



Montréal, le 20 août 2015

Commission des Institutions  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3e étage, Bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Mémoire présenté par le Centre consultatif des relations juives et israéliennes-Québec sur le projet de loi n° 59

Monsieur le Président,  
Madame la Ministre,  
Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Le Centre consultatif des relations juives et israéliennes vous remercie de lui permettre de vous présenter ses commentaires concernant le projet de loi n°59, *Loi édictant la Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence et apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes.*

Le Centre consultatif des relations juives et israéliennes est l'agence de représentation des institutions de la communauté juive québécoise. Il sert de lien entre la communauté juive et les trois paliers du gouvernement, les représentants des médias, les communautés culturelles, le monde des affaires et les universités.

La communauté juive du Québec a toujours participé activement au façonnement de la grande et petite histoire du Québec. Pendant deux siècles et demi, les Juifs québécois ont contribué activement au développement social, intellectuel, politique, culturel, artistique, économique, scientifique et médical du Québec. La communauté juive du Québec compte aujourd'hui environ 90 000 membres.

Le plus récent rapport publié par Statistique Canada en 2013<sup>1</sup> révèle que les Juifs constituent le groupe le plus souvent ciblé parmi les crimes haineux perpétrés contre des groupes religieux, soit 54.9 crimes par 100 000 Juifs. En tant que Juifs et Québécois, nous

---

<sup>1</sup> Les crimes haineux déclarés par la police au Canada, 2013, par Mary Allen, Centre canadien de la statistique juridique, publié le 9 juin 2015 par Statistique Canada.

sommes particulièrement interpellés par cette législation et pensons qu'il est nécessaire et important de faire entendre notre voix devant cette Commission.

## **Introduction**

Le 10 juin 2015, le projet de loi n° 59 a été introduit à l'Assemblée nationale. Bien que ce soit tout à l'honneur du gouvernement de tenter de protéger les membres les plus vulnérables de la société contre les messages de haine, il est nécessaire de veiller à ce que la législation trouve un juste équilibre entre la liberté d'expression et la protection contre la haine. Faisant partie d'un groupe qui, historiquement et aujourd'hui encore, est la cible fréquente de crimes motivés par la haine, nous sommes sensibles à la question et nous nous opposons catégoriquement aux discours haineux sous toutes leurs formes. Une législation de ce genre comporte cependant le risque inhérent d'être détournée pour réduire au silence toute critique et étouffer le droit légitime d'expression.

Dans notre société démocratique, la liberté d'expression est un droit fondamental inaliénable pour tous ses citoyens. Le projet de loi n° 59, tel que présenté, aurait un impact aussi négatif qu'involontaire sur la liberté d'expression, voire un effet de censure. En effet, étant donné l'absence d'équité procédurale et de lourdes conséquences punitives pour les personnes jugées coupables par le Tribunal des droits de la personne, il est à craindre qu'un climat d'autocensure s'instaure au Québec. De plus, l'absence de règles et de directives claires offertes par la loi au Tribunal révèle une lacune évidente en matière de justice procédurale.

Le comité Cohen<sup>2</sup>, créé en 1965 pour faire des recommandations au ministre de la Justice concernant la législation contre le discours haineux, a constaté qu'« aucune loi civile ne peut créer une norme morale égale à celle qu'impose le droit pénal ».<sup>3</sup> Selon le professeur Richard Moon, « le discours haineux est une question grave qui devrait faire l'objet d'enquêtes policières et de poursuites devant les tribunaux et s'assortir d'une lourde peine ».<sup>4</sup> Bien que nous croyions que la loi criminelle traite adéquatement le problème du discours haineux, elle doit être appliquée de façon plus rigoureuse. En clair, si un groupe particulier est visé par la violence, il appartient au corps policier de traiter ce cas de manière appropriée, dans le cadre du droit criminel.

Nous présentons ci-dessous nos préoccupations et suggestions sur la façon dont la loi pourrait mieux refléter l'équité et les protections inhérentes à notre système juridique, advenant son adoption.

---

<sup>2</sup> Canada, ministre de la Justice. Rapport soumis au Ministre de la Justice par le Comité spécial de la propagande haineuse au Canada (Comité Cohen), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

<sup>3</sup> Richard Moon, Rapport présenté à la Commission canadienne des droits de la personne concernant *l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne et la réglementation de la propagande haineuse sur Internet*, octobre 2008, page 31.

<sup>4</sup> *Ibid*, page 31

## **Le discours haineux au Canada**

Le discours haineux au Canada est actuellement régi par les articles 318 à 320 du Code criminel, dont le fardeau de la preuve plus élevé protège effectivement la liberté d'expression. D'après le professeur Richard Moon, « Le droit criminel sanctionne comme il se doit le discours haineux qui préconise ou justifie la violence ou qui contient des menaces ». <sup>5</sup> Moon, cependant, nuance ses propos en déclarant que le recours exclusif aux dispositions sur le discours haineux du Code criminel comporte des inconvénients, y compris la nécessité du consentement du procureur général d'une province à la poursuite, et, ce qui est encore plus important à nos yeux, le manque d'expérience de la part du corps policier et des procureurs dans la poursuite de cas de discours haineux. Bien que nous croyions que la loi pénale traite adéquatement le problème du discours haineux, les gouvernements doivent prendre des actions pour assurer une application plus cohérente des lois. Le projet de loi n° 59, dans sa tentative de sanctionner les discours haineux, doit se méfier de causer un effet paralysant ou de compromettre la liberté d'expression.

## **Projet de loi n° 59**

L'objectif louable du projet de loi n° 59 vise à interdire le discours haineux et le discours incitant à la violence qui ciblent un groupe de personnes partageant une caractéristique commune, répertoriée comme un motif interdit de discrimination en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne. <sup>6</sup> Le projet de loi n° 59 est divisé en deux parties, la partie I de la loi étant la *Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence* et la partie II étant les *diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes*. La loi introduit une procédure pour rapporter un tel discours à la Commission des droits de la personne. Elle accorde également à la Commission de nouveaux pouvoirs, dont celui d'enquêter et de demander une ordonnance judiciaire au tribunal pour faire cesser le discours en question. De nouvelles responsabilités sont attribuées au Tribunal canadien des droits de la personne, y compris la responsabilité de déterminer si une personne a bien prononcé un tel discours et le montant approprié de pénalités financières. Le deuxième objectif du projet de loi est d'introduire plusieurs provisions qui modifient la législation, y compris le Code civil du Québec, le Code de procédure civile et la Loi sur la protection de la jeunesse, entre autres, afin de mieux protéger les individus.

Nous approuvons les intentions du projet de loi n° 59, mais il n'en demeure pas moins que la loi doit trouver un juste équilibre entre la liberté fondamentale d'expression et la protection contre la haine et veiller à ce que l'équité procédurale soit respectée par la législation. Certains points doivent être pris en considération pour trouver le juste milieu entre la protection de la sécurité des individus et les droits et libertés individuelles.

---

<sup>5</sup> *Ibid*, page 31

<sup>6</sup> Les motifs énumérés sur la base de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne sont : la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, un handicap ou l'utilisation de tout moyen pour pallier un handicap.

Dans la section suivante, nous présenterons quelques suggestions non-exhaustives sur la façon dont le projet de loi n° 59 peut être amélioré tout en protégeant les droits individuels et les libertés fondamentales des citoyens du Québec.

### **Commentaires et recommandations**

#### **Partie I — Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence**

- 1) L'article I de la *Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence* (dans cette section : la *Loi*) stipule clairement que le but de la Loi est d'établir des mesures de prévention et de lutte contre les discours haineux, mais aucune définition claire du discours haineux n'est incluse dans le projet de loi. Il serait difficile d'atteindre les objectifs de la lutte contre les discours haineux, lorsque le tribunal n'a pas de description bien précise. Pour éliminer la possibilité d'avoir à traiter de nombreuses et frivoles poursuites, il serait nécessaire de définir clairement ce que représente un discours haineux. Les tribunaux des droits de la personne dans de nombreuses provinces du Canada ont été guidés par l'étroite interprétation du discours haineux contenue dans *Canada (commission des droits de la personne) c. Taylor*<sup>7</sup>, à savoir les expressions les plus extrêmes et méprisantes de la propagande haineuse. Nous suggérons une stratégie similaire à celle adoptée par le Tribunal des droits de la Colombie-Britannique<sup>8</sup>, qui a développé un test en deux parties pour déterminer si le discours en question est « susceptible d'exposer une personne, un groupe ou une catégorie de personnes à la haine et au mépris ».
  - Premièrement, est-ce que le discours en lui-même exprime la haine ou le mépris pour une personne ou un groupe sur la base d'un ou plusieurs des motifs énumérés? Est-ce qu'une personne sensée pourrait interpréter ce message comme une expression de haine ou de mépris dans le contexte de l'expression?
  - Deuxièmement, évalué dans ce contexte, l'effet probable de la communication rendrait-il plus acceptable pour d'autres personnes une manifestation de haine ou de mépris envers une personne ou un groupe? Est-ce qu'une personne raisonnable pourrait penser que cela augmente la possibilité que des membres du groupe ciblé soient victimes de haine ou de mépris?
- 2) L'article 1 de la *Loi* stipule également que la *Loi* s'applique au discours haineux et au discours incitant à la violence qui sont énoncés dans un lieu public ou qui

<sup>7</sup> *Canada (la Commission des droits de la personne) c. Taylor*, (1990) 3 S.C.R. 892

<sup>8</sup> Moon, *Supra* note 3, page 16, *Congrès juif canadien c. North Shore Free Press Ltd.* (No.7) (1997), 30 C.H.R.R. D/5 (B.C.H.R.T.)

sont diffusés publiquement. Qu'entend-on exactement par diffusion publique? De nos jours, considérant l'utilisation incessante des médias sociaux et de l'Internet, la *Loi* s'applique-t-elle à ces forums? Nous sommes d'accord avec Jack Jedwab qui a noté que la Commission devra fournir aux citoyens des indications sur ce qu'il faut chercher en ce qui concerne le discours haineux diffusé sur l'Internet et quand il faut le rapporter.<sup>9</sup>

- 3) Les critères pour définir les groupes énumérés dans la Charte des droits et libertés comme étant des groupes protégés contre le discours haineux incluent la race, la couleur, les convictions politiques, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, un handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Nous sommes d'avis que l'inclusion de groupes de personnes possédant des « convictions politiques » est plutôt excessive. Si le projet de loi n° 59 était adopté, condamner un groupe comme le Ku Klux Klan pourrait tomber sous la définition de discours haineux, puisque ces personnes pourraient être définies comme faisant partie d'un « groupe de personnes partageant... des convictions politiques ».<sup>10</sup> Le public pourrait légitimement conclure à une forme de censure ou craindre d'exprimer ses convictions politiques, instaurant un climat de sclérose du débat politique. De manière à éviter la censure, la *Loi* devrait s'abstenir d'inclure des groupes de personnes possédant des convictions politiques.
- 4) L'article 7 de la *Loi* stipule que la Commission doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer que les personnes qui signalent des discours haineux ou des discours incitant à la violence restent anonymes. Elle peut, cependant, dévoiler leur identité avec leur consentement ou lorsque la situation exige que la police soit informée ou que les faits soient rapportés. Une protection supplémentaire contenue dans les articles 12-15 consiste à interdire les représailles contre une personne qui dépose une plainte. Bien que ces protections soient nécessaires, nous sommes d'avis qu'elles doivent être balancées par une disposition qui dissuaderait un individu de déposer des plaintes frivoles, peut-être en faisant en sorte que le Tribunal des droits de la personne soit autorisé à adjuger des dépens.

La législation, telle que rédigée, permet facilement de déposer une plainte. Le plaignant n'a pas à comparaître au tribunal, ni payer de frais juridiques, puisque tout le processus d'enquête est géré par la Commission. Celle-ci soumet également la demande au Tribunal des droits de la personne, si elle l'estime justifiée. Le défendeur, quant à lui, sera submergé par l'enquête, le temps perdu durant le procès, les frais juridiques, les sanctions, etc. Cette situation de désavantage évident du défendeur doit être remédiée.

---

<sup>9</sup> Jack Jedwab, vice-président exécutif de l'Association d'études canadiennes et l'Institut canadien des identités et des migrations, Opinion : « We need to define what hate speech is », *Montreal Gazette*, 26 juin 2015.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Léonid Sirota, « The harm in Quebec's hate speech bill », *Canadian Bar Association National Magazine*, 15 juin 2015, [www.nationalmagazine.ca/Blog/June-2015/The-harm-in-Quebec-s-hate-speech-bill.aspx](http://www.nationalmagazine.ca/Blog/June-2015/The-harm-in-Quebec-s-hate-speech-bill.aspx)

- 5) Le discours haineux constitue une grave infraction et le droit pénal ne doit pas être contourné en optant pour la voie administrative. Cependant, si le projet de loi n° 59 devait être adopté, la norme de preuve devrait être bien définie. Non seulement le Tribunal des droits de la personne peut imposer une amende considérable de 1 000 \$ à 10 000 \$ s'il conclut qu'une personne tient des propos incitant à la haine (ou le double s'il s'agit d'une deuxième infraction), mais la Commission tient une liste publique diffusée sur son site Web de personnes qui ont fait l'objet d'une sanction pour avoir contrevenu à la *Loi*. Ces conséquences sont graves et il faudrait envisager de définir adéquatement une norme de preuve. La Cour suprême a récemment confirmé la norme de preuve qui est applicable dans les cas de discrimination devant le Tribunal des droits de la personne, soit la prépondérance des probabilités.<sup>11</sup> Le plaignant, en déposant une plainte pour discrimination en vertu de l'article 10 de la Charte doit prouver, selon la prépondérance des probabilités, qu'il existe un cas apparemment fondé de discrimination. En vertu du projet de loi n° 59, la preuve devrait être définie comme étant aussi celle de la prépondérance des probabilités qu'un crime haineux ait été commis. Cela devrait être précisé et ne devrait pas être déterminé par le Tribunal.
- 6) Nous nous interrogeons sur la nécessité d'imposer une sanction punitive et de maintenir et diffuser une liste publique de contrevenants, et ceci pour plusieurs raisons. Aucune liste publique de contrevenants n'existe dans le reste du Canada. Il n'y a qu'un registre national de délinquants sexuels mis uniquement à la disposition de la police canadienne. Selon la loi canadienne, une peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction. Nous sommes d'avis que le maintien d'une liste publique, sans lignes directrices précises, constitue une mesure démesurée, tout comme une pénalité financière élevée. Ceux qui y seraient inscrits subiraient une forme de stigmatisation et pourraient même être la cible de représailles. En outre, l'article 21 de la *Loi* stipule que le Tribunal détermine combien de temps le nom d'un contrevenant peut figurer sur la liste tenue par la Commission. Le fait que le Tribunal ne dispose d'aucune directive ou règle pour déterminer cette durée rend sa décision tout à fait arbitraire et discrétionnaire. Il serait nécessaire de déterminer les critères sur lesquels le Tribunal pourrait s'appuyer pour prendre une telle décision.
- 7) L'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne a été abrogé en 2013. Cet article traite de la communication de messages haineux par téléphone ou sur l'Internet. Lors de débats portant sur cette question, l'ancien ministre de la justice du Canada, Irwin Cotler, a suggéré une amélioration de l'article 13, et une de ses suggestions était de « mettre en place de meilleures garanties procédurales

---

<sup>11</sup> Québec c. Bombardier Inc. 2015 CSC 39

en terme de processus d'essai et de norme de la preuve ». <sup>12</sup> Nous sommes d'accord pour que ces suggestions soient prises en considération dans ce cas. Le Code criminel, par exemple, comprend une sauvegarde qui permet aux forces de l'ordre d'obtenir des documents ou des informations seulement quand il y a des motifs raisonnables de penser qu'une infraction a été ou va être commise. Cette sauvegarde respecte l'équilibre entre la nécessité d'obtenir des éléments de preuve et le droit au respect de la vie privée d'une personne.

Actuellement, le Tribunal peut admettre toute preuve utile et pertinente à la demande qui lui est soumise et permettre tout moyen de preuve. <sup>13</sup> Considérant la gravité du crime et les conséquences, nous croyons que, du point de vue des éléments de preuve, les règles officielles de preuve en matière civile devraient s'appliquer, ainsi que les règles de procédure civile, y compris celles concernant le témoignage et le contre-interrogatoire, afin d'assurer un procès équitable. Il devrait en être de même pour les règles de justice naturelle, soit la règle contre l'impartialité (*nemo iudex in causasua*) et le droit à un procès équitable (*audi alteram partem*).

- 8) En outre, nous sommes d'accord avec la suggestion d'Irwin Cotler qu'une protection procédurale doit être mise en place pour que les plaignants soient limités à une juridiction à la fois, pour éviter des « poursuites stratégiques contre la mobilisation publique » (si les procédures ont été engagées en même temps au niveau de la Commission et au niveau pénal). Cette stratégie pourrait être utilisée pour surcharger et censurer efficacement un défendeur.
- 9) Bien que nous pensions que le droit criminel traite de façon adéquate les discours haineux, nous avons remarqué un manque de poursuites concernant les discours haineux en vertu du Code criminel. Il s'avère qu'« entre 1994 et 2004, il y a eu 93 poursuites en vertu de l'article 319 ». <sup>14</sup> Ce nombre peut être faible soit parce que la police n'a pas donné suite aux poursuites ayant trait aux discours haineux, soit parce que les procureurs généraux ont été réticents à consentir à une poursuite. <sup>15</sup> Richard Moon explique que dans certaines provinces il existe une perception que c'est la réticence des procureurs généraux qui entrave les poursuites. <sup>16</sup> Quel que soit le cas, une initiative émanant de la ministre de la Justice devrait être prise pour élaborer des directives uniformes et des programmes de formation afin d'assurer une utilisation plus fréquente de ces lois. Le gouvernement devrait offrir des programmes intensifs de formation pour pallier le manque d'expérience du corps policier et des procureurs de l'État relativement aux poursuites concernant les discours haineux. Des préoccupations

---

<sup>12</sup> L'Honorable Irwin Cotler : débat sur le projet de loi C-304 - Loi canadienne sur les droits de la personne, 24 novembre 2011, <https://irwincotler.liberal.ca/fr/blog-fr/hon-irwin-cotler-debat-sur-c-304-la-loi-canadienne-sur-les-droits-de-la-personne/>

<sup>13</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, article 123

<sup>14</sup> Moon, *Supra* note 3, page 15

<sup>15</sup> *Ibid*, page 15

<sup>16</sup> *Ibid*, page 15

ont été exprimées dans certaines provinces concernant le fait que le consentement à la poursuite a été refusé parce qu'il ou elle n'a pas considéré le discours de haine comme un « problème majeur ».<sup>17</sup> Des programmes de sensibilisation et de formation devraient remédier à cet état de fait.

Nous suggérons la création d'une équipe chargée de la protection contre la haine, comme cela a été fait en Colombie-Britannique en 1996, qui sera chargée de « l'identification, des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes haineux ».<sup>18</sup> Cette équipe devrait être composée de policiers provinciaux et de procureurs généraux pour leur permettre de mieux comprendre les poursuites concernant les affaires de propagande haineuse en vertu du Code criminel.

## **Partie II – Modifications législatives visant pour renforcer la protection des personnes**

- 10) Le projet de loi n° 59 vise à apporter des modifications à la Loi sur l'éducation, la Loi sur l'enseignement privé et la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel. Chaque loi est modifiée de façon similaire, de sorte que « Le ministre peut également désigner une personne pour enquêter sur tout comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des élèves ». Encore une fois, c'est une initiative louable. Cependant, chaque modification contient aussi : « Est réputée avoir un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des élèves, la personne dont le nom est inscrit sur la liste tenue par la Commission ». La sécurité physique et morale des étudiants constitue incontestablement une priorité, mais que signifie exactement le fait qu'une personne est considérée comme une menace pour les étudiants pour la seule raison que son nom figure sur la liste?

Par exemple, selon le projet de loi n° 59, l'article 119 de la *Loi sur l'enseignement privé* serait modifié de sorte que le ministre serait en mesure de modifier ou de révoquer le permis d'un établissement d'enseignement si le titulaire « tolère, au sein de son établissement, un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des élèves ».<sup>19</sup> À notre avis, révoquer le permis d'un établissement d'enseignement en se basant sur une *présomption* de culpabilité parce que le nom d'une personne figure sur la liste de la Commission n'est pas conforme à l'esprit de notre système juridique. Certes, même si la législation stipule que « le ministre doit, avant de modifier ou révoquer le permis d'un titulaire... ordonner au titulaire d'apporter les correctifs qu'il indique dans le délai qu'il fixe », il existe toujours une injuste présomption de culpabilité et un fardeau injuste, à cause de la liste, qui pèsent sur le défendeur.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, page 32

<sup>18</sup> End Hate Crime – BC Hate Crime Team Roles and Responsibilities, Ministry of Attorney General of British Columbia, Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

<sup>19</sup> Loi sur l'enseignement privé, Chapitre E-91



Nous avons déjà souligné les lacunes de la Commission qui, en concluant qu'une personne s'est livrée à des discours haineux ou les a diffusés, se base sur une telle conclusion pour (a) présumer que cette personne constitue une menace pour les étudiants et (b) révoquer un permis. Ce serait accuser injustement quelqu'un qui pourrait ne pas avoir mal agi, et imposerait le fardeau de la preuve à l'accusé.

Bien que l'idée sous-jacente soit bonne, nous pensons qu'elle ne répond pas aux exigences de ce qui est considéré comme une bonne politique publique.

### **Conclusion**

À la lumière des considérations exposées ci-dessus, il nous paraît périlleux de se servir du droit civil pour accomplir ce qui est traité de façon adéquate par le droit criminel. Le projet de loi n'établit pas un juste équilibre entre la garantie de la liberté d'expression et la protection contre la haine et ne met pas en place les garanties procédurales nécessaires pour assurer le respect des droits et libertés des citoyens. Dans sa forme actuelle, le projet de loi risque de créer un climat d'autocensure indésirable et incompatible avec les droits et libertés fondamentaux. Nous estimons donc que le projet de loi n° 59 doit être revu de fond en comble et amendé en profondeur et faire ensuite l'objet de nouvelles consultations et auditions publiques présidées par cette même Commission.

Nous vous remercions de nous avoir permis de nous exprimer sur ce projet de loi et sommes disponibles pour répondre à vos questions.