

Évolution du régime juridique applicable à la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Québec

Roch Rioux

Volume 16, Number 1, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059307ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059307ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Rioux, R. (1985). Évolution du régime juridique applicable à la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Québec. *Revue générale de droit*, 16(1), 13–16. <https://doi.org/10.7202/1059307ar>

Article abstract

This study deals with the evolution in Quebec of extra-contractual Crown liability. The Crown has conserved some of its prerogatives, as evidenced by article 9 of the *Civil Code* and section 42 of the *Interpretation Act*. However, the Crown is bound by the Quebec *Charter of Rights and Freedoms* and the Quebec legislator has created schemes for the compensation of victims of accidents and crimes, in an effort to balance collective and individual interests.

Évolution du régime juridique applicable à la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Québec

ROCH RIOUX

sous-ministre associé, Affaires législatives, Québec

RÉSUMÉ

Ce texte trace l'évolution au Québec du régime juridique applicable à la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne. Celle-ci a gardé quelques-unes de ses prérogatives. L'article 9 du Code civil et l'article 42 de la Loi d'interprétation en sont la preuve. Par contre, le législateur québécois a permis que la Couronne soit liée par la Charte des droits et libertés de la personne et a institué des régimes visant entre autres à réparer le préjudice subi par des victimes d'accidents ou d'actes criminels. Le législateur québécois cherche de façon générale à équilibrer les intérêts individuels et les intérêts de la collectivité.

ABSTRACT

This study deals with the evolution in Quebec of extra-contractual Crown liability. The Crown has conserved some of its prerogatives, as evidenced by article 9 of the Civil Code and section 42 of the Interpretation Act. However, the Crown is bound by the Quebec Charter of Rights and Freedoms and the Quebec legislator has created schemes for the compensation of victims of accidents and crimes, in an effort to balance collective and individual interests.

L'immunité de la Couronne en matière de responsabilité, est un sujet d'un intérêt plus qu'académique. Il intéresse autant le théoricien que le praticien à l'occasion des litiges que suscitent les conflits entre le citoyen et l'État.

Or, les cas sont de plus en plus fréquents où ceux-ci ont leur origine dans la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne. Il est donc tout à fait naturel d'apporter une attention particulière à l'évolution que connaît au Québec le régime juridique applicable à la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne.

Je suis donc heureux que les organisateurs de ce colloque m'aient donné l'occasion de vous donner un aperçu, même bref, du cheminement de la politique du Québec en ce domaine.

Le gouvernement fédéral s'est doté d'une loi sur la responsabilité de la Couronne, qui, me dit-on, n'est pas exempte de petits inconvénients, alors que le corpus juridique du Québec semble s'avérer une vaste plaine où, en ce domaine, tous les ébats de la Couronne sembleraient permis. Cette laxité n'est qu'apparente et des resserrements sérieux ont été apportés par la jurisprudence qui ont circonvenu ce principe de l'immunité. Depuis, la Couronne a délaissé son manteau d'hermine et déambule dans les rues sombres de la responsabilité en veston rayé.

Toutefois, la Couronne n'a pas été dépossédée de toutes ses prérogatives; il en reste encore quelques bijoux d'importance — tels l'article 9 du *Code civil* et l'article 42 de la *Loi d'interprétation*¹ voulant que nul statut n'a d'effet sur les droits de la Couronne à moins qu'ils n'y soient expressément compris.

Cependant, la législature, conformément à ses pouvoirs, a, à son tour, ouvert des brèches importantes en laissant certaines lois s'appliquer à la Couronne. Contentons-nous de signaler l'article 54 de la *Charte des droits et libertés de la personne*² qui déclare succinctement « La Charte lie la Couronne ».

Dans un tel contexte, tout en laissant filer la jurisprudence qu'il observe avec attention, le législateur, en plus des interventions à caractère général comme celle que je viens de mentionner, a fait des interventions législatives ponctuelles, correctives ou créatives de responsabilité à son égard.

D'entrée de jeu, il importe de mentionner qu'en principe, la préoccupation première du gouvernement québécois, et plus particulièrement du ministère de la Justice du Québec, est de s'assurer qu'en cette matière le citoyen obtienne justice.

À cette fin, le ministère, comme je viens de le dire, se tient au fait de la jurisprudence, laquelle affiche d'ailleurs en ce domaine une attitude d'adaptation de bon aloi. En effet, depuis l'arrêt *Cliche*³, en 1935, où la Cour suprême, interprétant l'article 1011 de l'ancien *Code de procédure civile*, consacrait le principe de la soumission de la Couronne provinciale au même régime de responsabilité que les particuliers, les tribunaux n'ont cessé, dans la mesure du possible, de tenir compte dans leurs décisions de l'évolution du contenu de l'ordre public et des bonnes mœurs. Ils ont, par exemple, accepté qu'un acte administratif accompli sans autorisation législative, qu'une omission d'accomplir un devoir que la loi impose

1. L.R.Q., chap. I-16.

2. L.R.Q., chap. C-12.

3. *The King c. Cliche*, [1935] R.C.S. 561.

à l'administration, qu'une information erronée fournie par un préposé de l'administration puissent constituer une faute. Par ailleurs, conscients de la situation particulière de la Couronne, les tribunaux ont, au besoin, adapté les règles de la responsabilité extra-contractuelle applicable entre les particuliers à cette réalité. Ils ont ainsi élaboré des régimes distincts de responsabilité selon les divers types de fonctions exercées par l'administration; ils ont reconnu qu'un agent public doit agir avec prudence et diligence et ils ont même condamné l'administration, sans établir sa faute, à indemniser les victimes d'actes posés dans l'intérêt public et au bénéfice de l'ensemble des citoyens. Donc, ainsi que le constatait M^e René Dussault, dans une allocution prononcée lors de la 8^e Conférence annuelle de l'Institut canadien d'administration de la justice, tenue en novembre 1982 : « Il existe une tendance accrue de la part de nos tribunaux à vouloir sanctionner par des dommages-intérêts les actes dommageables accomplis par l'administration dans le cours de ses opérations ».

Toutefois, ces dernières années, compte tenu des besoins particuliers ou de certaines faiblesses ou ambiguïtés jurisprudentielles, le législateur québécois est intervenu, dans certains cas, pour faciliter l'indemnisation des victimes d'un dommage.

Il a, premièrement, institué des régimes permettant de réparer le préjudice subi par les victimes d'actes criminels, d'accidents de chasse, de certaines fraudes et d'accidents du travail. Ce dernier régime est d'ailleurs en voie de révision par le biais du projet de Loi 42 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles⁴.

Au chapitre du lien de préposition des agents de l'administration tant gouvernementale que municipale, le législateur a ajouté, en 1979, l'article 2.1 à la *Loi de police*⁵ pour préciser qu'en matière de « responsabilité civile à l'égard des tiers, un membre de la Sûreté, un policier municipal ou un constable spécial ne cesse pas d'agir à titre de préposé lorsqu'il agit en qualité d'agent de la paix » et que « le procureur général est, pour les fins de cet article, réputé l'employeur d'un policier municipal qui agit en qualité d'agent de la paix dans un territoire qui n'est pas soumis à la juridiction du corps de police de la municipalité qui l'emploie ». Il a également prévu, à l'article 32 de la *Loi sur la fonction publique*⁶, que « si un fonctionnaire est poursuivi en justice par un tiers pour un acte qu'il a posé ou omis de poser dans l'exercice de ses fonctions, le procureur général prend fait et cause pour le fonctionnaire, sauf si ce dernier a commis une faute lourde ».

Enfin, le législateur a institué un nouveau recours à l'article 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁷, recours qui s'applique

4. 32^e législature, 4^e session, Assemblée Nationale, Québec.

5. L.Q. 1979, chap. 67, art. 2.

6. L.R.Q., chap. F-3.

7. *Supra*, note 2.

non seulement entre particuliers, mais également à la Couronne, à cause de l'article 54. En vertu de cet article, toute personne victime d'une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la Charte a le droit, non seulement d'obtenir la cessation de cette atteinte, mais également la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. Davantage, en vertu du deuxième alinéa, dans la mesure où la victime prouve que la violation du droit fondamental dont elle se plaint a été intentionnelle, le tribunal peut condamner l'auteur de cette atteinte à lui payer des dommages-intérêts exemplaires. Cet article offre donc un recours en injonction et un recours en réparation doublé d'un recours en réclamation de dommages-intérêts exemplaires que le professeur Perret, dans un article paru dans la *Revue générale de droit*⁸, qualifie de « tout à fait original par rapport au Code civil » et qui, selon lui, « donne à la Charte un impact considérable dans le domaine de la réparation des dommages. Par son esprit et l'étendue de son application, cette disposition vient en effet modifier considérablement la philosophie de l'indemnisation du préjudice, c'est-à-dire en définitive de la responsabilité civile ».

Inutile de mentionner que le ministère de la Justice du Québec demeure à l'affût des nouveaux développements jurisprudentiels et surveille, entre autres, les tendances qui commencent à se dessiner quant à l'attribution de dommages-intérêts exemplaires et aux montants accordés.

Enfin, sur le plan de l'administration et de la gestion, le gouvernement vise, bien sûr, à sensibiliser ses employés à leurs responsabilités et les incite à être plus prudents dans l'exécution de leurs fonctions.

Ainsi, dans le respect de l'autonomie du pouvoir judiciaire et des impératifs de l'administration publique, le gouvernement tente-t-il d'assurer un meilleur équilibre entre les intérêts particuliers et les intérêts de la collectivité.

Est-il opportun de remettre en question cette politique d'observation et d'intervention ?

Les discussions qui parsèmeront votre colloque sauront sans doute nous éclairer sur la justesse de la politique qu'a, jusqu'ici, suivi le gouvernement du Québec qui fait, pour parodier Paul-Louis Courier, qu'on pourra peut-être bientôt parler au Souverain comme j'te parle.

8. L. PERRET, « De l'impact de la Charte des droits et libertés de la personne sur le droit civil des contrats et de la responsabilité au Québec », (1981) 12 R.G.D. 121, p. 164.