Document généré le 11 oct. 2024 22:51

Revue générale de droit

Les difficultés d'interprétation et d'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable

Grégoire Lehoux

Volume 16, numéro 1, 1985

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1059309ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1059309ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)
2292-2512 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Lehoux, G. (1985). Les difficultés d'interprétation et d'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable. *Revue générale de droit*, *16*(1), 29–48. https://doi.org/10.7202/1059309ar

Résumé de l'article

Plusieurs reprochent à la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* de ne pas être adaptée aux réalités de l'Administration contemporaine. L'auteur soutient qu'une grande part de cette inadaptation est due non pas tant au texte lui-même de la loi qu'à la façon dont les cours de justice font interprété et appliqué. Il démontre en particulier que l'interprétation de certaines dispositions de la loi pourrait être rectifiée si on acceptait de donner plein effet à la règle voulant que, dans les limites prévues par cette loi, Sa Majesté doit être considérée comme un particulier majeur et capable.

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1985

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Les difficultés d'interprétation et d'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable

GRÉGOIRE LEHOUX
professeur, Faculté de Droit, Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

Plusieurs reprochent à la Loi sur la responsabilité de la Couronne *de ne pas être adaptée aux réalités de l'Administration contemporaine. L'auteur soutient qu'une grande part de cette inadaptation est due non pas tant au texte lui-même de la loi qu'à la façon dont les cours de justice l'ont interprété et appliqué. Il démontre en particulier que l'interprétation de certaines dispositions de la loi pourrait être rectifiée si on acceptait de donner plein effet à la règle voulant que, dans les limites prévues par cette loi, Sa Majesté doit être considérée comme un particulier majeur et capable.*

ABSTRACT

A good number of writers assert that the Crown Liability Act *is not in tune with the realities of contemporary public administration. A great part of this maladjustment is due less to the legislation itself than to the construction put upon it by the courts. This construction could be corrected by simply giving effect to the rule according to which Her Majesty is to be considered, within the limits set by the Act, as a private person of full age and capacity.*

SOMMAIRE

Introduction 30

I. Droit provincial supplétif : droit provincial en vigueur en 1953 ou au moment de la naissance du recours ? 32

(1985) 16 *R.G.D.* 29-48

II. Responsabilité de la Couronne en tant que propriétaire ou gardienne d'un bien : existe-t-elle pour un manquement à tout devoir afférent à la propriété de même qu'à la possession d'un bien ou seulement pour un « manquement au devoir général établi par la loi générale » ? 38

III. Application des présomptions de droit à l'égard de Sa Majesté 41

IV. Prescription des actions 44

Conclusion 47

INTRODUCTION

Les difficultés d'interprétation et d'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*[1] demeurent toujours d'actualité. Nous nous proposons, dans la présente étude, d'y jeter quelque lumière et de tenter un peu de les aplanir. Comme elles sont nombreuses, il nous apparaît opportun de faire un choix. Et pour nous guider, il nous semble logique de mettre en relief la règle la plus importante de cette loi : dans les limites prévues par celle-ci, Sa Majesté doit être considérée responsable comme une personne majeure et capable. Cette règle se retrouve principalement à l'article 3 de la loi. Il convient d'ailleurs d'en citer les deux premiers paragraphes :

> 3.(1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,
>
> a) à l'égard d'un délit civil commis par un préposé de la Couronne, ou
>
> b) à l'égard d'un manquement au devoir afférent à la propriété, l'occupation, la possession ou la garde d'un bien.
>
> (2) La Couronne est responsable des dommages que cause un véhicule automobile qui lui appartient, sur un chemin public, et dont elle serait responsable si elle était un particulier majeur et capable.

La reconnaissance du statut de personne majeure et capable pour Sa Majesté ne s'est pas opérée sans heurt ni difficulté en jurisprudence. Elle n'est d'ailleurs pas encore complétée. Il nous semble donc approprié d'aborder notre sujet sous l'angle des difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable.

Nous exposerons ces difficultés sous quatre chefs. Premièrement, nous traiterons du droit supplétif en général, l'article 3 n'étant mani-

1. S.R.C., 1970, chap. C-38. Devant mentionner très souvent cette loi dans le présent texte, nous n'en indiquerons pas la référence au long chaque fois.

festement qu'une armature qu'il faut compléter par autre chose. Deuxièmement, nous considérerons le cas particulier de responsabilité prévu à l'alinéa 3(1)b) de la loi. Troisièmement, nous analyserons brièvement l'application des présomptions de droit à Sa Majesté. Et, quatrièmement, nous traiterons de la prescription des procédures intentées par ou contre Sa Majesté, question qui est régie, entre autres, par l'article 19 de la loi.

Avant de procéder à l'étude de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne,* il importe de rappeler, ne serait-ce que brièvement, trois principes fondamentaux dominant le droit de la responsabilité de la Couronne ou de l'Administration fédérale. Il faut mentionner en premier lieu que l'irresponsabilité est la règle, du moins à l'origine. En effet, selon la *common law,* le Souverain jouit d'une immunité absolue contre les poursuites en responsabilité civile[2]. Ce principe est traduit par la maxime bien connue : *the King can do no wrong*. Le Parlement fédéral n'a jamais aboli complètement le principe de l'immunité. Ce principe demeure toujours, au moins formellement, la règle. L'acceptation de responsabilité est, en conséquence, l'exception[3].

En second lieu, puisque l'immunité de principe reconnue par la *common law* n'a jamais été abolie, la responsabilité de la Couronne fédérale ne peut être que d'origine statutaire. Cette responsabilité n'existe que si elle est prévue par un texte législatif. Elle n'est encourue que dans les cas déterminés par la loi et dans les conditions prévues par celle-ci, le tout conformément au principe de droit constitutionnel britannique énoncé à l'article 16 de la *Loi d'interprétation*[4] fédérale :

> 16. Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

Le troisième principe fondamental découle du partage des compétences législatives au sein de l'État canadien. En effet, seul le Parlement fédéral peut imposer, à la Couronne aux droits du Canada, une obligation qui porterait atteinte à ses droits, privilèges et prérogatives. Une loi provinciale ne peut jamais *par elle seule* imposer une telle obligation[5]. Il faut une loi fédérale.

---

2. *Halsbury's Laws of England,* 4e éd., vol. 11, Londres, Butterworths, 1976, p. 743.

3. Il faut toutefois préciser, car on semble l'oublier parfois, que si le législateur a établi une exception, la prérogative (ou privilège) est écartée d'autant. Une fois que les limites de l'exception sont définies, il est illogique de faire intervenir la prérogative pour restreindre encore plus le champ de responsabilité.

4. S.R.C., 1970, chap. I-23.

5. La Cour suprême du Canada l'a rappelé encore récemment. Voir *P.G.Q. et Keable* c. *P.G.C. et autres,* [1979] 1 R.C.S. 218, p. 245.

I. Droit provincial supplétif : droit provincial en vigueur en 1953 ou au moment de la naissance du recours ?

La *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne contient pas de renvoi formel au droit provincial. Le renvoi découle de l'économie générale de la loi et plus particulièrement des dispositions de l'alinéa introductif de l'article 3, paragraphe (1), et de la définition de « délit civil » à l'article 2. En énonçant dans ce dernier article que « ‹délit civil›, relativement à toute matière surgissant dans la province de Québec, signifie un délit ou un quasi-délit », le législateur fédéral indique clairement que les dispositions de sa loi doivent être complétées par celles du droit provincial dans la province où le recours a pris naissance. La jurisprudence avait de fait élaboré cette règle bien avant 1953 en interprétant les dispositions pertinentes de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*[6]. À cet égard le droit est bien établi[7].

Il ne suffit pas de dire que la loi fédérale doit être complétée par les dispositions du droit provincial. Il faut de plus répondre à la question suivante : la loi fédérale renvoie-t-elle au droit provincial existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale, soit le 14 mai 1953, ou au droit provincial en vigueur lors de la naissance du recours ? Oublions un instant la jurisprudence sur la question et considérons les termes de l'article 3 de la loi. Le législateur y énonce que « La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable ». La règle semble claire. La Couronne est assimilée à une personne majeure et capable en ce qui concerne sa responsabilité à l'égard des éléments mentionnés aux alinéas a) et b) du paragraphe (1) de l'article 3. Le législateur fédéral aurait-il pu s'exprimer plus clairement pour écarter la prérogative de la Couronne aux droits du Canada ? En effet, on définit les prérogatives ou privilèges royaux comme étant ces droits, immunités et pouvoirs *spéciaux* que la *common law* reconnaît au Souverain[8]. Ils sont spéciaux parce que les personnes normales ne les possèdent pas. En disant que la Couronne aux droits du Canada doit être traitée comme « un particulier majeur et capable », le législateur fédéral écarte précisément ces droits, immunités et pouvoirs spéciaux. Bref, il abolit la préro-

6. S.R.C., 1970, chap. E-11. Notons que c'est en 1887 que le législateur a imposé, pour la première fois, une responsabilité à la Couronne fédérale pour certains dommages « résultant de la négligence de quelque employé ou serviteur de la Couronne ». Voir l'*Acte à l'effet de modifier l'Acte des Cours suprême et de l'Échiquier et d'établir de meilleures dispositions pour l'instruction des réclamations contre la Couronne*, S.C. 1887, 50-51 Victoria, chap. 16, art. 16.

7. Voir *The Queen* c. *Filion*, (1895) 24 R.C.S. 482, p. 483 ; et *The King* c. *Desrosiers*, (1909) 41 R.C.S. 71.

8. *Op. cit.*, *supra*, note 2, vol. 8, p. 583 et suiv.

gative royale dans les limites prévues par le paragraphe (1) de l'article 3[9]. Ainsi donc, la question qu'il faut se poser est tout simplement la suivante : la responsabilité de la personne majeure et capable est-elle régie par le droit en vigueur au moment où cette responsabilité est engagée ou par le droit en vigueur au moment de l'adoption de la loi qui prévoit cette responsabilité? La réponse est évidente : au moment où cette responsabilité est engagée. Nous verrons pourtant que la jurisprudence n'est pas encore clairement à cet effet en ce qui a trait à la responsabilité de la Couronne du chef du Canada.

Précisons d'abord que lorsque la Couronne fédérale poursuit un particulier en responsabilité, elle est alors liée par le droit, quant au fond, en vigueur au moment de la naissance de son recours. Si elle veut se prévaloir des dispositions du droit provincial pour poursuivre un particulier, elle doit les prendre telles qu'elles sont à ce moment-là. Elle ne peut invoquer sa prérogative ou ses privilèges pour se soustraire à l'application d'une disposition provinciale qui lui serait préjudiciable. La Cour suprême a clairement établi ce principe dans l'affaire *The Queen* c. *Murray*[10].

Lorsqu'il s'agit de la responsabilité propre de la Couronne fédérale, c'est-à-dire quand elle est poursuivie en responsabilité, la situation est moins limpide. En premier lieu, il faut faire une distinction entre les règles de droit dont la Couronne défenderesse peut se prévaloir et celles qui peuvent lui être opposées.

Dans le premier cas, la solution est fournie par les dispositions de l'article 11, alinéa a), de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. En effet, la Couronne fédérale, lorsqu'elle est poursuivie en responsabilité en vertu de cette loi, peut faire valoir « tout moyen de défense qui pourrait être utilisé si les procédures constituaient une instance ou action entre particuliers, devant un tribunal compétent ». Cet article n'a jamais, à notre connaissance, donné lieu à des difficultés d'interprétation ou d'application. La Couronne étant assimilée à un particulier peut donc invoquer tout moyen de défense dont dispose celui-ci, c'est-à-dire tous les moyens de défense prévus par le droit en vigueur au moment du litige[11].

Dans le deuxième cas, nous attendons toujours une réponse définitive et satisfaisante de la jurisprudence. Nous ne savons pas encore avec

---

9. Ce point de vue est considéré dans l'affaire *Baird et al.* c. *Canada*, (1983) 48 N.R. 276, aux pp. 289 et 290.

10. [1967] R.C.S 262. La Cour suprême y appliqua des dispositions législatives manitobaines entrées en vigueur après l'adoption de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, même si elles diminuaient les dommages recouvrables par la Couronne dans son action pour perte de services de l'un de ses serviteurs (action *per quod servitium amisit*). La responsabilité du sujet ne peut être plus lourde du fait que c'est la Couronne et non un autre sujet qui poursuit. Voir aussi *Gartland Steamship Co. and LeBlanc* c. *The Queen*, (1960) R.C.S. 315, p. 345.

11. Voir, entre autres, *Shpur* c. *The Queen*, [1954] R.C. de l'É. 662, p. 669.

certitude quelles règles de droit peuvent être opposées à la Couronne défenderesse. Avant la mise en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, les tribunaux avaient adopté la règle qui suit en interprétant les dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*[12] qui prévoyaient un recours contre la Couronne en faveur des victimes de dommages causés par la négligence des préposés de Sa Majesté : seul le droit provincial existant au moment de l'adoption de la loi fédérale est applicable à la Couronne aux droits du Canada lorsqu'elle est poursuivie en responsabilité. Cette règle était fondée en particulier sur le caractère très exceptionnel de l'acceptation de responsabilité par la Couronne fédérale[13].

Avec l'entrée en vigueur de la loi de 1953, la règle aurait dû logiquement être révisée. En effet, non seulement cette loi accroissait considérablement les domaines de responsabilité de la Couronne fédérale, mais aussi elle prévoyait que dans ces domaines de responsabilité la Couronne fédérale devait être traitée comme une personne majeure et capable. Voyons ce qu'il est advenu.

Dans les premières décisions rendues après l'entrée en vigueur de la loi de 1953, la question ne se posa pas directement. Toutefois les juges y énoncèrent en *obiter dictum* la règle traditionnelle[14].

Puis vint la célèbre affaire *Lamoureux* c. *P.G. du Canada*[15]. Le requérant Lamoureux cherchait à recouvrer des dommages de la Couronne fédérale en raison d'un préjudice subi par suite d'une collision entre son automobile et un véhicule moteur du Ministère de la défense. Il fondait sa demande sur l'article 3 de la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*[16] entrée en vigueur en 1961. Cette loi amendait les dispositions de la *Loi des véhicules automobiles du Québec*[17] qui s'appliquaient au moment de l'adoption de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Pour conclure à la responsabilité de la Couronne dans cette affaire, il aurait fallu appliquer le texte législatif adopté en 1961, donc postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi fédérale de 1953[18]. Le juge Noël de la Cour de l'Échiquier a refusé de le faire en s'en tenant à la règle jurisprudentielle adoptée antérieurement : « [...] aucune loi provin-

12. *Supra*, note 6.

13. Voir, entre autres, *Gauthier* c. *The King*, (1918) 56 R.C.S. 176; *Shpur* c. *The Queen*, *supra*, note 11.

14. Voir *Lindsay* c. *The Queen*, [1956] R.C. de l'É. 186; *Schwella* c. *The Queen*, [1957] R.C. de l'É. 226, à la p. 230.

15. [1964] R.C. de l'É. 641.

16. S.Q. 1960-61, chap. 65.

17. S.R.Q. 1941, chap. 142.

18. Le militaire n'était pas dans l'exécution de ses fonctions. Cela constituait une défense valable selon la *Loi des véhicules automobiles du Québec*, *supra*, note 17, mais non selon la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*, *supra*, note 16.

ciale postérieure à une loi fédérale par laquelle la Couronne fédérale se lie d'une façon particulière ne peut lier la Couronne fédérale[19] ».

Le juge Noël n'ignorait certes pas que le Parlement fédéral peut légalement se déclarer lié à l'avance par le droit provincial. C'est la technique de la législation par adoption ou par renvoi qui est constitutionnellement valide, par opposition à la délégation directe de pouvoir législatif qui ne l'est pas. Pour le juge Noël, l'intention du législateur en ce sens n'était pas suffisamment explicite. Il aurait fallu, selon lui, que l'article 3 comporte les mots « Suivant la loi en vigueur au moment où la cause d'action a pris naissance[20] ». Évidemment, si tel eut été le cas, tout doute aurait été exclu. Néanmoins, cela dit en tout respect, il n'était pas nécessaire qu'il en soit ainsi pour que la même conclusion s'impose. En effet, selon la règle fondamentale clairement énoncée à l'article 3 de la loi de 1953, la Couronne fédérale est responsable comme si elle était un particulier majeur et capable. La décision *Lamoureux* est tout simplement irréconciliable avec ce principe qui, rappelons-le, n'était pas inclus dans les dispositions législatives régissant la responsabilité de la Couronne fédérale avant 1953.

À notre connaissance, aucun juge n'a encore expressément endossé la position adoptée dans l'affaire *Lamoureux*. Certains, par contre, l'ont critiquée ou même rejetée complètement. Il convient d'abord de signaler l'*obiter dictum* exprimé quelques mois plus tard par le juge Jackett dans l'affaire *The Queen* c. *Murray et al.*,[21]. Dans une note en bas de page, on trouve le commentaire suivant au sujet de la décision dans l'affaire *Lamoureux :*

> I should have thought that a higher court might conclude that Parliament intended the Crown's liability to be that which it would have been if a private person were in the position of the Crown at all relevant time[22].

Contrairement à ce que l'on a pu écrire[23], la Cour suprême n'a pas encore décrété l'abandon de la règle appliquée dans l'affaire *Lamoureux*. Il faut ici traiter de l'arrêt *La Reine* c. *Nord-Deutsche et al.*[24], car c'est à son égard que les opinions peuvent différer. Dans cette affaire, il s'agissait, entre autres, de déterminer si les dispositions de l'article 1056c du *Code civil du Bas-Canada* (article adopté le 21 février 1957) étaient applicables à la Couronne fédérale poursuivie en responsabilité pour dommage résultant du délit ou quasi-délit d'un de ses préposés. À cette

19. *Supra*, note 15, p. 646.
20. *Id.*, p. 648.
21. [1965] 2 R.C. de l'É. 663.
22. *Id.*, p. 668.
23. Voir Patrice GARANT, *Droit administratif*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1981, p. 924.
24. [1971] R.C.S. 849.

question, la majorité des juges de la Cour suprême a répondu affirmativement, mais pour les motifs énoncés par le juge de première instance (le même qui rendit jugement dans l'affaire *Lamoureux*). Or, dans son jugement, le juge de première instance ne décide pas que l'article en question crée un droit nouveau. Au contraire il renvoie à l'opinion de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Leduc* c. *Laurentian Motor Products Ltd et al.*[25]. Selon la Cour d'appel du Québec, l'article 1056c ne crée pas un nouveau droit, mais précise simplement la manière selon laquelle les tribunaux devraient donner effet à un droit existant déjà.

Nous avons jusqu'à présent parlé de la majorité des juges de la Cour suprême dans l'affaire *Nord-Deutsche*. Un juge y est dissident, du moins en partie, le juge Pigeon. Ce dernier qualifie d'abord l'article 1056c de disposition se rapportant à la responsabilité délictuelle et quasi délictuelle pour dommage et non simplement de disposition relative à l'intérêt. Il précise en outre que cette disposition crée un droit nouveau pour la victime du dommage par rapport à l'état antérieur du droit. Il rejette enfin la prétention qu'une loi provinciale accroissant la responsabilité pour dommage et adoptée après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne s'applique pas à une réclamation contre la Couronne en vertu de ladite loi :

> Je ne puis voir pourquoi l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne devrait pas s'interpréter [...] comme renvoyant au droit en vigueur à la date et au lieu où le délit ou le quasi-délit est commis[26].

Nous sommes évidemment d'accord avec la position adoptée dans cette affaire par le juge Pigeon. Malheureusement, en interprétant l'article 1056c comme elle l'a fait, la majorité des juges de la Cour suprême n'a pas eu à se prononcer sur le mérite de la règle appliquée dans l'affaire *Lamoureux*. Il ne nous reste qu'à souhaiter que la Cour doive le faire le plus tôt possible. Nous pouvons raisonnablement espérer qu'elle adoptera alors la position du juge Pigeon dans l'affaire *Nord-Deutsche* et écartera ainsi la règle appliquée dans l'affaire *Lamoureux*.

Il existe de fait une décision d'une cour inférieure précisément à cet effet. Il s'agit de la décision du juge Walsh de la Cour fédérale, Division de 1ère instance, dans l'affaire *Schmitz* c. *La Reine*[27]. Cette décision n'a reçu jusqu'ici que bien peu de considération[28]. Et pourtant elle va totalement à l'encontre de l'affaire *Lamoureux*. Il s'agit encore une

25. [1951] B.R. 509.
26. *Supra*, note 24, p. 886.
27. [1974] 2 C.F. 898.
28. On n'en traite pas dans Patrice GARANT, *Droit administratif, op. cit., supra*, note 23. La décision se mérite cependant une mention en note infrapaginale dans Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2e éd., Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1982, p. 479.

fois d'une collision entre véhicules automobiles survenue au Québec. Le demandeur y invoque l'article 3 de la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*[29] qui a, comme on le sait, modifié la *Loi des véhicules automobiles*[30] en 1961. Le juge Walsh applique simplement cet article sans aucunement discuter du problème de son adoption postérieurement à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Il ne se réfère d'ailleurs pas au précédent *Lamoureux* dans sa décision. Il se contente d'appliquer la règle suivante :

> Il n'y a donc qu'à déterminer si, étant propriétaire du véhicule automobile, la Couronne serait responsable « si elle était un particulier majeur et capable »[31].

Du fait que le juge Walsh ne discute aucunement du problème soulevé dans l'affaire *Lamoureux*, sa décision est certes moins percutante qu'elle aurait pu l'être. Néanmoins, elle constitue implicitement un rejet radical de la décision *Lamoureux*.

Nous voici donc devant deux décisions contradictoires quant à l'application à la Couronne fédérale de dispositions législatives postérieures à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Malheureusement, ni l'une ni l'autre n'a été portée en appel. Nous pouvons par contre au moins affirmer que l'autorité de l'affaire *Lamoureux* est atténuée par suite de la décision dans l'affaire *Schmitz*.

Il nous faut finalement faire état d'une opinion émise par le juge LeDain, alors juge à la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Baird* c. *Canada*[32]. Il s'agit d'un appel de la décision d'un juge de la Division de 1ère instance de la Cour fédérale accueillant une requête en radiation présentée par la Couronne fédérale à l'encontre d'une action en responsabilité intentée contre elle par l'appelant. La Couronne y prétendait, entre autres, n'être liée que par le droit provincial en vigueur au moment de l'adoption de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. En particulier, elle faisait valoir que la *common law* telle qu'elle existait en Ontario en 1953 ne permettait pas de recouvrer des dommages pour une perte purement économique causée par la négligence du défendeur. Après avoir fait état des décisions interprétant l'ancienne *Loi sur la Cour de l'Échiquier*[33] et établissant la règle traditionnelle énoncée précédemment et sans se référer ni à l'affaire *Lamoureux* ni à l'affaire *Schmitz*, le juge LeDain énonce ceci à l'encontre des prétentions susmentionnées de la Couronne :

> In my opinion it is arguable that the intention in the *Crown Liability Act* was to make the Crown subject to an evolving common law in respect of tortious

29. *Supra*, note 16.
30. *Supra*, note 17.
31. *Supra*, note 27, pp. 908-909.
32. *Supra*, note 9.
33. *Supra*, note 6.

liability, but only to such provincial legislation as existed of the time the Act went into force[34].

Nous nous empressons de noter qu'il ne s'agit pas d'une opinion ferme du juge LeDain. Il énonce seulement que c'est une prétention qui peut être soutenue. Comme cette opinion reçoit ainsi une certaine publicité, on peut s'attendre à ce qu'elle soit invoquée par quelqu'un quelque part. Nous n'osons imaginer les résultats si elle était un jour adoptée : la Couronne serait responsable comme une véritable personne majeure et capable dans la mesure où il s'agirait de l'application des règles de *common law;* mais elle ne le serait que comme une personne majeure et capable en date du 14 mai 1953 en ce qui a trait à l'application du droit provincial d'origine législative! Et comment appliquerait-on cette nouvelle règle en droit québécois où la responsabilité des personnes majeures et capables est régie par des dispositions législatives?

Que conclure? Il est temps de donner effet à l'intention claire du législateur fédéral telle qu'exprimée dans sa loi de 1953. Dans les domaines de responsabilité visés par l'article 3 de cette loi, la Couronne fédérale doit être assimilée à une personne majeure et capable. Et ce ne sera le cas que lorsque l'on reconnaîtra que la Couronne est liée par le droit en vigueur au moment où naît le recours exercé contre elle, tout comme c'est le cas pour la personne majeure et capable. Il faut donc cesser de recourir à une règle élaborée dans un autre contexte que celui de la loi de 1953.

II. Responsabilité de la Couronne en tant que propriétaire ou gardienne d'un bien : existe-t-elle pour un manquement à tout devoir afférent à la propriété de même qu'à la possession d'un bien ou seulement pour un « manquement au devoir général établi par la loi générale »?

Pour bien comprendre l'extension de ce domaine de responsabilité et la jurisprudence qui l'a exploré, notamment l'arrêt clef en la matière, il faut avoir à l'esprit les principes fondamentaux que nous avons rappelés plus haut. Au point 1, nous avons traité de l'aspect chronologique du renvoi au droit provincial concernant les trois domaines de responsabilité visés par l'article 3 de la loi de 1953. En ce qui a trait au deuxième domaine de responsabilité, les limites spatiales du renvoi — l'on nous permettra l'expression — ont également soulevé des difficultés. Plus précisément, le problème peut être formulé de la façon suivante : les dispositions de l'alinéa 3(1)b) renvoient-elles à l'ensemble des règles pertinentes du droit provincial ou seulement à une catégorie de celles-ci? Cette

34. *Supra*, note 9, p. 291.

question est importante car, on le sait, les législatures provinciales n'ont pas le pouvoir, par elles seules, d'imposer quelque obligation à la Couronne du chef du Canada. Le droit provincial ne s'applique donc que dans la mesure prévue par la législation fédérale.

Il convient maintenant de reproduire le texte de l'alinéa 3(1)b) dans ses versions anglaise et française puisque, selon nous, la difficulté d'interprétation vient du fait que les deux versions ne concordent pas totalement.

3.(1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable	3.(1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,
b) in respect of a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.	b) à l'égard d'un manquement au devoir afférent à la propriété, l'occupation, la possession ou la garde d'un bien.

La différence existant entre les deux versions et le problème d'interprétation qui en résulte ne sauraient être mieux illustrés que par l'arrêt clef en la matière, *La Reine* c. *Breton*[35]. La Cour suprême y décide que la Couronne fédérale n'est pas liée par l'article 417 de la *Loi refondant la charte de la Cité de Québec*[36] qui impose au propriétaire d'un terrain ou d'un immeuble l'obligation d'entretenir et de réparer le trottoir longeant sa propriété. Dans un premier temps, le juge Fauteux (il n'était pas encore juge en chef), qui rédige les notes de la Cour, propose une interprétation de l'alinéa 3(1)b) selon laquelle cette disposition ne viserait que « ce devoir bien connu, établi par la loi générale et commune, en toutes juridictions territoriales, à toute personne qui a la propriété, l'occupation, la possession ou le contrôle d'un bien[37] ».

D'une part, l'on notera aisément que cette interprétation se concilie difficilement avec le principe, clairement énoncé par le législateur fédéral, voulant que la Couronne soit responsable comme une personne majeure et capable[38]. D'autre part, si on tient compte des deux versions de l'alinéa 3(1)b), l'interprétation adoptée par le juge Fauteux ne s'impose aucunement. Tout autre serait la situation si l'article comportait l'expression « établi par le droit commun » ou « établi par la loi générale »; mais ce n'est précisément pas le cas. Il faut noter que le législateur fédéral n'a pas reproduit l'expression *at common law* utilisée à l'article 2 du *Crown*

35. [1967] R.C.S. 503. Nous utilisons l'expression arrêt clef à l'endroit de cette décision, car l'acceptation ou le refus de la règle qu'elle a voulu établir est susceptible de modifier l'amplitude du renvoi au droit provincial.

36. S.Q. 1929, chap. 95.

37. *Supra*, note 35, p. 507.

38. Nous n'avons en effet qu'à songer au sort qu'aurait connu dans les mêmes circonstances la personne majeure et capable.

Proceedings Act[39] du Royaume-Uni dont il s'est par ailleurs largement inspiré.

Nous croyons que la version anglaise rend mieux l'intention du législateur de rendre la Couronne responsable comme une personne majeure et capable. L'expression *breach of duty* n'implique aucunement qu'il n'y ait qu'un seul devoir en cause. Au contraire, elle renvoie au manquement à tout devoir, quelle qu'en soit l'origine. À notre avis l'expression *in respect of a breach of duty attaching to* aurait dû être rendue en français par « à l'égard d'un manquement à *un* devoir afférent à ». L'on conviendra qu'il n'est pas tout à fait souhaitable que les conditions de la responsabilité de la Couronne soient définies à partir d'une mauvaise traduction française d'une expression anglaise référant à un concept de *common law*.

D'ailleurs, quel est *ce* devoir bien connu, établi par la loi générale et commun, en toutes juridictions territoriales, à toute personne qui a la propriété, l'occupation, la possession ou le contrôle d'un bien? Quelle est cette « loi générale » dont on parle dans l'affaire *Breton?* Au Québec, s'agit-il uniquement du *Code civil du Bas-Canada?* La *Loi des cités et villes*[40] bénéficierait-elle de ce statut de « loi générale » même si elle ne s'applique qu'aux cités et villes? Le *Code municipal*[41]? Et, dans les autres provinces canadiennes, quelle serait cette « loi générale »? Serait-ce la *common law* uniquement? Cela comprendrait-il les lois d'application générale? Autant de questions auxquelles il est difficile de répondre avec certitude.

Le législateur fédéral n'a pas établi de restrictions quant à l'origine du devoir afférent à la propriété ou à la possession d'un bien. Il était d'ailleurs logique qu'il agisse ainsi à partir du moment où il avait décidé de placer la Couronne fédérale sur le même pied que les personnes majeures et capables. En conséquence, nous pensons que l'on va à l'encontre de l'intention claire du législateur en restreignant, comme on l'a fait dans l'affaire *Breton,* la responsabilité de la Couronne fédérale au seul cas d'un manquement à ce devoir général établi par la loi générale; à supposer d'ailleurs que l'on puisse bien définir le devoir dont il s'agit.

Nous croyons que la Cour suprême du Canada devrait par ailleurs s'estimer parfaitement libre d'adopter une autre interprétation de

---

39. 1947, 10-11 Geo. VI, chap. 44. Les dispositions correspondant à celles de l'al. 3(1)b) de la loi canadienne sont celles de l'al. 2(1)(c); en voici le texte :

2.(1) Subject to the provisions of this Act, the Crown shall be subject to all those liabilities in tort to which, if it were a private person of full age and capacity, it would be subject :—

[...]

(c) in respect of any breach of the duties attaching at common law to the ownership, occupation, possession or control of property :

[...]

40. L.R.Q., chap. C-19.

41. L.R.Q., chap. C-27.1.

l'alinéa 3(1)b) que celle qui fut suggérée dans un premier temps par le juge Fauteux dans l'affaire *Breton*. En effet, selon les notes mêmes du juge Fauteux qui reçut l'accord unanime de ses collègues, il n'était nullement nécessaire de se fonder sur l'interprétation proposée pour décider du litige soumis. Référons-nous au texte des notes du juge Fauteux qui s'exprime ainsi après avoir fait état de l'interprétation que nous venons d'exposer et de commenter :

> Aussi bien, *si cette interprétation est valide, cela suffit* pour disposer de la question soumise et y répondre négativement.
>
> *Assumant*, par ailleurs, *le mal fondé de cette interprétation*, je suis d'opinion qu'*il nous faut quand même arriver à la même conclusion en raison* des immunités afférentes au statut réel des biens de la Couronne et de la nature particulière des prescriptions de l'art. 417 [...][42].

De fait, la « même conclusion », c'est-à-dire l'inapplication de l'article 417 à la Couronne fédérale, était justifiée, selon la Cour suprême, par l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui exempte de toute taxation les terres et propriétés de la Couronne. L'article 417 a ainsi été considéré comme imposant une sorte de taxe aux propriétaires visés. Il faudrait donc, à tout le moins, faire certaines mises en garde nécessaires dans la mesure où l'on s'appuie sur l'autorité de cette décision pour dire que de façon générale le droit provincial applicable à la Couronne fédérale n'est que le droit commun provincial ou le droit d'application générale[43].

Bref, nous croyons que l'on ne devrait pas retenir l'interprétation suggérée dans un premier temps par le juge Fauteux dans l'affaire *Breton*. Cette interprétation ne se conforme en effet ni à l'esprit ni à la lettre de la loi de 1953. Le texte de l'alinéa 3(1)b) n'est nullement limitatif, surtout si l'on tient compte de ses deux versions. Et l'intention manifeste du législateur de mettre la Couronne fédérale sur le même pied que les personnes majeures et capables s'accommode mal de l'interprétation restrictive suggérée. Cette dernière s'inspire de la jurisprudence antérieure portant sur des textes effectivement limitatifs. Le texte de 1953 est très différent. Nous devons lui donner l'effet qu'il recherche.

III. APPLICATION DES PRÉSOMPTIONS DE DROIT À L'ÉGARD DE SA MAJESTÉ

La question dont nous traitons ici ne fait pas comme telle l'objet de dispositions particulières de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Le problème est néanmoins soulevé par le droit provincial auquel renvoie

---

42. *Supra*, note 35, p. 508. Les italiques sont de nous.

43. Nous nous devons ainsi de signaler que nous ne pouvons partager l'opinion émise à cet égard dans Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, *op. cit.*, note 28, p. 475.

la loi fédérale. En effet, le droit provincial prévoit en certains cas des présomptions de faute ou de responsabilité. Mentionnons à titre d'exemples québécois l'article 1054 *C.c.B.-C.* et l'article 1055 *C.c.B.-C.* Ces présomptions s'appliquent-elles à Sa Majesté fédérale? Il faudrait répondre par l'affirmative dans la mesure où l'on veut vraiment traiter la Couronne fédérale comme une personne majeure et capable. Cela semblerait aller de soi. Il n'en fut malheureusement pas ainsi en jurisprudence. À cet égard également, Sa Majesté n'accède pas facilement au statut de personne majeure et capable. Ses chances apparaissent toutefois meilleures que dans d'autres domaines.

Avant 1953, en interprétant les dispositions de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*[44] permettant de poursuivre la Couronne fédérale en responsabilité civile, les tribunaux ont établi que le demandeur devait apporter la preuve d'une « négligence ». Le fardeau de la preuve lui incombait et aucune présomption créée par la législation provinciale applicable à titre supplétif ne pouvait modifier ou déplacer cette obligation statutaire. Cette position découle de l'interprétation éminemment restrictive de textes jugés très exceptionnels[45].

Quelle est l'attitude de la jurisprudence depuis l'adoption de la loi de 1953? Il y aurait pour ainsi dire deux vagues. Dans un premier temps, les juges se contentent de reprendre la position traditionnelle sans paraître réaliser que le texte de 1953 est profondément différent de ses prédécesseurs. On réaffirme que le demandeur ne peut pas se prévaloir d'une présomption légale de responsabilité ou de faute et, ainsi, se dispenser de son devoir d'établir positivement la commission d'un délit ou d'un quasi-délit[46].

Nous croyons déceler le début d'une nouvelle vague à partir de 1969, bien que les décisions pertinentes soient encore fort peu nombreuses. Nous n'en connaissons toutefois aucune qui irait à l'encontre du nouveau courant. En 1969 est rendue la décision de la Cour de l'Échiquier dans l'affaire *Nord-Deutsche et al.* c. *The Queen et al.*[47]. Dans cette affaire, le juge Noël conclut à la responsabilité de la Couronne fédérale, tant en vertu d'une faute prouvée de ses préposés qu'en appliquant la présomption de l'article 1054 *C.c.B.-C.* relativement au gardien d'une chose qui cause un dommage. Le motif essentiel pour lequel le juge Noël décide ainsi est que, depuis 1953, la Couronne fédérale est identifiée, pour les fins de la

44. *Supra*, note 6.

45. Qu'il nous suffise de vous reporter aux décisions suivantes : *Labelle* c. *The King*, [1937] R.C. de l'É. 170; *Tremblay* c. *The King*, [1944] R.C. de l'É. 1; *Shpur* c. *The Queen*, *supra*, note 11; *Gibson* c. *The King*, [1947] 4 D.L.R. 39; *Diano* c. *The Queen*, [1952] R.C. de l'É. 209; *Harris* c. *The Queen*, [1955] R.C. de l'É. 75.

46. Voir *Côté-Mercier* c. *Conseil des ports nationaux*, [1959] R.L. 438, p. 443; *Deslauriers-Drago* c. *La Reine*, [1963] R.C. de l'É. 289, p. 297.

47. [1969] R.C. de l'É. 117.

responsabilité extra-contractuelle, à une personne physique majeure et capable. Il n'y aurait ainsi, selon lui, aucune raison pour laquelle la présomption de 1054 *C.c.B.-C.* (comme toute autre présomption) ne s'appliquerait pas à la Couronne fédérale comme elle s'applique à toute personne majeure et capable[48]. Voilà donc que l'on permet enfin à Sa Majesté d'accéder au statut de personne majeure et capable!

La Cour suprême du Canada accueille par la suite l'appel du jugement de la Cour de l'Échiquier et modifie le partage de responsabilité effectué en première instance. Il s'agit de la décision *La Reine* c. *Nord-Deutsche*[49] dont nous avons déjà parlé. Malheureusement la Cour suprême ne juge pas nécessaire de se prononcer sur l'application de la présomption puisqu'il y a une preuve positive de faute et elle n'estime pas opportun de le faire. Elle n'a donc pas confirmé le point de vue du juge de première instance sur cette question. Nous notons qu'elle ne l'a pas infirmé par ailleurs.

Entre-temps il y a eu l'affaire *Schmitz* c. *La Reine*[50] dont nous avons aussi traité précédemment. On se rappellera qu'il s'agit de la décision du juge Walsh de la Cour fédérale, Division de 1ère instance, qui applique à la Couronne fédérale les dispositions de l'article 3 de la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*[51]. Cet article crée une présomption de responsabilité à l'égard du propriétaire d'un véhicule automobile qui cause un dommage. Le précédent *Schmitz* devient donc doublement important. Non seulement il applique à la Couronne fédérale une disposition législative adoptée après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne,* mais aussi il fait assumer par la Couronne le poids d'une présomption de responsabilité en tant que propriétaire du véhicule automobile impliqué dans l'accident. Malheureusement, le juge n'a pas discuté des problèmes soulevés par sa décision au regard de la jurisprudence antérieure. Cela en atténue la force persuasive mais non l'autorité en tant que précédent.

Le juge Walsh a rendu une autre décision à laquelle il nous faut également nous référer : *Mart Steel Corporation* c. *La Reine*[52]. Le juge applique à la Couronne fédérale la présomption de l'alinéa introductif de l'article 1054 *C.c.B.-C.*, présomption qui naît lorsqu'un dommage est causé par l'effet de la chose dont on a la garde. Le juge n'hésite pas à

48. Voir *id.*, pp. 170-171. Le juge Noël s'y exprime ainsi : "Under the new Act, however, there is no restriction and as it is stated that the Crown can be held liable as a person of full age and capacity, there would seem to be no reason why the legal presumption of article 1054 of the Civil Code should not apply in a proper case to the Crown as it applies to all persons of full age and capacity in Quebec."

49. *Supra,* note 24.

50. *Supra,* note 27.

51. *Supra,* note 16.

52. [1974] 1 C.F. 45.

conclure que la Couronne y est soumise parce qu'elle doit être traitée comme une personne majeure et capable placée dans la même situation[53].

Nous devons en outre signaler que dans les provinces canadiennes autres que le Québec, l'on n'hésite pas à appliquer les présomptions de la *common law* à la Couronne fédérale. Il en est ainsi de la règle procédurale exprimée par la maxime *res ipsa loquitur*[54]. Il est vrai toutefois que, dans les cas où la maxime s'applique, il n'en découle pas une véritable présomption de faute. Le recours à la maxime permet simplement d'établir un *prima facie case* qui n'a pas pour effet de renverser totalement le fardeau de la preuve[55]. Par ailleurs, l'utilisation de la règle établie dans l'arrêt *Rylands* c. *Fletcher*[56] est beaucoup plus significative[57]. Il s'agit d'une présomption de responsabilité imputée au gardien d'une chose dangereuse qui s'échappe de sa garde et qui cause du dommage à autrui[58].

Nous pouvons donc conclure ce point en constatant que la jurisprudence semble s'orienter finalement dans la bonne direction, du moins à cet égard. À partir du moment ou l'on reconnaît la volonté clairement exprimée du législateur de placer la Couronne fédérale sur le même pied qu'une personne majeure et capable, il n'existe plus de raison de refuser de lui appliquer les présomptions de faute et de responsabilité qui s'appliquent aux personnes majeures et capables[59].

IV. Prescription des actions

Cette question ne soulève pas tellement de problème en ce qui a trait à la reconnaissance du statut de personne majeure et capable à la Couronne fédérale, puisque les textes pertinents sont relativement clairs. Il nous apparaît néanmoins opportun d'en traiter, ne serait-ce que sommairement, afin de présenter un tableau plus complet de la réalité.

---

53. *Id.*, aux pp. 65 à 67. Le juge Walsh s'appuie notamment sur la décision rendue par le juge Noël dans *Nord-Deutsche et al.* c. *La Reine et al.*, *supra*, note 47.

54. Voir, à titre d'illustrations, *Alexander, Kelly & Kelly* c. *The Queen*, (1960) 23 D.L.R. (2d) 369, à la p. 375 (C.S.C.); *Leadbetter* c. *The Queen*, [1970] R.C. de l'É. 260; *C. & S. Tire Service Ltd* c. *The Queen*, (1973) 29 D.L.R. (3d) 492.

55. Voir, entre autres, J. G. Fleming, *The Law of Torts*, 6e éd., Sydney, The Law Book Co., 1983, aux pp. 288 à 299 et A. M. Linden, *Canadian Tort Law*, 3e éd., Toronto, Butterworths, 1982, aux pp. 245 à 290.

56. [1868] L.R. 3 H.L. 330.

57. Voir *Lindsay* c. *The Queen*, *supra*, note 14; *Duncan* c. *La Reine*, [1966] R.C. de l'É. 1080.

58. Voir J. G. Fleming, *op. cit.*, *supra*, note 55, aux pp. 306 à 319 et A. M. Linden, *op. cit.*, *supra*, note 55, aux pp. 507-530.

59. C'est d'ailleurs en ce sens que se sont exprimés de façon non équivoque, entre autres, le président Jackett, tel était alors son titre, dans l'affaire *Duncan*, *supra*, note 57, p. 1106 et le juge Noël dans l'affaire *Nord-Deutsche*, *supra*, note 47, pp. 170-171.

Il nous faut ici nous référer à deux textes législatifs qui régissent la prescription des actions. Il y a en premier lieu l'article 19 paragraphe (1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* qui se lit ainsi :

> Sauf disposition contraire de la présente loi, les règles de droit relatives aux délais de prescription et à la prescription d'actions, en vigueur dans une province, entre particuliers, s'appliquent à toute procédure contre la Couronne sous le régime de la présente loi pour toute cause d'action surgissant dans cette province [...].

Nous devons noter au passage que ce texte, à l'instar de l'article 31 de l'ancienne *Loi sur la Cour de l'Échiquier,* ne traite de prescription que relativement aux procédures intentées contre la Couronne[60]. Le second texte auquel il faut nous référer est différent à cet égard. Il traite de prescription pour les procédures engagées par ou contre la Couronne. Il s'agit de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale*[61] dont voici l'extrait pertinent :

> 38(1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province [...].
>
> (2) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions désignées au paragraphe (1) s'appliquent à toutes procédures engagées par ou contre la Couronne.

Nous voyons donc qu'en ce qui concerne la prescription des actions contre la Couronne, l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale* reprend la même règle qu'énonce l'article 19 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Il en est autrement pour les actions intentées par la Couronne, comme nous le verrons plus loin.

Considérons d'abord la prescription des actions intentées contre la Couronne. La règle est simple. La Couronne peut invoquer les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux particuliers. Il n'aurait peut-être même pas été nécessaire de prévoir ces dispositions spéciales étant donné que la Couronne est autorisée à se prévaloir de tout moyen de défense dont disposent les particuliers, tant en vertu de la *common law* qu'en vertu des dispositions de l'article 11, alinéa a), de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*[62]. L'application de ces dispositions n'a pas donné lieu à

---

60. L'art. 31 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier, supra,* note 6, se lit ainsi : « Sous réserve de toute loi du Parlement du Canada, les lois relatives à la prescription des actions, en vigueur dans toute province, entre particuliers, s'appliquent aux procédures intentées contre la Couronne à l'égard de toute cause d'action qui prend naissance dans cette province. »

61. S.R.C., 1970, 2e supplément, chap. 10.

62. L'article 11, alinéa a), de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne, supra,* note 1, se lit ainsi : « Dans des procédures contre la Couronne sous le régime de la présente partie, la Couronne peut faire valoir

a) tout moyen de défense qui pourrait être utilisé si les procédures constituaient une instance ou action entre particuliers, devant un tribunal compétent, et »

des difficultés notables. Toutefois, il faut toujours vérifier si des prescriptions plus courtes n'ont pas été édictées dans certains cas particuliers tant par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* que par toute autre loi fédérale. Les dispositions précitées nous semblent préserver l'application de ces prescriptions.

Pour traiter par ailleurs de la prescription des actions intentées par la Couronne fédérale, il faut faire une distinction entre les actions intentées avant 1970 et celles qui le furent après. En effet, avant l'adoption de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale,* lorsque la Couronne fédérale poursuivait et qu'on prétendait lui opposer un délai de prescription, elle pouvait alléguer ses privilèges et prérogatives. Dans l'affaire *La Reine* c. *Ville de Montréal*[63], le juge Pratte a ainsi formulé le principe alors applicable : « Sauf disposition législative au contraire édictée par l'autorité compétente, la Couronne, en effet, n'est pas liée par les textes législatifs qui édictent qu'une action sera irrecevable si son titulaire ne l'a pas exercée dans le délai prescrit[64] ». Le Québec était toutefois dans une position spéciale à cet égard. En effet, compte tenu des dispositions de l'article 129 de la *Loi constitutionnelle de 1867,* les règles contenues dans le *Code civil du Bas-Canada* relativement à la prescription des créances de la Couronne s'appliquaient à la Couronne fédérale puisque le Code a été adopté avant 1867.

Depuis l'adoption de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale,* la situation a-t-elle changée ? Devons-nous maintenant considérer que les règles du *Code civil* ont été, dans la mesure où la Couronne aux droits du Canada est concernée, écartées par les dispositions plus récentes de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale?* Devons-nous plutôt considérer que l'article 38 de la loi laisse subsister les dispositions pertinentes du *Code civil du Bas-Canada* puisqu'il débute par ces mots « Sauf disposition contraire de toute autre loi »? Le juge Pratte a soulevé la question dans l'affaire précitée mais n'a pas donné de réponse. Il a simplement mentionné qu'un doute subsistait[65].

Avant de terminer ce point il serait opportun, croyons-nous, d'esquisser une réponse à la question soulevée. Les dispositions du *Code civil du Bas-Canada* relatives à la prescription des créances de la Couronne de même que celles de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale* sont d'application générale. Dans les deux cas on vise toutes les créances et tous les droits que la Couronne peut faire valoir par action. Les dispositions plus récentes, c'est-à-dire celles de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale* l'emportent sur les plus anciennes, c'est-à-dire celles du *Code civil du Bas-Canada*. Quant à l'expression « sauf disposition contraire de toute

63. [1972] C.F. 382.
64. *Id.*, p. 388.
65. *Id.*, p. 386.

autre loi » que l'on retrouve au début de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale,* elle ne vise que les dispositions d'application particulière qui existent dans d'autres lois du Parlement fédéral.

La prescription est donc un autre domaine où le législateur fédéral a voulu placer la Couronne fédérale sur le même pied que les personnes majeures et capables. Il importe de donner effet à cette intention et d'interpréter l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale* en conséquence.

CONCLUSION

D'irresponsable qu'elle était jadis, protégée par sa prérogative *(the King can do no wrong),* la Couronne fédérale devient, en 1953, responsable comme un particulier majeur et capable dans les limites définies à l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne.* Il s'agit d'une destruction quasi totale du mur de cette prérogative. Habitué à des exceptions à cet égard beaucoup moins importantes, le monde judiciaire ne s'est pas facilement adapté à un changement aussi radical. Ce sont en particulier les implications du nouveau statut de la Couronne qui n'ont pas été réalisées avec aisance.

Des progrès substantiels doivent être accomplis avant que nous puissions affirmer que la Couronne fédérale a véritablement accédé au statut de personne majeure et capable. Il n'est pas encore clairement établi que ce statut commande naturellement le renvoi au droit provincial en vigueur lors de la naissance de chacun des recours contre la Couronne. Nous attendons toujours une décision claire de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour suprême à cet égard.

Devant être tenue responsable, toujours dans le cadre de l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne,* comme un particulier majeur et capable, la Couronne fédérale devrait logiquement être soumise aux présomptions de faute et de responsabilité qui s'appliquent à celui-là. Comme nous l'avons vu, la jurisprudence actuelle tend certes à accepter cette conclusion. Toutefois nous ne pouvons toujours pas nous appuyer sur une décision de la Cour suprême du Canada pour affirmer que le statut de la Couronne en matière de responsabilité extra-contractuelle permet l'application de ces présomptions.

Aux termes de l'article 3, paragraphe (1), alinéa b), de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne,* la Couronne fédérale doit, en tant que propriétaire ou gardienne d'un bien, être tenue responsable comme un particulier majeur et capable. Plusieurs décisions appliquant ces dispositions législatives ont été rendues sans soulever de difficultés particulières. Nous n'en n'avons pas traité dans notre texte. Nous nous sommes de fait limité à analyser un arrêt auquel nous n'avons pas hésité à accoler le

qualificatif d'arrêt clef. Il s'agit de *La Reine* c. *Breton*[66]. Cette décision de la Cour suprême est en effet de nature à influer sur l'amplitude du renvoi au droit provincial dans ce domaine. On y affirme que la responsabilité de la Couronne n'existe pas pour un manquement à l'égard de tout devoir afférent à la propriété de même qu'à la possession d'un bien, mais seulement pour un manquement au devoir général établi par la loi générale. Nous avons soutenu que ce point de vue n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la loi de 1953. Nous souhaitons que la Cour suprême ait bientôt l'occasion de clarifier cette question.

Quant à la prescription des actions par ou contre la Couronne, les textes applicables depuis 1970 nous semblent clairs : celle-ci doit être traitée comme un particulier majeur et capable. Un doute subsisterait en ce qui a trait aux recours intentés par la Couronne et auxquels s'applique le droit québécois. Ce doute peut toutefois être écarté facilement si l'on accepte de donner plein effet à l'intention du législateur.

En employant l'expression « comme un particulier majeur et capable », le législateur fédéral a utilisé l'expression appropriée pour écarter la prérogative *(the King can do no wrong)* dans les limites définies à l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Peut-on par ailleurs lui imputer l'intention d'avoir voulu restreindre le champ de la responsabilité de la Couronne à celui des particuliers majeurs et capables, de sorte que la Couronne serait toujours irresponsable dans l'exercice de ses fonctions de puissance publique? La question a déjà été posée, entre autres dans l'affaire *Baird*[67]. Nous n'avons pas l'intention d'y répondre ici, car ce serait déborder largement l'objectif que nous nous sommes fixé. Nous ne pouvons toutefois résister à la tentation de formuler, en contrepartie, la question suivante : serait-il raisonnable de penser que le législateur fédéral a utilisé l'expression « comme un particulier majeur et capable » dans le but d'abolir la prérogative royale dans les limites définies par la loi de 1953, tout en laissant aux cours de justice le soin d'adapter les concepts de la responsabilité extra-contractuelle des personnes majeures et capables aux fonctions spécifiques de la Couronne?

66. *Supra*, note 35.
67. *Supra*, note 9.