

Bela Kosoian *Appellant*

v.

**Société de transport de Montréal,
Ville de Laval and Fabio Camacho**
Respondents

and

Canadian Civil Liberties Association
Intervener

**INDEXED AS: KOSOIAN v. SOCIÉTÉ DE
TRANSPORT DE MONTRÉAL**

2019 SCC 59

File No.: 38012.

2019: April 16; 2019: November 29.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and
Martin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Police — Civil liability — Fault — Offence non-existent in law — Police officer arresting and searching citizen after she refused to hold escalator handrail in subway and to identify herself — Citizen bringing civil liability action against police officer, his employer and public transit authority for which he acted as inspector — Whether police officer incurred civil liability and engaged his employer's civil liability by acting as he did toward citizen — Whether citizen must bear share of liability because of her refusal to cooperate with police officer — Civil Code of Québec, art. 1457.

Civil liability — Legal person established in public interest — Immunity — Fault — Public transit authority providing police officers designated as subway inspectors with training indicating that holding escalator handrail was obligation under by-law — Police officer arresting and searching citizen who did not hold handrail on basis of that training — Citizen bringing civil liability action against police officer, his employer and public transit authority — Whether public transit authority incurred

Bela Kosoian *Appelante*

c.

**Société de transport de Montréal,
Ville de Laval et Fabio Camacho** *Intimés*

et

Association canadienne des libertés civiles
Intervenante

**RÉPERTORIÉ : KOSOIAN c. SOCIÉTÉ DE
TRANSPORT DE MONTRÉAL**

2019 CSC 59

N° du greffe : 38012.

2019 : 16 avril; 2019 : 29 novembre.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella,
Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et
Martin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Police — Responsabilité civile — Faute — Infraction inexistante en droit — Arrestation et fouille d'une citoyenne par un policier à la suite du refus de celle-ci de tenir la main courante d'un escalier mécanique dans le métro et de s'identifier — Action en responsabilité civile intentée par la citoyenne contre le policier, son employeur et la société de transport en commun pour laquelle le policier agit à titre d'inspecteur — Le policier a-t-il engagé sa responsabilité civile et celle de son employeur en intervenant comme il l'a fait auprès de la citoyenne? — La citoyenne doit-elle assumer une part de responsabilité du fait de son refus de coopérer avec le policier? — Code civil du Québec, art. 1457.

Responsabilité civile — Personne morale de droit public — Immunité — Faute — Formation offerte par une société de transport en commun aux policiers désignés à titre d'inspecteurs de métro selon laquelle tenir la main courante d'un escalier mécanique constitue une obligation réglementaire — Arrestation et fouille d'une citoyenne ne tenant pas la main courante par un policier sur le fondement de cette formation — Action en responsabilité civile intentée par la citoyenne contre le policier, son employeur

civil liability — If so, whether it can claim public law relative immunity.

K took the descending escalator in a subway station without holding the handrail. A police officer employed by the city, who had been designated as an inspector by the authority responsible for the subway system (“STM”), ordered her several times to hold the handrail, since the STM taught police officers that holding the handrail was an obligation under a by-law. K refused to comply and to identify herself. The police officer arrested her and searched her bag. He gave her a statement of offence for disobeying a pictogram indicating that the handrail should be held, which the STM had posted near the escalator pursuant to its By-law R-036, and another statement of offence for hindering the police in their duties. After being acquitted in the Municipal Court, K instituted a civil liability action against the police officer, his employer and the STM, arguing that the arrest was unlawful and unreasonable and that it constituted a fault because holding the handrail was not an obligation under a by-law, but simply a warning. The trial judge dismissed the action, finding that the police officer had not committed any civil fault and that it was K who had behaved in an inconceivable manner by refusing to comply with the officer’s order. A majority of the Court of Appeal affirmed that decision.

Held: The appeal should be allowed.

A reasonable police officer in the same circumstances would not have considered failure to hold the handrail to be an offence. The police officer therefore committed a fault when he arrested K. The STM committed a fault by teaching police officers that the pictogram in question imposed an obligation to hold the handrail, a fault that explains — at least in part — the officer’s conduct. Finally, as the officer’s principal, the city must be held liable for his fault. As for K, she was entitled to refuse to obey an unlawful order, and she therefore committed no fault that would justify an apportionment of liability.

To carry out their mission of maintaining peace, order and public security, police officers are required to limit citizens’ rights and freedoms using the coercive power of the state. Because the risk of abuse is undeniable, it is important that there always be a legal basis for the actions taken by police officers; in the absence of such justification, their conduct is unlawful and cannot be tolerated. In exercising their powers, police officers are therefore bound by strict rules of conduct that are meant to prevent arbitrariness and unjustified restrictions on rights and

et la société de transport en commun — La société de transport en commun a-t-elle engagé sa responsabilité civile? — Dans l’affirmative, peut-elle invoquer une immunité relative de droit public?

K emprunte l’escalier mécanique descendant dans une station de métro sans tenir la main courante. Un policier employé par la ville, et désigné à titre d’inspecteur par la société responsable du réseau de métro (« STM ») lui ordonne à plusieurs reprises de tenir la main courante, car la STM enseigne aux policiers que le fait de tenir la main courante constitue une obligation réglementaire. K refuse d’obtempérer et de s’identifier. Le policier la place en état d’arrestation et fouille son sac. Il lui remet un constat d’infraction pour avoir désobéi à un pictogramme indiquant de tenir la main courante affiché près de l’escalier par la STM en vertu de son Règlement R-036, et un autre pour avoir entravé le travail des policiers. Acquittée en cour municipale, K intente une action en responsabilité civile contre le policier, son employeur et la STM, soutenant que l’arrestation était illégale, abusive et fautive puisque tenir la main courante ne constitue pas une obligation réglementaire mais plutôt un simple avertissement. Le juge du procès rejette l’action, concluant que le policier n’a commis aucune faute civile et que c’est K qui aurait eu un comportement inconcevable en refusant d’obtempérer à l’ordre du policier. La Cour d’appel, à la majorité, confirme cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances n’aurait pas considéré que le fait d’omettre de tenir la main courante constituait une infraction. Le policier a donc commis une faute en plaçant K en état d’arrestation. La STM a commis une faute en enseignant aux policiers que le pictogramme en cause imposait l’obligation de tenir la main courante, faute qui explique — du moins en partie — la conduite du policier. Enfin, à titre de commettante du policier, la ville doit être tenue responsable de la faute de ce dernier. Quant à K, elle était en droit de refuser d’obéir à un ordre illégal, et elle n’a donc commis aucune faute qui justifierait un partage de responsabilité.

Pour accomplir leur mission, soit de maintenir la paix, l’ordre et la sécurité publique, les policiers sont appelés à restreindre les droits et libertés des citoyens en recourant au pouvoir coercitif de l’État. Puisque le risque d’abus est indéniable, il importe que les actes des policiers trouvent en tout temps un fondement juridique; à défaut de telles justifications, leur conduite est illégale et ne saurait être tolérée. Les policiers sont conséquemment astreints, dans l’exercice de leurs pouvoirs, à des règles de conduite exigeantes visant à prévenir l’arbitraire et les

freedoms. Police officers who deviate from these rules have no public law immunity. Under Quebec law, a police officer, like any other person, is held civilly liable for the injury caused to another by his or her fault, in accordance with art. 1457 *C.C.Q.*, which imposes on every person “a duty to abide by the rules of conduct incumbent on him, according to the circumstances, usage or law, so as not to cause injury to another”. A police officer commits a civil fault where he or she acts in a manner that departs from the conduct of a reasonable officer in the same circumstances. Police conduct must be assessed according to the test of the normally prudent, diligent and competent police officer in the same circumstances; this test recognizes the largely discretionary nature of police work.

The standard of conduct that a reasonable police officer is expected to meet corresponds to an obligation of means: it is not enough to show that the officer’s conduct was unlawful. Nevertheless, the mere fact that there is a legal basis for a police officer’s actions does not necessarily exempt the officer from civil liability. Police officers are obliged to have an adequate knowledge and understanding of criminal and penal law, of the offences they are called upon to prevent and repress and of the rights and freedoms protected by the Charters. They must be able to exercise judgment with respect to the applicable law and cannot rely blindly on the training and instructions received, which, although they must be considered in assessing an officer’s conduct, are not conclusive in themselves. Police officers cannot avoid personal civil liability simply by arguing that they were merely carrying out an order that they knew or ought to have known was unlawful. Therefore, they will sometimes commit a civil fault if they act unlawfully, even where their conduct is otherwise consistent with the training and instructions received, with existing policies, directives and procedures and with the usual practices. It is all a matter of context: the question is whether a reasonable police officer would have acted in the same manner. Police officers will generally not be civilly liable for enforcing a provision — presumed to be valid at the time of the events — that is subsequently declared invalid, provided that they do not otherwise commit a fault in exercising their powers. However, it does not follow that the existence in law — or the scope — of an offence must be assumed in a civil liability action on the basis of bare assertions to this effect made by the state, a legal person established in the public interest or one of their representatives.

restrictions injustifiées aux droits et libertés. Lorsqu’un policier s’écarte de ces règles, il ne bénéficie d’aucune immunité de droit public. En droit québécois, comme tout autre justiciable, le policier est tenu responsable civilement du préjudice qu’il cause à autrui par une faute, conformément à l’art. 1457 *C.c.Q.*, qui impose à toute personne « le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s’imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui ». Le policier commet une faute civile lorsqu’il se comporte d’une manière qui s’écarte de la conduite qu’un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances aurait eue. La conduite policière doit être évaluée selon le critère du policier normalement prudent, diligent et compétent placé dans les mêmes circonstances; ce critère reconnaît le caractère largement discrétionnaire du travail policier.

La norme de conduite que le policier raisonnable est tenu de respecter correspond à une obligation de moyens : il ne suffit pas de démontrer l’illégalité de sa conduite. Néanmoins, le simple fait que l’acte d’un policier ait une assise juridique ne dégage pas ce dernier à coup sûr de toute responsabilité civile. Le policier a l’obligation d’avoir une connaissance et une compréhension adéquates du droit criminel et pénal, des infractions qu’il est appelé à prévenir et à réprimer, et des droits et libertés protégés par les chartes. Il doit être en mesure de faire preuve de jugement quant au droit applicable et ne peut s’en remettre aveuglément aux formations et aux instructions reçues qui, bien qu’elles doivent être prises en compte dans l’appréciation de sa conduite, ne sont toutefois pas en elles-mêmes déterminantes. Un policier ne peut éviter d’engager sa responsabilité civile personnelle simplement en plaidant qu’il ne faisait qu’exécuter un ordre qu’il savait ou devait savoir illégal. Un policier commettra donc parfois une faute civile s’il adopte une conduite illégale, même si celle-ci est par ailleurs conforme aux formations et aux instructions reçues, aux politiques, directives et procédures en place et aux pratiques usuelles. Tout est affaire de contexte : il faut se demander si un policier raisonnable aurait agi de la même manière. Un policier n’engagera généralement pas sa responsabilité civile en faisant respecter une disposition — présumée valide au moment des faits — qui est par la suite déclarée invalide, dans la mesure où il ne commet par ailleurs aucune faute dans l’exercice de ses pouvoirs. Toutefois, il ne s’ensuit pas que l’existence en droit d’une infraction — ou encore sa portée — doit être tenue pour acquise, dans le cadre d’une action en responsabilité civile, sur la foi des simples prétentions en ce sens de l’État, d’une personne morale de droit public ou d’un de leurs représentants.

In the case at bar, the police officer committed a civil fault by ordering K to identify herself and by arresting her and conducting a search based on a non-existent offence, namely disobeying the pictogram indicating that the handrail should be held. A reasonable police officer in the same circumstances would not have concluded that disobeying the pictogram was an offence under a by-law. Before depriving K of her liberty, the officer had to ensure that there was valid legal justification for his actions. A reasonable police officer would have concluded that the pictogram simply advises users to be careful, despite the training received. Therefore, the officer's conduct necessarily constituted a fault insofar as it resulted from an unreasonable belief in the existence of an offence that did not exist in law. As principal, the city is also bound to make reparation for the injury caused, pursuant to arts. 1463 and 1464 *C.C.Q.*, because it is not in dispute that the police officer was acting in the performance of his duties when the fault was committed, even though his conduct was also unlawful.

As for the STM, it has no public law immunity. The general rules of extracontractual civil liability are, in principle, applicable to a legal person established in the public interest, unless that person shows that a specific rule of public law derogates from them. A legal person established in the public interest does not incur civil liability where it makes or passes a regulation or by-law that is subsequently held to be invalid, unless its decision to do so was made in bad faith or was irrational. It may nonetheless be civilly liable if it makes an error of law in implementing its own regulations or by-laws. In the instant case, the training provided to police officers by the STM is part of the implementation of By-law R-036. In this respect, the STM cannot avoid the rules in art. 1457 *C.C.Q.* It committed a direct fault in the implementation of the by-law by providing training that suggested to police officers called upon to enforce its by-laws that holding the handrail was an obligation pursuant to a by-law. Once the STM undertook to provide police officers with training, it had to ensure that the training would be appropriate and that it would reflect the law. If the police officer was at fault for believing that holding the handrail was an obligation, the STM was equally at fault for misinterpreting the by-law and providing training accordingly.

The STM is also liable as mandator for the police officer's fault. The designation of a police officer as a subway inspector creates a legal relationship analogous to that of mandate within the meaning of art. 2130 para. 1 *C.C.Q.*, in which a public transit authority may incur civil liability

En l'espèce, le policier a commis une faute civile en ordonnant à K de s'identifier, puis en procédant à son arrestation et à une fouille, sur la base d'une infraction inexistante, à savoir désobéir au pictogramme indiquant de tenir la main courante. Un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances n'aurait pas conclu que la désobéissance au pictogramme constituait une infraction réglementaire. Avant de priver K de sa liberté, le policier devait d'abord s'assurer que son intervention reposait sur une justification juridique valable. Un policier raisonnable aurait conclu que le pictogramme exprime un simple conseil de prudence, et ce, en dépit de la formation reçue. La conduite du policier était donc nécessairement fautive, dans la mesure où elle découlait d'une croyance déraisonnable en l'existence d'une infraction inexistante en droit. À titre de commettante, la ville est aussi tenue de réparer le préjudice causé, en vertu des art. 1463 et 1464 *C.c.Q.*, puisqu'il n'est pas contesté que le policier agissait dans l'exercice de ses fonctions lorsque la faute a été commise, même si sa conduite était par ailleurs illégale.

Quant à la STM, elle ne bénéficie d'aucune immunité de droit public. Le régime général de la responsabilité civile extracontractuelle s'applique en principe à une personne morale de droit public, à moins que cette dernière démontre qu'une règle particulière de droit public y déroge. Une personne morale de droit public n'engage pas sa responsabilité civile si elle adopte ou prend un règlement qui est subséquemment jugé invalide, sauf si sa décision de le faire était entachée de mauvaise foi ou irrationnelle. Néanmoins, elle est susceptible d'engager sa responsabilité civile si elle commet une erreur de droit dans la mise en œuvre de sa propre réglementation. Dans la présente affaire, les formations offertes par la STM aux policiers s'inscrivent dans la mise en œuvre du Règlement R-036. À cet égard, la STM ne saurait se soustraire au régime de l'art. 1457 *C.c.Q.* Elle a commis une faute directe, se situant au stade de la mise en œuvre du règlement, en donnant des formations laissant croire aux policiers appelés à faire respecter ses règlements que tenir la main courante constituait une obligation réglementaire. Dès qu'elle a entrepris d'offrir de la formation aux policiers, elle devait s'assurer que cette formation serait adéquate et refléterait l'état du droit. S'il était fautif pour le policier de croire que tenir la main courante constituait une obligation, il était tout aussi fautif pour la STM de mal interpréter le règlement et de donner des formations en conséquence.

La STM est également responsable, à titre de mandante, de la faute du policier. La désignation d'un policier à titre d'inspecteur du métro crée un rapport juridique analogue à un mandat au sens de l'art. 2130 al. 1 *C.c.Q.* en vertu duquel une société de transport en commun est susceptible

to a third person. In enforcing the by-laws of a public transit authority, a police officer *ipso facto* represents that authority in the performance of a juridical act, which must be interpreted broadly. This conclusion in no way compromises the autonomy that a police officer has in exercising his or her powers. If a police officer can be characterized as a subordinate, there is no reason why he or she could not be a mandatary under the rules of civil liability — a relationship that does not require any relationship of subordination.

K was entitled to refuse to obey an unlawful order and therefore committed no fault that would justify an apportionment of liability under art. 1478 para. 2 *C.C.Q.* Unless a statutory provision or common law rule clearly imposes it, there is no obligation to identify oneself to, or indeed to cooperate with, a police officer. To conclude that K must be apportioned a share of the liability would amount to saying that there is, in all circumstances, a rule of conduct requiring compliance with an unlawful order given by a police officer, even where the order is based on an offence that simply does not exist in law. A well-informed person whose rights are infringed must be able to respond — within reason — without being held civilly liable. Similarly, K cannot be faulted for not doing anything to mitigate the injury she suffered. A reasonable, prudent and diligent person is not under an obligation to obey an unlawful order. The duty to mitigate must sometimes be displaced where it conflicts with respect for rights and freedoms. In a free and democratic society, no one should accept — or expect to be subjected to — unjustified state intrusions. Interference with freedom of movement, just like invasion of privacy, must not be trivialized.

Cases Cited

Referred to: *Godin v. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCQ 5513; *Mustapha v. Culligan of Canada Ltd.*, 2008 SCC 27, [2008] 2 S.C.R. 114; *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129; *Jauvin v. Québec (Procureur général)*, [2004] R.R.A. 37; *Régie intermunicipale de police des Seigneuries v. Michaelson*, [2005] R.R.A. 7; *Popovic v. Montréal (Ville de)*, 2008 QCCA 2371, [2009] R.R.A. 1; *St. Lawrence Cement Inc. v. Barrette*, 2008 SCC 64, [2008] 3 S.C.R. 392; *Bou Malhab v. Diffusion Métromédia CMR inc.*, 2011 SCC 9, [2011] 1 S.C.R. 214; *Roberge v. Bolduc*, [1991] 1 S.C.R. 374; *Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R.

d’engager sa responsabilité civile à l’égard d’un tiers. En veillant à l’application des règlements de la société de transport en commun, un policier représente par le fait même cette dernière dans l’accomplissement d’un acte juridique, qui doit faire l’objet d’une interprétation libérale. Cette conclusion ne compromet en rien l’autonomie dont bénéficie le policier dans l’exercice de ses pouvoirs. Si un policier peut être qualifié de préposé, il n’y a aucune raison pour laquelle il ne pourrait être un mandataire au regard du régime de la responsabilité civile — un rapport qui ne suppose aucun lien de préposition.

K était en droit de refuser d’obéir à un ordre illégal et n’a donc commis aucune faute qui justifierait un partage de responsabilité au regard de l’art. 1478 al. 2 *C.C.Q.* À moins qu’une disposition législative ou une règle de common law le prévoit clairement, il n’existe aucune obligation de dévoiler son identité à un policier ni d’ailleurs de lui offrir sa collaboration. Conclure que K doit se voir imputer une part de responsabilité reviendrait à dire qu’il existe, en toutes circonstances, une règle de conduite exigeant d’obtempérer à l’ordre illégal d’un policier, même si cet ordre repose sur une infraction qui n’existe tout simplement pas en droit. Si les droits d’une personne avertie sont enfreints, elle doit pouvoir réagir — dans les limites du raisonnable — sans pour autant être tenue civilement responsable. De même, on ne peut reprocher à K de n’avoir rien fait pour mitiger le préjudice qu’elle subissait. La personne raisonnable, prudente et diligente n’a pas l’obligation d’obéir à un ordre illégal. L’obligation de mitigation doit parfois être écartée lorsqu’elle entre en conflit avec le respect des droits et libertés. Dans une société libre et démocratique, personne ne devrait accepter — ni s’attendre à subir — les ingérences injustifiées de l’État. Les atteintes à la liberté de mouvement, tout comme celles à la vie privée, ne doivent pas être banalisées.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Godin c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCQ 5513; *Mustapha c. Culligan du Canada Ltée*, 2008 CSC 27, [2008] 2 R.C.S. 114; *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129; *Jauvin c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.R.A. 37; *Régie intermunicipale de police des Seigneuries c. Michaelson*, [2005] R.R.A. 7; *Popovic c. Montréal (Ville de)*, 2008 QCCA 2371, [2009] R.R.A. 1; *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, [2008] 3 R.C.S. 392; *Bou Malhab c. Diffusion Métromédia CMR inc.*, 2011 CSC 9, [2011] 1 R.C.S. 214; *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1

- 474; *Lacombe v. André*, [2003] R.J.Q. 720; *St-Martin v. Morin (Succession de)*, 2008 QCCA 2106, [2008] R.J.Q. 2539; *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 SCC 59, [2013] 3 S.C.R. 600; *Compagnie d'assurance Continental du Canada v. 136500 Canada inc.*, [1998] R.R.A. 707; *Morin v. Blais*, [1977] 1 S.C.R. 570; *Harvey v. Trois-Rivières (Ville de)*, 2013 QCCA 772, [2013] R.J.Q. 650; *L. (J.) v. Gingues*, 2008 QCCA 2242, 93 C.C.L.T. (3d) 67; *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353; *R. v. Le*, 2019 SCC 34, [2019] 2 S.C.R. 692; *R. v. Genest*, [1989] 1 S.C.R. 59; *R. v. Kokesch*, [1990] 3 S.C.R. 3; *Gounis v. Ville de Laval*, 2019 QCCS 479; *Simard v. Amyot*, 2009 QCCS 5509; *Bellefleur v. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1999] R.R.A. 546; *R. v. Rouleau*, 2002 CanLII 7572; *R. v. Beaudry*, 2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190; *Chaput v. Romain*, [1955] S.C.R. 834; *Pelletier v. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215; *Dubé v. Gélinas*, 2013 QCCS 1681; *Boisvenu v. Sherbrooke (Ville de)*, 2009 QCCS 2688; *Communauté urbaine de Montréal v. Cadieux*, [2002] R.J.D.T. 80; *Guimond v. Québec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347; *R. v. Wiley*, [1993] 3 S.C.R. 263; *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Breslaw v. Montreal (City)*, 2009 SCC 44, [2009] 3 S.C.R. 131; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405; *Beauchemin v. Blainville (Town)* (2003), 231 D.L.R. (4th) 706; *Ryan v. Auclair* (1989), 60 D.L.R. (4th) 212; *Procureur général du Québec v. Ouellet*, 1998 CanLII 12543; *Frey v. Fedoruk*, [1950] S.C.R. 517; *Moore v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 195; *R. v. Guthrie* (1982), 21 Alta. L.R. (2d) 1; *R. v. Coles* (2003), 221 Nfld. & P.E.I.R. 98; *R. v. Houle* (1985), 41 Alta. L.R. (2d) 295; *Crépeau v. Yannonie*, [1988] R.R.A. 265; *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312; *R. v. Latimer*, [1997] 1 S.C.R. 217; *R. v. Asante-Mensah*, 2003 SCC 38, [2003] 2 S.C.R. 3; *Figueiras v. Toronto Police Services Board*, 2015 ONCA 208, 124 O.R. (3d) 641; *R. v. Saeed*, 2016 SCC 24, [2016] 1 S.C.R. 518; *Solomon v. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 1832, [2008] R.J.Q. 2127; *Pierre-Louis v. Québec (Ville de)*, 2014 QCCA 1554; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Prud'homme v. Prud'homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663; *Entreprises Sibeca Inc. v. Freighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Papachronis v. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville)*, 2007 QCCA 770, 38 M.P.L.R. (4th) 161; *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45; *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; *Maska Auto Spring Ltée v. R.C.S.* 374; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474; *Lacombe c. André*, [2003] R.J.Q. 720; *St-Martin c. Morin (Succession de)*, 2008 QCCA 2106, [2008] R.J.Q. 2539; *Infineon Technologies AG c. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, [2013] 3 R.C.S. 600; *Compagnie d'assurance Continental du Canada c. 136500 Canada inc.*, [1998] R.R.A. 707; *Morin c. Blais*, [1977] 1 R.C.S. 570; *Harvey c. Trois-Rivières (Ville de)*, 2013 QCCA 772, [2013] R.J.Q. 650; *L. (J.) c. Gingues*, 2008 QCCA 2242, 93 C.C.L.T. (3d) 67; *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353; *R. c. Le*, 2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692; *R. c. Genest*, [1989] 1 R.C.S. 59; *R. c. Kokesch*, [1990] 3 R.C.S. 3; *Gounis c. Ville de Laval*, 2019 QCCS 479; *Simard c. Amyot*, 2009 QCCS 5509; *Bellefleur c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1999] R.R.A. 546; *R. c. Rouleau*, 2002 CanLII 7572; *R. c. Beaudry*, 2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190; *Chaput c. Romain*, [1955] R.C.S. 834; *Pelletier c. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215; *Dubé c. Gélinas*, 2013 QCCS 1681; *Boisvenu c. Sherbrooke (Ville de)*, 2009 QCCS 2688; *Communauté urbaine de Montréal c. Cadieux*, [2002] R.J.D.T. 80; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347; *R. c. Wiley*, [1993] 3 R.C.S. 263; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Breslaw c. Montréal (Ville)*, 2009 CSC 44, [2009] 3 R.C.S. 131; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405; *Blainville (Ville de) c. Beauchemin*, [2003] R.J.Q. 2398; *Ryan c. Auclair* (1991), 31 Q.A.C. 60; *Procureur général du Québec c. Ouellet*, 1998 CanLII 12543; *Frey c. Fedoruk*, [1950] R.C.S. 517; *Moore c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 195; *R. c. Guthrie* (1982), 21 Alta. L.R. (2d) 1; *R. c. Coles* (2003), 221 Nfld. & P.E.I.R. 98; *R. c. Houle* (1985), 41 Alta. L.R. (2d) 295; *Crépeau c. Yannonie*, [1988] R.R.A. 265; *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312; *R. c. Latimer*, [1997] 1 R.C.S. 217; *R. c. Asante-Mensah*, 2003 CSC 38, [2003] 2 R.C.S. 3; *Figueiras c. Toronto Police Services Board*, 2015 ONCA 208, 124 O.R. (3d) 641; *R. c. Saeed*, 2016 CSC 24, [2016] 1 R.C.S. 518; *Solomon c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 1832, [2008] R.J.Q. 2127; *Pierre-Louis c. Québec (Ville de)*, 2014 QCCA 1554; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663; *Entreprises Sibeca Inc. c. Freighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Papachronis c. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville)*, 2007 QCCA 770, 38 M.P.L.R. (4th) 161; *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45; *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport*

Ste-Rosalie (Village), [1991] 2 S.C.R. 3; *Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)*, [1988] R.J.Q. 1576; *Pincourt (Ville de) v. Construction Cogerec ltée*, 2013 QCCA 1773; *Chelsea (Municipalité de) v. Laurin*, 2010 QCCA 1723; *Foley v. Shames*, 2008 ONCA 588, 297 D.L.R. (4th) 287; *Proulx v. Quebec (Attorney General)*, 2001 SCC 66, [2001] 3 S.C.R. 9; *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170; *Montréal (Ville) v. Lonardi*, 2018 SCC 29, [2018] 2 S.C.R. 103; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565; *McCleave v. City of Moncton (1902)*, 32 S.C.R. 106; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. Poulin*, 2004 CanLII 29094; *R. v. Gagné*, [1987] R.J.Q. 1008, aff'd [1989] 1 S.C.R. 1584; *Vigneault v. La Reine*, 2002 CanLII 63720, aff'g 2001 CanLII 25420; *Mongeau v. Montréal (Communauté urbaine)*, [2000] J.Q. n° 5823 (QL).

Statutes and Regulations Cited

Act respecting public transit authorities, CQLR, c. S-30.01, ss. 140, 144(1).
Act respecting public transit authorities, R.S.Q., c. S-30.01, s. 143.
By-law on the standards of safety and conduct to be observed by persons in the rolling stock and buildings operated by or for the Société de transport de Montréal, preamble, arts. 4(e), 17 [now s. 26] [made under the *Act respecting public transit authorities*, R.S.Q., c. S-30.01, s. 144].
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 9, 10(b).
Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12, ss. 24, 29, 49 para. 1.
Charter of the French language, CQLR, c. C-11, s. 8.
Cities and Towns Act, CQLR, c. C-19, s. 364.
Civil Code of Québec, arts. 300, 1376, 1457, 1463, 1464, 1478, 1479, 1526, 1619, 2130 para. 1, 2164, 2892, 2900.
Code of ethics of Québec police officers, CQLR, c. P-13.1, r. 1, ss. 2, 3, 6 para. 1.
Code of Penal Procedure, CQLR, c. C-25.1, arts. 72 para. 1, 73, 74, 82.
Constitution Act, 1867, s. 133.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 129.
Municipal Code of Québec, CQLR, c. C-27.1, art. 452.
Police Act, CQLR, c. P-13.1, ss. 1 to 6, 48, 49, 69.

Authors Cited

Baudouin, Jean-Louis, et Claude Fabien. “L’indemnisation des dommages causés par la police” (1989), 23 *R.J.T.* 419.

(*Ville*), [1989] 1 R.C.S. 705; *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 R.C.S. 3; *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)*, [1988] R.J.Q. 1576; *Pincourt (Ville de) c. Construction Cogerec ltée*, 2013 QCCA 1773; *Chelsea (Municipalité de) c. Laurin*, 2010 QCCA 1723, [2010] R.J.Q. 2196; *Foley c. Shames*, 2008 ONCA 588, 297 D.L.R. (4th) 287; *Proulx c. Québec (Procureur général)*, 2001 CSC 66, [2001] 3 R.C.S. 9; *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170; *Montréal (Ville) c. Lonardi*, 2018 CSC 29, [2018] 2 R.C.S. 103; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565; *McCleave c. City of Moncton (1902)*, 32 R.C.S. 106; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poulin*, 2004 CanLII 29094; *R. c. Gagné*, [1987] R.J.Q. 1008, conf. par [1989] 1 R.C.S. 1584; *Vigneault c. La Reine*, 2002 CanLII 63720, conf. 2001 CanLII 25420; *Mongeau c. Montréal (Communauté urbaine)*, [2000] J.Q. n° 5823 (QL).

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 9, 10b).
Charte de la langue française, RLRQ, c. C-11, art. 8.
Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12, art. 24, 29, 49 al. 1.
Code civil du Québec, art. 300, 1376, 1457, 1463, 1464, 1478, 1479, 1526, 1619, 2130 al. 1, 2164, 2892, 2900.
Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 129.
Code de déontologie des policiers du Québec, RLRQ, c. P-13.1, r. 1, art. 2, 3, 6 al. 1.
Code de procédure pénale, RLRQ, c. C-25.1, art. 72 al. 1, 73, 74, 82.
Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1, art. 452.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 133.
Loi sur la police, RLRQ, c. P-13.1, art. 1 à 6, 48, 49, 69.
Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19, art. 364.
Loi sur les sociétés de transport en commun, L.R.Q., c. S-30.01, art. 143.
Loi sur les sociétés de transport en commun, RLRQ, c. S-30.01, art. 140, 144(1).
Règlement concernant les normes de sécurité et de comportement des personnes dans le matériel roulant et les immeubles exploités par ou pour la Société de transport de Montréal, préambule, art. 4e), 17 [maintenant art. 26] [pris en vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, L.R.Q., c. S-30.01, art. 144].

Doctrine et autres documents cités

Baudouin, Jean-Louis, et Claude Fabien. « L’indemnisation des dommages causés par la police » (1989), 23 *R.J.T.* 419.

- Baudouin, Jean-Louis, Patrice Deslauriers et Benoît Moore. *La responsabilité civile*, 8^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2014.
- Ceyssens, Paul. *Legal Aspects of Policing*, vol. 1. Salt-spring Island, B.C.: Earls court, 1994 (loose-leaf updated December 2018, release 34).
- Code civil du Québec: Annotations — Commentaires 2018-2019*, 3^e éd. par Benoît Moore, dir., et autres. Montréal: Yvon Blais, 2018.
- Crépeau, Paul-André. *L'intensité de l'obligation juridique ou Des obligations de diligence, de résultat et de garantie*. Montréal: Yvon Blais, 1989.
- Fabien, Claude. « Les règles du mandat », dans *Extraits du Répertoire de droit*. Montréal: Chambre des notaires du Québec, 1989.
- Fabien, Claude. « Mandate », in *Reform of the Civil Code*, vol. 2, *Obligations, VII, VIII*. Translated by Susan Altschul. Texts written for Barreau du Québec and the Chambre des notaires du Québec. Montréal: Barreau du Québec, 1993, 2.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 7^e éd. Montréal: Yvon Blais, 2017.
- Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina. *Droit municipal: Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2^e éd. Brossard, Que.: Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour janvier 2019).
- Jobin, Pierre-Gabriel. « La violation d'une loi ou d'un règlement entraîne-t-elle la responsabilité civile? » (1984), 44 *R. du B.* 222.
- Jobin-Laberge, Odette. « Norme, infraction et faute civile », dans Service de la formation permanente — Barreau du Québec, vol. 137, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2000, 31.
- Karim, Vincent. *Les obligations*, vol. 1, 4^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2015.
- Lacroix, Mariève. « Le fait générateur de responsabilité civile extracontractuelle personnelle: continuum de l'illicéité à la faute simple, au regard de l'article 1457 C.c.Q. » (2012), 46 *R.J.T.* 25.
- Lacroix, Mariève. *L'illicéité: Essai théorique et comparatif en matière de responsabilité civile extracontractuelle pour le fait personnel*. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2013.
- Lacroix, Mariève. « Responsabilité civile des forces policières », dans *JurisClasseur Québec — Responsabilité professionnelle*, par Anne Bélanger, dir. Montréal: LexisNexis, 2015, fascicule 13.
- Massé, Chantale. « Chronique — Arrestation illégale et brutalité policière: dans quelles circonstances la responsabilité des policiers peut-elle être engagée? », *Re-pères*, mai 2013 (available on La référence).
- Baudouin, Jean-Louis, Patrice Deslauriers et Benoît Moore. *La responsabilité civile*, 8^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
- Ceyssens, Paul. *Legal Aspects of Policing*, vol. 1, Salt-spring Island (C.-B.), Earls court, 1994 (loose-leaf updated December 2018, release 34).
- Code civil du Québec: Annotations — Commentaires 2018-2019*, 3^e éd. par Benoît Moore, dir., et autres, Montréal, Yvon Blais, 2018.
- Crépeau, Paul-André. *L'intensité de l'obligation juridique ou Des obligations de diligence, de résultat et de garantie*, Montréal, Yvon Blais, 1989.
- Fabien, Claude. « Les règles du mandat », dans *Extraits du Répertoire de droit*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1989.
- Fabien, Claude. « Le nouveau droit du mandat », dans *La réforme du Code civil*, t. 2, *Obligations, contrats nommés*. Textes réunis par le Barreau du Québec et la Chambre des notaires du Québec, Sainte-Foy (Qc), Presses de l'Université Laval, 1993, 881.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 7^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.
- Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina. *Droit municipal: Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2^e éd., Brossard (Qc), Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour janvier 2019).
- Jobin, Pierre-Gabriel. « La violation d'une loi ou d'un règlement entraîne-t-elle la responsabilité civile? » (1984), 44 *R. du B.* 222.
- Jobin-Laberge, Odette. « Norme, infraction et faute civile », dans Service de la formation permanente — Barreau du Québec, vol. 137, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2000, 31.
- Karim, Vincent. *Les obligations*, vol. 1, 4^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015.
- Lacroix, Mariève. « Le fait générateur de responsabilité civile extracontractuelle personnelle: continuum de l'illicéité à la faute simple, au regard de l'article 1457 C.c.Q. » (2012), 46 *R.J.T.* 25.
- Lacroix, Mariève. *L'illicéité: Essai théorique et comparatif en matière de responsabilité civile extracontractuelle pour le fait personnel*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013.
- Lacroix, Mariève. « Responsabilité civile des forces policières », dans *JurisClasseur Québec — Responsabilité professionnelle*, par Anne Bélanger, dir., Montréal, LexisNexis, 2015, fascicule 13.
- Massé, Chantale. « Chronique — Arrestation illégale et brutalité policière: dans quelles circonstances la

- Nadeau, Alain-Robert. *Droit policier: Loi sur la police annotée et règlements concernant la police*, 12^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2008.
- Oxford English Dictionary*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, “ignore”.
- Patenaude, Pierre. « De la recevabilité des preuves obtenues au moyen de l’utilisation par la police de techniques modernes d’enquête et de surveillance », dans *Police, techniques modernes d’enquête ou de surveillance et droit de la preuve*, par Pierre Patenaude, dir. Sherbrooke: Revue de droit de l’Université de Sherbrooke, 1998.
- Petit Larousse illustré*, éd. 2020, Paris: Larousse, 2019, “désobéir”, “désobéissance”, “ignorer”.
- Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, nouvelle éd. Paris: Le Robert, 2020, “désobéir”, “désobéissance”, “ignorer”.
- Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*, 2nd ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2015.
- Robert & Collins: Dictionnaire français-anglais, anglais-français*, 10^e éd. Paris: Dictionnaires Le Robert-SEJER, 2016, “ignore”.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.
- Tancelin, Maurice. *Des obligations en droit mixte du Québec*, 7^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2009.
- Vauclair, Martin, et Tristan Desjardins. *Traité général de preuve et de procédure pénales*, 26^e éd. Montréal: Yvon Blais, 2019.
- Vézina, Nathalie. « Du phénomène de pollution lumineuse appliqué à l’observation des astres jurisprudentiels: responsabilité objective, responsabilité subjective et l’arrêt *Ciment du Saint-Laurent* », dans Générosa Bras Miranda et Benoît Moore, dir., *Mélanges Adrian Popovici: Les couleurs du droit*. Montréal: Thémis, 2010, 357.
- Viney, Geneviève, et Patrice Jourdain. *Traité de droit civil: Les conditions de la responsabilité*, 2^e éd., par Jacques Ghestin, dir. Paris: L.G.D.J., 1998.
- Zhou, Han-Ru. « Le test de la personne raisonnable en responsabilité civile » (2001), 61 *R. du B.* 451.
- responsabilité des policiers peut-elle être engagée? », *Repères*, mai 2013 (disponible sur La référence).
- Nadeau, Alain-Robert. *Droit policier: Loi sur la police annotée et règlements concernant la police*, 12^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2008.
- Oxford English Dictionary*, 2nd ed., Oxford, Clarendon Press, 1989, « ignore ».
- Patenaude, Pierre. « De la recevabilité des preuves obtenues au moyen de l’utilisation par la police de techniques modernes d’enquête et de surveillance », dans *Police, techniques modernes d’enquête ou de surveillance et droit de la preuve*, par Pierre Patenaude, dir., Sherbrooke, Revue de droit de l’Université de Sherbrooke, 1998.
- Petit Larousse illustré*, éd. 2020, Paris, Larousse, 2019, « désobéir », « désobéissance », « ignorer ».
- Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, nouvelle éd., Paris, Le Robert, 2020, « désobéir », « désobéissance », « ignorer ».
- Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*, 2nd ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2015.
- Robert & Collins: Dictionnaire français-anglais, anglais-français*, 10^e éd., Paris, Dictionnaires Le Robert-SEJER, 2016, « ignore ».
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.
- Tancelin, Maurice. *Des obligations en droit mixte du Québec*, 7^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2009.
- Vauclair, Martin, et Tristan Desjardins. *Traité général de preuve et de procédure pénales*, 26^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2019.
- Vézina, Nathalie. « Du phénomène de pollution lumineuse appliqué à l’observation des astres jurisprudentiels: responsabilité objective, responsabilité subjective et l’arrêt *Ciment du Saint-Laurent* », dans Générosa Bras Miranda et Benoît Moore, dir., *Mélanges Adrian Popovici: Les couleurs du droit*, Montréal, Thémis, 2010, 357.
- Viney, Geneviève, et Patrice Jourdain. *Traité de droit civil: Les conditions de la responsabilité*, 2^e éd., par Jacques Ghestin, dir., Paris, L.G.D.J., 1998.
- Zhou, Han-Ru. « Le test de la personne raisonnable en responsabilité civile » (2001), 61 *R. du B.* 451.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Dutil, Vauclair and Schrager J.J.A.), 2017 QCCA 1919, [2017] J.Q. n° 17168 (QL), 2017 CarswellQue 10898 (WL Can.), affirming a decision of Le Reste J.C.Q., 2015 QCCQ 7948, [2015] J.Q. n° 8499 (QL), 2015 CarswellQue 8746 (WL Can.). Appeal allowed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Dutil, Vauclair et Schrager), 2017 QCCA 1919, [2017] J.Q. n° 17168 (QL), 2017 CarswellQue 10898 (WL Can.), confirmant la décision du juge Le Reste, 2015 QCCQ 7948, [2015] J.Q. n° 8499 (QL), 2015 CarswellQue 8746 (WL Can.). Pourvoi accueilli.

Aymar Missakila and Ghassan Hamod, for the appellant.

Daniel Maillé, for the respondent Société de transport de Montréal.

Alexandre Thériault-Marois, Maryann Carter and Marie-Pier Dussault-Picard, for the respondents Ville de Laval and Fabio Camacho.

Sylvie Rodrigue and Emma Loignon-Giroux, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

Aymar Missakila et Ghassan Hamod, pour l'appelante.

Daniel Maillé, pour l'intimée la Société de transport de Montréal.

Alexandre Thériault-Marois, Maryann Carter et Marie-Pier Dussault-Picard, pour les intimés la Ville de Laval et Fabio Camacho.

Sylvie Rodrigue et Emma Loignon-Giroux, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

TABLE OF CONTENTS

	Paragraph
I. <u>Overview</u>	1
II. <u>Background</u>	8
III. <u>Judicial History</u>	25
A. <i>Court of Québec (2015 QCCQ 7948)</i>	25
B. <i>Quebec Court of Appeal (2017 QCCA 1919)</i>	27
IV. <u>Issues</u>	36
V. <u>Analysis</u>	37
A. <i>Civil Liability of the Police Under Quebec Law</i>	37
(1) <u>Application of the General Rules in Article 1457 C.C.Q.</u>	37
(2) <u>Civil Fault and the Reasonable Police Officer Test</u>	42
B. <i>Liability of Constable Camacho and the City</i>	53
(1) <u>Obligation of Police Officers to Know and Understand the Law</u>	55
(2) <u>Presumption of Validity and Non-existence of an Offence</u>	67
(3) <u>Application to the Facts</u>	75

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphe
I. <u>Aperçu</u>	1
II. <u>Contexte</u>	8
III. <u>Historique judiciaire</u>	25
A. <i>Cour du Québec (2015 QCCQ 7948)</i>	25
B. <i>Cour d'appel du Québec (2017 QCCA 1919)</i>	27
IV. <u>Questions en litige</u>	36
V. <u>Analyse</u>	37
A. <i>La responsabilité civile des forces policières en droit québécois</i>	37
(1) <u>L'application du régime général de l'art. 1457 C.c.Q.</u>	37
(2) <u>La faute civile et le critère du policier raisonnable</u>	42
B. <i>La responsabilité de l'agent Camacho et de la Ville</i>	53
(1) <u>L'obligation du policier de connaître et de comprendre l'état du droit</u>	55
(2) <u>La présomption de validité et l'inexistence d'une infraction</u>	67
(3) <u>L'application aux faits</u>	75

C. <i>Liability of the STM</i>	105	C. <i>La responsabilité de la STM</i>	105
(1) <u>Relative Immunity in the Exercise of a Regulatory Power</u>	106	(1) <u>L'immunité relative dans l'exercice d'un pouvoir de réglementation</u>	106
(2) <u>Direct Fault of the STM</u>	111	(2) <u>La faute directe de la STM</u>	111
(3) <u>Liability of the STM as Mandator</u>	118	(3) <u>La responsabilité de la STM à titre de mandante</u>	118
D. <i>Apportionment of Liability</i>	128	D. <i>Le partage de responsabilité</i>	128
E. <i>Injury and the Amount of Damages</i>	138	E. <i>Le préjudice et la quotité des dommages</i> ...	138
VI. <u>Conclusion</u>	141	VI. <u>Conclusion</u>	141

Appendix

English version of the judgment of the Court delivered by

CÔTÉ J. —

I. Overview

[1] On an evening in May 2009, the appellant, Bela Kosoian, entered a subway station in order to travel to university. She took the descending escalator. Like many subway users, she did not hold the handrail. She leaned forward and rummaged through her bag. A police officer saw her and ordered her several times to hold the handrail. Ms. Kosoian refused to comply and then refused to identify herself once she reached the bottom of the escalator. A few moments later, as she tried to leave, the police officer and a colleague took her by the elbows and led her to a holding room. Given her refusal to provide a piece of identification and her agitated behaviour, the police officers handcuffed her with her arms crossed behind her back and forced her to sit on a chair. After searching her bag, still without her consent, the officers finally gave her a statement of offence for \$100 for disobeying a pictogram indicating that the handrail should be held and another statement of offence for \$320 for hindering them in their duties. Ms. Kosoian was later acquitted in the Municipal Court.

[2] This appeal concerns Ms. Kosoian's civil liability action against the police officer who arrested

Annexe

Le jugement de la Cour a été rendu par

LA JUGE CÔTÉ —

I. Aperçu

[1] Par un soir de mai 2009, l'appelante, Bela Kosoian, entre dans une station de métro afin de se rendre à l'université. Elle emprunte l'escalier mécanique descendant. Comme bien des usagers du métro, elle ne tient pas la main courante. Elle est penchée vers l'avant et fouille dans son sac. Un policier l'aperçoit et lui ordonne à plusieurs reprises de tenir la main courante. Madame Kosoian refuse d'obtempérer, puis, une fois arrivée au bas de l'escalier roulant, elle refuse de s'identifier. Quelques instants plus tard, et alors qu'elle tente de quitter les lieux, le policier et un collègue la prennent par les coudes et la conduisent dans une salle de confinement. Devant son refus de fournir une pièce d'identité et son comportement agité, les policiers la menotent les bras croisés derrière le dos et la forcent à s'asseoir sur une chaise. Après avoir fouillé son sac, toujours sans son consentement, les policiers lui remettent finalement un constat d'infraction de 100 \$ pour avoir désobéi à un pictogramme indiquant de tenir la main courante et un autre au montant de 320 \$ pour avoir entravé le travail des policiers. Madame Kosoian sera par la suite acquittée en cour municipale.

[2] Le présent pourvoi porte sur l'action en responsabilité civile de madame Kosoian contre le policier

her, Constable Fabio Camacho, his employer, Ville de Laval (“City”), and the authority responsible for the subway system, Société de transport de Montréal (“STM”). Ms. Kosoian submits that not only was the arrest unlawful and unreasonable, but it also constituted a fault. She argues that holding the handrail was not an obligation under a by-law, but simply a warning. Furthermore, a reasonable police officer in the same circumstances would not have acted in such a manner.

[3] The courts below rejected Ms. Kosoian’s arguments and found that the respondents, Constable Camacho, the City and the STM, had not incurred any civil liability. In their view, Ms. Kosoian had instead been the author of her own misfortune by refusing to cooperate.

[4] I disagree. With respect, the courts below erred in law in presuming the very existence of the alleged offence. The majority of the Quebec Court of Appeal could not rely on the presumption of validity applicable to the STM’s *By-law on the standards of safety and conduct to be observed by persons in the rolling stock and buildings operated by or for the Société de transport de Montréal* (“By-law R-036”) to support the reasonableness of Constable Camacho’s belief in the existence in law of the alleged offence. The basis for the action instituted by Ms. Kosoian is not that the by-law is invalid, but rather that it does not create the offence alleged against her. In other words, she argues that that offence does not exist in law; yet the presumption that a by-law is valid does not extend to the very existence or scope of an offence. I would add that the validity of the by-law is not challenged in this case and is therefore not a matter I need to address.

[5] In my view, a reasonable police officer in the same circumstances would not have considered failure to hold the handrail to be an offence. Constable Camacho therefore committed a fault when he took hold of Ms. Kosoian in order to prevent her from leaving and detained her in the holding room. The

qui a procédé à son arrestation, l’agent Fabio Camacho, contre l’employeur de ce dernier, la Ville de Laval (« Ville ») et contre la société responsable du réseau de métro, la Société de transport de Montréal (« STM »). Madame Kosoian soutient que l’arrestation était non seulement illégale et abusive, mais également fautive. Selon elle, tenir la main courante ne constituait pas une obligation réglementaire, mais plutôt un simple avertissement. De plus, un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances ne serait pas intervenu de la sorte.

[3] Les juridictions inférieures ont rejeté les prétentions de madame Kosoian et conclu que les intimés, soit l’agent Camacho, la Ville et la STM, n’avaient d’aucune façon engagé leur responsabilité civile. C’est plutôt madame Kosoian qui aurait été l’artisane de son propre malheur en refusant de coopérer.

[4] Je suis en désaccord. Avec égards, les juridictions inférieures ont commis une erreur de droit en présument de l’existence même de l’infraction reprochée. Les juges majoritaires de la Cour d’appel du Québec ne pouvaient s’appuyer sur la présomption de validité du *Règlement concernant les normes de sécurité et de comportement des personnes dans le matériel roulant et les immeubles exploités par ou pour la Société de transport de Montréal* (« Règlement R-036 ») de la STM pour justifier le caractère raisonnable de la croyance de l’agent Camacho en l’existence en droit de l’infraction reprochée. L’action intentée par madame Kosoian ne repose pas sur le fait que le règlement serait invalide, mais plutôt sur le fait que celui-ci ne créerait pas l’infraction qui lui était reprochée. En d’autres termes, selon l’appelante, cette infraction était inexistante en droit; or, la présomption de validité d’un règlement ne s’étend pas à l’existence ou à la portée même d’une infraction. J’ajouterai que la validité du règlement n’est pas contestée dans le cadre de la présente affaire, et que je n’ai donc pas à me prononcer à ce sujet.

[5] À mon avis, un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances n’aurait pas considéré que le fait d’omettre de tenir la main courante constituait une infraction. L’agent Camacho a donc commis une faute en prenant madame Kosoian afin de l’empêcher de quitter les lieux et en la détenant dans le local

STM, for its part, committed a fault by teaching police officers that the pictogram in question imposed an obligation to hold the handrail, a fault that explains — at least in part — Constable Camacho’s conduct. Finally, as the police officer’s principal, the City must be held liable for his fault. As for Ms. Kosoian, she was entitled to refuse to obey an unlawful order, and she therefore committed no fault that would justify an apportionment of liability.

[6] In a free and democratic society, police officers may interfere with the exercise of individual freedoms only to the extent provided for by law. Every person can therefore legitimately expect that police officers who deal with him or her will comply with the law in force, which necessarily requires them to know the statutes, regulations and by-laws they are called upon to enforce. Police officers are thus obliged to have an adequate knowledge and understanding of the statutes, regulations and by-laws they have to enforce. Police forces and municipal bodies have a correlative obligation to provide police officers with proper training, including with respect to the law in force. Under Quebec law, a breach of these obligations may, depending on the circumstances, constitute a civil fault.

[7] That is the case here. Ms. Kosoian’s appeal must therefore be allowed against the three respondents, with costs throughout.

II. Background

[8] On May 13, 2009 at 5:05 p.m., Ms. Kosoian, a 38-year-old student and mother, was in the Montmorency subway station in Laval. She planned to take the Montréal subway to travel to the Université du Québec à Montréal to attend a class.

[9] Ms. Kosoian went down the station’s long escalator. There was a sign posted at the top of the escalator in plain view of users (see the reproduction in the appendix to these reasons). The sign was titled [TRANSLATION] “CAUTION” and contained several

de confinement. Pour sa part, la STM a commis une faute en enseignant aux policiers que le pictogramme en cause imposait l’obligation de tenir la main courante, faute qui explique — du moins en partie — la conduite de l’agent Camacho. Enfin, à titre de commettante du policier, la Ville doit être tenue responsable de la faute de ce dernier. Quant à madame Kosoian, elle était en droit de refuser d’obéir à un ordre illégal, et elle n’a donc commis aucune faute qui justifierait un partage de responsabilité.

[6] Dans une société libre et démocratique, le policier ne peut entraver l’exercice des libertés individuelles que dans la mesure prévue par la loi. Toute personne peut donc légitimement s’attendre à ce que le policier qui intervient auprès d’elle se conforme au droit en vigueur, ce qui requiert nécessairement qu’il connaisse les lois et règlements qu’il est appelé à faire respecter. Le policier a donc l’obligation d’avoir une connaissance et une compréhension adéquates des lois et règlements qu’il doit faire respecter. Pour leur part, les corps policiers et les organismes municipaux ont l’obligation corrélatrice d’offrir une formation appropriée aux policiers, y compris en ce qui a trait au droit en vigueur. En droit québécois, un manquement à ces obligations peut, selon les circonstances, constituer une faute civile.

[7] C’est le cas dans la présente affaire. Le pourvoi de madame Kosoian doit par conséquent être accueilli avec dépens devant toutes les cours, et ce, à l’égard des trois intimés.

II. Contexte

[8] Le 13 mai 2009, à 17 h 5, madame Kosoian, une étudiante et mère de famille de 38 ans, se trouve dans la station de métro Montmorency, à Laval. Elle prévoit emprunter le métro de Montréal afin de se rendre à l’Université du Québec à Montréal pour assister à un cours.

[9] Madame Kosoian descend le long escalier mécanique de la station. Une affiche est installée en haut de l’escalier, bien en vue des usagers (voir la reproduction en annexe des présents motifs). Cette affiche est coiffée du titre « ATTENTION » et comporte

pictograms, including one showing a figure holding the escalator handrail (except where otherwise indicated, I use the term “pictogram” in my reasons to refer specifically to this figure). The pictogram in question was accompanied by the following warning: [TRANSLATION] “Hold Handrail”. Ms. Kosoian was aware of the existence of the pictogram. She believed that it simply constituted a warning, not an obligation under a by-law.

[10] As she went down the escalator, Ms. Kosoian rummaged through her backpack looking for money to pay for her ticket. While she did so, she did not hold the handrail.

[11] That evening, Constable Camacho, a police officer with the City, was assigned with a colleague to monitor the subway stations in Laval, including the Montmorency station. The STM had designated the two police officers as inspectors and, for that purpose, had given them nearly 20 hours of training on safety in the subway system, the applicable by-laws and the actions they were to take. Among other things, the STM taught the police officers that holding the handrail was an obligation under a by-law. In fact, in Constable Camacho’s view, *all* of the pictograms in the subway established prohibitions or obligations, and failure to comply with them was an offence.

[12] While patrolling the Montmorency station, Constable Camacho saw that Ms. Kosoian was going down the escalator without holding the handrail. Fearing for her safety, he decided to intervene to [TRANSLATION] “raise awareness”. He approached her and warned: “Careful, you might fall. It’s dangerous. You should hold the handrail” (C.Q. reasons, 2015 QCCQ 7948, at para. 139 (CanLII)).

[13] Ms. Kosoian refused to do so, and a heated exchange ensued. Although the versions of events differ, it is clear that the appellant was upset by the police officers’ actions and that she questioned their authority. For their part, the police officers found her tone to be arrogant and aggressive. In the end, Constable Camacho ordered her to hold the handrail

plusieurs pictogrammes, dont celui montrant une figure tenant la main courante de l’escalier (sauf mention contraire, c’est précisément à cette figure que je fais allusion lorsque j’emploie le terme « pictogramme » dans mes motifs). Le pictogramme en question est accompagné de la mise en garde suivante : « Tenir la main courante ». Madame Kosoian connaît l’existence de ce pictogramme. Elle est d’avis qu’il s’agit d’un simple avertissement, et non d’une obligation réglementaire.

[10] Tout en se laissant descendre dans l’escalier mécanique, madame Kosoian fouille dans son sac à dos à la recherche d’argent pour payer son titre de transport. Pendant qu’elle fait cela, elle ne tient pas la main courante.

[11] Ce soir-là, l’agent Camacho, un policier de la Ville, est affecté avec un collègue à la surveillance des stations de métro situées sur le territoire de Laval, dont la station Montmorency. La STM a désigné les deux policiers à titre d’inspecteurs et leur a offert, à cette fin, près de 20 heures de formation portant sur la sécurité dans le réseau de métro, la réglementation applicable et les interventions à effectuer. La STM enseigne notamment aux policiers que le fait de tenir la main courante constitue une obligation réglementaire. De fait, selon l’agent Camacho, *tous* les pictogrammes dans le métro établissent des interdictions ou des obligations, et ne pas les respecter constitue une infraction.

[12] En patrouillant la station Montmorency, l’agent Camacho constate que madame Kosoian descend l’escalier mécanique sans tenir la main courante. Il craint pour la sécurité de celle-ci et décide d’intervenir à des fins de « sensibilisation ». S’approchant d’elle, il la met en garde : « Attention, vous pouvez tomber, c’est dangereux. Vous devriez tenir la rampe » (motifs de la C.Q., 2015 QCCQ 7948, par. 139 (CanLII)).

[13] Madame Kosoian refuse de le faire et il s’ensuit un échange animé. Bien que les versions divergent, on comprend que l’appelante est contrariée par l’intervention des policiers et qu’elle met en doute leur autorité. Pour leur part, les policiers trouvent que le ton de celle-ci est arrogant et agressif. Au final, l’agent Camacho lui ordonne de tenir la main

and threatened to give her a statement of offence if she refused to comply. Ms. Kosoian persisted in refusing to do so.

[14] Ms. Kosoian and Constable Camacho arrived at the bottom of the escalator. Any potential danger had now passed. Constable Camacho nonetheless stood by his decision to give Ms. Kosoian a statement of offence for disobeying the pictogram. He asked her to follow him to the STM's holding room so he could draw up the statement there, but she ignored his request and tried to walk toward the subway turnstiles instead.

[15] The police officers then intervened physically. Constable Camacho took hold of Ms. Kosoian's forearm to restrain her. With his colleague's help, he then led her to the holding room by force, holding her — at least briefly — by the elbows. The room contained a table, chairs and a cell. There was a surveillance camera in the room that filmed the scene.

[16] Once inside the room, Constable Camacho asked Ms. Kosoian to give him a piece of identification. She refused to identify herself and asked to be allowed to contact a lawyer. Constable Camacho then told her that he would arrest her for hindering a police officer in his duties if she did not cooperate. Faced with her repeated refusals to cooperate and her agitation, he advised her that she was under arrest and informed her of her constitutional rights.

[17] Constable Camacho then tried to search Ms. Kosoian's backpack to find a piece of identification, but she objected. He [TRANSLATION] “placed his foot on hers, pressing firmly with his shoe”, and attempted to take the backpack from her (C.Q. reasons, at para. 32).

[18] It was then that the police officers decided — following a warning — to handcuff Ms. Kosoian by pulling her arms back, pinning her against the wall and placing the cuffs on her. They then forced

courante et menace de lui remettre un constat d'infraction si elle refuse de se conformer. Madame Kosoian persiste dans son refus.

[14] Madame Kosoian et l'agent Camacho arrivent au bas de l'escalier mécanique. Tout danger potentiel est maintenant écarté. L'agent Camacho maintient néanmoins sa décision de lui remettre un constat d'infraction pour avoir désobéi au pictogramme. Il demande à madame Kosoian de le suivre jusqu'au local de confinement de la STM afin de pouvoir y rédiger le constat, mais celle-ci ignore sa demande et cherche plutôt à se diriger vers les tourniquets du métro.

[15] S'ensuit une intervention physique. L'agent Camacho prend l'avant-bras de madame Kosoian pour la retenir. Puis, aidé par son collègue, l'agent Camacho la conduit de force vers le local de confinement en la tenant — quelques instants du moins — à la hauteur des coudes. Le local comporte une table, des chaises et une cellule. Une caméra de surveillance s'y trouve et filme la scène.

[16] Une fois à l'intérieur du local, l'agent Camacho demande à madame Kosoian de lui remettre une pièce d'identité. Elle refuse de s'identifier et réclame de pouvoir communiquer avec un avocat. L'agent Camacho lui indique alors qu'il procédera à son arrestation pour cause d'entrave au travail d'un policier si elle ne coopère pas. Devant les refus répétés de madame Kosoian de coopérer et l'attitude agitée de cette dernière, l'agent Camacho l'avise qu'elle est en état d'arrestation et l'informe de ses droits constitutionnels.

[17] L'agent Camacho tente ensuite de fouiller le sac à dos de madame Kosoian afin d'y trouver une pièce d'identité. Celle-ci s'y oppose. L'agent Camacho « met son pied sur [celui de madame Kosoian] en appuyant fermement avec son soulier » et cherche à lui enlever le sac (motifs de la C.Q., par. 32).

[18] C'est alors que les policiers décident — après un avertissement — de menotter madame Kosoian en ramenant ses bras vers l'arrière, en l'immobilisant contre le mur, puis en lui passant les menottes. Ils

her to sit on a chair before they searched her bag, in which they quickly found her wallet and identification cards.

[19] While Constable Camacho was drawing up the statements of offence, Ms. Kosoian continued to protest and moved closer to him several times to look at what he was writing. The police officers had to use force to keep her on her chair. Because of her agitated behaviour, Constable Camacho placed his right foot on the left leg of the chair. In the end, the officers told Ms. Kosoian about the presence of the surveillance camera, which apparently had the effect of easing tensions.

[20] At 5:29 p.m., the police officers finally gave her two statements: one for \$100 for disobeying a directive or pictogram posted by the STM contrary to art. 4(e) of By-law R-036, and another for \$320 for hindering an inspector in the performance of inspection duties contrary to s. 143 of the *Act respecting public transit authorities*, R.S.Q., c. S-30.01. The police officers then removed the handcuffs from Ms. Kosoian's wrists, and she took the statements and left.

[21] According to Ms. Kosoian, she experienced significant psychological stress and humiliation as a result of the police action. The following day, she saw a physician, who found that she was suffering from post-arrest anxiety and had superficial abrasions on her wrists and one of her feet. A few days later, another physician diagnosed her with post-traumatic stress and a sprained wrist.

[22] Meanwhile, Ms. Kosoian's spouse filed a complaint with the STM the day after the police action. He formally requested that the videotapes be given to him. His request went unheeded. Because Constable Camacho was on vacation when the complaint was filed, it was only once he returned on May 19 that he was able to request that the tapes be kept. It was too late. After five days, the surveillance system had already erased the images of the incident.

la forcent ensuite à s'asseoir sur une chaise avant de fouiller son sac, où ils trouvent rapidement son portefeuille et ses cartes d'identité.

[19] Alors que l'agent Camacho s'affaire à rédiger les constats d'infraction, madame Kosoian continue de protester et s'approche à plusieurs reprises de lui afin de regarder ce qu'il écrit. Les policiers doivent la maintenir de force sur sa chaise. Devant son comportement agité, l'agent Camacho dépose son pied droit sur la patte gauche de la chaise. Les policiers indiquent finalement à madame Kosoian la présence de la caméra de surveillance, ce qui aurait eu pour effet de calmer les tensions.

[20] À 17 h 29, les policiers lui remettent finalement deux constats : l'un de 100 \$ pour avoir désobéi à une directive ou à un pictogramme affiché par la STM en vertu de l'art. 4e) du Règlement R-036; l'autre de 320 \$ pour entrave au travail d'un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions à l'encontre de l'art. 143 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, L.R.Q., c. S-30.01. Les policiers retirent ensuite les menottes des poignets de madame Kosoian, qui prend les constats et quitte les lieux.

[21] À la suite de l'intervention policière, madame Kosoian dit ressentir un important stress psychologique et un sentiment d'humiliation. Le lendemain, elle consulte un médecin qui constate une anxiété post-arrestation, de même que des écorchures superficielles aux poignets et à un pied. Quelques jours plus tard, un autre médecin diagnostique un état de stress post-traumatique ainsi qu'une entorse au poignet.

[22] En parallèle, dès le lendemain de l'intervention, le conjoint de madame Kosoian porte plainte auprès de la STM. Il demande formellement que les bandes vidéo lui soient remises. Sa demande demeure lettre morte. Puisqu'au moment où la plainte est portée, l'agent Camacho est en vacances, c'est seulement à son retour, le 19 mai, que ce dernier est en mesure de demander que les bandes soient conservées. Il est trop tard. Après cinq jours, le système de surveillance a déjà effacé les images de l'événement.

[23] In accordance with the statements of offence issued on its behalf, the STM, as prosecutor, instituted penal proceedings in the Municipal Court of Ville de Montréal. Ms. Kosoian was ultimately acquitted of the two offences on March 14, 2012. In his decision, Judge Bisson concluded that he was not [TRANSLATION] “satisfied beyond a reasonable doubt that there is an obligation to obey [the] pictogram” (A.R., vol. II, at para. 48). He also stated that Ms. Kosoian’s testimony was “credible and believed” (*ibid.*). Conversely, he did not accept the prosecution’s evidence “in light of the contradictions between the abridged offence reports and the testimony of the constable [Camacho]” (*ibid.*). He even stated that he had “the impression that adjustments were made to the evidence to justify the failure of this intervention, which basically should have been routine” (*ibid.*).

[24] Ms. Kosoian subsequently instituted the civil liability action that is the subject of this appeal. She alleged, among other things, that Constable Camacho had committed a civil fault by making an unlawful and unreasonable arrest on the basis of a pictogram that did not create an offence but simply gave a [TRANSLATION] “warning of danger”. She added that the physical restraint used against her was unreasonable in the circumstances. She argued that the City was also liable as Constable Camacho’s principal. As for the STM, Ms. Kosoian reproached it for improperly applying By-law R-036 by treating failure to comply with the pictogram indicating that the handrail should be held as if it were an offence, and for instituting and pursuing penal proceedings on that basis over a three-year period. She argued that the STM was also liable, as mandator, for the faults committed by Constable Camacho, since it had designated him to enforce its by-laws. According to Ms. Kosoian, the faults committed by Constable Camacho and the STM had caused her psychological suffering and minor bodily injuries in addition to impairing her dignity. She claimed a total of \$69,000 in compensatory and punitive damages.

[23] Conformément aux constats d’infraction délivrés en son nom, la STM entreprend des procédures pénales devant la Cour municipale de la Ville de Montréal à titre de poursuivante. Madame Kosoian sera finalement acquittée des deux infractions le 14 mars 2012. Dans sa décision, le juge Bisson conclut qu’il n’est pas « convaincu hors de tout doute raisonnable de l’obligation d’obéissance [au] pictogramme » (d.a., vol. II, par. 48). Il fait également remarquer que le témoignage de madame Kosoian est « crédible et cru » (*ibid.*). À l’inverse, il ne retient pas la preuve de la poursuite « vu les contradictions entre les rapports d’infraction abrégés et le témoignage de l’agent [Camacho] » (*ibid.*). Il dit même avoir « l’impression que des ajustements ont été apportés à la preuve pour justifier la faillite de cette intervention qui, à la base, se devait d’être banale » (*ibid.*).

[24] Madame Kosoian intente par la suite l’action en responsabilité civile qui fait l’objet du présent pourvoi. Elle reproche notamment à l’agent Camacho d’avoir commis une faute civile en procédant à une arrestation illégale et abusive, sur la base d’un pictogramme qui ne crée pas une infraction mais donne plutôt un simple « avertissement de danger ». Elle ajoute que la contrainte physique exercée à son endroit était déraisonnable dans les circonstances. La Ville serait aussi responsable à titre de commettante de l’agent Camacho. Quant à la STM, madame Kosoian lui reproche d’avoir appliqué le Règlement R-036 de manière fautive en traitant l’omission de respecter le pictogramme indiquant de tenir la main courante comme s’il s’agissait d’une infraction, et d’avoir entrepris et poursuivi des procédures pénales sur cette base sur une période de trois ans. La STM serait également responsable, à titre de mandante, des fautes commises par l’agent Camacho, ayant désigné ce dernier pour faire respecter sa réglementation. Selon madame Kosoian, les fautes de l’agent Camacho et de la STM lui auraient causé de la souffrance psychologique et des blessures corporelles mineures, en plus de porter atteinte à sa dignité. Au total, elle réclame une somme de 69 000 \$ en dommages-intérêts compensatoires et punitifs.

III. Judicial History

A. *Court of Québec (2015 QCCQ 7948)*

[25] The trial judge, the Honourable Denis Le Reste, dismissed the civil liability action. He found that Constable Camacho had not committed any civil fault (para. 270). In his view, the applicable rules and directives were [TRANSLATION] “clear” and their implementation “beyond reproach” (para. 281), so much so that Constable Camacho’s work had been “exemplary and irreproachable” (para. 266). He also stated that he did not have the “slightest suspicion of unreasonable methods used by the police officers” (para. 279). He found that Ms. Kosoian had at no time been “unlawfully detained” (para. 276) and that the actions taken against her, including the use of handcuffs, had been “entirely justified” in the circumstances (paras. 277-80). Rather, it was Ms. Kosoian who had behaved in an “inconceivable” manner by “unlawfully and stubbornly” refusing to comply with a police officer’s order and to hold the escalator handrail (paras. 270-72).

[26] In light of these findings, the trial judge did not assess the amount of damages. However, in quoting *Godin v. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCQ 5513, he did reproduce an excerpt from *Mustapha v. Culligan of Canada Ltd.*, 2008 SCC 27, [2008] 2 S.C.R. 114, at para. 9, in which the Court stated that “minor and transient upsets” do not constitute compensable injury in tort law.

B. *Quebec Court of Appeal (2017 QCCA 1919)*

[27] The majority dismissed Ms. Kosoian’s appeal. The Honourable Julie Dutil, writing for the majority, expressed the view that Constable Camacho did not commit a civil fault by giving the appellant a statement of offence and by arresting her when she refused to identify herself (para. 6 (CanLII)). Dutil J.A. noted that, in matters of civil liability, a police officer is held to the standard of a reasonable police officer in the same circumstances, such that the officer’s conduct must be considered in light of the facts known to him or her at the time of the events

III. Historique judiciaire

A. *Cour du Québec (2015 QCCQ 7948)*

[25] Le juge du procès, l’honorable Denis Le Reste, rejette l’action en responsabilité civile. Il conclut que l’agent Camacho n’a commis aucune faute civile (par. 270). À son avis, les règles et directives applicables étaient « claires » et leur mise en application « sans reproche » (par. 281), si bien que le travail de l’agent Camacho était « exemplaire et irréprochable » (par. 266). Il précise d’ailleurs ne pas avoir le « moindre soupçon de moyens déraisonnables utilisés par les policiers » (par. 279). Selon lui, madame Kosoian n’a jamais été « détenue illégalement » (par. 276) et les gestes accomplis à son endroit, y compris l’usage des menottes, étaient « totalement justifiés » dans les circonstances (par. 277-280). C’est plutôt madame Kosoian qui aurait eu un comportement « inconcevable » en refusant « illégalement et obstinément » d’obtempérer à l’ordre d’un policier et de tenir la main courante de l’escalier mécanique (par. 270-272).

[26] Compte tenu de ces conclusions, le juge du procès ne procède pas à l’évaluation de la quotité des dommages-intérêts. Cependant, en citant la décision *Godin c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCQ 5513, il reproduit un extrait de l’arrêt *Mustapha c. Culligan du Canada Ltée*, 2008 CSC 27, [2008] 2 R.C.S. 114, par. 9, où la Cour énonce que les « contrariétés mineures et passagères » ne constituent pas un préjudice indemnifiable en matière de responsabilité délictuelle.

B. *Cour d’appel du Québec (2017 QCCA 1919)*

[27] Les juges majoritaires rejettent l’appel de madame Kosoian. Au nom de la majorité, l’honorable Julie Dutil se dit d’avis que l’agent Camacho n’a pas commis de faute civile en remettant un constat d’infraction à l’appelante et en procédant à son arrestation lorsque celle-ci a refusé de s’identifier (par. 6 (CanLII)). Elle rappelle qu’en matière de responsabilité civile, un policier est assujéti à la norme du policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances, de sorte que sa conduite doit être examinée à la lumière des faits connus du policier au moment

(*ibid.*). In this case, she noted that By-law R-036 was presumed to be valid at the time of the events and that Constable Camacho had also received training on the subject (paras. 7-8, 11 and 13). For these reasons, he had to assume that failing to hold the handrail was an offence under the by-law in force (*ibid.*). Dutil J.A. added that it was not Constable Camacho's role to analyze the law to determine whether the offence existed in law (para. 11). In the end, she concluded that it was [TRANSLATION] “[t]he appellant [who] was the author of her own misfortune” (para. 18). Ms. Kosoian should have cooperated with the police, even if she contested the statements of offence later. In this context, even on the assumption that a fault had been committed, it would not be appropriate to award damages as a remedy (para. 18).

[28] On the issue of the STM's liability, Dutil J.A. stated that that public body enjoys relative immunity in the exercise of its regulatory power, which includes the implementation of By-law R-036 (para. 21). For the STM to be found civilly liable on this basis, Ms. Kosoian had to establish that it had acted in bad faith. In Dutil J.A.'s view, she had not proved this (para. 22).

[29] The Honourable Martin Vaclair wrote concurring reasons in which he agreed with Dutil J.A.'s opinion (para. 25) but also stated that the police officers could lawfully search Ms. Kosoian's bag, incidentally to her arrest, in order to identify her (para. 42). Dutil J.A. found that it was not necessary to decide that question (para. 15).

[30] The dissenting judge, the Honourable Mark Schragger, would have allowed the appeal, set aside the trial judgment and ordered the respondents to pay Ms. Kosoian \$15,000 in damages. In his opinion, the trial judge had erred in law in finding that there was an obligation under a by-law to hold the handrail on the STM's escalators (paras. 58 and 64).

des événements (*ibid.*). En l'espèce, elle note que le Règlement R-036 était présumé valide au moment des faits et qu'au surplus, l'agent Camacho avait reçu une formation à ce sujet (par. 7-8, 11 et 13). Pour ces raisons, le policier devait tenir pour acquis que le fait de ne pas tenir la main courante constituait une infraction suivant la réglementation en vigueur (*ibid.*). La juge Dutil ajoute que ce n'était pas à l'agent Camacho d'analyser le droit afin de déterminer si l'infraction existait ou non en droit (par. 11). Au bout du compte, la juge conclut que c'est « [l]'appelante [qui] a été l'artisane de son propre malheur » (par. 18). Madame Kosoian aurait dû coopérer avec les policiers — quitte à contester par la suite les constats d'infraction. Dans ce contexte, à supposer même qu'une faute ait été commise, il ne serait pas approprié d'accorder une réparation en dommages-intérêts (par. 18).

[28] En ce qui a trait à la responsabilité de la STM, la juge Dutil affirme que cet organisme public bénéficie d'une immunité relative dans l'exercice de son pouvoir de réglementation, ce qui comprendrait la mise en application du Règlement R-036 (par. 21). Pour que soit retenue la responsabilité civile de la STM sur cette base, madame Kosoian devait établir que l'organisme avait agi avec mauvaise foi. Une telle preuve n'aurait pas été faite suivant la juge Dutil (par. 22).

[29] L'honorable Martin Vaclair, pour sa part, signe des motifs concordants dans lesquels il souscrit à l'opinion de la juge Dutil (par. 25), mais précise par ailleurs que les policiers pouvaient légalement procéder à la fouille du sac de madame Kosoian, accessoirement à son arrestation, afin de l'identifier (par. 42). La juge Dutil estime quant à elle qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur cette question (par. 15).

[30] Le juge dissident, l'honorable Mark Schragger, aurait quant à lui accueilli l'appel, infirmé le jugement de première instance, et condamné les intimés à verser des dommages-intérêts de 15 000 \$ à madame Kosoian. À son avis, le juge du procès a commis une erreur de droit en concluant qu'il existe une obligation réglementaire de tenir la main courante dans les escaliers mécaniques de la STM (par. 58 et 64).

[31] First, he expressed the view that art. 4(e) of By-law R-036 could not render it an offence to fail to comply with a pictogram (paras. 58-59 and 64-65). This would be an unlawful subdelegation of the STM's regulatory power to the person responsible for making and posting pictograms. The enabling provision, s. 144(1) of the *Act respecting public transit authorities*, CQLR, c. S-30.01, authorizes the STM to prescribe standards of safety and conduct only through a by-law approved by the city. However, the pictogram in question did not receive such approval.

[32] The dissenting judge then noted, on an alternative basis, that [TRANSLATION] "the pictogram communicates only a warning to hold the handrail" and therefore does not set out a *directive* (paras. 67-70 (emphasis added)). He found that a pictogram cannot be the source of an offence under art. 4(e) unless it amounts to a directive (paras. 71-72). As such, Ms. Kosoian could not be reproached legally for disobeying a message that in fact only advises users to be careful (para. 67). The dissenting judge concluded that By-law R-036 does not render it an offence to fail to hold the handrail (para. 73).

[33] In the dissenting judge's view, not only were the arrest and search unlawful, but they also constituted a fault given that the offence that could have justified them did not exist (paras. 90-91). He stated that police officers must know the general principles of criminal and penal law they have to apply (para. 84) and that ignorance of the law is no defence (para. 82). In the instant case, therefore, it was not sufficient that Constable Camacho sincerely believed that art. 4(e) of By-law R-036 created an offence (para. 84). The dissenting judge was also of the view that the reasonable police officer standard can be of no assistance where a court is called upon to decide a question of law rather than to assess a fact situation (para. 85). When an arrest is made for an offence that does not exist in law, the act constitutes a fault even if it also results from improper training (para. 88).

[31] D'abord, il dit être d'avis que l'art. 4e) du Règlement R-036 ne peut pas créer une infraction pour défaut de respecter un pictogramme (par. 58-59 et 64-65). Il s'agirait d'une sous-délégation illégale du pouvoir de réglementation de la STM à la personne chargée de la confection et de l'affichage des pictogrammes. En effet, la disposition habilitante, le par. 144(1) de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, c. S-30.01, n'autorise la STM à édicter des normes de sécurité et de comportement que par voie de règlement approuvé par la Ville. Or, le pictogramme en cause n'a pas fait l'objet d'une telle approbation.

[32] Ensuite, de façon subsidiaire, le juge dissident fait observer que « le pictogramme communique uniquement un avertissement de tenir la main courante » et qu'il n'exprime donc pas une *directive* (par. 67-70 (je souligne)). Selon lui, un pictogramme ne saurait être la source d'une infraction visée à l'art. 4e) à moins d'avoir le caractère d'une directive (par. 71-72). En effet, on ne pourrait légalement reprocher à madame Kosoian d'avoir désobéi à un message qui est en fait seulement un conseil de prudence (par. 67). Le juge dissident en conclut que le Règlement R-036 ne crée aucune infraction fondée sur le fait de ne pas tenir la main courante (par. 73).

[33] Le juge dissident estime que l'arrestation et la fouille sont non seulement illégales, mais également fautives, étant donné que l'infraction qui aurait pu les justifier était inexistante (par. 90-91). Selon lui, les policiers doivent connaître les principes généraux du droit pénal et criminel qu'ils sont appelés à appliquer (par. 84) et l'ignorance de la loi n'est pas une défense (par. 82). Ainsi, en l'espèce, il n'était pas suffisant pour l'agent Camacho de croire sincèrement que l'art. 4e) du Règlement R-036 créait une infraction (par. 84). Le juge dissident est en outre d'avis que la norme du policier raisonnable perd son utilité lorsqu'il s'agit d'une question de droit et non de l'appréciation d'une situation factuelle (par. 85). Dans le cas d'une arrestation pour une infraction qui n'existe pas en droit, le geste serait fautif même s'il résulte par ailleurs d'une formation inadéquate (par. 88).

[34] The dissenting judge further found that in addition to being liable for its own faults in the drafting and implementation of By-law R-036, including the training given to police officers, the STM was liable as mandator for Constable Camacho's fault (paras. 97-98). He was of the opinion that, in the circumstances, the STM could not claim the relative immunity enjoyed by public bodies in the exercise of their regulatory power (para. 100). The STM was also at fault for failing to discontinue the proceedings against Ms. Kosoian in the Municipal Court of Montréal (para. 101). Finally, the City too was liable for Constable Camacho's fault in its capacity as his principal (para. 102).

[35] The dissenting judge expressed the view that the events had caused moral injury to Ms. Kosoian. After reviewing the relevant jurisprudence, he set the total amount of compensation at \$20,000 (paras. 105-12). However, he found that 25 percent of the liability should be apportioned to the appellant because her failure to cooperate with the police officers had aggravated the situation. She had thus breached her duty to mitigate the injury (para. 113). Schragger J.A. would therefore have ordered the respondents solidarily to pay the appellant \$15,000 while apportioning all of the liability to the STM, among the three respondents, because of its role in drafting the by-law, training the police officers and prosecuting Ms. Kosoian in the Municipal Court (para. 116).

IV. Issues

[36] The following issues must be considered in this appeal:

- (a) What are the general principles governing the civil liability of the police?
- (b) Did Constable Camacho incur civil liability by acting as he did toward Ms. Kosoian because of the fact that she was not holding the escalator handrail?
- (c) Did the STM incur civil liability by committing a direct fault? If so, can it claim public law

[34] De plus, le juge dissident conclut que la STM est responsable de la faute de l'agent Camacho à titre de mandante, en plus d'engager sa responsabilité pour ses propres fautes dans la rédaction et dans la mise en application du Règlement R-036, notamment les formations offertes aux policiers (par. 97-98). Selon lui, la STM ne peut se prévaloir, dans les circonstances, de l'immunité relative dont bénéficient les organismes publics dans l'exercice de leur pouvoir de réglementation (par. 100). Il était par ailleurs fautif pour la STM de ne pas se désister de la poursuite contre madame Kosoian devant la Cour municipale de Montréal (par. 101). Enfin, la Ville serait également responsable de la faute de l'agent Camacho en raison de sa qualité de commettante de ce dernier (par. 102).

[35] Le juge dissident exprime l'avis que les événements ont causé à madame Kosoian un préjudice moral. Après une revue de la jurisprudence pertinente, il établit le montant total de la réparation à 20 000 \$ (par. 105-112). Il estime cependant que l'appelante doit assumer 25 p. 100 de la responsabilité, parce que son manque de coopération avec les policiers a aggravé la situation. Elle aurait de ce fait manqué à son obligation de mitiger le préjudice (par. 113). Le juge Schragger aurait donc condamné les intimés à payer solidairement 15 000 \$ à l'appelante, en attribuant l'entièreté de la responsabilité, entre eux, à la STM en raison de son rôle dans la rédaction du règlement, dans la formation des policiers et dans la poursuite devant la Cour municipale (par. 116).

IV. Questions en litige

[36] Le présent pourvoi requiert l'examen des questions suivantes :

- a) Quels sont les principes généraux qui régissent la responsabilité civile des forces policières?
- b) L'agent Camacho a-t-il engagé sa responsabilité civile en intervenant comme il l'a fait auprès de madame Kosoian en raison du fait que cette dernière ne tenait pas la main courante de l'escalier mécanique?
- c) La STM a-t-elle engagé sa responsabilité civile en commettant une faute directe? Dans

relative immunity? Did it also incur liability as mandator?

- (d) On the assumption that Ms. Kosoian is successful, must she bear a share of the liability because of her refusal to cooperate with the police?

V. Analysis

A. *Civil Liability of the Police Under Quebec Law*

- (1) Application of the General Rules in Article 1457 C.C.Q.

[37] Under Quebec civil law, s. 48 of the *Police Act*, CQLR, c. P-13.1, specifically entrusts police officers with the mission of maintaining peace, order and public security and preventing and repressing crime and offences under the law and municipal by-laws. In doing so, police officers help to ensure the safety of persons and property and to safeguard rights and freedoms (see, e.g., A.-R. Nadeau, *Droit policier: Loi sur la police annotée et règlements concernant la police* (12th ed. 2008), at p. XIII).

[38] In carrying out their mission, police officers are required to limit these same rights and freedoms using the coercive power of the state, including by detaining or arresting individuals and by conducting searches or seizures. The risk of abuse is undeniable. That is why, in a society founded on the rule of law, it is important that there always be a legal basis for the actions taken by police officers (*Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2, at pp. 28-29; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650, at pp. 672-73). In the absence of such justification, their conduct is unlawful and cannot be tolerated.

[39] In exercising these powers, police officers are therefore bound by strict rules of conduct that are meant to prevent arbitrariness and unjustified restrictions on rights and freedoms (*Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007

l'affirmative, peut-elle invoquer une immunité relative de droit public? A-t-elle par ailleurs engagé sa responsabilité à titre de mandante?

- d) En supposant que madame Kosoian ait gain de cause, cette dernière doit-elle assumer une part de responsabilité du fait de son refus de coopérer avec les policiers?

V. Analyse

A. *La responsabilité civile des forces policières en droit québécois*

- (1) L'application du régime général de l'art. 1457 C.c.Q.

[37] En droit civil québécois, l'art. 48 de la *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, confie expressément aux policiers la mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime, de même que les infractions aux lois ou aux règlements adoptés par les autorités municipales. Ce faisant, les policiers contribuent à assurer la sécurité des personnes et des biens et à sauvegarder les droits et les libertés (voir, p. ex., A.-R. Nadeau, *Droit policier : Loi sur la police annotée et règlements concernant la police* (12^e éd. 2008), p. XIII).

[38] En accomplissant leur mission, les policiers sont appelés à restreindre ces mêmes droits et libertés en recourant au pouvoir coercitif de l'État, ce qui se traduit notamment par la détention ou l'arrestation de personnes, ainsi que par des fouilles, perquisitions ou saisies. Le risque d'abus est indéniable. C'est pourquoi il importe, dans une société qui repose sur la primauté du droit, que les actes des policiers trouvent en tout temps un fondement juridique (*Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, p. 28-29; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 672-673). À défaut de telles justifications, leur conduite est illégale et ne saurait être tolérée.

[39] Les policiers sont conséquemment astreints, dans l'exercice de ces pouvoirs, à des règles de conduite exigeantes visant à prévenir l'arbitraire et les restrictions injustifiées aux droits et libertés (*Hill c. Commission des services policiers de*

SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129, at para. 71; *Jauvin v. Québec (Procureur général)*, [2004] R.R.A. 37 (C.A.), at para. 46). Police officers who deviate from these rules may be civilly liable. They have no public law immunity in this regard (*Jauvin*, at para. 42; *Régie intermunicipale de police des Seigneuries v. Michaelson*, [2005] R.R.A. 7 (Que. C.A.), at para. 22; *Popovic v. Montréal (Ville de)*, 2008 QCCA 2371, [2009] R.R.A. 1, at para. 63).

[40] Under Quebec law, a police officer, like any other person, is held civilly liable for the injury caused to another by his or her fault, in accordance with art. 1457 of the *Civil Code of Québec* (“*C.C.Q.*”). The officer’s employer is bound to make reparation for the injury if the fault was committed in the performance of the officer’s duties, pursuant to arts. 1463 and 1464 *C.C.Q.* In short, there are no exceptional rules applicable to the police (M. Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, in *JurisClasseur Québec — Responsabilité professionnelle*, by A. Bélanger, ed., fasc. 13, at para. 6; J.-L. Baudouin and C. Fabien, “L’indemnisation des dommages causés par la police” (1989), 23 *R.J.T.* 419, at p. 422).

[41] Whether a police officer should be held civilly liable must be determined by referring to the cumulative conditions set out in art. 1457 *C.C.Q.*, namely fault, injury and a causal link between the two. The case at bar specifically requires the Court to consider the concept of a police officer’s civil fault and the test to establish such a fault, that is, the reasonable police officer in the same circumstances. On this point, I agree with the majority of the Court of Appeal: the reasonable police officer test remains relevant where compliance with the law is in issue.

(2) Civil Fault and the Reasonable Police Officer Test

[42] Under Quebec civil law, art. 1457 *C.C.Q.* imposes on every person “a duty to abide by the rules of conduct incumbent on him, according to the circumstances, usage or law, so as not to cause injury to another”. An extracontractual civil fault

la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129, par. 71; *Jauvin c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.R.A. 37 (C.A.), par. 46). Lorsqu’un policier s’écarte de ces règles, il est susceptible d’engager sa responsabilité civile. Il ne bénéficie à cet égard d’aucune immunité de droit public (*Jauvin*, par. 42; *Régie intermunicipale de police des Seigneuries c. Michaelson*, [2005] R.R.A. 7 (C.A. Qc), par. 22; *Popovic c. Montréal (Ville de)*, 2008 QCCA 2371, [2009] R.R.A. 1, par. 63).

[40] En droit québécois, comme tout autre justiciable, le policier est tenu responsable civilement du préjudice qu’il cause à autrui par une faute, conformément à l’art. 1457 du *Code civil du Québec* (« *C.c.Q.* »). Son employeur est pour sa part tenu de réparer le préjudice dans la mesure où la faute du policier a été commise dans l’exécution de ses fonctions, suivant les art. 1463 et 1464 *C.c.Q.* En somme, il n’existe aucun régime d’exception applicable aux forces policières (M. Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », dans *JurisClasseur Québec — Responsabilité professionnelle*, par A. Bélanger, dir., fasc. 13, par. 6; J.-L. Baudouin et C. Fabien, « L’indemnisation des dommages causés par la police » (1989), 23 *R.J.T.* 419, p. 422).

[41] Pour déterminer si un policier doit être tenu responsable civilement, il faut se reporter aux conditions cumulatives prescrites à l’art. 1457 *C.c.Q.*, en l’occurrence la faute, le préjudice et le lien causal entre les deux. La présente affaire requiert plus particulièrement l’examen de la notion de faute civile du policier et du critère qui s’y applique, soit celui du policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances. Sur ce point, je suis en accord avec les juges majoritaires de la Cour d’appel : le critère du policier raisonnable ne perd pas sa pertinence lorsque le respect du droit est en cause.

(2) La faute civile et le critère du policier raisonnable

[42] En droit civil québécois, l’art. 1457 *C.c.Q.* impose à toute personne « le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s’imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui ». Une faute civile

occurs where a person who is endowed with reason fails in this duty by acting in a manner that departs from the conduct of a reasonable, prudent and diligent person in the same circumstances (*St. Lawrence Cement Inc. v. Barrette*, 2008 SCC 64, [2008] 3 S.C.R. 392, at para. 21; *Bou Malhab v. Diffusion Métromédia CMR inc.*, 2011 SCC 9, [2011] 1 S.C.R. 214, at para. 24; J.-L. Baudouin, P. Deslauriers and B. Moore, *La responsabilité civile* (8th ed. 2014), vol. 1, at Nos. 1-182 and 1-195; V. Karim, *Les obligations* (4th ed. 2015), vol. 1, at paras. 2505, 2508 and 2514-15). In this sense, fault is a [TRANSLATION] “universal concept” that applies in any lawsuit based on art. 1457 *C.C.Q.* (*St. Lawrence Cement*, at para. 33, citing P.-G. Jobin, “La violation d’une loi ou d’un règlement entraîne-t-elle la responsabilité civile?” (1984), 44 *R. du B.* 222, at p. 223).

[43] The standard of conduct that a reasonable person is expected to meet corresponds to an obligation of means (*St. Lawrence Cement*, at paras. 21 and 34; see P.-A. Crépeau, *L’intensité de l’obligation juridique ou Des obligations de diligence, de résultat et de garantie* (1989), at pp. 7 and 55). The general rules of extracontractual civil liability do not demand [TRANSLATION] “total infallibility”, nor do they require the “conduct of a person endowed with superior intelligence and exceptional skill who is capable of foreseeing and knowing everything and who acts properly in all circumstances” (Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-195).

[44] It goes without saying, moreover, that the reasonable person test takes into account the nature of the activity in issue. The practice of a profession will therefore be assessed by reference to the normally prudent, diligent and competent *professional* in the same circumstances (see *Roberge v. Bolduc*, [1991] 1 S.C.R. 374, at pp. 393-95; Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-196; Karim, at paras. 2510-13). It follows that [TRANSLATION] “the requisite knowledge and ability must be determined on the basis of the skills that exist within the particular group, that is, the group of persons practising the same profession as the defendant” (H.-R. Zhou, “Le test de la personne raisonnable en responsabilité civile” (2001), 61 *R. du B.* 451, at p. 488).

extracontractuelle survient lorsqu’une personne douée de raison manque à ce devoir en se comportant d’une manière qui s’écarte de la conduite qu’une personne raisonnable, prudente et diligente aurait eue dans les mêmes circonstances (*Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, [2008] 3 R.C.S. 392, par. 21; *Bou Malhab c. Diffusion Métromédia CMR inc.*, 2011 CSC 9, [2011] 1 R.C.S. 214, par. 24; J.-L. Baudouin, P. Deslauriers et B. Moore, *La responsabilité civile* (8^e éd. 2014), vol. 1, n^o 1-182 et 1-195; V. Karim, *Les obligations* (4^e éd. 2015), vol. 1, par. 2505, 2508 et 2514-2515). En ce sens, la faute est un « concept universel » qui s’applique à toute action en justice fondée sur l’art. 1457 *C.c.Q.* (*Ciment du Saint-Laurent*, par. 33, citant P.-G. Jobin, « La violation d’une loi ou d’un règlement entraîne-t-elle la responsabilité civile? » (1984), 44 *R. du B.* 222, p. 223).

[43] La norme de conduite dont le respect est attendu de la personne raisonnable correspond à une obligation de moyens (*Ciment du Saint-Laurent*, par. 21 et 34; voir P.-A. Crépeau, *L’intensité de l’obligation juridique ou Des obligations de diligence, de résultat et de garantie* (1989), p. 7 et 55). Le régime général de la responsabilité civile extracontractuelle n’exige pas l’« infailibilité totale » ni d’ailleurs le « comportement d’une personne douée d’une intelligence supérieure et d’une habileté exceptionnelle, capable de tout prévoir et de tout savoir et agissant bien en toutes circonstances » (Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n^o 1-195).

[44] Il va de soi, par ailleurs, que le critère de la personne raisonnable prend en compte la nature de l’activité en cause. L’exercice d’une activité professionnelle sera ainsi apprécié à l’aune du *professionnel* normalement prudent, diligent et compétent placé dans les mêmes circonstances (voir *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374, p. 393-395; Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n^o 1-196; Karim, par. 2510-2513). Il s’ensuit que « la détermination des connaissances et de l’habileté requises doit être basée sur les qualités existant au sein même du groupe particulier, soit celui des personnes exerçant la même profession que le défendeur » (H.-R. Zhou, « Le test de la personne raisonnable en responsabilité civile » (2001), 61 *R. du B.* 451, p. 488).

[45] It is well established that police conduct must be assessed according to the test of the normally prudent, diligent and competent police officer in the same circumstances (*Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474, at pp. 512-13, per Pratte J., dissenting in part, but not on this point; *Hill*, at para. 72; *Jauvin*, at paras. 44 and 59; *Michaelson*, at para. 22; *Popovic*, at para. 63; *Lacombe v. André*, [2003] R.J.Q. 720 (C.A.), at para. 41; *St-Martin v. Morin (Succession de)*, 2008 QCCA 2106, [2008] R.J.Q. 2539, at para. 101; Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, at paras. 14-15). Professors Baudouin and Fabien provide the following explanation of the approach to be taken by a court ruling on a police officer’s alleged fault:

[TRANSLATION] A court that has to judge a police officer’s conduct must begin by assessing the facts *in abstracto* against the ideal, abstract standard of a police officer of ordinary prudence, diligence and skill. This standard is not necessarily the result of observing the average conduct of the coworkers of the police officer in question. In determining this standard, the court can consider empirical data. However, it is not bound by such data and can project onto the standard its own idea of what seems socially desirable. The “prudent administrator” of the Civil Code is not a sociological fact, but a normative creation.

The standard of conduct that is applied to determine whether a police officer committed a fault is not one of excellence. It is an average standard, neither the best nor the most mediocre.

Next, it is important to properly place the “yardstick police officer” in the same external circumstances as the police officer whose conduct is being assessed. The circumstances of place (temperature, visibility, urgency, etc.) and time must be considered.

(Baudouin and Fabien, at pp. 423-24; see also C. Massé, “Chronique — Arrestation illégale et brutalité policière: dans quelles circonstances la responsabilité des policiers peut-elle être engagée?”, *Repères*, May 2013 (online), at p. 2.)

[46] The reasonable police officer test recognizes the largely discretionary nature of police work (*Hill*,

[45] Il est bien établi que la conduite policière doit être évaluée selon le critère du policier normalement prudent, diligent et compétent placé dans les mêmes circonstances (*Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474, p. 512-513, le juge Pratte, dissident en partie, mais non sur ce point; *Hill*, par. 72; *Jauvin*, par. 44 et 59; *Michaelson*, par. 22; *Popovic*, par. 63; *Lacombe c. André*, [2003] R.J.Q. 720 (C.A.), par. 41; *St-Martin c. Morin (Succession de)*, 2008 QCCA 2106, [2008] R.J.Q. 2539, par. 101; Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », par. 14-15). Les professeurs Baudouin et Fabien expliquent en ces termes la démarche d’un tribunal appelé à se prononcer sur la faute reprochée à un policier :

Le tribunal appelé à juger la conduite du policier doit tout d’abord apprécier les faits *in abstracto*, par référence au standard idéal et abstrait du policier d’une prudence, diligence et compétence normales. Ce standard n’est pas nécessairement la résultante d’une observation du comportement moyen observé chez les collègues de travail du policier sous examen. En déterminant ce standard, le tribunal peut tenir compte de données empiriques. Il n’est cependant pas lié par elles et peut projeter dans ce standard l’idée qu’il se fait de ce qui lui paraît socialement souhaitable. Le « bon père de famille » du Code civil n’est pas une donnée sociologique mais une créature normative.

Le standard de conduite appliqué au policier, pour déterminer s’il a commis une faute, n’en est pas un d’excellence. Il s’agit d’un standard moyen, qui n’est ni le meilleur, ni le plus médiocre.

Il est important ensuite de bien situer le « policier-étalon » dans les mêmes circonstances externes que celles du policier dont on évalue la conduite. Il faut tenir compte des circonstances de lieu : température, visibilité, urgence, etc. et des circonstances de temps.

(Baudouin et Fabien, p. 423-424; voir aussi C. Massé, « Chronique — Arrestation illégale et brutalité policière : dans quelles circonstances la responsabilité des policiers peut-elle être engagée? », *Repères*, mai 2013 (en ligne), p. 2.)

[46] Ce critère du policier raisonnable reconnaît le caractère largement discrétionnaire du travail

at paras. 51-52 and 73). In this regard, the observations made by the Court in *Hill* concerning the tort of negligent investigation can, for the most part, be transposed to Quebec civil law:

Police exercise their discretion and professional judgment in accordance with professional standards and practices, consistent with the high standards of professionalism that society rightfully demands of police in performing their important and dangerous work.

...

The standard is not perfection, or even the optimum, judged from the vantage of hindsight. It is that of a reasonable officer, judged in the circumstances prevailing at the time the decision was made — circumstances that may include urgency and deficiencies of information. The law of negligence does not require perfection of professionals; nor does it guarantee desired results. [Citation omitted; paras. 52 and 73.]

[47] The content of the law governing the work of the police determines, to some degree, the scope of “the duty of prudence and diligence that applies in a given context” (see *St. Lawrence Cement*, at para. 36). In a civil liability action, a court will therefore have to assess a police officer’s conduct in light of the limits imposed by, among other things, constitutional and quasi-constitutional enactments, criminal and penal legislation and the constituting statutes and codes of ethics of police forces (see, e.g., *Hill*, at para. 41; see also M. Vauclair and T. Desjardins, *Traité général de preuve et de procédure pénales* (26th ed. 2019), at paras. 207-11; Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, at paras. 6-11; Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 2, at Nos. 2-1 to 2-2).

[48] A violation of such statutory or regulatory rules of conduct can often, absent special circumstances, be considered a civil fault (see *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 SCC 59, [2013] 3 S.C.R. 600, at para. 96; *Compagnie d’assurance Continental du Canada v. 136500 Canada inc.*, [1998] R.R.A. 707 (Que. C.A.), at p. 712). This will particularly be the case where a provision itself lays down an elementary standard of prudence or diligence (*Morin v. Blais*, [1977] 1 S.C.R. 570,

policier (*Hill*, par. 51-52 et 73). À cet égard, les observations de la Cour dans l’arrêt *Hill*, à propos du délit d’enquête menée de façon négligente, sont pour l’essentiel transposables en droit civil québécois :

Dans l’exercice de ses fonctions à la fois importantes et périlleuses, le policier exerce son pouvoir discrétionnaire et son jugement professionnel selon les normes et les pratiques établies à l’égard de sa profession et il le fait dans le respect des normes élevées de professionnalisme exigé à bon droit par la société.

...

La norme ne commande pas une démarche parfaite, ni même optimale, lorsqu’on considère celle-ci avec le recul. La norme est celle du policier raisonnable au regard de la situation — urgence, données insuffisantes, etc. — au moment de la décision. Le droit de la négligence n’exige pas des professionnels qu’ils soient parfaits ni qu’ils obtiennent les résultats escomptés. [Référence omise; par. 52 et 73.]

[47] Le contenu des règles de droit qui encadrent le travail des forces policières définit, dans une certaine mesure, l’étendue de « l’obligation de prudence et diligence qui s’impose dans un contexte donné » (voir *Ciment du Saint-Laurent*, par. 36). Dans le cadre d’une action en responsabilité civile, le tribunal sera ainsi appelé à apprécier la conduite du policier à la lumière des balises fixées notamment par les textes constitutionnels et quasi constitutionnels, les lois criminelles et pénales, les lois constitutives des corps policiers et leurs codes de déontologie (voir, p. ex., *Hill*, par. 41; voir aussi M. Vauclair et T. Desjardins, *Traité général de preuve et de procédure pénales* (26^e éd. 2019), par. 207-211; Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », par. 6-11; Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 2, n^{os} 2-1 à 2-2).

[48] La transgression de telles règles de conduite législatives ou réglementaires pourra souvent, sauf circonstances particulières, être assimilée à une faute civile (voir *Infineon Technologies AG c. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, [2013] 3 R.C.S. 600, par. 96; *Compagnie d’assurance Continental du Canada c. 136500 Canada inc.*, [1998] R.R.A. 707 (C.A. Qc), p. 712). Ce sera particulièrement le cas lorsqu’une disposition exprime elle-même une norme élémentaire de prudence ou de diligence (*Morin c. Blais*, [1977]

at p. 580; *Harvey v. Trois-Rivières (Ville de)*, 2013 QCCA 772, [2013] R.J.Q. 650, at paras. 56-62). Nevertheless, under Quebec law, conduct that is unlawful does not systematically constitute a civil *fault* (*St. Lawrence Cement*, at paras. 21 and 34; *L. (J.) v. Gingues*, 2008 QCCA 2242, 93 C.C.L.T. (3d) 67, at para. 5; see, in this regard, Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-191; Karim, at para. 2519; M. Tancelin, *Des obligations en droit mixte du Québec* (7th ed. 2009), at para. 634; N. Vézina, “Du phénomène de pollution lumineuse appliqué à l’observation des astres jurisprudentiels: responsabilité objective, responsabilité subjective et l’arrêt *Ciment du Saint-Laurent*”, in G. Bras Miranda and B. Moore, eds., *Mélanges Adrian Popovici: Les couleurs du droit* (2010), 357, at pp. 369-83; M. Lacroix, *L’illicéité: Essai théorique et comparatif en matière de responsabilité civile extracontractuelle pour le fait personnel* (2013), at p. 160; M. Lacroix, “Le fait générateur de responsabilité civile extracontractuelle personnelle: *continuum* de l’illicéité à la faute simple, au regard de l’article 1457 C.c.Q.” (2012), 46 *R.J.T.* 25, at pp. 37-38; Jobin, at pp. 224-29).

[49] In other words, while, as stated in art. 1457 para. 1 *C.C.Q.*, a reasonable person must of course comply with the rules of conduct imposed by law, these rules do not create obligations of result under the general rules of civil liability (with regard to this concept, see Crépeau, at pp. 11-12). In *St. Lawrence Cement*, the Court rejected the proposition that the violation of statutory or regulatory rules constitutes an objective “civil fault” that requires a form of strict liability regardless of the prudence and diligence exercised by the person who caused the injury, having regard to the circumstances:

The standard of civil fault corresponds to an obligation of means. Consequently, what must be determined is whether there was negligence or carelessness having regard to the specific circumstances of each disputed act or each instance of disputed conduct. This rule applies to the assessment of the nature and consequences of a violation of a legislative standard. [Emphasis added; para. 34.]

(See, in this regard, Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-164.)

1 R.C.S. 570, p. 580; *Harvey c. Trois-Rivières (Ville de)*, 2013 QCCA 772, [2013] R.J.Q. 650, par. 56-62). Néanmoins, en droit québécois, une conduite illégale n’est pas systématiquement *fautive* sur le plan civil (*Ciment du Saint-Laurent*, par. 21 et 34; *L. (J.) c. Gingues*, 2008 QCCA 2242, 93 C.C.L.T. (3d) 67, par. 5; voir, à ce sujet, Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n° 1-191; Karim, par. 2519; M. Tancelin, *Des obligations en droit mixte du Québec* (7^e éd. 2009), par. 634; N. Vézina, « Du phénomène de pollution lumineuse appliqué à l’observation des astres jurisprudentiels : responsabilité objective, responsabilité subjective et l’arrêt *Ciment du Saint-Laurent* », dans G. Bras Miranda et B. Moore, dir., *Mélanges Adrian Popovici : Les couleurs du droit* (2010), 357, p. 369-383; M. Lacroix, *L’illicéité : Essai théorique et comparatif en matière de responsabilité civile extracontractuelle pour le fait personnel* (2013), p. 160; M. Lacroix, « Le fait générateur de responsabilité civile extracontractuelle personnelle : *continuum* de l’illicéité à la faute simple, au regard de l’article 1457 C.c.Q. » (2012), 46 *R.J.T.* 25, p. 37-38; Jobin, p. 224-229).

[49] En d’autres termes, même si la personne raisonnable doit bien sûr se conformer aux règles de conduite qu’impose la loi, comme le rappelle d’ailleurs l’art. 1457 al. 1 *C.c.Q.*, ces règles ne créent pas, au regard du régime général de la responsabilité civile, des obligations de résultat (voir, au sujet de cette notion, Crépeau, p. 11-12). Dans *Ciment du Saint-Laurent*, la Cour a rejeté la thèse selon laquelle la violation de règles législatives ou réglementaires constitue une « faute civile » objective, qui imposerait une forme de responsabilité stricte, indépendamment de la prudence et de la diligence dont a fait montre l’auteur du préjudice eu égard aux circonstances :

La norme de la faute civile correspond à une obligation de moyens. Par conséquent, il s’agira de déterminer si une négligence ou imprudence est survenue, eu égard aux circonstances particulières de chaque geste ou conduite faisant l’objet d’un litige. Cette règle s’applique à l’évaluation de la nature et des conséquences d’une violation d’une norme législative. [Je souligne; par. 34.]

(Voir, à ce sujet, Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n° 1-164.)

[50] Under Quebec civil law, it is not enough to show that a police officer's conduct was unlawful. The obligation resting on the officer remains an obligation of means, even where compliance with the law is in issue. To obtain reparation, the plaintiff must first establish the existence of fault within the meaning of art. 1457 *C.C.Q.*, that is, a departure from the conduct of a reasonable police officer in the same circumstances. This is not to say that the general rules of civil liability are lax. As I will explain below, the standard of conduct expected of police officers is justifiably high: a police officer who acts unlawfully cannot easily escape civil liability by relying on his or her ignorance or misunderstanding of the law.

[51] In addition, the mere fact that there is a legal basis for a police officer's actions does not necessarily exempt the officer from civil liability (see *Infineon*, at para. 96; Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-192). In exercising their discretion, police officers must act reasonably and comply with the general obligation of prudence and diligence toward others that is incumbent on them in the circumstances, pursuant to art. 1457 *C.C.Q.* (in the common law, see *Hill*, at para. 41).

[52] Before proceeding any further, I will clarify one point. This appeal concerns an action based on art. 1457 *C.C.Q.*, not on s. 49 para. 1 of the *Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12 ("Quebec Charter"). As a result, I do not have to consider the concept of unlawful interference under s. 24 of the Quebec *Charter*, which states that "[n]o one may be deprived of his liberty or of his rights except on grounds provided by law and in accordance with prescribed procedure". I prefer to leave consideration of the standard applicable to unlawful interference under s. 24 for another day, when the Court has the benefit of full submissions on the matter.

B. *Liability of Constable Camacho and the City*

[53] In my view, Constable Camacho committed a civil fault by ordering Ms. Kosoian to identify herself and by arresting her and conducting a search based

[50] En droit civil québécois, il ne suffit pas de démontrer l'illégalité de la conduite du policier. L'obligation qui incombe à ce dernier demeure une obligation de moyens, même lorsque le respect de la loi est en cause. Pour obtenir réparation, le demandeur doit d'abord établir l'existence d'une faute au sens de l'art. 1457 *C.c.Q.*, c'est-à-dire un écart par rapport à la conduite du policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances. Le régime général de la responsabilité civile n'est pas pour autant laxiste. Comme je l'expliquerai ci-dessous, la norme de conduite attendue des policiers est à juste titre élevée : un policier qui agit illégalement ne pourra aisément échapper à toute responsabilité civile en soulevant son ignorance du droit ou sa compréhension erronée de celui-ci.

[51] De surcroît, le simple fait que l'acte d'un policier ait une assise juridique ne dégage pas ce dernier à coup sûr de toute responsabilité civile (voir *Infineon*, par. 96; Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n° 1-192). Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, un policier doit agir raisonnablement et respecter l'obligation générale de prudence et de diligence à l'égard d'autrui qui lui incombe, selon les circonstances, en vertu de l'art. 1457 *C.c.Q.* (voir, en common law, *Hill*, par. 41).

[52] Avant d'aller plus loin, j'apporterai une précision. Le présent pourvoi porte sur une action fondée sur l'art. 1457 *C.c.Q.* et non sur l'art. 49 al. 1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (« *Charte québécoise* »). Je n'ai donc pas à me prononcer sur la notion d'atteinte illicite à l'art. 24 de la *Charte québécoise*, qui prévoit que « [n]ul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite ». Je préfère reporter à une autre occasion l'étude de la norme applicable aux atteintes illicites au regard de l'art. 24, lorsque la Cour aura le bénéfice d'observations complètes à ce sujet.

B. *La responsabilité de l'agent Camacho et de la Ville*

[53] À mon avis, l'agent Camacho a commis une faute civile en ordonnant à madame Kosoian de s'identifier, puis en procédant à son arrestation et à

on a non-existent offence, namely disobeying the pictogram indicating that the handrail should be held.

[54] Before examining the facts of this case more closely, I will deal with the following points: (1) police officers' obligation, under the general rules of civil liability, to have an adequate knowledge and understanding of the law; and (2) the scope of the presumption of validity in this context.

(1) Obligation of Police Officers to Know and Understand the Law

[55] Police officers are obliged to have an adequate knowledge and understanding of criminal and penal law, of the offences they are called upon to prevent and repress and of the rights and freedoms protected by the Charters. They also have an obligation to know the scope of their powers and the manner in which these powers are to be exercised. A police officer whose application of the law departs from that of a reasonable police officer in the same circumstances commits a civil fault. In this respect, an officer who arrests someone on the basis of a non-existent offence may be civilly liable.

[56] In *Chartier*, Pratte J., dissenting, but not on this point, stated the following in this regard: “The authority of a police officer is not of course unlimited; he must know its limits, and if he disregards or ignores them, he commits a fault: ignorance of what a person is supposed to know is not an excuse . . .” (p. 513 (emphasis added); see also the majority reasons, at p. 498). This Court also discussed this duty in *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353: “While police are not expected to engage in judicial reflection on conflicting precedents, they are rightly expected to know what the law is” (para. 133 (emphasis added); see also *R. v. Le*, 2019 SCC 34, [2019] 2 S.C.R. 692, at para. 149). The Court also emphasized this point in *R. v. Genest*, [1989] 1 S.C.R. 59, at p. 87: “While it is not to be expected that police officers be versed in the *minutiae* of the law concerning search warrants, they should be aware of those requirements that the courts have held to be essential for the validity of a

une fouille, sur la base d’une infraction inexistante, à savoir désobéir au pictogramme indiquant de tenir la main courante.

[54] Avant d’examiner plus en profondeur les faits de la présente affaire, je vais traiter des points suivants : (1) l’obligation qui incombe au policier, en vertu du régime général de la responsabilité civile, de connaître et de comprendre adéquatement l’état du droit; et (2) la portée de la présomption de validité dans ce contexte.

(1) L’obligation du policier de connaître et de comprendre l’état du droit

[55] Le policier a l’obligation d’avoir une connaissance et une compréhension adéquates du droit criminel et pénal, des infractions qu’il est appelé à prévenir et à réprimer, et des droits et libertés protégés par les chartes. Le policier a également l’obligation de connaître l’étendue de ses pouvoirs et la manière de les exercer. Lorsque son application du droit s’écarte de celle d’un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances, le policier commet une faute civile. À cet égard, le policier qui procède à une arrestation sur la base d’une infraction inexistante est susceptible d’engager sa responsabilité civile.

[56] Dans l’arrêt *Chartier*, le juge Pratte, dissident, mais non sur ce point, a formulé les observations suivantes à cet égard : « L’autorité d’un policier n’est évidemment pas illimitée; aussi est-il tenu d’en connaître les limites; s’il les méconnaît ou les ignore, il commet une faute : l’ignorance d’une chose qu’on est censé connaître n’est pas une excuse . . . » (p. 513 (je souligne); voir aussi les motifs majoritaires, p. 498). Notre Cour a également fait état de ce devoir dans *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353 : « Si la police n’est pas tenue d’entreprendre une réflexion juridique au sujet de précédents contradictoires, elle doit cependant connaître l’état du droit » (par. 133 (je souligne); voir aussi *R. c. Le*, 2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692, par. 149). La Cour a aussi insisté sur ce point dans *R. c. Genest*, [1989] 1 R.C.S. 59, p. 87 : « Bien qu’il ne faille pas s’attendre que les policiers connaissent dans ses menus détails le droit en matière de mandats de perquisition, ils devraient néanmoins

warrant” (see also *R. v. Kokesch*, [1990] 3 S.C.R. 3, at pp. 32-33; *Gounis v. Ville de Laval*, 2019 QCCS 479, at para. 112 (CanLII); *Simard v. Amyot*, 2009 QCCS 5509, at para. 41 (CanLII)).

[57] Under Quebec civil law, the obligation of police officers to have an adequate knowledge and understanding of the statutes, regulations and by-laws they are called upon to enforce is also reflected in several provisions of the *Code of ethics of Québec police officers*, CQLR, c. P-13.1, r. 1, which set out the standard of conduct expected of a reasonable police officer in the context of civil liability (see Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 2, at Nos. 2-1 to 2-2; O. Jobin-Laberge, “Norme, infraction et faute civile”, in *Service de la formation permanente — Barreau du Québec*, vol. 137, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2000), 31, at p. 33). Police officers are subject to stringent requirements in this regard, particularly when it comes to respect for rights and freedoms:

2. In order to promote the quality of the police department in its relations with the public, a police officer shall promote, to the extent of his capabilities, the development of his profession through the exchange of knowledge and through participation in upgrading courses and training programs.

3. This Code is intended to ensure better protection of the public by developing high standards of public service and professional conscience within police departments and to ensure the respect of human rights and freedoms including those set out in the Charter of human rights and freedoms (chapter C-12).

...

6. A police officer must avoid any form of abuse of authority in his relations with the public.

(*Code of ethics of Québec police officers*, ss. 2, 3 and 6 para. 1)

[58] In other words, while police officers are not held to an obligation of result with regard to knowledge of the law, the applicable standard is a high

être au courant des exigences que les tribunaux ont jugées essentielles pour la validité d’un mandat » (voir aussi *R. c. Kokesch*, [1990] 3 R.C.S. 3, p. 32-33; *Gounis c. Ville de Laval*, 2019 QCCS 479, par. 112 (CanLII); *Simard c. Amyot*, 2009 QCCS 5509, par. 41 (CanLII)).

[57] En droit civil québécois, l’obligation du policier d’avoir une connaissance et une compréhension adéquates des lois et règlements qu’il est appelé à faire respecter se reflète d’ailleurs dans plusieurs dispositions du *Code de déontologie des policiers du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1, lesquelles précisent la norme de conduite attendue d’un policier raisonnable en matière de responsabilité civile (voir Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 2, nos 2-1 à 2-2; O. Jobin-Laberge, « Norme, infraction et faute civile », dans *Service de la formation permanente — Barreau du Québec*, vol. 137, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2000), 31, p. 33). Le policier est à cet égard tenu à des exigences élevées, particulièrement en ce qui a trait au respect des droits et libertés :

2. Afin de promouvoir la qualité du service policier dans ses rapports avec le public, le policier favorise dans la mesure de ses possibilités, le développement de sa profession par l’échange de ses connaissances et sa participation aux cours et aux stages de formation permanente.

3. Le présent Code vise à assurer une meilleure protection des citoyens et citoyennes en développant au sein des services policiers des normes élevées de services à la population et de conscience professionnelle dans le respect des droits et libertés de la personne dont ceux inscrits dans la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12).

...

6. Le policier doit éviter toute forme d’abus d’autorité dans ses rapports avec le public.

(*Code de déontologie des policiers du Québec*, art. 2, 3 et 6 al. 1)

[58] Autrement dit, bien qu’un policier ne soit pas tenu à une obligation de résultat à l’égard de la connaissance de l’état du droit, *la norme applicable*

one. Citizens rightly expect them to have an adequate knowledge and understanding of the statutes, regulations and by-laws they are called upon to enforce *and of the limits of their authority* (see, e.g., *Bellefleur v. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1999] R.R.A. 546 (Que. Sup. Ct.), at p. 550; *R. v. Rouleau*, 2002 CanLII 7572 (C.Q.), at para. 103). Police officers cannot claim to carry out their mission — to maintain peace, order and public security and to prevent and repress crime and offences under the law and by-laws (*Police Act*, s. 48 para. 1) — without having an adequate knowledge and understanding of the fundamental principles of criminal and penal law, of the rights and freedoms protected by the Charters and of the offences they are called upon to repress, and without knowing the limits of their authority (see P. Patenaude, “De la recevabilité des preuves obtenues au moyen de l’utilisation par la police de techniques modernes d’enquête et de surveillance”, in *Police, techniques modernes d’enquête ou de surveillance et droit de la preuve* (1998), by P. Patenaude, ed., at pp. 1-2).

[59] The training and instructions given to police officers, as well as internal police force policies, directives and procedures, must be considered in assessing an officer’s conduct, although they are not conclusive in themselves. A reasonable police officer must know that they do not have the force of law (see *R. v. Beaudry*, 2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190, at paras. 44-46). Similarly, the usual practices are at most a relevant factor. As the Court stated in *Roberge* in the context of a civil liability action arising out of an error of law made by a notary, “[i]t is not sufficient . . . that the common professional practice be followed in order to avoid liability. That practice has to be demonstrably reasonable” (p. 434). The mere fact that an error of law is repeated does not make it excusable.

[60] As professionals responsible for law enforcement, police officers must be able to exercise judgment with respect to the applicable law. They cannot rely blindly on the training and instructions given to them, nor can they mechanically follow internal

est exigeante. Les citoyens s’attendent, avec raison, à ce que le policier possède une connaissance et une compréhension adéquates des lois et règlements qu’il est appelé à faire respecter, ainsi que des *limites de son autorité* (voir, p. ex., *Bellefleur c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1999] R.R.A. 546 (C.S. Qc), p. 550; *R. c. Rouleau*, 2002 CanLII 7572 (C.Q.), par. 103). Le policier ne peut prétendre remplir sa mission — maintenir la paix, l’ordre et la sécurité publique, prévenir et réprimer le crime et les infractions aux lois et règlements (*Loi sur la police*, art. 48 al. 1) — sans avoir une connaissance et une compréhension adéquates des principes fondamentaux du droit criminel et pénal, des droits et libertés protégés par les chartes, et des infractions qu’il est appelé à réprimer, ni sans connaître les limites de son autorité (voir P. Patenaude, « De la recevabilité des preuves obtenues au moyen de l’utilisation par la police de techniques modernes d’enquête et de surveillance », dans *Police, techniques modernes d’enquête ou de surveillance et droit de la preuve* (1998), par P. Patenaude, dir., p. 1-2).

[59] Les formations et les instructions données aux policiers, de même que les politiques, directives et procédures internes des corps policiers, doivent être prises en compte dans l’appréciation de la conduite d’un policier, sans toutefois être en elles-mêmes déterminantes. Un policier raisonnable doit en effet savoir que celles-ci n’ont pas force de loi (voir *R. c. Beaudry*, 2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190, par. 44-46). De même, les pratiques usuelles constituent tout au plus un facteur pertinent. Comme l’indiquait la Cour dans l’arrêt *Roberge*, dans le contexte d’une action en responsabilité civile découlant de l’erreur de droit d’un notaire, « il ne suffit pas [. . .] de suivre la pratique professionnelle courante pour échapper à sa responsabilité. Il faut que le caractère raisonnable de cette pratique puisse être démontré » (p. 434). Le simple fait de répéter une erreur de droit ne rend pas cette dernière excusable.

[60] En tant que professionnel chargé de faire respecter la loi, le policier doit être en mesure de faire preuve de jugement quant au droit applicable. Il ne peut s’en remettre aveuglément aux formations et aux instructions qui lui ont été données, ni suivre

policies, directives and procedures or usual police practices.

[61] Similarly, it is well established that police officers cannot avoid personal civil liability simply by arguing that they were merely carrying out an order that they knew or ought to have known was unlawful (*Chartier*, at p. 498; *Chaput v. Romain*, [1955] S.C.R. 834, at p. 842; *Pelletier v. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215 (C.A.), at para. 37; Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, at para. 16). Baudouin, Deslauriers and Moore put this point aptly: [TRANSLATION] “In the civil context, it is disobedience of an unlawful order that must be considered the normal conduct of a prudent and diligent person, and not the reverse” (vol. 1, at No. 1-206; see also G. Viney and P. Jourdain, *Traité de droit civil: Les conditions de la responsabilité* (2nd ed. 1998), by J. Ghestin, ed., at p. 502). The same is true of the training and instructions given to police officers and of internal police force policies, directives and procedures.

[62] Of course, police officers are not lawyers and are not held to the same standards as lawyers (*Hill*, at para. 50). For example, they are not themselves expected to carry out thorough research or to engage in extensive reflection concerning the subtleties of conflicting case law (see *Grant*, at para. 133). Moreover, where a question of law is controversial, a police officer’s conduct should not be found to constitute fault insofar as it is based on an interpretation that is reasonable and consistent with the training and instructions given to the officer (see, by analogy, *Roberge*, at p. 436).

[63] That being said, the expectations that exist for police officers remain high. Where there is uncertainty about the law in force, it is incumbent on them to make the inquiries that are reasonable in the circumstances, for example by suspending their activities in order to consult with a prosecutor or by rereading the relevant provisions and the available documentation. In principle, an error will be judged less severely if it is made during an emergency response, or in a situation where public safety is at stake, rather than in the context of a carefully planned operation or the routine application of a by-law. In

machinalement les politiques, directives et procédures internes ou les pratiques usuelles des policiers.

[61] De façon analogue, il est bien établi qu’un policier ne peut éviter d’engager sa responsabilité civile personnelle simplement en plaidant qu’il ne faisait qu’exécuter un ordre qu’il savait ou devait savoir illégal (*Chartier*, p. 498; *Chaput c. Romain*, [1955] R.C.S. 834, p. 842; *Pelletier c. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215 (C.A.), par. 37; Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », par. 16). Les auteurs Baudouin, Deslauriers et Moore l’expriment avec justesse : « Sur le plan civil, c’est la désobéissance à un ordre illégal qui doit être considérée comme la conduite normale d’une personne prudente et diligente et non l’inverse » (vol. 1, n° 1-206; voir aussi G. Viney et P. Jourdain, *Traité de droit civil : Les conditions de la responsabilité* (2^e éd. 1998), par J. Ghestin, dir., p. 502). Il en va de même en ce qui concerne les formations et instructions données aux policiers, ainsi que les politiques, directives et procédures internes des corps policiers.

[62] Bien entendu, le policier n’est pas un avocat et n’est pas assujéti aux mêmes normes que ce dernier (*Hill*, par. 50). Il n’est pas tenu, par exemple, d’entreprendre lui-même des recherches approfondies et une réflexion poussée sur les subtilités d’une jurisprudence contradictoire (voir *Grant*, par. 133). Qui plus est, lorsqu’une question de droit prête à controverse, la conduite du policier ne devrait pas être jugée fautive dans la mesure où elle s’appuie sur une interprétation raisonnable et par ailleurs conforme aux formations et aux instructions qui lui ont été données (voir, par analogie, *Roberge*, p. 436).

[63] Cela dit, les attentes envers les policiers demeurent élevées. En cas d’incertitude quant au droit en vigueur, il leur incombe d’effectuer les vérifications raisonnables dans les circonstances, par exemple en suspendant leurs activités afin de consulter un procureur ou encore de relire les dispositions pertinentes et la documentation accessible. En principe, une erreur sera jugée moins sévèrement si elle survient au cours d’une intervention d’urgence, ou dans une situation mettant en jeu la sécurité du public, plutôt que dans le cadre d’une opération soigneusement planifiée ou encore dans l’application routinière d’un règlement.

other words, unless the circumstances require immediate intervention, it is not appropriate to act first and make inquiries later. I note that — even in an emergency — the fact that conduct seems dangerous to a police officer does not permit the officer to presume the existence of an offence (see Baudouin and Fabien, at pp. 423-24).

[64] In short, police officers sometimes commit a civil fault if they act unlawfully, even where their conduct is otherwise consistent with the training and instructions they have received, with existing policies, directives and procedures and with the usual practices. It is all a matter of context: the question is whether a reasonable police officer would have acted in the same manner. In assessing a police officer’s conduct, a court must therefore [TRANSLATION] “give significant weight to the external circumstances” and “avoid the perfect vision afforded by hindsight” (*Dubé v. Gélinas*, 2013 QCCS 1681, at para. 68 (CanLII); see also *Hill*, at para. 73; *Gounis*, at para. 29; *Boisvenu v. Sherbrooke (Ville de)*, 2009 QCCS 2688, at para. 79 (CanLII)).

[65] In this regard, I emphasize that a police officer’s conduct must be assessed in light of the law in force *at the time of the events* (*Hill*, at para. 73; *St-Martin*, at para. 94; *L. (J.)*, at para. 5; *Communauté urbaine de Montréal v. Cadieux*, [2002] R.J.D.T. 80 (Que. C.A.), at paras. 39-41). An officer can hardly be faulted for applying a provision that was presumed to be valid, applicable and operative at the relevant time (*Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347, at para. 14).

[66] This brings me to the presumption of validity on which the opinion of the majority of the Court of Appeal is based, at least in part.

(2) Presumption of Validity and Non-existence of an Offence

[67] In principle, police officers may presume that the provisions of the statutes, regulations and by-laws they are called upon to enforce are valid, applicable and operative. For example, it is not up to them to determine whether a regulation or by-law is consistent with its enabling legislation, the constitutional

En d’autres termes, à moins que les circonstances n’exigent une intervention immédiate, il ne convient pas d’agir d’abord, puis de vérifier ensuite. Je précise que — même dans une situation d’urgence — le fait qu’un comportement paraisse dangereux au policier ne lui permet pas de présumer l’existence d’une infraction (voir Baudouin et Fabien, p. 423-424).

[64] En clair, un policier commet parfois une faute civile s’il adopte une conduite illégale, même si celle-ci est par ailleurs conforme aux formations et aux instructions reçues, aux politiques, directives et procédures en place et aux pratiques usuelles. Tout est affaire de contexte : il faut se demander si un policier raisonnable aurait agi de la même manière. Conséquemment, en appréciant la conduite d’un policier, le tribunal doit « accorder une grande importance aux circonstances externes » et « éviter la vision parfaite que permet le recul » (*Dubé c. Gélinas*, 2013 QCCS 1681, par. 68 (CanLII); voir aussi *Hill*, par. 73; *Gounis*, par. 29; *Boisvenu c. Sherbrooke (Ville de)*, 2009 QCCS 2688, par. 79 (CanLII)).

[65] À cet égard, j’insiste sur le fait que la conduite du policier doit être appréciée en fonction du droit en vigueur *au moment des faits* (*Hill*, par. 73; *St-Martin*, par. 94; *L. (J.)*, par. 5; *Communauté urbaine de Montréal c. Cadieux*, [2002] R.J.D.T. 80 (C.A. Qc), par. 39-41). On pourrait difficilement lui reprocher d’avoir appliqué une disposition présumée valide, applicable et opérante à l’époque pertinente (*Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, par. 14).

[66] C’est ce qui m’amène à traiter de la présomption de validité sur laquelle repose, en partie du moins, l’opinion des juges majoritaires de la Cour d’appel.

(2) La présomption de validité et l’inexistence d’une infraction

[67] Un policier est en principe fondé de présumer que les dispositions législatives et réglementaires qu’il est appelé à faire respecter sont valides, applicables et opérantes. À titre d’exemple, il ne lui appartient pas de déterminer si un règlement est conforme à sa loi constitutive, au partage constitutionnel des

division of legislative powers or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (“Charter”) (see *R. v. Wiley*, [1993] 3 S.C.R. 263, at p. 279; *Kokesch*, at pp. 33-34).

[68] Indeed, under the presumption of validity, it is presumed that a provision was “*in fact* . . . validly enacted and therefore is to be given legal effect unless and until a court with the jurisdiction to do so declares it to be invalid” (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at p. 523 (emphasis in original)). The presumption of validity thus places the burden on a challenger to demonstrate the invalidity of a provision rather than on the regulatory body that adopted the provision to justify it (*Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810, at para. 25; Sullivan, at p. 523). In the meantime, the requirements of the provision must be satisfied (*Breslaw v. Montreal (City)*, 2009 SCC 44, [2009] 3 S.C.R. 131, at para. 23). Moreover, in the municipal context in Quebec, s. 364 of the *Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19, and art. 452 of the *Municipal Code of Québec*, CQLR, c. C-27.1, specifically state that every by-law remains in force and executory until it has been annulled by a competent authority (see J. Héту and Y. Duplessis, with the collaboration of L. Vézina, *Droit municipal: Principes généraux et contentieux* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at p. 8151).

[69] However, the presumption that a provision is valid does not extend to the very existence or scope of an offence. In fact, “[i]t says nothing about the interpretation of the legislation [or regulation or by-law] whose validity is being challenged” (Sullivan, at p. 523).

[70] It is therefore important to distinguish the legal existence and scope of an offence from its validity. The existence and scope of a provision creating an offence — like any provision — are related to the *intention* of the legislature or regulatory body concerned. What must essentially be determined is whether that authority, through a statute, regulation or by-law, expressed the intention to prohibit the conduct in question. By contrast, the validity of a provision rests on its *compliance* with constitutional

compétences législatives ou à la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte* ») (voir *R. c. Wiley*, [1993] 3 R.C.S. 263, p. 279; *Kokesch*, p. 33-34).

[68] En effet, en vertu de la présomption de validité, il est présumé qu’une disposition a été [TRADUCTION] « *dans les faits* validement édictée et qu’il faut par conséquent lui faire produire ses effets juridiques jusqu’à ce qu’un tribunal compétent la déclare invalide » (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), p. 523 (en italique dans l’original)). La présomption de validité impose ainsi à la personne qui conteste une disposition le fardeau de démontrer que celle-ci est invalide, plutôt que d’obliger l’organisme de réglementation qui l’a adoptée à en justifier la validité (*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, par. 25; Sullivan, p. 523). Dans l’intervalle, ses prescriptions doivent être respectées (*Breslaw c. Montréal (Ville)*, 2009 CSC 44, [2009] 3 R.C.S. 131, par. 23). D’ailleurs, en contexte municipal québécois, l’art. 364 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, et l’art. 452 du *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, précisent expressément que les règlements demeurent en vigueur et restent exécutoires jusqu’à ce qu’ils soient cassés par une autorité compétente (voir J. Héту et Y. Duplessis, avec la collaboration de L. Vézina, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux* (2^e éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, p. 8151).

[69] La présomption de validité d’une disposition ne s’étend toutefois pas à l’existence ou à la portée même d’une infraction. En fait, [TRADUCTION] « [la présomption] ne fournit aucune indication quant à l’interprétation de la mesure législative [ou réglementaire] dont la validité est contestée » (Sullivan, p. 523).

[70] Il importe donc de distinguer l’existence et la portée en droit d’une infraction de la validité de celle-ci. L’existence et la portée d’une disposition créant une infraction — comme de toute disposition — se rapportent à l’*intention* du législateur ou de l’organisme de réglementation concerné. Il s’agit essentiellement de déterminer si cette autorité a exprimé par voie législative ou réglementaire l’intention de prohiber la conduite en cause. La validité de la disposition repose quant à elle sur sa *conformité* avec

requirements and, in the case of a regulation or by-law, with the enabling legislation and the general principles of administrative law (see, e.g., P. Garant, *Droit administratif* (7th ed. 2017), at pp. 287-345; Héту and Duplessis, vol. 1, at pp. 8021-8291; G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2nd ed. 2015), at pp. 151-64; Sullivan, at pp. 523-24).

[71] In the civil liability context, the corollary of the presumption of validity is that the mere enforcement of a provision that is subsequently declared invalid will generally not be considered a fault — absent bad faith or conduct that is abusive or otherwise wrongful, of course (see *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, at paras. 78-79; *Guimond*, at paras. 13-19; *Beauchemin v. Blainville (Town)* (2003), 231 D.L.R. (4th) 706 (Que. C.A.), at para. 57). The legitimate action of the state and of legal persons established in the public interest would be unduly hampered if their representatives — including police officers — could not presume that provisions are valid. This is why, as I stated above, their liability should be assessed by reference to the [TRANSLATION] “law as it existed at the time of the impugned act” (*Cadioux*, at para. 39 (emphasis added)).

[72] However, the presumption of validity does not allow the very *existence* of an offence to be assumed. In other words, although an existing offence must be presumed to be *valid*, an offence is not presumed to *exist* simply because the state, a legal person established in the public interest or one of their representatives *believes* that it exists. There can be no justification for giving effect to legislation, regulations or by-laws that have never in fact been passed or made.

[73] It is, I agree, undoubtedly rare for a police officer to think that an offence exists when it is in reality non-existent. But it may happen that the state, a legal person established in the public interest or one of their representatives mistakenly believes that an act or omission constitutes an offence because of an error regarding the scope of a law. In *Ryan v. Auclair* (1989), 60 D.L.R. (4th) 212, for example, the Quebec Court of Appeal had to determine whether police officers had committed a fault by arresting nuns who

les exigences constitutionnelles et, dans le cas des règlements, avec la loi habilitante et les principes généraux du droit administratif (voir, p. ex., P. Garant, *Droit administratif* (7^e éd. 2017), p. 287-345; Héту et Duplessis, vol. 1, p. 8021-8291; G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2^e éd. 2015), p. 151-164; Sullivan, p. 523-524).

[71] Sur le plan de la responsabilité civile, la présomption de validité a pour corollaire que le simple fait de faire respecter une disposition subséquentement déclarée invalide ne sera généralement pas considéré comme une faute — en l’absence bien sûr de mauvaise foi ou d’un comportement abusif ou autrement fautif (voir *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, par. 78-79; *Guimond*, par. 13-19; *Blainville (Ville de) c. Beauchemin*, [2003] R.J.Q. 2398 (C.A. Qc), par. 57). L’action légitime de l’État et des personnes morales de droit public serait en effet indûment entravée si leurs représentants — y compris les policiers — ne pouvaient présumer leur validité. C’est pourquoi, comme je l’ai indiqué précédemment, il convient de se reporter, dans l’évaluation de leur responsabilité, au « droit tel qu’il existait au moment de l’acte contesté » (*Cadioux*, par. 39 (je souligne)).

[72] Mais la présomption de validité ne permet pas de tenir pour acquise l’*existence* même d’une infraction. Autrement dit, bien qu’une infraction existante doive être présumée *valide*, une infraction n’est pas présumée *exister* du seul fait que l’État, qu’une personne morale de droit public ou qu’un de leurs représentants *croit* qu’elle existe. Rien ne saurait justifier que l’on donne effet à des mesures législatives ou réglementaires qui n’ont en fait jamais été adoptées ou prises.

[73] Il est sans doute rare, j’en conviens, qu’un policier pense qu’une infraction existe, alors que celle-ci est inexistante. Mais il arrive que l’État, qu’une personne morale de droit public ou qu’un de leurs représentants croie à tort qu’un acte ou une omission constitue une infraction, en raison d’une erreur quant à la portée d’une règle de droit. Dans *Ryan c. Auclair* (1991), 31 Q.A.C. 60, par exemple, la Cour d’appel du Québec devait décider si des policiers avaient commis une faute en procédant à l’arrestation de

had distributed religious tracts door to door. The nuns argued that the municipal by-law prohibiting the distribution of circulars applied only to commercial leaflets. Although the court ultimately did not find the police officers civilly liable, it did not *presume* that their interpretation was correct. Moreover, in *Procureur général du Québec v. Ouellet*, 1998 CanLII 12543, the Court of Appeal upheld a decision awarding damages to the operator of a business that sold products for making wine, cider and beer following a seizure based on an offence that did not actually exist under the *Act respecting the Société des alcools du Québec*, R.S.Q., c. S-13. In each of those decisions, the presumption of validity played no role in the assessment of civil liability. The reasoning remains the same, regardless of the reason for the police officer's error. Whether the officer believes that an act or omission constitutes an offence because of an error regarding the scope of a law or an error regarding the existence of a law, the presumption of validity is of no assistance to the officer.

[74] In short, it is true that police officers are generally not civilly liable for enforcing a provision — presumed to be valid at the time of the events — that is subsequently declared invalid, provided of course that they do not otherwise commit a fault in exercising their powers. Furthermore, once the courts have recognized the existence of an offence or clarified its scope, police officers can certainly rely on it without fear that their conduct in this regard will be found to constitute a fault. It does not follow, however, that the existence in law — or the scope — of an offence must be assumed in a civil liability action on the basis of bare assertions to this effect made by the state, a legal person established in the public interest or one of their representatives.

(3) Application to the Facts

[75] In my view, Constable Camacho's conduct constituted a fault. A reasonable police officer in the same circumstances would not have concluded that disobeying the pictogram indicating that the handrail should be held was an offence under a by-law. At

religieuses qui distribuait de porte en porte des tracts religieux. Les religieuses soutenaient que le règlement municipal interdisant la distribution de circulaires ne visait que les imprimés commerciaux. Quoique la Cour n'ait ultimement pas conclu à la responsabilité civile des policiers, elle n'a pas *présupposé* que l'interprétation retenue par les policiers était exacte. Par ailleurs, dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Ouellet*, 1998 CanLII 12543, la Cour d'appel a confirmé une décision octroyant des dommages-intérêts à l'exploitant d'un commerce de vente de produits pour fabrication de vin, cidre et bière à la suite d'une saisie qui reposait sur une infraction en réalité inexistante au regard de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*, L.R.Q., c. S-13. Dans chacune de ces décisions, la présomption de validité n'a joué aucun rôle dans l'appréciation de la responsabilité civile. Le raisonnement demeure le même, peu importe le motif pour lequel le policier a erré. Que le policier croie qu'un acte ou une omission constitue une infraction en raison d'une erreur quant à la portée d'une règle de droit ou encore d'une erreur quant à l'existence d'une règle de droit, la présomption de validité ne lui est d'aucun secours.

[74] En somme, il est vrai qu'un policier n'engage généralement pas sa responsabilité civile en faisant respecter une disposition — présumée valide au moment des faits — qui est par la suite déclarée invalide, dans la mesure bien sûr où il ne commet par ailleurs aucune faute dans l'exercice de ses pouvoirs. Du reste, dès lors que la jurisprudence a reconnu l'existence d'une infraction ou précisé sa portée, un policier peut bien sûr s'y fier, sans crainte que sa conduite à cet égard soit jugée fautive. Il ne s'ensuit pas, cependant, que l'existence en droit d'une infraction — ou encore sa portée — doive être tenue pour acquise, dans le cadre d'une action en responsabilité civile, sur la foi de simples prétentions en ce sens de l'État, d'une personne morale de droit public ou d'un de leurs représentants.

(3) L'application aux faits

[75] À mon avis, la conduite de l'agent Camacho était fautive. Un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances n'aurait pas conclu que la désobéissance au pictogramme indiquant de tenir la main courante constituait une infraction réglementaire.

the least, a reasonable police officer would have had some doubt in this regard and would therefore have refrained from acting as Constable Camacho did, that is, unreasonably by requiring Ms. Kosoian to identify herself and, when she refused, by arresting her by force and searching her personal effects.

[76] Before depriving Ms. Kosoian of her liberty, Constable Camacho had to ensure that there was valid legal justification for his actions (*Dedman*, at pp. 28-29). As a police officer, he could obviously not have been unaware that both s. 9 of the *Charter* and s. 24 of the Quebec *Charter* protect every person from “unjustified state intrusions upon physical liberty, but also against incursions on mental liberty by prohibiting the coercive pressures of detention and imprisonment from being applied to people without adequate justification” (*Grant*, at para. 20).

[77] In enforcing the STM’s by-laws,¹ the City’s police officers exercise, among other things, the powers conferred on them by the *Code of Penal Procedure*, CQLR, c. C-25.1 (“C.P.P.”). Where a police officer wishes to issue a statement of offence, art. 74 C.P.P. gives the officer the power to arrest without a warrant a person informed of the offence alleged against him or her who refuses to identify himself or herself, provided, of course, that the offence exists in law:

72. A peace officer who has reasonable grounds to believe that a person has committed an offence may require the person to give him his name and address, if he does not know them, so that a statement of offence may be prepared.

...

73. A person may refuse to give his name and address or further information to confirm their accuracy so long as he is not informed of the offence alleged against him.

¹ Sections 48 and 69 of the *Police Act* make municipal police officers responsible for the enforcement of municipal by-laws in the territory of a municipality. In addition, STM resolution CA-2007-100 specifically designates the City’s police officers to act as STM inspectors pursuant to s. 140 of the *Act respecting public transit authorities*. That resolution provides that the City’s police officers will enforce By-law R-036.

Du moins, il aurait eu un doute à ce sujet et se serait conséquemment abstenu d’agir comme l’a fait l’agent Camacho. Ce dernier s’est conduit d’une manière déraisonnable en exigeant que madame Kosoian s’identifie et, devant son refus de le faire, en procédant à son arrestation par la force ainsi qu’à la fouille de ses effets personnels.

[76] Avant de priver madame Kosoian de sa liberté, l’agent Camacho devait d’abord s’assurer que son intervention reposait sur une justification juridique valable (*Dedman*, p. 28-29). À titre de policier, il ne pouvait évidemment ignorer que tant l’art. 9 de la *Charte* que l’art. 24 de la *Charte* québécoise protègent toute personne contre « les atteintes injustifiées de l’État à la liberté physique, mais aussi contre les atteintes à la liberté psychologique, en lui interdisant de recourir sans justification appropriée aux moyens coercitifs que représentent la détention et l’emprisonnement » (*Grant*, par. 20).

[77] En veillant à l’application des règlements de la STM¹, les policiers de la Ville exercent notamment les pouvoirs que leur confère le *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1 (« C.p.p. »). Lorsqu’un policier souhaite délivrer un constat d’infraction, l’art. 74 C.p.p. lui accorde le pouvoir d’arrêter sans mandat une personne informée de l’infraction alléguée contre elle qui refuse de s’identifier, dans la mesure bien sûr où cette infraction existe en droit :

72. L’agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire qu’une personne a commis une infraction peut exiger qu’elle lui déclare ses nom et adresse, s’il ne les connaît pas, afin que soit dressé un constat d’infraction.

...

73. Une personne peut refuser de déclarer ses nom et adresse ou de fournir des renseignements permettant d’en confirmer l’exactitude tant qu’elle n’est pas informée de l’infraction alléguée contre elle.

¹ Les articles 48 et 69 de la *Loi sur la police* attribuent aux policiers municipaux la responsabilité de faire respecter les règlements pris par les autorités municipales sur leur territoire. En outre, et plus spécifiquement, la résolution CA-2007-100 de la STM désigne les policiers de la Ville à titre d’inspecteurs de la STM en vertu de l’art. 140 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. Cette résolution prévoit que les policiers de la Ville veillent à l’application du Règlement R-036.

74. A peace officer may arrest without a warrant a person informed of the offence alleged against him who, despite the peace officer's demand, fails or refuses to give him his name and address or further information to confirm their accuracy.

(Articles 72 para. 1, 73 and 74 *C.P.P.*)

[78] The exercise of these powers presupposes that there are reasonable grounds to believe an offence has been committed. The “reasonable grounds” concept relates to the *facts*, not to the existence in *law* of the offence in question (*Frey v. Fedoruk*, [1950] S.C.R. 517, at p. 531). If the offence that the police officer believes has been committed simply does not exist, neither the *C.P.P.* nor, for that matter, any other statute or common law rule gives the officer the power to require a person to identify himself or herself and to arrest the person if he or she refuses to comply (see *Moore v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 195, at pp. 205-6, per Dickson J., dissenting; *R. v. Guthrie* (1982), 21 Alta. L.R. (2d) 1, at p. 8; *R. v. Coles* (2003), 221 Nfld. & P.E.I.R. 98, at para. 14). An officer who makes an arrest on this basis is acting unlawfully, even if he or she believes in good faith that the offence exists (*R. v. Houle* (1985), 41 Alta. L.R. (2d) 295, at pp. 297-99; *Crépeau v. Yannonie*, [1988] R.R.A. 265 (Que. Sup. Ct.), at p. 269; see also P. Ceyskens, *Legal Aspects of Policing* (loose-leaf), vol. 1, at p. 2-3). It was therefore incumbent upon Constable Camacho to verify the existence of the offence alleged against Ms. Kosoian before using the powers conferred on him by the *C.P.P.*

[79] In the present case, Constable Camacho believed that he was enforcing art. 4(e) of STM By-law R-036, the French version of which reads as follows:²

4. Dans ou sur un immeuble ou du matériel roulant, il est interdit à toute personne:

...

e) de désobéir à une directive ou un pictogramme, affiché par la Société;

² Article 17 (now art. 26) of By-law R-036 provided that anyone who contravenes art. 4(e) commits an offence and is liable to a fine of \$75 to \$500.

74. L'agent de la paix peut arrêter sans mandat la personne informée de l'infraction alléguée contre elle qui, lorsqu'il l'exige, ne lui déclare pas ou refuse de lui déclarer ses nom et adresse ou qui ne lui fournit pas les renseignements permettant d'en confirmer l'exactitude.

(Articles 72 al. 1, 73 et 74 *C.p.p.*)

[78] L'exercice de ces pouvoirs suppose l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Cette notion de « motifs raisonnables » porte sur les *faits*, et non sur l'existence en *droit* de l'infraction en cause (*Frey c. Fedoruk*, [1950] R.C.S. 517, p. 531). Si l'infraction que le policier croit avoir été commise n'existe tout simplement pas, ni le *C.p.p.* — ni aucune autre loi ou règle de common law, du reste — ne lui confèrent le pouvoir d'exiger qu'une personne s'identifie et celui de procéder à son arrestation, en cas de refus de celle-ci d'obtempérer (voir *Moore c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 195, p. 205-206, le juge Dickson, dissident; *R. c. Guthrie* (1982), 21 Alta. L.R. (2d) 1, p. 8; *R. c. Coles* (2003), 221 Nfld. & P.E.I.R. 98, par. 14). En procédant à une arrestation sur cette base, le policier se trouve à agir illégalement, même s'il croit de bonne foi en l'existence de l'infraction (*R. c. Houle* (1985), 41 Alta. L.R. (2d) 295, p. 297-299; *Crépeau c. Yannonie*, [1988] R.R.A. 265 (C.S. Qc), p. 269; voir aussi P. Ceyskens, *Legal Aspects of Policing* (feuilles mobiles), vol. 1, p. 2-3). Conséquemment, il incombait à l'agent Camacho de vérifier l'existence de l'infraction reprochée à madame Kosoian avant de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par le *C.p.p.*

[79] En l'espèce, l'agent Camacho croyait faire respecter l'art. 4e) du Règlement R-036 de la STM, lequel prévoit ce qui suit² :

4. Dans ou sur un immeuble ou du matériel roulant, il est interdit à toute personne :

...

e) de désobéir à une directive ou un pictogramme, affiché par la Société;

² L'article 17 (maintenant l'art. 26) du Règlement R-036 prévoyait que quiconque contrevient à l'art. 4e) commet une infraction et est passible d'une amende de 75 \$ à 500 \$.

[80] The unofficial English version³ of art. 4(e) of STM By-law R-036 uses different language:

4. No one shall, within or on a building or rolling stock:

...

(e) ignore a guideline or pictogram posted by the Société;

The unofficial English version of By-law R-036 therefore uses the word “ignore” to render the French word “*désobéir*” (disobey). However, the English word “ignore” does not have the same meaning as the French word “*désobéir*”. The words “*désobéir*” and “*désobéissance*” (disobedience) refer to the act of refusing to comply with a law or an order. They connote insubordination, intractability or resistance (see, e.g., the definitions of these words in the dictionaries *Le Petit Larousse illustré* (2020), at p. 371, and *Le Petit Robert* (new ed. 2020), at p. 707). On the other hand, the word “ignore” means “not to know, to be ignorant of” or, alternatively, “[t]o refuse to take notice of; not to recognize; to disregard intentionally, leave out of account or consideration, shut ‘one’s eyes to’” (see “ignore” in the *Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989), at p. 641).

[81] According to *Robert & Collins: Dictionnaire français-anglais, anglais-français* (10th ed. 2016), at p. 1548, the English word “ignore” is the equivalent of the French word “*ignorer*”, which means not to know, not to want to know or not to make use of something or, alternatively, to refuse to recognize the existence of or to take notice of something (see also “*ignorer*” in the dictionaries *Le Petit Larousse illustré*, at p. 598, and *Le Petit Robert*, at p. 1276).

[82] That being said, the English version of By-law R-036 is unofficial and therefore has no legal effect: it is merely a reference document.

³ The preamble to the English version of By-law R-036 states the following: “This administrative consolidation . . . is a reference document and should not be considered an official version of the By-law. Please refer to the official French text of the By-law and its amendment as the official documents.”

[80] La version anglaise non officielle³ de l’art. 4e) du Règlement R-036 de la STM utilise un langage différent, soit :

4. No one shall, within or on a building or rolling stock :

...

(e) ignore a guideline or pictogram posted by the Société;

Ainsi, la version anglaise non officielle du Règlement R-036 utilise le mot anglais « *ignore* » pour rendre le mot français « *désobéir* ». Le mot anglais « *ignore* » n’a cependant pas le même sens que le mot français « *désobéir* ». Les mots « *désobéir* » et « *désobéissance* » s’entendent du fait de refuser de se soumettre à une loi ou à un ordre. Ils suggèrent l’idée d’insubordination, d’indocilité ou de résistance (voir, p. ex., les définitions de ces mots dans les dictionnaires *Le Petit Larousse illustré* (2020), p. 371, et *Le Petit Robert* (nouv. éd. 2020), p. 707). Pour sa part, le mot « *ignore* » signifie [TRADUCTION] « ne pas savoir, être ignorant de », ou alors « refuser de prêter attention à; ne pas reconnaître; faire intentionnellement abstraction de, faire fi de, ne pas prendre en compte ou en considération, fermer les yeux sur » (voir « *ignore* » dans le *Oxford English Dictionary* (2^e éd. 1989), p. 641).

[81] Selon le *Robert & Collins : Dictionnaire français-anglais, anglais-français* (10^e éd. 2016), p. 1548, le mot anglais « *ignore* » est l’équivalent du mot français « *ignorer* », qui signifie ne pas connaître quelque chose, ne pas vouloir le connaître, ne pas en faire usage, ou alors refuser d’en constater l’existence ou d’en tenir compte (voir aussi « *ignorer* » dans les dictionnaires *Le Petit Larousse illustré*, p. 598, et *Le Petit Robert*, p. 1276).

[82] Cela dit, la version anglaise du Règlement R-036 est non officielle, et n’a donc pas d’effet juridique : il s’agit uniquement d’un document de référence.

³ Le préambule de la version anglaise du Règlement R-036 précise ce qui suit : [TRADUCTION] « La présente codification administrative [. . .] constitue un document de référence et ne doit pas être considérée comme une version officielle du Règlement. Veuillez consulter le texte français officiel du Règlement et de ses modifications, lesquels constituent des documents officiels. »

[83] In addition, s. 8 of the *Charter of the French language*, CQLR, c. C-11, provides as follows:

8. Where an English version exists of a regulation or other similar act to which section 133 of the Constitution Act, 1867 does not apply, the French text shall prevail in case of discrepancy.

[84] According to *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312, at p. 329, only regulations that are “enactments of the Government” are subject to s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. By-law R-036 is not an enactment of the government. It is a corporate by-law adopted by the STM. As a result, s. 133 of the *Constitution Act, 1867* does not apply to By-law R-036, which is therefore covered by s. 8 of the *Charter of the French language*. Since there is a discrepancy between the unofficial English version and the French version, the French text prevails, and my analysis will deal solely with that text.

[85] The offence thus involves disobeying a directive or pictogram. By definition, to “disobey” is to refuse to comply with an obligation or order, or to break the law (see, e.g., “*désobéir*” (disobey) and “*désobéissance*” (disobedience) in the dictionaries *Le Petit Larousse illustré*, at p. 371, and *Le Petit Robert*, at p. 707). Therefore, a subway user does not “disobey” a pictogram unless it creates an obligation or prohibition. It follows that a pictogram that only warns, advises or informs cannot serve as the basis for this offence. After all, one does not “disobey” a warning. At most, one refuses to take notice of it. This interpretation — which flows from the ordinary meaning of the words — is the one that must be adopted by a reasonable police officer called upon to enforce By-law R-036.

[86] However, By-law R-036 provides no information about the pictograms to which it refers and no explanation of the obligations and prohibitions allegedly expressed by those graphical representations. Police officers — like subway users, in fact — have no choice but to examine the elements of the various pictograms posted by the

[83] De plus, l’art. 8 de la *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, édicte ce qui suit :

8. S’il existe une version anglaise d’un règlement ou d’un autre acte de nature similaire auxquels ne s’applique pas l’article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, le texte français, en cas de divergence, prévaut.

[84] En vertu de l’arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312, p. 329, seuls les règlements constituant des « mesures édictées par le gouvernement » sont assujettis à l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Règlement R-036 n’est pas une mesure édictée par le gouvernement. Il s’agit d’un règlement d’entreprise adopté par la STM. Par conséquent, l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne s’applique pas au Règlement R-036, et ce dernier est donc visé par l’art. 8 de la *Charte de la langue française*. Puisque la version anglaise non officielle diverge de la version française, le texte français prévaut, et mon analyse portera uniquement sur ce dernier.

[85] L’infraction consiste donc à désobéir à une directive ou à un pictogramme. Par définition, pour « désobéir », il faut refuser de se soumettre à une obligation ou un ordre, ou encore transgresser la loi (voir, p. ex., « désobéir » et « désobéissance » dans les dictionnaires *Le Petit Larousse illustré*, p. 371, et *Le Petit Robert*, p. 707). Ainsi, un usager du métro ne « désobéit » à un pictogramme que si ce dernier crée une obligation ou une interdiction. Conséquemment, un pictogramme qui n’exprime qu’une mise en garde, un conseil ou une information ne peut servir de fondement à cette infraction. Après tout, on ne « désobéit » pas à un avertissement. Tout au plus, on refuse d’en tenir compte. Cette interprétation — qui découle du sens courant des mots — s’impose au policier raisonnable appelé à faire respecter le Règlement R-036.

[86] Le Règlement R-036 ne fournit par ailleurs aucune indication quant aux pictogrammes qui sont visés et ne précise d’aucune façon les obligations et les interdictions qui seraient ainsi véhiculées par ces représentations graphiques. Les policiers — tout comme les usagers du métro d’ailleurs — n’ont d’autre choix que d’examiner les éléments des différents pictogrammes

STM to understand what is or is not an offence for the purposes of art. 4(e).

[87] In the instant case, the question is therefore whether the pictogram concerned imposes an obligation to hold the handrail. In Constable Camacho's view, the answer is simple: *all* of the pictograms posted in the subway describe prohibitions or obligations, and contravening them is an offence (C.Q. reasons, at para. 198). In his opinion, Ms. Kosoian *disobeyed* the pictogram posted by the STM indicating that the handrail should be held and thereby contravened art. 4(e) of By-law R-036. The appellant, on the other hand, maintains that the pictogram simply communicates a message to be careful, not an obligation, that she therefore could not "disobey" it and that, as a result, it does not create any offence.

[88] With respect, the majority of the Quebec Court of Appeal erred in law in relying on the presumption of validity applicable to the by-law to support the reasonableness of Constable Camacho's belief in the *existence* in law of the alleged offence (paras. 7-8, 10-11 and 13). The trial judge erred as well in assuming that Ms. Kosoian had acted [TRANSLATION] "unlawfully" by not holding the handrail (para. 270), without questioning the very existence of the offence. As I explained above, the presumption that a by-law is valid does not extend to the very existence or scope of an offence. In the instant case, these errors vitiated the analysis of civil liability undertaken by the courts below, which justifies this Court making its own assessment of Constable Camacho's conduct.

[89] I also reiterate that, contrary to what the respondents argue, the action brought by Ms. Kosoian is not based on a challenge to the validity of art. 4(e) of By-law R-036. For this reason, the Court does not have to determine whether this provision validly authorizes the STM to prohibit users from disobeying the directives or pictograms it posts, even if they are not directly incorporated into the by-law. As the dissenting Court of Appeal judge stated (paras. 59

affichés par la STM afin de comprendre ce qui constitue ou non une infraction pour l'application de l'art. 4e).

[87] En l'espèce, la question est donc de savoir si le pictogramme en cause impose l'obligation de tenir la main courante. Pour l'agent Camacho, la réponse est simple : *tous* les pictogrammes affichés dans le métro décrivent des interdictions ou des obligations, et y contrevenir est une infraction (motifs de la C.Q., par. 198). Selon lui, madame Kosoian a *désobéi* au pictogramme indiquant de tenir la main courante affiché par la STM. Ce faisant, elle aurait enfreint l'art. 4e) du Règlement R-036. Pour sa part, l'appelante estime plutôt que le pictogramme communique non pas une obligation, mais bien un simple message de prudence, qu'elle ne peut donc pas « désobéir » à ce pictogramme et que, de ce fait, celui-ci ne crée aucune infraction.

[88] Avec égards, les juges majoritaires de la Cour d'appel du Québec ont commis une erreur de droit en s'appuyant sur la présomption de validité du règlement pour justifier le caractère raisonnable de la croyance de l'agent Camacho en l'*existence* en droit de l'infraction reprochée (par. 7-8, 10-11 et 13). Le juge du procès a également commis une erreur en tenant pour acquis que madame Kosoian a agi « illégalement » en ne tenant pas la main courante (par. 270), et ce, sans s'interroger sur l'existence même de l'infraction. Comme je l'ai expliqué précédemment, la présomption de validité d'un règlement ne s'étend pas à l'existence ou à la portée même d'une infraction. Dans le présent cas, ces erreurs ont vicié l'analyse de la responsabilité civile effectuée par les juridictions inférieures, ce qui justifie notre Cour de procéder à sa propre appréciation de la conduite de l'agent Camacho.

[89] Je réitère par ailleurs que, contrairement aux prétentions des intimés, l'action intentée par madame Kosoian ne repose pas sur une contestation de la validité de l'art. 4e) du Règlement R-036. Pour cette raison, la Cour n'a pas à déterminer si cette disposition permet valablement à la STM d'interdire de désobéir aux directives ou aux pictogrammes qu'elle affiche, même si ceux-ci ne sont pas directement incorporés dans le règlement. Comme le mentionne le

and 65), an unlawful subdelegation issue might possibly arise, but that is not the issue before the Court. Similarly, Ms. Kosoian is not seeking to invalidate art. 4(e) based on the *vagueness* of the pictograms to which that provision refers. On the contrary, she argues in her factum that the pictogram in question [TRANSLATION] “clearly and unequivocally communicates a message that encourages something, not an obligation” (para. 39 (emphasis added)).

[90] In my opinion, the appellant is correct. A reasonable police officer looking at the STM’s sign would have concluded that the pictogram simply advises users to be careful and does not impose an obligation. In this sense, there is no issue of *vagueness*.

[91] In any event, in the case at bar, a cursory analysis is sufficient to show that a reasonable person in the same circumstances — and *a fortiori* a reasonable police officer — would not regard the pictogram as imposing an obligation the breach of which constitutes an offence under a by-law:

- (a) The pictogram and the message accompanying it — [TRANSLATION] “Hold Handrail” — have the title “CAUTION”, which aims to communicate advice to be careful.
- (b) The other two messages that appear on the same sign — [TRANSLATION] “Attend Children” and “Avoid Sides” — also seem to provide the same advice.
- (c) The pictogram appears on a yellow background. It is well known that this colour generally corresponds to a warning, not to an obligation the breach of which will be penalized.
- (d) Certain other pictograms on the same sign communicate a prohibition through explicit visual elements. For example, one pictogram has a small red circle and a diagonal red bar. Another appears with a drawing showing a gavel, and the amount of the fine is specifically indicated on it.
- (e) In contrast, there is *no* symbol suggesting that holding the handrail is *obligatory*.

juge dissident en appel (par. 59 et 65), un problème de sous-délégation illégale pourrait possiblement se poser, mais ce n’est pas la question dont la Cour est saisie. De même, madame Kosoian ne cherche pas à faire invalider l’art. 4e) en s’appuyant sur l’*imprécision* des pictogrammes auxquels cette disposition renvoie. Au contraire, elle soutient dans son mémoire que le pictogramme en cause « communique clairement et de manière non équivoque un message incitatif et non une obligation » (par. 39 (je souligne)).

[90] À mon avis, l’appelante a raison. À la vue de l’affiche de la STM, un policier raisonnable aurait conclu que le pictogramme exprime un simple conseil de prudence, et non une obligation. En ce sens, il ne s’agit pas d’une question d’*imprécision*.

[91] Quoi qu’il en soit, en l’espèce, une analyse sommaire suffit à démontrer qu’une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances — et à plus forte raison un policier raisonnable — n’aurait pas considéré que le pictogramme impose une obligation dont l’inobservation constitue une infraction réglementaire :

- a) Le pictogramme et le message qui l’accompagne — « Tenir la main courante » — sont coiffés du titre « ATTENTION », ce qui tend à communiquer un conseil de prudence.
- b) Les deux autres messages qui figurent sur la même affiche — « Surveiller les enfants » et « Se tenir éloigné des côtés » — paraissent aussi relever du conseil de prudence.
- c) Le pictogramme apparaît sur fond jaune. Il est notoire que cette couleur correspond généralement à un avertissement, et non à une obligation dont l’inobservation est sanctionnée.
- d) Certains autres pictogrammes intégrés à la même affiche communiquent une interdiction par des éléments visuels explicites. Par exemple, un des pictogrammes comprend une couronne rouge et une barre diagonale rouge. Un autre est jumelé à un dessin montrant un maillet, et le montant de l’amende y est indiqué expressément.
- e) En comparaison, *aucun* symbole ne vient suggérer qu’il est *obligatoire* de tenir la main courante.

[92] Simply put, when the STM intends to impose an obligation or prohibition through a pictogram, it does so using well-known symbols, which indicate the binding nature of the pictogram. Conversely, when the STM chooses not to use such symbols, as in the case of the pictogram indicating that the handrail should be held, it must be inferred that its intention is instead simply to advise users to be careful.⁴ At least, this is the conclusion that must be reached from looking at the sign in question.

[93] Unlike the majority of the Court of Appeal, it is my view that the circumstances of this case, including the training Constable Camacho received, cannot render his conduct reasonable. It is true that, as stated in the trial judge's decision, the STM taught police officers that it was an offence to disobey the pictogram indicating that the handrail should be held (paras. 210-11 and 270). As I explained above, such training must be taken into account in assessing a police officer's conduct. However, the fact that police officers have received training does not authorize them to lay aside their own judgment. Here, despite the training received, the very sight of the pictogram should at least have raised a doubt in the mind of a reasonable police officer as to whether it created an offence.

[94] In the circumstances, and in light of Ms. Kosoian's protests, Constable Camacho could not reasonably be certain that he was acting within his powers. He should have refrained from giving her a statement of offence and then made further inquiries as to the meaning of the pictogram and the scope of the by-law. Moreover, when Ms. Kosoian was at the bottom of the escalator, there was no longer any risk to her or others. His intervention — which was initially supposed to be an effort to [TRANSLATION]

⁴ As the dissenting Court of Appeal judge noted (para. 69), another element that tends to confirm this interpretation is the actual source of the pictogram, which is a reproduction of figure 6.1.6.9.1 in the *Safety Code for Elevators*, CAN/CSA B44-00. That code — which is referred to in the *Construction Code*, CQLR, c. B-1.1, r. 2, and the *Safety Code*, CQLR, c. B-1.1, r. 3 — describes the picture suggesting that the handrail be held as a "caution sign". I recognize, however, that the source of the pictogram is not determinative in assessing Constable Camacho's conduct.

[92] En clair, lorsque la STM entend imposer une obligation ou une interdiction au moyen d'un pictogramme, elle l'exprime par des symboles bien connus, qui témoignent de son caractère contraignant. Au contraire, lorsque la STM choisit de ne pas utiliser de tels symboles, comme dans le cas du pictogramme indiquant de tenir la main courante, il faut en inférer qu'elle entend plutôt exprimer un simple conseil de prudence⁴. C'est du moins la conclusion qui s'impose à la vue de l'affiche en cause.

[93] Contrairement aux juges majoritaires en appel, j'estime que les circonstances de la présente affaire, y compris les formations que l'agent Camacho a reçues, ne peuvent rendre sa conduite raisonnable. Certes, selon le jugement de première instance, la STM enseignait aux policiers que désobéir au pictogramme indiquant de tenir la main courante constituait une infraction (par. 210-211 et 270). Comme je l'ai expliqué précédemment, de telles formations doivent être prises en compte dans l'appréciation de la conduite d'un policier. Cependant, recevoir une formation n'autorise pas les policiers à mettre leur propre jugement en veilleuse. En l'espèce, la vue même du pictogramme devait au moins soulever un doute, dans l'esprit du policier raisonnable, quant à l'existence d'une infraction, et ce, en dépit de la formation reçue.

[94] Dans les circonstances, et devant les protestations de madame Kosoian, l'agent Camacho ne pouvait raisonnablement être certain d'agir dans le cadre de ses pouvoirs. Il aurait dû s'abstenir de lui remettre un constat d'infraction, quitte à effectuer par la suite des vérifications additionnelles quant à la signification du pictogramme et à la portée du règlement. Qui plus est, au moment où madame Kosoian se trouvait au bas de l'escalier mécanique, il n'y avait plus aucun risque pour elle-même ou pour autrui.

⁴ Comme l'a noté le juge dissident en appel (par. 69), un autre élément qui tend à confirmer cette interprétation est la source même du pictogramme, qui est une reproduction de la figure 6.1.6.9.1 du *Code de sécurité sur les ascenseurs et monte-charge*, CAN/CSA B44-00. Ce code — auquel renvoient le *Code de construction*, RLRQ, c. B-1.1, r. 2, ainsi que le *Code de sécurité*, RLRQ, c. B-1.1, r. 3 — qualifie le dessin suggérant de tenir la main courante de « mise en garde ». Je reconnais cependant que la source du pictogramme n'est pas déterminante quant à l'appréciation de la conduite de l'agent Camacho.

“raise awareness” — should have ended at that moment.

[95] In short, a reasonable police officer in the same circumstances would necessarily have doubted the existence in law of the offence and, as a result, would not have required Ms. Kosoian to identify herself so that she could be given a statement of offence. Such an officer would certainly not have arrested her if she refused, but would instead have allowed her to continue on her way.

[96] I therefore conclude that Constable Camacho departed from the conduct expected of a reasonable police officer by grabbing Ms. Kosoian in order to prevent her from leaving and by taking her to the holding room. By acting in that manner, he made an arrest which was unlawful (see *R. v. Latimer*, [1997] 1 S.C.R. 217, at para. 24; *R. v. Asante-Mensah*, 2003 SCC 38, [2003] 2 S.C.R. 3, at paras. 42-46) and which, having regard to the context, constituted a civil fault.

[97] Any exercise of discretion by a police officer must have a valid legal justification (*Dedman*, at pp. 28-29). Since the offence alleged in this case did not exist, and since Constable Camacho’s belief in the existence of such an offence was unreasonable, any exercise of his discretion grounded on that non-existent offence was not only unlawful but also necessarily unreasonable.

[98] As a result, I do not have to determine whether, in the instant case, going so far as to grab hold of Ms. Kosoian and keep her handcuffed on a chair was an inherently unreasonable exercise of discretion by Constable Camacho. I will simply note that police officers must exercise good judgment before issuing a statement of offence and must also act with prudence and restraint in exercising their powers of arrest.

[99] That being said, I have some serious reservations about the trial judge’s conclusions that Constable Camacho’s conduct was [TRANSLATION] “exemplary

L’intervention — qui devait être initialement une démarche de « sensibilisation » — aurait dû prendre fin à ce moment.

[95] En somme, un policier raisonnable placé dans les mêmes circonstances aurait nécessairement douté de l’existence en droit de l’infraction, et n’aurait donc pas exigé que madame Kosoian s’identifie afin de lui remettre un constat d’infraction. Il n’aurait certainement pas procédé à son arrestation en cas de refus. Il l’aurait plutôt laissée poursuivre son chemin.

[96] J’en conclus donc que l’agent Camacho s’est écarté du comportement attendu d’un policier raisonnable en empoignant madame Kosoian afin de l’empêcher de quitter les lieux et en l’emmenant dans le local de confinement. En agissant ainsi, il a procédé à une arrestation illégale (voir *R. c. Latimer*, [1997] 1 R.C.S. 217, par. 24; *R. c. Asante-Mensah*, 2003 CSC 38, [2003] 2 R.C.S. 3, par. 42-46) et, compte tenu du contexte, fautive.

[97] Tout exercice par un agent de police de son pouvoir discrétionnaire doit reposer sur une justification juridique valable (*Dedman*, p. 28-29). Puisque l’infraction reprochée en l’espèce était inexistante et que la croyance de l’agent Camacho en l’existence d’une telle infraction était déraisonnable, tout exercice par ce dernier de son pouvoir discrétionnaire sur la base de cette infraction inexistante était non seulement illégal, mais en outre nécessairement déraisonnable.

[98] Par conséquent, je n’ai pas à décider si, en l’espèce, le fait d’aller jusqu’à saisir madame Kosoian et à la maintenir menottée sur une chaise constituait en soi un exercice déraisonnable par l’agent Camacho de son pouvoir discrétionnaire. Je rappellerai simplement qu’un policier doit faire montre de discernement avant de délivrer un constat d’infraction, et également faire preuve de prudence et de retenue dans l’exercice de ses pouvoirs d’arrestation.

[99] Cela dit, j’ai de sérieuses réserves quant aux conclusions du juge du procès selon lesquelles la conduite de l’agent Camacho a été « exemplaire et

and irreproachable” and that the force used was reasonable in the circumstances (paras. 266, 269 and 277-79).

[100] First, in view of the non-existence in law of the offence initially alleged, the force used was inevitably unwarranted. Article 82 *C.P.P.*, which authorizes a police officer to use the force necessary to make an arrest, applies only where the officer acts lawfully (see *Figueiras v. Toronto Police Services Board*, 2015 ONCA 208, 124 O.R. (3d) 641, at para. 147). Moreover, the search incidental to the arrest was unreasonable given that Ms. Kosoian was not lawfully arrested (*R. v. Saeed*, 2016 SCC 24, [2016] 1 S.C.R. 518, at paras. 36-37). On this last point, I would add that I prefer not to comment on the issue discussed by Vaclair J.A. in his concurring opinion, namely whether there is a power to conduct an incidental search for identification purposes.

[101] Second, the trial judge’s conclusions are inconsistent with those in the penal judgment of the Municipal Court that acquitted Ms. Kosoian. The conclusions reached in that judgment are in fact not innocuous, since the judge stated, among other things, that he was under [TRANSLATION] “the impression that adjustments were made to the [prosecution’s] evidence to justify the failure of this intervention, which basically should have been routine” (A.R., vol. II, at p. 82 (emphasis added)). I would also note that the only reason we have no physical evidence of the events at issue is that the respondents did not take the necessary steps to keep the videotapes from the surveillance camera, despite the fact that Ms. Kosoian’s spouse requested this the very next day (A.R., vol. II, at p. 75).

[102] The trial judge completely disregarded the reasons for the penal judgment. Although civil judges are not bound by such judgments, they also cannot ignore them (see *Solomon v. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 1832, [2008] R.J.Q. 2127, at paras. 50-58; *Pierre-Louis v. Québec (Ville de)*, 2014 QCCA 1554, at paras. 48-57 (CanLII)). It would have been preferable for the judge in the civil proceedings to explain why he did not share the view of his colleague on the Municipal Court.

irréprochable » et la force employée était raisonnable dans les circonstances (par. 266, 269 et 277-279).

[100] D’abord, compte tenu de l’inexistence en droit de l’infraction initialement reprochée, la force employée était inévitablement injustifiée. En effet, l’art. 82 *C.p.p.*, qui autorise l’usage de la force nécessaire à l’arrestation, ne trouve application que lorsque le policier agit légalement (voir *Figueiras c. Toronto Police Services Board*, 2015 ONCA 208, 124 O.R. (3d) 641, par. 147). De même, la fouille accessoire à l’arrestation était abusive, étant donné que madame Kosoian n’a pas été légalement arrêtée (*R. c. Saeed*, 2016 CSC 24, [2016] 1 R.C.S. 518, par. 36-37). Sur ce dernier point, je préfère d’ailleurs m’abstenir d’émettre des commentaires quant à la question dont traite le juge Vaclair dans son opinion concordante, à savoir l’existence ou non d’un pouvoir de fouille accessoire à des fins d’identification.

[101] Ensuite, les conclusions tranchent avec celles du jugement pénal de la Cour municipale qui a prononcé l’acquittement de madame Kosoian. En effet, les conclusions formulées dans ce jugement ne sont pas anodines, car le juge se dit notamment sous « l’impression que des ajustements ont été apportés à la preuve [de la poursuite] pour justifier la faillite de cette intervention qui, à la base, se devait d’être banale » (d.a., vol. II, p. 82 (je souligne)). Je ferais par ailleurs remarquer que, si nous n’avons pas une preuve matérielle des événements, c’est uniquement parce que les intimés n’ont pas pris les mesures nécessaires pour préserver les bandes vidéo de la caméra de surveillance, malgré les demandes en ce sens présentées dès le lendemain par le conjoint de madame Kosoian (d.a., vol. II, p. 75).

[102] Le juge du procès a complètement fait abstraction des motifs du jugement pénal. Quoique le juge civil ne soit pas lié par ce jugement, il ne peut non plus l’ignorer (voir *Solomon c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 1832, [2008] R.J.Q. 2127, par. 50-58; *Pierre-Louis c. Québec (Ville de)*, 2014 QCCA 1554, par. 48-57 (CanLII)). Il aurait été préférable que le juge du procès civil explique pourquoi il ne partageait pas le point de vue de son collègue de la Cour municipale.

[103] I would add that there is an extricable error of law in the trial judge’s decision with regard to the timing of Ms. Kosoian’s arrest (see *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paras. 31-37). Contrary to what the trial judge suggested (paras. 152, 273 and 276), an arrest occurred as soon as the police officers touched Ms. Kosoian at the bottom of the escalator with a view to her detention (see *Asante-Mensah*, at para. 42). At that point, they had to inform her promptly of her constitutional and quasi-constitutional rights, including her right to retain and instruct counsel (s. 10(b) of the *Charter*; s. 29 of the Quebec *Charter*), but they did not do so until later, while she was being detained in the holding room (para. 163). This additional error further undermines the trial judge’s conclusions concerning the so-called [TRANSLATION] “exemplary and irreproachable” work done by Constable Camacho.

[104] I will conclude by saying that Constable Camacho’s conduct necessarily constituted a fault insofar as it resulted from an unreasonable belief in the existence of an offence that did not exist in law. As principal, the City is also bound to make reparation for the injury caused, because it is not in dispute that Constable Camacho was acting in the performance of his duties, even though his conduct was also unlawful (arts. 1463 and 1464 C.C.Q.; see Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, at para. 37).

C. *Liability of the STM*

[105] In my view, the STM has no public law immunity. It is liable for Constable Camacho’s fault as his mandator, and it committed a direct fault by providing training that indicated to police officers that holding the handrail was an obligation under a by-law.

(1) Relative Immunity in the Exercise of a Regulatory Power

[106] The general rules of extracontractual civil liability are, in principle, applicable to a legal person established in the public interest, unless that

[103] J’ajoute qu’une erreur de droit isolable se dégage du jugement de première instance quant au moment où est survenue l’arrestation de madame Kosoian (voir *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 31-37). Contrairement aux prétentions du juge du procès (par. 152, 273 et 276), dès que les policiers ont touché cette dernière au bas de l’escalier mécanique dans le but de la détenir, il y avait arrestation (voir *Asante-Mensah*, par. 42). Les policiers devaient alors l’informer promptement de ses droits constitutionnels et quasi constitutionnels, notamment de son droit à l’assistance d’un avocat (al. 10b) de la *Charte*; art. 29 de la *Charte* québécoise), ce qui ne sera fait que subséquemment, alors que madame Kosoian est détenue dans le local de confinement (par. 163). Cette autre erreur vient miner davantage les conclusions du juge du procès en ce qui a trait au travail soi-disant « exemplaire et irréprochable » de l’agent Camacho.

[104] Je conclus en disant que la conduite de l’agent Camacho était nécessairement fautive, dans la mesure où elle découlait d’une croyance déraisonnable en l’existence d’une infraction inexistante en droit. À titre de commettante, la Ville est elle aussi tenue de réparer le préjudice causé, puisqu’il n’est pas contesté que l’agent Camacho agissait dans l’exercice de ses fonctions, même si sa conduite était par ailleurs illégale (art. 1463 et 1464 C.c.Q.; voir Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », par. 37).

C. *La responsabilité de la STM*

[105] À mon avis, la STM ne bénéficie d’aucune immunité de droit public. Celle-ci est responsable de la faute de l’agent Camacho à titre de mandante de ce dernier, et elle a commis une faute directe en donnant des formations indiquant aux policiers que tenir la main courante constituait une obligation réglementaire.

(1) L’immunité relative dans l’exercice d’un pouvoir de réglementation

[106] Le régime général de la responsabilité civile extracontractuelle s’applique en principe à une personne morale de droit public, à moins que cette

person shows that a specific rule of public law derogates from them (art. 1376 *C.C.Q.*; *Prud'homme v. Prud'homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663, at para. 31; *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304, at para. 18; Héту and Duplessis, vol. 2, at pp. 11006-7).

[107] In the present case, the STM argues that it enjoys the public law relative immunity that attaches to the exercise of a regulatory power (see *Entreprises Sibeca*, at para. 27; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, at pp. 966 and 968-70). A legal person established in the public interest generally incurs no civil liability where it makes or passes a regulation or by-law that is subsequently held to be invalid, unless its decision to do so was made in bad faith or was irrational (*Entreprises Sibeca*, at paras. 23-27; *Papachronis v. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville)*, 2007 QCCA 770, 38 M.P.L.R. (4th) 161, at para. 25; Héту and Duplessis, vol. 2, at pp. 11152-57; see also, outside the municipal context, *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45, at para. 90; *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621, at para. 23). The purpose of this immunity is to preserve the latitude that a legal person established in the public interest must have in order to make policy decisions in the interests of the community (*Entreprises Sibeca*, at para. 24; *Welbridge*, at p. 968; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705, at pp. 722 and 725).

[108] In the case at bar, however, this relative immunity is of no assistance to the STM. As I explained above, Ms. Kosoian's civil liability action is based not on the invalidity of By-law R-036, but rather on its *improper* application both by the STM, which developed training that was legally incorrect, and by one of its inspectors, Constable Camacho, who applied the inaccurate information he obtained during that training. The application of a by-law falls within the "operational sphere", that is, the practical execution of policy decisions, and is not protected by any form of immunity (see *Laurentide Motels*, at p. 722; *Papachronis*, at para. 23). Baudouin, Deslauriers and Moore

dernière démontre qu'une règle de droit public particulière y déroge (art. 1376 *C.c.Q.*; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 31; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304, par. 18; Héту et Duplessis, vol. 2, p. 11006-11007).

[107] En l'espèce, la STM prétend bénéficier de l'immunité relative prévue par le droit public en matière d'exercice d'un pouvoir de réglementation (voir *Entreprises Sibeca*, par. 27; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, p. 966 et 968-970). En règle générale, une personne morale de droit public n'engage aucunement sa responsabilité civile si elle adopte ou prend un règlement qui est subséquemment jugé invalide, sauf si sa décision de le faire était entachée de mauvaise foi ou irrationnelle (*Entreprises Sibeca*, par. 23-27; *Papachronis c. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville)*, 2007 QCCA 770, 38 M.P.L.R. (4th) 161, par. 25; Héту et Duplessis, vol. 2, p. 11152-11157; voir aussi, hors du contexte municipal, *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45, par. 90; *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621, par. 23). Cette immunité vise à préserver la latitude dont doit disposer une personne morale de droit public afin de prendre des décisions de politique générale dans l'intérêt de la collectivité (*Entreprises Sibeca*, par. 24; *Welbridge*, p. 968; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, p. 722 et 725).

[108] En l'espèce, cependant, cette immunité relative n'est d'aucun secours à la STM. Comme je l'ai déjà expliqué, l'action en responsabilité civile de madame Kosoian ne repose pas sur l'invalidité du Règlement R-036, mais plutôt sur l'application *fautive* de celui-ci, d'une part, par la STM qui a élaboré des mesures de formation erronées en droit, et d'autre part, par l'un de ses inspecteurs, l'agent Camacho, qui a mis en œuvre les informations erronées obtenues lors de ces formations. Or, l'application d'un règlement relève de la « sphère opérationnelle », c'est-à-dire l'exécution pratique des décisions de politique générale, et n'est protégée par aucune forme d'immunité (voir *Laurentide*

provide some relevant examples of operational decisions to which the rules in art. 1457 *C.C.Q.* apply in full:

[TRANSLATION] Examples include the carrying out of public works, the provision of information, acts of the police and fire departments, the administrative implementation of statutes, regulations and by-laws, the giving of notice, the conduct of inspections, the enforcement of court decisions, etc. The government has no immunity for such acts and is liable on the private law standard for the commission of a simple fault. [Emphasis added; footnotes omitted; No. 1-148.]

[109] A legal person established in the public interest that makes an error of law in implementing its own regulations or by-laws may therefore be civilly liable. In *Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 S.C.R. 3, the Court adopted the following comments on this point made by Chouinard J.A., dissenting in the Court of Appeal:

[TRANSLATION] Where its officers or subordinates perform acts in the implementation of a statute, regulation or by-law, the public corporation is liable for acts performed through an error of fact or of law, in good or in bad faith, even through simple negligence. Its legal obligation is that of a prudent administrator or reasonable person, having regard to the circumstances of each case. [Emphasis added; p. 1585.]

(*Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)*, [1988] R.J.Q. 1576 (C.A.); see also *Pincourt (Ville de) v. Construction Cogerec Ltée*, 2013 QCCA 1773, at para. 47 (CanLII); *Chelsea (Municipalité de) v. Laurin*, 2010 QCCA 1723, at para. 71 (CanLII); *Foley v. Shamess*, 2008 ONCA 588, 297 D.L.R. (4th) 287, at para. 26.)

[110] In the instant case, the training provided by the STM to the City's police officers is part of the implementation of By-law R-036. In this respect, the STM cannot avoid the rules in art. 1457 *C.C.Q.*

Motels, p. 722; *Papachronis*, par. 23). Les auteurs Baudouin, Deslauriers et Moore donnent quelques exemples pertinents de décisions opérationnelles qui demeurent pleinement assujetties au régime de l'art. 1457 *C.c.Q.* :

On peut en citer comme exemples l'exécution de travaux publics, la fourniture d'informations, les actes de la police et des services d'incendie, l'application administrative des lois et règlements, la transmission d'avis, l'exécution d'inspections, l'exécution d'une décision judiciaire, etc. L'administration ne bénéficie d'aucune immunité pour ceux-ci et engage sa responsabilité selon le standard du droit privé pour la commission d'une faute simple. [Je souligne; notes en bas de page omises; n° 1-148.]

[109] Une personne morale de droit public qui commet une erreur de droit dans la mise en œuvre de sa propre réglementation est donc susceptible d'engager sa responsabilité civile. À ce chapitre, dans l'arrêt *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 R.C.S. 3, la Cour a fait siens les commentaires suivants du juge Chouinard, dissident en Cour d'appel :

Lorsque des actes sont posés par ses officiers ou ses préposés lors de la mise en application d'une loi ou d'un règlement, la corporation publique est responsable de l'acte posé par erreur de faits ou de droit, de bonne foi ou de mauvaise foi, même par simple négligence. Son obligation légale est alors celle du bon père de famille ou de l'homme raisonnable, compte tenu des circonstances de chaque espèce. [Je souligne; p. 1585.]

(*Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)*, [1988] R.J.Q. 1576 (C.A.); voir aussi *Pincourt (Ville de) c. Construction Cogerec Ltée*, 2013 QCCA 1773, par. 47 (CanLII); *Chelsea (Municipalité de) c. Laurin*, 2010 QCCA 1723, [2010] R.J.Q. 2196, par. 71; *Foley c. Shamess*, 2008 ONCA 588, 297 D.L.R. (4th) 287, par. 26.)

[110] Dans la présente affaire, les formations offertes par la STM aux policiers de la Ville s'inscrivent dans la mise en œuvre du Règlement R-036. À cet égard, la STM ne saurait se soustraire au régime de l'art. 1457 *C.c.Q.*

(2) Direct Fault of the STM

[111] As noted above, the STM is not only liable for Constable Camacho’s fault as his mandator, but it also committed a direct fault by providing training that suggested to police officers called upon to enforce its by-laws that holding the handrail was an obligation pursuant to a by-law. Once the STM undertook to provide police officers with training on [TRANSLATION] “the safety requirements, the legislation, the types of intervention appropriate for the location and the applicable by-laws” (C.Q. reasons, at para. 123), it had to ensure that the training would be appropriate and that it would reflect the law.

[112] This is, in fact, the corollary of the obligation of police officers to acquire knowledge of the law and to keep that knowledge up to date. This is, moreover, recognized by the *Police Act*, since its first several provisions deal with the training provided to police officers and expressly set out, among other things, the objective of “updat[ing] the knowledge and skills of police officers in the type of police work to which they are assigned” (s. 4(1); see also ss. 1 to 6).

[113] The evidence in this case does not confirm the exact content of the training provided by the STM. However, the trial judge’s decision indicates that the STM believed that the pictogram required subway users to hold the handrail, and that Constable Camacho and his colleague — who were acting as inspectors on behalf of the STM at the time — also believed, based on the training they had received, that the pictogram created a legal obligation:

[TRANSLATION] Each of these two escalators has pictograms and directives posted by the STM. The STM is of the opinion that the graphic described above requires every person to hold the escalator handrail.

...

In summary, the defendants — Camacho, Ville de Laval and the STM — argue that Kosoian had to comply with the directives on the pictograms that required her, for example, to hold the escalator handrail.

(C.Q. reasons, at paras. 121 and 211)

(2) La faute directe de la STM

[111] Tel qu’indiqué ci-haut, la STM est non seulement responsable de la faute de l’agent Camacho à titre de mandante, mais elle a aussi commis une faute directe en donnant des formations laissant croire aux policiers appelés à faire respecter ses règlements que tenir la main courante constituait une obligation réglementaire. Dès que la STM a entrepris d’offrir de la formation aux policiers sur les « critères de sécurité, la législation, les types d’interventions propres aux lieux et aux règlements applicables » (motifs de la C.Q., par. 123), elle devait s’assurer que cette formation serait adéquate et refléterait l’état du droit.

[112] Il s’agit en fait du corollaire de l’obligation des policiers d’acquérir des connaissances quant à l’état du droit et de les maintenir à jour. La *Loi sur la police* le reconnaît d’ailleurs, puisque ses toutes premières dispositions portent sur la formation et le perfectionnement des policiers et énoncent notamment de manière expresse l’objectif consistant à assurer le « maintien à jour des connaissances et compétences de chaque policier dans le type de pratique auquel il se consacre » (par. 4(1), voir aussi art. 1 à 6).

[113] En l’espèce, la preuve ne révèle pas le contenu exact des formations offertes par la STM. Mais le jugement de première instance indique que la STM estimait que le pictogramme obligeait les usagers du métro à tenir la main courante, et que l’agent Camacho et son collègue — qui agissaient alors comme inspecteurs au nom de la STM — croyaient eux aussi, sur la base des formations reçues, que le pictogramme créait une obligation légale :

Chacun de ces deux escaliers mobiles comporte des pictogrammes et directives affichés par la STM. Cette dernière estime que le graphique ci-haut décrit oblige toute personne à tenir la main courante de l’escalier mobile.

...

En résumé, le défendeur, Camacho, et les défenderesses, la Ville de Laval et la STM, soutiennent que Kosoian devait se conformer aux directives des pictogrammes lui enjoignant, entre autres, de tenir la main courante de l’escalier mobile.

(motifs de la C.Q., par. 121 et 211)

[114] The STM did not challenge that testimony and in fact never repudiated the interpretation adopted by the two constables during the subsequent court proceedings. Moreover, the STM later allowed its inspectors to hand out similar statements of offence.

[115] If Constable Camacho was at fault for believing that holding the handrail was an obligation, the fact that the public authority misinterpreted the by-law he had to enforce and provided training accordingly made it equally at fault. I therefore conclude that the STM committed a civil fault in the context of the training provided to police officers, including Constable Camacho.

[116] Finally, with regard to the decision to institute penal proceedings against the appellant in the Municipal Court, I am of the view that the STM's conduct in this regard is protected by the relative immunity enjoyed by prosecutors (*Proulx v. Quebec (Attorney General)*, 2001 SCC 66, [2001] 3 S.C.R. 9, at paras. 7, 9 and 35, citing *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170, at pp. 193-94 and 196-97). For the immunity to be lifted, the appellant had to establish, in particular, that the penal proceedings were not based on any reasonable and probable cause and were motivated by an "improper purpose". In my opinion, the non-existence in law of the alleged offence clearly shows that there was no reasonable and probable cause. But this cannot in itself give rise to an inference that the prosecutor acted for an improper purpose. On this last point, Ms. Kosoian has not discharged her burden of proof.

[117] In short, I am of the view that the STM's fault lies in the implementation of the by-law, and specifically in the training provided to police officers. In addition, I reject the STM's argument based on extinctive prescription. While it is true that the STM was added as a defendant on August 21, 2012, more than three years after the events of May 13, 2009, the initial action against Constable Camacho and the City was filed within the time limit. The filing of the judicial application led to a civil interruption of prescription with regard to all solidary debtors, including the STM (arts. 2892 and 2900 *C.C.Q.*). Liability is solidary here under art. 1526 *C.C.Q.*,

[114] La STM n'a pas remis en question ces témoignages, et n'a en fait jamais répudié l'interprétation adoptée par les deux agents au cours des procédures judiciaires subséquentes. D'ailleurs, la STM a par la suite laissé ses inspecteurs remettre des constats d'infraction semblables.

[115] S'il était fautif pour l'agent Camacho de croire que tenir la main courante constituait une obligation, le fait pour l'autorité publique d'avoir mal interprété le règlement que l'agent devait appliquer et d'avoir donné des formations en conséquence était tout aussi fautif. J'en conclus donc que la STM a commis une faute civile dans le cadre des formations offertes aux policiers, y compris à l'agent Camacho.

[116] Finalement, quant à la décision d'intenter des poursuites pénales contre l'appelante devant la Cour municipale, j'estime que la conduite de la STM à cet égard est protégée par l'immunité relative dont bénéficie le poursuivant (*Proulx c. Québec (Procureur général)*, 2001 CSC 66, [2001] 3 R.C.S. 9, par. 7, 9 et 35, citant *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170, p. 193-194 et 196-197). Afin de lever l'immunité, il incombait notamment à l'appelante d'établir que la poursuite pénale ne reposait sur aucun motif raisonnable et probable et qu'elle était motivée par un « but illégitime ». Selon moi, l'inexistence en droit de l'infraction alléguée permet d'emblée de démontrer l'absence de motif raisonnable et probable. Mais on ne peut en soi en inférer que le poursuivant agissait dans un but illégitime. Sur ce dernier point, madame Kosoian n'a pas satisfait à son fardeau de preuve.

[117] En somme, je suis d'avis que la faute de la STM se situe au stade de la mise en œuvre du règlement, plus particulièrement dans les formations offertes aux policiers. Je rejette par ailleurs l'argument de la STM fondé sur la prescription extinctive. Car s'il est vrai que la STM a été ajoutée comme défenderesse le 21 août 2012, soit plus de trois ans après les événements survenus le 13 mai 2009, l'action initiale contre l'agent Camacho et la Ville a pour sa part été déposée dans les délais impartis. Le dépôt de la demande en justice a entraîné une interruption civile de la prescription à l'égard de tous les débiteurs solidaires, dont fait partie la STM (art. 2892

which states that “[t]he obligation to make reparation for injury caused to another through the fault of two or more persons is solidary where the obligation is extra-contractual”. This provision imposes solidarity on persons who committed a common fault or contributory faults resulting in a single injury (*Montréal (Ville) v. Lonardi*, 2018 SCC 29, [2018] 2 S.C.R. 103, at para. 57). In the instant case, the STM and Constable Camacho both committed faults that contributed to the injury suffered by the appellant. It must therefore be concluded that prescription was interrupted with regard to all of the respondents.

(3) Liability of the STM as Mandator

[118] In my opinion, the STM is also liable as mandator for Constable Camacho’s fault. This results from the designation of the City’s police officers as inspectors under s. 140 of the *Act respecting public transit authorities*:

140. A city adopting a transit authority’s budget shall authorize generally or specially any person designated by the transit authority to act as an inspector for the purpose of carrying out the by-laws made under section 144. . . .

A transit authority may designate one of its employees or an employee from another enterprise under contract with it for the purposes of Chapters VI and VII. A peace officer under the authority of the city approving the budget of a transit authority is by that sole fact an inspector of that transit authority.

[119] This provision must be read in harmony with the *C.C.Q.*, which, as its preliminary provision indicates, lays down the *jus commune* of Quebec (see *Prud’homme*, at paras. 28-29). As such, it complements the special Acts that draw incidentally on the civil law (*Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862, at paras. 15-16). In particular, art. 300 *C.C.Q.* states that legal persons established in the public interest — such as the STM — are primarily “governed by the special Acts by which they are constituted and by those which are applicable to them”, but are also

et 2900 *C.c.Q.*). La responsabilité est ici solidaire en vertu de l’art. 1526 *C.c.Q.*, lequel édicte que « [l]’obligation de réparer le préjudice causé à autrui par la faute de deux personnes ou plus est solidaire, lorsque cette obligation est extracontractuelle ». Cette disposition prévoit la solidarité des auteurs d’une faute commune ou de fautes contributoires résultant en un préjudice unique (*Montréal (Ville) c. Lonardi*, 2018 CSC 29, [2018] 2 R.C.S. 103, par. 57). Dans la présente affaire, la STM et l’agent Camacho ont tous deux commis des fautes qui ont contribué au préjudice subi par l’appelante. Conséquemment, il faut conclure à l’interruption de la prescription à l’égard de tous les intimés.

(3) La responsabilité de la STM à titre de mandante

[118] À mon avis, la STM est également responsable, à titre de mandante, de la faute de l’agent Camacho. C’est ce qu’implique la désignation des policiers de la Ville en tant qu’inspecteurs en vertu de l’art. 140 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* :

140. Une ville, qui adopte le budget d’une société, autorise généralement ou spécialement toute personne désignée par la société à agir comme inspecteur pour l’application des règlements pris en vertu de l’article 144. . . .

Une société peut désigner l’un de ses employés ou ceux d’une entreprise avec qui elle est liée par contrat pour les fins de l’application des chapitres VI et VII. Un agent de la paix relevant de l’autorité de la ville qui approuve le budget d’une société est d’office un inspecteur de cette société.

[119] Cette disposition doit être lue en harmonie avec le *C.c.Q.* qui, comme l’indique sa disposition préliminaire, établit le droit commun du Québec (voir *Prud’homme*, par. 28-29). Pour cette raison, il vient compléter les lois particulières qui font appel, accessoirement, au droit civil (*Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, par. 15-16). Plus particulièrement, l’art. 300 *C.c.Q.* précise que les personnes morales de droit public — dont la STM — sont d’abord « régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables », mais qu’elles

governed by the *C.C.Q.* “where the provisions of such Acts require to be complemented, particularly with regard to their status as legal persons, their property or their relations with other persons” (see *Verdun (City)*, at paras. 17-20). As the Court explained in *Verdun (City)* in the context of municipal litigation, “art. 300 *C.C.Q.* opens the door to a greater integration of private law rules into the law applicable to municipalities” (para. 19). This provision is also supplemented by art. 1376 *C.C.Q.*, which states that the rules on obligations — including those concerning mandate — apply, with some exceptions, to legal persons established in the public interest.

[120] In my view, the designation of a police officer as an inspector creates a legal relationship analogous to that of mandate within the meaning of art. 2130 para. 1 *C.C.Q.*:

2130. Mandate is a contract by which a person, the mandator, confers upon another person, the mandatary, the power to represent him in the performance of a juridical act with a third person, and the mandatary, by his acceptance, binds himself to exercise the power.

[121] In enforcing the by-laws of a public transit authority, a police officer *ipso facto* represents that authority in “the performance of a juridical act”, namely the giving of a statement of offence to a third person. The concept of juridical act must be interpreted broadly here:

[TRANSLATION] The word “act” here must be defined very broadly and indeed in a classic sense: any manifestation of will that is intended to create juridical effects. . . . The act may have no contractual effect and be performed for the purposes of court proceedings, such as a court appearance or the filing of a defence.

(C. Fabien, “Les règles du mandat”, in *Extraits du Répertoire de droit* (1989), at p. 72; see also C. Fabien, “Mandate”, in *Reform of the Civil Code*, vol. 2-C, *Obligations VII, VIII* (1993), 2, at p. 4.)

[122] Accordingly, I am of the view that the rule in art. 2164 *C.C.Q.* should be applied to the liability

sont également régies par le *C.c.Q.* « lorsqu’il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes » (voir *Verdun (Ville)*, par. 17-20). Comme l’explique la Cour dans l’arrêt *Verdun (Ville)* dans le contexte d’un litige municipal, « l’art. 300 *C.c.Q.* ouvre la porte à une plus grande intégration des règles de droit privé en ce qui concerne le droit applicable aux municipalités » (par. 19). En outre, cette disposition est complétée par l’art. 1376 *C.c.Q.*, lequel énonce que les règles en matière d’obligations — incluant celles portant sur le mandat — s’appliquent, sauf exception, aux personnes morales de droit public.

[120] Selon moi, la désignation d’un policier à titre d’inspecteur crée un rapport juridique analogue à un mandat au sens de l’art. 2130 al. 1 *C.c.Q.* :

2130. Le mandat est le contrat par lequel une personne, le mandant, donne le pouvoir de la représenter dans l’accomplissement d’un acte juridique avec un tiers, à une autre personne, le mandataire qui, par le fait de son acceptation, s’oblige à l’exercer.

[121] En effet, en veillant à l’application des règlements de la société de transport en commun, le policier représente par le fait même cette dernière dans « l’accomplissement d’un acte juridique », en l’occurrence la remise d’un constat d’infraction à un tiers. La notion d’acte juridique doit ici faire l’objet d’une interprétation libérale :

Le mot « acte » doit recevoir ici une définition très large et d’ailleurs classique : toute manifestation de volonté destinée à créer des effets juridiques. [. . .] L’acte peut n’avoir aucun effet contractuel et être posé à des fins judiciaires comme une comparution en justice ou le dépôt d’une défense.

(C. Fabien, « Les règles du mandat », dans *Extraits du Répertoire de droit* (1989), p. 72; voir aussi C. Fabien, « Le nouveau droit du mandat », dans *La réforme du Code civil*, t. 2, *Obligations, contrats nommés* (1993), 881, p. 887.)

[122] Conséquemment, j’estime qu’il y a lieu d’appliquer la règle prévue à l’art. 2164 *C.c.Q.* à

of public transit authorities for faults committed by their inspectors against third persons:

2164. A mandator is liable for any injury caused by the fault of the mandatary in the performance of his mandate unless he proves, where the mandatary was not his subordinate, that he could not have prevented the injury.

[123] I cannot accept the STM’s arguments to the effect that the autonomy of police officers in the performance of their duties is incompatible with the concept of mandate. It is true that police officers occupy a public office and that their discretion derives directly from statute (*R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565, at paras. 27 and 32; *McCleave v. City of Moncton* (1902), 32 S.C.R. 106, at pp. 108-9; *Ceyssens*, at pp. 1-17 and 1-43). They have a certain independence in this regard.

[124] However, their relationship with civil authorities is defined and governed by statute, including with regard to civil liability. Thus, under Quebec law, a police officer remains a subordinate when acting as a peace officer — for example, when conducting a criminal investigation (ss. 48 para. 2 and 49 of the *Police Act*; arts. 1463 and 1464 *C.C.Q.*; see Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, at para. 38; Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-886). In other words, the latitude that police officers have in carrying out their mission does not preclude the existence of the relationship of subordination required to establish a principal-subordinate relationship (on this point, see, e.g., Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at Nos. 1-842 to 1-844; Karim, at para. 3046). Like any other principal, a police officer’s employer is liable where the officer commits a fault, as the City is in the instant case.

[125] Similarly, the designation of a police officer as an inspector under s. 140 of the *Act respecting public transit authorities* creates a relationship analogous to that of mandate, a relationship in which a public transit authority may incur civil liability to a third person. This conclusion in no way compromises the autonomy that a police officer has in exercising his or her powers. If a police officer can be

la responsabilité des sociétés de transport en commun à l’égard des fautes commises à l’endroit des tiers par leurs inspecteurs :

2164. Le mandant répond du préjudice causé par la faute du mandataire dans l’exécution de son mandat, à moins qu’il ne prouve, lorsque le mandataire n’était pas son préposé, qu’il n’aurait pas pu empêcher le dommage.

[123] Je ne peux souscrire aux prétentions de la STM selon lesquelles l’autonomie des policiers dans l’exécution de leurs fonctions serait incompatible avec la notion de mandat. Certes, un policier occupe une charge publique et son pouvoir discrétionnaire tire directement sa source de la loi (*R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par. 27 et 32; *McCleave c. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, p. 108-109; *Ceyssens*, p. 1-17 et 1-43). Il jouit à cet égard d’une certaine indépendance.

[124] Cependant, ses relations avec les autorités civiles sont définies et encadrées par la loi, y compris en ce qui a trait à la responsabilité civile. Ainsi, en droit québécois, un policier demeure un préposé lorsqu’il agit comme agent de la paix — par exemple en menant une enquête criminelle (art. 48 al. 2 et art. 49 de la *Loi sur la police*; art. 1463 et 1464 *C.c.Q.*; voir Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », par. 38; Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n° 1-886). Autrement dit, la latitude dont bénéficie le policier dans l’accomplissement de sa mission ne fait pas obstacle à l’existence du lien de préposition requis pour établir un rapport commettant-préposé (à ce sujet, voir, p. ex., Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, nos 1-842 à 1-844; Karim, par. 3046). Comme tout autre commettant, l’employeur du policier engage sa responsabilité en cas de faute de ce dernier, comme c’est le cas pour la Ville en l’espèce.

[125] De la même manière, la désignation d’un policier à titre d’inspecteur suivant l’art. 140 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* crée un rapport analogue à un mandat, rapport en vertu duquel une société de transport en commun est susceptible d’engager sa responsabilité civile à l’égard d’un tiers. Cette conclusion ne compromet en rien l’autonomie dont bénéficie le policier dans l’exercice

characterized as a *subordinate*, I fail to see why he or she could not be a *mandatary* under the rules of civil liability. The mandate relationship can frequently co-exist with other relationships (Fabien, “Les règles du mandat”, at p. 83). This is especially true given that, unlike the relationship of principal and subordinate, that of mandator and mandatary does not require any relationship of subordination (see *Code civil du Québec: Annotations — Commentaires 2018-2019* (3rd ed. 2018), by B. Moore, ed., et al., at pp. 1272-73 and 1733-34; see also *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. Poulin*, 2004 CanLII 29094 (H.R.T.)).

[126] In the case at bar, the STM, by resolution, designated the City’s police officers — and thus Constable Camacho — as inspectors responsible for enforcing By-law R-036 (Resolution CA-2007-100 dated May 2, 2007, A.R., vol. II, at p. 89). That resolution was itself based on a resolution passed by the city of Montréal in 2002 authorizing any person designated by the STM to act as an inspector in the subway (Resolution CM02 0388, clause 50.002).

[127] In short, Constable Camacho was not a subordinate of the STM, since he remained a subordinate of the City at all times (ss. 48 para. 2 and 49 of the *Police Act*; arts. 1463 and 1464 *C.C.Q.*; see Lacroix, “Responsabilité civile des forces policières”, at para. 38). However, his designation as an inspector made him a mandatary of the STM. Given the fact that Constable Camacho committed the fault in question in carrying out his mandate and that the STM has not proved that it was impossible for it to prevent the injury, I conclude that the STM is liable not only for its direct fault, but also in its capacity as mandator.

D. Apportionment of Liability

[128] In my view, the STM must bear a large share of the liability. Under art. 1478 para. 1 *C.C.Q.*, liability is shared in proportion to the seriousness of the fault. Here, it was first and foremost the responsibility of the STM — as a regulatory body — to ensure that its inspectors acquired an adequate knowledge and understanding of By-law R-036 and

de ses pouvoirs. Si un policier peut être qualifié de *préposé*, je ne vois pas pourquoi il ne pourrait être un *mandataire* au regard du régime de la responsabilité civile. Le rapport de mandat peut fréquemment coexister avec d’autres rapports (Fabien, « Les règles du mandat », p. 83). D’autant plus que, contrairement au rapport commettant-préposé, celui de mandant-mandataire ne suppose aucun lien de préposition (voir *Code civil du Québec: Annotations — Commentaires 2018-2019* (3^e éd. 2018), par B. Moore, dir., et autres, p. 1272-1273 et 1733-1734; voir aussi *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poulin*, 2004 CanLII 29094 (T.D.P.)).

[126] En l’espèce, la STM a désigné par voie de résolution les policiers de la Ville — et, de ce fait, l’agent Camacho — à titre d’inspecteurs chargés de veiller à l’application du Règlement R-036 (résolution CA-2007-100 datée du 2 mai 2007, d.a., vol. II, p. 89). Cette résolution s’appuie elle-même sur une résolution de la Ville de Montréal datée de 2002 autorisant toute personne désignée par la STM à agir comme inspecteur dans le métro (résolution CM02 0388, art. 50.002).

[127] En somme, l’agent Camacho n’est pas un préposé de la STM, puisqu’il demeure en tout temps le préposé de la Ville (art. 48 al. 2 et art. 49 de la *Loi sur la police*; art. 1463 et 1464 *C.c.Q.*; voir Lacroix, « Responsabilité civile des forces policières », par. 38). Cependant, sa désignation à titre d’inspecteur fait de lui un mandataire de la STM. Sachant que l’agent Camacho a commis la faute en question dans l’exécution de son mandat, et que la STM n’a pas prouvé son impossibilité à prévenir le préjudice, je conclus que la responsabilité de cette dernière est engagée non seulement pour sa faute directe, mais également en sa qualité de mandante.

D. Le partage de responsabilité

[128] À mon avis, la STM doit supporter une grande part de la responsabilité. Suivant l’art. 1478 al. 1 *C.c.Q.*, la responsabilité se partage en proportion de la gravité de la faute. En l’espèce, il incombe d’abord et avant tout à la STM — à titre d’organisme de réglementation — de s’assurer que ses inspecteurs acquièrent une connaissance et une

of the pictograms posted in its facilities. However, Constable Camacho also had to exercise his professional judgment, regardless of the training he had received; as a result, he cannot avoid liability by arguing that he acted in accordance with that training. I would therefore apportion half of the liability to the STM and the other half to Constable Camacho.

[129] As for Ms. Kosoian, no liability can be imposed on her. Under art. 1478 para. 2 *C.C.Q.*, the apportionment of a share of the liability to the victim implies that the victim is himself or herself at fault. This is not the case here. The appellant may not have acted in an exemplary fashion, but the fact remains that she had no legal obligation to hold the handrail. In this context, her lack of cooperation does not in itself constitute a civil fault. It was Constable Camacho who caused the situation to escalate by ordering her to hold the handrail, requiring her to identify herself and insisting on giving her a statement of offence. All of those actions were unlawful.

[130] At that moment, given that the offence alleged did not exist in law, the appellant was perfectly entitled to refuse to identify herself and then simply to walk away (*Grant*, at para. 21). Unless a statutory provision or common law rule clearly imposes it, there is no obligation to identify oneself to, or indeed to cooperate with, a police officer (*R. v. Gagné*, [1987] R.J.Q. 1008 (C.A.), aff'd [1989] 1 S.C.R. 1584; *Moore*, at pp. 205-6, per Dickson J., dissenting; *Guthrie*, at p. 8; *Grant*, at para. 37; *Vauclair and Desjardins*, at paras. 1134 and 1419). In the instant case, Constable Camacho should simply have allowed Ms. Kosoian to leave.

[131] To conclude that Ms. Kosoian must be apportioned a share of the liability would amount to saying that there is, in all circumstances, a rule of conduct requiring compliance with an *unlawful* order given by a police officer, even where the order is based on an offence that simply does not exist in law. It is a short step from this to concluding that there must

compréhension adéquates du Règlement R-036 et des pictogrammes affichés dans ses installations. Cependant, l'agent Camacho devait lui aussi faire montre de jugement professionnel, indépendamment des formations qu'il avait reçues; il ne peut donc échapper à toute responsabilité en plaçant s'être conformé à ces formations. J'attribuerais donc une moitié de la responsabilité à la STM et l'autre moitié à l'agent Camacho.

[129] Quant à madame Kosoian, aucune responsabilité ne peut lui être attribuée. Au regard de l'art. 1478 al. 2 *C.c.Q.*, l'attribution d'une part de responsabilité à la victime suppose que cette dernière est elle-même fautive. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce. Le comportement de l'appelante n'était peut-être pas exemplaire, mais il n'en demeure pas moins qu'elle n'avait aucune obligation légale de tenir la main courante. Dans ce contexte, son manque de coopération ne constitue pas en soi une faute civile. C'est l'agent Camacho qui a provoqué l'escalade en lui ordonnant de tenir la main courante, en exigeant qu'elle révèle son identité, et en s'obstinant à lui remettre un constat d'infraction. Des gestes qui étaient tous illégaux.

[130] À ce moment, l'appelante était parfaitement en droit de refuser de s'identifier, puis tout simplement de s'en aller (*Grant*, par. 21), étant donné que l'infraction qui lui était reprochée n'existait pas en droit. À moins qu'une disposition législative ou une règle de common law ne le prévoit clairement, il n'existe aucune obligation de décliner son identité à un policier ni d'ailleurs de lui offrir sa collaboration (*R. c. Gagné*, [1987] R.J.Q. 1008 (C.A.), conf. par [1989] 1 R.C.S. 1584; *Moore*, p. 205-206, le juge Dickson, dissident; *Guthrie*, p. 8; *Grant*, par. 37; *Vauclair et Desjardins*, par. 1134 et 1419). En l'espèce, l'agent Camacho devait simplement permettre à madame Kosoian de quitter les lieux.

[131] Conclure que madame Kosoian doit se voir imputer une part de responsabilité reviendrait à dire qu'il existe, en toutes circonstances, une règle de conduite exigeant d'obtempérer à un ordre *illégal* donné par un policier, même si cet ordre repose sur une infraction qui n'existe tout simplement pas en droit. De là, il n'y a qu'un pas à faire avant de conclure

be blind obedience to any demand made by a police officer, no matter how unreasonable, arbitrary or capricious it may appear.

[132] Average citizens will, of course, often prefer to be cautious and to comply with an order given by a police officer even where they have doubts about its lawfulness (*Grant*, at para. 170). They will identify themselves and graciously accept a statement of offence, subject to contesting it later. In fact, they run serious risks if they refuse to comply because they believe that the offence alleged against them is non-existent or invalid. If they are mistaken, they could, for example, be convicted of a criminal offence: wilfully obstructing a peace officer (s. 129 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46; see, e.g., *Vigneault v. La Reine*, 2002 CanLII 63720 (Que. C.A.), aff'g 2001 CanLII 25420 (Que. Sup. Ct.)).

[133] Nevertheless, a well-informed person does not commit a civil fault merely by refusing to comply with an order that proves to be unlawful. A person whose rights are infringed must be able to respond — within reason, of course — without being held civilly liable.

[134] In addition, I have to discard the trial judge's conclusion that Ms. Kosoian behaved in a manner that was [TRANSLATION] “inconceivable, irresponsible and contrary to the basic rules of good citizenship” (para. 271). It is clear that the error of law made by the judge — presuming that it was an offence to disobey the pictogram in question — tainted his assessment of the facts. This is obvious from his reasons, particularly the passages where he emphasized that the appellant had “unlawfully and stubbornly refused to comply” (para. 270) and that she “thought she knew everything about the law applicable to such matters, which was not the case” (para. 275). Since the trial judge did not find that the offence was non-existent, his analysis of Ms. Kosoian's behaviour was heavily influenced by this and must, in my view, be rejected.

[135] That error was repeated in the Court of Appeal as well. The majority of that court also failed to consider whether the offence was non-existent and relied

qu'il faut se soumettre aveuglément à toute demande provenant d'un policier, aussi déraisonnable, arbitraire ou abusive puisse-t-elle paraître.

[132] Bien sûr, le citoyen moyen préférera souvent jouer de prudence et se plier à l'ordre d'un policier, même s'il doute de sa légalité (*Grant*, par. 170). Il fournira son identité et acceptera de bonne grâce le constat d'infraction, quitte à le contester par la suite. De fait, il court de sérieux risques s'il refuse d'obtempérer parce qu'il est d'avis que l'infraction qui lui est reprochée est inexistante ou invalide. S'il se trompe, il pourrait par exemple être déclaré coupable d'une infraction criminelle : entrave volontaire au travail d'un agent de la paix (art. 129 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46; voir, p. ex., *Vigneault c. La Reine*, 2002 CanLII 63720 (C.A. Qc), conf. 2001 CanLII 25420 (C.S. Qc)).

[133] Néanmoins, une personne avertie ne commet pas une faute civile du seul fait qu'elle refuse d'obtempérer à un ordre qui s'avère illégal. Si ses droits sont enfreints, elle doit pouvoir réagir — dans les limites du raisonnable, bien sûr — sans pour autant être tenue civilement responsable.

[134] Je dois d'ailleurs écarter les conclusions du juge du procès selon lesquelles madame Kosoian s'est comportée d'une manière « inconcevable, irresponsable et contraire aux règles élémentaires de civisme » (par. 271). Or, il est manifeste que l'erreur de droit qu'a commise le juge — en l'occurrence en présumant que le fait de désobéir au pictogramme en cause constituait une infraction — a vicié son appréciation des faits. Ce constat s'impose à la lecture des motifs, notamment dans les passages où le juge insiste sur le fait que l'appelante a « illégalement et obstinément refusé d'obtempérer » (par. 270) et qu'elle « croit tout savoir du droit applicable en semblable matière, ce qui n'est pas le cas » (par. 275). Comme le juge du procès n'a pas conclu à l'inexistence de l'infraction, son analyse du comportement de madame Kosoian s'en est trouvée fortement influencée et doit, à mon avis, être écartée.

[135] Cette erreur s'est également reproduite en Cour d'appel. Les juges majoritaires de la Cour d'appel n'ont pas non plus analysé la question de l'inexistence

on the trial judge's analysis of Ms. Kosoian's behaviour in concluding that she was [TRANSLATION] "the author of her own misfortune" (paras. 18 and 26). That conclusion, which was tainted by a fatal error of law, must therefore also be rejected.

[136] Moreover, even without calling into question the trial judge's findings of fact, it remains that Ms. Kosoian legitimately felt that her rights had been infringed (see *Mongeau v. Montréal (Communauté urbaine)*, [2000] J.Q. No. 5823 (QL) (C.Q.), at paras. 25-26). She may have raised her voice and been rather arrogant (C.Q. reasons, at para. 195), but more is needed to justify an apportionment of liability in the context of an unlawful or unreasonable arrest.

[137] I also cannot fault Ms. Kosoian for not doing anything to mitigate the injury she suffered (art. 1479 C.C.Q.). To do so, she would have had no choice but to obey an unlawful order. This is not what is required of a reasonable, prudent and diligent person. The duty to mitigate must sometimes be displaced where it conflicts with respect for rights and freedoms (see Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-624). Therefore, while I agree with the quantification of damages of the dissenting Court of Appeal judge, I do not accept his conclusion that a share of the liability should be imposed on Ms. Kosoian. Since he found that the offence alleged against her was non-existent, he should not have focused on her behaviour.

E. *Injury and the Amount of Damages*

[138] According to undisputed evidence, Ms. Kosoian suffered minor bodily injuries, but also above all, moral injury as a result of her unlawful arrest, the force used against her and the unreasonable search of her personal effects. As the dissenting judge clearly explained in his reasons (paras. 105 and 107), compensation for suffering, anguish and humiliation must be awarded in this case (see Baudouin, Deslauriers and Moore, vol. 1, at No. 1-595).

de l'infraction, et se sont appuyés sur l'analyse du comportement de madame Kosoian réalisée par le juge de première instance pour conclure que cette dernière a été « l'artisane de son propre malheur » (par. 18 et 26). Cette conclusion, qui a été viciée par une erreur de droit fatale, doit donc elle aussi être écartée.

[136] Du reste, sans même remettre en question les conclusions de fait du juge du procès, il demeure que madame Kosoian se sentait légitimement brimée dans ses droits (voir *Mongeau c. Montréal (Communauté urbaine)*, [2000] J.Q. n° 5823 (QL) (C.Q.), par. 25-26). Elle a peut-être haussé le ton et fait montre d'une certaine arrogance (motifs de la C.Q., par. 195), mais il en faut davantage pour justifier un partage de responsabilité dans le contexte d'une arrestation illégale ou abusive.

[137] De même, je ne saurais reprocher à madame Kosoian de n'avoir rien fait pour mitiger le préjudice qu'elle subissait (art. 1479 C.c.Q.). Pour ce faire, elle n'avait d'autre choix que d'obéir à un ordre illégal. Or, ce n'est pas ce qui est exigé de la personne raisonnable, prudente et diligente. L'obligation de mitigation doit parfois être écartée lorsqu'elle entre en conflit avec le respect des droits et libertés (voir Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n° 1-624). Par conséquent, bien que je sois en accord avec la quantification des dommages adoptée par le juge dissident en appel, je n'adopte pas sa conclusion selon laquelle une part de la responsabilité devrait être imputée à madame Kosoian. Puisqu'il a conclu que l'infraction qui lui était reprochée était inexistante, il n'aurait pas dû s'attarder au comportement de cette dernière.

E. *Le préjudice et la quotité des dommages*

[138] Selon une preuve non contestée, madame Kosoian a subi des blessures corporelles mineures, mais surtout un préjudice moral, du fait de son arrestation illégale, de la force employée à son endroit et de la fouille abusive de ses effets personnels. Comme l'explique bien le juge dissident dans ses motifs (par. 105 et 107), une indemnité compensatoire pour les souffrances, l'angoisse et l'humiliation subies s'impose en l'espèce (voir Baudouin, Deslauriers et Moore, vol. 1, n° 1-595).

[139] I insist on one point: an unlawful arrest — even for a short time — cannot be considered one of the “ordinary annoyances, anxieties and fears that people living in society routinely . . . accept” and that, as a result, do not constitute compensable injury in the sense discussed by this Court in *Mustapha*, at para. 9. In a free and democratic society, no one should accept — or expect to be subjected to — unjustified state intrusions. Interference with freedom of movement, just like invasion of privacy, must not be trivialized. When she took the escalator in the Montmorency subway station that evening, Ms. Kosoian certainly did not expect to end up sitting on a chair in a room containing a cell with her hands cuffed behind her back, nor did she expect to have her personal effects searched by police officers. I have no difficulty believing that such an experience caused her significant psychological stress.

[140] Turning now to the amount of damages, I would set the total at \$20,000, the amount identified by the dissenting Court of Appeal judge, because that amount was not challenged in this Court.

VI. Conclusion

[141] For the reasons stated above, I would allow the appeal with costs throughout, set aside the judgment rendered by the Quebec Court of Appeal on December 5, 2017 and the judgment rendered by the Court of Québec on August 11, 2015, and order the respondents, Société de transport de Montréal, Ville de Laval and Fabio Camacho, solidarily to pay \$20,000 with interest at the legal rate and the additional indemnity provided for in art. 1619 *C.C.Q.* from the date of service at trial. Among the respondents, the Société de transport de Montréal will be liable for 50 percent of the damages and Constable Fabio Camacho for 50 percent.

[139] J’insiste sur un point : une arrestation illégale — même de courte durée — ne saurait être assimilée aux « désagréments, angoisses et craintes ordinaires que toute personne vivant en société doit régulièrement accepter » et qui, de ce fait, ne constituent pas un préjudice indemnisable au sens où l’entend notre Cour dans l’arrêt *Mustapha*, au par. 9. Dans une société libre et démocratique, personne ne devrait accepter — ni s’attendre à subir — les ingérences injustifiées de l’État. Les atteintes à la liberté de mouvement, tout comme celles à la vie privée, ne doivent pas être banalisées. En empruntant l’escalier de la station de métro Montmorency ce soir-là, madame Kosoian ne s’attendait certainement pas à se retrouver assise sur une chaise, les mains menottées derrière le dos, dans un local équipé d’une cellule, ni à voir ses effets personnels être fouillés par des policiers. Qu’une telle expérience lui ait causé un stress psychologique important, je n’ai aucun mal à le croire.

[140] En ce qui concerne maintenant le montant des dommages-intérêts, je fixerais le montant total de la réparation à 20 000 \$, ce qui correspond à la somme retenue par le juge dissident en appel, puisque ce montant n’a pas été remis en question devant la Cour.

VI. Conclusion

[141] Pour les motifs qui précèdent, je suis d’avis d’accueillir l’appel avec dépens devant toutes les cours, d’infirmier l’arrêt de la Cour d’appel du Québec rendu le 5 décembre 2017 ainsi que le jugement de la Cour du Québec rendu le 11 août 2015, et de condamner les intimés Société de transport de Montréal, Ville de Laval et Fabio Camacho, solidairement, à payer la somme de 20 000 \$ avec intérêts au taux légal et l’indemnité additionnelle prévue à l’art. 1619 *C.c.Q.* depuis l’assignation en première instance. Entre les intimés, la Société de transport de Montréal sera responsable de 50 p. 100 des dommages-intérêts et l’agent Fabio Camacho de 50 p. 100.

APPENDIX

ANNEXE



Appeal allowed with costs.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Solicitors for the appellant: Aymar Missakila, Montréal; Barnes, Sammon, Ottawa.

Procureurs de l'appelante : Aymar Missakila, Montréal; Barnes, Sammon, Ottawa.

Solicitors for the respondent Société de transport de Montréal: Joly, Chkikar & Maillé, Montréal.

Procureurs de l'intimée la Société de transport de Montréal : Joly, Chkikar & Maillé, Montréal.

Solicitor for the respondents Ville de Laval and Fabio Camacho: Services des affaires juridiques de la Ville de Laval, Laval.

Procureur des intimés la Ville de Laval et Fabio Camacho : Services des affaires juridiques de la Ville de Laval, Laval.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Torys, Montréal.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Torys, Montréal.