

NOTE DE SERVICE / MEMO



Destinataires / To Maire et membres du Conseil

File/N° de fichier :

Expéditeur / From David White
Avocat général de la Ville

Objet / Subject Manifestation en cours

Date : Le 7 février 2022

Un certain nombre de questions ont été soulevées, et des propositions ont été formulées concernant les recours légaux éventuels en vue de régler, en tout ou en partie, les manifestations qui perdurent dans la Ville d'Ottawa. La présente note de service, préparée par les Services juridiques, vise à donner une vue d'ensemble des autorités judiciaires qui ont été examinées et à offrir des précisions sur les différents régimes législatifs, provincial ou fédéral, ainsi que les répercussions juridiques de chacun d'eux.

D'entrée de jeu, il convient de noter qu'aucun de ces régimes législatifs n'offre une aide en matière de résolution des manifestations vécues par la Ville et ses résidents. Ces régimes législatifs peuvent plutôt être envisagés, l'un ou l'autre, à titre de partie d'une stratégie opérationnelle globale à déployer de concert avec les autorités chargées de l'application de la loi ayant la responsabilité de la préservation de la paix et du maintien de l'ordre public, conformément à la *Loi sur les services policiers* et tout en respectant les protections constitutionnelles enchâssées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. À cette fin, les membres du personnel de mon bureau ont travaillé avec leurs collègues du Service de police d'Ottawa afin d'assurer que nous soyons préparés à bouger rapidement en vue de soutenir les plans opérationnels des autorités chargées de l'application de la loi, de la manière la plus efficace possible. Cependant, la Direction des services juridiques ne fournit pas et ne peut fournir de conseils juridiques à la police en ce qui a trait à l'exercice de ses pouvoirs d'exécution.

En outre, le Conseil municipal n'a aucune autorité juridique de faire agir le service de police et la Commission de services policiers ne peut donner d'instructions au chef relativement à des décisions opérationnelles particulières, conformément au paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers*.

Par conséquent, le résumé ci-dessous vise à répondre à vos questions et à expliquer de manière exhaustive quels outils relèvent de l'autorité de la Ville d'Ottawa et quels outils sont à la disposition d'autres ordres de gouvernement.

1. Déclaration d'une « émeute » conformément à l'article 67 du Code criminel du Canada

Cet article stipule ce qui suit :

67 Une personne qui est

- (a) un juge de paix, maire ou shérif, ou l'adjoint légitime d'un maire ou d'un shérif,
- (b) le directeur ou sous-directeur d'une prison, ou

(c) le directeur d'un pénitencier, tel que ces expressions sont définies au paragraphe 2(1) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* ou le suppléant de cette personne, qui reçoit avis que, dans un endroit de son ressort, douze personnes ou plus sont réunies illégalement et d'une façon émeutière, doit se rendre à cet endroit et, après s'en être approché autant qu'il le peut en sécurité, s'il est convaincu qu'une émeute est en cours, ordonner le silence et alors faire ou faire faire, à haute voix, une proclamation dans les termes suivants ou en termes équivalents :

Sa Majesté la Reine enjoint et commande à tous ceux qui sont ici réunis de se disperser immédiatement et de retourner paisiblement à leurs demeures ou à leurs occupations légitimes, sous peine d'être coupables d'une infraction pour laquelle, sur déclaration de culpabilité, ils peuvent être condamnés à l'emprisonnement à perpétuité. DIEU SAUVE LA REINE.

Cet article est appelé communément la « lecture de la proclamation » (ou lecture du *Riot Act*). Des dispositions existent déjà en vertu du *Code criminel* pour des infractions relatives à un attroupement illégal et pour la participation à une émeute et peuvent être invoquées sans que la proclamation susmentionnée soit nécessaire. Ainsi, l'effet de l'article 67 pourrait paraître limité quant à rendre éventuellement disponibles des peines plus sévères après une condamnation, même si la peine s'inscrit sous l'autorité de la magistrature. Il n'y a eu aucune indication de la part du Service de police d'Ottawa que le prononcé d'une telle proclamation élargirait leurs pouvoirs existants d'application de la loi ou pourrait être d'une utilité supplémentaire pour leurs opérations en cours.

2. Demande d'aide en soutien aux autorités civiles conformément à la *Loi sur la défense nationale (Canada)*

La *Loi sur la défense nationale* donne l'autorité au procureur général d'une province de demander l'assistance des Forces armées canadiennes de manière à soutenir les autorités civiles (c.-à-d. la police provinciale) pour intervenir en cas d'« émeute ou de troubles ». Les articles pertinents sont reproduits ci-dessous. Il convient de noter que la réquisition d'utilisation des Forces armées canadiennes ne relève pas de la compétence d'un Conseil municipal.

277 En cas d'émeutes ou de troubles réels ou jugés imminents, le procureur général de la province en cause peut décider, soit de sa propre initiative soit après notification par un juge d'une cour supérieure, de comté ou de district compétente que les services des Forces canadiennes sont requis pour prêter main-forte au pouvoir civil, adresser au chef d'état-major de la défense une réquisition, pour assistance au pouvoir civil, des Forces canadiennes ou de la partie jugée nécessaire par celui-ci ou un officier désigné par lui.

278 À la réception de la réquisition visée à l'article 277, sous réserve des instructions que le ministre juge indiquées dans les circonstances et en consultation avec le procureur général auteur de la réquisition et celui de toute autre province qui peut être concernée, le chef d'état-major de la défense, ou son délégué à cet effet, fait intervenir la partie des Forces canadiennes qu'il juge nécessaire pour prévenir ou réprimer les émeutes ou troubles ayant fondé la réquisition.

Lorsque les membres des Forces armées canadiennes sont nommés en vue d'apporter du soutien en vertu de cet article, elles sont habilitées à agir en tant qu'officiers de police et sont des agents de la paix en vertu de la loi et peuvent être engagées à des fins comme la surveillance de secteurs particuliers pour protéger des personnes et des biens ou pour préserver la paix et diriger la circulation. Il convient de noter, cependant, que les soldats demeurent sous l'autorité des Forces armées canadiennes et ne sont pas jugés être au service de la police locale. La portée de toute assistance reste à la discrétion du personnel du chef de la défense.

3. Recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* du gouvernement fédéral

Cette loi fédérale, instaurée en 1988 pour succéder à la *Loi sur les mesures de guerre* prévoit que le gouverneur en conseil (c.-à-d. le Cabinet fédéral) peut déclarer un état d'urgence après consultation du lieutenant-gouverneur en conseil de toute province touchée par la situation d'urgence. Il convient de noter qu'un état d'urgence ne peut être déclaré lorsque les effets de la situation d'urgence sont limités à une seule province, « à moins que le lieutenant-gouverneur en conseil de la province signale au gouverneur en conseil que l'état d'urgence échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention de la province. » (art. 25(3)). Les extraits pertinents figurent ci-dessous :

19 (1) Pendant la durée de validité de la déclaration d'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence :

(a) la réglementation ou l'interdiction

(i) des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,

(ii) des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée

(iii) de l'utilisation de biens désignés;

(b) la désignation et l'aménagement de lieux protégés;

(c) la prise de contrôle ainsi que la restauration et l'entretien de services publics;

(d) l'habilitation ou l'ordre donnés à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services; et

(e) l'imposition, sur déclaration de culpabilité :

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines,

en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article.

Comme l'illustre l'article qui suit, les pouvoirs dont dispose le gouverneur en conseil correspondent largement à ceux que peut exercer le lieutenant-gouverneur en conseil dans l'éventualité d'une urgence déclarée par le premier ministre de la province.

4. Déclaration d'une urgence en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*

L'article 4 de la *LPCGSU* stipule que le chef du Conseil peut déclarer une situation d'urgence pour l'ensemble ou une partie de la municipalité et « *peut prendre toute mesure et donner tout ordre, non contraires à la loi et qu'il juge nécessaires, pour mettre en œuvre le plan de mesures d'urgence de la municipalité et pour protéger les biens, la santé, la sécurité et le bien-être des habitants de la zone de crise* ». Le plan municipal des mesures d'urgence a été adopté dans le cadre du Règlement 2018-98, comme l'exige l'article 3 de la *LPCGSU*. Il convient de noter que cette disposition n'octroie à la Ville aucun pouvoir extraordinaire, tel que l'imposition d'un couvre-feu ou la création d'infractions. Le Centre provincial des opérations d'urgence de l'Ontario a confirmé cette précision en 2020 en lien aux déclarations municipales suivantes :

Ce qu'une déclaration de situation d'urgence ne confère pas

Une déclaration de situation d'urgence ne confère ni au chef du conseil ni à quiconque dans une municipalité, d'autorisations extraordinaires qui ne sont pas prévues par la loi. Par exemple, un chef de conseil n'a pas l'autorité d'ordonner à une entreprise privée ou à un service de cesser ses opérations ou de fermer en vertu de la situation d'urgence déclarée.

La déclaration de situation d'urgence ne confère pas non plus d'accès à tout programme de financement pour aider à couvrir les frais exceptionnels d'une situation d'urgence. Les questions concernant le financement municipal doivent être transmises à votre bureau des services aux municipalités. <https://www.ontario.ca/fr/page/trouvez-votre-bureau-des-services-aux-municipalites>

* * *

Quelle sorte d'ordonnances les municipalités peuvent-elles rendre?

Les municipalités peuvent rendre des ordonnances qui font partie du champ d'application de leur autorité comme il est stipulé dans la Loi sur les municipalités ou la Loi sur la cité de Toronto. La Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU) ne permet pas aux municipalités de rendre toute autre ordonnance supplémentaire.

L'autorité limitée octroyée aux municipalités peut être comparée au paragraphe 7.0.1(1) de la *LPCGSU*, qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil (c.-à-d. le Cabinet provincial) ou au premier ministre, par décret, de « déclarer qu'une situation d'urgence existe pour l'ensemble ou une partie de l'Ontario. » Un tel décret peut être émis lorsque les critères suivants sont remplis :

(3) Un décret ou un arrêté qui déclare la situation d'urgence pour l'ensemble ou une partie de l'Ontario peut être pris en vertu du présent article si, de l'avis du lieutenant-gouverneur en conseil ou du premier ministre, il est satisfait aux critères suivants :

1. La situation d'urgence exige une intervention immédiate afin d'empêcher l'émergence d'une situation dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens, ou afin d'en diminuer ou d'en atténuer les effets.
2. L'une ou l'autre des circonstances suivantes se produit :

- i. Il est impossible de se fier, sans courir le risque d'un retard important, aux ressources dont disposent normalement les ministères du gouvernement de l'Ontario ou un organisme, un conseil ou une commission ou une autre branche du gouvernement, notamment la législation actuelle.
- ii. L'efficacité des ressources visées à la sous-disposition i peut s'avérer insuffisante pour faire face à la situation d'urgence.
- iii. Il est impossible de déterminer, sans courir le risque d'un retard important, si les ressources visées à la sous-disposition i sont fiables.

La déclaration d'une situation d'urgence dite provinciale confère au lieutenant-gouverneur en conseil un pouvoir étendu, sous réserve de certaines restrictions énoncées dans la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*, d'émettre des ordonnances relativement à ce qui suit :

1. Mettre en œuvre toutes mesures d'urgence formulées en vertu de l'article 3, 6, 8 ou 8.1.
2. Réglementer ou interdire les voyages ou les déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone déterminée.
3. Évacuer des personnes et des animaux et enlever des biens personnels de toute zone spécifique et prendre les dispositions nécessaires pour soigner et protéger adéquatement les personnes et les biens.
4. Aménager des infrastructures pour les soins, le bien-être, la sécurité et l'hébergement des personnes, y compris les refuges d'urgence et les hôpitaux.
5. Fermer tout lieu, public ou privé, y compris tout commerce, bureau, école, hôpital ou autre établissement ou institution.
6. Prévenir, répondre ou atténuer les effets de la situation d'urgence, construire, restaurer ou affecter les installations selon la nécessité et utiliser, détruire, enlever ou aliéner des biens.
7. Ramasser, transporter, entreposer, traiter et éliminer tout type de déchets.
8. Autoriser le fonctionnement des installations, y compris les installations de production d'électricité, dans la mesure où cela est nécessaire pour répondre ou atténuer les effets de la situation d'urgence.
9. Avoir recours aux biens, services et ressources nécessaires partout en Ontario, distribuer et mettre à disposition les biens, services et ressources nécessaires ainsi qu'établir des centres pour leur distribution.
10. Procurer les biens, services et ressources nécessaires.
11. Déterminer le prix des biens, services et ressources nécessaires et interdire les prix déraisonnables pour les biens, services et ressources nécessaires.
12. Autoriser toute personne ou toute personne d'une catégorie de personnes à rendre un type de services que cette personne ou une personne de cette catégorie est raisonnablement qualifiée pour fournir, sans toutefois l'exiger.

13. Sous réserve du paragraphe (7), exiger qu'une personne recueille, utilise ou communique les renseignements qui, selon le lieutenant-gouverneur en conseil, peuvent être nécessaires pour prévenir la situation d'urgence, y réagir ou en atténuer les effets.

14. Conformément aux pouvoirs conférés par le présent paragraphe, prendre toute autre mesure ou mettre en œuvre toute autre action que le lieutenant-gouverneur en conseil juge nécessaire pour prévenir la situation d'urgence, y répondre ou en atténuer les effets.

Récemment, la déclaration de la situation d'urgence par l'autorité provinciale a été décrétée en réponse à la pandémie de COVID-19. Elle a servi de base pour l'émission de diverses ordonnances de santé publique dans le but de limiter la transmission de la maladie.

Jusqu'à présent, les autorités policières ne nous ont pas informés d'une quelconque lacune dans leurs pouvoirs d'exécution actuels qui pourrait être comblée par le recours à des ordonnances en vertu de la déclaration de la situation d'urgence par la province. L'exercice du pouvoir dont dispose la province en vertu de la *LPCGSU* relève entièrement de la discrétion du lieutenant-gouverneur en conseil.

5. Adoption d'un Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP) – (l'exemple de la Ville de Kingston)

Afin de remédier aux grands rassemblements d'étudiants et aux comportements nuisibles associés à la reprise des cours à l'université en 2020, la Ville de Kingston a adopté un Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP) en cas d'infraction à certains règlements municipaux. En 2017, le gouvernement provincial a modifié la *Loi de 2001 sur les municipalités*, afin de donner aux municipalités le pouvoir d'imposer des pénalités administratives en cas d'infraction aux règlements municipaux plutôt que les amendes prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*. Voici un extrait des dispositions pertinentes :

434.1 (1) Sans préjudice de la portée générale des articles 9, 10 et 11, une municipalité peut exiger, aux conditions qu'elle estime appropriées, qu'une personne paie une pénalité administrative si elle est convaincue que celle-ci n'a pas observé un règlement de la municipalité adopté en vertu de la présente loi.

(2) Le système de pénalités administratives qu'établit une municipalité en vertu du présent article a pour objet de l'aider à encourager l'observation de ses règlements.

(3) Le montant d'une pénalité administrative fixé par une municipalité ne doit être :

a) ni de nature punitive;

b) ni supérieur au montant qui est raisonnablement nécessaire pour encourager l'observation d'un règlement de la municipalité.

(4) La personne qui est tenue par une municipalité de payer une pénalité administrative en vertu du paragraphe (1) à l'égard d'une contravention ne doit pas être accusée d'une infraction à l'égard de la même contravention.

Autorisées en vertu de l'article 434.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les amendes prévues par les règlements sur les désagréments et le bruit de la Ville de Kingston sont traitées selon le RSAP.

Il convient de noter qu'une telle approche n'est pas à la disposition de la Ville d'Ottawa, qui continue de fonctionner selon le système des amendes imposées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales (LIP)*. Par conséquent, les amendes prévues pour les infractions aux règlements de la Ville d'Ottawa (c'est-à-dire celles qui sont utilisées lorsqu'on donne une contravention) sont établies par le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, et non par le Conseil. Le montant à payer pour une amende ne peut pas dépasser 1 000 \$. Il est possible d'obtenir des amendes plus élevées lorsque les infractions sont poursuivies par l'entremise d'une assignation ou d'une dénonciation, mais ces deux mécanismes exigent que le défendeur comparaisse devant un juge de paix dans le cadre d'une procédure judiciaire plus longue. Toutefois, les retards occasionnés par la fermeture des tribunaux en raison de la COVID-19, par exemple, signifient que les infractions aux règlements municipaux poursuivies au moyen d'assignations ou de dénonciations peuvent ne pas être réglées avant un certain temps.

En plus de recourir au RSAP, la Ville de Kingston a pris, comme moyen de dissuasion général, des mesures pour publier les noms des personnes âgées de 18 ans ou plus qui ont été accusées d'avoir participé à une fête caractérisée comme étant gravement nuisible. Bien que certaines questions subsistent quant à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, les renseignements concernant l'accusation d'une personne appartiennent généralement au domaine public, conformément au concept de « tribunaux ouverts ». Cela dit, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario est généralement d'avis que les municipalités devraient proactivement éviter de divulguer ces renseignements en dehors des limites étroites de la procédure devant les tribunaux. Dans le contexte des manifestations à Ottawa, il n'est pas établi clairement qu'une telle mesure soit un moyen de dissuasion efficace.

6. Recours civils et ordonnances d'injonction

L'ordonnance d'injonction est un type de recours qui peut être adressé à la Cour supérieure dans le cadre d'une procédure civile. Ce que l'on appelle communément une injonction est un ordre de la Cour qui stipule qu'une personne est tenue de prendre une certaine mesure ou de cesser de faire quelque chose. Généralement, la requête d'injonction est accordée sous la forme d'une ordonnance provisoire d'une durée limitée. La Ville n'a pas l'autorisation légale indépendante d'émettre une injonction, car il s'agit d'un recours qui est à la discrétion de la Cour.

L'ordonnance d'injonction peut être demandée par motion par l'une des parties dans une poursuite civile. En vue d'obtenir des dommages-intérêts contre les manifestants et les organisateurs, la Ville peut engager une poursuite civile fondée sur diverses causes d'action de common law, y compris, mais sans s'y limiter, la conspiration civile, la nuisance publique et l'intrusion. Il existe également des causes d'action légales qui pourraient être invoquées dans une telle demande. Par exemple, l'article 12 de la *LPCGSU* prévoit un droit d'action contre toute personne ayant causé une situation d'urgence pour le recouvrement des sommes dépensées par une municipalité dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'urgence ou en rapport avec une situation d'urgence. La Ville a également le pouvoir, en vertu de l'article 440 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, de demander une ordonnance d'injonction pour empêcher les actes qui

contreviennent à ses règlements municipaux. Une motion pour une injonction pourrait être présentée dans le cadre de cette action civile sous-jacente. Étant donné qu'une injonction est une ordonnance de la Cour, la Ville n'a pas de contrôle sur le processus d'obtention de l'ordonnance. La Cour est maîtresse de ses propres procédures et peut prendre des mesures telles que procéder à des ajournements, soulever des questions supplémentaires, aviser les autres parties ou accorder le statut d'intervenant. Toute décision du tribunal de première instance d'accorder une ordonnance d'injonction ou de rejeter la motion d'une requête d'injonction peut faire l'objet d'un appel devant les instances supérieures.

Des actes illégaux liés à la désobéissance civile ont fait l'objet d'ordonnances d'injonction accordées dans le cadre de procédures civiles, y compris des procédures civiles engagées par des municipalités, même si les actes ont été accomplis lors d'une manifestation. Dans ce cas, les chances de succès d'une telle motion dépendent des particularités de l'ordonnance demandée, en particulier si l'injonction proposée implique la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il convient de noter que le recours à une injonction n'est pas sans risque. L'un des risques est que, dans l'éventualité où l'injonction n'est pas ordonnée ou que la portée de l'injonction demandée est réduite par la Cour, cela peut être mal interprété ou présenté comme une tolérance judiciaire de la conduite illégale en question.

Lorsqu'une ordonnance d'injonction est en place, une procédure d'outrage civil ou criminel peut être intentée contre une partie qui ne respecte pas l'ordonnance. Si l'outrage est prouvé lors d'une nouvelle audience du tribunal, la personne reconnue coupable d'outrage peut être soumise à des sanctions, telles que des amendes ou une peine d'emprisonnement par ordonnance de la Cour. Dans ce cas, les procédures d'outrage civil seraient engagées par la Ville dans le cadre d'une procédure civile séparée et les procédures d'outrage criminel seraient à la discrétion de la Couronne.

Comme toute ordonnance de la Cour, la police peut mettre en application les conditions d'une ordonnance d'injonction. Toutefois, l'ordonnance n'oblige pas la police à prendre des mesures actives pour faire appliquer la réglementation.

Dans le contexte du comportement illégal dont ont fait preuve les manifestants, le Service de police d'Ottawa a actuellement l'autorisation légale de prendre des mesures d'application de la loi en vertu de son pouvoir actuel, tel qu'elle découle du *Code criminel*, du *Code de la route* et des règlements municipaux.

La Direction des services juridiques de la Ville poursuit le dialogue avec le Service de police d'Ottawa pour savoir s'il existe des lacunes dans son pouvoir d'application de la loi qui pourraient être comblées si la Ville obtient une ordonnance d'injonction de la Cour. À ce jour, aucune lacune n'a été relevée. Cela dit, la Ville est prête à agir rapidement pour demander une injonction s'il est déterminé qu'une telle ordonnance soutiendrait le plan opérationnel du Service de police.

7. Manutention des carburants

L'entreposage et la manutention des carburants sont réglementés par la province de l'Ontario en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité*, y compris les règlements, codes et normes qui demeurent en vigueur en vertu de la loi précédente, la *Loi sur la manutention de l'essence*, ainsi que par les règlements et normes du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi de*

1992 sur le transport des marchandises dangereuses. La Ville d'Ottawa ne les applique pas. Le *Règlement sur l'utilisation et l'entretien des routes (Règlement n° 2003-498)* de la Ville interdit le dépôt ou le déversement d'huiles, de produits chimiques ou de substances sur une route et peut être appliqué soit par la police, soit par les agents d'application des règlements municipaux. Jusqu'à présent, les Services juridiques n'ont pas connaissance de cas de violation à cet égard.

8. Assurance automobile

L'industrie de l'assurance automobile est hautement réglementée et les exigences varient d'une province à l'autre et entre le Canada et les États-Unis. La Ville ne possède pas de renseignements à propos de l'assurance des véhicules impliqués dans cet événement et les Services juridiques ne sont pas en mesure de commenter les problèmes de couverture qui pourraient survenir entre les propriétaires ou les exploitants des véhicules et leurs assureurs.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles et qu'ils permettront de répondre aux questions qui ont été soulevées jusqu'à présent.

David White