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

Les Cahiers de droit

L'effectivité des décisions de justice en droit public interne [constitutionnel]

Louis-Philippe Pigeon

Volume 26, Number 4, 1985

URI: https://id.erudit.org/iderudit/042698ar
DOI: https://doi.org/10.7202/042698ar

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 note

Pigeon, L.-P. (1985). L'effectivité des décisions de justice en droit public interne [constitutionnel]. *Les Cahiers de droit*, *26*(4), 995–1003. https://doi.org/10.7202/042698ar

Article abstract

In practice, no question ever arises respecting the effectiveness of judicial decisions in matters of public law. Whether or not a judgment is technically executory is of no importance. There is such a high degree of respect for the decisions of the courts, specially those of the Supreme Court of Canada, that public authorities practically never feel free to seek a way out of compliance with a judicial pronouncement.

Remedial powers of the courts are entrenched under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the Constitution is declared to be the supreme law of Canada. There is thus very limited scope for governmental action in defiance of court orders. The only specific provision for such action appears to be a section of the *Extradition Act* authorizing the Minister of Justice to refuse to surrender a fugitive if he determines that the latter's offence is of a political character.

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/

Note

L'effectivité des décisions de justice en droit public interne [constitutionnel]

Louis-Philippe PIGEON *

In practice, no question ever arises respecting the effectiveness of judicial decisions in matters of public law. Whether or not a judgment is technically executory is of no importance. There is such a high degree of respect for the decisions of the courts, specially those of the Supreme Court of Canada, that public authorities practically never feel free to seek a way out of compliance with a judicial pronouncement.

Remedial powers of the courts are entrenched under the Canadian Charter of Rights and Freedoms *and the Constitution is declared to be the supreme law of Canada. There is thus very limited scope for governmental action in defiance of court orders. The only specific provision for such action appears to be a section of the* Extradition Act *authorizing the Minister of Justice to refuse to surrender a fugitive if he determines that the latter's offence is of a political character.*

Pages

Introduction 996

1. **Le rapatriement de la Constitution et la Charte des droits** 996

2. **Le contrôle judiciaire de l'Administration** 999

Conclusion 1003

* Professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa ; antérieurement juge à la Cour suprême du Canada.

Les Cahiers de Droit, vol. 26, nº 4, décembre 1985, p. 995-1003
(1985) 26 *Les Cahiers de Droit* 995

Introduction

Au Canada, l'effectivité des décisions de justice est une question qui ne se pose pratiquement jamais en droit public interne. Au sein des pouvoirs publics, le respect des décisions des cours de justice, surtout de celles de la Cour suprême, est si grand que l'on ne se demande pas de nos jours si un arrêt est susceptible d'exécution, il suffit que la Cour ait statué pour que l'on s'incline.

On a eu récemment un exemple éclatant de cette attitude au sujet d'un problème d'importance primordiale: le rapatriement (*patriation*) de la Constitution du pays. C'était une affaire en souffrance depuis un demi-siècle.

1. Le rapatriement de la Constitution et la Charte des droits

La Constitution canadienne était une anomalie juridique. Elle avait revêtu à l'origine la forme d'une loi du Parlement britannique. Cela ne paraissait pas anormal en 1867 pour des provinces ayant le statut de colonies. Mais, depuis la Conférence impériale de 1926, le Canada, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande etc., avait accédé à la souveraineté. Cependant une difficulté grave avait surgi lors de la préparation de la loi qui devait consacrer cette transformation en décrétant l'abandon par le Parlement britannique de son autorité législative sur le Canada. En effet la loi qui avait établi la Fédération canadienne ne comportait pas de disposition pour sa modification autrement que par l'intervention du Parlement britannique, intervention évidemment incompatible avec la renonciation à toute autorité législative.

En 1867, on avait eu recours à un expédient en consommant l'union fédérale sous la seule autorité du Parlement britannique sans entente sur une méthode de modification. En 1931, on eut de nouveau recours à un expédient, en adhérant au texte législatif qui consacrait l'accession à la souveraineté par l'abolition de l'autorité législative du Parlement britannique. L'expédient consista à y faire déclarer que cette autorité était maintenue pour ce qui est de la modification de la Constitution du Canada.

On se mit ensuite à la recherche d'une solution. Diverses formules furent élaborées et rejetées les unes après les autres. Finalement, le 2 octobre 1980, un projet fut publié d'une résolution de la Chambre des communes et du Sénat portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada. Ce projet était l'œuvre d'un gouvernement qui pouvait compter sur l'appui d'une majorité dans chacune des chambres du Parlement canadien, mais huit des dix provinces y étaient opposées.

C'est alors que trois provinces, le Manitoba, Terre-Neuve et le Québec, saisirent les tribunaux du problème au moyen d'un renvoi par chacune d'elles à leur cour d'appel respective. Il importe de noter qu'en vertu des lois qui autorisent ces renvois par un gouvernement provincial les réponses aux questions posées à la cour d'appel ne sont que des opinions ; mais la *Loi sur la Cour suprême* les rend susceptibles d'appel de plein droit comme si elles étaient des jugements, chaque fois que la loi provinciale y pourvoit, et il en était ainsi pour chacune des trois provinces en cause.

Ce qui est remarquable, c'est que les questions posées dans ces renvois ne se bornaient pas à demander si le consentement des provinces était juridiquement nécessaire pour l'adoption d'une pareille résolution ; elles demandaient également s'il existait une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne pouvaient, sans le consentement préalable des provinces, adresser une telle demande à Sa Majesté la Reine. La Cour suprême accepta de répondre à cette question et, quoique sept des neuf juges aient été d'avis que le consentement des provinces n'était pas juridiquement nécessaire, une majorité formée de six juges exprima l'avis qu'un degré appréciable de consentement provincial était conventionnellement nécessaire.[1]

En fin de compte, il fut conclu avec neuf des dix provinces une entente dont la *Loi constitutionnelle de 1982* est le résultat. Outre une procédure de modification de la Constitution du Canada, cette loi renferme la *Charte canadienne des droits et libertés* où le paragraphe 24(1) dispose :

> **24. (1)** Toute personne victime de violation ou de négation des droits et libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Ce texte est complété par le paragraphe 52(1) qui édicte :

> **52. (1)** La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada ; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Il ne peut donc jamais au Canada exister de « décisions de justice » frappées d'ineffectivité dans le domaine judiciaire touchant les droits fondamentaux. L'énumération des droits et libertés garantis par la Charte canadienne serait fastidieuse. Il suffira, je crois, d'indiquer les intitulés sous lesquels ils sont groupés : libertés fondamentales, droits démocratiques, liberté de circulation et d'établissement, garanties juridiques, droits à l'égalité, langues officielles, droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Il s'agit d'un champ très vaste qui laisse bien peu de place à

1. *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

l'intervention arbitraire des pouvoirs publics à l'encontre de l'exécution de décisions judiciaires.

Au sujet des renvois sur le projet de résolution relative à la solution du problème constitutionnel canadien, il vaut la peine de noter que deux des gouvernements provinciaux qui ont en cette circonstance choisi de s'adresser aux plus hautes juridictions pour obtenir une opinion formelle sous forme de décision judiciaire, avaient récemment vu ces juridictions rendre contre eux des arrêts défavorables à leur politique sur une question constitutionnelle importante : le bilinguisme officiel. Dans l'affaire *Le procureur général du Québec* c. *Blaikie*[2], l'arrêt unanime de la Cour suprême a confirmé la décision, également unanime, des cours du Québec qui déclarait invalide tout un chapitre de la loi intitulée *Charte de la langue française*. Dans l'affaire *Le procureur général du Manitoba* c. *Forest*[3], l'arrêt également unanime a confirmé la décision majoritaire de la Cour d'appel du Manitoba qui déclarait inopérante une loi de 1890 portant abolition du bilinguisme constitutionnel dans cette province.

Le lendemain du premier de ces arrêts, la législature du Québec a adopté de nouveau dans les deux langues toutes les lois du Québec qui avaient été adoptées en langue française seulement. Voir : *Loi concernant un jugement rendu par la Cour suprême du Canada le 13 décembre 1979 sur la langue de la législation et de la justice au Québec*[4]. Le gouvernement québécois a ensuite demandé à la Cour de préciser la portée de la décision à l'égard de la législation déléguée et un arrêt est venu apporter les précisions requises[5].

Quant au Manitoba, la décision sur les conséquences de l'invalidation de la loi de 1890 à l'égard de la législation unilingue adoptée dans l'intervalle, fait l'objet d'une autre affaire qui est présentement en délibéré.

Ce que je tiens à souligner en rappelant ces faits récents, c'est l'attitude respectueuse des pouvoirs publics canadiens envers les cours de justice. Depuis les premières années du régime fédératif, ils ont admis sans discussion que les cours de justice étaient chargées de faire respecter les textes constitutionnels. L'évolution a toujours été dans le sens d'une conception de plus en plus large du rôle des tribunaux à cet égard. Le texte de 1982 marque l'aboutissement de cette évolution vers une conception que j'appellerais dominante du rôle des tribunaux en matière de respect des droits constitutionnels.

2. *P.G. du Québec* c. *Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.
3. *P.G. du Manitoba* c. *Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.
4. L.Q. 1979, c. 61.
5. *P.G. du Québec* c. *Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312.

D'après le texte français précité du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, au Canada, une loi inconstitutionnelle est déclarée « inopérante » plutôt qu'invalide (le texte anglais dit : « *of no force or effect* »). En règle générale, cela équivaut à une déclaration d'invalidité. Les seuls cas où il peut y avoir une distinction à établir sont ceux où, exceptionnellement, une loi fédérale subséquente peut rendre entièrement ou partiellement inopérante, une loi provinciale valide à l'origine. Mais, dans tous les cas, il s'agit, à l'égard de la loi en cause, d'une privation complète d'effet juridique et non pas d'effet pratique.

Pour ce qui est de l'effet d'une telle déclaration, il semble bien que l'on ne peut l'envisager sous l'angle de la chose jugée. Alors que je siégeais à la Cour suprême du Canada, je me suis penché sur cette question dans une affaire où il s'agissait d'une déclaration d'invalidité d'un règlement administratif[6]. J'ai conclu qu'en l'espèce il n'était pas nécessaire de la trancher et mes collègues n'en ont pas traité.

Il semble bien qu'il faut uniquement voir ce problème comme une question d'autorité du précédent, ce qui implique une valeur presque absolue (sous réserve de rares revirements) au niveau de la Cour suprême du Canada. Notons que les règles de procédure de la Cour exigent que les procureurs généraux du Canada et des provinces soient informés officiellement de chaque affaire où une question constitutionnelle est soulevée et admis à s'y faire entendre.

Il importe de souligner que le paragraphe 24(1) précité de la Charte canadienne confère aux tribunaux canadiens un pouvoir en quelque sorte illimité pour assurer le respect des droits et libertés garantis par la Charte. Le texte français ne parle que de *réparation* mais le texte anglais dit *remedy* ce qui, à mon avis, embrasse tous les recours imaginables. Par conséquent, si l'on suppose qu'une autorité, une administration, ne s'incline pas, le tribunal compétent a le choix des moyens à prendre pour obtenir le respect effectif de sa décision.

2. Le contrôle judiciaire de l'Administration

Parce qu'il n'existe, au regard de la constitution canadienne, aucun organisme soustrait à l'autorité des tribunaux judiciaires, la théorie du contrôle judiciaire des organismes administratifs fait que, peu importe qu'ils agissent sur l'ordre du gouvernement ou de leur chef, leurs décisions sont susceptibles d'être attaquées devant un tribunal en cas d'illégalité. En effet, les décisions du gouvernement lui-même sont susceptibles de faire l'objet du

6. *Emms* c. *La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 1148.

contrôle judiciaire. Au Canada, selon le principe britannique, personne, si ce n'est la Reine elle-même, n'échappe à l'autorité des cours de justice. On y applique la règle que Dicey énonce comme suit dans *The Law of the Constitution* :

> In England the idea of legal equality, or of the universal subjection of all classes to one law administered by the ordinary courts, has been pushed to its utmost limit. With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen.[7]

L'organisme qui excède ses pouvoirs n'agit plus dans le domaine de sa compétence. Le fonctionnaire n'est l'agent de l'État que lorsqu'il fait un acte autorisé par la loi qui le régit. S'il abuse de son autorité, quel que soit son rang, il est justiciable des tribunaux.

La fausse interprétation qui motive un refus d'exercer une compétence que la loi confère peut également donner ouverture au contrôle judiciaire selon ce qui a été jugé dans le cas de l'*Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie*[8]. Il s'agissait du pouvoir d'ordonner la suspension des négociations collectives, advenant une requête en accréditation. La Commission des relations de travail avait refusé de l'exercer au motif que les négociations en marche visaient un décret et non une convention ordinaire.

La tendance actuelle de la jurisprudence est manifestement d'accorder le contrôle judiciaire dans tous les cas d'abus d'autorité, tout en évitant de substituer le jugement de la cour à celui de l'organisme administratif compétent dans les matières du ressort de celui-ci. Ainsi, la Cour suprême du Canada a invalidé une décision de la Commission municipale de l'Ontario qui avait refusé de permettre de contester par contre-interrogatoire le contenu d'une lettre d'un ministre du gouvernement sur des prévisions démographiques[9]. Il s'agissait d'une demande d'annexion pour laquelle la population à prévoir dans le secteur visé était un critère essentiel. Le ministre du Trésor et des Affaires économiques et intergouvernementales avait fait parvenir à la Commission une lettre qui lui indiquait qu'une étude de planification « approuvée par le gouvernement » établissait la population à prévoir à 125 000 personnes. Au contraire, la preuve faite par les opposants

7. 10e éd., London, Macmillan, 1965, p. 193 ; (Traduction) En Angleterre on applique intégralement la règle de l'égalité devant la loi, c'est-à-dire, l'assujettissement de tous à un même droit appliqué par les cours de justice. Chez nous tout fonctionnaire, à partir du premier ministre jusqu'à un gendarme ou un percepteur d'impôts, est responsable de tout acte fait sans droit exactement comme un citoyen ordinaire.

8. [1969] R.C.S. 466.

9. *Le canton d'Innisfil* c. *Le canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145.

avait indiqué un chiffre de 75 000. La Commission s'est déclarée liée par l'orientation du gouvernement et n'a pas permis le contre-interrogatoire à ce sujet. La Cour suprême a statué que c'était une erreur, un déni de justice, de la part d'un tribunal administratif dont la législation consacre l'autonomie. Il aurait fallu un texte explicite pour que le gouvernement puisse valablement lui donner des directives.

Même à la faveur d'un texte explicite, j'incline à croire que les principes de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne permettraient pas à l'autorité gouvernementale d'intervenir à l'encontre d'une décision d'un organisme administratif qui comporte une adjudication sur des droits existants. Les décisions de ce genre sont assimilables à des décisions de justice et ne peuvent être considérées comme des décisions créatrices de droits telles que les concessions de monopoles ou privilèges. Dans ce domaine-là, le gouvernement peut se faire reconnaître le droit de donner des ordres aux organismes administratifs et celui de réviser leurs décisions [10]. Je ne pense pas que l'on puisse tenir de telles interventions pour des cas d'ineffectivité de décisions de justice d'autant plus que la décision du gouvernement est elle-même, de toute façon, susceptible de contrôle judiciaire.

Pour ce qui est de l'exécution forcée des décisions de justice sur les biens, il faut dire qu'au Canada, ceux de l'État (fédéral ou provincial) sont insaisissables par suite des prérogatives de Sa Majesté au nom de laquelle le pays est gouverné. Mais le paiement des sommes adjugées par les tribunaux est assuré par des dispositions législatives qui ordonnent de l'effectuer sur le Trésor public, même en l'absence de tout crédit budgétaire applicable. Je pense que le ministre des Finances se rendrait coupable d'outrage au tribunal s'il faisait défaut de satisfaire à cette obligation. La situation est différente pour les organismes administratifs qui ont un patrimoine propre, l'exécution des jugements sur leurs biens étant permise.

Quant aux municipalités, c'est la loi de chaque province qui détermine le mode d'exécution des condamnations pécuniaires prononcées contre elles ; je n'en connais pas qui soit insatisfaisante. Les tribunaux ont admis la conversion forcée des obligations de municipalités fusionnées [11] mais ils ont jugé invalide la réduction arbitraire du taux d'intérêt sur des obligations municipales [12].

10. *P.G. du Canada* c. *Inuit Tapirisat*, [1980] 2 R.C.S. 735.
11. *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468.
12. *Board of Trustees of Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*, [1940] A.C. 513.

Dans les lois fédérales, j'ai noté que l'article 22 de la *Loi sur l'extradition* [13] autorise notamment le ministre de la Justice à révoquer un mandat délivré par un juge à la demande d'un État étranger et à refuser de livrer le fugitif s'il conclut que l'infraction est d'une nature politique, et cela quoique le caractère politique de l'infraction soit un moyen susceptible, par l'effet des articles 15 et 21, d'être invoqué devant le juge à l'encontre de la demande. J'incline à croire que la décision ministérielle est susceptible d'examen judiciaire devant la Cour fédérale. En effet, la loi qui régit ce tribunal, et qui est bien plus récente que la *Loi sur l'extradition*, lui donne juridiction « dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne ».

La Cour suprême a statué qu'un ministre du gouvernement fédéral est un fonctionnaire aux yeux de la loi [14]. Dans cette affaire, qui concernait un pilote déclassé en vertu d'un règlement invalide, la Cour a rappelé cet énoncé anglais du début du siècle :

> It has been the practice, which I hope will never be discontinued, for the officers of the Crown to throw no difficulty in the way of proceedings for the purpose of bringing matters before a Court of justice when any real point of difficulty that requires judicial decision has occured. [15]

Jusqu'ici, je n'ai pas parlé des remises de peines, libérations conditionnelles, pardons, etc., considérant ces questions comme ne relevant que du domaine du droit pénal. Mais, je me demande s'il n'y a pas là comme ailleurs un aspect constitutionnel. En effet, la *Charte canadienne des droits et libertés* devenue la loi suprême du pays, recèle des possibilités illimitées d'application dans tous les domaines du droit. On peut très bien concevoir que la jurisprudence élimine un jour, au nom de l'égalité devant la loi, n'importe quel pouvoir discrétionnaire du gouvernement ou, du moins, l'assujettisse au contrôle judiciaire.

À l'heure actuelle, les remises de peine sont accordées en vertu d'un pouvoir discrétionnaire qui s'exerce sans règles formelles. Cependant, on peut très bien imaginer que l'on décide un jour que cela n'est pas compatible avec le principe de l'égalité devant la loi, que tous les condamnés doivent être

13. S.R.C. 1970, c. E-21.

14. *Jones et Maheux* c. *Gamache*, [1969] R.C.S. 119.

15. (Traduction) Lorsqu'une difficulté sérieuse surgit qui requiert une décision de justice, l'attitude des fonctionnaires du Gouvernement a été de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'institution d'une procédure à cette fin et j'espère qu'il ne s'en départiront jamais.

traités de la même manière, en un mot, que les remises de peine doivent être soumises à un processus judiciaire.

Je ne dis pas qu'il s'agit d'une conséquence certaine, mais je vois là une illustration de l'ampleur indéfinie que la Charte canadienne peut donner au pouvoir judiciaire pour assurer aussi complètement l'effectivité des condamnations pénales que celle des condamnations civiles.

Conclusion

En définitive, ma conclusion, c'est qu'au Canada, en droit public interne, il n'y a pas de cas d'ineffectivité des décisions de justice sauf le cas très spécial du refus d'extradition pour le motif qu'au jugement du ministre de la Justice, il s'agit d'une infraction d'une nature politique et sauf le régime des remises de peines, libérations conditionnelles et pardons en droit pénal. Même alors, la décision du ministre peut être sujette à révision par la Cour fédérale en vertu de la théorie du contrôle judiciaire des organismes administratifs.