



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Document commandé:
La liberté de réunion pacifique et
l'alinéa 2c) de la *Charte*

Préparé par: Jamie Cameron

Avis au lecteur

Conformément aux règles 5 à 10 des *Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques* de la Commission, le commissaire peut, à sa discrétion, faire appel à des experts externes pour produire des documents de discussion, de recherche ou d'orientation (« documents commandés »)

Les points de vue exprimés dans un document commandé sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du commissaire. Les énoncés de faits contenus dans un document commandé ne représentent pas nécessairement le point de vue du commissaire. Les conclusions de fait du commissaire sont fondées sur la preuve présentée lors des audiences de la Commission.

Les parties et les membres du public peuvent fournir des commentaires écrits à la Commission en réponse à ce document. Des informations sur le processus de dépôt d'observations, y compris les dates limite, sont énoncées dans l'*Avis concernant la phase politique de la Commission* (disponible sur le site Web de la Commission).

La liberté de réunion pacifique et l'alinéa 2c) de la
Charte

Rapport pour la Commission sur l'état d'urgence

Septembre 2022

Jamie Cameron*

Professeure émérite

Osgoode Hall Law School

Résumé

Les personnes qui ont participé au convoi de protestation de 2022 exerçaient leurs droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* lorsque le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence, aménageant une vaste zone de sécurité et dispersant la manifestation des camionneurs. Ces droits, en particulier la liberté de réunion pacifique, constituent la toile de fond de l'examen de la décision du gouvernement fédéral de déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et d'adopter des règlements pour mettre fin aux manifestations.

La liberté de réunion pacifique prévue à l'alinéa 2c), bien qu'elle soit l'une des libertés fondamentales de la *Charte*, n'a reçu que peu ou pas d'attention au cours des 40 premières années d'interprétation et de jurisprudence de la *Charte*. Les circonstances entourant le convoi de protestation et sa dispersion en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* mettent l'alinéa 2c) sous les projecteurs et appellent à un débat sur cette protection constitutionnelle.

Le présent document d'information propose une vision de la notion de réunion pacifique au sens de la *Charte* qui peut orienter et éclairer le travail de la Commission sur l'état d'urgence. En particulier, le document se veut une analyse des valeurs et des objectifs sous-jacents de l'alinéa 2c) en vue de définir le fondement de la notion de réunion pacifique. En outre, il étudie la manière dont l'alinéa 2c) devrait être interprété, en proposant une définition de la réunion pacifique et une norme de violation. Enfin, il examine les limites justifiables à la liberté de réunion en vertu de l'article 1 de la *Charte*, en déterminant les principes qui doivent sous-tendre la détermination de limites raisonnables. Dans l'élaboration de cette proposition, l'analyse se fonde sur la jurisprudence relative à la *Charte* et s'appuie également sur d'autres sources, notamment

le premier amendement de la Constitution américaine et les garanties internationales en matière de droits de la personne.

Table des matières

Résumé.....	2
I. Introduction.....	5
II. Contexte historique de la liberté de réunion	10
A. Une tradition consacrée	10
B. Textes relatifs à la protection de la liberté de réunion	15
C. La disposition relative à la liberté de réunion du premier amendement : une mise en garde.....	19
III. Troisième partie : Vers une conception de la réunion pacifique fondée sur l’alinéa 2c) de la Charte.....	22
A. Les valeurs et objectifs sous-jacents de la notion de réunion pacifique	24
B. La nature et la portée de la réunion pacifique au sens de l’alinéa 2c) de la Charte.....	31
1. La portée de la protection constitutionnelle.....	31
a. La signification de la notion de réunion	32
b. L’objectif d’une réunion	34
c. La signification de la notion de réunion pacifique	37
d. Réunion virtuelle ou en ligne	42
e. Une norme en matière de violation	45
C. Limites raisonnables à la liberté de réunion pacifique.....	46
1. Principes généraux.....	47
2. Proportionnalité	51
3. Dispersion	53
4. Brève remarque sur les dispositions législatives.....	54
IV. Réflexions finales.....	57
Annexe A.....	60

I. Introduction

Les réunions publiques, les mouvements et les manifestations qui se sont succédé ces dernières années ont donné un nouvel élan à la liberté de réunion, propulsant cette notion au premier plan des discussions sur les droits. Cet élan, qui s'est manifesté sur la scène internationale, aux États-Unis et au Canada, attire l'attention sur le rôle particulier que jouent les réunions publiques, qui tirent parti de l'action collective pour encourager la pratique d'une forme dynamique de démocratie expérimentale. Le désir de se réunir collectivement et de manifester une présence publique est profondément ancré dans la tradition et dans l'imaginaire démocratiques. Les réunions diffèrent énormément et peuvent se montrer particulièrement fluctuantes, imprévisibles et instables, ce qui peut susciter l'espoir d'un changement transformateur, mais aussi alimenter la crainte d'une frénésie collective et d'une dérive vers le désordre. En 2022, un mouvement de protestation contre les obligations de vaccination a donné lieu à une manifestation d'une ampleur et d'une durée sans précédent dans la capitale du Canada, ainsi que dans d'autres endroits au pays.

Au mois de janvier 2022, un convoi de camions est parti de la Colombie-Britannique pour se rendre à Ottawa afin de protester contre l'obligation vaccinale liée à la COVID-19. Bénéficiant d'un soutien et d'une visibilité inattendus tout au long de son trajet, le convoi est arrivé à Ottawa à la fin du mois de janvier. Loin d'être inopinée, l'arrivée des camionneurs a été fêtée et la manifestation a rapidement fait l'objet d'une médiatisation internationale. Les camions et les camionneurs, qui partageaient des objectifs politiques et idéologiques, se comptaient par centaines. La manifestation a paralysé la capitale pendant plus de deux semaines, causant une

immense angoisse et des perturbations considérables pour les résidents et les entreprises d'Ottawa¹.

Alors que le convoi était bien installé et que les chances d'une dispersion volontaire étaient minces, le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence en application du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* (LMU), et le Cabinet a adopté le *Règlement sur les mesures d'urgence* (RMU) et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* (DMEU)². Le paragraphe 19(1) de la LMU autorise le gouvernement à interdire ou à réglementer les réunions publiques et à désigner et aménager des « lieux protégés » (c.-à-d. à créer des zones d'accès réservé ou d'exclusion)³. L'état d'urgence a été déclaré le 14 février et a pris fin sept jours plus tard, le 22 février 2022. C'est le temps qu'il a fallu pour disperser le convoi assemblé et retirer les camions des rues d'Ottawa⁴.

*Professeure émérite, Osgoode Hall Law School, Université York, et membre du Conseil de recherche de la Commission sur l'état d'urgence. Je remercie Tripat Sandhu, Osgoode Hall Law School (J. D. 2024) pour son excellente aide à la recherche et en particulier pour la préparation de la bibliographie. Je remercie également Geneviève Cartier, Robert Diab et Dick Moon pour avoir lu une version antérieure de ce document et pour leurs précieuses suggestions. Comme indiqué dans le texte, le document présente mon analyse et mes opinions universitaires, et non celles de la Commission.

¹ Pour un compte rendu favorable à la manifestation du convoi d'Ottawa, voir A. Lawton, *The Freedom Convoy: The Inside Story of Three Weeks That Shook the World* (Toronto : Sutherland House Books, 2022).

² *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. 1985, c. 22, par. 17(1); *Règlement sur les mesures d'urgence* et *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, Gazette du Canada, Partie II, vol. 156 Extra (15 février 2022).

³ Le paragraphe 19(1) prévoit que les assemblées publiques « dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix » peuvent être interdites ou réglementées.

⁴ La protestation contre l'obligation vaccinale ne s'est pas limitée à la manifestation d'Ottawa. Des rassemblements ont bloqué le pont Ambassador et perturbé la circulation et le transport de marchandises à la frontière entre l'Alberta et les États-Unis. La situation sur ces sites et d'autres, qui explique en partie la décision de déclarer l'état d'urgence, est mentionnée mais non discutée. La manifestation d'Ottawa pose les principales questions relatives à l'alinéa 2c) qui sont abordées dans le présent document.

Aux termes du Préambule de la LMU, les mesures extraordinaires prises à titre temporaire sont assujetties à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*, et ont à « tenir compte » du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁵. La liberté de réunion pacifique, qui est au cœur des débats sur la manifestation du convoi d'Ottawa et sa dispersion, est protégée par l'alinéa 2c) de la *Charte* et l'article 21 du PIDCP⁶. Si les répercussions de la multiplication et de la généralisation des restrictions liées à la COVID-19 sur les rassemblements publics avaient déjà permis de mieux faire connaître cette liberté, le convoi de protestation et sa dispersion dans le cadre des mesures d'urgence constituent un moment charnière dans l'histoire de la protection constitutionnelle de la liberté de réunion pacifique. Au même titre que diverses protestations et manifestations au cours des dernières années, le convoi de protestation a attiré l'attention sur l'alinéa 2c) de la *Charte*. Ces événements font entrer le débat sur la liberté de réunion pacifique garantie par l'alinéa 2c) dans un moment crucial. Ce n'est pas là une simple possibilité offerte de reconnaître et de préserver cette protection constitutionnelle, mais un véritable défi lancé pour agir en ce sens.

⁵ Préambule de la LMU, supra note 2. Voir la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue l'annexe B du *Canada Act 1982* (R.-U.), 1982, c. 11; voir aussi le PIDCP, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entré en vigueur le 23 mars 1976; adhésion du Canada le 19 mai 1976).

⁶ L'article 4 du PIDCP permet aux États parties de déroger à leurs responsabilités en vertu du Pacte en cas d'urgence publique. Bien que la liberté de réunion ne fasse pas partie des obligations auxquelles il est impossible de déroger en vertu du paragraphe 4(2), les dérogations à l'art. 21 et aux autres garanties sont soumises à une norme rigoureuse de justification. Voir l'Observation générale n° 29 sur les états d'urgence, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, au par. 4 (31 août 2001) (indiquant que toute dérogation est limitée à ce qui est strictement requis par les exigences de la situation, et est liée à la durée, à l'étendue géographique et à la portée matérielle de l'état d'urgence).

Quarante ans après la promulgation de la *Charte* en 1982, aucune interprétation faisant autorité n'a été faite de l'alinéa 2c). La jurisprudence de la Cour suprême du Canada ne contient aucune définition de la notion de réunion pacifique, et aucun cadre doctrinal ne permet de déterminer si des limites à cette protection constitutionnelle sont admissibles. Le présent document d'information présente un travail en cours qui vise à remédier à cette lacune dans la jurisprudence relative à la *Charte*, en offrant une base de référence pour définir la notion de réunion pacifique dans le contexte de la *Charte*⁷. Le présent document a été commandé par la Commission sur l'état d'urgence (la « Commission », ou la « Commission Rouleau »), et son objectif est de nourrir les travaux de la Commission. Le cadre doctrinal qu'il élabore et propose représente le point de vue de son auteure et non celui de la Commission. Pour atteindre les objectifs fixés, la réflexion est divisée en trois parties.

La première partie présente les éléments textuels et contextuels de la notion de réunion pacifique et est divisée en trois sous-parties. La première offre un bref aperçu historique des réunions publiques et est suivie d'un bref examen des dispositions textuelles clés, y compris de l'alinéa 2c) de la *Charte*, qui garantissent la liberté de réunion pacifique. La troisième sous-partie offre un bref aperçu de la disposition relative à la liberté de réunion contenue dans le premier

⁷ Parmi les travaux universitaires actuels sur l'alinéa 2c), citons : B. Alexander, « Exploring a More Independent Freedom of Peaceful Assembly in Canada », (2018) 8:1 *UWO J. Leg. Stud.* 4; K. Kinsinger, « Restricting Freedom of Peaceful Assembly During Public Health Emergencies », 30:1 *Constitutional Forum* 19 (2021); K. Kinsinger, « Positive Freedoms and Peaceful Assemblies: Reenvisioning Section 2(c) of the *Charter* », dans D. Newman, D. Ross et B. Bird, eds., *The Forgotten Fundamental Freedoms of the Charter* (Toronto : LexisNexis Canada Inc., 2020) 377; N. Eziani, « Understanding Freedom of Peaceful Assembly in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* », dans Newman, Ross et Bird, *ibid.*, p. 351; R. Stoykewych, « Street Legal: Constitutional Protection of Public Demonstration in Canada », (1985), 43:1 *U. Tor. Fac. Law. Rev.* 43.

amendement de la Constitution américaine, et prend la forme d'une mise en garde. Cette réflexion sert de toile de fond à l'objectif central du document, qui est de proposer un cadre d'interprétation de l'alinéa 2c) de la *Charte*.

La deuxième partie est également divisée en trois sous-parties qui forment ensemble un cadre d'interprétation et de protection de l'alinéa 2c). La définition des objectifs de l'alinéa 2c) constitue la première étape, car tel qu'expliqué ci-dessous, la distinction entre la réunion pacifique et les libertés connexes que sont la liberté d'expression et la liberté d'association est une étape essentielle du travail. Les objectifs qui caractérisent l'alinéa 2c) constituent la pierre angulaire du document et le fondement d'une doctrine de la réunion pacifique en vertu de la *Charte*.

Une fois les valeurs et les objectifs définis, il sera possible de se pencher sur le sens et la portée de l'alinéa 2c). Comme expliqué ci-après, la disposition définit une réunion comme étant un rassemblement pacifique de deux personnes ou plus dans le but d'échanger. Le gouvernement contrevient à l'alinéa 2c) lorsqu'il interdit ou réglemente une réunion qui correspond à cette définition. La définition d'une réunion « pacifique » est d'un intérêt particulier pour l'interprétation de la protection constitutionnelle et la question de savoir si une réunion demeure pacifique jusqu'à ce qu'elle devienne violente ou si elle peut être exclue du champ d'application de la protection constitutionnelle lorsqu'elle franchit un seuil inférieur de perturbation ou de conduite illégale.

La troisième partie de la réflexion aborde la question cruciale de la nature et de la portée des limites raisonnables et du moment où il convient d'imposer de telles limites aux réunions et aux rassemblements. Le paradoxe de cette question réside dans le fait que la notion même de

réunion implique un certain degré de perturbation; mais, en raison même de tout ce qui fait la force des réunions publiques, notamment lorsqu'elles prennent la forme de manifestations et de mouvements de protestation, il convient inévitablement de les réglementer. L'élaboration d'un cadre doctrinal capable de résoudre le dilemme de la protection et de la réglementation simultanées de la perturbation n'est pas une mince affaire.

Après avoir exposé les aspects précis d'un cadre doctrinal pour l'alinéa 2c), la troisième partie se termine par des réflexions sur l'importance de ce moment dans l'histoire de la *Charte* et sur l'impératif de revigorer la protection constitutionnelle de la liberté de réunion pacifique prévue à l'alinéa 2c). En l'absence de clarté et d'un cadre doctrinal qui soit propre à l'alinéa 2c), il est fort probable que l'interprétation de cet alinéa reste en suspens, en faisant ainsi une disposition de la *Charte* au point mort, voire vouée à l'échec. Sans prétendre apporter toutes les réponses, le présent document vise à projeter l'alinéa 2c) au premier plan et à susciter un débat sur le rôle que joue cette protection constitutionnelle dans la promotion et la sauvegarde des objectifs démocratiques de la *Charte*.

II. Contexte historique de la liberté de réunion

A. Une tradition consacrée

Si les rassemblements peuvent être organisés pour servir un certain nombre d'objectifs ou aucun, le fait de se rencontrer les uns les autres est un impératif du comportement humain, et se réunir pour faire acte de présence collective en public est une pratique séculaire qui a des racines profondes en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada. En donnant ses instructions à un jury en 1839, le baron Alderson a affirmé qu'il fallait transmettre le droit de réunion

« inaltéré à la postérité » [traduit par nos soins] et a déclaré que « la constitution de ce pays ne punit pas les personnes qui, voulant réaliser un acte pacifique de manière ordonnée », sont « seulement dans l'erreur » quant à leurs opinions [traduit par nos soins]⁸.

Les mouvements qui ont marqué l'histoire s'inscrivent dans une tradition qui accorde de la valeur aux réunions publiques et les considère comme une pratique culturelle essentielle de la société démocratique américaine. Avant l'époque coloniale et depuis celle-ci, les réunions publiques étaient sacralisées et considérées comme un moyen de transformation de l'évolution sociale et démocratique. Les réunions, les rassemblements et les mouvements ont joué un rôle puissant et salutaire dans la promotion et le façonnement du changement, en particulier à des moments critiques de l'histoire constitutionnelle des États-Unis⁹. L'abolitionnisme d'avant la guerre de Sécession et le suffrage des femmes font partie des mouvements du XIX^e siècle qui ont apporté « une expérience vécue différente » [traduit par nos soins] à la disposition relative à la liberté de réunion, constituant un « rappel viscéral » [traduit par nos soins] de l'importance de protéger le droit de réunion¹⁰. En outre, le développement des mouvements syndicaux et autres, ainsi que les causes sociales, religieuses, politiques et culturelles au niveau local font partie intégrante de l'histoire de la liberté de réunion¹¹. Un résumé même succinct de cette histoire

⁸ Cité dans T. Abu El-Haj, « The Neglected Right of Assembly », 56 *UCLA L. Rev.* 543 (2009), pp. 566-567 (« Neglected Assembly »).

⁹ J. Inazu, « The Forgotten Freedom of Assembly », 84 *Tulane L. Rev.* 565 (2010), p. 570 (« Forgotten Assembly ») (étude des modèles de rassemblement au cours de six périodes de l'histoire américaine, depuis les dernières années du XVIII^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle).

¹⁰ J. Inazu, *ibid*, p. 588 (citant également Akhil Amar, *The Bill of Rights: Creation and Reconstruction*).

¹¹ « Les rues sont demeurées des lieux importants pour les rassemblements politiques, sociaux et, de plus en plus, ethniques, jusqu'à la fin du XIX^e siècle » [traduit par nos soins]. T. Abu El-Haj, « All Assemble: Order and Disorder in Law, Politics, and Culture », 16 *J. of Constitutional Law* 949 (2014), p. 969 (« All Assemble »).

doit faire mention de limites insidieuses à la liberté de réunion, comme les lois américaines du XIX^e siècle qui interdisaient aux Afro-Américains de se réunir ou d'assister à des rassemblements, y compris pour le culte religieux¹².

Les manifestations qui ont secoué les États-Unis au cours des années 1950 et des turbulentes années 1960 ont notamment été celles du mouvement pour les droits civiques, de l'opposition à la guerre du Vietnam, des protestations étudiantes et politiques radicales, et de la montée des mouvements pour les droits des femmes et des personnes homosexuelles. Le droit de réunion a atteint un sommet dans la jurisprudence relative au premier amendement au cours de cette période, mais la situation s'est ensuite apaisée. Ces dernières années ont à nouveau révélé de profondes fractures dans le tissu politique et social des États-Unis, qui ont provoqué des protestations politiques, comme celles d'Occupy Wall Street (OWS), de Black Lives Matter, et de nombreux autres mouvements¹³. L'essor et le rôle prépondérant d'Internet n'ont aucunement affaibli la volonté des individus et des groupes de se réunir dans un espace physique, dans un acte de solidarité, pour mettre en avant les besoins et les aspirations des communautés.

¹² J. Inazu, « Forgotten Assembly », *supra* note 9, p. 584 (affirmant que ces restrictions ne réduisaient pas simplement au silence la dissidence politique, mais constituaient un assaut contre un mode de vie entier, « supprimant le culte, l'éducation et la communauté parmi les Afro-Américains esclaves et libres » [traduit par nos soins]). Voir également J. Hansford, « The First Amendment Freedom of Assembly as a Racial Project », *The Yale L.J. Forum* 685, pp. 692-693 (20 janvier 2018).

¹³ Voir Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11, pp. 957-968 (discussion sur OWS); Hansford, « Racial Project », *ibid.*; W. Smith, « Policing, Protest, and Rights », (2018), 32:3 *Public Affairs Q.* 185; O. Moulds, « Fracking the Bedrock of Democracy: The United States Policing of Protests Violates the Right of Peaceful Assembly under the ICCPR », (2021), 36:4 *AM U. Intl. Law Rev.* 887; P. Gillham, B. Edwards et J. Noaks, « Strategic Incapacitation and the Policing of Occupy Wall Street in New York City, 2011 », (2011) 23:1 *Intl. J. of Research & Policy* 81; N. Winnett, « Don't Fence us in: A First Amendment Right to Freedom of Assembly and Speech », (2005), 3:2 *First Amend. L. Rev.* 465.

Au contraire, la technologie vient renforcer et enrichir le concept traditionnel de réunion; la liberté de réunion peut désormais être exercée au moyen de réunions en ligne¹⁴.

Le Canada a également une histoire remarquable en matière d'engagement public par l'entremise des réunions, des protestations et des mouvements. On peut citer des événements marquants tels que la grève générale de Winnipeg en 1919 et les émeutes de l'époque de la Dépression¹⁵. Plus de 50 ans avant le convoi de protestation de 2022, la Caravane pour l'avortement, à laquelle participaient 17 femmes, a quitté Vancouver pour se rendre à Ottawa, où les femmes ont « occupé » [traduit par nos soins] la pelouse de la résidence du premier ministre, ont dirigé un rassemblement de 500 femmes sur la Colline du Parlement, se sont enchaînées à des chaises dans la tribune du public et ont provoqué la fermeture de la Chambre des communes¹⁶.

Plus récemment, des manifestations à l'occasion d'événements politiques et de sommets internationaux ont remis en question les méthodes de la police¹⁷. Le soulèvement des étudiants québécois au cours de l'année 2011-2012, baptisé le « printemps érable », a consisté en une série de manifestations de rue continues qui ont abouti aux « manifs casseroles », lorsque la ville de Montréal s'est jointe au mouvement en tapant sur des casseroles en signe de solidarité, et à une

¹⁴ Voir *infra* III.B.d., Réunion virtuelle ou en ligne.

¹⁵ Voir M. Beare et N. Des Rosiers, « Introduction », dans A. Deshman, M. Beare et N. Des Rosiers, eds., *Putting the State on Trial: The Policing of Protests During the G20 Summit* (Vancouver: UBC Press, 2014), pp. 3-9 (description générale de ces mouvements de protestation historiques).

¹⁶ Voir K. Wells, *The Abortion Caravan: When Women Shut Down Government in the Battle for the Right to Choose* (Canada: Second Story Press, 2020).

¹⁷ Voir plus généralement W. Pue, ed., *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair* (Vancouver: UBC Press, 2000); Deshman, Beare et Des Rosiers, *Putting the State on Trial*, *supra* note 15.

loi imposant d'importantes restrictions aux manifestations de rue¹⁸. Le mouvement Occupy, qui s'est mobilisé dans plus de 12 villes, a eu une forte visibilité au Canada¹⁹. En outre, des rassemblements ont coïncidé avec les mouvements de la Marche des fiertés, Black Lives Matter, Idle No More et l'enquête sur les femmes autochtones assassinées et disparues au Canada²⁰. Des blocages autochtones et environnementaux à Muskrat Falls, au Labrador, et à Fairy Creek et sur le territoire de la Nation Wet'suwet'en, en Colombie-Britannique, ont été organisés pour protester et faire cesser des activités économiques préoccupantes pour l'environnement, notamment l'exploitation forestière et les pipelines²¹. S'ajoutent à la liste des protestations

¹⁸ Pour lutter contre la vague de manifestations de rue, la province de Québec a adopté le projet de loi 78, *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, L. Q. 2012, c. 12 (en vigueur du 18 mai 2012 au 1^{er} juillet 2013). Le projet de loi 78 exigeait, entre autres, que les organisateurs avisent la police, au moins huit heures à l'avance, de tout rassemblement réunissant 50 participants ou plus). Voir A. Savard, « Quebec's Wave of Resistance: From the Maple Spring to the General Strike », <https://www.academia.edu/27136524/Quebecs_wave_of_resistance_From_the_Maple_Spring_to_the_general_strike>.

¹⁹ Au Canada, le mouvement était représenté dans au moins 15 villes canadiennes; voir plus généralement CBC News, « Occupy Canada rallies spread in economic awakening » (13 octobre 2011), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/occupy-canada-rallies-spread-in-economic-awakening-1.1031793>>.

²⁰ Voir plus généralement CBC News, « Canadians hold protests, vigils for black lives lost at the hands of police » (5 juin 2020), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/canadian-floyd-anti-racism-rallies-1.5599792>> (Black Lives Matter); <<https://idlenomore.ca/about-the-movement/>> (Idle No More); « Vancouver rallies for missing, murdered Indigenous women », en ligne : <<https://www.aljazeera.com/news/2022/2/14/vancouver-rallies-for-missing-murdered-indigenous-women>> (femmes autochtones assassinées ou disparues).

²¹ Voir plus généralement, CBC News, « Battle over Muskrat Falls », (27 octobre 2016), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/indigenous/muskrat-falls-what-you-need-to-know-1.3822898>>. Muskrat Falls est un projet hydroélectrique situé au Labrador. Les manifestations et le blocus de Fairy Creek visant à empêcher l'exploitation des forêts anciennes sur l'île de Vancouver, en Colombie-Britannique, sont en cours, depuis août 2020, tout comme les manifestations contre le pipeline sur le territoire traditionnel de la Nation Wet'suwet'en, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique.

publiques les innombrables rassemblements qui se sont tenus dans tout le pays, à des moments et dans des contextes différents, pour protester contre les restrictions liées à la pandémie de COVID-19²².

Même si l'on s'en tient à un compte rendu succinct, il n'y a aucun doute quant au parcours des réunions et des mouvements publics, ni quant au rôle central qu'ils jouent aujourd'hui dans le façonnement de la vie sociale et démocratique du Canada.

B. Textes relatifs à la protection de la liberté de réunion

La liberté de réunion pacifique jouit d'une protection constitutionnelle en vertu de l'alinéa 2c) et constitue l'une des quatre libertés fondamentales reconnues par la *Charte*²³. En outre, l'alinéa 1e) de la *Déclaration canadienne des droits* protège la liberté de réunion sans exiger que celle-ci soit de nature pacifique²⁴. En cela, le statut juridique et constitutionnel de la liberté de réunion au Canada est conforme à un grand nombre de textes constitutionnels et de textes relatifs aux droits de la personne qui protègent ce droit.

À titre d'exemple, le premier amendement de la Constitution des États-Unis contient une « disposition relative à la liberté de réunion » [traduit par nos soins], qui garantit le « droit du peuple de se réunir pacifiquement » [traduit par nos soins]²⁵. Par ailleurs, la liberté de réunion pacifique est protégée par l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de

²² Voir *infra* note 32 (liste de certaines des décisions impliquant des dispositions de la *Charte* et découlant de ces restrictions).

²³ Les autres étant la liberté de conscience et de religion (al. 2a)), la liberté d'expression, y compris la presse et les médias (al. 2b)), et la liberté d'association (al. 2d)).

²⁴ S.C. 1960, ch. 44, al. 1e) (garantissant « la liberté de réunion et d'association »).

²⁵ Le premier amendement garantit également la liberté de religion et la liberté d'expression, indiquant, en partie, que « le Congrès n'adoptera aucune loi... restreignant la liberté d'expression » [traduit par nos soins].

l'homme (DUDH)²⁶, l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)²⁷, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)²⁸ et l'article 15 de la American Convention on Human Rights (ACHR)²⁹. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant (article 15 de la CDE) y font également référence³⁰.

Malgré sa présence dans le texte de la *Charte*, la protection de la liberté de réunion pacifique prévue à l'alinéa 2c) a été négligée et ignorée au cours des 40 premières années suivant l'adoption de la *Charte*, soit de 1982 à 2022. Pendant la majeure partie de cette période, l'alinéa 2c) a été rarement pris en considération et à peine mentionné dans la jurisprudence³¹. Dans une certaine mesure, cette situation a changé lorsque des restrictions imposées à des rassemblements en période de pandémie ont été contestées sur la base de l'article 2, y compris l'alinéa 2c); dans certains cas, la violation de l'article 1 de la *Charte* a été constatée et justifiée³².

²⁶ GA Res 217A (III), UNGAOR, 3rd Sess, Supp N° 13, NU Doc A/810 (1948) 71, art. 20 [DUDH].

²⁷ 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 art. 21, (entrée en vigueur le 23 mars 1976, adhésion du Canada le 19 mai 1976 [PIDCP].

²⁸ 4 novembre 1950, 213 RTNU 221 art. 11, (entrée en vigueur le 3 septembre 1953) [CEDH].

²⁹ 22 novembre 1969, OAS 36 art. 15, (entrée en vigueur le 18 juillet 1978) [ACHR].

³⁰ 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 art. 8, (entrée en vigueur le 3 janvier 1976) [PIDESC]; 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 art. 15, (entrée en vigueur le 2 septembre 1990) [CDE].

³¹ Mais voir *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada*, [2015] 1 R.C.S. 3, aux par. 48, 64 (l'alinéa 2c) est inclus dans la discussion sur les autres libertés fondamentales de l'article 2 et de l'alinéa 2d)).

³² Voir *Koehler c. Newfoundland & Labrador*, 2021 NLSC 95 (examinant la portée de l'alinéa 2c) et rejetant une allégation selon laquelle les restrictions à l'entrée dans la province violaient la liberté de réunion pacifique); *Beaudoin c. British Columbia*, 2021 BCSC 512 (constatant une violation de l'alinéa 2c) mais concluant que le Gatherings and Events Order de la province ne violait pas l'alinéa 2c)); *Gateway Bible Baptist Church et al. C. Manitoba et al.*, 2021 MBQB 219 (concluant que les restrictions imposées aux rassemblements religieux ne violaient pas les alinéas 2a) et 2c)); *Ontario c. Trinity Bible Chapel*, 2022 ONSC 1344 (abordée plus loin dans le document).

Pour aborder la question de la prise en compte insuffisante de la protection de la liberté de réunion pacifique dans la jurisprudence relative à la *Charte*, il convient de prendre comme point de départ le texte lui-même. La liberté de réunion pacifique jouit d'un statut indépendant dans la mesure où elle constitue l'une des libertés fondamentales reconnues par l'article 2, et doit être interprétée et appliquée comme telle³³. Le fait que l'alinéa 2c) n'ait pas été distingué des autres libertés fondamentales de l'article 2 pose un problème.

Dans la décision *Ontario c. Trinity Bible Chapel*, la Cour a rejeté les recours contre diverses restrictions aux rassemblements religieux imposées en raison de la pandémie de COVID-19, en déclarant que les intérêts protégés par les autres alinéas de l'article 2, notamment la liberté de réunion, étaient « pris en compte dans l'analyse de l'alinéa 2a) » [traduit par nos soins]³⁴. La Cour a ajouté qu'« il n'existe aucune *utilité* à répéter ou à reformuler l'analyse sous d'autres motifs constitutionnels », car la « matrice factuelle qui sous-tend les diverses demandes fondées sur la *Charte* » est « largement insécable » [traduit par nos soins]³⁵. Abstraction faite de la remarque selon laquelle la violation des quatre libertés fondamentales de la *Charte* pourrait constituer une forme de « préjudice constitutionnel flagrant » [traduit par nos soins], le refus de la Cour de considérer chacune d'elles comme une protection indépendante est préoccupant³⁶.

³³ Lors de la rédaction de la *Charte*, le gouvernement a accepté la recommandation de séparer la liberté de réunion et la liberté d'association « afin qu'elles soient considérées comme des libertés distinctes » [traduit par nos soins]. A. Dodek, ed., *The Charter Debates: The Special Joint Commission on the Constitution, 1980-1981*, et *Making of the Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Toronto : University of Toronto Press, 2018), p. 142 (le ministre de la Justice de l'époque, le ministre Chrétien).

³⁴ *Trinity Bible Chapel*, *supra* note 32, par. 115.

³⁵ *Ibid* (non souligné dans l'original).

³⁶ *Ibid*, par. 114. Voir aussi *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32 au par. 34 (n'abordant pas la liberté d'expression ou d'association parce que la

La liberté d'expression et la liberté de réunion ne se confondent pas, mais il a été présumé que les questions relatives à l'activité expressive dans l'espace public devaient être examinées dans le cadre de l'alinéa 2b)³⁷. Ainsi, la protection de la liberté d'expression offerte par la *Charte* a évolué, mais cette évolution ne s'est pas faite en conformité avec la notion de réunion énoncée à l'alinéa 2c). Parallèlement, la proximité entre la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association a été réduite par la priorité sélective accordée aux questions de relations de travail dans le cadre des analyses fondées sur l'alinéa 2d)³⁸. Sans être écartées, d'autres formes de liberté d'association n'ont joué qu'un rôle limité dans l'interprétation de l'alinéa 2d)³⁹.

La prise en compte des valeurs et des objectifs distinctifs de la liberté de réunion pacifique a été négligée par la jurisprudence de la *Charte* au cours des 40 premières années ayant suivi l'adoption de cette dernière. Si l'on admet qu'une réunion ou un rassemblement dans un espace public peut être associé à une activité d'expression ou d'association, l'élément qui distingue la liberté de réunion des libertés prévues aux alinéas 2b) et 2d) « est la réunion elle-même » [traduit par nos soins]⁴⁰. En d'autres termes, la réunion est, en soi, « l'événement prévu par la Constitution » [traduit par nos soins]⁴¹. À cet égard, il est instructif, dans le cadre de la réflexion

liberté de religion « suffit »); *R c. Khawaja*, 2012 CSC69 au par. 66 (conclusion : si l'alinéa 2b) n'est pas enfreint, il n'y a pas d'infraction à l'alinéa 2a) ou à l'alinéa 2d)).

³⁷ Voir discussion *infra* aux notes 59, 125.

³⁸ Les alinéas 2c) et 2d) protègent tous deux les droits collectifs, et en vertu de l'alinéa 2c), le droit s'attache à l'entité collective ou à la réunion elle-même, ainsi qu'aux personnes qui participent à la réunion. La jurisprudence relative à l'alinéa 2d) a été dès le départ absorbée par les questions de travail et est par conséquent idiosyncratique. Voir *infra*, note 126.

³⁹ Voir, par exemple, *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 RCS 569, et *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33 (discussion sur l'alinéa 2d) dans le contexte des limites imposées dans le cadre des élections fédérales aux dépenses des tiers).

⁴⁰ Abu El-Haj, « All Assemble » *supra* note 11, p. 1033.

⁴¹ T. Zick, « Recovering the Assembly Clause », 91 *Texas L. Rev.* 375 (2012) p. 398 (« Recovering Assembly »).

sur le travail d'analyse insuffisant mené au sujet de l'alinéa 2c), de tenir compte de l'histoire du premier amendement, parce que, même s'il a été célébré, le droit de réunion est devenu imperceptible dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis. Le problème est que « les hommages rhétoriques à la liberté de réunion dans les opinions de la Cour suprême et dans le discours populaire ont éclipsé ce qui faisait défaut » : un « cadre doctrinal clair » [traduit par nos soins] pour statuer sur les affaires dans lesquelles la disposition relative à la liberté de réunion entre en jeu⁴².

C. La disposition relative à la liberté de réunion du premier amendement : une mise en garde

Le premier amendement n'a pas suscité de débats jusqu'aux affaires d'espionnage de la Première Guerre mondiale en 1919, mais une évolution rapide s'est produite dans les années qui ont suivi. Dans le cadre des premières discussions qui ont entouré l'application du premier amendement, la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis a clairement lié et étroitement assimilé les dispositions relatives à la liberté d'expression et de réunion. On peut citer, à titre d'exemple important, l'opinion concordante du juge Brandeis dans l'affaire *Whitney c. California*, qui, en 1927, déclarait que « sans la liberté de parole et de réunion, la discussion serait futile » [traduit par nos soins]⁴³. Bien que les deux libertés n'aient été associées qu'une seule fois auparavant, après l'arrêt *Whitney*, la Cour suprême a entériné cette association dans plus d'une centaine de ses opinions⁴⁴. Parmi les exemples, citons *DeJonge c. Oregon*, où le juge en chef

⁴² J. Inazu, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, (U.S.A.: Yale U. Press, 2012), p. 61.

⁴³ *Whitney c. California*, 274 US 375 à 387 (1927) (non souligné dans l'original).

⁴⁴ Inazu, « Forgotten Assembly », *supra* note 9, p. 597.

Hughes décrit le droit de réunion pacifique comme « un droit équivalent à la liberté d'expression et à la liberté de la presse » [traduit par nos soins] et tout aussi fondamental⁴⁵. Dans l'arrêt *Thomas c. Collins*, le juge Rutledge a déclaré que les « libertés démocratiques indispensables » [traduit par nos soins] du premier amendement occupaient une « place prépondérante » [traduit par nos soins] dans le système constitutionnel, et a ajouté que le droit de réunion ne protégeait « pas seulement les causes religieuses ou politiques », mais aussi « les causes séculaires, grandes et petites » [traduit par nos soins]⁴⁶.

La disposition relative à la liberté de réunion est restée ancrée dans la jurisprudence. Le mouvement des droits civiques a marqué le point culminant du recours à cette disposition; lorsque la Cour suprême des États-Unis a alors rendu plusieurs décisions historiques en vertu du premier amendement⁴⁷. Pour des motifs essentiellement doctrinaux, la disposition relative à la liberté de réunion s'est atrophiée et, au fil du temps, a été englobée dans la disposition relative à la liberté d'expression⁴⁸. Comme Inazu et d'autres l'expliquent, la doctrine relative au premier

⁴⁵ 299 US 353 p. 364 (1937).

⁴⁶ *Thomas c. Collins*, 323 US 516, pp. 530-531 (1945). Voir également *NAACP c. Alabama ex rel. Patterson*, 357 US 449, p. 460 (1958) (confirmant le lien étroit entre la liberté d'expression et la liberté de réunion).

⁴⁷ Voir, par exemple, *Edwards c. South Carolina*, 372 US 229 (1963); *Cox c. Louisiana*, 379 US 536 (1965); *Brown c. Louisiana*, 383 US 131 (1966); *Shuttlesworth c. City of Birmingham*, 394 US 147 (1969).

⁴⁸ Deux évolutions ont contribué à affaiblir le statut de la disposition relative à la liberté de réunion. Premièrement, la Cour a établi et reconnu des droits d'association et un concept d'association expressive. Contrairement à l'alinéa 2d) de la *Charte*, qui garantit expressément la liberté d'association, le texte du premier amendement protège la liberté de réunion mais pas la liberté d'association, qui a été intégrée à la jurisprudence au moyen de décisions judiciaires. Deuxièmement, deux doctrines sont devenues dominantes dans le cadre de la disposition relative à la liberté d'expression; la première est la doctrine de l'expression et du comportement (*speech-conduct doctrine*), qui a des répercussions négatives sur la protection des actions entreprises par une réunion; la deuxième est la doctrine des heures, du lieu et du

amendement a établi un lien inextricable entre les dispositions relatives à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, mais n'a pas réussi, ce faisant, à distinguer et à valider la réunion pacifique comme un droit constitutionnel indépendant et autonome⁴⁹.

Au moment de l'adoption de l'alinéa 2c), la liberté de réunion occupait peu ou pas de place dans la jurisprudence relative au premier amendement, et n'a pas joué de rôle dans les décisions de la Cour suprême des États-Unis depuis plus de 30 ans⁵⁰. Dans ce mouvement doctrinal, on a oublié que « le droit de réunion, comme le droit de pétition, était à l'origine considéré comme essentiel pour garantir la capacité de réaction démocratique et la participation active des citoyens » [traduit par nos soins]⁵¹. Ce vide a inspiré une littérature riche et brûlante qui appelle à une renaissance de la disposition relative à la liberté de réunion afin de protéger les mouvements qui font passer la précarité des communautés vulnérables au premier plan de l'attention publique⁵².

mode de tenue de la réunion, qui fournit une construction doctrinale pour les limites aux activités de liberté d'expression dans les espaces publics. Voir *infra*, note 95.

⁴⁹ Outre Inazu, *supra* note 42, voir Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *supra* note 8, p. 589 (soutenant que si le droit de réunion protège l'action collective et la délibération publique collective, la liberté d'expression protège l'individu); Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11, p. 100 (déclarant qu'en traitant la réunion comme une des formes que peut prendre la liberté d'expression, les tribunaux ne parviennent pas à comprendre les caractéristiques distinctes de la réunion et les raisons pour lesquelles la réunion devrait être traitée différemment).

⁵⁰ Inazu, *Liberty's Refuge*, *ibid*, p. 62.

⁵¹ Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *ibid*. p. 588.

⁵² Voir surtout Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *ibid.*; « All Assemble », *supra* note 11; et « Defining Peaceably: Policing the Line Between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly » (2015), 50:1 *Mo. L. Rev.* 961; J. Inazu, *Liberty's Refuge*, *supra* note 42; « Forgotten Assembly », *supra* note 9; « Virtual Assembly » (2013), 98:5 *Cornell L. Rev.* 1093; « Unlawful Assembly as Social Control' » (2017) 64:2 *U.C.L.A. Law Rev.* 2, et T. Zick, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places* (New York: Cambridge U. Press, 2008); « Parades, Picketing, and Demonstrations », dans A. Stone et F. Schauer, eds., *The*

La mise en garde adressée au Canada est la suivante : la protection de la liberté de réunion pacifique prévue par la *Charte* risque d'être reléguée au second plan. Elle pourrait y languir indéfiniment, comme une promesse insignifiante et non tenue de la *Charte*. Les mouvements de protestation de ces dernières années, y compris le convoi de protestation et ses implications pour la liberté de réunion pacifique, appellent à un changement de perspective. Si cela n'est pas fait dès maintenant, dans ces circonstances, il est difficile de savoir quand l'alinéa 2c) jouera un rôle dans la définition des libertés fondamentales de la *Charte*. Comme le démontre le premier amendement, le défi consiste à distinguer la liberté de réunion pacifique des autres libertés fondamentales et à établir une doctrine sur le rôle distinctif qu'elle joue dans la réalisation et la promotion des objectifs démocratiques de la *Charte*.

III. Troisième partie : Vers une conception de la réunion pacifique fondée sur l'alinéa 2c) de la *Charte*

Les libertés fondamentales énoncées à l'article 2, à savoir la liberté de conscience et de religion (alinéa 2a)), la liberté d'expression et de presse (alinéa 2b)), la liberté de réunion pacifique (alinéa 2c)) et la liberté d'association (alinéa 2d)), sont de nature abstraite et posent deux questions d'interprétation essentielles. La première est conceptuelle ou philosophique et a trait à la nature et à la portée du droit en question. Il s'agit de déterminer comment et pourquoi la *Charte* protège chacune de ces libertés fondamentales. La deuxième est liée à l'équation structurelle de la *Charte*, entre la violation et la justification. Dans un premier temps, l'analyse

Oxford Handbook of Freedom of Speech (Oxford: Oxford U. Press, 2021); « Recovering Assembly », *supra* note 41.

porte sur la protection constitutionnelle et sur la question de savoir si elle a été violée. Dans un second temps, elle se concentre sur l'article 1 et sur la question de savoir si la violation en question constitue une limite raisonnable qui se justifie dans une société libre et démocratique⁵³.

Toute interprétation de l'alinéa 2c) suppose trois éléments essentiels : premièrement, un fondement dans les valeurs et les objectifs sous-jacents du droit de réunion libre et pacifique; deuxièmement, une définition du droit prévu à l'alinéa 2c); troisièmement, un cadre fondé sur des principes pour déterminer les limites raisonnables à la liberté de réunion pacifique en vertu de l'article 1 de la *Charte*. Il est à noter qu'en l'absence d'une jurisprudence relative à l'alinéa 2c), le premier amendement de la Constitution américaine et les garanties internationales en matière de droits de la personne peuvent servir de guide pour élaborer une interprétation de l'alinéa 2b)⁵⁴. La citation et la discussion de ces sources ne modifient pas l'objectif visant à faire concorder cette proposition d'interprétation de l'alinéa 2c) avec les principes et les doctrines de la jurisprudence de l'article 2 de la *Charte*.

⁵³ L'article 1 de la *Charte* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés, sous réserve d'« une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». *Charte, supra* note 5.

⁵⁴ Ces sources comprennent l'Observation générale n° 37, (2020) sur le droit de réunion pacifique, Comité des droits de l'homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37; et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 3^e édition, CDL-AD (2019) 017 rev. La Commission de Venise est un organe consultatif du Conseil de l'Europe, composé d'experts en droit constitutionnel, et son rôle est de fournir des conseils juridiques aux États membres. Voir également Clément Voule, Pedro Vaca et Rémy Ngoy Lumbu, « Déclaration commune sur la protection du droit à la liberté de réunion pacifique dans les situations d'urgence », (15 septembre 2022), en ligne (en anglais seulement) : <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/fassociation/2022-09-15/JointDeclarationProtectingRightFreedominTimesEmergencies15Sept2022.pdf>>

A. Les valeurs et objectifs sous-jacents de la notion de réunion pacifique

Les réunions et rassemblements publics sont une forme d'action collective et solidaire qui, dans l'acte de se rassembler, créent une représentation ou une forme de visibilité. Si le concept est abstrait, la réalité ne l'est pas. Les images du Canada et du monde entier témoignent de façon vivante et saisissante de la puissance brute, volubile et transgressive des mouvements de masse, des protestations et des manifestations. Cette dynamique présente des risques et suscite des craintes de perturbation, de désordre, voire de chaos. Toute interprétation de la notion de réunion pacifique au sens de l'alinéa 2c) doit répondre à ces craintes, mais il faut aussi comprendre les valeurs sous-jacentes de cette notion. Les réunions publiques nécessitent une gestion, mais doivent être valorisées pour le rôle qu'elles jouent dans la promotion de la participation collective à la démocratie publique.

Toute interprétation de l'alinéa 2c) doit reposer en premier lieu sur les valeurs et les objectifs sous-jacents de la réunion pacifique. En principe, la liberté de réunion se conjugue avec les autres libertés fondamentales de l'article 2, et fait partie d'un système interdépendant qui remplit des fonctions démocratiques essentielles. En tant que telle, la protection de cette liberté dépend de droits qui se chevauchent, comme la liberté d'expression et d'association⁵⁵. Les réunions se forment invariablement dans la poursuite de buts religieux, expressifs ou associatifs, et seront souvent un « moyen » [traduit par nos soins] d'exercer les autres libertés fondamentales reconnues par la *Charte*⁵⁶. Comme cela a été affirmé dans l'arrêt Koehler, le droit

⁵⁵ T. Emerson, *The System of Freedom of Expression* (USA: Random House, 1970), p. 286.; voir également l'Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 9.

⁵⁶ Kinsinger, « Positive Freedoms and Peaceful Assembly », *supra* note 7, p. 380.

de se réunir pacifiquement favorise les autres libertés fondamentales, en protégeant « le droit des citoyens de se réunir pour exprimer des opinions sur des questions touchant au fonctionnement de toute société libre » [traduit par nos soins]⁵⁷.

Les rassemblements constituent une activité d'expression et, par conséquent, les alinéas 2b) et 2c) sont étroitement liés⁵⁸. La jurisprudence relative à l'alinéa 2b) aborde certains aspects de la notion de réunion, comme le piquetage syndical, qui bénéficie d'un degré élevé de protection constitutionnelle, et le concept d'accès à la propriété publique à des fins d'expression⁵⁹. En outre, dans le cadre d'une réunion, les alinéas 2b) et 2c) sont tous les deux directement concernés, dans la mesure où les participants se livrent généralement à toute une gamme d'activités visées à l'alinéa 2b). La définition de la notion même d'activité d'expression au sens de l'alinéa 2b), à savoir une activité « qui tente de communiquer une signification », englobe la communication verbale et non verbale, et peut englober toute une gamme de mouvements, comme le défilé, la marche et le piquetage⁶⁰. Comme il est expliqué ci-dessous, les activités expressives des participants à une réunion sont protégées par l'alinéa 2b), mais sont assujetties au *Code criminel*, aux lois sur les droits de la personne et aux autres lois qui imposent des limites justifiables à l'expression.

⁵⁷ *Koehler c. Newfoundland & Labrador*, *supra* note 32, par. 49.

⁵⁸ Voir le document d'information du professeur Moon sur la liberté d'expression, commandé par la Commission sur l'état d'urgence.

⁵⁹ Sur le piquetage syndical, voir *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, [2013] 3 R.C.S. 733. En ce qui concerne l'accès à la propriété publique en vertu de l'alinéa 2b), voir *Ville de Montréal c. 2952-1366 Québec Inc.* [2005] 3 R.C.S. 141.

⁶⁰ *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 968, avec la mention, à la page 969, que même le stationnement d'une voiture dans une zone d'accès réservé pourrait être protégé par l'alinéa 2b).

Parce qu'elle est la concrétisation ou la représentation collective d'une activité expressive individuelle, il s'ensuit que la réunion, au sens de l'alinéa 2c), reflète et fait la promotion de valeurs, comme l'autonomie gouvernementale, la recherche de la vérité et la réalisation de soi, qui sont bien ancrées dans la jurisprudence⁶¹. Par ailleurs, la protection des points de vue impopulaires, non conventionnels et dissidents constitue un aspect essentiel et déterminant de l'alinéa 2b)⁶². De la même façon, la Cour suprême du Canada a fondé la garantie de liberté d'association de l'alinéa 2d) sur l'idée de donner du pouvoir à ceux qui se regroupent pour faire entendre leur voix et être des agents du changement⁶³.

La capacité de donner du pouvoir aux voix non entendues et marginalisées est au cœur de l'alinéa 2c); cette raison d'être est d'une acuité toute particulière dans le cas du droit de réunion. Comme l'a expliqué Thomas Emerson, spécialiste du premier amendement, la réunion est « une technique essentielle pour la propagation d'une opinion nouvelle, minoritaire ou non conventionnelle », et « l'instrument indispensable de presque tous les mouvements minoritaires » [traduit par nos soins]⁶⁴. Les réunions ou rassemblements publics peuvent

⁶¹ Voir *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, pp. 765-767; *Irwin Toy, ibid.* p. 976.

⁶² La Charte garantit la liberté d'expression afin d'assurer que « chacun puisse manifester ses pensées, ses opinions, ses croyances, en fait, toutes les expressions du cœur ou de l'esprit, aussi impopulaires, déplaisantes ou contestataires soient-elles »; *Irwin Toy, ibid.* p. 968.

⁶³ *Police montée, supra* note 31 (au par. 55, il est indiqué que l'alinéa 2d) « accorde des pouvoirs à des groupes dont les membres, pris individuellement, pourraient trop facilement ne pas réussir à se faire entendre » et, au par. 58, que le fait de se regrouper « confère [...] certains pouvoirs aux groupes vulnérables et les aide à corriger les inégalités au sein de la société », protégeant ainsi les « groupes marginalisés » et favorisant la formation d'une société plus équitable).

⁶⁴ Emerson, *Freedom of Expression, supra* note 55, p. 287.

véhiculer un message de protestation ou de dissidence, obligeant la communauté à prêter attention et à s'impliquer dans la réparation d'un préjudice⁶⁵.

Ces points de vue sont repris dans les commentaires sur l'interprétation des garanties internationales en matière de droits de la personne. La garantie de réunion pacifique du PIDCP peut être et a été utilisée pour reconnaître et réaliser un large éventail d'autres droits, notamment les droits économiques, sociaux et culturels, et revêt une importance particulière pour les individus et les groupes marginalisés⁶⁶. Ce droit favorise « une culture de démocratie ouverte, permet la participation non violente aux affaires publiques et stimule le dialogue sur les questions d'intérêt public » [traduit par nos soins]⁶⁷. Faisant écho à cette conception, les Lignes directrices élaborées par la Commission de Venise reconnaissent le droit de réunion pacifique comme étant « l'un des fondements d'une société démocratique, tolérante et pluraliste dans laquelle des individus et des groupes d'origines et de croyances différentes peuvent interagir pacifiquement les uns avec les autres » et qu'il contribue donc « à donner la parole aux opinions minoritaires et à donner de la visibilité aux groupes marginalisés ou sous-représentés »⁶⁸.

De cette façon, la protection de la liberté de réunion pacifique garantie par l'alinéa 2c) concorde avec les valeurs sous-jacentes de l'alinéa 2b) et les concepts de droit collectif et d'autonomisation visés par l'alinéa 2d). Cette concordance conceptuelle, au lieu de le dévaloriser ou de le rendre redondant ou superflu, renforce l'alinéa 2c) : un certain degré de cohérence avec

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 2.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 1; voir aussi la Déclaration commune, *supra* note 54 (*soulignant* l'importance de ce droit en tant que composante essentielle de la démocratie et *soulignant* encore l'importance de ce droit dans les situations d'urgence; souligné dans l'original).

les autres libertés reconnues par l'article 2 complète et renforce le statut de la liberté de réunion pacifique en tant que garantie indépendante de la *Charte*. Intégrer la notion de réunion pacifique à la portée de l'alinéa 2b) et la reléguer au second plan est par conséquent une erreur de principe, car cela va à l'encontre de l'intention et de l'objectif de l'alinéa 2c). Bien qu'elle partage des valeurs communes avec les alinéas 2b) et 2d), la protection de la liberté de réunion pacifique prévue par la *Charte* implique que cette liberté soit distincte, et que, par nature, elle puisse être exercée de manière collective, dans un certain espace et à certaines fins.

Ces caractéristiques distinctives peuvent être mises en évidence et servir de base à une interprétation de la notion de réunion pacifique au sens de la *Charte*. Premièrement, en étant composée de deux individus ou plus, une réunion est nécessairement de nature collective. La Cour suprême du Canada l'a reconnu en définissant la réunion comme une forme d'action collective, et non individuelle, et en déclarant que le droit de réunion pacifique est, par définition, une activité collective « qui n'est pas susceptible d'être accomplie par une seule personne »⁶⁹. La Cour a également confirmé que « [l]a reconnaissance des droits collectifs complète, mais n'efface pas, les droits individuels »⁷⁰. En principe, l'alinéa 2c) garantit le droit des gens de se réunir et de former une « forme d'expression collective » [traduit par nos soins]⁷¹.

En outre, il existe une caractéristique distinctive de la réunion elle-même, en tant que forme de communication. Thomas Emerson a évoqué la « nature dynamique » d'une réunion et ses « atouts importants permettant une expression efficace, qui n'existent dans aucune autre

⁶⁹ *Police montée*, supra note 31, par. 64.

⁷⁰ *Ibid.* par. 64, 65.

⁷¹ J. Butler, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly* (« *Performative Assembly* ») (USA: Harvard U. Press, 2015), p. 155.

forme de communication » [traduit par nos soins]⁷². Par exemple, la tenue d'une réunion publique ou d'un rassemblement public intègre les notions d'espace et de présence, ou de lieu. Comme l'explique Butler, « les avantages expressifs critiques de la proximité et de l'immédiateté » sont inhérents à ces lieux « de représentation » [traduit par nos soins]⁷³. Selon elle, le pouvoir de se rassembler « est en soi une prérogative politique importante, tout à fait distincte du droit de dire ce que l'on a à dire » [traduit par nos soins]⁷⁴. Sur le plan conceptuel, une réunion est une « mise en scène physique concertée » [traduit par nos soins], qui va au-delà des propos tenus et qui constitue « une forme plurielle de l'exercice de la volonté d'atteindre un but » [traduit par nos soins]⁷⁵. La remise en question de l'hypothèse selon laquelle « la verbalisation reste la norme pour penser l'action politique expressive » [traduit par nos soins] confirme le mode d'expression propre d'une réunion; on peut en effet s'exprimer « en se levant, en se tenant debout, en respirant, en bougeant, en restant immobile » [traduit par nos soins] et en s'engageant ou non dans d'autres actions⁷⁶. La tenue d'une réunion selon ces termes peut avoir pour seul but de se rassembler pour faire claquer ses doigts ensemble, tout comme elle peut avoir pour but de provoquer des changements radicaux⁷⁷.

Les mouvements peuvent galvaniser celles et ceux qui sont en situation de vulnérabilité, en proposant des moyens « d'exprimer et de démontrer la précarité, ce qui implique une

⁷² Emerson, *Freedom of Expression*, *supra* note 55, p. 286.

⁷³ Butler, *Performative Assembly*, *supra* note 71, p. 21.

⁷⁴ *Ibid.* p. 9.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁷ Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 41, p. 398 (déclarant que le premier amendement protège le droit des individus qui se rassemblent dans le but de claquer des doigts, de scander des chants, ou simplement de montrer leur solidarité ou leur force par le nombre).

représentation physique et des formes de liberté d'expression qui relèvent davantage de la réunion publique » [traduit par nos soins]⁷⁸. Plus simplement, les rassemblements publics permettent aux groupes et communautés défavorisés et démunis de forger une entité collective et de faire entendre leur voix. Par exemple, les mouvements et les réunions canadiens décrits brièvement ci-dessus constituent un exercice de démocratie publique, protégeant « le peuple et ses aspirations à une délibération et à une action publiques collectives sur des questions d'intérêt public » [traduit par nos soins]⁷⁹. En tant que tels, ils engagent les aspirations et les objectifs démocratiques de la *Charte*. Pour reprendre les termes des manifestants d'Occupy Toronto, le camp et « la vie dans l'espace, c'était le mouvement lui-même » [traduit par nos soins], et celui-ci a permis aux participants « d'expérimenter et d'apprendre à construire une société juste et équitable » [traduit par nos soins]⁸⁰. Ces objectifs sont au cœur même de la mission démocratique de l'alinéa 2c).

Pour mettre l'accent sur la proposition centrale, l'événement constitutionnel pertinent est l'acte de se réunir, et la valeur de cet événement est inhérente et attachée à la réunion elle-même⁸¹. C'est la réunion, à la fois abstraite sur le plan conceptuel et infiniment diverse sur le plan pratique, qui est protégée par l'alinéa 2c). Le fait d'englober ses propriétés expressives distinctives dans la notion d'expression prévue à l'alinéa 2b), même si elle est large, ne tient pas

⁷⁸ Butler, *Performative Assembly*, *supra* note 71, p. 15.

⁷⁹ Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *supra* note 8, p. 547.

⁸⁰ *Batty c. City of Toronto*, 2011 ONSC 6862 p. 26.

⁸¹ Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 41, p. 398.

compte de l'essence de ce droit ni de son statut de droit protégé par la *Charte*. Lorsque l'État empêche, restreint ou disperse une réunion, il viole l'alinéa 2c) de la *Charte*⁸².

La prochaine partie se penche à nouveau sur le libellé de l'alinéa 2c) afin de définir le sens de l'expression « réunion pacifique » et d'envisager un critère ou une norme permettant de déterminer s'il y a eu violation de la protection constitutionnelle.

B. La nature et la portée de la réunion pacifique au sens de l'alinéa 2c) de la *Charte*

1. La portée de la protection constitutionnelle

Parce que les travaux d'interprétation de l'alinéa 2c) arrivent tard, on peut exploiter les fondements jurisprudentiels établis. Très tôt, la Cour suprême du Canada a proposé une interprétation libérale et téléologique des droits et libertés de la *Charte* qui a mené, dans le cadre de l'article 2, à une large portée du droit et à l'exigence que les limites soient justifiées en vertu de l'article 1. Comme la liberté de religion et la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique devrait faire l'objet d'une interprétation libérale qui exige que l'État justifie la plupart des limites en vertu de l'article 1⁸³.

⁸² L'État viole la liberté de réunion lorsque l'objet des restrictions ou des règlements est la réunion elle-même. M. Kaminski, « Incitement to Riot in the Age of Flash Mobs », 81 *U. Cin. L. Rev.* (2013), p. 38. Le parallèle avec la *Charte* est l'alinéa 2d) et les restrictions qui réglementent une activité parce qu'elle est de nature collective. *Dunmore c. Ontario*, infra note 85.

⁸³ *Irwin Toy*, supra note 60 (établissant un faible seuil de violation pour la plupart des questions relatives à l'alinéa 2b)); voir aussi *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47 (adoption d'une définition libérale de la religion en vertu de l'alinéa 2a) et établissement d'une ingérence non négligeable ou non substantielle comme seuil de violation).

Par ailleurs, l'alinéa 2d) présentait un plus grand défi en raison du fait que l'examen des droits syndicaux, comme la négociation collective et le droit de grève, reposait sur celui-ci⁸⁴. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'alinéa 2c) est nécessairement de nature collective et rejoint l'alinéa 2d) à cet égard. Bien que cela ait pris du temps, la Cour a fini par définir l'alinéa 2d) comme un droit collectif et a déclaré que la question centrale dans chaque affaire est de savoir si l'État a empêché une activité en raison de sa nature associative, « décourageant ainsi la poursuite collective d'objectifs communs »⁸⁵. Comme pour l'alinéa 2d), la question clé qui se pose dans le contexte de l'alinéa 2c) est donc de savoir si le gouvernement a découragé la poursuite collective d'un objectif commun en restreignant ou en interdisant un rassemblement ou une réunion public.

Un certain nombre de questions doivent être posées pour définir la portée de cette protection et déterminer quand la liberté de réunion pacifique a été violée.

a. La signification de la notion de réunion

Définie comme un rassemblement de deux ou plusieurs personnes, une réunion peut avoir lieu de manière spontanée ou planifiée, dans un espace public, privé et même virtuel. Une réunion peut ordinairement, mais pas nécessairement, être de nature publique. En vertu du

⁸⁴ Dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act*, [1987] 1 RCS 313, (le « Renvoi de l'Alberta »), la Cour a exclu la négociation collective et le droit de grève de l'alinéa 2d) de la Charte ; [1987] 1 R.C.S. 313. Des années plus tard, cette décision a été renversée; voir *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. British Columbia*, 2007 CSC 27, et *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4. À quelques exceptions près, la jurisprudence continue d'être marquée par les questions de relations de travail.

⁸⁵ *Dunmore c. Ontario*, 2001 CSC 94, par. 16.

premier amendement, la disposition relative à la liberté de réunion présuppose que les rassemblements sont publics par nature, ce qui implique une présence à laquelle le public a accès et, dans de nombreuses situations, qu'il ne peut éviter⁸⁶. Alors que l'Observation générale n° 37 indique que l'article 21 du PIDCP protège les rassemblements pacifiques où qu'ils aient lieu, les Lignes directrices de la Commission de Venise se concentrent sur les rassemblements qui ont lieu « dans un espace accessible au public »; parallèlement, les Lignes directrices reconnaissent que d'autres formes de rassemblement, comme les réunions privées sans public, peuvent bénéficier d'un certain niveau de protection⁸⁷.

Bien que le fait d'exclure les rassemblements privés soit conforme à l'objectif public et démocratique de l'alinéa 2c), les réunions qui ne présentent pas de caractère public peuvent déclencher la protection constitutionnelle, par exemple, lorsqu'une réunion dans un espace privé projette une présence bruyante dans l'environnement public ou porte atteinte à la sensibilité du public (p. ex. la projection intrusive de lumière ou d'images). Et, bien que peu fréquent, il n'est pas sans précédent que l'État réglemente les rassemblements privés. Comme nous l'avons vu plus haut, les lois racistes aux États-Unis ont interdit les rassemblements d'Afro-Américains qui, à l'époque, étaient considérés comme dangereux par présomption⁸⁸. Enfin, il est bien connu que

⁸⁶ Voir T. Zick, *Speech Out of Doors*, *supra* note 52 (qui attire l'attention sur la « topographie expressive » [traduit par nos soins] de la disposition relative à la liberté de réunion dans les lieux publics, en tant que lieu critique de la délibération publique, de la participation et de la citoyenneté publique); Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11 (expliquant le rôle de la réunion en plein air dans « le droit, la politique et la culture » [traduit par nos soins]).

⁸⁷ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 6; Lignes directrices, *supra* note 54, para 12, 14.

⁸⁸ *Supra* note 12.

la dichotomie public/privé est difficile à évaluer; une réunion peut avoir lieu dans un espace public de propriété privée, mais un espace de propriété publique peut être privé par nature.

Tout compte fait, le champ d'application de l'alinéa 2c) ne devrait pas être limité aux réunions qui sont de nature « publique ». Une définition de la réunion englobant tous les rassemblements de deux personnes ou plus, où que ce soit, serait incontestablement très large. Elle pourrait être restreinte en abordant les restrictions sur les rassemblements non publics en vertu de la protection de la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d). Une autre possibilité serait d'aligner l'alinéa 2c) sur l'alinéa 2a) et d'ajouter une exigence selon laquelle toute violation de la liberté de réunion doit être plus qu'insignifiante ou non substantielle⁸⁹.

Enfin, le concept de réunion ne se limite pas à sa concrétisation à un moment et en un lieu précis, mais inclut les activités qui font « partie intégrante » de la réunion, comme la mobilisation des ressources, la planification, la préparation et la publicité d'un rassemblement, ainsi que les déplacements vers et depuis le lieu de réunion⁹⁰.

b. L'objectif d'une réunion

La question suivante est de savoir si une réunion visée par l'alinéa 2c) doit avoir un but. Entendue simplement comme un rassemblement de deux personnes ou plus, la notion de « réunion » pourrait englober une gamme inimaginable de rassemblements fortuits et sans but, y compris celui d'employés de bureau qui attendent l'ascenseur et des files d'attente de tout

⁸⁹ *Amselem, supra* note 83.

⁹⁰ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 33; voir aussi les Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 54 (y compris la planification, la préparation et la publicité dans la conception de ce droit).

type⁹¹. Sur ce point, l'histoire de la disposition relative à la liberté de réunion du premier amendement est une fois de plus intéressante. Bien que les mots aient été retirés de l'ébauche, la disposition garantissait à l'origine le droit du peuple de se réunir pacifiquement « pour un bien commun » [traduit par nos soins]⁹². Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence formelle, la notion de « but » fait partie intégrante de certaines interprétations de la réunion pacifique. L'Observation générale n° 37 décrit la réunion pacifique au sens de l'article 21 du PIDCP comme « le rassemblement non violent de personnes à des fins spécifiques, principalement pour l'expression d'opinions »⁹³. Dans le même ordre d'idées, les Lignes directrices de la Commission de Venise sont « principalement axées » sur les assemblées formées dans un « but expressif commun », interprété, de façon libérale, comme « une émotion, une idée ou une opinion relative à des questions d'intérêt public »⁹⁴. Selon ces définitions, la notion d'expression englobe un large éventail de comportements⁹⁵.

⁹¹ Dans ces cas, le rassemblement n'a pas d'autre but que la tâche à accomplir, à savoir prendre l'ascenseur, acheter des billets pour un film ou assister à un événement.

⁹² J. Inazu, « Forgotten Assembly », *supra* note 9, pp. 571-573 (présentant l'historique de la rédaction de cette disposition).

⁹³ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 4.

⁹⁴ Lignes directrices, *supra* note 54, par. 12, 42.

⁹⁵ La distinction entre l'expression et le comportement du premier amendement pose des problèmes en ce qui concerne la disposition relative à la liberté de réunion. Comme l'a déclaré Emerson, l'adoption de cette distinction par la Cour suprême des États-Unis « a privé une grande partie du droit de réunion et de pétition, ainsi que d'autres formes d'expression vitales, de toute protection réelle au titre du premier amendement » [traduit par nos soins]. *Freedom of Expression*, *supra* note 55, p. 297. Beaucoup d'autres personnes partagent cet avis; voir, par exemple, M. Kaminski, « Inciting Riot », *supra* note 82, p. 36 (citant C. Edwin Baker et notant que la distinction entre expression et comportement « relègue immédiatement les réunions, qui *sont manifestement des comportements*, à un statut constitutionnel inférieur à celui de l'expression » [traduit par nos soins]; non souligné dans l'original).

De même, une conception large de la communication en vertu de l'alinéa 2c) peut tenir compte des innombrables façons dont une réunion peut révéler et exprimer son but⁹⁶. Là encore, la définition de l'alinéa 2c) peut s'inspirer des autres libertés fondamentales de l'article 2, en particulier la garantie de la liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b). La définition peu exigeante de l'expression proposée dans l'arrêt *Irwin Toy* (toute tentative de transmettre une signification) a servi le double objectif d'accorder à l'alinéa 2b) une interprétation large et d'établir le principe de neutralité quant au contenu⁹⁷. Ce principe signifie que la portée de l'alinéa 2b) est égalitaire et s'étend à tout contenu expressif, à l'exception des formes d'expression violentes. Le fait qu'une activité expressive soit offensante ou répugnante n'affecte pas son statut constitutionnel en vertu de l'alinéa 2b)⁹⁸.

Bien que tout contenu expressif soit protégé à première vue, l'arrêt *Irwin Toy* a ajouté une mise en garde pour les formes d'expression violentes, qui sont exclues de l'alinéa 2b) et définies comme des « menaces ou [des] actes de violence »⁹⁹. Dans le contexte de l'alinéa 2c), la mise en garde est de nature littérale et exclut les réunions ou les rassemblements qui ne sont pas « pacifiques » de la portée de la protection constitutionnelle. Il s'agit de l'élément le plus critique de l'alinéa 2c), car il soulève la question fondamentale de savoir si, eu égard aux réunions, la

⁹⁶ Cela pourrait inclure le claquement de doigts. Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 77.

⁹⁷ *Irwin Toy*, *supra* note 60 (définissant l'expression comme étant toute tentative de transmettre une signification). *Irwin Toy* a ajouté une deuxième étape à l'analyse de l'alinéa 2b) – le critère de l'objet et de l'effet – qui peut réduire la portée de la garantie dans certaines circonstances, mais pas dans beaucoup.

⁹⁸ Si une activité transmet ou tente de transmettre une signification, elle a un contenu expressif et entre, à première vue, dans le champ d'application de la garantie. *Ibid*, p. 969.

⁹⁹ *R c. Khawaja*, 2012 CSC 69, par. 70 (rejetant la proposition selon laquelle l'exclusion de la portée de l'alinéa 2b) se limite aux actes de violence physique et déclarant que l'alinéa 2b) exclut les menaces et les actes de violence).

protection constitutionnelle tombe lorsqu'elles sont jugées perturbatrices, ou bien lorsque les participants se livrent à des activités violentes.

c. La signification de la notion de réunion pacifique

Dans le cadre de l'alinéa 2c), il est essentiel de déterminer si une réunion est pacifique ou non¹⁰⁰. Par définition, le terme « pacifique » peut signifier « sans violence » ou « calme et tranquille » [traduit par nos soins], et de ce point de vue, sa signification a des conséquences déterminantes sur la portée de l'alinéa 2c)¹⁰¹. La question centrale est de savoir si une réunion est uniquement non pacifique lorsqu'elle représente une menace de violence ou est violente en tant qu'entité collective, ou si la protection de l'alinéa 2c) tombe lorsque la réunion se déroule de manière perturbatrice ou illégale, mais non violente.

La définition de ce critère présente des « difficultés d'interprétation aiguës » [traduit par nos soins] lorsqu'il est appliqué aux réunions engagées dans « la désobéissance civile et d'autres activités non conventionnelles, mais non violentes » [traduit par nos soins]¹⁰². L'essence même du pouvoir et de la capacité de transformer d'une réunion réside dans l'élément de perturbation. Emerson reconnaît que les réunions publiques peuvent être « brutales, agressives et tumultueuses » [traduit par nos soins], mais il ajoute qu'« exiger comme condition de réunion la garantie qu'aucune violation de la loi ne se produira, c'est tout simplement détruire la notion de

¹⁰⁰ Il convient de noter que la disposition relative à la liberté de réunion ou l'alinéa 1e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne font aucune référence au caractère « pacifique » de la réunion.

¹⁰¹ *Dictionnaire Cambridge*, en ligne :
<<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/peaceful>>

¹⁰² Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 41, p. 387.

réunion publique » [traduit par nos soins]¹⁰³. Il faudra, dans le cadre de l'alinéa 2c), rendre constitutionnel un élément de perturbation – dans le cadre des objectifs de consolidation de la démocratie de l'alinéa 2c) – mais jusqu'à une certaine limite.

Comme l'explique C. Edwin Baker, la réunion pacifique représente le droit des personnes à faire de leur « présence physique pacifique » [traduit par nos soins] un moyen d'interférer avec les activités d'autrui, cette interférence faisant « partie du pouvoir de la liberté de réunion » [traduit par nos soins]¹⁰⁴. En conséquence, toute théorie selon laquelle « les effectifs nombreux provoquent de mauvais effets » [traduit par nos soins] va à l'encontre de l'intérêt de disposer d'une garantie formelle de la liberté de réunion¹⁰⁵. La perturbation peut être essentielle à « l'efficacité de la protestation publique » [traduit par nos soins], en particulier pour les groupes et les communautés qui sont « autrement marginalisés politiquement » [traduit par nos soins]¹⁰⁶. Comme le précise l'Observation générale n° 37, « [i]l peut arriver qu'en raison de l'effet perturbateur recherché ou inhérent à la nature même de certains rassemblements pacifiques, un degré de tolérance important soit nécessaire »¹⁰⁷.

Un comportement perturbateur ne suffit pas à faire d'une réunion une réunion non pacifique. Cela dit, les personnes qui participent à des réunions bruyantes, envahissantes et perturbatrices peuvent également enfreindre les lois pénales et réglementaires. La plupart des définitions de la réunion pacifique abordent ce problème en établissant une distinction entre les

¹⁰³ Emerson, *Freedom of Expression*, *supra* note 55, p. 288.

¹⁰⁴ C. Edwin Baker, « Unreasoned Reasonableness: Mandatory Parade Permits and Time, Place, and Manner Regulations », *78 Nw. U. L. Rev.* 937, p. 980 (1983).

¹⁰⁵ M. Kaminski, « Inciting Riot », *supra* note 82, p. 38 (paraphrasant Baker).

¹⁰⁶ Abu El-Haj, « Defining Peaceably », *supra* note 52, p. 980.

¹⁰⁷ *Supra* note 54, par. 44.

activités perturbatrices, voire illégales, et la violence. Selon les Lignes directrices de la Commission de Venise, les comportements qui peuvent « gêner ou offenser » et ceux qui « entravent, empêchent ou gênent temporairement les activités de tiers » entrent dans la portée de la liberté¹⁰⁸. Ce droit n'est pas non plus compromis par le fait de repousser, de bousculer et de perturber la circulation des véhicules ou des piétons ou les activités quotidiennes¹⁰⁹. Comme le soutient El-Haj, la définition des termes « pacifique » ou « paisiblement » [traduit par nos soins] devrait reposer sur les risques réels de violence plutôt que sur le désordre et l'illégalité¹¹⁰.

Les Lignes directrices de la Commission de Venise interprètent la violence de façon étroite comme étant « l'utilisation ou l'incitation manifeste de l'utilisation de la force physique qui inflige ou est destinée à infliger des blessures ou des dommages matériels graves lorsque ces blessures ou ces dommages sont susceptibles de se produire »¹¹¹. Dans le même ordre d'idées, l'Observation générale n° 37 indique que la violence au sens de l'article 21 du PIDCP implique « l'utilisation contre autrui par les participants d'une force physique susceptible d'entraîner des blessures ou la mort, ou de causer des dommages graves aux biens »¹¹². En d'autres termes, les commentaires interprétatifs sur les garanties internationales fixent un seuil élevé quant à la liberté de réunion, en définissant une réunion non pacifique comme une réunion violente.

En dehors de la présence de violence, la question qui se pose pour l'alinéa 2c) est de savoir si une réunion peut perdre la protection de la *Charte* parce qu'elle est perturbatrice. Il est

¹⁰⁸ *Supra* note 54, par. 19.

¹⁰⁹ *Ibid.* Voir également Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 15.

¹¹⁰ Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11, p. 1039.

¹¹¹ Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 51.

¹¹² Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 15.

désormais essentiel de se pencher sur la tension qui existe entre le comportement des participants à une réunion et la réunion elle-même. Une réunion est une entité collective et, en général, les actes de violence isolés commis par des individus ne peuvent être attribués à l'acte de réunion lui-même. Comme l'a déclaré la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *NAACP c. Claiborne Hardware Co.*, l'incidence d'une certaine violence au cours d'une campagne de boycott contre des marchands blancs – et les « conséquences éphémères d'un nombre relativement faible d'actes violents » [traduit par nos soins] – n'ont pas marqué l'« effort collectif tout entier » d'une « empreinte » de violence [traduit par nos soins]¹¹³. En l'absence de violence « manifestement généralisée » [traduit par nos soins], les transgressions commises par les participants ne sauraient suffire à caractériser ou compromettre la réunion¹¹⁴. En outre, la violence à l'encontre des participants à une réunion pacifique, qu'elle soit le fait des autorités ou de tiers, ne saurait faire de cette réunion une réunion non pacifique¹¹⁵.

Un seuil fondé sur la violence est un seuil élevé, mais une norme fondée sur l'échelle et l'ampleur des perturbations pour déterminer quand celles-ci entraînent le caractère non pacifique d'une réunion peut être problématique, car des perturbations relativement faibles peuvent être considérées comme non pacifiques. En particulier, une interprétation discrétionnaire de la notion de perturbation peut faire en sorte que les rassemblements publics

¹¹³ 458 U.S. 886, p. 933; La décision *Claiborne* a été fondée sur le concept de liberté d'association du premier amendement, et non sur la disposition relative à la liberté de réunion.

¹¹⁴ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 17, 19.

¹¹⁵ *Ibid*, par. 18. Voir également les Lignes directrices de la Commission de Venise, qui précisent que la possibilité que d'autres personnes se joignent à un rassemblement – comme des extrémistes violents – n'annule pas le droit de ceux qui restent pacifiques, pas plus que « les violences sporadiques ou d'autres actes punissables commis par d'autres ». *Supra* note 54, par. 50.

et les réunions qui défendent des causes impopulaires risquent d'être contenus ou dispersés, et que leurs participants soient accusés d'infractions relativement mineures. À cet égard, la structure de la *Charte* est importante; des limites à une réunion qui est perturbatrice – mais non pacifique – peuvent et doivent être imposées en vertu de l'article 1.

En résumé, la question qui se pose dans le cadre de l'alinéa 2c) est de savoir si la notion de réunion fait l'objet d'une interprétation conceptuelle, si elle est protégée en tant que telle et de quelle manière. Les personnes qui contreviennent aux objectifs d'une réunion en commettant des actes criminels et autres actes illégaux sont responsables de leurs actes en tant qu'individus. Les actes des participants n'entachent pas la réunion ou n'affectent pas son statut constitutionnel, à moins et jusqu'à ce que les actes transgressifs deviennent si massifs qu'ils caractérisent la réunion elle-même. Bien qu'un comportement perturbateur et même illégal ne compromette pas le caractère pacifique d'une réunion, une telle réunion qui se livre ou menace de se livrer à des actes de violence cesse d'être pacifique¹¹⁶.

Une interprétation large de l'alinéa 2c) est compatible avec les valeurs et les objectifs de la protection constitutionnelle, concorde avec l'exclusion des formes d'expression violentes prévue à l'alinéa 2b) et s'inscrit dans le cadre structurel de la *Charte*. Elle concorde également avec l'interprétation de la notion de réunion pacifique en vertu des garanties offertes par les droits de la personne, selon lesquelles la notion de réunion pacifique englobe les comportements illicites qui ne menacent pas d'entraîner des actes de violence ou n'en entraînent pas. En outre, et pour

¹¹⁶ Il convient de noter qu'une menace de violence peut survenir avant ou pendant une réunion.

insister sur ce point, cette conception des droits ne signifie pas que le comportement illégal d'une réunion ne peut être limité. Ce que cela signifie, en revanche, c'est que de telles limites doivent être justifiées en vertu de l'article 1.

Il s'agit là d'une question cruciale pour la Commission qui devra s'appuyer sur une interprétation de l'alinéa 2c), ainsi que sur des conclusions de fait concernant la nature, la portée et l'ampleur des activités du convoi de protestation. Il sera essentiel de savoir si et dans quelle mesure la réunion a avalisé ou encouragé la violence, les comportements violents ou les menaces de violence, dans quelle mesure les individus ont commis des actes transgressifs et si des actes illégaux ont été commis dans la poursuite des objectifs de la réunion, et – tout bien considéré – si les activités du convoi étaient pacifiques ou non pacifiques au sens de l'alinéa 2c). Il faut notamment déterminer si et quand une réunion qui était pacifique au départ s'est transformée en une réunion qui a perdu son caractère pacifique.

d. Réunion virtuelle ou en ligne

Dans sa conception traditionnelle, la notion de réunion renvoie à un rassemblement physique d'individus, dans un espace physique par nature. Aujourd'hui remise en cause par le poids de la technologie numérique, cette conception a été revue pour englober les formes de rassemblement virtuelles et en ligne. Plutôt que de les remplacer, la communication numérique

facilite les formes d'expression collective et complète les moyens traditionnels de participation aux réunions publiques¹¹⁷.

Les espaces de communication en ligne étendent le concept de formation d'une réunion au-delà de la réalité physique. Les personnes dont la mobilité est limitée par des contraintes physiques ou économiques peuvent participer grâce au moyen relativement peu coûteux qu'est la réunion en ligne¹¹⁸. Comme le montrent le convoi de protestation et un certain nombre de mouvements publics, les plateformes en ligne peuvent être déployées pour aider, augmenter et élargir l'objectif d'une réunion et sa visibilité¹¹⁹. Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de réunion et d'association a constaté que « le pouvoir de la technologie numérique est entre les mains des personnes qui cherchent à se rassembler pour faire progresser la démocratie, la paix et le développement » [traduit par nos soins]¹²⁰. Ajoutant que « l'accès à Internet et aux technologies numériques » est un aspect essentiel de « méthodes particulières et créatives de protestation et d'organisation » [traduit par nos soins], il a indiqué que la liberté et l'accès aux

¹¹⁷ T. Zick, « Parades, Picketing, and Demonstrations », dans Stone et Schauer, eds., *The Oxford Handbook of Freedom of Speech*, *supra* note 52; voir aussi J. Inazu, « Virtual Assembly », *supra* note 52.

¹¹⁸ Inazu, *ibid*, p. 1110.

¹¹⁹ Voir le document d'information du professeur Laidlaw pour la Commission sur l'état d'urgence, intitulé « Mis- Dis- and Mal-Information and the Convoy: An Examination of the Roles and Responsibilities of Social Media ». Voir également R. Teruelle, « Social Media, Red Squares, and Other Tactics: The 2012 Québec Student Protests », thèse de doctorat, Faculty of Information, Université de Toronto (fournit des preuves empiriques de l'utilisation tactique des médias sociaux par les étudiants, qui ont permis aux étudiants et à leurs partisans de manifester dans les rues de Montréal pendant plus de 100 nuits consécutives).

¹²⁰ Cité dans Laura O'Brien et Peter Micek, *Defending Peaceful Assembly and Association in The Digital Age: Takedowns, Shutdowns, And Surveillance* (juillet 2020) p. 12, en ligne : <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/Defending-Peaceful-Assembly-Association-Digital-Age.pdf>.

technologies devaient être la règle, et les limites l'exception¹²¹. Comme indiqué ci-dessus, les activités faisant partie intégrante d'une réunion – notamment la planification, l'organisation et la diffusion d'informations sur un rassemblement – sont protégées par l'alinéa 2c). Cette protection vaut pour les activités en ligne comme pour les activités hors ligne.

Les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, tels que la CEDH et le PIDCP, reconnaissent le rôle d'Internet dans la tenue et la facilitation de réunions, et intègrent la réunion virtuelle dans la notion de réunion pacifique¹²². Selon les Lignes directrices, la possibilité que des réunions se déroulent entièrement en ligne ne peut être exclue¹²³. Parmi les questions clés relatives aux réunions virtuelles figurent le blocage et le refus d'accès à Internet et aux médias sociaux, ainsi que la surveillance par l'État des participants aux réunions en ligne¹²⁴. Là encore, les activités en ligne sont protégées par l'alinéa 2b) et soumises aux limites de la liberté d'expression qui visent la diffusion de propagande haineuse ou la violation des lois sur les droits de la personne.

En principe, la définition de la réunion au sens de l'alinéa 2c) ne requiert pas un rassemblement physique. La notion de réunion pacifique au sens de l'alinéa 2c) devrait englober les formes de réunion en ligne, ainsi que la participation en ligne à une réunion ou un rassemblement physique en aidant à l'organisation ou au soutien de la réunion physique et de

¹²¹ *Ibid.* pp. 12-13.

¹²² Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 13, 34. Lignes directrices, *supra* note 54, par. 20, 45, 65-73. Voir aussi la Déclaration commune, *supra* note 54 (*réaffirmant* le rôle important joué par Internet, les médias sociaux et les autres technologies de l'information et de la communication dans la mise à disposition d'un espace permettant aux individus et aux groupes de se mobiliser et d'organiser des réunions; souligné dans l'original).

¹²³ Lignes directrices, *ibid.* par. 45.

¹²⁴ Lignes directrices, *ibid.* par. 69, 70; voir aussi *supra* note 120.

ses activités. Un rassemblement dans un espace public, qu'il soit virtuel ou physique, est une réunion.

e. Une norme en matière de violation

En résumé, l'alinéa 2c) vise les rassemblements de deux personnes ou plus qui forment une réunion pacifique dans un but défini au sens large comme étant de nature communicative. La protection constitutionnelle vise les réunions qui sont perturbatrices et dans lesquelles sont commis des actes illicites, mais exclut les réunions qui ne sont pas pacifiques parce qu'elles menacent de commettre ou commettent des actes de violence. Elle établit un seuil de violation qui se concentre sur la réunion, en tant qu'entité collective. Le gouvernement viole l'alinéa 2c) lorsqu'il interdit ou réglemente un rassemblement qui relève de cette conception de la réunion pacifique.

Cette définition est fondée sur les caractéristiques distinctives de la liberté de réunion et concorde avec la garantie de liberté d'expression de l'alinéa 2b), qui lui est étroitement liée. À ce titre, la garantie de l'alinéa 2c) est complémentaire d'autres garanties, comme celle de l'alinéa 2b), sans les supplanter ni être supplantée par elles. Un cadre doctrinal permettant de déterminer l'accès à la propriété publique à des fins d'expression existe dans le cadre de l'alinéa 2b), et il convient de déterminer si et comment il entre en relation avec l'alinéa 2c)¹²⁵. L'alinéa 2c) présente également des points de correspondance avec l'alinéa 2d), car les droits

¹²⁵ La question est de savoir si la doctrine de l'alinéa 2b) qui concerne l'expression s'applique et limite potentiellement l'accès à la propriété publique à des fins de rassemblement en vertu de l'alinéa 2c). La première impression est qu'il ne semble pas judicieux, en principe, que la doctrine de l'alinéa 2b) détermine la portée de l'accès à l'espace public aux fins connexes mais distinctes de l'alinéa 2c), à savoir la réunion pacifique.

prévus dans ces alinéas sont tous deux des droits collectifs et sont protégés en tant que tels. Cependant, la jurisprudence relative à l'alinéa 2d) diffère de celle relative aux autres alinéas, car elle se fonde sur les relations de travail, ce qui a conduit à fixer un seuil plus élevé pour conclure à la violation de cette garantie. L'alinéa 2c) devrait être analysé par analogie avec les alinéas 2a) et 2b) et faire l'objet d'une interprétation libérale qui établit un seuil de violation relativement bas¹²⁶.

Le gouvernement peut enfreindre l'alinéa 2c) de nombreuses façons, notamment en recourant à des mesures de restriction et à l'émission d'avis préliminaires, en prononçant des ordonnances empêchant la tenue d'un rassemblement, et en procédant à la dispersion d'un rassemblement et à la sanction des participants pour leurs actions. Une fois que l'interférence avec une réunion pacifique est établie en vertu de ces principes directeurs d'analyse, et qu'il est ainsi contrevenu à l'alinéa 2c), les limites doivent être justifiées en vertu de l'article 1.

C. Limites raisonnables à la liberté de réunion pacifique

La liberté de réunion pose des questions difficiles quant à sa réglementation. Même lorsqu'elles sont pacifiques, les réunions publiques peuvent être perturbatrices, source d'intimidation et de troubles pour les communautés proches, et souvent prises au piège. Cela

¹²⁶ La norme de « l'entrave substantielle » dans le contexte de l'alinéa 2d) a été établie dans le contexte d'un droit d'accès à un processus de négociation collective et d'une obligation positive de la part du gouvernement de participer à ce processus. Pour cette raison, les propositions visant à appliquer cette norme en vertu de l'alinéa 2c) ne devraient pas être suivies. Mais voir Alexander, « Exploring a More Independent Freedom », *supra* note 7, pp. 14-17 (proposant ce critère pour l'alinéa 2c)). Voir aussi Kinsinger, « Positive Freedoms and Peaceful Assembly », *supra* note 7.

complique l'analyse aux deux étapes. Comme démontré plus haut, cela influence l'interprétation de l'alinéa 2c) et la signification d'une réunion pacifique. Selon l'approche décrite ci-dessus, la plupart des limites imposées à une réunion, du fait même de sa tenue, seraient justifiées par l'article 1.

1. Principes généraux

L'analyse fondée sur l'article 1 des dispositions législatives qui violent la *Charte* est régie par le critère de l'arrêt *Oakes*¹²⁷. Plutôt que de fournir une analyse formelle des dispositions législatives en cause dans le cadre de l'enquête de la Commission, à savoir, l'article 19 de la LMU et l'article 2 du RMU ou d'autres, le présent document met en évidence certains facteurs clés qui interviennent dans l'examen des limites raisonnables imposées aux activités de réunion. Le présent document d'information ne traite pas en détail des questions qui se posent en matière de maintien de l'ordre dans les réunions et mouvements publics¹²⁸. Il ne traite pas non plus des questions relatives aux restrictions préliminaires et aux mécanismes consistant à donner des avis préalables, qui ne sont pas en cause dans la présente enquête¹²⁹.

À cet égard, les principes et les lignes directrices émanant d'autres ressorts ne sont pas contraignants en vertu de la *Charte*, mais peuvent servir à des fins de démonstration, surtout en l'absence d'une jurisprudence relative à l'alinéa 2c). Par exemple, le cadre analytique élaboré en

¹²⁷ *R c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

¹²⁸ Sur ces questions, voir le document d'information du professeur Diab pour la Commission, intitulé « The Policing of Large-Scale Protests in Canada: Why Canada Needs a Public Order Police Act », entre autres.

¹²⁹ Sur cette question, voir l'Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 70-73, et les Lignes directrices, *supra* note 54, par. 112-124.

vertu du PIDCP et de la CEDH est semblable aux concepts clés de la justification selon le critère de l'arrêt Oakes. En vertu de ces garanties, les éléments déterminants que sont la légalité, la nécessité et la proportionnalité des restrictions correspondent au critère de l'arrêt Oakes et aux exigences selon lesquelles les violations de la *Charte* doivent être prévues par la loi, viser un objectif urgent et réel et respecter une norme de proportionnalité¹³⁰. Tel que mentionné, le Préambule de la *Loi sur les mesures d'urgence* reconnaît les responsabilités du Canada à titre de signataire du PIDCP, ainsi qu'en vertu de la *Charte*.

Toute discussion sur les limites raisonnables à la liberté de réunion – y compris la désignation de zones d'accès réservé et la dispersion d'un rassemblement – dépend avant tout du contexte. Cela dit, l'analyse doit être effectuée dans un cadre de principe qui aborde deux types de mesures restrictives : les interdictions et les prohibitions fondées sur les circonstances, et les mesures restrictives quant aux « heures, au lieu et au mode » de réunion [traduit par nos soins]. En général, les interdictions générales qui empêchent ou imposent des restrictions à une réunion en raison de son message ou de son objectif posent particulièrement problème. Les autres restrictions concernant le temps, le lieu ou le mode de réunion doivent être proportionnées et ne pas porter indûment atteinte à la liberté.

En ce qui concerne les interdictions, l'Observation générale et les Lignes directrices précisent que l'interdiction d'une réunion est une mesure de dernier recours qui ne devrait

¹³⁰ Voir plus généralement l'Observation générale, *ibid*, par. 36 (présentation de ces exigences).

intervenir qu'après avoir envisagé et essayé des mesures moins lourdes¹³¹. Les interdictions générales sont considérées comme des « restrictions excessives » et « présumées disproportionnées » [traduit par nos soins] pour cette raison¹³². En outre, les réunions ne doivent pas être interdites dans la capitale ou dans toutes les rues de la ville; de même, il faut éviter de désigner des périmètres autour des tribunaux, des parlements, des lieux d'importance historique et d'autres bâtiments officiels comme étant des lieux interdits aux réunions, toute limite devant être précisément justifiée et étroitement circonscrite¹³³.

La neutralité à l'égard de la teneur des réunions est un autre principe important, et les restrictions ne doivent pas être fondées sur l'objectif d'une réunion ou sur le contenu de son message¹³⁴. En particulier, « des efforts redoublés devraient être faits pour permettre la tenue des réunions exprimant un message politique et celles-ci devraient bénéficier d'une protection renforcée »¹³⁵. Tel que mentionné, une réunion qui menace ou incite à la violence, ou qui est fondée sur un objectif violent ou interdit par le droit pénal (c.-à-d. la propagande haineuse), n'est pas protégée par l'alinéa 2c). Autrement, et en principe, une réunion ne devrait pas être interdite, réglementée ou dispersée parce que l'État ou la communauté environnante considère son objectif ou son message comme offensant. Dans ce cas, les règles de la liberté d'expression s'appliquent et les restrictions ne doivent pas être utilisées pour « museler l'expression de

¹³¹ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 37; Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 132; voir aussi la Déclaration commune, *supra* note 54, par. 2 (Principes généraux).

¹³² Observation générale, *ibid.* par. 32, 38; Lignes directrices, *ibid.* par. 133.

¹³³ Observation générale, *ibid.* par. 55-56.

¹³⁴ *Ibid.*, par. 22, 48 (indiquant qu'une approche contraire « empêche la réalisation de l'objet même des réunions pacifiques » en tant qu'outil potentiel de participation politique et sociale).

¹³⁵ *Ibid.* par. 32.

l'opposition politique au pouvoir en place, la contestation de l'autorité (...) ou la recherche de l'autodétermination »¹³⁶. En règle générale, l'utilisation de drapeaux, d'uniformes, de signes et de bannières qui contiennent des symboles et des messages, dont certains ou plusieurs peuvent être offensants et dérangeants, ne doit pas faire l'objet de restrictions¹³⁷. À cet égard, l'alinéa 2c) rejoint l'alinéa 2b) et la distinction qu'il établit entre l'expression offensante et l'expression préjudiciable. Plus généralement, les principes énoncés dans l'Observation générale et les Lignes directrices sont conformes à la jurisprudence relative à l'alinéa 2b) sur les interdictions générales, la neutralité à l'égard de la teneur des réunions, l'expression offensante et l'exclusion des formes d'expression violentes de la protection de la *Charte*.

L'Observation générale et les Lignes directrices imposent à l'État des obligations positives pour faciliter la tenue de réunions pacifiques et les protéger, y compris et surtout les rassemblements controversés¹³⁸. Lorsqu'une réunion dérange ou offense d'autres personnes, l'État peut être obligé de protéger les organisateurs de la réunion et ses participants¹³⁹. L'Observation générale et les Lignes directrices insistent sur le fait que l'accès à Internet et aux médias sociaux ne doit pas être bloqué pendant ou avant la tenue d'une réunion, au moment même où il peut être essentiel de mobiliser des soutiens et de faire la promotion d'un rassemblement¹⁴⁰. Les Lignes directrices indiquent que les forces de l'ordre doivent adopter une

¹³⁶ *Ibid*, par. 49.

¹³⁷ *Ibid*, par. 51 (sauf lorsque les symboles sont « directement et principalement » associés à l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence).

¹³⁸ Observation générale n° 37, *ibid*, par. 23-24 (indiquant que l'État a des obligations négatives et positives avant, pendant et après une réunion, y compris des obligations positives de faciliter une réunion); Lignes directrices, *supra* note 54, par. 74-89.

¹³⁹ Lignes directrices, *ibid*, par. 81.

¹⁴⁰ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 34; Lignes directrices, *ibid*. par. 70.

« approche fondée sur les droits de l’homme », en exigeant que les agents soient formés, qu’ils fassent des droits de l’homme une priorité et qu’ils soient conscients de leur devoir de faciliter, de permettre et de protéger le droit à la liberté de réunion pacifique¹⁴¹.

2. Proportionnalité

Bien que les deux ne soient pas synonymes, l’admissibilité des restrictions quant aux « heures, au lieu et au mode » de tenue d’une réunion renvoie au concept de proportionnalité, qui englobe l’ensemble des facteurs permettant de déterminer si les limites imposées aux réunions ont permis de concilier le droit et les intérêts réglementaires de manière proportionnelle. La proportionnalité est un principe central dans l’analyse fondée sur l’article 1 de la *Charte*, ainsi que sur les garanties internationales en matière de droits de la personne. Dans ce contexte, les heures, le lieu et le mode de tenue d’une réunion sont utilisés à titre descriptif, sans avaliser ou reprendre la doctrine du premier amendement, qui est à l’origine de ce concept¹⁴².

Bien que le contexte et le lieu soient déterminants dans la réglementation des réunions dont l’ampleur, le poids, le but, la durée et les répercussions varient radicalement, certaines lignes directrices ont été élaborées. Tout d’abord, en ce qui concerne le lieu, les participants ont en général le droit de choisir l’emplacement ou l’itinéraire d’une réunion dans des lieux

¹⁴¹ Lignes directrices, *ibid*, par. 158-180.

¹⁴² *Supra* notes 48, 95 (critiquant la doctrine des heures, du lieu et du mode de tenue de l’activité pour la liberté d’expression et son application aux questions relatives à la liberté de réunion). En bref, la doctrine américaine s’avère non pertinente, car elle permet une distinction entre expression et comportement qui n’est pas conçue pour, et ne peut pas, protéger la liberté de réunion.

accessibles au public¹⁴³. De plus, les réunions doivent être autorisées à se former « à portée de vue et d'ouïe du public visé », et ne doivent pas être « reléguées dans des endroits isolés où elles ne peuvent attirer l'attention de ceux à qui elles s'adressent ou du grand public »¹⁴⁴. Les restrictions imposées aux réunions dans l'espace public soulèvent des questions quant à l'admissibilité des zones « d'accès réservé » ou d'exclusion qui empêchent les réunions d'avoir lieu dans des lieux publics ou qui les confinent dans un espace déterminé¹⁴⁵.

Le moment et la programmation de la tenue d'une réunion peuvent également poser des problèmes de réglementation. Outre la question de savoir si la tenue de certaines réunions est inopportune à certains moments, la durée de celles-ci pose également problème. Si les participants d'une réunion doivent avoir « suffisamment la possibilité » d'exprimer leurs opinions, un rassemblement de longue durée comme le mouvement Occupy au Canada soulève des questions de proportionnalité quant au bien-fondé de l'occupation indéfinie, voire permanente, de l'espace public par une réunion¹⁴⁶. Au bout d'un certain temps, qui, selon les

¹⁴³ Lignes directrices, *supra* note 54, par. 61.

¹⁴⁴ Observation générale, *supra* note 54, par. 22, 53, 55.

¹⁴⁵ Le 4 février 2022, la police a créé une « zone rouge » à Ottawa qui limitait la circulation des véhicules, et cette mesure a été suivie par la création d'une zone d'accès réservé en vertu du RMU. Le 17 février, tout accès à environ trois kilomètres carrés dans le centre-ville d'Ottawa a été réglementé au moyen de la création de cette zone. Notons que l'Observation générale et les Lignes directrices réproouvent toutes deux les pratiques de confinement (ou de *kettling*). Voir Observation générale, *ibid*, par. 84, et Lignes directrices, *supra* note 54, par. 217.

¹⁴⁶ *Ibid*, par. 54. Voir aussi Lignes directrices, *supra* note 54, par. 146 (indiquant que les restrictions sur le moment ou la durée d'un rassemblement doivent être fondées sur les circonstances de l'espèce, ajoutant que dans certains cas, la durée prolongée d'un rassemblement peut faire partie intégrante du message ou de l'expression effective de ce message).

circonstances, peut être plus ou moins long, la durée d'une réunion peut avoir des conséquences disproportionnées sur d'autres intérêts publics.

Enfin, le niveau de perturbation causé par une réunion soulève des questions de proportionnalité quant à l'équilibre relatif entre le fait de permettre à une réunion, qui rassemble souvent les voix de personnes défavorisées, de demander à disposer d'un lieu pour exprimer son message ou son objectif, et les répercussions qu'elle a sur la collectivité environnante. Bien que l'on s'attende à des perturbations et qu'il faille en tenir compte dans le cadre de l'exercice du droit de se réunir, il arrive un moment où l'intérêt légitime que reprennent les activités de l'espace public telles qu'elles se déroulaient avant la tenue de la réunion l'emporte sur l'exercice de ce droit.

3. Dispersion

Dans l'Observation générale, la dispersion est réprouvée, car elle n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles, telles que la violence ou lorsque des preuves manifestes d'une menace imminente de violence existent¹⁴⁷. Lorsqu'un rassemblement provoque un niveau élevé de perturbation, notamment le blocage prolongé de la circulation, il peut être dispersé si les perturbations sont « graves et de longue durée »¹⁴⁸. De la même manière, les Lignes directrices indiquent que la dispersion est indiquée lorsqu'il existe une menace imminente de violence, ainsi que lorsqu'un rassemblement est illégal parce qu'il viole le droit pénal et constitue une violation

¹⁴⁷ *Ibid*, par. 85.

¹⁴⁸ *Ibid*.

grave des droits d'autrui¹⁴⁹. En fonction de l'ampleur, du lieu et des circonstances de la réunion, la dispersion peut également être jugée nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou de la santé.

4. Breve remarque sur les dispositions législatives

Les dispositions réglementaires prévues dans d'autres textes législatifs provinciaux et fédéraux pourraient faire intervenir la protection de la liberté de réunion pacifique prévue à l'alinéa 2c). Le but de cette réflexion n'est pas d'énumérer et d'analyser ces textes législatifs, mais plutôt de souligner que la *Loi sur les mesures d'urgence* et le RMU sont des instruments qui soulèvent de façon tout à fait exceptionnelle des questions relatives à la réglementation des réunions et des rassemblements, mais qu'ils ne sont pas les seuls à le faire. On peut citer un certain nombre de restrictions imposées aux rassemblements en raison de la pandémie, aux niveaux fédéral, provincial et local, pour faire face à la propagation de la COVID-19. Les limites raisonnables potentielles doivent être justifiées après avoir non seulement reconnu la violation de l'alinéa 2a) ou 2b), mais aussi de l'alinéa 2c) et de sa garantie du droit de se réunir.

La LMU et le RMU font tous deux intervenir la protection de la liberté de réunion pacifique prévue à l'alinéa 2c). Le paragraphe 19(1) de la LMU autorise la réglementation et l'interdiction d'une réunion publique dont « il est raisonnable de penser » qu'elle aurait pour effet de troubler la paix, ainsi que la désignation et l'aménagement d'un éventail non défini d'espaces publics¹⁵⁰. Le paragraphe 2(1) du RMU interdit aux individus de participer à une assemblée publique « dont il est raisonnable de penser » qu'elle aurait pour effet de troubler la paix, et le paragraphe 4(1)

¹⁴⁹ Lignes directrices, *supra* note 54, par. 179 (ajoutant que, dans ce scénario, poursuivre les manifestants après le rassemblement n'est pas une solution plus sûre et plus pratique).

¹⁵⁰ Alinéa 19(1)a) et d); *supra* note 2.

interdit de se rendre dans une zone dans laquelle une assemblée au sens du paragraphe 2(1) a lieu¹⁵¹. L'article 5 interdit aux individus de demander ou de fournir des biens destinés à être utilisés dans une assemblée visée par le paragraphe 2(1)¹⁵². Enfin, le paragraphe 6(1) énumère un certain nombre de lieux qui sont désignés comme étant protégés et aménagés, y compris « tout autre lieu » uniquement désigné par le ou la ministre ou à sa discrétion¹⁵³. Ces dispositions, entre autres, soulèvent des questions quant au caractère admissible de ces limites imposées à la liberté de réunion et d'association.

En outre, certaines infractions au *Code criminel* ont des répercussions sur l'alinéa 2c). Par exemple, l'alinéa 63(1)a) prévoit qu'un attroupement est illégal lorsqu'il fait craindre aux « personnes se trouvant dans le voisinage » de l'attroupement, pour des motifs raisonnables, que celui-ci « trouble la paix tumultueusement »¹⁵⁴. La question qui se pose est de savoir si le terme « tumultueusement » dans ce contexte exige un élément de violence ou si des circonstances « fortement agitées, confuses ou perturbées » [traduit par nos soins] constituent des éléments faisant partie intégrante de la définition du terme en question¹⁵⁵. Aux termes du

¹⁵¹ *RMU, ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Alinéa (f), *ibid.*

¹⁵⁴ Selon cette définition, un attroupement est constitué de trois personnes ou plus qui ont l'intention commune d'atteindre « un but commun ». Paragraphe 63 (1), *Code criminel*, L.R.C. 1985.

¹⁵⁵ *Collins English Dictionary*, en ligne :

<<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/tumultuous>>; voir aussi *Oxford Learners Dictionary* (définissant le terme « tumultuous » comme suit : 1. « very loud; involving strong feelings, especially feelings of approval; et 2. « involving a lot of change and confusion and/or violence »);

<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/tumultuous>; *Merriam-Webster Dictionary* (définissant le terme comme suit : 1. « marked by tumult: loud, excited, and emotional; 2. Tending or disposed to cause or incite a tumult; 3. marked by violent

Code criminel, un attroupement illégal ne peut être réprimé que s'il atteint le stade de l'émeute et « [commence] à troubler la paix tumultueusement »¹⁵⁶. Si une définition du terme « tumultueusement » intègre l'agitation et la confusion, aux fins de la conclusion à un trouble de la paix conformément à l'article 64, des inquiétudes peuvent être soulevées quant à l'étendue de l'infraction et à ses conséquences sur l'interprétation de l'alinéa 2c)¹⁵⁷.

Aux termes de l'alinéa 63(1)b), un attroupement est également illégal lorsqu'il provoque « inutilement et sans cause raisonnable » d'autres personnes à troubler tumultueusement la paix¹⁵⁸. Comme indiqué ci-dessus, les actes de tiers qui troublent la paix ou commettent des actes de violence ne font pas d'une réunion une réunion non pacifique¹⁵⁹. Enfin, du moins en vertu des garanties internationales en matière de droits de la personne, les autorités ont l'obligation de protéger une réunion et ses participants contre des groupes ou des individus tiers qui cherchent à compromettre l'exercice de droits constitutionnels.

Même si la Commission – et le présent document – s'intéressent surtout à la LMU et au RMU, qui régissent tous deux directement les réunions publiques, d'autres dispositions, relevant du droit pénal et d'autres lois, ont des répercussions sur la liberté de réunion pacifique prévue à

or overwhelming turbulence or upheaval »; <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/tumultuous>>.

¹⁵⁶ Article 64, *Code criminel*.

¹⁵⁷ Voir M. Kaminski, « Inciting Riot », *supra* note 82, p. 57 (indiquant qu'une loi sur les émeutes fondée sur un comportement tumultueux qui suppose un risque de danger pour le public sans exiger un préjudice réel viole la disposition relative à la liberté de réunion).

¹⁵⁸ Alinéa 63(1)b).

¹⁵⁹ Article 64, *Code criminel*.

l'alinéa 2c)¹⁶⁰. Une interprétation de l'alinéa 2c) dans le cadre de cet examen de la LMU et du RMU peut être utile dans d'autres contextes où la liberté de réunion pacifique a été invoquée, mais n'a pas été analysée ou appliquée en raison de l'absence d'un cadre analytique concernant cette protection de la *Charte*.

IV. Réflexions finales

Les mouvements sociaux et politiques destinés à faire avancer et à promouvoir diverses causes ont attiré l'attention du public ces dernières années. Ces mouvements rendent un service inestimable à la communauté démocratique, en faisant émerger et en imposant même un débat sur les questions de réforme et de justice sociale. Le plus important d'entre eux, du moins à l'heure actuelle, est le convoi de protestation de 2022 et l'occupation de la capitale nationale qui en a résulté.

Ces mouvements déclenchent incontestablement la garantie offerte par l'alinéa 2c) de la *Charte*, qui protège la liberté de réunion pacifique. Curieusement, cette garantie est restée sans effet, et a peut-être même été passée sous silence, au cours des 40 premières années suivant l'élaboration de la *Charte*. L'augmentation des manifestations et des mouvements de protestation au cours des dernières années fait ressortir cette faille dans la jurisprudence relative à la *Charte*, et appelle à une correction du discours sur les droits offerts par la *Charte* qui a négligé

¹⁶⁰ Les spécialistes du premier amendement analysent le recours à des infractions telles que le rassemblement illégal et l'incitation à l'émeute pour punir ceux qui participent à des manifestations. Voir, par exemple, J. Inazu, « Unlawful Assembly », *supra* note 52 (qui fournit une analyse historique et contemporaine approfondie des lois sur les rassemblements illégaux); Kaminski, *supra* note 82 (qui fournit une analyse complète des infractions relatives aux émeutes et propose une loi type).

cette garantie. Malgré son chevauchement avec d'autres libertés fondamentales, en particulier celle reconnue à l'alinéa 2b), la liberté de réunion pacifique exige une interprétation et un cadre doctrinal qui lui sont propres. La Commission sur l'état d'urgence n'est pas un tribunal, mais elle a l'occasion de se pencher sur l'alinéa 2c), d'examiner le rôle que joue la réunion pacifique dans le discours public et démocratique, et de discuter de l'interprétation de cette garantie, y compris des limites raisonnables qui sont justifiables.

Le présent document offre une contribution à cet égard, principalement en abordant les valeurs et les objectifs de la liberté de réunion, distincte de la liberté d'expression et d'association, ainsi qu'en suggérant une interprétation de l'alinéa 2c) et en proposant des lignes directrices pour déterminer le caractère raisonnable des limites fondées sur l'article 1 de la *Charte*. L'objectif a toujours été de nourrir les travaux de la Commission et, en allant au-delà de cet objectif, d'expliquer pourquoi l'alinéa 2c) est important et, pour parler franchement, de plaider en faveur de cette garantie.

Faute de jurisprudence, l'interprétation faite de l'alinéa 2c) repose sur les principes établis d'interprétation de la *Charte* et, dans la mesure où elle est applicable, sur la tradition du premier amendement de la Constitution des États-Unis et sur les commentaires faisant autorité en matière de garanties internationales. Le présent document tente d'expliquer pourquoi l'alinéa 2c) doit être revitalisé et de montrer comment un cadre d'analyse peut être élaboré. Il est essentiel d'examiner le rôle de l'alinéa 2c), non seulement pour valider la légitimité et la valeur de la démocratie expérimentale, collective et publique, mais aussi pour apporter de la

clarté et établir des lignes directrices fondées sur des principes pour déterminer les limites à imposer aux réunions qui franchissent les seuils de protection de l'alinéa 2c).

Annexe A

Bibliographie

SOURCES PRIMAIRES

Canada

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3, réimprimée dans L.R.C. (1985), Appendice II, n° 5.

Loi sur les mesures d'urgence, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.).

Règlement sur les mesures d'urgence, DORS/2022-21.

États-Unis et international

Convention américaine relative aux droits de l'homme : Pacte de San José de Costa Rica, 22 novembre 1969, OEA 36, (entrée en vigueur le 18 juillet 1978).

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, 213 UNTS 221, (entrée en vigueur le 3 septembre 1953).

Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 UNTS 3, (entrée en vigueur le 2 septembre 1990).

Déclaration universelle des droits de l'homme, GA Res 217A (III), UNGAOR, 3^e Session, Suppl. n° 13, UN Doc A/810 (1948) 71.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 UNTS 171, (entré en vigueur le 23 mars 1976, adhésion du Canada le 19 mai 1976).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 UNTS 3, (entré en vigueur le 3 janvier 1976).

Premier amendement de la constitution des États-Unis.

Voir aussi

Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique, Comité des droits de l'homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37

Observation générale n° 29 sur les états d'urgence, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 août 2001)

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 3^e éd., CDL-AD(2019)017rev.

SOURCES SECONDAIRES

Monographies

- Butler, Judith, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge, Harvard University Press, 2015.
- Constitutional Law Group, *Canadian Constitutional Law*, 5^e édition, Toronto, Emond Montgomery, 2017.
- Deshman, Abigail, Margaret Beare et Nathalie Des Rosiers, *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2014.
- Dodek, Adam (éd.), *The Charter Debates: The Special Joint Committee on the Constitution, 1980-81, and the Making of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.
- Emerson, Thomas, *The System of Freedom of Expression*, New York, Random House, 1970.
- Inazu, John, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, New Haven, Yale University Press, 2012.
- Lawton, Andrew, *The Freedom Convoy: The Inside Story of Three Weeks That Shook the World*, Toronto, Sutherland House Books, 2022.
- Mead, David, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, London, Bloomsbury Publishing, 2010.
- Pozen, David, *The Perilous Public Square: Structural Threats to Free Expression Today*, New York, Columbia University Press, 2020.
- Pue, Wesley (éd.), *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair*, Vancouver, UBC Press, 2000.
- Salát, Orsolya, *The Right to Freedom of Assembly: A Comparative Study*, London, Bloomsbury Publishing, 2015.
- Zick, Timothy, « Parades, Picketing, and Demonstrations », dans : Adrienne Stone et Frederick Schauer (éd.), *The Oxford Handbook of Freedom of Speech*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- Zick, Timothy, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places*, New York, Cambridge University Press, 2008.

Articles scientifiques

- Abu El-Haj, Tabatha, « The Neglected Right of Assembly », *UCLA Law Review*, 2009, vol. 56, n° 3, p. 543.
- Abu El-Haj, Tabatha, « All Assemble: Order and Disorder in Law, Politics, and Culture », *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2014, vol. 16, n° 4, p. 949.
- Abu El-Haj, Tabatha, « Defining Peaceably: Policing the Line between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly », *Missouri Law Review*, 2015, vol. 80, n° 1, p. 961.
- Basil, Alexander, « Exploring a More Independent Freedom of Peaceful Assembly in Canada », *UWO Journal of Legal Studies*, 2017, vol. 8, n° 1, p. 1.
- Ezeani, Nnaemeka, « Understanding Freedom of Peaceful Assembly in the Canadian Charter of Rights and Freedoms », dans : Dwight Newman, Derek Ross, Brian Bird et Sarah Mix-

- Ross (dir.), *The Forgotten Fundamental Freedoms of the Charter*, Toronto, LexisNexis Canada, 2020, p. 350.
- Gillham, Patrick, Bob Edwards et John Noaks, « Strategic Incapacitation and The Policing of Occupy Wall Street Protests In New York City », *International Journal of Research & Policy*, 2011, vol. 23, n° 1, p. 81.
- Hansford, Justin, « The First Amendment Freedom of Assembly as a Racial Project », *Yale Law Journal*, 2018, vol. 127, p. 685.
- Heller, Albert, « Freedom of Assembly », *Marquette Law Review*, 1940, vol. 25, n° 1, p. 1.
- Inazu, John, « The Forgotten Freedom of Assembly », *Tulane Law Review*, 2010, vol. 84, n° 1, p. 565.
- Inazu, John, « Virtual Assembly », *Cornell Law Review*, 2013, vol. 98, n° 5, p. 1093.
- Inazu, John, « Unlawful Assembly as Social Control », *UCLA Law Review*, 2017, vol. 64, n° 2, p. 2.
- Kaminski, Margot, « Incitement to Riot in the Age of Flash Mobs », *University of Cincinnati Law Review*, 2013, vol. 81, n° 1, p. 1.
- Kinsinger, Kristopher, « Positive Freedoms and Peaceful Assemblies: Reenvisioning Section 2(c) of the Charter », dans : Dwight Newman, Derek Ross, Brian Bird et Sarah Mix-Ross (dir.), *The Forgotten Fundamental Freedoms of the Charter*, Toronto, LexisNexis Canada Ltd., 2020, p. 377.
- Kinsinger, Kristopher, « Restricting Freedom of Peaceful Assembly During Public Health Emergencies », *Constitutional Forum constitutionnel*, 2021, vol. 30, n° 1, p. 19.
- Klinger, Donald, « Peaceful Assembly and Association », *Public Integrity*, 2020, vol. 22, n° 2, p. 214.
- Moulds, Olivia, « Fracking the Bedrock of Democracy: The United States Policing of Protests Violates the Right of Peaceful Assembly Under the ICCPR », *American University International Law Review*, 2021, vol. 36, n° 4, p. 887.
- Reinhardt, Joel, *s. 2(c) Freedom of Peaceful Assembly: Minutes of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Common on the Constitution of Canada*, 2013 [non publié].
- Robinson, Nick et Elly Page, « Protecting Dissent: The Freedom of Peaceful Assembly, Civil Disobedience, and Partial First Amendment Protection », *Cornwell Law Review*, 2021, vol. 107, p. 229.
- Savard, Alain, « Quebec's wave of resistance: From the Maple Spring to the general strike », *International Socialist Review*, 2016, vol. 103, p. 1.
- Smith, William, « Policing, Protest, and Rights », *Public Affairs Quarterly*, 2018, vol. 32, n° 3, p. 185.
- Stoykewych, Roman, « Street Legal: Constitutional Protection of Public Demonstration in Canada », *University of Toronto Faculty of Law Review*, 1985, vol. 43, n° 1, p. 43.
- Thomas, Kristen, « We're Here, We're Queer, Get Used to It: Freedom of Assembly and Gay Pride in *Alekseyev v. Russia* », *Oregon Review of International Law*, 2013, vol. 14, p. 473.
- Winnett, Nicole, « Don't Fence Us In: A First Amendment Right to Freedom of Assembly and Speech », *First Amendment Law Review*, 2005, vol. 3, n° 2, p. 465.
- Zick, Timothy, « Recovering the Assembly Clause », *Texas Law Review*, 2012, vol. 91, p. 375.

Sources électroniques

- Aljazeera, *Vancouver rallies for missing, murdered Indigenous women*, 14 février 2022, en ligne : <<https://www.aljazeera.com/news/2022/2/14/vancouver-rallies-for-missing-murdered-indigenous-women>>.
- Association des femmes autochtones du Canada, *Le Plan d'action de l'AFAC pour mettre fin à l'agression contre les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre autochtones*, 2021, en ligne [PDF]: <<https://www.nwac.ca/assets-knowledge-centre/NWAC-action-plan-French.pdf>>.
- Azpiri, Jon et David Ball, « Pride Parade returns to streets of Vancouver after 3-year hiatus », *CBC News*, 31 juillet 2022, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/vancouver-pride-parade-photos-2022-1.6537754>>.
- Baig, Fakiha, « Canadian Sikhs worry for families in India as farm protests turn violent », *Toronto Star*, 29 janvier 2021, en ligne : <<https://www.thestar.com/politics/2021/01/29/canadian-sikhs-worry-for-families-in-india-as-farm-protests-turn-violent.html>>.
- Blachfield, Mike, « Trudeau says Canada will always defend right to peaceful protest after India criticizes PM's farmer remarks », *The Globe and Mail*, 4 décembre 2020, en ligne : <<https://www.theglobeandmail.com/world/article-india-formally-protests-to-canada-over-trudeau-remarks-on-farm-2/>>.
- Business & Human Rights Resource Centre, *India: Over 250 million workers joined protesting farmers in one of the biggest nationwide strikes ever*, 26 novembre 2020, en ligne : <<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/india-over-250-million-workers-joined-protesting-farmers-in-one-of-the-biggest-nationwide-strikes-ever/>>.
- CBC News, *Hundreds rally in Metro Vancouver and Victoria in solidarity with Wet'suwet'en*, 10 février 2020, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/anti-pipeline-protest-vancouver-ports-1.5457912>>.
- CBC News, *Canadians hold protests, vigils for black lives lost at the hands of police*, 5 juin 2020, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/canadian-floyd-anti-racism-rallies-1.5599792>>.
- CBC News, *Hundreds protest outside Toronto U.S. Consulate after Roe v. Wade is overturned*, 25 juin 2022, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/us-consulate-protest-toronto-1.6501983>>.
- City News, *Hundreds protest COVID-19 mandates at 'freedom rally' in Edmonton Saturday*, 18 septembre 2021, en ligne : <<https://calgary.citynews.ca/2021/09/18/protest-covid19-freedom-rally-edmonton/>>.
- City News, *Loud, proud and back in person: Pride Parade returns to streets of Toronto*, 26 juin 2022, en ligne : <<https://toronto.citynews.ca/2022/06/26/pride-parade-toronto-pandemic/>>.
- de Castillo, Carolyn Kury, « Calgary obstetrician says Canadians must stay vigilant when it comes to reproductive rights », *Global News*, 3 juillet 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/8963925/calgary-obstetrician-canadians-reproductive-rights/>>.
- Ducklow, Zoe, « RCMP arrest all but one at Fairy Creek blockade, protesters take it back next day », *Surrey Now-Leader*, 31 mai 2021, en ligne :

- <<https://www.surreynowleader.com/news/rcmp-arrest-all-but-one-at-fairy-creek-blockade-protesters-take-it-back-next-day/>>.
- Femia, Victoria, « Rally for women's abortion rights in Kelowna, BC », *Global News*, 14 mai 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/8836086/rally-for-womens-abortion-rights-in-kelowna-bc/>>.
- Global News, *Timeline of Wet'suwet'en solidarity protests and the dispute that sparked them*, 17 février 2020, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/6560125/timeline-wetsuweten-pipeline-protests/>>.
- Global News, *Outrage over decision to end U.S. rights to abortion fuels protests in Canada*, 26 juin 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/8948883/outrage-us-abortion-rights-canada-protests/>>.
- Global News, *Wet'suwet'en hereditary chiefs rally in Vancouver*, 15 août 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/9061341/wetsuweten-hereditary-chiefs-rally-in-vancouver/>>.
- Grewal, Jaskaran, « Young Canadians Aren't Just Watching The Indian Farmers' Protest. We're Living It », *Huff Post Canada*, 12 février 2021, en ligne : <https://www.huffpost.com/archive/ca/entry/indian-farmers-protest-canada-diaspora_ca_60257a4fc5b680717ee66155/amp>.
- Herhalt, Christ, « 'A bunch of yahoos,' Ont. premier says of people protesting COVID-19 emergency measures », *CTV News*, 25 avril 2020, en ligne : <<https://toronto.ctvnews.ca/a-bunch-of-yahoos-ont-premier-says-of-people-protesting-covid-19-emergency-measures-1.4911861>>.
- Judd, Amy, « 7 arrested as Vancouver police clear Black Lives Matter protesters off viaducts », *Global News*, 15 juin 2020, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/7066508/vancouver-police-viaducts-protest/>>.
- Leighton, Michelle, « What are the Fairy Creek protests all about? », *Carbon Neutral Club*, 29 octobre 2021, en ligne : <<https://www.carbonneutralclub.com/article/fairy-creek-protests>>.
- Lowrie, Morgan, « 11 arrested, dozens of businesses damaged after Montreal anti-racism rally », *Toronto Star*, 1^{er} juin 2020, en ligne : <<https://www.thestar.com/news/canada/2020/06/01/11-arrested-dozens-of-businesses-damaged-after-montreal-anti-racism-rally.html>>.
- Martin, David et Deepti Hajela, « Protestors supporting Indian farmers demonstrate in NYC », *AP News*, 26 janvier 2021, en ligne : <<https://apnews.com/article/new-york-constitutions-india-narendra-modi-manhattan-b1038d153a556a293c9c407c41b49449>>.
- Mashal, Mujib, Emily Schmall et Russell Goldman, « What Prompted the Farm Protests in India? », *New York Times*, 19 novembre 2021, en ligne : <<https://www.nytimes.com/2021/01/27/world/asia/india-farmer-protest.html>>.
- Montreal Gazette, *Montreal Pride cancels parade, but hundreds march downtown*, 7 août 2022, en ligne : <<https://montrealgazette.com/news/local-news/montreals-pride-parade-cancelled>>.
- National News, *Wet'suwet'en Conflict*, 2022, en ligne : <<https://www.aptnnews.ca/topic/wetsuweten-conflict/>>.

- O'Brien, Laura et Peter Micek, *Defending Peaceful Assembly and Association in The Digital Age: Takedowns, Shutdowns, And Surveillance*, juillet 2020, en ligne : <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/Defending-Peaceful-Assembly-Association-Digital-Age.pdf>.
- Peters, Anne et Isabelle Ley, *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, mars 2014, en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)032-e).
- Reuters, *Thousands protest in London against India's farming reforms*, 6 décembre 2020, en ligne : <https://www.reuters.com/article/uk-india-farms-protests-britain-idUKKBN28G002>.
- St. Dennis, Jen, « Protesters march against COVID-19 prevention measures in Vancouver », *CTV News*, 26 avril 2020, en ligne : <https://bc.ctvnews.ca/protesters-march-against-covid-19-prevention-measures-in-vancouver-1.4912767>.
- Shah, Shreya, *Wet'suwet'en Explained*, The Indigenous Foundation, 2021, en ligne : <https://www.theindigenousfoundation.org/articles/wetsuweten-explained>
- Sidaway, Kori, « Fairy Creek logging blockades return for third year of protests », *Chek News*, 15 mars 2022, en ligne : <https://www.cheknews.ca/fairy-creek-logging-blockades-returns-for-third-year-of-protests-992198/>.
- Siddiqui, Usaid, « Canadians rally for Indian farmers, say farm laws 'simply unjust' », *Aljazeera*, 15 décembre 2020, en ligne : <https://www.aljazeera.com/news/2020/12/15/canada-rallies-for-indian-farmers-as-protest-grow>.
- Simmonds, Emily-May, « About 100 rally in Saskatoon for abortion rights after Roe v. Wade overturned in U.S. », *Global News*, 1^{er} août 2022, en ligne : <https://globalnews.ca/news/9029720/saskatoon-pro-choice-rally-roe-wade/>.
- Todd, Douglas, « Farmers' mass protests in India cut deeply across Canada », *Vancouver Sun*, 21 février 2021, en ligne : <https://vancouver.sun.com/opinion/columnists/farmers-mass-protests-in-india-cut-deeply-across-canada>.
- Tsekouras, Phil et Bryann Aguilar, « Three people charged in Toronto Black Lives Matter protest, several statues defaced », *CTV News*, 18 juillet 2020, en ligne : <https://toronto.ctvnews.ca/three-people-charged-in-toronto-black-lives-matter-protest-several-statues-defaced-1.5029649>.
- Voule, Clément, Pedro Vaca et Rémy Ngoy Lumbu, *Joint Declaration on Protecting the Right to Freedom of Peaceful Assembly in Times of Emergencies*, 15 septembre 2022), en ligne : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/fassociation/2022-09-15/JointDeclarationProtectingRightFreedominTimesEmergencies15Sept2022.pdf>.
- Woolerton, June, « 10 biggest protests in history », *Live Science*, 10 mars 2022, en ligne : <https://www.livescience.com/history-biggest-protests>.

JURISPRUDENCE

Canada

Association de la police montée de l'Ontario c. Canada, 2015 CSC 1.

Batty v. City of Toronto, 2011 ONSC 6862.
Beaudoin v. British Columbia, 2021 BCSC 512.
Dunmore c. Ontario, 2001 CSC 94.
Ford c. Québec (Procureur général), [1988] 2 RCS 712, 54 DLR (4th) 577.
Gateway Bible Baptist Church et al. v. Manitoba et al., 2021 MBQB 219.
Harper c. Canada (Procureur général), 2004 CSC 33.
Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association c. Colombie-Britannique, 2007 CSC 27.
Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 RCS 927, 58 DLR (4th) 577.
Koehler v. Newfoundland & Labrador, 2021 NLSC 95.
Law Society of British Columbia c. Trinity Western University, 2018 CSC 32.
Libman c. Québec (Procureur général), [1997] 3 RCS 569.
Ontario v. Trinity Bible Chapel, 2022 ONSC 1344.
R c. Khawaja, 2012 CSC 69.
R c. Oakes, [1986] 1 RCS 103, 26 DLR (4th) 200.
Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 RCS 313.
Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4.
Syndicat Northcrest c. Amselem, 2004 CSC 47.

États-Unis

Brown v. Louisiana, 383 US 131 (1966).
Cox v. Louisiana, 379 US 536 (1965).
DeJonge v. Oregon, 299 US 353 (1937).
Edwards v. South Carolina, 372 US 229 (1963).
NAACP v. Alabama ex rel. Patterson, 357 US 449 (1958).
Shuttlesworth v. City of Birmingham, 394 US 147 (1969).
Thomas v. Collins, 323 US 516 (1945).
Whitney v. California, 274 US 375 (1927).