Document generated on 05/09/2025 2:44 p.m.

Revue générale de droit

# Le texte législatif source de la responsabilité extra-contractuelle de l'État

Louis-Philippe Pigeon

Volume 16, Number 1, 1985

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1059308ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1059308ar

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

Pigeon, L.-P. (1985). Le texte législatif source de la responsabilité extra-contractuelle de l'État. *Revue générale de droit*, *16*(1), 17–27. https://doi.org/10.7202/1059308ar

Article abstract

At common law, Crown liability is excluded by two principles: the King's immunity from court process and the rule that the King can do no wrong.

In the province of Québec the latter rule was effectively excluded by the Petition of Right Act adopted in 1883. Therefore, when in 1966, there was substituted for the petition right a remedy that may be exercised "in the same manner as if it were a claim against a person of full age and capacity", the government became subject to full responsibility in civil matters.

For the federal government there is as yet no such general rule. The *Crown Liability Act* passed in 1953 provides that "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", but only in some specific respects which have been strictly construed. The Federal Court has even held that such liability cannot go beyond what was established by the relevant provincial law in force in 1953. This is in line with cases on previous statutes, but the author contends that it is a misinterpretation, that, in the 1953 Act, the implied reference to provincial law is to be construed as a reference to the provincial law in force at the time when the cause of action arises. On the other hand no criticism is made of cases holding that the omission to enact legislation to prevent possible damages is not to be considered as a tort.

As an important case of non tortious extra-contractual liability reference is made to a case in which, in the absence of explicit provision therefor, compensation was allowed to a claimant that had effectively suffered expropriation. Reference is also made to possible liability for payments without cause made by error or under duress.

The last question considered concerns the limit of the Crown immunity enjoyed by corporate agents of Crown. A Crown agent is entitled to the benefit of the immunity only when it acts within the scope of the Crown purposes it is authorized to serve, otherwise it is liable to be sued or prosecuted before a superior court.

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

# Le texte législatif source de la responsabilité extra-contractuelle de l'État

**l'honorable Louis-Philippe Pigeon**
professeur, Faculté de Droit, Université d'Ottawa

**RÉSUMÉ**

*Deux principes de* common law *font obstacle à la responsabilité de l'État : l'immunité de poursuite, en toute matière, l'immunité personnelle du souverain, en matière délictuelle.*

*Sur le plan provincial au Québec, le principe de l'immunité en matière délictuelle s'est trouvé entièrement écarté par la loi sur la pétition de droit votée en 1883. Par conséquent, lorsque, en 1966 la pétition de droit fut remplacée par un recours à exercer « de la même manière que s'il s'agissait d'un recours contre une personne majeure et capable », l'État québécois se trouva assujetti aux règles ordinaires de la responsabilité civile.*

*Sur le plan fédéral l'on n'a pas encore de texte de portée générale. La* Loi sur la responsabilité de la Couronne *votée en 1953 dit bien qu'elle est responsable comme « si elle était un particulier majeur et capable » mais cela ne vaut que « à l'égard » de certains actes ou manquements spécialement énumérés et que la jurisprudence a interprétés restrictivement. La Cour fédérale a même statué que*

**ABSTRACT**

*At common law, Crown liability is excluded by two principles: the King's immunity from court process and the rule that the King can do no wrong.*

*In the province of Québec the latter rule was effectively excluded by the Petition of Right Act adopted in 1883. Therefore, when in 1966, there was substituted for the petition right a remedy that may be exercised "in the same manner as if it were a claim against a person of full age and capacity", the government became subject to full responsibility in civil matters.*

*For the federal government there is as yet no such general rule. The* Crown Liability Act *passed in 1953 provides that "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", but only in some specific respects which have been strictly construed. The Federal Court has even held that such liability cannot go beyond what was established by the relevant provincial law in force in 1953. This is in line with cases on*

(1985) 16 *R.G.D.* 17-27

*cette responsabilité n'allait pas au-delà de celle qui était déterminée par la loi provinciale pertinente en vigueur en 1953 suivant en cela la jurisprudence sur les textes antérieurs. L'auteur soutient que cette interprétation est erronée et qu'il faut voir dans le texte de 1953 un renvoi ouvert à la législation provinciale. Par contre il ne désapprouve pas les arrêts qui refusent de considérer comme une faute génératrice de responsabilité l'omission de légiférer pour prévenir des dommages que les citoyens peuvent être exposés à subir.*

*Comme exemple important de responsabilité extra-contractuelle en dehors du domaine délictuel l'auteur cite un arrêt qui, malgré l'absence de dispositions législatives à cet égard, a accordé une indemnité à une réclamante qui se trouvait à avoir été expropriée. Il mentionne également comme autre cas de responsabilité possible celui d'un paiement sans cause fait par erreur ou sous contrainte.*

*La dernière question étudiée est celle de l'immunité des mandataires de l'État. Ils ne peuvent en bénéficier que lorsqu'ils agissent conformément aux fins de l'État qu'ils sont autorisés à poursuivre; autrement ils sont justiciables des tribunaux de droit commun, les cours supérieures des provinces.*

*previous statutes, but the author contends that it is a misinterpretation, that, in the 1953 Act, the implied reference to provincial law is to be construed as a reference to the provincial law in force at the time when the cause of action arises. On the other hand no criticism is made of cases holding that the omission to enact legislation to prevent possible damages is not to be considered as a tort.*

*As an important case of non tortious extra-contractual liability reference is made to a case in which, in the absence of explicit provision therefor, compensation was allowed to a claimant that had effectively suffered expropriation. Reference is also made to possible liability for payments without cause made by error or under duress.*

*The last question considered concerns the limit of the Crown immunity enjoyed by corporate agents of Crown. A Crown agent is entitled to the benefit of the immunity only when it acts within the scope of the Crown purposes it is authorized to serve, otherwise it is liable to be sued or prosecuted before a superior court.*

Au départ deux principes s'opposent à la responsabilité de l'État : l'immunité de poursuite, en toute matière, et, en matière délictuelle, l'im-

munité personnelle du souverain : *The King can do no wrong,* axiome dans lequel sont confondues sa personne et l'administration gouvernementale agissant en son nom comme État fédéral ou provincial.

Pendant longtemps l'immunité de poursuite n'était levée que par décision discrétionnaire des détenteurs du pouvoir politique. Le seul moyen de se pourvoir en responsabilité contre l'État était de présenter une « pétition de droit » et, si le gouvernement refusait l'autorisation de procéder, le « fiat », il n'y avait aucun remède[1].

Au Canada la première loi fédérale sur la pétition de droit fut adoptée en 1875[2] et remplacée l'année suivante par un texte révisé[3]. Cette loi n'était pas généreuse : on y trouvait bien une définition de « redressement » *(relief)* de portée générale où l'on mentionnait « le paiement d'une somme d'argent ou de dommages-intérêts » mais, à l'article 19, on lisait :

> 19. Rien de contenu au présent acte — [...]
>
> 3. Ne donnera au sujet aucun recours contre la Couronne (a) dans aucun cas où il n'aurait pas eu droit à pareil recours en Angleterre, dans les mêmes circonstances, en vertu des lois qui y étaient en vigueur avant la passation du statut impérial 23-24 Victoria, chapitre 34 [...].

Évidemment, en Angleterre à l'époque indiquée, l'axiome *The King can do no wrong* excluait toute responsabilité délictuelle de Sa Majesté. Au Canada, cependant, l'administration fédérale avait un régime d'indemnisation volontaire par arbitrage, établi sous l'Union en 1846, et la loi sur les arbitres officiels autorisait les chefs de départements à soumettre à ces derniers certaines réclamations découlant de travaux publics.

En 1887, la Cour de l'Échiquier fut réorganisée comme tribunal entièrement distinct de la Cour Suprême. Dans la loi qui définit sa juridiction[4] on lui attribua, entre autres, la compétence auparavant dévolue aux arbitres officiels. Comme cela impliquait que cette catégorie de litiges serait soumise par pétition de droit, le texte restrictif que j'ai cité fut abrogé, mais on l'inséra sous une autre forme dans la définition de la juridiction de la Cour où se trouva dès lors déterminée l'étendue de la responsabilité civile de l'État. La partie pertinente du texte est comme suit :

> 15. La cour de l'Échiquier aura juridiction exclusive, en première instance, dans tous les cas où demande sera faite ou recours sera cherché au sujet de

1. *Lovibond* c. *Le gouverneur général du Canada,* [1930] A.C. 717.
2. 38 Victoria, chap. 12.
3. 39 Victoria, chap. 27.
4. 50-51 Victoria, chap. 16.

> toute matière qui pourrait, en Angleterre, faire le sujet d'une poursuite ou action contre la Couronne; [...]
>
> 16. La cour de l'Échiquier aura aussi juridiction exclusive, en première instance, pour entendre et juger les matières suivantes :— [...]
>
> c) Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un ou de blessures à la personne, ou de dommages à la propriété sur un ouvrage public, résultant de la négligence de quelque employé ou serviteur de la Couronne, pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi ;
>
> d) Toute réclamation contre la Couronne fondée sur quelque loi du Canada ou quelque règlement fait par le gouverneur en conseil : [...]

La décision sur la portée de ce texte est intéressante et mérite qu'on s'y arrête, car elle illustre l'interprétation restrictive de la législation fédérale en la matière que manifestent encore des arrêts aussi récents que *La Reine* c. *Breton*[5]. Le jugement sur la portée de la loi de 1887 a été rendu sur la pétition de droit de la ville de Québec[6]. Un éboulis au Cap Diamant survenu le 19 septembre 1888 avait bloqué un bout de la rue Champlain au pied de la Citadelle. La ville prétendait que cet éboulis était survenu par suite du défaut d'entretien d'un drain qui faisait partie de cet ouvrage devenu propriété de l'État fédéral. Après avoir entendu la preuve de la demande la Cour de l'Échiquier rejeta la pétition et, en Cour Suprême, la majorité confirma en disant que cela n'était pas des « dommages à la propriété sur un ouvrage public résultant de la négligence d'un employé [...] de la Couronne ».

C'est ainsi que, même après une légère modification du texte faite en 1917, l'on en vint à rejeter la pétition de droit des parents d'un enfant dont la mort était imputée à la faute du conducteur d'une automobile qui était la propriété du gouvernement fédéral et était conduite par un fonctionnaire dans l'exécution de ses fonctions. Ce n'était pas un « ouvrage public » ou, suivant la dernière version du texte français, un « chantier public »[7].

Cependant, lorsque le mois suivant, le gouvernement du Québec vint à son tour solliciter une interprétation restrictive de sa législation sur la pétition de droit, la décision fut tout autre[8]. C'est que la loi québécoise sur la pétition de droit votée en 1883, soit, quelques années après la loi fédérale, n'a jamais renfermé la disposition restrictive insérée dans celle-ci. On a donc statué que le texte de portée générale visant « une réclamation en paiement de deniers à raison d'un contrat allégué, ou pour dommages, ou autrement... » créait « un droit d'action contre la Couronne dans les cas de délits et de quasi-délits ».

---

5. *La Reine* c. *Breton*, [1967] R.C.S. 503.
6. *The City of Quebec* c. *The Queen*, (1894) 24 R.C.S. 420.
7. *R.* c. *Dubois*, [1935] R.C.S. 378.
8. *R.* c. *Cliche*, [1935] R.C.S. 561.

Cette partie du texte resta inchangée, lorsque le Code de procédure fut modifié en 1966 pour remplacer la pétition de droit par un recours à exercer « de la même manière que s'il s'agissait d'un recours contre une personne majeure et capable »[9]. Sur le plan provincial québécois il y a donc un texte de portée générale qui assujettit l'État aux règles ordinaires de la responsabilité civile. On notera que dès 1885 le Conseil privé a reconnu que Sa Majesté était liée par les codes québécois[10].

Au fédéral la situation est loin d'être aussi simple. En effet, la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* votée en 1953 n'établit pas cette responsabilité par un texte inconditionnel de portée générale. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 3 disposent :

> 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.

Ce texte marque un immense progrès par rapport à celui de 1887. Cependant il n'a pas permis à un piéton blessé par suite du défaut d'entretien du trottoir en face du manège militaire de Québec d'obtenir une indemnité. La Cour Suprême du Canada a vu dans l'obligation d'entretien du trottoir imposée par la charte de la Ville de Québec une espèce de taxe qui ne peut atteindre l'État fédéral. Elle a statué que le texte ne vise qu'un devoir imposé par une loi générale[11].

De même je pense que le nouveau texte ne serait pas plus favorable que l'ancien ne l'a été au demandeur dans l'affaire *Anthony* c. *R.*[12]. Une grange avait été incendiée par des soldats qui s'étaient amusés à tirer dessus. La Cour a vu dans la faute du sergent qui ne les en a pas empêchés un manquement à son devoir envers l'État et non envers le réclamant et cela, en dépit du texte qui est aujourd'hui l'article 37 de la *Loi sur la Cour fédérale :*

> 37. Aux fins de déterminer la responsabilité dans toute action ou autre procédure engagée par ou contre la Couronne, une personne qui, à un moment quelconque, était membre des Forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada est censée avoir été à ce moment un préposé de la Couronne.

Sans cette disposition, la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* comporterait une grave lacune puisque, de droit commun, un membre des forces

9. Art. 94.
10. *Exchange Bank* c. *R.*, (1886) 11 A.C. 157, p. 164.
11. *Supra*, note 5.
12. *Anthony* c. *R.*, [1946] R.C.S. 569.

armées n'est pas un « employé ou serviteur de la Couronne ». Mais cela n'élargit aucunement le concept d'exercice des fonctions sur lequel a été fondée l'exclusion de responsabilité.

Je note au sujet de ce texte que dans *La Reine* c. *Murray*[13] le juge Martland exprimant l'opinion unanime a dit (à la page 268) :

> [. . .] The situation is that as a result of s. 50 of the *Exchequer Court Act*, Parliament enabled the Crown, in the event of an injury to a member of the armed services, to enforce such rights as would be available to a master seeking compensation for loss of the services of his injured servant. What those rights may be can only be determined by the law in force at the time and the place when and where the injury to the servant occurred.
>
> (Par l'art. 50 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* le Parlement a permis à la Couronne, au cas où un membre des forces armées est blessé, d'exercer les droits d'un employeur en indemnisation pour la privation des services d'un employé blessé. On ne peut déterminer quels sont ces droits que par le droit en vigueur au temps et au lieu de la blessure. Traduction)

À mon avis, c'est le même principe que l'on devrait suivre dans l'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Mais, dans *Lamoureux* c. *Le Procureur général du Canada*[14], la Cour de l'Échiquier a refusé d'appliquer à l'État fédéral la loi du Québec qui rend le propriétaire d'une automobile responsable du dommage causé par cette automobile ou par son usage, même quand le conducteur n'est pas son préposé, sauf quand la voiture a été volée. Le motif de cette décision est que cette loi du Québec a été votée en 1961, donc après l'adoption de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. La Cour s'est fondée sur ce que le juge en chef Fitzpatrick a dit dans *Gauthier* c. *R.*[15].

> Although this was a case under section 16*(c)* of the *Exchequer Court Act* by which a particular liability was for the first time imposed upon the Crown, the same principle, as I have said, must apply to all cases and the liability in each be ascertained according to the laws in force in the province at the time when the Crown first became liable in respect of such cause of action as is sued on. In other words, the local Legislature cannot subsequently vary the liability of the Dominion Crown, or at any rate, cannot add to its burden.
>
> (Bien que ce soit une cause fondée sur l'article 16*(c)* de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* par lequel cette responsabilité a été imposée en premier lieu à la Couronne, le même principe doit, comme je l'ai dit être appliqué dans tous les cas et la responsabilité doit dans chaque cas être déterminée d'après les lois en vigueur dans la province à l'époque où la responsabilité a été établie envers la Couronne à l'égard de la cause d'action invoquée. En d'autres termes la législature provinciale ne peut pas subséquemment modifier la responsabilité de la Couronne du chef du fédéral ni, à tout événement, ajouter à son fardeau. Traduction)

13. [1967] R.C.S. 262.
14. [1964] R.C. de l'É. 641.
15. (1918) 56 R.C.S. 176, p. 180.

Ce raisonnement est inconciliable avec celui du juge Martland dans l'arrêt *Murray* et il me semble clair que c'est ce dernier qu'il faut suivre. De même que c'est à la loi en vigueur au moment où naît le droit d'action qu'il faut se reporter pour déterminer la responsabilité du fait d'un préposé, de même c'est à la loi en vigueur lors de l'accident qu'il faut se reporter pour déterminer la responsabilité du propriétaire d'automobile du fait d'un conducteur qui n'est pas son préposé. Quand la législature provinciale modifie la loi à ce sujet, elle ne légifère pas sur la responsabilité de l'État fédéral, mais sur celle du propriétaire d'automobile quel qu'il soit. L'interprétation adoptée dans l'affaire *Lamoureux* implique que, par le paragraphe 3(2) le Parlement fédéral a voulu que, dans les provinces comme l'Ontario où cette responsabilité du propriétaire d'automobile était déjà établie en 1953, (elle y existait depuis 1930), les citoyens en bénéficient envers l'État fédéral mais, que dans les autres provinces où elle sera établie ultérieurement, ils en soient privés. Rien ne justifie cette application discriminatoire de la loi qui me paraît d'ailleurs aller à l'encontre des principes de la *Déclaration des droits* aussi bien que de ceux de la *Charte des droits*.

Nous sommes en présence de renvois et la question à se poser est de savoir s'il s'agit de renvois ouverts, c'est-à-dire de renvois, non pas à la loi comme elle est, mais comme elle sera à l'époque pertinente. J'ai tenu à lire tous les arrêts cités dans *Gauthier* c. *R.* et n'y ai trouvé que des affirmations non motivées faites le plus souvent dans des cas où la question ne se posait pas. Ainsi l'affaire *Armstrong*[16] venant du Québec, la seule question était celle de savoir s'il fallait appliquer la théorie de la faute commune, celle de savoir s'il fallait tenir compte de modifications législatives ne se posait pas. On l'a néanmoins tranchée en ne se bornant pas à dire qu'il fallait appliquer la loi de la province, mais en ajoutant : « à l'époque où la responsabilité a été établie ». Quand la question de l'application de modifications subséquentes s'est posée dans l'affaire les *Chemins de fer Nationaux* c. *Saint John Motor Line*[17] — en l'occurrence l'application de la loi du Nouveau-Brunswick sur le partage de la responsabilité — on a dit en citant *Armstrong : « stare decisis »*. Heureusement, ce dogmatisme a maintenant été rejeté par la Cour Suprême.

À l'encontre des arrêts qui tiennent qu'en principe le renvoi est fermé, on peut faire valoir en premier lieu que l'article 10 de la *Loi d'interprétation* prescrit au contraire d'appliquer la loi « aux circonstances au fur et à mesure qu'elles surgissent de façon à donner effet au texte législatif [...] selon son esprit, son intention et son sens véritables ». C'est ce qu'on exprime assez maladroitement dans le texte français en disant : « La loi est censée toujours parler » (*"The law shall be considered as always*

16. (1907) 11 R.C. de l'É. 119, (1908) 40 R.C.S. 229.
17. [1930] R.C.S. 482.

*speaking,...'').* Le renvoi fermé tient, au contraire, que le législateur ne parle qu'au moment où il adopte le texte. Plusieurs arrêts font bien voir comment l'on contrecarre souvent sa volonté en tenant le renvoi pour fermé.

Dans *Lacoste* c. *Cedar Rapids Manufacturing and Power Co.*[18] le Conseil privé a donné à des expropriés le bénéfice d'une modification apportée à la *Loi sur les chemins de fer* qui leur avait été antérieurement rendue applicable par renvoi dans une loi spéciale.

Dans *Bank of Nova Scotia* c. *R.*[19], la Cour de l'Échiquier a appliqué la loi du Manitoba en vigueur lors de la signature du contrat en litige plutôt que celle qui était en vigueur lors de l'adoption de la *Loi sur la pétition de droit* en faisant observer que c'est ce que le Conseil Privé semblait avoir jugé dans *Dominion Building Corp.* c. *R.*[20]. Autrement les contrats de l'État fédéral seraient régis par le droit de 1876.

Dans *R.* c. *Glibbery*[21] la Cour d'appel de l'Ontario a jugé ouvert le renvoi au *Highway Traffic Act* fait en application de la *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement*[22].

Enfin, dans R. c. *Nord-Deutsche Versicheruings-Gesellschaft*[23], la Cour suprême a spécialement confirmé l'application à l'État fédéral de l'article 1056*c* du *Code civil du Bas-Canada* édicté le 21 février 1957 comme il est mentionné au jugement de première instance[24].

Je ferai observer qu'en tenant pour des renvois ouverts ceux que la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* fait au droit de chaque province on ne fait aucunement violence au texte. La difficulté qui paraissait insurmontable au juge Duff dans l'affaire *Dubois* ne se présente donc pas. En effet son jugement montre qu'il était bien conscient de l'injustice du résultat du rejet de l'interprétation large admise par le premier juge, mais il se considérait lié:

> [. . .] it would effect a great enlargement of the field of responsibility of Crown for tort, and the courts can only accept a proposed construction of a statutory enactment accomplishing such a result, where the language is reasonably clear.
>
> (Ce serait un agrandissement important de l'étendue de la responsabilité délictuelle de l'État et les cours ne peuvent admettre une interprétation de la loi en ce sens que si le texte est suffisamment clair. Traduction).

Je n'hésite pas à dire que les paragraphes 3(1) et 3(2) me paraissent suffisamment clairs comme renvois ouverts à la loi provinciale.

---

18. (1929) 47 B.R. 271.
19. (1961) 27 D.L.R. (2d) 120.
20. [1933] A.C. 533.
21. [1963] 1 O.R. 232.
22. Aujourd'hui, S.R.C., chap. G-10.
23. [1971] R.C.S. 849, p. 864.
24. [1969] 1 R.C. de l'É. 117.

Quant au motif donné dans l'arrêt *Gauthier* pour rejeter cette interprétation, savoir l'absence de compétence législative des provinces, il procède d'une conception erronée de la nature juridique de tels renvois, conception erronée que la Cour Suprême a rejetée dans *Couglin* c. *La Commission des transports de l'Ontario*[25]. Il s'agissait du renvoi à la loi provinciale que comporte le paragraphe 3(2) de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*[26]. La validité constitutionnelle en était contestée pour le motif qu'il comportait une délégation de la compétence législative du Parlement fédéral, délégation jugée inadmissible dans *Le Procureur général de la Nouvelle-Écosse* c. *Le procureur général du Canada*[27]. Exprimant l'opinion majoritaire, le juge Cartwright, (il n'était pas encore juge en chef), a dit :

> In the case before us the respondent Board derives no power from the Legislature of Ontario to regulate or deal with the inter-provincial carriage of goods. Its wide powers in that regard are conferred upon it by Parliament. Parliament has seen fit to enact that in the exercise of those powers the Board shall proceed in the same manner as that prescribed from time to time by the Legislature for its dealings with intra-provincial carriage. [. . .]
>
> In my opinion there is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercices of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist, a course which has been held constitutionally valid by this Court in *Attorney General for Ontario* v. *Scott* (1956 S.C.R. 137) and by the Court of Appeal for Ontario in *Regina* v. *Glibbery* (1963 1 O.R. 232).
>
> (Dans la présente cause la Commission intimée n'a reçu de la Législature de l'Ontario aucun pouvoir de réglementer le transport interprovincial de marchandises. Ses pouvoirs extensifs à ce sujet elle les tient du Parlement. Le Parlement a jugé à propos de décréter qu'en les exerçant elle devrait agir de la même manière qu'il lui serait prescrit à l'occasion par la Législature en ce qui concerne le transport intraprovincial. [...]
>
> À mon avis il n'y a pas là délégation du pouvoir législatif mais renvoi par le Parlement, dans l'exercice de son pouvoir exclusif, à la législation d'un autre organisme comme elle existera à l'époque pertinente. C'est une façon de procéder qui a été jugée constitutionnelle par la Cour dans *Le Procureur général de l'Ontario* c. *Scott* (1956 R.C.S. 137) et par la cour d'appel de l'Ontario dans *R.* c. *Glibbery* (1963, 1 O.R. 232). Traduction).

J'ajouterai que le texte du renvoi ainsi interprété ne renferme pas les mots « à l'occasion » (*"from time to time"*»), c'est la Cour qui a conclu qu'il fallait le lire ainsi et que cela n'en faisait pas une délégation invalide du pouvoir législatif. À mon avis, il faut raisonner exactement de la même manière au sujet de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*.

Il y a lieu de signaler qu'il ne faut pas considérer comme une faute génératrice de responsabilité l'omission de légiférer pour prévenir

25. [1968] R.C.S. 569.
26. Aujourd'hui, S.R.C., chap. M-14.
27. [1951] R.C.S. 31.

des dommages que les citoyens peuvent être exposés à subir. Dans *Rivard* c. *R.*[28] la Cour d'appel fédérale a statué que la responsabilité de l'État ne « peut être engagée en conséquence du défaut des autorités fédérales de réglementer de façon appropriée la navigation ». Dans *Kwong* c. *R.*[29] la Cour Suprême a déclaré que « l'absence de règlement prescrivant des avertissements au sujet des appareils de chauffage au mazout adaptés au gaz [...] n'a pas démontré la négligence du gouvernement » (de l'Alberta).

Il importe de ne pas oublier de mentionner certaines sources de responsabilité extra-contractuelle autres que les délits et quasi-délits. Au Québec, ces sources d'obligations sont toutes celles que le *Code civil* reconnaît puisqu'il lie Sa Majesté. À ce propos je dois signaler que, dans *Palmer* c. *R.*[30], la Cour suprême a confirmé le rejet de la réclamation pour le motif que le réclamant n'avait aucun droit à la possession du terrain exproprié, mais elle n'a pas repris la théorie du premier juge au sujet de l'application du *Code civil* à l'État fédéral.

Comme exemple important de responsabilité extra-contractuelle je me dois de citer l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd* c. *R.*[31]. Il y a été jugé qu'il fallait considérer que la réclamante se trouvait à avoir été expropriée et, que malgré l'absence de dispositions législatives à cet égard, elle avait droit à une indemnité en vertu du principe que « sauf si ses termes l'exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation ».

Un autre cas de responsabilité possible est sûrement celui d'un paiement sans cause fait par erreur ou sous contrainte. Dans *Storthoaks* c. *Mobil Oil Canada*[32] le juge Martland cite le passage suivant de l'opinion de Lord Wright dans *Fibrosa Spolka Akcyjna* v. *Fairbairn Lawson Combe Barbour, Ltd.*[33] :

> It is clear that any civilized system of law is bound to provide remedies for cases of what has been called unjust enrichment or unjust benefit, that is to prevent a man from retaining the money of or some benefit derived from another which it is against conscience that he should keep. Such remedies in English law are generically different from remedies in contract or in tort, and are now recognized to fall within a third category of the common law which has been called quasi-contract or restitution.
>
> (Il est clair que tout système de droit civilisé se doit de prévoir des recours pour ces situations qualifiées d'enrichissement ou d'avantage sans cause, c'est-à-dire empêcher une personne de garder l'argent ou de conserver un avantage qu'elle a reçu d'une autre personne et qu'il serait moralement inacceptable de garder ou de conserver. Ces recours en droit anglais sont génériquement

28. [1981] 2 C.F. 448.
29. [1979] 2 R.C.S. 1010.
30. [1959] R.C.S. 401.
31. [1979] 1 R.C.S. 101.
32. [1976] 2 R.C.S. 147, p. 162.
33. [1943] A.C. 32.

différents de ceux qui sont propres aux contrats ou aux délits, et ils appartiennent maintenant à une troisième catégorie du *common law* appelée quasi-contrat ou restitution. Traduction).

Dans le droit du Québec les recours contre l'État s'exercent devant les mêmes tribunaux que les recours contre les citoyens, il n'y a donc pas de problème de juridiction. Au fédéral, il n'en est pas ainsi, l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* attribue à la Division de première instance une compétence exclusive sur les demandes contre l'État. On ne peut donc pas poursuivre devant un même tribunal une société par actions et l'État fédéral comme il vient d'être jugé par la Cour supérieure[34].

Cela ne veut pas dire qu'une société d'État qu'un texte législatif déclare « mandataire de Sa Majesté » se trouve à ce titre soustraite à la juridiction des tribunaux de droit commun, les cours supérieures des provinces. Au contraire l'on décide qu'une telle société ne bénéficie d'aucune immunité lorsqu'elle viole la loi : elle peut donc être l'objet d'une injonction lorsqu'elle enfreint le droit de propriété de particuliers[35] ou celui de poursuites criminelles si elle contrevient au *Code Criminel*[36].

Dans son arrêt récent, *La Reine* c. *Eldorado Nucléaire*[37], la Cour suprême du Canada a souligné qu'un « mandataire de l'État ne peut bénéficier de l'immunité prévue à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* que lorsqu'il agit conformément aux fins de l'État qu'il est autorisé à poursuivre ». Dans l'affaire de 1983[38] la Société Radio-Canada ne pouvait invoquer l'immunité de Sa Majesté à l'encontre d'une accusation d'avoir présenté un film obscène, parce qu'un règlement lui interdisait toute « présentation... obscène », mais elle avait pu le faire en 1959[39] à l'encontre d'une accusation de violation de la *Loi sur le dimanche,* parce qu'elle ne faisait alors que remplir sa mission en diffusant des programmes le dimanche.

34. *Racicot* c. *Isolations Quatre Saisons,* [1981] C.S. 1099.
35. *Conseil des Ports nationaux* c. *Langelier,* [1969] R.C.S. 60.
36. *Société Radio-Canada* c. *R.,* [1983] 1 R.C.S. 339.
37. [1983] 2 R.C.S. 551.
38. *Supra,* note 36.
39. *Canadian Broadcasting Corporation* c. *Attorney-General for Ontario,* [1959] R.C.S. 188.