

Association des pompiers professionnels de Québec inc. c. Québec (Ville de)	2007 QCCQ 6628
--	----------------

COU R DU QUÉ BEC				
CANAD A				
PR OVIN CE DE QUÉBE C				
DISTR ICT DE		Q UÉ BEC		
LOCAL ITÉ DE		QUÉBEC		
« Cha mbre crimin elle et pénale »				
N° :	20 0- 63- 00 14 92- 06 9			

--	--	--	--	--

DÉ CIS ION À LA SUI TE DE L'IN TE RV EN TIO N DU PR OC UR EU R GÉ NÉ RA L DU QU ÉB EC ALL ÉG UA NT L'A BS EN CE DE CO MP ÉT EN CE DU JU GE DE				
--	--	--	--	--

PAI X MA GIS TR AT LO RS DE L'A UT ORI SA TIO N DE PO UR SUI TE EN VE RT U DE L'A RTI CL E 10 DU CO DE DE PR OC ÉD UR E PÉ NA LE				
---	--	--	--	--

4. Le Procureur général du Québec soutient essentiellement que le juge de paix magistrat n'avait pas compétence pour autoriser le constat d'infraction en cause. Seuls les juges de la Cour du Québec posséderaient ce pouvoir. Par ailleurs, il soutient que le principe de validité *de facto* rend néanmoins cette autorisation exécutoire et incontestable.

5. La défenderesse, qui partage la position de l'intervenant quant à l'absence de compétence des juges de paix magistrats, prétend, par contre, que le principe de validité *de facto* ne peut s'appliquer en l'espèce.

6. Pour sa part, la poursuivante qui plaide la compétence du juge de paix magistrat à l'autorisation du constat, insiste surtout sur la validité de cette autorisation même en l'absence de cette compétence. Son argumentation, concernant ce dernier point, est similaire à celle soumise par le Procureur général.

LE DROIT APPLICABLE

Quelques dispositions pertinentes:

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., chapitre T-16

ARTICLE 2 :

Les compétences de la Cour d'appel, de la Cour supérieure et de la Cour du Québec sont génér

ARTICLE 173 :

Les juges de paix magistrats n'exercent que les attributions qui leur sont conférées par l'Annexe V

Code de procédure pénale, L.R.Q., chapitre C-25.1

ARTICLE 3 :

Les pouvoirs conférés et les devoirs imposés à un juge en vertu du présent code sont exercés p

ARTICLE 9 :

Peuvent être poursuivants :

1. Le Procureur général;
2. Le poursuivant désigné en vertu d'une loi autre que le présent code, dans la mesure prévue par cette loi ;
3. La personne qu'un juge autorise à tenter une poursuite. (nos soulignés)

ARTICLE 10 :

La demande d'autorisation visée au paragraphe 3 de l'article 9 est présentée à un juge ayant

Le juge entend les allégations au soutien de cette demande. Il peut entendre les dépositions sous

Le juge autorise la poursuite s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été com

ARTICLE 144 :

Toute poursuite pénale est intentée au moyen d'un constat d'infraction.

ANALYSE

COMPÉTENCE DU JUGE DE PAIX MAGISTRAT

POUVOIRS EXPRESSÉMENT CONFÉRÉS

7. L'article 10 du *Code de procédure pénale* prévoit la procédure d'autorisation des poursuites intentées par un poursuivant autre que le Procureur général ou un poursuivant désigné en vertu d'une loi autre que le présent code, dans la mesure prévue par cette loi.

8. Cette disposition établit les conditions qui permettent à un poursuivant privé ou institutionnel d'entreprendre une poursuite selon le paragraphe 3 de l'article 9 du *Code de procédure pénale*.

9. À la lecture de ces deux articles, on remarque que ce pouvoir d'autorisation à été accordé par le législateur à un *juge*.

10. Par l'article 3 du *Code de procédure pénale*, on note que les pouvoirs et devoirs, conférés et imposés à ce *juge*, peuvent être exercés, entre autres, par un juge de paix, dans les limites prévues par la loi et par son acte de nomination.

11. L'article 2 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour sa part, précise que la compétence des juges de paix est prévue par la loi et par leur acte de nomination, alors que l'article 173 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* mentionne que les juges de paix magistrats n'exercent que les attributions qui leur sont conférées par l'Annexe V².

12. Ainsi, les attributions des juges de paix magistrats sont restreintes par l'énumération qui se trouve à l'Annexe V de cette loi et leur compétence ne peut s'étendre à d'autres pouvoirs que ceux qui y sont expressément énumérés.

13. À la lecture de l'annexe, on constate que l'article 10 du *Code de procédure pénale* ou encore le pouvoir d'autoriser une telle poursuite n'est pas énuméré au titre des attributions conférées aux juges de paix magistrats. En outre, l'acte de nomination, identique pour chacun d'entre eux, ne comporte aucune mention à cet égard.

14. L'article 3 de l'Annexe V de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui réfère aux compétences supplétives des juges de paix magistrats, incorpore à leurs pouvoirs, les fonctions et compétences que possède le juge de paix fonctionnaire énumérées à l'Annexe IV de cette même loi.

15. L'article 10 du *Code de procédure pénale* n'est pas davantage énuméré au titre des pouvoirs explicitement conférés aux juges de paix fonctionnaires.

16. Pourtant, l'analyse des Annexes IV et V de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* démontre clairement que lorsque le législateur a voulu faire une référence spécifique au *Code de procédure pénale* ou à l'une de ses dispositions, elle fut

² L.R.Q., c. T-16, Annexe V

précisée et octroyée à titre de pouvoirs décernés.

17. Nous devons conclure que l'autorisation de poursuivre en vertu de l'article 10 du *Code de procédure pénale* ne fait pas expressément partie des pouvoirs qui sont accordés aux juges de paix magistrats dans les limites prévues par la loi et par leur acte de nomination.

POUVOIRS IMPLICITEMENT CONFÉRÉS

18. L'Annexe IV ou V attribue-t-elle aux juges de paix magistrats, de façon implicite, le pouvoir d'autoriser une telle poursuite ?

19. D'abord, il semble évident que les termes "décerner une sommation" ou "recevoir une dénonciation" auxquels réfère l'Annexe IV ne peuvent englober l'autorisation de poursuivre en vertu de l'article 10 du *Code de procédure pénale*.

20. En effet, depuis 1993, les notions de sommation et de dénonciation ne se retrouvent plus au *Code de procédure pénale*. Elles ont été remplacées par l'article 144, qui spécifie que toute poursuite pénale est intentée au moyen d'un constat d'infraction.

21. Une disposition transitoire permettant aux dénonciations et sommations de demeurer valides si elles sont émises avant le 1^{er} novembre 1993, est également prévue par l'article 390 du *Code de procédure pénale*.

22. En outre, la compétence des juges de paix fonctionnaires et des juges de paix magistrats a été établie en 2004 par l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires*³, donc postérieurement à l'abolition de ces notions.

23. Il est ainsi improbable que le législateur ait voulu incorporer le pouvoir d'autoriser une poursuite en vertu de l'article 10 du *Code de procédure pénale* dans celui de recevoir une dénonciation ou de décerner une sommation, alors que ce concept est inexistant en cette matière depuis près de quinze ans.

24. Également, la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires* fut adoptée à la suite de l'arrêt *Pomerleau*⁴ de la Cour d'appel du Québec qui, en application des principes qui se sont dégagés de l'arrêt *Ell*⁵ de la Cour suprême, a reconnu que les juges de paix à pouvoirs restreints ne jouissaient pas des garanties minimales d'indépendance requises dans l'exercice de certaines fonctions judiciaires ayant une incidence sur les droits et libertés des citoyens.

25. Antérieurement à l'adoption de cette loi, mais postérieurement à l'arrêt *Pomerleau*, les juges de paix à pouvoirs restreints furent révoqués puis renommés dans des catégories leur attribuant des fonctions n'ayant pas d'importantes incidences sur les droits et libertés des citoyens, que ce soit en matière criminelle ou en matière pénale provinciale ou fédérale⁶.

26. Entre autres, le pouvoir de l'article 10 du *Code de procédure pénale* qui était jusqu'alors exercé par tous les juges de paix, leur a été retiré. Il n'a été spécifiquement octroyé dans l'acte de nomination qu'à certains d'entre eux, soit aux juges de paix à pouvoirs étendus, et ce, jusqu'à l'adoption en 2004 de la *Loi*

³ L.Q. 2004, c. 12.

⁴ J.E. 2004-219 (C.A.)

⁵ [2003] 1 R.C.S. 857

⁶ Communiqué juridique no. 01-04 intitulé *Plan de mesures transitoires relativement à l'accomplissement de certains actes judiciaires suite à l'arrêt Pomerleau*, Ministère de la Justice du Québec, 30 janvier 2004.

*modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires*⁷.

27 De ce qui précède, il semble manifeste que le législateur accorde une importance à la fonction d'autoriser une poursuite privée ou institutionnelle et ce

⁷ À titre d'exemples: Nomination de monsieur Léopold Goulet à titre de juge de paix (Arrêté ministériel concernant la), A.M. 2109 du 7 août 2002.
Révocation et la nomination de certaines personnes à titre de juge de paix (Arrêté ministériel concernant la), A.M. 2167 du 27 mars 2003.

n'est certainement pas sans raison.

28 Le droit de poursuivre doit être exercé avec autorisation, contrairement à la situation qui prévaut lorsque le poursuivant est le procureur général ou un

poursuivant désigné en vertu d'une autre loi que le *Code de procédure pénale*. Ainsi, un contrôle est assuré par l'audition d'allégations au soutien de la demande et même dans certains cas, de témoignages⁸.

29. D'ailleurs, une certaine analogie peut être faite entre la procédure de l'article 10

⁸ Article 9, par. 1, 2 et 3 du *Code de procédure pénale*, L.R.Q. c. C-25.1.

du *Code de procédure pénale* et la préenquête de l'article 507.1 du *Code criminel*, qui spécifie que seul un juge de la Cour du Québec ou un juge de paix désigné peut recevoir une telle dénonciation.

30 Les juges de paix magistrats font partie de l'ordre judiciaire et sont, en

conséquence, nommés durant bonne conduite par le gouvernement. Ils sont placés sous l'autorité du juge en chef de la Cour du Québec et sont soumis à la compétence déontologique du Conseil de la magistrature. Les dispositions de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui les régissent sont de nature à assurer leur sécurité financière en ce qui concerne leur traitement, leurs conditions de travail, leurs avantages sociaux et leur régime de retraite⁹.

⁹ Notes explicatives du projet de loi 50 qui est devenu la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.Q. 2004, c. 12.

31. Les juges de paix magistrats possèdent un degré d'indépendance judiciaire suffisant pour exercer les attributions qui leur sont conférées dans les limites prévues par la loi et par leur acte de nomination.

32. Néanmoins, avec égard, le tribunal estime que le pouvoir d'autoriser une poursuite en vertu de l'article 10 du *Code de procédure pénale* ne fait pas partie de des attributions des juges de paix magistrats.

PRINCIPE DE VALIDITÉ *DE FACTO*

33. Considérant l'absence de compétence du juge de paix magistrat à l'autorisation du constat litigieux, le principe de validité *de facto* peut-il recevoir application en l'espèce ?

34. Reconnu depuis longtemps en droit canadien, ce principe protège les tiers de bonne foi contre les actes d'un officier qui exerce une charge à laquelle il n'a légalement aucun droit et ce, afin de maintenir la primauté du droit¹⁰. En effet, le principe de la validité *de facto* se fonde sur des considérations d'intérêt public, de justice et de nécessité, visant à assurer la protection du public et des justiciables.

35. Dès 1910, dans son ouvrage intitulé *The Facto Doctrine*, le juge Albert Constantineau définit ce principe comme pouvant valider les actes officiels des personnes qui, sous apparence de droit ou d'autorité, exercent une charge au sein des gouvernements ou corps précités ou exercent une charge légitime de quelque nature que ce soit, dans laquelle le public ou des tiers sont intéressés, lorsque l'accomplissement de ces actes officiels est au profit du public ou de tiers et non pour leur propre avantage personnel.

36. Dans le cadre de l'application de cette théorie, il importe que l'officier ait été de bonne foi et qu'il ait exercé en vertu d'un droit apparent:

Il n'y a qu'une seule vraie condition préalable à l'application de ce principe:

l'officier *de facto* o

37. La Cour suprême fait état des buts visés par le principe de validité *de facto* de même que ses limites :

Le principe de la validité *de facto* n'a toutefois pour effet que de valider les actes posés en vertu d'une autorité invalide: il n'a pas pour effet de valider l'autorité en vertu de laquelle les actes ont été posés. En d'autres termes, le principe ne donne pas effet à des lois inconstitutionnelles. Il ne reconnaît et ne donne effet qu'aux attentes justifiées de gens qui se sont fiés aux actes de ceux qui ont appliqué les lois invalides, ainsi qu'à l'existence et au fonctionnement des corps publics ou privés mêmes irrégulièrement ou illégalement constitués. Ainsi, le principe de la validité *de facto* permettra de sauver les droits, obligations et autres effets ayant découlé des actes accomplis, conformément à des lois invalides du Manitoba, par des corps publics ou privés, des tribunaux, des juges, des personnes exerçant des pouvoirs légaux et des officiers publics. Ces droits, obligations et autres effets sont et seront toujours exécutoires et

¹⁰ René DUSSAULT et Louis BERGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. III, Presses de l'Université Laval, 1989, p. 227 à 229.

¹¹ *Droits linguistiques garantis par l'article 23 de la Loi sur le Manitoba et par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 (Renvoi adressé par le gouverneur en conseil au sujet de certains)*, [1985] 1 R.C.S. 721, 756-757.

incontestables.¹²

38. Ce principe qui permet de valider les actes posés en vertu d'une autorité invalide tout en sauvegardant les droits, obligations et autres effets de l'autorisation, ne permettrait pas, cependant, de valider l'autorité en vertu de laquelle les actes auraient été posés et de lui donner compétence¹³.

39. Par ailleurs, si la jurisprudence ou la doctrine ne semble pas limiter son application aux cas d'excès de compétence liés à l'invalidité de la loi¹⁴, le principe ne peut exister que dans le cadre d'un recours collatéral par opposition à un recours direct¹⁵.

40. À l'analyse, le tribunal considère, tout d'abord, que l'Association des pompiers professionnels de Québec s'est adressée de bonne foi au juge de paix magistrat et que ce dernier agissait sous apparence d'autorité.

41. En outre, constatant que l'examen de cette question se situe dans le cadre d'un recours collatéral, que son application ne nécessite pas la preuve de l'existence d'un chaos juridique ou social, et qu'au surplus, elle ne se limite pas aux seules personnes physiques, le tribunal estime que la poursuite litigieuse, autorisée sans droit, mais de bonne foi par le juge de paix magistrat, rencontre les conditions requises du principe de validité *de facto*.

42. En conséquence, l'autorisation ne doit pas être annulée en raison de l'absence de compétence du juge de paix magistrat à exercer le pouvoir accordé par l'article 10 du *Code de procédure pénale*.

EN CONCLUSION

43. La Cour estime que le juge de paix magistrat ayant procédé à l'autorisation du constat d'infraction en l'espèce n'avait pas compétence pour l'autoriser.

44. Par ailleurs, le principe de validité *de facto* devant recevoir application, l'autorisation accordée par le juge de paix magistrat est conséquemment exécutoire et incontestable.

		Hélène Bouillon, j.c.q.
Me Céline Allaire Procureure de la poursuivante		

¹² *Id.*

¹³ *Bilodeau c. Procureur général du Manitoba*, [1986] 1 R.C.S. 449, p. 454.

¹⁴ R. Dussault et R. Borgiat, *op.cit.*, note 10.

¹⁵ *Procureur général du Québec. c. Corriveau*, [1989] R.J.Q. 1 (C.A.), opinion du juge Gendreau, p. 4-5.

Me François Dugré Procureur de la défenderesse		
Me Marie-Claude Parent Procureure de l'intervenant		