Document generated on 07/05/2025 10:50 p.m.

Les Cahiers de droit

L'effectivité des jugements en droit administratif canadien et québécois

Patrice Garant

Volume 26, Number 4, 1985

URI: https://id.erudit.org/iderudit/042696ar
DOI: https://doi.org/10.7202/042696ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Garant, P. (1985). L'effectivité des jugements en droit administratif canadien et québécois. *Les Cahiers de droit*, *26*(4), 951–969. https://doi.org/10.7202/042696ar

Article abstract

Enforcement of court judgments against government and public authorities at all levels has never been studied. It raises two main concerns. First, what is the legal regime for compulsory execution of judgments ? A distinction must be made between situations where the legality of an act or omission is challenged with success by a citizen and situations where the Administration is held to pay a sum of money in civil matters (tort, contract, property).

Second, when government officials and administrators agree to comply with court judgments, is their willingness to comply genuinely effective ? Are there means of nullifying the real impact of judgments ?

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1985

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'effectivité des jugements en droit administratif canadien et québécois

Patrice GARANT *

Enforcement of court judgments against government and public authorities at all levels has never been studied. It raises two main concerns. First, what is the legal regime for compulsory execution of judgments? A distinction must be made between situations where the legality of an act or omission is challenged with success by a citizen and situations where the Administration is held to pay a sum of money in civil matters (tort, contract, property).

Second, when government officials and administrators agree to comply with court judgments, is their willingness to comply genuinely effective? Are there means of nullifying the real impact of judgments?

Pages

Introduction 952

1. Les régimes d'exécution des jugements 952
1.1. Le contentieux de la légalité 953
1.2. Le contentieux de la réparation 954
1.2.1. L'Administration gouvernementale fédérale 955
1.2.2. L'Administration gouvernementale québécoise 957
1.2.3. Les administrations municipales 958
1.2.4. Les autres catégories de corporations publiques 961

2. La soumission effective des administrations 965
2.1. Dans le contentieux de la légalité 965
2.2. Dans le contentieux de la réparation 967

Conclusion 968

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Les Cahiers de Droit, vol. 26, nº 4, décembre 1985, p. 951-969

Introduction

La caractéristique dominante du système d'exécution des décisions judiciaires au Canada et au Québec demeure la diversité de ses régimes d'application : ceux-ci diffèrent selon qu'il s'agit du contentieux de la légalité ou du contentieux de la réparation indemnitaire et suivant que le jugement est prononcé contre l'Administration gouvernementale fédérale, l'Administration gouvernementale provinciale, les administrations municipales ou les multiples réseaux de corporations publiques.

On constate toutefois une plus grande uniformité du côté des attitudes des administrateurs : malgré l'acceptation indiscutable du principe de l'exécution volontaire, la mauvaise humeur de ces derniers se manifeste d'une façon plus ou moins fréquente selon le niveau des instances administratives, et notamment, par des retards dans l'exécution.

Bien qu'il n'y ait jamais eu quelque étude du degré de satisfaction des administrateurs publics canadiens et québécois à l'égard des décisions de justice, une enquête sommaire et des contacts rapides nous ont toutefois permis de dresser un aperçu de la situation. Il semble, de plus, que le Protecteur du citoyen reçoit parfois des plaintes en raison de la résistance ou de la négligence de certaines administrations.

Nous tracerons d'abord rapidement les grandes lignes du régime d'exécution des jugements pour ensuite tenter d'évaluer le degré de soumission effective des administrations à la volonté judiciaire, soit principalement celle des cours traditionnelles de justice. Les décisions des nombreux « tribunaux administratifs », tels que définis en droit administratif anglo-américain, soulèvent des problèmes identiques ; elles requièrent cependant le recours à une procédure d'homologation ou d'exécution forcée par une cour de justice puisque ces organismes décisionnels ne peuvent ordonner eux-mêmes l'exécution de leurs décisions.

1. Les régimes d'exécution des jugements

Un aperçu sommaire de la question de l'exécution des jugements nous révèle qu'il y a trois régimes en vigueur chez nous : un régime de droit commun régi par le *Code de procédure civile*, un régime applicable à l'Administration gouvernementale c'est-à-dire la Couronne, et un régime applicable aux municipalités. Or la situation réelle est plus complexe si l'on tient compte de la distinction entre le contentieux de la légalité et celui de la réparation indemnitaire.

Certains semblent croire que le régime d'exécution des jugements à l'encontre de la Couronne demeure réduit à sa plus simple expression à cause

d'une ancienne prérogative gouvernementale suivant laquelle il n'y a pas d'exécution forcée contre la Couronne. Cette prérogative est consacrée par l'article 56 al. 5 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui stipule que :

> Un jugement rendu par la Cour contre la Couronne n'est pas un jugement exécutoire.[1]

Nous verrons ultérieurement que cette affirmation ne correspond pas véritablement à la réalité.

1.1. Le contentieux de la légalité

Aux niveaux fédéral et provincial, le contentieux de la légalité se caractérise par la multiplicité des recours : ce sont l'action en nullité, la requête pour jugement déclaratoire, le recours en injonction, la requête en *mandamus*, la requête en évocation ou en révision — l'équivalent de la requête en prohibition ou en *certiorari* au fédéral — et la requête en *habeas corpus*. Le jugement consécutif à ces recours ne peut éventuellement viser que deux objectifs : soit l'annulation d'un acte, soit l'imposition à l'Administration d'une obligation d'agir ou de cesser d'agir, selon les circonstances.

Il demeure également propre au contentieux de la légalité que ces recours soient ordinairement dirigés contre un organe désigné de l'Administration tel le titulaire d'un pouvoir ou une corporation statutaire. Lorsqu'un recours est intenté à l'encontre du gouvernement lui-même, le procureur général devient cette autorité désignée par la loi ; nous verrons d'ailleurs l'effet de cette désignation sur l'exécution des jugements.

Parmi les recours du contentieux de la légalité, certains sont dits « extraordinaires » : ces héritiers des anciens brefs de prérogative, issus de la common law anglaise, sont principalement les recours en *mandamus*, en prohibition et en *certiorari*. Or une prérogative de la Couronne empêchait auparavant tout recours extraordinaire et toute injonction contre la Couronne. De façon assez étonnante, cette prérogative a été traduite ainsi dans le *Code de procédure civile du Québec* :

> Art. 100 Il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire ni mesure provisionnelle contre un ministre du gouvernement du Québec ni contre un officier agissant sur ses instructions, pour le forcer à agir ou à s'abstenir d'agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de sa charge ou de l'autorité à lui conférée par quelque loi du Québec.[3]

---

1. S.R.C. 1970, c. 10 (2e supp.).
2. Sur l'ensemble de ces questions, voir les ouvrages suivants : P. GARANT, *Droit administratif*, 2e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985, c. XVIII ; G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1983.
3. L.R.Q., c. C-25.

La jurisprudence a toutefois réduit considérablement la portée de cette immunité : d'une part, il semble désormais reconnu qu'un recours en *mandamus* est recevable contre un ministre ou une autre autorité gouvernementale s'il y a refus d'exercer un devoir que la loi prévoit expressément [4] ; d'autre part, il est également admis qu'une ordonnance d'injonction peut être adressée à une autorité gouvernementale agissant de façon *ultra vires* [5] ; l'article 100 C.P.C. n'exclut dès lors aucunement l'exercice du contrôle judiciaire en cas d'excès de juridiction ou d'abus de pouvoir [6].

L'exécution de ces décisions judiciaires sera grandement facilitée par la désignation d'un organe administratif ou d'une corporation statutaire contre lesquels sont prononcés les jugements : l'outrage au tribunal constitue alors la sanction du refus ou de la négligence du défendeur quant à l'exécution d'un jugement.

La requête pour outrage au tribunal peut devenir un recours particulièrement drastique : la personne condamnée est passible d'une amende n'excédant pas 5 000 $ ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée d'au plus un an lorsqu'elle contrevient à une ordonnance ou une injonction du tribunal ou lorsqu'elle agit de façon à entraver le cours normal de l'administration de la justice ou à porter atteinte à la dignité du tribunal [7]. Tout comme le défaut de se conformer à une ordonnance émise à la suite d'un recours extraordinaire [8], la violation d'une ordonnance d'injonction implique un outrage au tribunal [9].

1.2. Le contentieux de la réparation

Le contentieux de la réparation équivaut au contentieux européen de la pleine juridiction qui comporte la condamnation de l'Administration au paiement d'une somme d'argent ou à la livraison de quelque bien en nature. La complexité de ce régime entraîne l'aménagement de ses règles en fonction de quatre catégories d'autorités administratives.

4. Le ministre n'agit dès lors plus dans l'exercice de ses fonctions et commet un excès de juridiction : *Charles Bentley Nursing Home Inc.* c. *Le Ministre*, [1978] C.S. 30 ; *Centre hospitalier Régina Ltée* c. *Johnson*, [1983] C.A. 455.
5. *Procureur général de la province de Québec* c. *Société du parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357 ; *Morin* c. *Driscoll College Inc.*, [1979] R.P. 198 (C.A.) ; *Syndicat canadien de la fonction publique* c. *Société Radio-Canada*, [1976] 2 C.F. 145 ; *Conseil des ports nationaux* c. *Langelier*, [1968] B.R. 113, [1969] R.C.S. 60.
6. Voir P. GARANT, *supra*, note 2.
7. Articles 49–54 C.P.C. ; *Code de procédure civile du Québec, complément jurisprudence et doctrine*, collection « Alter Ego », Montréal, Wilson & Lafleur, 1985, p. 46–51.
8. Article 836 C.P.C.
9. Article 761 C.P.C. : cette condamnation entraîne l'imposition d'une amende n'excédant pas 50 000 $ ou d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum.

1.2.1. L'Administration gouvernementale fédérale

L'article 56 al. 5 de la *Loi sur la Cour fédérale* mentionne que les jugements rendus à l'encontre de la Couronne ne sont pas exécutoires; le contenu de cette disposition paraît précisé par le premier alinéa de l'article 17 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* [10] :

> Aucune mesure d'exécution forcée ne peut être prise sur un jugement rendu contre la Couronne en vertu de la présente loi.

L'article 6 spécifie de plus que :

> Rien dans la présente loi n'autorise des procédures *in rem* relativement à une réclamation contre la Couronne, ni la saisie, détention ou vente d'un navire, d'un aéronef, d'un chargement ou d'autres biens appartenant à la Couronne, ni ne confère à qui que ce soit un privilège sur un navire, un aéronef, un chargement ou d'autres biens de la Couronne.

La législation canadienne interdit donc clairement toute mesure d'exécution forcée à l'endroit de la Couronne, excluant ainsi l'exécution en nature sur les biens de cette dernière. Cette immunité statutaire découle d'une prérogative royale qui rend insaisissables les biens contenus dans le domaine public de l'État ; cela est réitéré encore fréquemment par la jurisprudence : il est impossible de saisir et vendre les biens de la Couronne puisque les tribunaux ne peuvent valablement obliger celle-ci [11] par une ordonnance émise au nom du Souverain lui-même [12].

Cependant, le troisième alinéa de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale* présuppose l'existence d'un jugement prescrivant le paiement d'une somme d'argent :

> Les sommes d'argent ou dépens adjugés à une personne contre la Couronne, dans toutes procédures devant la Cour, doivent être prélevés sur le Fonds du revenu consolidé.

Cette exigence apparaît encore plus évidente dans le libellé de l'article 605 des *Règles de la Cour fédérale* ; ce texte de nature réglementaire mentionne que :

> Un jugement contre la Couronne doit être une déclaration à l'effet que la personne en faveur de laquelle le jugement est rendu a droit au redressement auquel la Cour a décidé qu'elle avait droit, soit de façon absolue, soit le cas échéant, aux conditions qui sont justes.[13]

10. S.R.C. 1970, c. C-38.
11. *Dominion Building Co. Ltd. et al. v. R.*, [1933] A.C. 533 ; *Royal Bank of Canada v. Scott*, (1971) 20 D.L.R. (3d) 728 ; *Household Finance Corporation of Canada* c. *Dubois*, [1973] R.P. 193 (C.S.).
12. *The King* c. *Central Railway Signal Co.*, [1933] R.C.S. 555 ; *Barré* c. *Fortin*, [1967] R.P. 137 (C.S.).
13. C.R.C. 1978, c. 663.

Cette disposition renforce le troisième alinéa de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui vise essentiellement à dispenser le gouvernement de procéder à une appropriation budgétaire après chacune des condamnations dont la Couronne serait éventuellement l'objet : lorsqu'un jugement ou une ordonnance déclare dans une procédure qu'un paiement en espèces est dû par la Couronne, le juge, le greffier ou un administrateur doit certifier au ministre des Finances la teneur et la portée du jugement ou de l'ordonnance ; ce certificat est également délivré au bureau du sous-procureur général du Canada [14].

La *Loi sur la responsabilité de la Couronne* contient cependant quelques dispositions plus ambiguës tel le second alinéa de l'article 17 :

> Sur réception d'un certificat de jugement contre la Couronne, émis en conformité des règlements, le ministre des Finances peut autoriser le paiement, sur le Fonds du revenu consolidé, de toute somme d'argent que le jugement accorde à une personne, contre la Couronne, en vertu de la présente loi.

L'économie générale de ces textes et la précision des termes utilisés nous indiquent avec clarté la présence d'une obligation statutaire imposant à l'Administration gouvernementale fédérale le paiement d'une somme d'argent au moyen d'un prélèvement sur le Fonds du revenu consolidé ; l'art. 17 al. 2 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne confère aucun pouvoir discrétionnaire malgré l'insertion du terme « peut » puisque celui-ci s'avère impératif à la lumière du contexte ou des objets de la loi [15].

Cette règle d'interprétation, bien connue en droit administratif, découle d'une décision du Conseil privé dans l'affaire *Julius v. Bishop of Oxford* [16], sans cesse réaffirmée depuis lors par les cours de justice [17].

Une jurisprudence importante tend ainsi à restreindre considérablement le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives par l'application de critères téléologiques. Quoique les biens de la Couronne soient insaisissables, la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* et la *Loi sur la Cour fédérale* n'empêchent nullement l'Administration de respecter ses obligations à l'égard d'autrui par le versement d'une somme d'argent ; ce paiement ordonné par le tribunal se présente simplement comme l'exécution d'une prestation à laquelle la Couronne s'est engagée i.e. l'acquittement d'une

14. *Id.*, règle 1800.
15. P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 193-196.
16. (1880) 5 A.C. 214, p. 222.
17. *McHugh v. Union Bank*, [1913] A.C. 299 ; *Drysdale* c. *Dominion Coal Company*, [1904] 34 R.C.S. 328 ; *Labour Relations Board of Saskatchewan* c. *La Reine*, [1956] R.C.S. 82, p. 86-87 ; *Thyssem Muning Construction* c. *La Reine*, [1975] C.F. 81, p. 88 ; *Landreville* c. *La Reine*, [1981] 1 C.F. 15 (C.F.).

obligation pécuniaire légale ou conventionnelle, ou comme l'exécution par équivalent d'une obligation de faire, de ne pas faire ou de fournir une prestation en nature. Par l'octroi d'une entière discrétion au ministre des Finances, on priverait ainsi de tout effet ces dispositions relatives aux modalités d'exécution des jugements [18], ou du moins, on porterait gravement atteinte à l'efficacité des recours contre l'Administration. Un justiciable ne serait alors même pas assuré de recevoir quelque argent, bien qu'il ait obtenu gain de cause devant les tribunaux.

Il est vrai que le *Manuel de politique administrative du Conseil du Trésor* [19] autorise une indemnisation versée « en tant que geste de bienveillance entièrement gracieux », mais cela ne concerne évidemment que les cas où la Couronne n'apparaît pas tenue de le faire.

En raison de l'imposition de ce devoir statutaire au ministre des Finances, le refus ou le défaut d'exécution de ce dernier peut donc être sanctionné par voie de *mandamus*, et subséquemment par voie d'outrage au tribunal ; la jurisprudence, bien que peu abondante, demeure sans équivoque [20] ; il est du devoir de la Couronne de se soumettre et d'obéir au droit [21].

Il faut toutefois souligner une modification récente du droit fédéral par l'adoption de la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* [22] qui permet l'exercice de saisies-arrêts à l'encontre de la Couronne mais ne concerne pas globalement les conséquences des jugements rendus à l'encontre de l'Administration gouvernementale fédérale. Cette nouvelle législation admet les procédures de saisie d'un traitement, d'une autre forme de rémunération et de certaines prestations de retraite, mais elle ajoute explicitement que toute décision affectant le gouvernement n'est pas susceptible d'exécution forcée [23].

1.2.2. L'Administration gouvernementale québécoise

Le *Code de procédure civile du Québec* contient quelques dispositions particulières aux litiges intéressant le Ministère public, soit les articles 94.9 et 94.10, relatifs à l'exécution des jugements contre la Couronne.

18. *Thyssen Muning Construction of Canada Ltd.* c. *La Reine*, [1975] C.F. 81, p. 88-89.
19. *Conseil du Trésor*, Canada, sept. 1979, chapitre 325.
20. *Glazer* c. *Union Contractions Ltd. and Thornton*, (1961) 25 D.L.R. (2d) 653, p. 674 : un ministre de la Colombie britannique, désobéissant à une ordonnance d'injonction par négligence, fut condamné pour outrage au tribunal ; *Eastern Trust Company* c. *McKenzie, Mann & Co. Ltd.*, [1915] A.C. 750, p. 758-760.
21. *Eastern Trust Company* c. *McKanzie, Mann & Co. Ltd.*, [1915] A.C. 750, p. 759.
22. S.C. 1980-81-82-83, c. 100.
23. *Id.*, a. 18.

L'article 94.9 stipule que « les articles 543 à 553 et 568 à 732 ne s'appliquent pas à un jugement rendu contre la Couronne »[24]; ceci exclut précisément les règles de l'interrogatoire du débiteur après jugement, de l'exécution provisoire et de l'exécution forcée sur action personnelle, comprenant notamment la saisie-exécution des meubles ou des immeubles. Il reste néanmoins possible d'invoquer certaines règles relatives à l'exécution forcée sur action réelle, mobilière ou immobilière[25] ainsi qu'aux modalités de cette saisie ou de sa contestation[26].

L'article 94.10 décrit la procédure d'exécution d'une décision judiciaire ordonnant le paiement d'une somme d'argent par l'Administration :

> Lorsque la Couronne est condamnée par jugement ayant acquis force de chose jugée à payer une somme de deniers, le ministre des Finances doit, après avoir reçu une copie certifiée de ce jugement, payer le montant dû à même les deniers disponibles à cette fin, ou, à défaut, à même le fonds consolidé du revenu.

Il s'agit nettement d'un devoir statutaire, qui est imposé au ministre des Finances comme autorité désignée dans ces jugements. Le défaut de s'y conformer emporte inévitablement une sanction, ainsi que le soutenait la Cour d'appel du Québec :

> L'expression « outrage au tribunal » possède une consonance archaïque qui masque la réalité des choses. L'offense qu'elle vise en réalité, c'est la violation de la règle de droit à laquelle toute personne, même un ministre de la Couronne, est soumise, mais qui ne peut être administrée autrement que par des hommes.[27]

Comparativement à la situation décrite au niveau de l'Administration gouvernementale fédérale, la portée des procédures d'exécution de jugements contre la Couronne provinciale est certainement plus large et intelligible.

1.2.3. Les administrations municipales

Le régime municipal québécois demeure principalement régi par deux textes législatifs qui comptent des dispositions analogues quant à l'exécution des jugements : le *Code municipal*[28] et la *Loi sur les cités et villes*[29].

Suite à la signification de tout jugement condamnant une municipalité au paiement d'une somme de deniers et à l'autorisation du conseil municipal

---

24. *Nei Canada Ltd.* c. *Volcano Ltée*, [1982] C.S. 285.
25. Articles 565-568 C.P.C.
26. Articles 554-565 C.P.C.
27. *Charbonneau* c. *P.G. du Québec*, [1973] R.P. 10, p. 20 (C.A.), référant à *Glazer* c. *Union Contractions Ltd. and Thornton, supra*, note 20.
28. L.R.Q., c. C-27.1.
29. L.R.Q., c. C-19.

ou du maire, le trésorier doit aussitôt acquitter cette dette à même les fonds qui sont à sa disposition en vertu des règlements [30]. Si les fonds se révèlent insuffisants, le conseil municipal ordonne par résolution le prélèvement d'une taxe sur les biens imposables de la municipalité dans la mesure nécessaire [31] ; il peut également procéder par règlement d'emprunt, dûment approuvé par la Commission municipale du Québec et le ministre des Affaires municipales [32].

L'administré peut obtenir l'émission d'un bref d'exécution contre la municipalité si celle-ci ne lui a pas donné satisfaction à l'expiration des deux mois suivant la signification du jugement ou du délai accordé par le tribunal [33] ; ce bref enjoint au shérif du district de prélever le montant de la dette impayée auprès de la municipalité ou de se substituer au conseil afin de taxer les biens imposables situés à l'intérieur de la municipalité [34]. Cette imposition ne devient véritablement nécessaire que lorsque la corporation municipale ne possède pas en son propre nom des biens qu'il aurait été alors possible de saisir et de vendre en justice [35] ; dans le cas contraire, certains s'interrogent sur la pertinence de réintroduire la distinction entre domanialité publique et domanialité privée [36].

Ainsi, la saisie des biens du domaine privé d'une municipalité serait possible tandis que les biens du domaine public demeurent insaisissables et libres de tout privilège [37]. La jurisprudence et la doctrine sont confuses quant à la détermination du critère de distinction entre les domaines de propriété des corporations municipales : l'article 2220 C.C. énumère certains biens du domaine public municipal, mais ses versions française et anglaise apparaissent nettement divergentes. La version française mentionne que :

> Les chemins, rues, quais, débarcadères, places, marchés, et autres lieux de même nature, *possédés pour l'usage général et public*, ne peuvent s'acquérir par

30. Art. 204 et 1113 C.M. ; art. 477 et 591 L.C.V.
31. Art. 1114 al. 1 C.M. ; art. 592 al. 1 L.C.V.
32. Art. 1114 al. 2 C.M. ; art. 492 al. 2 L.C.V.
33. Art. 1116 C.M. ; art. 594 L.C.V.
34. Art. 1117 C.M. ; art. 595 L.C.V. : lorsque les contribuables refusent de payer la taxe imposée par le shérif, ce dernier peut vendre leurs biens meubles ou immeubles affectés initialement par cette contribution.
35. Art. 117 par. 1 et 1125 C.M. ; art. 595 par. 1 et 604 al. 1 L.C.V.
36. P. HUTCHINS et P. KENNIFF, « La dualité domaniale en matière municipale », (1971) 12 *C. de D.* 439 ; *Re Shields and City of Winnipeg*, (1965) 47 D.L.R. (2d) 346 ; *Cité de Montréal* c. *Hill-Clark-Francis*, [1968] B.R. 211 ; *Concordia Concrete Floors Ltd.* c. *Louis Laflamme Construction Inc.*, J.E. 80-356 (C.P.) ; *Ville de Sherbrooke* c. *Pelouse de la Capitale Inc.*, [1983] C.S. 758. *Contra : Richard Lasalle Construction Ltée* c. *Concepts Ltd. et la Compagnie canadienne de l'Expo universelle de 1967*, [1973] C.A. 944.
37. *Concrete Column Clamps Ltd.* c. *Ville de Québec*, [1940] R.C.S. 522, p. 531.

> prescription tant que la *destination* n'en a pas été changée autrement que par l'empiètement souffert.
>
> (C'est nous qui soulignons.)

Or, le texte anglais nous réfère plutôt à des biens « possessed for the general use of the public ». Selon certains, il convient de rechercher si la possession de biens par une municipalité est pour un usage éventuellement public se rapportant à un service municipal essentiel [38] ; d'autres considèrent que ce qui importe c'est l'utilisation de ces biens par les contribuables, nonobstant la finalité de leur acquisition ou de leur construction par la corporation municipale [39]. La seconde interprétation prévaut actuellement [40], mais il nous semble intéressant de souligner que la Cour d'appel est déjà parvenue à réconcilier les deux courants en retenant comme critère la destination du bien à un usage général et public [41].

Les dispositions des législations municipales, relatives à la saisie et à la vente des biens du domaine privé de la municipalité, semblent n'avoir qu'une faible utilité ; on ne retrouve qu'un seul cas de saisie-exécution des biens d'une municipalité dans les recueils de jurisprudence [42]. Par ailleurs, il a été décidé qu'un créancier de la municipalité ne peut saisir en vertu d'un jugement les taxes municipales encore impayées par les contribuables : un bref de saisie-arrêt ne vise valablement que les biens propres de la débitrice [43].

---

38. *Concrete Column Clamps Ltd.* c. *Ville de Québec*, *supra*, note 37 (réservoir) ; *Stanton Pipes (Canada) Ltd.* c. *Sylvain*, [1966] B.R. 860, p. 863 (aqueduc) ; *J. Serrentino Construction* c. *Ville de Laval-sur-le-Lac*, [1966] C.S. 425 (club de curling exclu du domaine public) ; *Concordia Concrete Floors Ltd.* c. *Louis Laflamme Construction Inc.*, J.E. 80-256 (C.P.) (terrain de jeux en dehors du domaine public car les loisirs ne relèvent pas exclusivement de la municipalité). Voir J. L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, Montréal, Éditions Sorej, 1984, tome II, p. 338-341 ; B. REIS, « The Applicability of the contractor's Privilege to Public Property », (1971) 31 *R. du B.* 321-327.

39. *Cité de Montréal* c. *Hill-Clark-Francis*, [1968] B.R. 211 (privilège valide sur un bâtiment de service pour la division des travaux publics municipaux) ; *Trottoirs et chaînes du Saguenay* c. *Entreprises J.R.A.T. Ltée*, J.E. 80-278 (C.P.) (voies d'accès à un centre sportif exclues du domaine public) ; *Construction Deschênes Ltée* c. *Coleshill Ltée*, [1982] C.S. 169 ; *Ville de Sherbrooke* c. *Pelouse de la Capitale Inc.*, [1983] C.S. 758 (parc de loisirs, mis gratuitement à la disposition du public).

40. Les « common lawyers » estiment cependant que les rues et les trottoirs d'une municipalité ne peuvent être l'objet d'un privilège puisque l'aliénation de ces biens porterait atteinte à l'intérêt public et aux droits fondamentaux des contribuables à utiliser ces voies publiques : *Re Shields and City of Winnipeg*, (1965) 47 D.L.R. (2d) 346, p. 356-357. Voir aussi sur la notion de « domaine public » en common law : *P.G. de l'Ontario* c. *Fatehi*, J.E. 85-55 (C.S.C.).

41. *Calor Ltd.* c. *Kwiat*, [1975] C.A. 858.

42. *Crédit canadien Inc.* c. *Cité de Verdun*, [1921] 59 C.S. 149.

43. *Monpas* c. *Corporation de St-Pierre*, (1897) 3 R.J. 540 (C.S.).

Lorsqu'une municipalité refuse d'obtempérer à un jugement, il demeure toujours possible de remédier à ce refus par un recours en injonction ou une requête en outrage au tribunal [44]. Néanmoins, les créanciers d'une corporation municipale réussissent habituellement à obtenir leur dû, si ce n'est des retards d'exécution plus ou moins volontaires des administrateurs. Grâce aux subventions gouvernementales, le temps où la solution des litiges juridiques soulevait des problèmes financiers presque insurmontables semble effectivement révolu.

1.2.4. Les autres catégories de corporations publiques

En matière d'exécution des jugements, toute autre corporation publique reste généralement assujettie au régime de droit commun à moins que le législateur ou les tribunaux ne la qualifient d'agent de la Couronne ou de mandataire du gouvernement [45], empêchant ainsi toute exécution forcée à l'égard de ses biens, ceux-ci faisant dès lors partie du domaine public [46]. Cependant, l'abolition de cette immunité des corporations de la Couronne se retrouve de façon spécifique dans plusieurs lois organiques ; ces dérogations à tout le moins partielles décrètent que « l'exécution des obligations de la société peut être poursuivie sur ses biens » [47], qui seraient autrement insaisissables. Au niveau fédéral, les lois ne sont pas aussi précises et se contentent de mentionner que d'« autres procédures judiciaires [...] peuvent être intentées ou engagées par ou contre la Commission (ou société) au nom de cette dernière devant toute Cour qui aurait juridiction si la Commission n'était pas mandataire de Sa Majesté » [48]. Nous doutons que cette clause soit suffisante pour permettre l'exécution forcée sur les biens de l'agent de la Couronne poursuivi. Il ne semble toutefois pas que cette immunité ait déjà soulevé quelque difficulté aux créanciers des sociétés d'État.

Un autre réseau important de corporations publiques a traditionnellement bénéficié d'un régime spécial d'exécution des jugements : il s'agit des commissions scolaires dans le secteur de l'enseignement public.

---

44. *Lecavalier* c. *Cité de Montréal*, (1927) 33 R.L. n.s. 136 (C.S.).
45. Voir sur cette question : P. GARANT, *supra*, note 2, chapitre IV.
46. *Syndicat canadien de la fonction publique* c. *Société Radio-Canada*, [1976] 2 C.F. 145.
47. *Loi sur la Société de radio-télévision du Québec* (Radio-Québec), L.R.Q., c. S-11.1, art. 3 ; *Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q., c. D-8, art. 3 ; *Loi sur la Régie des installations olympiques*, L.R.Q., c. R-7, art. 8 ; *Loi sur la Société des alcools du Québec*, L.R.Q., c. S-13, art. 4 *etc.*
48. *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, art. 4(3) ; *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, S.R.C. 1970, c. C-13, art. 29(4) ; *Loi sur le crédit agricole* (Banque fédérale de développement), S.R.C. 1970, c. F-2, art. 42(4) *etc.*

Au XIX^e siècle, la législation scolaire prévoyait que le Surintendant de l'éducation pouvait ordonner le prélèvement d'une taxe spéciale dans toute « municipalité scolaire » pour le paiement des dettes qu'une cour de justice avait déclaré être dues par la corporation scolaire et que celle-ci ne pouvait acquitter autrement [49] ; au XX^e siècle, l'article 432 de la *Loi sur l'instruction publique* [50] a réattribué ce pouvoir au ministre de l'Éducation, jusqu'à son abolition en 1979.

Avant 1979, la *Loi sur l'instruction publique* comprenait une section d'une vingtaine d'articles sur « certaines procédures exécutoires contre les corporations scolaires endettées » ; les tribunaux portèrent habituellement leur attention sur les articles 434, 436, 438 et 454 de la loi.

L'article 434 prévoit qu'une commission scolaire, condamnée à payer une somme d'argent peut, avec l'autorisation du ministre de l'Éducation, prélever une cotisation spéciale afin de s'acquitter de sa dette. Un bref d'exécution peut être émis contre une corporation scolaire en défaut de s'acquitter de sa dette conformément à l'article 454, et les propriétés mobilières de cette dernière, et les immeubles grevés d'un privilège ou d'une hypothèque, peuvent être saisis ou vendus (a. 436 et 438).

L'article 454 stipule que les dettes actives, les effets mobiliers d'une corporation scolaire ainsi que ses propriétés immobilières, autres que les maisons d'écoles, non affectées d'un privilège ou d'une hypothèque en faveur du porteur d'un jugement condamnant la corporation à payer une somme d'argent, peuvent être saisis et vendus avec l'autorisation du ministre suivant le mode prescrit au *Code de procédure civile.*

La jurisprudence reconnaît majoritairement que ces dispositions autorisent l'enregistrement d'un privilège sur une école lorsque ce bâtiment appartient à une commission scolaire ; ces textes législatifs ne prohibent aucunement l'exécution d'un jugement sur ces biens de la corporation scolaire puisqu'ils en prévoient les conditions et les modalités [51].

Il faut cependant relever la forte dissidence sur ce point du juge Lajoie dans l'arrêt *Alain Lavoie Ltée* c. *Léo Lisi Ltée* ; il voit dans ces dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* une confirmation du domaine public en matière scolaire, du moins en ce qui concerne les maisons d'écoles [52]. La

49. *Acte concernant l'allocation provinciale en faveur de l'éducation supérieure, et les écoles normales et communes*, Statuts refondus du Bas-Canada, 1861, c. 15, art. 86.

50. L.R.Q., c. I-14.

51. *Alain Lavoie Ltée* c. *Léo Lisi Ltée*, [1981] C.A. 292 ; *C.I.F. Inc.* c. *Vermont Construction Ltée*, J.E. 79-364 (C.S.) ; *Adanox Ltée* c. *L.A. Electric Inc.*, [1977] C.S. 538 ; *Kredl Inc.* c. *Tétrault et Frères Ltée*, [1967] C.S. 285.

52. *Id.*, p. 303.

Cour supérieure affirmait récemment que ces biens ne relevaient pas du domaine public, au motif que les écoles ne sont pas accessibles au public en général [53], contrairement à la définition du domaine public. Il semblerait qu'un raisonnement semblable s'applique au patrimoine d'un collège d'enseignement général et professionnel [54].

L'adoption de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives* [55] a entraîné en 1979 l'abrogation de la section relative à l'exécution des jugements contre la corporation scolaire dans sa totalité : les règles ordinaires du droit commun régissent désormais la saisie et la vente des biens d'une commission scolaire [56]. Cette modification ne touche toutefois d'aucune façon la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* [57] qui n'interdit pas l'enregistrement d'un privilège sur un collège.

L'article 305 de la *Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public* énonce que la « Commission scolaire est responsable de l'administration des biens dont elle est propriétaire » [58] ; ce texte ignore donc la distinction entre domaine privé et domaine public. De plus, cette nouvelle législation scolaire ne comprend aucune disposition particulière sur la saisie et la vente des biens. Rappelons toutefois que par une décision récente, la Cour supérieure annulait la « Loi 3 » dans sa totalité [59].

Une autre catégorie d'institutions publiques semble bénéficier d'un régime spécial quant à l'exécution des décisions de justice : il s'agit des institutions hospitalières. Même si le législateur ne désigne pas une telle corporation comme agent de la Couronne, la Cour suprême du Canada estime que l'enregistrement d'un privilège sur les biens d'un hôpital demeure impossible car leur aliénation paraît contraire aux droits fondamentaux du public [60]. Néanmoins la Cour supérieure a récemment rejeté cette notion de « droits fondamentaux » qui appartiendrait exclusivement à la common law ; le droit québécois rendrait ainsi possible l'enregistrement d'un privilège sur l'édifice d'un centre hospitalier lorsque la loi organique en permet l'exécution,

53. *Ville de Sherbrooke* c. *Pelouse de la Capitale Inc.*, [1983] C.S. 758.
54. *Héroux & Allard Construction Inc.* c. *CEGEP et Victoriaville*, [1976] C.S. 1753.
55. L.Q. 1979, c. 72, art. 363.
56. Cet amendement résulte de la rareté des utilisations de ces dispositions législatives dont l'abolition demeure sans conséquence grave pour les commissions scolaires grâce aux subventions gouvernementales.
57. L.R.Q., c. C-29.
58. L.Q. 1984, c. 39 : cette loi n'entrerait en vigueur que le 1er juillet 1986 (art. 647).
59. *C.E.C.M.* c. *P.G. du Québec*, C.S., Mtl, nº 500-05-001691-854, 25 juin 1985.
60. *Westeel-Rosco Ltd.* c. *Board of Governors of South Saskatchewan Hospital centre et Sutherland Steel Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 238, p. 244-245.

sans égard à l'intérêt public [61]. Au Québec, la Cour supérieure retient donc pour l'exécution des jugements contre un hôpital des règles similaires à celles que la jurisprudence antérieure appliquait aux écoles [62].

Qu'il s'agisse ou non d'un principe de common law, la Cour suprême, dans Westeel-Rosco [63], a considéré vraisemblablement l'institution hospitalière comme un service public essentiel : le fondement serait la finalité du bien protégé dans l'intérêt public. Il s'agit là d'un principe ou d'une règle de droit public applicable au Québec comme ailleurs au Canada.

L'application étroite du critère d'usage du public en général dégagé des articles 2220 et 2221 du *Code civil*, comme l'ont déjà fait nos tribunaux [64] à l'égard des commissions scolaires, ne nous apparaît pas être la bonne démarche. Il est vain de tenter d'assimiler les composantes d'un réseau national d'institutions publiques dispensatrices de services d'instruction de la population à des rues, trottoirs, parcs ou places publiques.

En effet, les commissions scolaires, tout comme les centres hospitaliers, n'admettent leurs bénéficiaires que lorsque se présentent certaines circonstances : l'âge de fréquentation scolaire pour les écoles et la maladie pour les hôpitaux. Toutefois, il n'en demeure pas moins que ces deux institutions ont été implantées pour servir le public en général et c'est à cette finalité et non à leur fréquentation effective par le public qu'il faut accorder toute notre attention.

Certains ont soumis que l'immunité conférée aux écoles bénéficierait aux écoles privées [65], ce qui paraîtrait exhorbitant. Cela sera plus facilement admissible dans le cas des hôpitaux [66]. À cela on peut répondre que même une institution privée peut être reconnue d'intérêt public et pourrait bénéficier des mêmes immunités.

Pour notre part, nous ne pouvons que constater le caractère inadéquat de la détermination des biens du domaine public d'une corporation sur la base de l'utilisation de ces derniers par le public en général : la jurisprudence québécoise ne peut ignorer la finalité d'un service offert par une municipalité, une école ou un hôpital sous peine d'être conduite à des conclusions aberrantes. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire

---

61. *West-Island plomberie et chauffage Ltée* c. *Volcano Inc.*, [1983] C.S. 769, p. 771.
62. *Supra*, note 51.
63. *Supra*, note 60.
64. Voir en matière municipale : *Ville de Sherbrooke* c. *Pelouse de la Capitale Inc.*, *supra*, note 52.
65. Voir en matière municipale : *Concordia Concrete Floors Ltd.* c. *Louis Laflamme Construction Inc.*, J.E. 80-256 (C.P.)
66. *Supra*, note 60.

Westeel-Rosco nous montre d'ailleurs avec acuité la sagesse de certains principes de common law qui exigent non pas tellement la mise d'un bien à la disposition du public en général, mais la finalité d'intérêt public en elle-même.

2. La soumission effective des administrations

Le degré de soumission de l'Administration face aux décisions des cours de justice varie pour diverses raisons. Il reste d'ailleurs utile de garder en tête une éclairante distinction entre l'obéissance formelle et l'esprit de soumission.

2.1. Dans le contentieux de la légalité

Les administrations publiques refusent rarement d'une façon systématique d'obéir aux exigences des tribunaux : les sanctions infligées s'avéreraient souvent d'une efficacité redoutable alors qu'une condamnation pour outrage au tribunal provoque couramment la démission d'un ministre [67].

Certaines techniques permettent pourtant aux administrateurs de contourner plus subtilement une décision judiciaire ; les unes nous paraissent acceptables tandis que les autres présentent quelques aspects pour le moins douteux.

D'une part, l'Administration n'abandonne pas la partie et modifie ses actes, suite à leur annulation par une cour de justice. Ces rectifications comportent ordinairement la correction d'un vice de forme ou d'une violation des principes fondamentaux de la procédure afin d'en arriver ultérieurement au même résultat [68] : on parle alors d'une victoire à la Pyrrhus ! Mentionnons à titre d'exemple le cas du policier Nicholson dont le congédiement fut annulé par la Cour suprême du Canada suite à la reconnaissance de son droit à une audition préalable [69] : celle-ci fut accordée, mais la Commission ne réintégra jamais Nicholson malgré de nouvelles

67. Ces condamnations succèdent plutôt à des critiques inopportunes ou à des tentatives de pression ou d'intervention à l'endroit d'un juge au cours du processus judiciaire ; un administrateur s'opposant à l'exécution d'un jugement subirait certainement des conséquences similaires.

68. H.W. ANGUS, « The Individual and the Bureaucracy : Judicial Review — Do We Need It ? », (1974) 20 *McGill L.J.* 176.

69. Dans cette célèbre décision, la Cour suprême admet le principe de l'équité procédurale par un renversement spectaculaire de la jurisprudence antérieure ; ceci impliquait virtuellement le droit à une audition en faveur d'un agent public bien que celui-ci, encore en probation, ne pouvait normalement revendiquer aucun droit devant une instance administrative : *Nicholson* c. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

contestations judiciaires [70]. Il ne s'agit certainement pas d'un cas d'espèce [71] quoique le juge ne saurait que difficilement blâmer l'Administration pour ses agissements sans risquer de se substituer indûment à elle.

Ces redressements ne comprennent habituellement aucune rétroactivité : le législateur intervient quelquefois immédiatement après la décision du tribunal par l'adoption d'une loi corrigeant la situation contestée dans le sens de la volonté de l'Administration [72]. Bien que les lois rétroactives nous paraissent plutôt rares, il arrive que l'Administration y ait recours : dans une affaire célèbre, la Cour suprême du Canada se résigna à accepter l'emploi de ce procédé même si ce dernier rendait futile toute tentative de contrôle juridictionnel de l'Administration puisque la Législature pouvait ratifier valablement une décision invalide du ministre [73] ; par cette technique de la validation, l'Administration parvient avec l'aide des parlementaires, à se soustraire légalement aux répercussions d'une décision judiciaire [74]. La Cour suprême du Canada a déjà considéré qu'une loi, sanctionnée entre le jugement de première instance et celui de la Cour d'appel, équivalait à une déclaration de l'état du droit, tel qu'il existait au moment du litige [75].

70. *Re Nicholson and Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, (1981) 117 D.L.R. (3d) 604 ; la Cour suprême du Canada n'autorisa pas l'appel : (1981) 117 D.L.R. (3d) 750.

71. *Roncarelli* c. *Duplessis*, [1959] R.C.S. 121 : le demandeur ne récupéra jamais son permis d'alcool car il suffisait à l'Administration responsable d'invoquer un motif autre que les croyances religieuses du détenteur.

72. *Three Rivers Boatman Ltd.* c. *Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607 (la *Loi sur la Cour fédérale* a contrecarré les conséquences de cette décision) ; *Bell* c. *Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756 ; *Re Lloyd and superintendant of Motor-vehicules*, (1971) 20 D.L.R. (3d) 181 (Cour d'appel de la Colombie britannique) ; *Peetroons* c. *Ministre de l'Agriculture du Québec*, [1976] C.S. 93 ; *Blanco* c. *Commission des loyers*, [1980] 2 R.C.S. 827 ; *P.G. du Canada* c. *Silk*, [1983] 1 R.C.S. 335.

73. *Succession Woodward* c. *Ministre des Finances*, [1973] R.C.S. 120 ; voir aussi *Metropolitan Life Insurance Co.* c. *International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425 : un amendement législatif suivit également cette décision ; *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc.* c. *Entreprises Dasken Inc.*, [1974] R.C.S. 2 : pendant que la Cour suprême étudiait ce litige, l'Assemblée nationale avait déposé le Projet de loi nº 96, retiré toutefois en 2e lecture.

74. *Burmah Oil Company Ltd.* c. *Lord Advocate*, [1965] A.C. 75 : la requérante n'obtint aucune indemnisation tel qu'ordonné par le Conseil en raison du préjudice subi au cours de la Deuxième Guerre mondiale ; le Parlement britannique abolit aussitôt le droit à une compensation lorsque l'exercice de la prérogative royale entraîne en temps de guerre la destruction d'une propriété.

75. *Western Minerals Ltd.* c. *Gaumont et al.*, [1953] R.C.S. 345, p. 347 : le Parlement aurait agi sans intention de modifier le droit canadien. *Contra : Beauharnois Light, Heat and Power Co. Ltd.* c. *Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796, p. 822-823 (C.A.) : les droits des parties découlent des législations existantes au moment du litige, en dépit de l'adoption ultérieure d'une loi par laquelle la législature s'arrogerait la compétence du tribunal.

D'autre part, il arrive que l'Administration restreigne l'effet d'un jugement au cas d'espèce qui l'engendra ; selon certaines études sur les résultats d'un jugement contre une autorité administrative, il faut rappeler que les succès remportés par le contribuable paraissent quelquefois de portée limitée [76]. Il reste néanmoins possible que ces administrateurs se soumettent à la volonté des tribunaux lorsque ces derniers clarifieront ou réitéreront éventuellement leurs décisions.

Une enquête sommaire, effectuée auprès des directions des services juridiques des ministères fédéraux et provinciaux, indique que les administrateurs de carrière perçoivent assez négativement les interventions judiciaires. Plusieurs restent convaincus que les tribunaux font du « juridisme » sans être conscients des objectifs et des contraintes de l'Administration contemporaine ; ceci expliquerait notamment la multiplicité des mesures rectificatrices. Cette méfiance des administrateurs peut aussi provenir des nombreux recours, trop souvent futiles, intentés par quelques administrés moins soucieux d'obtenir justice que d'embêter l'Administration. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'impact d'une absence de formation particulière en droit public chez les juges de nos cours supérieures : ceux-ci statuent sur tout problème juridique en vertu de leur compétence générale et ils sont habituellement peu versés dans les disciplines concernant l'Administration publique.

2.2. Dans le contentieux de la réparation

Un examen de la jurisprudence ne montre aucune trace de refus systématique ou intermittent de l'Administration canadienne ou québécoise qui semblerait dès lors obéir aux décisions de justice. On ne relève qu'une seule condamnation d'un ministre pour outrage au tribunal après que le ministre ne se soit pas conformé à une ordonnance d'injonction [77].

Cependant, la question des retards d'exécution des jugements se soulève plus fréquemment, suscitant même le dépôt de plaintes auprès du Protecteur du citoyen [78]. Les administrateurs avancent diverses excuses ou prétextes en guise de justification. En matière d'expropriation, on tardera, par exemple, à verser une indemnité au contribuable vers la fin d'une année fiscale afin d'éviter un déficit budgétaire ; il arrivera d'autre part que l'Administration suspende la réalisation des paiements dans l'attente d'un arrêt de principe

76. H.W. ANGUS, *supra*, note 68 ; C. HARLOW, « Administrative Reaction to Judicial Review », [1976] *P.L.* 116.
77. *Supra*, note 20.
78. H.W. ANGUS, *supra*, note 68, p. 207–209.

rendu par la Cour d'appel ou par la Cour suprême, ou même dans l'expectative de décisions contraires sur un sujet identique.

Les justiciables s'accommodent aisément de l'exécution des jugements dans un délai raisonnable même si l'Administration s'exécute après l'expiration du temps accordé par le *Code de procédure civile* du Québec. Il est certain qu'il est moins onéreux de faire preuve d'un peu de patience que de s'aventurer dans un autre recours judiciaire.

Conclusion

En ce qui concerne l'exécution des jugements rendus contre le gouvernement, l'état du droit canadien et québécois peut actuellement apparaître incohérent pour certains ; il n'est pourtant pas impossible qu'il s'avère plus satisfaisant que ne le laissent croire les apparences. L'assujettissement de l'Administration publique au régime général d'exécution forcée sur certains biens demeure impensable à cause du principe de l'inaliénabilité du domaine public affecté au bénéfice de la collectivité. Parce que les biens de l'État appartiennent en réalité à cette dernière, on ne peut sacrifier l'intérêt public et le bon fonctionnement des services essentiels à la satisfaction de l'intérêt d'un seul individu. En revanche, la violation d'une règle de droit ne devrait pas bénéficier de l'impunité.

Les jugements devraient également contenir une identification précise de l'autorité publique qui veillera subséquemment à leur exécution : cet organe administratif se trouverait alors responsable devant les instances parlementaires ou électives et exposé à quelque contrôle politique en cas d'inexécution.

À plus forte raison, cette identification devrait servir à la sanction du défaut de se conformer aux jugements des cours. On pourrait effectivement concevoir qu'un jugement rendu contre un organisme administratif équivaille à une ordonnance d'injonction dont la violation est sanctionnée par une condamnation pour outrage au tribunal. Cela épargnerait dès lors à l'administré une deuxième et coûteuse démarche judiciaire pour finalement obtenir justice.

L'attitude des administrateurs se comprend mieux à la lecture de la jurisprudence de droit administratif qui pèche incontestablement par « juridisme » ; par contre, les tribunaux se voient attribuer un rôle ingrat en raison des lacunes et des inconsistances du droit écrit. L'ensemble peut ainsi justifier des mesures rectificatrices qui réécrivent les règles juridiques telles qu'elles auraient dû être rédigées initialement, indiquant plus ou moins subtilement aux tribunaux ce qu'ils devaient alors comprendre.

En conclusion, il nous faut constater qu'au Canada et au Québec, les administrations publiques exécutent habituellement les décisions de justice de telle sorte que les règles du droit positif pourraient être considérées comme adéquates. Toutefois, de nombreuses lacunes existent, qui sont certes explicables mais non toujours justifiables dans un système de droit public présidé par la *rule of law* et le principe d'égalité devant la loi.