

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-028375-186

DATE : 19 novembre 2021

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE DENIS JACQUES, j.c.s.

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Demandeur

c.

VILLE DE QUÉBEC

Défenderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mis en cause

JUGEMENT

[1] Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) demande au Tribunal de déclarer inconstitutionnelles des dispositions réglementaires en vigueur dans la Ville de Québec qui, à son avis, limitent indûment la liberté d'expression.

[2] De façon plus particulière, le SCFP voudrait pouvoir afficher sans autorisation et en tout temps sur les poteaux d'utilité publique situés dans la Ville de Québec, ce qui est expressément interdit.

[3] La Ville conteste la demande et soutient que bien que la réglementation pose une limite d'affichage sur les poteaux d'utilité publique, celle-ci est justifiée et n'empêche pas le SCFP, par bien d'autres moyens, d'exercer sa liberté d'expression sur son territoire.

[4] Bien que mis en cause, le Procureur Général du Québec n'a pas participé au débat.

LE CONTEXTE

[5] Le SCFP est un syndicat pancanadien ayant 600,000 membres répartis dans 2,400 syndicats locaux affiliés. Au Québec, plus de 121,000 membres se retrouvent à l'intérieur de 525 associations accréditées à la FTQ, affiliées au SCFP.

[6] Au Canada, le budget dont dispose le SCFP est de 227M\$ alors qu'au Québec, il s'élève à 48M\$.

[7] Au printemps 2018, le directeur québécois du SCFP, Marc Ranger, évoque l'idée d'une campagne pré-électorale pour exprimer le mécontentement de l'organisation face au gouvernement provincial.

[8] Conscient des restrictions prévues à la *Loi électorale*¹ limitant les interventions pendant la période électorale², il suggère une pré-campagne électorale ciblée.

[9] Le projet est de sensibiliser la population et de mettre en évidence le fait que le Parti libéral du Québec et la Coalition Avenir Québec présentent les mêmes orientations politiques et que celles-ci ne devaient pas être appuyées par la population lors de l'élection.

[10] Le SCFP convainc d'autres syndicats à se joindre à la campagne qu'il envisage et de créer une coalition syndicale, soit nommément le Syndicat des métallos, le Syndicat canadien des employées et employés professionnels et de bureau (SEPB), l'Association internationale des Machinistes et des Travailleurs de l'Aérospatiale (AIMTA), l'Alliance de la Fonction Publique du Canada (AFPC) ainsi que le Syndicat Québécois des Employées et Employés de Services (SQEES).

[11] Parmi les moyens élaborés par la coalition syndicale, des affiches électorales reproduisant les photographies pour une demie de l'affiche de Philippe Couillard (PLQ) et pour l'autre de François Legault (CAQ) portent le slogan « PAREIL AU MÊME » ainsi que « ON MÉRITE MIEUX ».

[12] Environ une douzaine de comtés électoraux sont ciblés, là où le SCFP compte porter un plus grand coup et faire une différence.

¹ RLRQ, c. E-3.3.

² Voir lettre du Directeur général des élections Pierre Reid du 19 juillet 2012 à M. Denis Bolduc (pièce P-14).

[13] Outre les affiches, la coalition syndicale entend utiliser d'autres moyens pour faire passer son message. Ainsi, des grands panneaux-réclames, des capsules publicité média, des tracts format carte postale ainsi que des publications Web et Facebook sont aussi prévus. Un budget de près de 275 000,00 \$ est réservé pour la campagne.

[14] Quant aux affiches électorales, le 17 juillet 2018, le SCFP et les autres syndicats du groupe installent sans requérir d'autorisation de la Ville près de 200 affiches dans le seul comté de Taschereau, sis sur le territoire de la Ville de Québec, un des douze comtés ciblés par la coalition syndicale.

[15] Le 19 juillet 2018, la Ville avise le SCFP que les affiches posées sur les poteaux d'utilité publique contreviennent à la réglementation municipale, plus particulièrement au *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*³.

[16] Le 20 juillet 2018, le SCFP demande à la Ville d'obtenir copie du règlement applicable.

[17] Le 23 juillet 2018, le SCFP, par lettre de ses procureurs, refuse de retirer les pancartes, prétendant qu'il s'agit d'enseignes électorales qui sont soustraites à l'article 761 du règlement invoqué⁴.

[18] Le 23 juillet 2018, devant l'inaction du SCFP, la Ville procède au retrait des affiches après en avoir avisé la coalition syndicale⁵.

[19] Le 25 juillet 2018, la Ville répond aux procureurs de la coalition syndicale et explique les motifs de sa décision de retirer les pancartes posées sur les poteaux d'utilité publique sans autorisation :

La présente fait suite à votre lettre du 23 juillet dernier que vous avez transmise à madame Isabelle Dubois.

Après analyse, nous vous réitérons la position de la Ville voulant que l'affichage effectué dans les derniers jours par vos clients est en contravention à la réglementation de la Ville, notamment pour les motifs suivants.

Le paragraphe 6° de l'article 763 des règlements d'urbanisme des arrondissements de la ville de Québec prévoit spécifiquement qu'une enseigne installée sur un poteau d'utilité publique est prohibée.

³ *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*, R.V.Q. 1400 (pièces D-2 et P-3).

⁴ Lettre de Me Nadeau à Mme Isabelle Dubois de la Ville de Québec transmise par courriel; Me Nadeau réfère à l'affaire *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*, [2009] 2 R.C.S. 295 (pièce P-6).

⁵ Lettre de Mme Isabelle Dubois, directrice à la Ville de Québec, à la coalition syndicale datée du 23 juillet 2018 (pièce P-5).

Quant au paragraphe 1^o de l'article 761 auquel vous réferez dans votre lettre, nous sommes d'avis que ce dernier ne s'applique pas en l'espèce, qu'il ne s'agit pas d'enseignes électorales au sens de cette disposition puisque, notamment, l'affichage en cause n'est pas effectué durant la période électorale. Nous vous référons à ce sujet aux articles 259.1 à 259.9 de la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3 qui permettent de mieux cerner la portée des dispositions en cause.

De plus, en vertu de l'article 1217 du *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*, R.V.Q. 1400, il est interdit d'installer une enseigne sans l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation, ce que vos clients n'ont ni requis ni obtenu.

Dans les circonstances, la Ville a simplement agi dans l'intérêt public en faisant respecter sa réglementation qui, comme vous le savez, est fondée sur des motifs urbanistiques et de sécurité, tel que cela été reconnu à maintes reprises par les tribunaux dans le passé. De plus, nous vous rappelons que les affiches ont été placées sur la propriété de la Ville, et ce, sans autorisation de celle-ci.

Ainsi, nous sommes d'avis que la Ville n'a aucunement porté une atteinte injustifiée à la liberté d'expression de vos clients, contrairement à ce que vous affirmez. Les faits et la réglementation à l'origine de l'arrêt de la Cour suprême que vous invoquez étaient tout à fait différents de la présente situation et celui-ci n'a donc pas la portée que vous lui donnez.

En conséquence, la Ville maintient sa position que l'affichage sur les poteaux d'utilité publique a été effectué sans droit et en contravention de la réglementation de la Ville.

D'autre part, nous vous avisons que la Ville est disposée à remettre à vos clients les affiches enlevées cette semaine des poteaux en question. Le représentant de vos clients peut communiquer à cet effet avec monsieur Daniel Savard à l'Arrondissement Ste-Foy-Sillery-Cap-Rouge au numéro de téléphone 418 641-6301, poste 3396. Évidemment, ces affiches ne pourront être réinstallées sur la propriété de la Ville sans l'obtention préalable des certificats d'autorisation requis et de toute autre autorisation nécessaire afin d'occuper le domaine public⁶.

[20] Le 2 août 2018, le SFCF dépose une demande introductive d'instance pour ordonnance d'injonction provisoire, interlocutoire et permanente.

[21] Le 13 août 2018, la juge France Bergeron de notre Cour rejette la demande de délivrance d'une ordonnance d'injonction interlocutoire provisoire contre la Ville visant à lui interdire de retirer ses affiches installées dans l'espace public, de les altérer ou d'autrement entraver leur installation ou leur maintien.

⁶ Voir lettre de Me Jobin de la Ville de Québec à Me Nadeau du SFCF, pièce P-8.

[22] Le 15 août 2018, le SCFP se désiste de sa demande en injonction interlocutoire et permanente devant l'impossibilité pratique d'obtenir une ordonnance avant le début de la période électorale.

[23] Le 23 août 2018 sonne le début de la période électorale provinciale pour un scrutin le 1^{er} octobre 2018.

[24] Le 13 septembre 2018, le SCFP dépose sa demande introductive d'instance en jugement déclaratoire et pourvoi en contrôle judiciaire.

[25] Le 2 juillet 2019, des modifications au *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme* et les *Règlements d'arrondissements sur l'urbanisme et l'affichage* sont adoptées et entrent en vigueur⁷.

[26] Ces modifications sont adoptées après une assemblée publique de consultation tenue le 19 février 2019 au cours de laquelle les principaux du SCFP ont pu être entendus afin de faire valoir leur droit à la liberté d'expression qui, à leur avis, devrait leur permettre d'afficher sur les poteaux d'utilité publique de la Ville⁸.

[27] Le 20 décembre 2019, le SCFP dépose son recours amendé en contrôle judiciaire, notamment en raison de la modification réglementaire intervenue qui est venue préciser la définition d' « enseigne électorale ».

[28] Dans sa version modifiée, le SCFP demande au Tribunal de déclarer que la Ville a porté atteinte à sa liberté d'expression et lui demande de déclarer les paragraphes du *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme* prohibant la pose d'affiches sur les poteaux d'utilité publique inconstitutionnels, invalides et inopérants parce qu'ils contreviennent à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

LA RÉGLEMENTATION PERTINENTE

[29] En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), la Municipalité a l'autorité pour adopter une réglementation de zonage portant sur l'affichage sur son territoire :

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

⁷ *Règlement modifiant le règlement d'harmonisation sur l'urbanisme et les règlements d'arrondissements sur l'urbanisme relativement à l'affichage*, R.V.Q. 2745 (pièce P-14.3).

⁸ Assemblée publique de consultation du 18 février 2019 (pièce P-14.2).

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

14° régir, par zone, la construction, l'installation, le maintien, la modification et l'entretien de toute affiche, panneau-réclame ou enseigne déjà érigé ou qui le sera à l'avenir;

[...]

[30] Le chapitre 16 du *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme* (R.V.Q. 1400) intitulé « Affichage » constitue un guide détaillé des normes applicables élaborées dans les articles 760 à 849. Les articles les plus pertinents visés par le recours des demandeurs sont les suivants :

761. Le présent chapitre ne s'applique pas aux enseignes suivantes :

- 1° une enseigne électorale installée pendant la période électorale décrétée conformément à la loi en vertu de laquelle le scrutin ou la consultation est tenu ou, lorsque la loi ne prévoit aucune période électorale, celle installée pendant une période n'excédant pas trente jours précédant le jour du scrutin ou de la consultation et, dans tous les cas, celle installée jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant le jour du scrutin ou de la consultation;
- 2° une enseigne exigée par la loi, sauf en ce qui a trait à sa localisation;
- 3° une enseigne de signalisation routière;
- 4° une enseigne de signalisation touristique;
- 5° une enseigne temporaire pour un événement particulier ou une campagne qui émane de l'autorité publique, à l'exception d'une enseigne visée à l'article 845.0.3;
- 6° une enseigne située sur un lot où un usage du groupe *R1 parc* est exercé ou sur une voie de circulation publique et ses accessoires, à l'exception d'une enseigne visée aux articles 833.0.1, 834 à 836, 845.0.1, 845.0.3, 846 et 847.0.1.

Malgré le premier alinéa du présent paragraphe, les prohibitions prévues aux paragraphes 6° et 16° du deuxième alinéa de l'article 763 s'appliquent;

- 7° une enseigne d'information sur les trajets d'autobus et à message variable installée sur ou à proximité d'un abribus.

Une enseigne d'un théâtre, d'une salle de spectacle, d'un amphithéâtre, d'un cinéma, d'un musée, d'un centre d'interprétation, d'un stade ou d'un centre de congrès n'est pas assujettie aux dispositions du présent chapitre dans une partie de territoire où la commission a compétence et pour laquelle le conseil de la ville a prescrit des objectifs et critères à cet égard.

763. Seule une enseigne autorisée en vertu du présent chapitre peut être installée.

Les enseignes suivantes sont prohibées :

- 1° une enseigne dont une partie est rotative ou pivotante;
- 2° une enseigne en papier ou en carton, sauf si elle est installée à l'intérieur d'un boîtier étanche et celles permises en vertu des articles 834.0.1 et 835;
- 3° une enseigne gonflable ou installée sur une structure gonflable;
- 4° une enseigne qui imite les feux de circulation ou les phares des services de sécurité publique;
- 5° une enseigne permanente en polypropylène ondulé;
- 6° une enseigne installée sur un poteau d'utilité publique ou sur du mobilier urbain, sauf celle permise en vertu des articles 834, 834.0.1, 845.0.1 et 845.0.3;
- 7° une enseigne installée sur un véhicule ou une remorque non immatriculé;
- 8° un fanion;
- 9° (supprimé);
- 10° une enseigne publicitaire, incluant un panneau-réclame, sauf celle permise en vertu des articles 797, 833.0.1, 833.0.2, 834, 835, 836, 842 et 847.0.1;
- 11° une enseigne commerciale lumineuse qui souligne le contour d'un bâtiment ou de ses composantes, sauf celle visée à l'article 785.0.1;
- 12° une enseigne temporaire, sauf celle autorisée en vertu des articles 837 à 848;
- 13° une enseigne d'un usage associé, sauf celle permise en vertu des articles 824 et 826;
- 14° une enseigne peinte directement sur un mur extérieur, sauf celle installée dans une zone située dans une partie du territoire où la commission a compétence;
- 15° une enseigne mobile, sauf celle permise en vertu des articles 846 à 848;

16° une enseigne installée sur un arbre ou un arbuste.

Malgré l'article 1, aux fins du premier alinéa du présent paragraphe, un arbre est une plante ligneuse vivace d'une essence reconnue comme arbre.

767. Une enseigne et sa structure, autre qu'une enseigne publicitaire ou qu'une enseigne autorisée en vertu des articles 797, 833.0.1 à 836, 842, 845.0.1, 845.0.3, 846 et 847.0.1, doivent être installées sur le lot sur lequel est exercé l'usage qu'elles desservent. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, elles peuvent être installées n'importe où sur un lot. Elles n'empiètent pas à l'intérieur d'un triangle de visibilité, sauf si cet empiètement se limite à l'installation au sol d'un élément de la structure dont la largeur maximale est de 0,30 mètre.

1180. Un permis ou un certificat peut être délivré si les normes suivantes, en outre des normes particulières de délivrance prévues au présent chapitre, sont respectées :

- 1° le requérant a complété et signé le formulaire prescrit et a fourni tous les documents et renseignements exigés;
- 2° la demande est conforme aux normes applicables des règlements d'urbanisme de la ville;
- 3° l'approbation de la commission ou du conseil d'arrondissement ou l'avis favorable du comité des mesures compensatoires a été obtenu, le cas échéant;
- 4° les travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et la prise ou le partage des coûts relatifs à ces travaux font l'objet d'une entente en vertu du *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*, le cas échéant;
- 5° le tarif exigible, prévu au règlement de tarification applicable, pour l'obtention du permis ou du certificat a été payé;
- 6° les sommes exigibles pour des fins de parc conformément aux articles 1165.0.4 à 1165.0.7 sont payées ou l'engagement prévu a été fourni;
- 7° le tarif exigible ou le dépôt préalable, prévu au règlement de tarification applicable ou fixé conformément à ce règlement, pour l'exécution par la ville de certains travaux nécessaires en raison du projet ou pour permettre sa réalisation a été payé.

1217. Il est interdit, sans l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation, de construire, d'installer, de modifier, de réparer, de remplacer ou de démolir une enseigne, à l'exception des enseignes suivantes lorsqu'elles ne sont pas visées à l'article 1211 :

- 1° une enseigne temporaire visée à la section X du chapitre XVI;
- 2° une enseigne, incluant une enseigne publicitaire, installée sur un panneau-réclame, un terrain de sport en vertu de l'article 833.0.2, un abribus, une station de vélos en libre-service, une structure d'affichage temporaire, un véhicule ou une clôture de chantier;
- 3° une enseigne, incluant une enseigne lumineuse, à l'intérieur d'une vitrine;
- 4° une enseigne d'identification d'au plus 0,2 mètre carré lorsque la superficie totale des enseignes d'identification sur un bâtiment est d'au plus 0,6 mètre carré;
- 5° une enseigne qui annonce un menu pour restaurant;
- 6° une enseigne sur un parasol.

La réparation ou le remplacement d'une partie d'enseigne sans modification de sa superficie ni du groupe d'usage exercé dans le bâtiment sur lequel l'enseigne est installée ne nécessite pas l'obtention d'un certificat d'autorisation.

Aux fins de l'application du paragraphe 1° du premier alinéa, la construction, l'installation, la modification, la réparation, le remplacement ou la démolition d'une structure permanente destinée à l'affichage d'une enseigne qui y est visée nécessite l'obtention d'un certificat d'autorisation, sauf si cette structure est un véhicule ou une clôture de chantier.

La demande doit être accompagnée des documents et des renseignements suivants :

- 1° un plan à l'échelle qui illustre l'enseigne projetée et sa structure et les enseignes existantes, incluant leur structure, leur implantation et les aménagements qui les entourent, le cas échéant;
- 2° un montage photo de l'enseigne projetée et sa structure et des enseignes existantes et leurs structures;
- 3° un plan d'ensemble de l'affichage prévu lors de la construction d'un bâtiment qui doit contenir plus de deux établissements ou qui possède plus de 2 000 mètres carrés de superficie de plancher ou lors de la rénovation d'un tel bâtiment. Ce plan doit contenir la localisation des enseignes et de leur structure, le mode d'affichage, les dimensions générales, le type d'éclairage et les matériaux utilisés.

[NOS SOULIGNEMENTS]

[31] L'article 27 du *Règlement sur le coût des permis* (RVQ 2749) est aussi visé par le recours du demandeur :

27. La tarification d'un permis ou d'un certificat ou de tout autre document délivré en vertu du chapitre XXVI du *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*, R.V.Q. 1400 ou de toute autre disposition réglementaire ou législative donnant compétence à la ville, est imposée comme suit :

[...]

9^e pour la délivrance d'un certificat d'autorisation à l'égard d'une enseigne lorsque :

- a) il s'agit de la construction, de l'installation de la modification ou de la réparation d'une enseigne, la tarification est de 144 \$;
- b) il s'agit de la démolition d'une enseigne, la tarification est de 98 \$;

[...]

LES ADMISSIONS

[32] Avant l'audition, les parties ont convenu d'admissions qui viennent grandement circonscrire le débat. En effet, outre les admissions sur les faits, les parties ont aussi convenu des considérations juridiques suivantes :

- 17. Les parties admettent le droit et l'intérêt du demandeur d'intervenir publiquement dans les débats politiques. Elles admettent en outre que ce droit bénéficie de la protection constitutionnelle garantie par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, c. C-12) (collectivement : « LES CHARTES »);
- 18. Les parties admettent que le droit du demandeur d'afficher un message sur les poteaux d'utilité publique situés sur le territoire de la défenderesse peut être restreint par un règlement municipal dans le respect des limites prévues aux Chartes;
- 19. Les parties admettent que la réglementation d'urbanisme de la défenderesse porte atteinte à la liberté d'expression du demandeur et qu'il appartient à la défenderesse de faire la preuve de sa justification au sens de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*;

20. Les parties admettent que la défenderesse poursuit, par la réglementation en matière d'affichage, des objectifs urgents et réels de réduction de la pollution visuelle, de préservation des paysages et de protection de la sécurité des personnes. Malgré ce qui précède, la présente admission n'a pas pour effet d'empêcher le demandeur de démontrer qu'à son avis, la réglementation de la défenderesse a pour effet de prohiber l'affichage d'opinion politique dans l'espace public, ce qui, à ses yeux, ne saurait constituer un objectif urgent et réel valable⁹;

ANALYSE ET DÉCISION

[33] À la suite de leurs admissions, tant au niveau des faits que du droit, les parties ont convenu de la question en litige suivante :

21. Les articles 763, 1^{er} alinéa et 2^e alinéa, paragraphe 6^e et 12^e, et 767 de la Réglementation d'urbanisme de la défenderesse et les articles 1180 et 1217 du Règlement d'harmonisation peuvent-ils se justifier aux termes de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*?¹⁰

[34] Tel que relaté précédemment, n'est pas remis en question l'importance de la liberté d'expression reconnue à maintes reprises par la Cour suprême du Canada¹¹ ni le droit des syndicats d'intervenir dans les débats politiques¹².

[35] La Ville convient que le règlement apporte une certaine limitation à la liberté d'expression protégée par l'article 2b) de la Charte. Par contre, elle soutient que cette limitation est justifiée au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

[36] Cette justification doit être analysée selon les critères élaborés à la suite de l'arrêt *Oakes*¹³ tel que résumés par les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet dans leur traité *Droit constitutionnel*¹⁴, alors qu'ils s'expriment comme suit :

⁹ Voir liste des admissions des parties datée du 3 mars 2021.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472. Voir aussi *SDGMR c. Dolphin Delivrey Ltée*, [1986] 2 R.C.S. 573; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45; *Bou Malhab c. Diffusion Métromédia CMR inc.*, [2011] 1 R.C.S. 214; *B.C. Freedom of Information and Privacy Association c. Colombie-Britannique (Procureur Général)*, [2017] 1 R.C.S. 93; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084.

¹² *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211.

¹³ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹⁴ Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 1018.

XII-3.71 Pour établir qu'une restriction est raisonnable au sens de l'article 1, il faut satisfaire à deux critères fondamentaux selon la Cour suprême. En premier lieu, l'objectif, que vise à servir les mesures qui apportent une restriction à un droit ou à une liberté garantie par la Charte, doit être légitime et suffisamment important pour justifier la limitation de ce droit.

XII-3.72 En deuxième lieu, dès lors qu'il est reconnu que l'objectif poursuivi est légitime et suffisamment important, la partie qui invoque l'article 1 doit démontrer que *les moyens* choisis pour atteindre cet objectif répondent à un critère dit de « proportionnalité », selon lequel les tribunaux doivent soupeser les intérêts de la société et ceux des particuliers. Ce critère global de proportionnalité comporte selon la Cour suprême trois éléments. Premièrement, les moyens adoptés doivent avoir un *lien rationnel* avec l'objectif visé. Deuxièmement, ce moyen doit être de nature à porter *le moins possible atteinte* au droit qui est touché. Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets négatifs de la mesure attaquée sur le droit touché, d'une part, et les effets positifs de cette mesure par rapport à l'objectif poursuivi d'autre part. La Cour suprême est d'avis que ce test de raisonabilité fournit les paramètres juridiques nécessaires au respect du principe de la séparation des pouvoirs politiques (législatif et exécutif) et judiciaire : *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, [2004] 3 R.C.S. 381.

[37] Dans l'arrêt *Frank c. A.G. Canada*¹⁵, la Cour suprême reprend ces mêmes critères d'analyse en rappelant que le fardeau de preuve incombe à celui qui demande le maintien de la limitation, le tout selon une preuve simple de balance des probabilités :

[38] Deux critères fondamentaux doivent être respectés pour que la restriction d'un droit garanti par la *Charte* soit justifiée en vertu de l'article premier. En premier lieu, l'objectif de la mesure doit être urgent et réel pour justifier l'imposition d'une restriction à un droit garanti par la *Charte*. Il s'agit d'une condition préalable, dont l'analyse s'effectue sans tenir compte de la portée de l'atteinte, du moyen retenu ou des effets de la mesure (*R. c. K.R.J.*, 2016 CSC 31, [2016] 1 R.C.S. 906, par. 61). En deuxième lieu, le moyen par lequel l'objectif est réalisé doit être proportionné. L'analyse de la proportionnalité comporte trois éléments : (i) le lien rationnel avec l'objectif, (ii) l'atteinte minimale au droit, et (iii) la proportionnalité entre les effets de la mesure (y compris une mise en balance de ses effets préjudiciables et de ses effets bénéfiques) et l'objectif législatif énoncé (*Oakes*, p. 138-139; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 139; *K.R.J.*, par. 58). L'examen de la proportionnalité se veut à la fois normatif et contextuel, et oblige les tribunaux à soupeser les intérêts de la société et ceux de particuliers et de groupes (*K.R.J.*, par. 58; *Oakes*, p. 139).

[39] Lors de l'examen fondé sur l'article premier, le fardeau incombe à la partie qui demande le maintien de la restriction — en l'espèce, le PGC (*Oakes*,

¹⁵ *Frank c. A.G. Canada (Procureur général)*, [2019] 1 R.C.S. 3.

p. 136-137). Pour s'acquitter de ce fardeau, le PGC doit satisfaire à la norme de preuve qui s'applique en matière civile, c'est-à-dire la preuve selon la prépondérance des probabilités (*Oakes*, p. 137; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, 1995 CanLII 64 (CSC), [1995] 3 R.C.S. 199, par. 137-138).

[38] Par ailleurs, dans l'arrêt *Guignard*, la Cour suprême précise que la preuve de justification peut être complétée par le bon sens et le raisonnement ou par déduction :

28 Dans l'arrêt *Sharpe*, précité, le juge en chef McLachlin résumait ainsi le fardeau imposé à l'autorité publique par l'article premier de la *Charte*. Pour justifier une atteinte à la liberté d'expression, les pouvoirs publics doivent établir, au moyen d'une preuve complétée par le bon sens et le raisonnement par déduction, que la disposition attaquée satisfait aux critères énoncés dans l'arrêt *R. c. Oakes*, 1986 CanLII 46 (CSC), [1986] 1 R.C.S. 103, et précisés dans les arrêts *Dagenais c. Société Radio-Canada*, 1994 CanLII 39 (CSC), [1994] 3 R.C.S. 835, et *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, précité. L'objectif poursuivi par la disposition attaquée doit être urgent et réel. La disposition doit être proportionnelle à l'objectif poursuivi, en ce sens qu'elle doit favoriser la réalisation de cet objectif, être soigneusement conçue pour éviter toute atteinte excessive au droit et produire des avantages qui l'emportent sur les effets négatifs de l'atteinte à la liberté d'expression (voir *Sharpe*, par. 78; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 35-16 et 35-17; H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (3^e éd. 1997), p. 930-936; M. Rothstein, « Section 1 : Justifying Breaches of Charter Rights and Freedoms » (1999-2000), 27 *Man. L.J.* 171).¹⁶

[NOS SOULIGNEMENTS]

[39] Tel que mentionné précédemment, le SCFP admet que la Ville poursuit par sa réglementation en matière d'affichage des objectifs urgents et réels de réduction de la pollution visuelle, de préservation des paysages et de protection de la sécurité des personnes.

[40] Il le réitère dans ses notes et autorités déposées à l'audience, dans lesquelles il convient que de la Cour suprême du Canada a reconnu que ce type d'objectif peut se qualifier de réel et d'urgent¹⁷.

[41] Le SCFP ne conteste pas que son droit constitutionnel d'afficher un message électoral sur les poteaux d'utilité publique sur le territoire de la Ville de Québec peut être restreint par la réglementation municipale dans la mesure où une telle restriction est conforme à l'article

¹⁶ Préc., note 11.

¹⁷ Voir *R. c. Guignard*, note 11; Voir aussi *Ville de Montréal c. Astral Média Affichage*, 2019 QCCA 1609, paragr. 13, requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 25-009-2019), 38911.

1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

[42] Le SCFP désire néanmoins pouvoir procéder à l'affichage sur les poteaux d'utilité publique, interprétant favorablement un sondage quant à la visibilité de sa campagne, même si celle-ci, selon les données de ce même sondage, ne plait pas à la majorité des citoyens¹⁸.

[43] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal estime que la Ville s'est déchargée de son fardeau de démontrer que les moyens qu'elle a adoptés pour éviter la pollution visuelle et atteindre ses objectifs respectent les critères de proportionnalité retenus par la Cour suprême.

[44] D'abord, tel qu'établi en l'espèce, la réglementation attaquée a été soigneusement conçue par la Ville.

[45] Dans sa déclaration assermentée du 17 décembre 2018, madame Lise-Caroline Tremblay, urbaniste à l'emploi du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement de la Ville explique les consultations et démarches ayant mené à l'adoption du *Règlement d'harmonisation* et des règlements d'urbanisme des 8 arrondissements de la Ville fusionnée le 1^{er} novembre 2009.

[46] Les objectifs généraux et particuliers identifiés par le comité de rédaction dont elle faisait partie en vue de l'harmonisation des règlements de la Ville relativement à l'affichage étaient les suivants :

- En matière de contrôle de la pollution visuelle et de protection de l'intégrité du paysage, les objectifs sont d'adapter et d'harmoniser les normes en fonction du type de milieu récepteur, de s'assurer que l'affichage s'intègre au milieu plutôt que le déstructurer, d'harmoniser le gabarit et le type d'affichage autorisé par zone, par usage et par usagers, d'encourager le regroupement d'enseignes sur une même structure et d'encourager les enseignes sur mur plutôt que les enseignes sur poteau;
- En regard des objectifs liés à la sécurité, la nouvelle réglementation visait notamment à prohiber les enseignes pouvant occasionner de la confusion chez les usagers de la route;
- Il existe également une préoccupation en matière d'adaptabilité de l'affichage en ce sens qu'il est souhaité que la nouvelle réglementation tienne compte des

¹⁸ Voir sondage CROP – Évaluation de la campagne publicitaire « LIBÉ-CAQUISTE », « CAQUI-BÉRAL », août 2008 (pièce P-23).

innovations technologiques, des nouveaux matériaux et des nouveaux formats disponibles sur le marché¹⁹.

[NOS SOULIGNEMENTS]

[47] L'urbaniste Tremblay fait état des diverses rencontres avec les citoyens intéressés et de plus de 25 séances pendant l'année 2006 du groupe de travail sur l'affichage ayant mené à l'adoption par le comité exécutif ainsi que par le conseil de la Ville d'un avant-projet de règlement d'urbanisme harmonisé :

13. Au début de ses travaux, soit en avril et mai 2006, le groupe de travail sur l'affichage a tenu quatre (4) rencontres de travail avec des citoyens intéressés par l'affichage, dont des représentants de l'industrie de la publicité, des représentants des grands détaillants, des représentants de l'industrie pétrolière, des grands propriétaires d'immeubles et des représentants de différents groupements ou associations de commerçants. Ces rencontres avaient pour objectif de connaître les irritants qui découlaient de la réglementation des anciennes villes fusionnées et leurs préoccupations par rapport à l'exercice d'harmonisation de la réglementation en cours;
14. Au total, le groupe de travail sur l'affichage a tenu plus de vingt-cinq (25) séances de travail pendant l'année 2006, en plus d'une (1) visite terrain d'une journée entière consacrée à l'observation et à l'analyse de l'affichage existant sur le territoire de la ville²⁰;

[48] Par la suite, cet avant-projet de règlement d'urbanisme a été soumis à la consultation publique, une d'entre elles portant exclusivement sur le thème de l'affichage et ayant été tenue le 22 mai 2008 à la demande du conseil de ville.

[49] En novembre 2008, le comité exécutif, le conseil de ville et les conseils d'arrondissements ont adopté des projets de règlement d'urbanisme harmonisés tel que modifiés à la suite des consultations publiques tenues au printemps et à l'été 2008.

[50] Par la suite, de nouvelles consultations publiques sur les projets de règlement adoptés ont été tenues en janvier et février 2009, le tout menant à l'adoption finale des règlements harmonisés, modifiés après consultation en avril 2009.

[51] Le règlement d'harmonisation et les règlements d'urbanisme des huit (8) arrondissements de la Ville sont ainsi entrés en vigueur en août 2009.

¹⁹ Voir déclaration sous serment de madame Lise-Caroline Tremblay du 17 décembre 2018, parag. 9 (pièce D-14)

²⁰ *Id.*

[52] L'urbaniste Tremblay explique que les normes édictées dans le *Règlement d'harmonisation* ainsi qu'aux *règlements d'urbanisme des arrondissements en matière d'affichage* visent à assurer l'atteinte des objectifs énoncés au plan directeur d'aménagement et de développement de la Ville et des objectifs qui ont été fixés dans le cadre du processus de rédaction²¹.

[53] Le *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme* (R.V.Q. 1400) attaqué en l'instance prévoit les normes suivantes :

- Les enseignes électorales ne sont pas visées par les règlements (art. 761) (1°);
- L'affichage est interdit sur les poteaux d'utilité publique (art. 763, 2^e alinéa) (6°);
- L'affichage sur les panneaux-réclame est autorisé (art. 833.0.1);
- L'affichage sur le mobilier urbain est autorisé (art. 834);
- L'affichage sur une structure d'affichage temporaire est autorisé (art. 834.0.1);
- L'affichage sur une clôture de chantier est autorisé (art. 835);
- L'affichage sur un véhicule est autorisé (art. 836).

[54] À la suite du dépôt de la procédure originaire du SCFP en jugement déclaratoire et contrôle judiciaire, la Ville a apporté des modifications au *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme* et des *Règlements d'arrondissements sur l'urbanisme relativement à l'affichage* contenus dans le Règlement R.V.Q. 2745.

[55] Une consultation publique a été tenue en vue de l'adoption de ces modifications au cours de laquelle le SCFP s'est présenté pour faire valoir ses demandes en matière d'affichage. Ces modifications sont venues clarifier la notion d'« enseigne électorale ».

[56] À l'examen, la Ville a raisonnablement exercé sa compétence de déterminer les tenants et aboutissants de l'affichage sur son territoire en tenant compte des facteurs pertinents, dont le caractère patrimonial de la Ville et en choisissant parmi les moyens d'expression possibles ceux qui seraient interdits et permis, ainsi qu'à quelles conditions.

[57] La réglementation relative à l'affichage a été conçue de manière à rejoindre les objectifs poursuivis dans le plan directeur de la Ville avec une atteinte minimale aux libertés individuelles. Ainsi, l'affichage dans l'espace public demeure possible, mais pas sur les poteaux d'utilité publique.

²¹ Voir *Règlement sur le plan directeur d'aménagement et de développement* (R.V.Q. 990), pièce D-1.

[58] En effet, le règlement, bien que limitant la liberté d'expression quant au moyen de l'affichage sur les poteaux d'utilité publique, ne l'interdit pas pour autant par différents autres moyens à la disposition du SCFP ou de toute autre organisation ou citoyen intéressé.

[59] Comme l'explique l'urbaniste Tremblay, l'affichage par le SCFP et l'exercice par le SCFP de sa liberté d'expression demeurent en utilisant les possibilités suivantes :

- 138 sites de panneaux-réclame à l'échelle du territoire de la ville, lesquels comptent 258 surfaces d'affichage (pièce D-9); 32 de ces sites sont situés dans la circonscription électorale provinciale de Taschereau et offrent un total de 58 surfaces d'affichage (pièce D-10);
- 264 abribus avec des structures d'affichage à l'échelle du territoire de la ville, lesquels comptent 326 surfaces d'affichage (pièce D-9); 41 de ces abribus sont situés dans la circonscription électorale provinciale de Taschereau et offrent un total de 57 surfaces d'affichage (pièce D-10);
- 83 colonnes Morris à l'échelle du territoire de la ville (pièce D-9); 34 sont situées dans la circonscription électorale provinciale de Taschereau (pièce D-10);
- Environ 600 autobus du Réseau de transport de la Capitale (RTC) sont munis de panneaux-bus et circulent sur tout le territoire de la ville;
- Les clôtures de chantier ne font l'objet d'aucun recensement de la part de la ville compte tenu de leur caractère temporaire, tout comme les véhicules-taxis munis de structures d'affichage.

[60] À juste titre, l'urbaniste Tremblay ajoute que l'affichage de messages sur l'ensemble de ces structures ne requiert aucun permis municipal. Elle précise que seule l'implantation de la structure destinée à permettre l'affichage, comme l'installation d'un nouveau panneau-réclame, d'une colonne Morris ou d'un abribus, est assujéti à la nécessité d'obtenir un permis (art. 1217 du *Règlement d'harmonisation*).

[61] De ce qui précède, le Tribunal retient qu'en raison des nombreux autres moyens d'expression mentionnés précédemment et qui ne sont pas limitatifs, auxquels s'ajoutent tous les autres moyens de diffusion traditionnels et technologiques, le SCFP n'est pas démuné pour faire valoir ses messages.

[62] À l'audience, le SCFP a présenté sa position comme si sa demande en était une d'exception ou de dérogation au règlement pour ses seules fins.

[63] Or, le règlement s'applique à tous et dans l'éventualité où les dispositions attaquées étaient déclarées inconstitutionnelles, toute personne et toute organisation pourrait en tout temps afficher sur tout poteau d'utilité publique dans la Ville de Québec.

[64] Si le SCFP peut afficher sur des poteaux d'utilité publique, pourquoi les autres groupes populaires ou de pression ou tout citoyen ne pourraient-ils pas faire de même, et ce, à tous égards?

[65] Face à une telle situation, le SCFP suggère d'apporter des limitations et un encadrement pour permettre à certaines fins l'affichage sur les poteaux d'utilité publique.

[66] La présentation de l'urbaniste experte retenue par le SCFP, Danielle Pilette, fait de même en proposant pour la seule période pré-électorale un encadrement qu'elle voudrait sur mesure pour le SCFP, avec lequel ce dernier se déclare pourtant en désaccord à l'audience, notamment au niveau de l'autorisation qui serait nécessaire de la Ville et de la tarification rattachée à l'affichage.

[67] Dans l'arrêt *Guignard*, la Cour suprême retient que les municipalités peuvent restreindre l'affichage dans l'intérêt de la collectivité :

29. (...) On conçoit bien les raisons qui incitent les municipalités à ne pas permettre toutes formes d'affiches en tous lieux et en tous temps. Il y va du maintien d'un milieu de vie agréable pour les citoyens (...)²².

[68] En réalité, la Ville a exercé sa compétence d'encadrer l'affichage en le permettant dans l'espace public par certains moyens et en l'interdisant par d'autres.

[69] En l'espèce, comme dans l'arrêt *Ville de Montréal c. Astral Média Affichage*²³, la limitation apportée par la Ville porte sur un moyen d'affichage, sans enlever le droit de diffuser des publicités autrement.

[70] Dans cette dernière affaire, la Cour d'appel casse un jugement rendu par la Cour supérieure qui déclarait inconstitutionnelles des dispositions réglementaires interdisant les panneaux-réclames sur une partie de son territoire.

[71] Pour la majorité, le juge Ruel explique ce qui suit :

[13] Même si le règlement porte atteinte à la liberté d'expression, il est justifié. Le règlement a un objectif urgent et réel, soit celui de prévenir la pollution visuelle. Cet objectif s'inscrit dans une mouvance de longue date de la Ville et du Plateau en vue d'améliorer la qualité du paysage urbain, ce qui inclut l'élimination de la

²² Préc., note 11. Voir aussi *Montréal Ville de c. 177380 Canada inc.*, [2003] R.J.Q. 2378 (C.A.); *Montréal (Ville de) c. Organisation internationale Nouvelle Acropole Canada*, 2010 QCCA 1341.

²³ Préc., note 17

pollution visuelle pour accroître la qualité de l'expérience piétonne, la valorisation des paysages et la requalification conséquente de certaines portions du territoire.

[14] Le juge usurpe le rôle du législateur municipal lorsqu'il affirme que cet objectif apparaît relever « d'une conception somme toute idéologique » et que les avantages recherchés relèvent « d'un parti-pris idéologique sur la méthode urbanistique à privilégier ». Lors de l'analyse de la validité constitutionnelle d'une disposition législative ou réglementaire au regard des Chartes, le juge se penche sur la question de sa légalité, non sur celle de son opportunité.

[15] Il existe un lien rationnel entre l'objectif de prévention de la pollution visuelle et la limitation des panneaux-réclames, qui sont des structures de grande taille et de forte luminosité. Également, l'atteinte à la liberté d'expression ne dépasse pas ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif visé.²⁴

[NOS SOULIGNEMENTS]

[72] Tout comme dans la présente affaire, la limitation des panneaux-réclame ne visait pas à s'attaquer au contenu de l'information protégée par la liberté d'expression, mais avait plutôt pour but d'éliminer la pollution visuelle et de préserver le paysage²⁵.

[73] Le comté de Taschereau visé par le SCFP dans sa campagne d'affichage comporte plusieurs secteurs à grande valeur patrimoniale, tout comme Le Plateau qui était visé dans l'affaire *Astral Média* :

[20] D'autre part, la transformation et les caractéristiques particulières du Plateau sont à considérer. Il s'agit d'un quartier reconnu pour sa richesse patrimoniale et architecturale, en grande partie piétonnier et cyclable, et qui présente des caractéristiques paysagères, historiques et culturelles uniques²⁶.

[NOS SOULIGNEMENTS]

[74] Les alternatives soulevées par l'urbaniste Tremblay mentionnées précédemment convainquent le Tribunal que l'interdiction des affiches sur les poteaux d'utilité publique constitue une atteinte minimale à la liberté d'expression tant du SCFP que de tout groupe ou personne intéressée, qu'elles répondent aux critères de proportionnalité pour rencontrer l'objectif d'éviter la pollution visuelle édictée par la Ville.

[75] La Ville n'a pas l'obligation de permettre l'affichage par tous moyens ou par le moyen le plus économique possible ou d'adapter sa réglementation à la seule fin de permettre au

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*, paragr. 17.

²⁶ *Id.*

SCFP d'utiliser le moyen qu'il désire privilégier pour diffuser son message parmi tous ceux qui lui sont disponibles.

[76] Pour déterminer s'il y a atteinte minimale, les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet résumement le critère comme suit :

XII-3.94 Essentiellement, il s'agit donc de savoir si le moyen choisi « se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables » : *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256²⁷.

[NOS SOULIGNEMENTS]

[77] Tel est le cas en l'espèce.

[78] Rappelons que le Tribunal n'a pas à se substituer à la municipalité pour déterminer les moyens pour satisfaire les objectifs de son plan directeur. À cet égard, les auteurs précités rappellent ce qui suit :

XII-3.96 – Le devoir de retenue du pouvoir judiciaire face aux moyens que prend le pouvoir politique pour atteindre des objectifs légitimes et importants est maintenant bien établi, surtout quand le choix est celui du législateur et que la question est socialement complexe. L'objectif visé doit être pris tel qu'il est, y compris celui d'une efficacité maximale des moyens pris. Ces moyens peuvent se situer à l'intérieur d'une gamme de moyens. Il ne s'agit pas de rechercher le moyen qui dans l'absolu affecte le moins possible le droit invoqué : *Alberta v. Hutterian Berthren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567; *Québec (P.G.) c. A.*, 2013 CSC 5; [2013] 1 R.C.S. 61; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11; [2013] 1 R.C.S. 467. L'existence de normes différentes dans d'autres juridictions ne constitue pas en soi une démonstration à l'effet que l'atteinte n'est pas minimale : *Métallurgistes unis d'Amérique (FTQ), section local 7649 c. Québec (Directeur général des élections)*, [2011] R.J.Q. 1206 (C.A.)²⁸.

[NOS SOULIGNEMENTS]

[79] Eu égard à ce qui précède, le Tribunal estime que la Ville s'est déchargée de son fardeau de justifier que l'atteinte à la liberté d'expression par la limitation de l'affichage sur les poteaux d'utilité publique est raisonnable et que celle-ci a un lien rationnel avec les objectifs poursuivis. Enfin, de la même manière, l'atteinte au droit d'afficher sur les poteaux d'utilité publique est minimale compte tenu de tous les autres moyens à la disposition du SCFP ou de toute autre personne de diffuser son message et elle est proportionnelle avec

²⁷ Préc., note 14, p. 1025.

²⁸ *Id.*, p. 1026.

l'objectif d'éviter la pollution visuelle et de préserver le paysage, notamment dans le comté de Taschereau qui a indéniablement un caractère historique et patrimonial unique.

[80] Eu égard à ce qui précède, le pourvoi en contrôle judiciaire déposé par le SCFP doit être rejeté.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[81] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire déposé par le demandeur;

[82] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**


DÉNIS JACQUES, j.c.s.

*Me Alexandre Grenier
Me Élisabeth Perreault
ROY BÉLANGER
201, avenue Laurier Est, bur. 420
Montréal (Québec) H2T 3E6
Avocats du demandeur*

*Marc Desrosiers
GIASSON ET ASSOCIÉS
Casier 13
Avocats de la défenderesse*

*LAVOIE ROUSSEAU
Casier 134
Avocats du mis en cause
Non représenté à l'audience*

Date d'audience : 13, 14 et 15 octobre 2021