

Commentaire sur la décision Kavanaght c. Montréal (Ville de) – Une ville peut engager sa responsabilité et être passible du paiement de dommages moraux et exemplaires dans le cadre d'un recours collectif lorsque ses forces policières arrêtent et détiennent abusivement des manifestants

Christian IMMER*
EYB2012REP1196

EYB2012REP1196

Repères, Juin 2012

Christian IMMER*

Commentaire sur la décision Kavanaght c. Montréal (Ville de) – Une ville peut engager sa responsabilité et être passible du paiement de dommages moraux et exemplaires dans le cadre d'un recours collectif lorsque ses forces policières arrêtent et détiennent abusivement des manifestants

Indexation

RECOURS COLLECTIF ; JUGEMENT FINAL ; RECOUVREMENT COLLECTIF ; **MUNICIPAL** ; AMÉNAGEMENT ET URBANISME ; PLAN D'URBANISME ; CONSEIL MUNICIPAL ; **ADMINISTRATIF** ; ACTES DE L'ADMINISTRATION ; RÉOLUTION ; *CHARTRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL* ; **PÉNAL** ; INFRACTION AUX RÈGLEMENTS MUNICIPAUX ; **DROITS ET LIBERTÉS** ; *CHARTRE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE* ; LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX ; DROIT À LA DIGNITÉ, À L'HONNEUR ET À LA RÉPUTATION ; **RESPONSABILITÉ CIVILE** ; PRÉJUDICE ; PRÉJUDICE MORAL ; DOMMAGES-INTÉRÊTS PUNITIFS (DOMMAGES EXEMPLAIRES)

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION](#)

[III– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEUR](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

L'auteur commente cette décision dans laquelle la Cour supérieure souligne que, lorsque l'exercice négligent de l'action mène à la détention abusive d'un groupe, elle peut donner lieu à une indemnisation par voie de recours collectif.

INTRODUCTION

Les actions policières, pareillement aux actions de tout professionnel, peuvent entraîner une responsabilité des agents et de leur commettant. Les manifestations semblent un terrain fertile pour des recours mettant en doute les détentions ou arrestations effectuées par les policiers. Plusieurs manifestations au Québec ont donné lieu à des demandes d'autorisation de recours collectifs¹. La Cour supérieure a eu à se prononcer sur le fond d'un tel recours collectif dans *Kavanaght c. Ville de Montréal*².

I– LES FAITS

Le parc Émilie Gamelin est devenu au cours des années 1990 un lieu « qu'affectionnent les personnes qualifiées de marginales : itinérants, jeunes de la rue et punks, auxquels se mêlent des trafiquants »³. La ville de Montréal étant continuellement aux prises avec des problèmes qui perdurent durant toute la nuit et étant confrontée à des plaintes répétées de citoyens, décide, par résolution, de faire entrer cet espace dans le domaine public à des fins de parc, ce qui entraîne sa fermeture entre minuit et six heures du matin. Un groupe d'activistes, mécontent de ce qu'il considère être de la discrimination, organise une manifestation importante durant la nuit du 28 juillet 1996, précisément durant les heures où toute présence est prohibée dans le parc. Environ 200 personnes répondent à l'appel et se rendent au parc où elles chantent et dansent autour d'un feu de joie qui prend des proportions inquiétantes, le tout sous une étroite surveillance policière. La police procède à l'évacuation du parc, sans incident⁴. Une partie du groupe va ensuite manifester devant le poste de police qui se trouve à proximité, pour ensuite revenir vers le parc. Les policiers encerclent alors les manifestants et leur ordonnent de s'asseoir, ce qu'ils font. Plutôt que de remettre des constats d'infraction à chacun des manifestants et de les laisser partir, les forces policières menottent les manifestants avec des attaches et les embarquent dans des fourgons cellulaires. Les manifestants sont déposés au poste de police où ils sont gardés dans une cellule commune pour une période variant de 5 à 10 heures. Ils sont ensuite libérés et se font remettre un constat d'infraction « pour avoir été présent dans un parc après les heures de fermeture »⁵. Parmi les 126 personnes qui ont reçu des constats d'infraction, 101 ont plaidé coupable, 14 ont été acquittées, 10 ont vu la plainte retirée et une personne est décédée⁶. La Cour ne sait par ailleurs pas dans quel contexte les 48 personnes autres que les 78 personnes écrouées ont reçu leur constat d'infraction.

II– LA DÉCISION

Le juge examine trois sources de responsabilité éventuelle de la Ville avancées par le requérant :

- L'adoption de la résolution violerait les principes applicables en matière d'aménagement et d'urbanisme ;
- Cette adoption constituerait un abus des pouvoirs des élus municipaux ;
- Les manifestants auraient fait l'objet d'une détention arbitraire.

Les deux premiers moyens touchent les 126 membres qui ont reçu des constats, alors que le troisième ne touche que les 78 personnes arrêtées et écrouées.

Se prononçant sur les différentes réclamations, le juge Prévost écarte en premier lieu l'argument selon lequel le règlement est illégal. Le requérant plaide que la modification de zonage était illégale car elle ne respectait pas les prescriptions applicables en matière de droit municipal, et d'aménagement et d'urbanisme, puisque le plan d'urbanisme n'a pas été modifié. Le juge rejette cet argument puisque le règlement bénéficie d'une présomption de validité et que l'absence de modification du plan d'urbanisme n'entraîne pas l'invalidité du constat d'infraction⁷. Il écarte aussi l'argument que la Ville aurait été de mauvaise foi en adoptant le règlement car le parc posait de sérieux problèmes de sécurité et se dégradait. Selon lui, « la propreté des lieux se détériore, l'endroit n'étant pas pourvu des équipements nécessaires pour abriter des gens 24 heures par jour »⁸.

Il s'interroge aussi à savoir si ce recours en dommages pour invalidité du règlement ou abus de pouvoirs, eût-il été recevable, aurait néanmoins été prescrit. Le dossier soulève autant la responsabilité de la Ville de Montréal, pour l'adoption prétendue illégale du règlement, que celle de la Communauté urbaine de Montréal pour les actions de ses policiers⁹. La Ville de Montréal bénéficiait du délai de prescription plus court de l'article 1090 de la *Charte de la Ville de Montréal*¹⁰. Or, le requérant recherche une indemnisation pour dommages moraux et exemplaires. Le juge souligne, en s'appuyant sur des arrêts de la Cour suprême et de la Cour d'appel¹¹, que le préjudice moral « demeure généralement soumis aux dispositions créant une courte prescription tout comme sur le dommage

matériel » . Ainsi, l'article [2930 C.c.Q.](#), applicable au préjudice corporel, n'aurait pas préséance en l'instance sur la *Charte de la Ville de Montréal*. De fait, le recours de 101 des 125 membres du groupe aurait été prescrit contre la Ville de Montréal. Contrairement à cette dernière, la Communauté urbaine ne bénéficiait pas à ce moment d'une mesure législative écourtant le délai de prescription. Ainsi, le recours contre la CUM pour détention abusive demeurerait régi par le délai de trois ans et n'était pas prescrit.

Bien que la Cour ait rejeté l'argument de l'illégalité du règlement, elle s'interroge en *obiter* s'il eût été possible pour les membres du groupe de réclamer des sommes pour une résolution illégale alors que 101 d'entre eux avaient plaidé coupables à l'infraction reprochée. Rappelant les motifs du jugement dans l'affaire *Drolet-Caron c. Québec (Ville de)*¹³, le juge indique que le recours collectif ne peut servir « comme un moyen procurant un droit additionnel d'appel ou de révision des décisions rendues par la Cour municipale »¹⁴. Ainsi, le recours de 101 des 125 membres du groupe aurait été irrecevable.

Finalement, le tribunal aborde la troisième source de responsabilité, c'est-à-dire l'abus du droit d'arrêter et de détenir un suspect en l'absence d'un mandat d'arrêt à l'égard de 78 membres du groupe. Il conclut qu'en l'instance, un tel abus a eu lieu. Il rappelle d'abord que le *Code de procédure pénale* gouverne la remise du constat d'infraction et l'arrestation sans mandat. Rappelons que, selon l'article [75 C.p.p.](#), une personne qui est en train de commettre une infraction peut être arrêtée sans mandat si l'arrestation « est le seul moyen raisonnable à sa disposition pour mettre un terme à la perpétration de l'infraction », mais qu'elle doit être relâchée dès que l'agent « a des motifs raisonnables de croire que sa détention n'est plus nécessaire ». Citant un jugement de la Cour supérieure, le juge rappelle que l'article [75 C.p.p.](#) ne peut être invoqué qu'en situation d'urgence qui requiert une intervention draconienne¹⁵. Selon lui, l'arrestation ne peut donc être utilisée que si les autres moyens raisonnables ont été épuisés¹⁶. En l'espèce, l'arrestation était justifiée, puisque les personnes retournaient au parc malgré avoir déjà été expulsées du parc. Cependant, les forces policières aurait dû simplement remettre des constats d'infraction aux manifestants étant donné qu'ils n'offraient aucune résistance et n'avaient pas refusé de donner leur identité. Une fois les constats émis, le parc aurait déjà été ouvert et, par conséquent, l'infraction n'aurait pas pu se poursuivre. L'application de menottes, le transport au poste et la procédure d'écrou ne pouvait se justifier¹⁷. Les explications des policiers ont paru insuffisantes pour le juge.

Ayant conclu que les policiers ont agi de façon négligente, la Cour se penche ensuite sur la question de l'indemnisation. Traitant d'abord des dommages moraux, elle rappelle que les 78 personnes arrêtées se sont rendues sciemment à la place Émilie-Gamelin « pour en transgresser les heures de fermeture pendant la nuit »¹⁸ et y sont même revenues une deuxième fois. « Leur comportement s'inscrivait clairement dans un processus de défi des autorités ». Ces facteurs limitent l'indemnisation. La Cour accorde donc 1 500 \$ à chacun de 78 membres à titre de dommages moraux. Elle leur accorde aussi des dommages exemplaires. Rappelant que les arrestations étaient justifiées, mais pas les détentions, notant les circonstances dans lesquelles les infractions ont été commises et réitérant que les policiers n'ont pas commis d'excès ou d'abus, elle accorde néanmoins 1 000 \$ à chacun des 78 membres en soulignant que le but des dommages punitifs et exemplaires est de viser « prioritairement à décourager la répétition du geste reproché ».

III– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEUR

La décision commentée est intéressante pour plusieurs raisons. En premier lieu, le jugement rappelle qu'en matière de prescription d'un recours dirigé contre la ville de Montréal, le délai de six mois prévu à l'article [586](#) de la *Loi sur les cités et villes*¹⁹ s'applique aux recours en dommages moraux et exemplaires. Il rejoint donc l'affaire *Popovic*²⁰, dans laquelle la Cour d'appel en est venue à la même conclusion²¹ sans pour autant discuter de la nature précise des dommages réclamés. L'arrêt *Kavanaght* met aussi en lumière que le plaidoyer de culpabilité a des conséquences importantes pour une personne qui désire contester une arrestation ou une détention abusive. Ainsi, selon le juge, il serait inopportun de contester la légalité d'un règlement alors qu'on a plaidé coupable à une infraction découlant de l'application de ce même règlement. Il rejoint ainsi l'affaire *Popovic*, où la Cour d'appel

remarque que « le plaidoyer de culpabilité, sauf circonstances exceptionnelles, anéantit toute prétention quant à l'existence d'une poursuite abusive »²².

Finalement, l'arrêt semble adopter une approche très libérale en matière d'octroi de dommages exemplaires. La somme de 1 000 \$ accordée à ce titre a vraisemblablement été accordée en vertu du deuxième alinéa de l'article 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Or, le juge ne traite pas explicitement d'une atteinte illicite et intentionnelle, par les policiers, des droits des manifestants à la sauvegarde de leur dignité, de leur honneur et de leur réputation. Ce jugement tranche avec certaines autres décisions des tribunaux québécois telles que l'affaire *Ramsay c. Québec (Procureur général)* où, malgré une négligence évidente, sinon une certaine incurie, de la police découlant d'une erreur sur la personne et d'une détention qui a duré huit jours, le tribunal en est venu à la conclusion, en paraphrasant le test développé par la Cour suprême dans l'affaire *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital Saint-Ferdinand*²³, « que les policiers n'étaient pas animés par cet état d'esprit qui dénote une volonté de causer les conséquences d'une conduite fautive »²⁴. L'affaire *Ramsay* fixe ainsi un test assez exigeant pour obtenir le paiement de dommages exemplaires. Il est par ailleurs intéressant aussi de noter que les tribunaux ont conclu qu'une ville ne peut pas être tenue au paiement de dommages exemplaires par le seul lien de préposition. L'exigence du deuxième alinéa de l'article 49 de la Charte ne l'autorise pas, puisque qu'il ne vise que « l'auteur » de l'atteinte illicite²⁵. Cet argument ne semble pas avoir été avancé par la Ville dans la décision commentée, malgré qu'il ait été présenté dans d'autres dossiers.

CONCLUSION

Alors que les manifestations se multiplient au Québec, les principes développés dans l'affaire *Kavanaght* risquent d'être plus amplement discutés dans les années à venir.

* M^e Christian Immer est un associé au sein du cabinet Sheahan et associés, s.e.n.c. Il concentre sa pratique en litige et en droit de l'environnement.

1. Voir, par exemple, lors d'une manifestation du 1^{er} mai 2000 tenue à Westmount : *Popovic c. Montréal (Ville de)*, 2004 QCCS 27388 (CanLII) , [REJB 2004-64936](#), rejetée après la présentation d'une requête en irrecevabilité alléguant prescription du recours 2008 QCCA 2371 (CanLII), [EYB 2008-151765](#) ; lors d'une rencontre des ministres du travail du G8, *Engle-Stringer c. Ville de Montréal*, 2007 QCCS 1627, [EYB 2007-118104](#) ; une demande de recours collectif avait aussi été déposée relativement au Sommet des Amériques, mais a été rejetée pour faute d'inaction : *Chagnon c. Sûreté du Québec*, 2011 QCCS 3068, [EYB 2011-192259](#).

2. [EYB 2011-195755 \(C.S.\)](#), inscription en appel, C.A. Montréal, 500-09-022095-111, 13 octobre 2011.

3. *Ibid.*, par. 11.

4. *Ibid.*, par. 23.

5. *Ibid.*, par. 29.

6. *Ibid.*, par. 31.

7. *Ibid.*, par. 36 à 71.

8. *Ibid.*, par. 95.

9. *Ibid.*, par. 115.

10. L.R.Q., c. C-11.4.

[11.](#) Par. 120 de la décision commentée.

[12.](#) *Ibid.*, par. 120.

[13.](#) [REJB 2003-39929](#).

[14.](#) *Ibid.*, par. 108.

[15.](#) Par. 127 de la décision commentée, où l'affaire *Ville de Montréal c. Garofalo*, AZ-01031444 (C.M. 2001-06-12) est citée.

[16.](#) *Ibid.*, par. 128.

[17.](#) *Ibid.*, par. 145.

[18.](#) *Ibid.*, par. 164.

[19.](#) L.R.Q., c. C-19.

[20.](#) Précitée, note 1.

[21.](#) *Popovic c. Ville de Montréal*, 2008 QCCA 2371, [EYB 2008-151765](#), par. 69.

[22.](#) Précitée, note 1, par. 37.

[23.](#) [1996] 3 R.C.S. 211, [REJB 1996-29281](#).

[24.](#) 2008 QCCS 3509 (CanLII), [EYB 2008-142790](#), par. 52.

[25.](#) *Ruckenstein c. Montréal (Ville de)*, 2009 QCCQ 7011, [EYB 2009-162285](#), par. 144 et 145 ; *Ducharme c. Laval (Ville de)*, 2010 QCCS 5015 (CanLII), [EYB 2010-181075](#).

Date de dépôt : 12 juin 2012

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.
©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.