Plusieurs autres juridictions canadiennes s'appuient sur des registres de délinquants sexuels conçus à l'usage des forces de l'ordre, qui sont souvent complétés par des conditions individualisées, une surveillance et un partage d'informations ciblé afin de gérer les risques.⁸

Sous sa forme actuelle, la proposition visant à créer un registre des délinquants sexuels directement accessible au public risque d'être déclarée inconstitutionnelle et de causer un préjudice social important, sans preuve démontrable d'un quelconque avantage pour la sécurité publique. Pour ces raisons, l'ACLC exhorte le législateur à abandonner cette approche au profit de mesures qui

⁷ Voir par exemple l'ordonnance PO-2518, Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (31 octobre 2006), en ligne : <<https://norma.lexum.com/ipc-cipvp/orders/en/item/132735/index.do>>.

⁸ Voir par exemple la *Loi sur l'enregistrement des renseignements sur les délinquants sexuels*, L.C. 2004, ch. 10, art. 2(1) (fédéral); la *Christopher's Law (Sex Offender Registry)*, 2000, L.O. 2000, ch. 1, préambule (Ontario); la *Sex Offender Information Registration Act*, S.C. 2004, c. 10, s. 2(1) (Colombie-Britannique).

favorisent véritablement la sécurité publique tout en respectant les droits constitutionnels et la dignité humaine.

B) Chapitre II

1. Restriction sur certains lieux de rassemblements pacifiques

L'article 3 de la *Loi visant à favoriser la paix, l'ordre et la sécurité publique au Québec* interdirait de manifester à moins de 50 mètres du terrain de la résidence d'un député, élu municipal ou préfet élu (tel que défini à la *Loi*).⁹

Une telle limite de l'État à l'expression de la population restreint la possibilité pour chacun de manifester en public « ses pensées, ses opinions, ses croyances – en fait, toutes les expressions du cœur ou de l'esprit, aussi impopulaires, déplaisantes ou contestataires soient-elles »¹⁰. Cette restriction porte donc atteinte à la liberté d'expression. La proposition de limite géographique à l'expression collective sur la voie publique a aussi un impact évident sur la liberté de réunion pacifique. À ce sujet, la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Bérubé c. Ville de Québec*, a reconnu que « le domaine public et, plus précisément, la rue, le trottoir, la place ou le parc sont, cela va sans dire, les lieux privilégiés, traditionnels et historiques de l'expression collective et de la réunion populaire : ils forment le terrain naturel de la manifestation ».¹¹ Il est clair que l'article 3 de la *Loi* porte atteinte à certaines protections constitutionnelles garanties par la *Charte québécoise* et la *Charte canadienne*.¹²

Précisons à ce sujet que le fait qu'une manifestation crée une expérience inconfortable pour certains ne lui fait pas perdre son caractère pacifique, et encore moins sa protection constitutionnelle.¹³ Au contraire, l'objectif de la plupart des rassemblements pacifiques est précisément de créer des tensions politiques, sociales et/ou économiques afin d'attirer l'attention du public sur un message. Un niveau raisonnable de perturbation doit être toléré afin de permettre des discours et débats démocratiques significatifs.

Les libertés fondamentales peuvent être sujettes à des limites. Encore faut-il, cependant, que l'État démontre que ces limites sont raisonnables, c'est-à-dire justifiées dans une société libre et démocratique.¹⁴ En ce sens, le gouvernement invoque, pour justifier sa restriction, le droit des élus à la sécurité ainsi qu'à la vie privée. Or, ni l'un ni l'autre ne permet de justifier l'article 3 de la *Loi*.

Il va sans dire que les élus ont, comme tout le monde au Québec, le droit de vivre en sécurité. Toutefois, la sécurité physique est déjà très bien protégée par le droit criminel et les pouvoirs policiers. Il est notamment interdit, incluant lors de manifestations, de poser des gestes violents, de s'introduire sur un terrain privé, de bloquer l'accès à une propriété, mais aussi d'intimider, de harceler, de proférer des menaces à l'encontre de quelqu'un ou d'inciter quelqu'un à commettre

⁹ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 3. Le terme « élu » réfère à un député, élu municipal ou préfet élu conformément à l'article 210.29.2 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (chapitre O-9).

¹⁰ *Irwin Toy Ltd. c Québec (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 927 à la p 968.

¹¹ *Bérubé c Ville de Québec*, 2019 QCCA 1764, par. 47.

¹² *Charte québécoise*, supra note 5, art. 3 et *Charte canadienne*, supra note 5, art. 2 b), 2 c) et 2 d).

¹³ *Bracken c Fort Erie (Town)*, 2017 ONCA 668, par. 49; *Hillier v. Ontario*, 2025 ONCA 259.

¹⁴ *R. c Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

un acte criminel.¹⁵ Les attroupements illégaux (soit un attroupement de trois individus ou plus se conduisant de manière à faire craindre, pour des motifs raisonnables, qu'ils s'appêtent à troubler la paix tumultueusement) et les émeutes (soit un attroupement illégal qui a commencé à troubler la paix tumultueusement) sont également déjà interdits par le *Code criminel*.¹⁶

L'article 3 de la *Loi* est d'un tout autre ordre, qui n'est pas rationnellement relié à la sécurité publique. Il crée, sur la voie publique, une zone à l'intérieur de laquelle l'expression de toute opinion par plus d'une personne est proscrite. Même la plus pacifique des manifestations serait interdite – par exemple la lecture d'un poème sur la paix sur un trottoir près de la résidence d'un élu. Tenter de justifier l'article 3 de la *Loi*, tel que rédigé, sur la base d'un impératif de sécurité est donc voué à l'échec.

Au surplus, malgré l'importance du droit à la vie privée – d'ailleurs solidement protégé au Québec¹⁷ – ce droit ne peut, selon l'ACLC, justifier des restrictions aussi générales à l'expression pacifique sur la voie publique. Admettant même que le droit à la vie privée des élus sur leur propriété privée constitue un objectif justifiant de restreindre les droits fondamentaux de manifestants pacifiques sur la voie publique, l'article 3 de la *Loi* n'est pas rédigé de manière à ce que l'atteinte aux droits garantis soit aussi minimale que possible et proportionnelle à l'objectif poursuivi – deux exigences des tribunaux québécois et canadiens.¹⁸

Dans sa forme actuelle, l'article 3 a une portée bien plus large que nécessaire, puisqu'il proscriit notamment une marche pour le climat qui s'adonnerait à passer près de la résidence d'un élu. Il englobe aussi le cas d'un élu qui demeurerait près d'un important lieu de rassemblement, comme un Hôtel de Ville. Une mesure législative réellement élaborée avec minutie ne peut permettre des applications aussi irrationnelles.

En ce sens, des balises législatives visant à mitiger l'atteinte aux libertés fondamentales des manifestants auraient pu être prévues^{19, 20}. Alternativement, le législateur aurait pu laisser le soin aux tribunaux d'intervenir, par le biais d'injonctions, dans les cas précis qui le requièrent.

¹⁵ *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, art. 21, 264, 264.1, 265, 319 et 430 [*Code criminel*].

¹⁶ *Ibid*, art. 63 (1), 63 (2), 64.

¹⁷ *CcQ*, art. 35 et *Charte québécoise*, supra note 5, art. 5.

¹⁸ *Oakes*, supra note 14 ; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712; *Droit de la famille — 191850*, 2019 QCCA 1484.

¹⁹ Par exemple, la ville de Toronto a récemment adopté un règlement permettant la création de zones tampons près de certains lieux communautaires où certaines manifestations seront interdites. Des balises sont prévues : (i) les zones tampons ne sont pas automatiques – pour y avoir droit, il faut rencontrer certains critères et déposer une demande; (ii) la zone ne s'applique que durant certaines heures de la journée; (iii) la zone n'est plus valide après quelques mois – il faut déposer une nouvelle demande; et (iv) les manifestants sont en droit d'être avisés et d'avoir l'opportunité de quitter les lieux avant d'être trouvés en contravention du règlement. Voir *City of Toronto, By-law No. 488-2025, To amend City of Toronto Municipal Code Chapter 743, Streets and Sidewalks, Use of, to provide access to Social Infrastructure*, 27 mai 2025. Par souci de clarté : la constitutionnalité de ce règlement n'a pas été confirmée par les tribunaux et elle est hautement questionnable. Il n'en demeure pas moins que certaines des balises qui y sont prévues sont intéressantes.

²⁰ Dans *Lebel Caron c. Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 2670, la Cour supérieure du Québec a conclu qu'une loi qui interdit certaines manifestations à moins de 50 mètres d'une clinique qui prodigue des interruptions volontaires de grossesse constituait une atteinte justifiée à la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique. Cette décision n'a pas valeur de précédent puisqu'elle est actuellement devant la Cour d'appel. Une différence majeure entre l'article 3 de la *Loi* et la loi sous étude dans cette décision est que la limite à l'expression est plus

Le caractère large, général et imprécis de l'article 3 de la *Loi* est aussi susceptible d'avoir un effet paralysant sur l'exercice légitime du droit de manifester de la population.²¹ Il est raisonnable de craindre que plusieurs individus s'abstiennent de participer à des manifestations de peur de tomber, malgré eux, sous le coup de ces interdictions excessives.

Enfin, cette mesure trahit une approche restrictive à l'expression démocratique et politique qui est problématique – comme si l'expression près de certains lieux est nécessairement une nuisance qu'il est légitime de contenir. Les manifestations pacifiques font partie intégrante d'une saine démocratie. Les manifestants ne devraient pas être arrêtés et condamnés à une amende pour avoir participé, sur la voie publique, à une manifestation pacifique que certains auront jugée dérangeante.

2. Interdiction de posséder certains objets ou substances lors d'une manifestation

L'article 4 de la *Loi* interdirait à tout manifestant d'avoir en sa possession, sans motif valable, un objet ou une substance pouvant servir – peu importe l'intention réelle – à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, à la menacer ou l'intimider ou pouvant causer des dommages aux biens.²²

Une partie de cette disposition fait double emploi avec les dispositions existantes du *Code criminel*, qui interdisent notamment la possession d'armes dans un dessein dangereux ou en vue de commettre une infraction.²³ Ces dispositions criminalisent notamment le fait de posséder un objet pouvant blesser, menacer, intimider ou troubler la paix publique si – et cet élément est important – l'accusé a l'intention spécifique de posséder cet objet dans un dessein dangereux pour la paix publique.²⁴

Or, l'article 4 de la *Loi* est actuellement formulé d'une façon large et vague qui ne requiert aucune intention de la part des manifestants et donne donc une très grande discrétion aux forces de l'ordre. Cette discrétion pave la voie à une application abusive et arbitraire de l'article 4 par les corps policiers.

En effet, la nouvelle disposition pourrait vraisemblablement s'appliquer à une quantité incalculable d'objets – un simple crayon pouvant servir à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne. Ainsi, dès qu'un policier considérera, dans un contexte de manifestation, qu'un objet est étrange ou incongru, il pourra le saisir²⁵ et infliger une amende allant de 500\$ à 5 000\$ pour une personne physique et de 1 500\$ à 15 000\$ dans les autres cas.²⁶

restreinte dans cette dernière : seules les manifestations visant à « tenter de dissuader une femme d'obtenir un tel service ou de contester ou de condamner son choix de l'obtenir ou de l'avoir obtenu » ou de « de tenter de dissuader une personne d'offrir un tel service ou de participer à son offre ou de contester ou de condamner son choix de l'offrir, de participer à son offre ou de travailler dans un tel lieu » sont proscrites.

²¹ *R c Keegstra*, 1990 3 RSC 697 à la p. 860.

²² PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 4.

²³ *Code criminel*, supra note 15, art. 88.

²⁴ *R. c. Kerr*, [2004] 2 RCS 371, par. 33.

²⁵ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 5.

²⁶ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 13.

L'article 5 de la *Loi* créerait au surplus un nouveau pouvoir de fouille sans mandat pour les policiers dès lors qu'un policier aura un motif raisonnable de croire qu'une personne contrevient aux dispositions de l'article 4.²⁷ La combinaison (i) d'une interdiction formulée de manière très large, pouvant s'appliquer à presque tout, (ii) d'une absence de garanties visant à s'assurer que les fouilles reposent sur des motifs rationnels,²⁸ et (iii) des dynamiques complexes inhérentes au maintien de l'ordre lors des manifestations, signifie que ce pouvoir est susceptible de porter atteinte aux protections contre les fouilles et saisies abusives d'un nombre important de manifestants innocents.²⁹

Le caractère large de ces pouvoirs d'intervention arbitraire est particulièrement préoccupant puisque les tribunaux québécois ont conclu que les forces de l'ordre ont systématiquement tendance à cibler de manière disproportionnée les groupes racialisés et marginalisés.³⁰ Dans la récente affaire *Luamba*, la Cour d'appel du Québec a affirmé que « les policiers sont plus susceptibles d'être influencés par des stéréotypes racistes lorsqu'ils agissent de façon proactive, ou encore lorsqu'ils sont justifiés d'agir en se fondant sur des critères ou des « soupçons flous et mal définis » ». ³¹ Par conséquent, il y a un risque réel que les articles 4 et 5 de la *Loi* donnent la liberté aux policiers, en contexte de manifestation, d'être guidés par leurs préjugés et à cibler, fouiller, arrêter, stigmatiser et pénaliser les personnes racialisées de manière disproportionnée.

Une telle disposition aura aussi un effet général de dissuasion sur l'exercice du droit de s'exprimer et de manifester pacifiquement dans l'espace public. En étiquetant, fouillant, et pénalisant des manifestants pacifiques, dont la seule « erreur » est d'avoir eu en main un objet inhabituel pour un motif jugé non valable, le gouvernement risque de dissuader la population de descendre dans la rue pour faire entendre sa voix.

3. Interdiction d'exposer à la vue un symbole ou objet identifiant une entité à dessein criminel

La section III de la *Loi* interdirait d'exposer à la vue du public tout symbole, nom ou acronyme utilisé par ou identifiant une entité inscrite sur la liste des entités à dessein criminel. Cette prohibition s'appliquerait aussi aux symboles, noms et acronymes susceptibles d'être confondus avec ceux réellement utilisés par l'entité en question.³²

Le gouvernement tente de justifier cette disposition par le souci de freiner l'exposition de symboles par certaines organisations criminelles (comme les Hells Angels) afin de recruter des jeunes, d'imposer une certaine forme de respect par le biais de l'intimidation et de démontrer leur présence à leurs rivaux et à la population.

²⁷ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 4.

²⁸ Par exemple, des motifs raisonnables de croire qu'une personne a l'intention d'utiliser un objet pour les motifs prohibés.

²⁹ Le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives est protégé par l'article 24.1 de la *Charte québécoise* et l'article 8 de la *Charte canadienne*.

³⁰ *Procureur général du Québec c. Luamba*, 2024 QCCA 1387, par. 71.

³¹ *Ibid*, par. 73.

³² PL13, Chapitre II, *Loi*, section III.

L'ACLC souligne que l'usage ou l'affichage de certains symboles menaçants, notamment afin d'intimider, de harceler, ou d'inciter à la haine, est déjà proscrit au *Code criminel*.³³ Si tant est que certains comportements mettant en danger la sécurité publique ne soient pas déjà proscrits, il appartient au législateur de mettre de l'avant des mesures ciblées qui répondent aux besoins.

En l'espèce, la *Loi* crée un mécanisme de prohibition exagérément général. D'une part, les critères d'inclusion à la liste d'entités à dessein criminel sont si permissifs qu'elle risque d'être instrumentalisée pour des fins politiques ou idéologiques. D'autre part, la portée de l'interdiction est excessive puisque cette dernière s'applique sans distinction d'intention et même si le symbole est affiché dans le cadre d'une expression non-violente et non-menaçante.³⁴

Ainsi, la *Loi* est rédigée de façon si large, vague et imprécise qu'elle porte atteinte de manière injustifiée à la liberté d'expression.

a) La liste d'entités à dessein criminel

La *Loi* propose de mettre sur pied une nouvelle liste d'entités à dessein criminel, élaborée par le ministre de la Sécurité publique (« Ministre »), sur recommandation du milieu policier.

Une entité pourra y être inscrite si (i) des membres de l'entité ou des personnes qui y sont associées ou liées sont actifs sur le territoire du Québec (ii) certaines de ces personnes poursuivent, individuellement ou collectivement, un « dessein criminel », et (iii) le Ministre a des motifs raisonnables de croire que certaines de ces personnes sont susceptibles d'exposer à la vue du public un symbole ou un nom identifiant l'entité en question.³⁵

La notion de « dessein criminel » est définie très largement et donne une immense discrétion au Ministre. Cette définition inclut le fait que des personnes visées aient (i) commis ou tenté de commettre des infractions criminelles, (ii) participé ou collaboré à la commission de telles infractions ou encore (iii) facilité ou fait la promotion de la commission de telles infractions.³⁶

Ainsi, rien n'empêcherait le Ministre de désigner comme « entité à dessein criminel » un groupe d'activistes environnementaux dont des membres auraient été arrêtés pour avoir bloqué un pont.³⁷ Un syndicat pourrait également y être listé si certains de ses membres avaient proféré des menaces à l'égard de leur employeur.³⁸ Un groupe plaçant pour la libération d'un peuple pourrait aussi être listé si certains de ses membres étaient reconnus coupables d'avoir fomenté la haine à l'égard d'un groupe identifiable.³⁹

Le risque d'instrumentalisation de cette liste à des fins politiques est évident. En l'absence de balises claires, étroites et spécifiques, le corps policier et le Ministre seront exposés aux pressions

³³ *Code criminel*, supra note 15, art. 264, 423 et 319. Par exemple, tracer des croix gammées sur les murs d'une résidence, ou encore brûler une croix devant la maison d'un couple bi-racial, ont mené – avec raison – à des condamnations criminelles. *R c Rehberg*, 2010 NSPC 101, par. 2, 6, 11-12 et *R c A.B.*, 2012 NSPC 31, par. 4-8, 85-86, 92.

³⁴ Certaines exceptions sont listées à l'art 7 de la *Loi*. Nous en traitons ci-bas.

³⁵ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 9.

³⁶ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 9, par. 2.

³⁷ Selon les circonstances, bloquer un pont peut constituer un méfait en vertu de l'art. 430 du *Code criminel*.

³⁸ Les menaces à l'intégrité physique sont prohibées par le *Code criminel*, art. 264.1 et 265(1) b).

³⁹ La propagande haineuse est prohibée à l'art. 319 du *Code criminel*.

externes souhaitant que certains groupes au discours impopulaire ou offensant soient reconnus comme « entités à dessein criminel ».

Le processus d'élaboration de la liste est aussi préoccupant en raison de son manque de transparence : seul le milieu policier serait consulté lors de la prise de décision du Ministre. La seule manière pour une entité listée de se faire entendre serait de contester son inscription par voie d'une lettre adressée au Ministre.⁴⁰ Ce processus d'appel interne, qui semble exempt de garanties d'équité procédurale, repose de nouveau sur l'arbitraire du corps policier et du Ministre.

b) Interdiction d'exposer un symbole ou un nom à la vue du public

En interdisant l'affichage public de tout nom ou symbole associé à une entité inscrite sur la liste, la *Loi* a pour objet et effet de limiter du contenu expressif qui n'est pas nécessairement violent ou menaçant. Cette interdiction limite donc la liberté d'expression.⁴¹

Tel que mentionné précédemment, la liberté d'expression peut être limitée par l'État, en autant que cela soit fait de façon raisonnable et justifiée. En l'espèce, si tant est que certains symboles puissent effectivement être utilisés d'une façon préjudiciable qui ne soit pas déjà interdite au *Code criminel*, encore faudrait-il que le gouvernement démontre en quoi les mesures suggérées en réponse à la problématique identifiée y sont rationnellement liées, minimalement attentatoires au droit protégé et proportionnelles.⁴² En l'espèce, les risques de dérives évidents trahissent le caractère exagérément large des mesures suggérées.

Une fois une entité listée, ses symboles, noms et acronymes seront interdits en public, sous réserve d'exceptions (contexte journalistique, éducatif ou pédagogique, artistique ou culturel, judiciaire ou de façon pertinente pour l'intérêt public).⁴³ Ces exceptions ne sont pas aussi larges qu'elles paraissent à première vue, puisqu'elles n'incluent pas l'expression politique ou idéologique pouvant être affichée, par exemple, sur une pancarte ou un chandail. Exhiber – par exemple lors d'une manifestation – le symbole d'une entité listée est donc susceptible de mener à une amende de 1 000\$ à 5 000\$ pour une personne physique et de 3 000\$ à 15 000\$ dans les autres cas, même dans des cas où l'inclusion de l'entité sur la liste serait plus que discutable.⁴⁴

Conclusion et recommandation

Malgré les enjeux importants que le PL13 soulève en matière de droits humains et de libertés civiles, le processus de consultation l'entourant est précipité et insatisfaisant. Seule une journée et demie de consultations particulières est prévue, et la moitié des témoins entendu.e.s proviendra des corps policiers québécois. Au moment de rédiger les présentes, aucun groupe ou expert.e se spécialisant en droits et libertés ne semble être prévu.e à l'horaire – malgré les demandes répétées des soussigné.e.s.

Vu ce processus lacunaire, l'ACLC recommande vivement d'élargir le processus de consultation afin de consulter de manière significative les divers pans de la société civile.

⁴⁰ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 10.

⁴¹ *Irwin Toy*, supra note 10.

⁴² *Oakes*, supra note 14.

⁴³ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 7.

⁴⁴ PL13, Chapitre II, *Loi*, art. 14.

À défaut, les Chapitres I et II du PL13 doivent être retirés.