

# COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-009670-172  
(415-17-001318-165)

DATE : 3 JUILLET 2019

---

**CORAM : LES HONORABLES JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.  
SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.  
GENEVIÈVE COTNAM, J.C.A.**

---

**SYLVAIN LANDRY**  
APPELANT - demandeur

c.

**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ D'ARTHABASKA**  
INTIMÉE - défenderesse

et  
**PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**  
et  
**DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES**  
MIS EN CAUSE – mis en cause

---

ARRÊT

---

[1] L'appelant se pourvoit contre un jugement rendu le 20 novembre 2017 par la Cour supérieure, district d'Arthabaska (l'honorable Clément Samson), rejetant sa demande de pourvoi en contrôle judiciaire afin de faire déclarer nul l'article 58 du *Règlement numéro 275* [Règlement] de l'intimée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Landry c. Municipalité régionale de comté d'Arthabaska*, 2017 QCCS 5330 [jugement entrepris].

[2] Cette disposition fixe un point de départ de la prescription d'une poursuite pénale à la date de la connaissance de l'infraction, dérogeant ainsi à la règle générale prévue à l'article 14 du *Code de procédure pénale*<sup>2</sup> [C.p.p.].

[3] Le débat en appel consiste à décider s'il existe une habilitation législative permettant l'adoption du Règlement. L'appelant plaide l'inexistence d'une telle habilitation alors que l'intimée soutient qu'elle tire sa source de l'article 14 C.p.p.

\* \* \*

[4] Le Règlement est adopté en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>3</sup> (« LAU ») qui prévoit:

79.1 Le conseil d'une municipalité régionale de comté peut, par règlement, régir ou restreindre sur tout ou partie du territoire de la municipalité régionale de comté la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée.

[5] L'article 58 du Règlement indique :

Une poursuite pénale, pour une infraction à une disposition du présent Règlement se prescrit par un an, à compter de la date de la connaissance, par le poursuivant, de la perpétration de l'infraction.

[6] En octobre 2016, l'appelant reçoit neuf constats d'infraction lui reprochant d'avoir enfreint le Règlement entre 2011 et 2014. C'est dans ce contexte qu'il soulève la nullité de l'article 58 du Règlement qui a pour effet de faire survivre des infractions qui seraient autrement prescrites en vertu de la prescription générale prévue à l'article 14 al. 1 C.p.p.

[7] En effet, le *Code de procédure pénale*<sup>4</sup> [C.p.p.] prévoit :

**2.** Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par « loi », une loi ou un règlement.

**14.** Toute poursuite pénale se prescrit par un an à compte de la date de la perpétration de l'infraction.

Toutefois, à l'égard d'une disposition spécifique, la loi peut fixer un délai différent ou fixer le point de départ de la prescription à la date de la connaissance de la perpétration de l'infraction ou à la date où se produit un événement déterminé par cette loi.

<sup>2</sup> *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1.

<sup>3</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1.

<sup>4</sup> *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1.

[8] Après avoir énoncé les principes applicables en matière d'habilitation réglementaire, le juge de première instance conclut qu'il est possible de fixer par règlement le point de départ de la prescription à une date autre que celle de la perpétration de l'infraction, et que l'article 58 du Règlement respecte les formes prescrites par l'article 14 *C.p.p.* Il omet toutefois de se prononcer sur la question de l'habilitation législative permettant à l'intimée d'adopter un tel règlement.

[9] Les parties reconnaissent que les municipalités régionales de comté « peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme »<sup>5</sup>.

[10] Il ressort des propos des professeurs Pierre Issalys et Denis Lemieux qu'une disposition habilitante doit répondre à certaines exigences : (1) attribuer le pouvoir d'accomplir des actes réglementaires, (2) désigner le titulaire de ce pouvoir, (3) indiquer ses modalités d'exercice et (4) délimiter les effets juridiques de l'acte éventuellement accompli<sup>6</sup>. Or, le second alinéa de l'article 14 du *C.p.p.* ne répond pas à ces critères en ce qu'il n'attribue aucun pouvoir et ne confère à personne le pouvoir d'adopter un règlement afin de déroger à la prescription de droit commun. Lors de l'adoption du *C.p.p.*, le ministre de la Justice mentionnait d'ailleurs que cette disposition ne faisait qu'« annoncer »<sup>7</sup> aux justiciables le fait qu'une loi particulière pouvait déroger au délai de prescription de droit commun.

[11] Il n'est pas inutile de rappeler qu'en adoptant le *C.p.p.* le législateur cherchait à uniformiser les procédures pénales qui se retrouvaient à l'époque disséminées dans la *Loi sur les poursuites sommaires* et diverses lois sectorielles<sup>8</sup>. Dans cette perspective, l'article 14 a établi le délai de prescription général en matière pénale tout en reconnaissant la nécessité, dans certaines circonstances, de prévoir un délai particulier.

[12] À la suite de l'adoption du *C.p.p.*, plusieurs lois ont d'ailleurs été modifiées afin de refléter ce changement législatif<sup>9</sup>. C'est notamment le cas des articles 576 de la *Loi sur les cités et villes*<sup>10</sup> et 1108 du *Code municipal du Québec*<sup>11</sup> où la référence à l'obligation d'intenter une poursuite pénale dans l'année de la perpétration de l'infraction a été retirée puisque superflète. D'autres lois ont été modifiées afin de prévoir un délai de

<sup>5</sup> *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668.

<sup>6</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2009, p. 521.

<sup>7</sup> Assemblée nationale, Commission permanente des institutions, *Journal des débats*, 33<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., n° 83, 7 décembre 1987, p. 3537 (H. Marx).

<sup>8</sup> Assemblée nationale, Commission permanente des institutions, *Journal des débats*, 33<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., n° 83, 7 décembre 1987, p. 3471 (C. Fillion).

<sup>9</sup> *Loi concernant l'application de certaines dispositions du Code de procédure pénale et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1992, c. 61.

<sup>10</sup> *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 576.

<sup>11</sup> *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 1108.

prescription particulier<sup>12</sup> ou de fixer un point de départ de la prescription différent de la règle générale<sup>13</sup>.

[13] Interpréter l'article 14 du *C.p.p.* comme permettant à une MRC, une municipalité ou un autre organisme d'édicter par règlement un délai de prescription s'écartant du délai général prévu à l'alinéa 1 en l'absence d'habilitation spécifique irait clairement à l'encontre de cette intention d'uniformisation. Au surplus, lorsque législateur souhaite conférer une habilitation par le biais du *C.p.p.*, il le fait sans équivoque<sup>14</sup>.

[14] En l'espèce, la *LAU* n'habilite pas les MRC à adopter des règlements dérogeant à la prescription de droit commun en matière d'abattage d'arbres. Un tel pouvoir n'est pas non plus inhérent à la compétence de la MRC d'adopter des règlements en cette matière. Il ne s'agit pas là d'un pouvoir indispensable et essentiel à l'exercice par l'intimée des pouvoirs conférés par la *LAU*.

---

<sup>12</sup> Notamment : *Loi sur les mécaniciens de machines fixes*, RLRQ, c. M-6, art. 15; *Loi sur la protection sanitaire des cultures*, RLRQ, c. P-42.1, art. 39; *Loi sur la sécurité dans les sports*, RLRQ, c. S-3.1, art. 65; *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 208.5; *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ, c. H-4.2, art. 206; *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29, art. 76.1; *Loi sur les coopératives de services financiers*, RLRQ, c. C-67.3, art. 613.3; *Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants*, RLRQ, c. A-33.02, art. 46; *Loi sur le régime des eaux*, RLRQ, c. R-13, art. 83.17; *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 115.46; *Loi sur l'assurance médicaments*, RLRQ, c. A-29.01, art. 85.0.1.

<sup>13</sup> Notamment : *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre*, RLRQ, c. F-5, art. 51.1; *Loi sur les mécaniciens de machines fixes*, RLRQ, c. M-6, art. 15; *Loi sur la protection sanitaire des cultures*, RLRQ, c. P-42.1, art. 39; *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie*, RLRQ, c. M-4, art. 21.2; *Loi sur les maîtres électriciens*, RLRQ, c. M-3, art. 23; *Loi sur le régime d'investissement coopératif*, RLRQ, c. R-8.1.1, art. 32; *Loi sur l'immigration au Québec*, RLRQ, c. I-0.2.1, art. 100; *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 35.1; *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2, art. 140; *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1, art. 130; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 27.14.1; *Loi sur la sécurité civile*, RLRQ, c. S-2.3, art. 128; *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*, RLRQ, c. R-17.0.1, art. 123; *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 208.5; *Loi sur l'assurance médicaments*, RLRQ, c. A-29.01, art. 85.0.1; *Loi sur le patrimoine culturel*, RLRQ, c. P-9.002, art. 192; *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 212; *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1, art. 144; *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 115.46; *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ, c. H-4.2, art. 206; *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'oeuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20, art. 109.1; *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, c. S-30.01, art. 108.1.5; *Loi sur la communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 111.1.5; *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29, art. 76.1; *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 118.1.5; *Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales*, RLRQ, c. P-5.1, art. 38; *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.3.3.6; *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 189.0.1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 938.3.6; *Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants*, RLRQ, c. A-33.02, art. 46; *Loi sur le régime des eaux*, RLRQ, c. R-13, art. 83.17.

<sup>14</sup> *C.p.p.*, articles 367 et 368.

[15] Certes, le fait de fixer le point de départ de la prescription à un an de la date de la connaissance de l'infraction est avantageux pour le poursuivant, mais il n'est pas essentiel à la réalisation de l'objectif recherché par le Règlement<sup>15</sup>. Le Règlement permet de créer des infractions en matière d'abattage des arbres, d'imposer des amendes et de poursuivre les contrevenants pourvu que ce recours soit intenté à l'intérieur du délai de prescription général prévu au *C.p.p.*

[16] Au surplus, comme le rappelait le juge Guy Cournoyer, le délai de prescription en matière pénale bénéficie en premier lieu au défendeur :

[53] Les prescriptions pénales sont principalement établies au bénéfice et dans l'intérêt du défendeur qui n'aura pas à se défendre après un délai déterminé dans la prescription. Elles visent aussi la préservation de la preuve tant au bénéfice du défendeur qu'à celui de la société.

[54] Elles favorisent la célérité des enquêtes par les autorités compétentes et visent la gestion prudente et efficace des ressources d'enquêtes et judiciaires à l'égard des infractions qui sont trop éloignées dans le temps.

[55] Même si une prescription a pour effet d'encourager la célérité des enquêtes, elle n'est pas établie au bénéfice de la poursuite. Elle encadre l'enquête en établissant le délai à l'intérieur duquel une accusation doit être déposée soit à partir de la commission de l'infraction soit à partir du moment où la poursuite a connaissance de la perpétration de l'infraction<sup>16</sup>.

[17] En l'absence d'une disposition habilitante claire, force est de conclure que l'article 58 du Règlement est nul.

#### **POUR CES MOTIFS, LA COUR :**

[18] **ACCUEILLE** l'appel;

[19] **INFIRME** le jugement de première instance;

[20] **ACCUEILLE** le pourvoi en contrôle judiciaire;

<sup>15</sup> *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668. Voir aussi *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, p. 696, citant le juge Beetz dans *Montréal c. Arcade Amusements inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 414 : « Mais si utile ou commode que puisse être une telle autorisation, je ne puis me convaincre qu'elle soit indispensable à l'exercice de ces pouvoirs de telle sorte que l'on doive la trouver dans ces dispositions habilitantes, par inférence nécessaire ou délégation implicite. ».

<sup>16</sup> *Agence du revenu du Québec c. GDI Services aux immeubles inc.*, 2016 QCCS 4720, paragr. 53-55; appel rejeté (C.A., 2017-11-22), 2017 QCCA 1858. Voir aussi *Bleau c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, 2013 QCCS 4873, paragr. 31-51.

[21] **DÉCLARE** l'article 58 du Règlement 275 nul et *ultra vires* des pouvoirs de l'intimée;

[22] **CONDAMNE** l'intimée aux frais de justice, tant en première instance qu'en appel.

  
\_\_\_\_\_  
JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.

  
\_\_\_\_\_  
SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.

  
\_\_\_\_\_  
GENEVIEVE COTNAM, J.C.A.

M<sup>e</sup> Myriam Robichaud  
M<sup>e</sup> Rémi Jolicoeur  
BHLF AVOCATS  
Pour l'appelant

M<sup>e</sup> Annie Aubé  
TERRIEN, COUTURE  
Pour l'intimée

Date d'audience : 13 juin 2019