

Les relations entre l'État et le citoyen : évolution historique, situation actuelle et avenir

Roger Tassé

Volume 16, Number 1, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059306ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059306ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Tassé, R. (1985). Les relations entre l'État et le citoyen : évolution historique, situation actuelle et avenir. *Revue générale de droit*, 16(1), 5–12.
<https://doi.org/10.7202/1059306ar>

Article abstract

The common law rule that the Crown in right of Canada is immune from liability in tort has been gradually changed by statute. In 1953, the *Crown liability Act* made the Crown liable for negligence. Since then, the public accounts demonstrate the size of awards that have been or can be paid under this heading. The *Urea Formaldehyde Insulation Act* is an example of the importance of the proceedings taken and of the amounts involved. The area of public liability should be more clearly defined so as not to ignore contemporary realities. For instance, distinctions should be made between the planning and operational functions of the State and between the tortious act provable against an individual civil servant and that caused by the service of which he is part.

COLLOQUE SUR LA RESPONSABILITÉ EXTRA-CONTRACTUELLE DE LA COURONNE*

Les relations entre l'État et le citoyen : évolution historique, situation actuelle et avenir

ROGER TASSÉ

sous-ministre de la Justice, Ottawa

RÉSUMÉ

La règle de common law voulant que la Couronne du chef du Canada bénéficie de l'immunité en matière délictuelle a été modifiée graduellement par la loi. En 1953, par la Loi sur la responsabilité de la Couronne, la Couronne est finalement devenue responsable en cas de négligence. Depuis lors, les comptes publics donnent une idée de l'importance des sommes payées et payables à ce titre. La Loi sur l'isolation à l'urée-formol est citée en exemple de l'importance des actions prises et des montants en jeu. Le domaine de la responsabilité publique pourrait cependant être encore plus clairement défini et mieux tenir compte des réalités d'aujourd'hui. Par exemple, des distinctions pourraient être établies entre les tâches de planification et les activités d'exécution de l'État, entre la faute de service et la faute personnelle.

ABSTRACT

The common law rule that the Crown in right of Canada is immune from liability in tort has been gradually changed by statute. In 1953, the Crown liability Act made the Crown liable for negligence. Since then, the public accounts demonstrate the size of awards that have been or can be paid under this heading. The Urea Formaldehyde Insulation Act is an example of the importance of the proceedings taken and of the amounts involved. The area of public liability should be more clearly defined so as not to ignore contemporary realities. For instance, distinctions should be made between the planning and operational functions of the State and between the tortious act provable against an individual civil servant and that caused by the service of which he is part.

* *N.D.L.R.* Nous sommes heureux de reproduire dans les pages qui suivent les textes des communications du colloque tenu à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa les 21 et 22 septembre 1984. Nous tenons à remercier très vivement le professeur André Braën, organisateur du colloque, pour avoir fait les démarches nécessaires afin de nous fournir les textes.

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir invité à participer à votre colloque. Ma présence parmi vous servira peut-être à rappeler les liens étroits que le ministère de la Justice a entretenus, dans le passé, et continue d'entretenir avec l'Université d'Ottawa dans des domaines tels que l'aide juridique, la rédaction des lois ainsi que la recherche et l'éducation en matière de droits de la personne. L'Université d'Ottawa s'occupant à la fois de droit civil et de *common law* et étant située dans la même ville que le siège du gouvernement du pays, je ne peux que me réjouir de la tenue de cette conférence sur la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne.

Le sujet sur lequel porte la présente conférence, soit la définition d'une partie importante des relations entre le citoyen et l'État, n'a pas donné lieu à de nombreuses conférences au cours des dernières années. C'est peut-être que les milieux juridiques canadiens s'intéressaient surtout à la mise en œuvre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Même s'il importe de poursuivre, voire d'intensifier, l'action entreprise ces dernières années en matière de droits et libertés de la personne, il me paraît fort à propos de nous attacher à mieux définir d'autres éléments des relations entre les citoyens et les pouvoirs publics.

Notre époque a été marquée par un bouleversement profond de la nature et de l'étendue des activités de l'État. Si l'année 1984 n'a pas confirmé les appréhensions de George Orwell en ce qui concerne l'emprise de l'État sur la vie des individus, elle nous fournit cependant l'occasion de nous interroger, dans une large perspective, sur la nature juridique des relations entre l'État et le citoyen de même que sur les conséquences sociales de celles-ci.

I. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE

En *common law*, le principe selon lequel *the King can do no wrong* a donné naissance à la règle de l'irresponsabilité délictuelle de la Couronne¹.

Cette règle fut reprise telle quelle au Canada. En effet, dès 1882, la Cour suprême du Canada l'appliqua dans l'arrêt *La Reine c. McFarlane*².

Les textes législatifs sont cependant venus modifier graduellement cette règle de *common law* en ce qui concerne la Couronne du chef du Canada.

En 1870, une loi mettait en place un mécanisme d'arbitrage permettant d'obtenir réparation pour les dommages directs ou indirects

1. *Feather v. Reg.*, (1865) 122 E.R. 191; (1865) 6 B. & S. 257, pp. 295-296.

2. (1882) 7 R.C.S. 216.

découlant de la construction, de la réparation, de l'entretien ou de l'exploitation d'un ouvrage public³.

En 1887, ces dispositions furent elles-mêmes remplacées par une loi qui donnait compétence à la Cour de l'Échiquier relativement aux réclamations formées contre la Couronne⁴. Même si l'on s'interrogea au début sur l'effet précis des changements ainsi apportés, il fut statué en 1894 que ceux-ci rendaient la Couronne responsable pour toute négligence relative à des « travaux publics »⁵.

Les tribunaux interprétèrent cependant les dispositions en cause de façon restrictive. Ils estimèrent en effet que la responsabilité de la Couronne n'était engagée que dans les cas expressément prévus par la loi⁶ et décidèrent que les blessures attribuables à la négligence devaient avoir été causées sur les « travaux publics » mêmes pour donner lieu à un recours contre l'État.

Cette situation amena les juges à formuler certaines observations qui illustrent bien l'attitude qu'eurent au début les tribunaux canadiens vis-à-vis de l'immunité de la Couronne en matière extra-contractuelle. Ainsi, en 1906, dans l'affaire *Paul c. Le Roi*⁷, le juge Idington de la Cour suprême du Canada s'exprima dans les termes suivants relativement à un cas où les dommages n'étaient pas effectivement intervenus *sur* les travaux publics :

[Traduction] Il nous semble pour le moins étrange de devoir admettre que l'un des navires que la Couronne utilise et qui lui appartient peut, par la plus grossière négligence, détruire les biens d'une personne et que celle-ci ne possède aucun recours en droit, si ce n'est contre l'individu vraisemblablement sans le sou qui a en l'espèce commis une négligence.

En 1918, après qu'un arrêt ultérieur⁸ eut établi une distinction entre les blessures infligées à une personne sur des travaux publics et les blessures infligées à quelqu'un se trouvant dans leur voisinage, on modifia la loi afin qu'il ne soit plus nécessaire que les blessures aient été subies *sur* des travaux publics.

C'est l'apparition de l'automobile qui fut à la source des changements subséquents. Des avocats qui ne manquaient pas d'habileté soutinrent en effet qu'une automobile utilisée dans l'accomplissement d'une mission de service public devait être considérée comme des « travaux publics » aux fins de l'article en question. Cette thèse fut rejetée en 1935⁹

3. S.C. 1870, chap. 23, art. 1.

4. *Acte des cours Suprême et de l'Échiquier*, S.C. 1887, chap. 16, art. 16.

5. *Cité de Québec c. La Reine*, (1894) 24 R.C.S. 420.

6. Voir, par exemple, ce que dit le juge Taschereau dans *Larose c. Le Roi*, (1901) 31 R.C.S. 206, p. 209.

7. (1906) 33 R.C.S. 126, p. 136.

8. *Piggot c. Le Roi*, (1916) 53 R.C.S. 626.

9. In *Le Roi c. Dubois*, [1935] R.C.S. 378 et *Le Roi c. Muscovitz*, [1935] R.C.S. 404.

pour le motif que les travaux publics devaient consister en des choses physiques occupant un espace défini en un lieu précis.

La *Loi sur la Cour de l'Échiquier* fut donc modifiée de nouveau en 1938 afin de poser le principe de la responsabilité de l'État en cas de négligence¹⁰. À cette fin, l'on supprima l'exigence que les blessures subies fussent reliées à des travaux publics. Toutefois, la responsabilité délictuelle de la Couronne se limitait encore aux seuls cas de négligence.

L'exemple venu de l'étranger fut à l'origine des derniers changements en la matière. Le principe de la responsabilité générale en matière extra-contractuelle ayant en effet été reconnu, d'une part, en Grande-Bretagne par le *Crown Proceedings Act* de 1947 et, d'autre part, aux États-Unis par le *Federal Tort Claims Act* de 1946, le Canada admit lui aussi la responsabilité générale de la Couronne en cas de négligence le 14 mai 1953 par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*¹¹.

II. LA SITUATION ACTUELLE

Trente ans déjà se sont écoulés depuis l'adoption de cette mesure. Il est donc temps de revoir la question de la responsabilité de la Couronne à la lumière des changements intervenus depuis sur les plans sociologique, économique et juridique.

Le domaine financier présente un repère utile pour saisir l'ampleur des changements survenus. Il résulte en effet des Comptes publics que le montant total de toutes les indemnités versées par l'autorité fédérale (aussi bien par suite de réclamations fondées sur un contrat ou un délit qu'à titre de faveur) est passé de 1 758 974 \$ en 1971 à 18 847 988 \$ en 1983.

Les chiffres relatifs aux obligations financières éventuelles du gouvernement relativement à des affaires en instance ou imminentes ne sont pas moins intéressants. De 1 482 366 066 \$ qu'ils étaient pour l'année financière 1979-1980, la somme inscrite à ce chapitre a en effet presque doublé pour atteindre 2 316 143 644 \$ en 1982-1983.

Ces chiffres ne comprennent pas le passif éventuel de toutes les sociétés de la Couronne. Les Comptes publics fournissent cependant des données à l'égard de certaines de ces sociétés. Ainsi, en 1982-1983, le total de ce passif pour les sociétés en cause était de 125 690 000 \$. Ce montant comprenait toutefois un grand nombre d'actions intentées contre la Société canadienne d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.) pour obtenir des dommages-intérêts à la suite de l'installation de mousse isolante d'urée-formol. Selon les Comptes publics pour l'année 1982-1983, ces

10. S.C. 1938, chap. 28, art. 1.

11. S.C. 1952-53, chap. 30.

réclamations contre la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'élevaient à environ 58 millions de dollars.

La nature de ces réclamations et le montant en jeu illustrent on ne peut mieux la situation. Non seulement les sommes en cause augmentent-elles rapidement, mais les questions à l'origine des litiges sont également de plus en plus complexes. Dans le cas de l'isolation à l'urée-formol, la Société canadienne d'hypothèques et de logement n'est que l'un des organismes publics visés par les poursuites. Non seulement un certain nombre d'autres organismes gouvernementaux sont-ils impliqués à des titres et à des degrés divers dans ces litiges, mais un bon nombre d'intervenants du secteur privé, dont des manufacturiers, des installateurs ainsi que des propriétaires, y sont aussi mêlés.

En plus d'être impliquées dans ces litiges, les autorités fédérales ont décidé d'intervenir en la matière en adoptant la *Loi sur l'isolation à l'urée-formol*¹². Cette loi prévoit l'octroi d'une aide financière aux propriétaires d'habitation concernés tout en laissant aux bénéficiaires de cette aide la possibilité d'exercer un recours en justice.

Le règlement des très nombreuses actions intentées contre le gouvernement à ce sujet sera long, complexe et coûteux et il exigera l'examen de nombreuses questions juridiques n'ayant encore jamais fait l'objet d'une étude approfondie¹³. Au Québec, entre 3 000 et 4 000 actions ont été intentées en Cour supérieure. De ce nombre, on a choisi six causes types dont l'instruction a été entreprise il y a déjà près d'un an. On s'attend à ce que les procédures, auxquelles participent treize avocats, se poursuivent pendant encore un an. De 500 à 600 poursuites ont d'autre part été engagées en Cour fédérale. L'instruction de ces affaires est suspendue jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue dans les six causes types.

III. L'AVENIR

La mise en place d'un large régime de responsabilité publique par l'adoption de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* n'a pas résolu certaines questions fondamentales. De plus, l'augmentation considérable, en importance et en étendue, de l'activité gouvernementale depuis 1953 a mis en lumière plusieurs éléments qui, à l'époque, ne soulevaient pas véritablement de difficulté. Tirant à la fois ses origines du droit civil et de la *common law*, le droit public canadien est peut-être dans une situation privilégiée pour faire face aux problèmes de l'avenir.

12. S.C. 1980-81-82-83, chap. 119.

13. Pour une étude intéressante de ces questions, on pourra consulter : COHEN, "The Public and Private Law Dimensions of the UFFI Problem", (1983-84) 8 *Can. Bus. Law J.*, p. 309 et 410; et les commentaires sur le même sujet de Michael J. TREBILCOCK et Andrew J. ROMAN dans (1983-1984) 8 *Can. Bus. Law J.*, p. 438 et 444.

À titre d'exemple, la responsabilité générale de la Couronne fédérale est restée limitée à la responsabilité par la faute d'autrui, du fait des dispositions du paragraphe 4(2) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*¹⁴.

Pour engager la responsabilité du gouvernement, on doit souvent déterminer si un employé en particulier a commis un acte fautif. Bien qu'il soit possible de reconnaître la responsabilité du gouvernement pour la faute commise par plusieurs personnes à la fois, il reste très difficile de faire entrer les obligations du fonctionnaire — qui souvent découlent de la loi — dans le domaine du droit privé, du fait qu'il est exigé qu'il y ait eu faute personnelle de l'intéressé. La nécessité de préciser les notions applicables en ce domaine conduira peut-être le droit canadien à emprunter au droit civil la distinction entre la faute de service et la faute personnelle¹⁵. En outre, cela permettra peut-être de mettre l'accent sur la réparation du dommage causé à l'individu par l'administration plutôt que sur l'identification de l'auteur du délit.

L'extension du champ d'activité de l'État soulève d'intéressants problèmes. De plus en plus fréquemment, l'État prend en charge des activités qui relevaient auparavant du secteur privé et utilise des services de l'entreprise privée ou lui en fournit. Cela conduit à se demander si la Couronne devrait continuer à bénéficier des privilèges qui la placent dans une situation différente du secteur privé. La récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *La Reine c. Eldorado Nucléaire et Uranium Canada Ltée*¹⁶ illustre fort bien ce que je veux dire. Dans cet arrêt, la Cour suprême a en effet statué qu'en vertu du principe voulant qu'un texte législatif ne s'applique pas à la Couronne à moins qu'elle y soit mentionnée expressément, Eldorado Nucléaire et Uranium Canada n'étaient pas assujettis à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Là encore, des problèmes de définition se posent, car la question n'est plus de savoir si la Couronne peut être tenue responsable, mais bien dans quels cas, dans quelle mesure et à l'égard de quels organismes elle doit répondre de ses fautes. S'il peut y avoir encore parfois lieu de dégager l'État de sa responsabilité, ce n'est pas au nom d'un quelconque principe d'irresponsabilité de la Couronne, mais plutôt parce que les pouvoirs publics ont à s'occuper de problèmes qui diffèrent, par leur taille ou leur nature, de ceux des entreprises privées. Ainsi, c'est ce qui explique l'existence des dispositions qui exemptent l'État de sa responsabilité dans le domaine

14. S.R.C. 1970, chap. C-38, al. 3(1)a) et par. 4(2). En ce qui concerne la propriété, la possession ou l'occupation d'un terrain ou l'utilisation d'un véhicule automobile de la Couronne sur les chemins publics, il s'agit d'une responsabilité directe en vertu de l'al. 3(1)b) et du par. 3(2).

15. Voir HARLOW, "Fault Liability in French and English Public Law", (1976) 30 *Mod. L. Rev.*, p. 516.

16. C.S. Can., 15 décembre 1983.

des postes et dans celui de la défense nationale. Il peut parfois être souhaitable d'écarter la responsabilité de l'État pour tenir compte de la difficulté des choix que celui-ci doit opérer et de toutes les conséquences possibles de ceux-ci. À ce sujet, la Cour fédérale du Canada a récemment rejeté une action en dommages-intérêts intentée par des compagnies aériennes qui soutenaient que le ministre des Transports aurait dû prendre des mesures extraordinaires pour assurer le déneigement lors d'une grève. Afin de préciser les obligations des pouvoirs publics dans de telles circonstances, il convient donc de mieux définir les éléments à prendre en compte en la matière, de même que les domaines dans lesquels les autorités seront susceptibles d'engager leur responsabilité.

Les tribunaux ont d'ailleurs déjà commencé à s'attaquer à cette tâche au cours des dernières années. Tout en posant clairement que l'État répond en principe de ses délits, ils ont en effet commencé à établir une distinction entre les tâches de planification de l'État et ses activités d'exécution. Ils ont en outre entrepris de déterminer les domaines d'intervention où les décisions doivent être laissées à la libre appréciation des autorités concernées. On s'est ainsi interrogé sur la responsabilité de l'État à l'égard de l'exercice de ses fonctions législatives, exécutives et même judiciaires. Quoique la jurisprudence reconnaisse généralement que le manquement à une obligation imposée à un fonctionnaire ou à un représentant d'un organisme gouvernemental n'engage une responsabilité que vis-à-vis du législateur et non vis-à-vis de l'administré qui a pu subir un dommage à la suite du manquement, l'arrêt *Kamloops* porte à croire que, même sur ce plan, l'État n'est pas exempt de toute responsabilité¹⁷.

Le souci de définir le domaine de la responsabilité publique — souci qui se reflète d'ailleurs notamment dans les dispositions législatives prévoyant l'indemnisation des victimes d'infractions pénales et celles permettant de traduire un État étranger devant les tribunaux canadiens relativement à ses activités commerciales, ou même dans des textes plus précis tels que la *Loi sur l'isolation à l'urée-formol* — témoigne d'une tendance toujours plus poussée à reconnaître qu'il convient dans certains cas de mettre l'État sur le même pied que le secteur privé, tout au moins au chapitre de la responsabilité, sinon à reconnaître une responsabilité particulière de l'État.

CONCLUSION

Je termine en soulignant que la Commission de réforme du droit du Canada de même que le ministère de la Justice, dans le cadre de leurs travaux sur la réforme du droit administratif, ont tous deux entrepris une étude approfondie de ces questions.

17. Cité de *Kamloops c. Nielsen*, C.S. Can., 26 juillet 1984.

Il reste à espérer que ces études, ainsi que les travaux et débats que susciteront des conférences comme celle-ci, permettront d'en arriver à concilier de façon juste, rationnelle et cohérente le droit privé et le droit public et de définir un régime de la responsabilité des pouvoirs publics qui soit en meilleure harmonie avec les réalités d'aujourd'hui.