

La responsabilité civile découlant de l'inaction gouvernementale

L. Neville Brown and Denis Lemieux

Volume 20, Number 4, 1979

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042347ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042347ar>

[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

Brown, L. N. & Lemieux, D. (1979). La responsabilité civile découlant de l'inaction gouvernementale. *Les Cahiers de droit*, 20(4), 783–796.
<https://doi.org/10.7202/042347ar>

Article abstract

The proliferation of governmental controls and services has created new aspects of governmental liability. The courts have had recently to decide cases where the claimant alleged that he had been affected by the failure of a public body to act in fulfillment of its responsibilities.

Our purpose is, firstly, to indicate the nature and extent of the action for damages resulting from the violation of a statutory duty in English law. We will, then, discuss some recent applications of these principles in Anglo-Canadian and Quebec law.

La responsabilité civile découlant de l'inaction gouvernementale

L. Neville BROWN*
Denis LEMIEUX**

The proliferation of governmental controls and services has created new aspects of governmental liability. The courts have had recently to decide cases where the claimant alleged that he had been affected by the failure of a public body to act in fulfillment of its responsibilities.

Our purpose is, firstly, to indicate the nature and extent of the action for damages resulting from the violation of a statutory duty in English law. We will, then, discuss some recent applications of these principles in Anglo-Canadian and Quebec law.

| | <i>Pages</i> |
|--|--------------|
| Introduction | 783 |
| 1. Le fondement juridique et les conditions d'exercice de l'action en dommages-intérêts pour violation d'une obligation statutaire en droit anglais | 784 |
| 1.1. Fondement juridique | 784 |
| 1.2. Conditions d'exercice | 786 |
| 1.3. Relation avec les autres recours | 787 |
| 1.4. <i>Mandamus</i> | 788 |
| 2. La responsabilité pour inaction gouvernementale dans la jurisprudence canadienne et québécoise | 789 |
| 2.1. Le maintien des services essentiels en cas de grève | 790 |
| 2.2. Le rôle de surveillance et de contrôle administratif dans l'intérêt du public | 792 |
| 2.3. Les promesses et engagements non suivis d'effets | 795 |
| Conclusion | 796 |

Imaginons une grande ville où les employés du service des transports en commun sont en grève depuis plusieurs mois. Une vieille veuve doit prendre des taxis pour faire ses courses, ce qui lui coûte fort cher. Cette dame a-t-elle

* L. Neville Brown, Professor, Faculty of Law, University of Birmingham, professeur invité à la Faculté de droit de l'Université Laval.

** Denis Lemieux, professeur agrégé, Faculté de droit, Université Laval.

le droit d'être indemnisée par les autorités responsables du fait de leur défaut d'assurer la continuité de ce service public? Ce n'est ici qu'un exemple parmi d'autres des types de situations que peut engendrer l'inaction gouvernementale, voulue ou non, eu égard aux responsabilités que doit légalement assumer la puissance publique.

Le but de cette courte chronique est de montrer, dans un premier temps, la nature et la portée du recours en indemnisation pour violation d'un devoir statutaire. Pour ce faire, nous aurons forcément recours au droit anglais puisque c'est là que s'est développé ce concept de devoir statutaire. Dans un second temps, nous indiquerons quelques cas de responsabilité, encore embryonnaires pour la plupart, en droit canadien et québécois¹.

Il faut dès l'abord préciser qu'en droit anglais comme en droit québécois, il n'existe aucun lien nécessaire entre l'inaction et la responsabilité de la puissance publique. Seules les circonstances de faits et de droit permettent d'établir une telle corrélation.

Nous allons examiner ici la responsabilité civile au sens strict, i.e. en droit anglais la *tortious liability*. Ainsi, nous ne considérerons ni la responsabilité pénale ni la responsabilité contractuelle des autorités publiques. En revanche, le concept d'« inaction gouvernementale » englobera toutes les puissances publiques, i.e. non seulement les ministères, mais aussi les collectivités locales et autres organismes du secteur public. En ce qui concerne l'« inaction », nous n'ignorons pas le fait que la simple inactivité d'une puissance publique peut être souvent assez difficile à distinguer d'une décision, expresse ou implicite, de ne pas agir².

1. Le fondement juridique et les conditions d'exercice de l'action en dommages-intérêts pour violation d'une obligation statutaire en droit anglais

1.1. Fondement juridique

Un cas très clair d'inaction gouvernementale se soulève lorsqu'il existe une obligation statutaire imposée par le législateur à l'Administration, obligation que celle-ci néglige d'assumer. Ainsi en va-t-il de l'affaire *Ballard v.*

1. Voir, en droit anglais, S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, Londres, Stevens and Sons, 3^e éd., 1973, 549 p., ch. 11; H.R. WADE, *Administrative Law*, Oxford University Press, 4^e éd., 1977, 855 p., ch. 19 et 20; H. STREET, *Torts*, Londres, Butterworths, 6^e éd., 1976, 1528 p., ch. 14. Au Québec, voir particulièrement R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1973, 2016 p., pp. 1478-1484.

2. On peut comparer cette décision de ne pas agir à la doctrine française de décision implicite de rejet, lorsque l'Administration ignore, pendant un certain délai, la demande adressée par le requérant.

*Ministry of Defence*³, un cas très typique d'accident de travail dans une usine dont le ministère de la Défense était propriétaire. L'accident s'était produit parce que le ministère n'avait pas observé les obligations que lui imposait la loi de 1961 relative aux mesures de sécurité dans les usines (*Factories Act*). Un autre cas type provient des activités commerciales et industrielles des ministères. Dès le 19^e siècle, la jurisprudence anglaise relative à ce type de situation a bien établi que la violation par une autorité publique d'une obligation statutaire pouvait fonder une action en dommages-intérêts (*in tort*), mais que le fardeau de la preuve appartenait au demandeur. Celui-ci devait établir que le législateur avait bien voulu que la violation en cause fût sanctionnée par un recours en responsabilité civile⁴.

Il convient ici de souligner un certain paradoxe. L'action en dommages-intérêts s'est développée au sein de la *common law* selon une jurisprudence constante, sans l'intervention d'aucun texte. Cependant, le fondement de l'action consiste dans une violation d'une obligation statutaire, i.e. d'une obligation imposée par un texte⁵.

Au 20^e siècle, et surtout depuis 1945, les juges anglais n'accordent qu'avec réticence un droit d'action contre les autorités publiques qui ont omis d'accomplir les fonctions générales que leur impose la loi. En effet, les lois adoptées à notre époque comportent très souvent des termes assez larges et vagues lorsqu'il s'agit de préciser les pouvoirs et devoirs des ministres. On peut donner comme exemple la loi de 1946 introduisant le *National Health Service*. Cette loi impose au ministère l'obligation (*the duty*) de promouvoir l'établissement en Angleterre d'un service complet de santé. L'hiver dernier, des usagers ont tenté en vain de poursuivre le ministère de la Santé, en se fondant sur ce texte, pour avoir permis l'interruption des services d'hôpitaux à cause des grèves des employés de soutien.

Un autre exemple, fertile en litiges, concerne l'obligation imposée par la loi sur l'enseignement public de 1944 qui confère au ministre et, le cas échéant, aux autorités locales, le soin d'organiser et d'aménager un réseau d'écoles adéquates, salubres, en bon état, etc. Ainsi, dans l'affaire *Reffell v. Surrey C.C.*⁶, les parents d'un élève ont réussi à obtenir des dommages-intérêts de la municipalité à la suite d'un accident subi par cet élève à l'école

3. [1976] I.C.R. 54.

4. Voir l'arrêt de principe de la Chambre des Lords, *Mersey Docks and Harbour v. Gibbs*, [1866] L.R. 1 H.L. 93. Il s'agissait de la responsabilité d'une corporation de gestion d'un port, dont les préposés avaient négligé de saupoudrer un banc de sable.

5. Les anciens arrêts parlaient de « non-feasance » de l'obligation, ou de « misfeasance ». Voir *Pickering v. James*, [1873] L.R.C.P., 489. Le requérant était un candidat qui n'avait pas été élu lors d'une élection municipale parce que l'officier responsable du bureau de scrutin avait négligé de fournir des bulletins de vote appropriés.

6. [1964] 1 W.L.R. 358.

du fait d'une porte en verre insuffisamment protégée. On peut cependant comparer cet arrêt à l'affaire *Watt v. Kesteven C.C.*⁷, relative au principe général énoncé dans la même loi selon lequel les autorités scolaires « doivent avoir égard aux désirs des parents » concernant l'éducation de leurs enfants. Dans cette affaire, le père de famille catholique a essayé vainement d'obtenir que la municipalité lui rembourse les frais d'inscription qu'il avait encourus pour envoyer ses deux fils dans une école catholique privée. La demande fut rejetée pour le motif que l'obligation imposée par ce texte n'était qu'à portée générale et impersonnelle. Un particulier ne pouvait donc s'en prévaloir.

On peut également citer l'affaire récente *Wyatt v. Hillingdon London Borough Council*⁸, où la Cour déclara qu'une loi comme le *Chronically Sick and Disabled Persons Act*, 1970, ne donne aucun recours à une handicapée insatisfaite des services qui lui étaient rendus par une municipalité sous l'empire de cette loi. La demanderesse alléguait qu'elle n'avait pas reçu une aide adéquate pour pouvoir tenir maison.

1.2. Conditions d'exercice

La condition essentielle d'exercice du recours est, selon la jurisprudence, que le demandeur puisse établir que la loi en cause a créé, *en sa faveur*, un *intérêt* qui doit être protégé par un recours civil contre l'autorité publique.

Pour répondre à cette question, le juge examine toutes les circonstances de l'affaire. Toutefois, la jurisprudence a développé certains critères dont les deux plus importants sont les suivants :

1. l'état de la *common law* avant l'adoption de la loi en cause. Existait-il déjà en *common law* un recours adéquat selon les principes généraux de responsabilité ?
2. l'introduction par la loi d'un recours particulier, comme par exemple un appel statutaire au ministre⁹. Il s'agit ici d'une exception tirée de l'existence d'un recours parallèle.

Mais la question fondamentale se résout toujours par l'interprétation de chaque texte particulier. Naturellement, il peut y avoir autant d'interprétations différentes qu'il y a de juges impliqués ! Aussi la Commission

7. [1955] 1 Q.B. 408.

8. [1978] 76 L.G.R. 727 (Court of Appeal). Par ailleurs, les obligations générales de l'Office des Postes ne sont sujettes à aucun recours judiciaire, aux termes de l'article 9(4) de la Loi sur l'Office des Postes de 1969, lequel transforma en régie l'ancien ministère des Postes. Ce ministère n'avait non plus aucune responsabilité contractuelle à l'égard des usagers. Voir *Triefus v. Post Office*, [1957] Q.B. 353. Dans le même sens, au Canada, voir *F.C.E.I. v. R.*, [1974] 2 C.F. 443.

9. Comme dans l'affaire *Wyatt*, précitée note 8. On remarque ici un exemple de l'exception tirée de l'existence d'un recours parallèle.

permanente pour la réforme du droit anglais a-t-elle déjà proposé¹⁰, afin de limiter l'incertitude des solutions jurisprudentielles, l'adoption d'un projet de loi qui introduirait une présomption légale à l'effet que toute violation d'une obligation statutaire donnerait lieu à un recours civil, sauf expression contraire du législateur dans la loi en cause.

Dans l'attente de cette réforme désirable, le professeur Street a proposé¹¹ une autre solution à ce problème controversé. Pour lui, l'essentiel est, pour le juge, d'établir dans chaque cas si le demandeur est investi d'un intérêt légitime que le législateur a voulu protéger en lui donnant un droit d'action.

1.3. Relation avec les autres recours

Mise à part l'action en dommages-intérêts, le droit anglais offre tout un éventail d'autres recours judiciaires. Souvent, par exemple, le défaut d'agir pourra constituer un délit pénal. Les autorités publiques autres que la Couronne ne possèdent aucune immunité face aux poursuites pénales. Au surplus, il existe toujours, en droit anglais, la possibilité de poursuites intentées par un citoyen agissant dans l'intérêt public.

La responsabilité civile des autorités publiques dépasse, bien entendu, le cas spécial d'une infraction à une obligation statutaire. Celles-ci peuvent être poursuivies en cas de faute et une *omission* peut constituer une faute autant qu'un acte positif. Voici deux exemples de telles omissions.

Dans l'affaire *Pride of Derbyshire Angling Association*¹², la Cour d'appel devait statuer sur la responsabilité de la ville de Derby, du fait de la pollution d'un fleuve par les égouts municipaux. La demanderesse était une association de pêcheurs à la ligne, sport très populaire dans cette région de l'Angleterre. La Cour donna droit à l'action et rejeta le moyen de défense de la ville fondé sur l'état de nécessité. La municipalité avait en effet plaidé qu'elle n'avait, à l'époque, aucune possibilité de financer l'accroissement de son système de filtration, lequel était devenu inadéquat face à l'expansion urbaine.

Par ailleurs, on peut citer l'affaire *Dorset Yacht v. Home Office*¹³. Sept jeunes délinquants s'étaient échappés d'un camp pendant la nuit, profitant du sommeil de leurs gardiens. Ils volèrent une embarcation en vue de s'évader et endommagèrent le yacht du demandeur. La Chambre des Lords, saisie de l'affaire, jugea que le *Home Office* était responsable de l'absence de gardiens, sans laquelle le délit n'aurait pu être commis.

10. Law Commission, *The Interpretation of Statutes* (Law Com. No 21, 1969), para. 38.

11. *Supra* note 1.

12. [1953] Ch. 149.

13. [1970] A.C. 1004.

L'obligation de ne pas agir de manière fautive a également reçu une extension intéressante dans deux arrêts récents, soit *Dutton v. Bognor Regis U.D.C.*¹⁴, décision de Lord Denning, et *Anns v. Morton London Borough Council*¹⁵, où la Chambre des Lords a adopté une attitude identique. Dans l'affaire *Dutton*, un inspecteur municipal, exerçant un pouvoir de surveillance dans le cadre d'un règlement de construction, avait surveillé la mise en place des fondations d'un immeuble, sans avoir observé que celui-ci était érigé sur le site d'un ancien dépotoir. Lorsque l'immeuble commença à s'effondrer, le propriétaire poursuivit la municipalité en dommages-intérêts et la Cour d'appel lui donna raison, tenant la ville responsable de la faute de son inspecteur¹⁶. L'affaire *Anns* concerne le même problème de surveillance par un inspecteur, mais la municipalité s'est ici pourvue en appel jusqu'à la Chambre des Lords. Le jugement de cette Cour est assez nuancé, en particulier l'opinion de Lord Wilberforce. Pour ce dernier, le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire, comme celui d'inspecter les maisons en construction, est astreint à une obligation de vigilance dans l'exercice de ce pouvoir. Cependant, l'étendue de l'obligation variera selon la nature du pouvoir. Pour être responsable envers les tiers, l'Administration doit agir d'une manière tellement négligente que sa conduite dépasse les limites raisonnables du pouvoir discrétionnaire et devient un acte *ultra vires* (i.e. illégal). Une marge d'erreur sera ainsi permise à un ministre ou à un fonctionnaire dans l'exercice d'un pouvoir décisionnel, alors qu'il en ira différemment pour d'autres personnes, un automobiliste par exemple.

1.4. *Mandamus*

Parler de l'inaction gouvernementale sans mentionner le bref de *mandamus*, c'est comme commenter le drame de « Hamlet » sans parler du Prince du Danemark. Car, forcément, le bref de *mandamus* reste le recours primordial pour sanctionner l'inactivité d'une puissance publique à qui s'impose une obligation d'agir. Deux affaires récentes illustreront l'importance du *mandamus*.

La première est l'affaire *Blackburn no 1*¹⁷. Ici, la Chambre des Lords se montra disposée à émettre un bref de *mandamus* contre le commissaire de

14. [1972] 1 Q.B. 373.

15. [1977] 2 W.L.R. 1024.

16. La Cour a distingué l'affaire *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74, où la Chambre des Lords, malgré la dissidence de Lord Atkin, a décidé que l'autorité fluviale n'était pas responsable de la lenteur des travaux destinés à mettre fin à des inondations périodiques du terrain du demandeur.

17. *R. v. Commission of Police of the Metropolis, Ex p. Blackburn*, [1968] 2 Q.B. 118. Depuis cette affaire, la police londonnienne sévit avec plus de rigueur contre les maisons de jeux illégales.

police de Londres, à la demande de Mr. Blackburn. Celui-ci avait établi que la police de la métropole avait adopté une politique de ne pas poursuivre plusieurs grandes maisons de jeux à Londres malgré leur violation flagrante des lois nouvelles destinées à restreindre ce mal social. La Cour a ainsi confirmé le jugement de la Cour d'appel, présidée par Lord Denning, selon lequel le requérant avait un intérêt suffisant. Dans son récent ouvrage *The Discipline of Law*¹⁸, Lord Denning affirme que, depuis cette affaire, il s'est créé une véritable *actio popularis* en droit anglais.

Cependant, cette affirmation un peu trop optimiste devait être rejetée par la Chambre des Lords dans l'affaire *Gouriet*¹⁹. Mr. Gouriet, simple citoyen, avait demandé l'émission d'une injonction contre le syndicat des postiers britanniques. Ce syndicat avait annoncé qu'il bloquerait pendant une semaine tout le courrier destiné à la République sud-africaine, afin de protester contre la politique de l'apartheid. La Cour d'appel était prête à accorder au requérant l'injonction recherchée, malgré le refus du procureur général d'intervenir en l'espèce. La Chambre des Lords fonda toutefois son jugement sur la jurisprudence traditionnelle qui demande l'intervention de cet officier, conformément à la prérogative royale, avant que la Cour puisse exercer sa compétence en la matière. L'inaction du procureur général ne peut pas, pour sa part, donner lieu à l'exercice d'un contrôle judiciaire. Le ministre n'engage donc que sa responsabilité politique devant la Chambre des Communes, dans la mesure où il doit justifier la position prise dans le cas d'espèce²⁰.

Nous avons ainsi résumé d'une façon sommaire les recours judiciaires disponibles en cas d'inaction gouvernementale. Nous laissons à part, mais sans pour autant les ignorer, les recours extrajudiciaires (par exemple, une plainte à un député ou à l'ombudsman).

2. La responsabilité pour inaction gouvernementale dans la jurisprudence canadienne et québécoise

Le recours en dommages-intérêts est un moyen de pourvoi relativement récent devant les tribunaux canadiens et québécois. Comme en Angleterre, les requérants avaient plutôt utilisé jusqu'ici le *mandamus*, l'injonction, les recours contractuels, ou encore d'autres types de pourvois, tels les recours administratifs, politiques, de même que les plaintes au protecteur du citoyen.

Le recours en dommages-intérêts était traditionnellement limité à des cas de négligence dans l'entretien des routes et des trottoirs, la signalisation

18. Londres, Butterworths, 1979, 331 p., à p. 133.

19. *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435.

20. Voir aussi DENNING, *supra*, note 18, ch. 6.

routière, de même qu'à d'autres cas de responsabilité où l'autorité publique était poursuivie à titre de propriétaire ou de commettant. Les solutions jurisprudentielles étaient, à quelques dérogations près²¹, celles du droit privé.

On peut cependant constater depuis quelques années l'existence d'un contentieux découlant de l'activité gouvernementale, celui-ci allant de pair avec le développement de l'interventionnisme étatique. Faisant suite à l'étude de la situation en *common law*, nous montrerons ici quelques situations où une autorité publique a été ou pourrait être poursuivie à cause de son inaction. Ces situations se rattachent au maintien des services essentiels en cas de grève, au rôle de surveillance et de contrôle administratif dans l'intérêt du public, ainsi qu'aux promesses et engagements non suivis d'effets.

2.1. Le maintien des services essentiels en cas de grève

Normalement, le devoir d'assumer un service public est exprimé dans les textes législatifs en des termes très généraux qui indiquent la mission de l'autorité responsable. Ces textes énoncent bien entendu un devoir légal, mais sans que la violation de ce dernier puisse donner lieu à l'exercice d'un recours en dommages-intérêts.

Le récent jugement de la Cour fédérale dans l'affaire *C.P. Air v. R.*²² illustre bien cette interprétation judiciaire. Le ministre des transports avait, en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aéronautique*²³, l'obligation d'assurer le maintien des services des aéroports au Canada. Survint une grève légale de deux jours des employés des aéroports. Le ministère des Transports tenta, avec l'aide des seuls employés désignés, de maintenir ouverte au moins une piste d'atterrissage dans certains aéroports, notamment à Toronto et Ottawa. L'insuffisance des moyens utilisés, laquelle fut aggravée par une tempête de neige, fit en sorte que 21 vols de C.P. Air durent être annulés pendant ces deux jours, ce qui donna lieu à une demande d'indemnisation. La Cour d'appel fédérale jugea que le ministère des Transports avait agi raisonnablement dans les circonstances. Faire appel à des entrepreneurs indépendants ou à du personnel autre que les employés désignés disponibles aurait envenimé indûment le climat des relations de travail, alors que le syndicat avait pour sa part évité toute manœuvre de harcèlement. Par ailleurs, deux juges sur trois estimèrent que C.P. Air n'avait aucun droit d'action, le troisième juge refusant de se prononcer sur ce point.

21. Ces dérogations émanaient des dispositions législatives prévoyant un préavis, un court délai de prescription, ou certaines immunités.

22. [1979] 1 C.F. 39.

23. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, ch. A-3.

Au surplus, la loi contient souvent des clauses d'immunité qui empêchent en pratique l'exercice du recours. Un cas intéressant à cet égard est l'arrêt *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante v. R.*²⁴. En vertu des articles 5 et 8 de la *Loi sur les postes*²⁵, le ministre a le devoir d'assurer le bon fonctionnement du service postal. Durant la semaine du 18 au 25 avril 1974, les postiers se trouvèrent en situation de grève illégale. Certaines entreprises utilisant la poste pour leurs affaires se trouvèrent spécialement affectées. On mit de l'avant le fait que le débrayage des postiers pouvait être prévu et le maintien du service assuré. La Cour conclut toutefois que le ministre des postes n'avait aucune obligation à l'endroit des usagers de la poste, tant sur le plan délictuel que contractuel. Au surplus, la Couronne était protégée par au moins deux clauses d'immunité contenues dans la loi elle-même²⁶.

Cependant, les cours pourront parfois présumer que le devoir légal est imposé dans un but de protection de certains intérêts. Une affaire récente, *R. (I.P.E.) v. R. (Can.)*²⁷, indique la possibilité d'une telle interprétation. À l'époque de l'entrée de l'Île-du-Prince-Édouard dans la fédération canadienne, soit en 1873, un arrêté en conseil précisa que le gouvernement fédéral assurerait le coût d'un service de traversiers entre l'île et le continent. Le C.N. a reçu du gouvernement le mandat d'assurer ce service. Or, une grève légale des employés du C.N. causa une interruption du service entre le 21 août et le 2 septembre 1973. Les services aériens et maritimes dispensés par d'autres entreprises furent nettement insuffisants pour canaliser le flot des touristes qui désiraient regagner le continent. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard dut alors prendre en charge des milliers de personnes bloquées dans l'île. Il présenta ensuite la note au gouvernement fédéral qui refusa toute indemnisation.

Le jugement rendu en première instance par la Cour fédérale²⁸ admit que le gouvernement fédéral avait manqué à ses obligations. Toutefois, le juge estima que le seul recours disponible était d'ordre politique. Cependant, la Cour d'appel fédérale, tout en confirmant qu'une grève légale ne constituait pas un cas de force majeure, ajouta que l'arrêté en conseil visait à protéger les droits du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard et donna droit à la demande.

En cas de grève illégale, enfin, le syndicat des employés pourra parfois être tenu responsable de l'interruption du service. C'est ce qu'a décidé en tout cas la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Syndicat des postiers du*

24. [1974] 2 C.F. 443.

25. *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, ch. P-14.

26. Articles 8 et 42 de la *Loi sur les postes*.

27. [1978] 1 C.F. 533.

28. [1976] 2 C.F. 712.

*Canada v. Santana Inc.*²⁹. Il s'agissait ici de la même grève illégale des postiers que dans l'affaire *F.C.E.I. v. R.*, précitée. Le syndicat avait violé l'article 104 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*³⁰. Saisie d'un recours en dommages-intérêts institué directement contre le syndicat, la Cour jugea que l'arrêt du service postal, cause du préjudice, n'avait été rendu possible que par la faute du syndicat. La demande fut donc accueillie, sans même que l'on évoque une quelconque responsabilité de la Couronne.

De façon générale, l'existence du recours collectif devrait permettre un essor de cette nouvelle tendance jurisprudentielle, que les dommages recherchés le soient sur une base contractuelle ou délictuelle. Ainsi, on a jugé admissible le recours des patients de l'Hôpital St-Charles-Borromée, intenté contre le Syndicat des employés de soutien de cet établissement, à la suite d'un débrayage illégal de ses membres³¹.

2.2. Le rôle de surveillance et de contrôle administratif dans l'intérêt du public

La responsabilité d'un organisme public pourrait, en certaines circonstances, être engagée du fait de la non-application des lois ou des règlements dont il est responsable. Normalement, l'État jouit d'un pouvoir discrétionnaire absolu à cet égard³². Cependant, si le défaut de faire respecter une loi ou un règlement cause un préjudice spécial à la victime, celle-ci pourrait intenter un recours délictuel.

De tels recours ont effectivement déjà été intentés. Ainsi, dans l'affaire *Bigras v. Comté de Châteauguay*³³, on a poursuivi une municipalité pour ne pas avoir fait respecter son règlement sur l'entretien des cours d'eau. Cependant, le demandeur ne réussit pas à prouver la conduite fautive de la municipalité. En revanche, dans l'affaire *Fasano v. Ville de Pierrefonds*³⁴, l'omission par la ville de faire respecter les normes anti-pollution dont elle était responsable entraîna sa responsabilité à l'endroit de propriétaires riverains victimes de la pollution d'un cours d'eau.

29. [1978] C.A. 114. En droit anglais, les syndicats et leurs membres jouissent d'une immunité à peu près totale, pour les actes posés « en vue d'un conflit de travail ou dans la poursuite de celui-ci » (« any act done in contemplation or furtherance of a trade dispute ») selon le *Trade Union and Labour Relations Act*, 1974 (articles 13 et 14). La loi ne fait aucune distinction entre grèves légales et illégales.

30. *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, ch. P-35.

31. *Lapointe v. Syndicat national des employés de l'Hôpital St-Charles-Borromée*, C.S. Mtl, n° 06-000 005-799, 27 sept. 1979, (J. Mathieu), résumé à Jurisp. Exp. 79-916.

32. Voir *supra*, note 19.

33. [1975] C.S. 522.

34. [1974] C.S. 460.

Un second cas de responsabilité concerne les inspections gouvernementales. De multiples lois établissent des systèmes d'inspections dans l'intérêt du public, qu'il s'agisse de la santé et de la sécurité au travail, des aliments et drogues, des travaux de construction, etc. D'abord réticente, la jurisprudence admet maintenant que le défaut d'exercer un pouvoir d'inspection peut constituer la violation d'un devoir statutaire conféré à un organisme dans un but de protection des intéressés. Cette violation devient donc fautive.

L'arrêt *McCrea v. City of White Rock*³⁵ est particulièrement intéressant à cet égard. L'inspecteur des travaux de construction de la ville négligea de visiter le chantier et de s'assurer de la solidité du soutènement d'un plafond. Celui-ci s'écroula quelque temps après et la ville dut indemniser la victime, du fait de l'incurie de son inspecteur.

Au Québec, l'affaire *Fasano*, déjà évoquée, concernait également la responsabilité de la Régie des eaux³⁶ pour son inaction à prévenir la pollution d'un cours d'eau. Toutefois, on ne réussit pas à prouver la faute de la Régie.

Cependant, un tel raisonnement pourrait être accueilli par nos tribunaux québécois. Une analogie digne d'intérêt nous est fournie par le récent jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Demers v. Dufresne Engineering Co.*³⁷. Ici, la Cour jugea qu'un ingénieur engagé par la Corporation du pont de Trois-Rivières était obligé envers l'entrepreneur chargé de la construction du pont et pouvait être tenu responsable à l'égard de ce dernier dès lors que son défaut d'intervenir a provoqué l'écroulement du pont.

Il est à noter que le droit civil, comme la *common law*, n'exige que la violation claire d'un devoir statutaire comme condition de la faute ou du « tort », alors que le droit administratif français, pour sa part, semble exiger plutôt la faute lourde en pareil cas³⁸.

La responsabilité d'une autorité publique pourrait aussi être engagée du fait de sa fonction de contrôleur d'organismes financiers, sociaux, éducatifs.

35. (1973) 34 D.L.R. (3d) 227. Voir J. HUCKER, « Woe Unto the Building Inspector (and the Municipality): a Comment on *McCrea v. City of White Rocks* », (1974) 20 *McGill L.J.* 598. Ce jugement réfère à l'arrêt *Dutton v. Bognor Regis*, précité, note 14.

36. Maintenant remplacée par le Directeur des services de protection de l'environnement.

37. [1979] 1 R.C.S. 146. Voir T. HOULE, « Le droit de recours de l'entrepreneur contre l'ingénieur ou l'architecte à la lumière d'arrêts récents de la Cour suprême », (1979) 20 *C. de D.* 625.

38. Voir C.E. 24 mars 1976, *Veuve Thiémarc*, A.J.D.A. 1976. 219. Il s'agissait d'un éboulement dans une carrière souterraine où aucune inspection n'avait été effectuée depuis 25 ans par le Service des mines.

Nous avons assisté au fil des années à la prolifération des techniques de contrôle de même qu'à l'extension grandissante des secteurs d'activité contrôlés. Souvent, ces contrôles sont établis législativement dans le but de protéger les épargnants, les consommateurs, les usagers des services hospitaliers ou des institutions d'enseignement, etc.

De ce fait, il n'est peut-être pas déraisonnable d'imaginer qu'il y aurait ouverture à un recours en dommages-intérêts contre l'État lorsqu'une personne lésée par la faillite d'une compagnie ou par la mauvaise qualité des services reçus d'une institution pourrait prouver que le préjudice n'aurait pas eu lieu si l'État avait vraiment exercé le pouvoir de contrôle qu'il avait assumé du fait de la loi.

En droit français, on admet que l'inaction d'un organisme public qui n'exerce pas un pouvoir de contrôle administratif, établi dans l'intérêt du public, puisse engager, en cas de faute lourde, la responsabilité de cette autorité³⁹.

La jurisprudence canadienne et québécoise ne semble pas s'être encore prononcée sur cette question. On peut toutefois considérer que la possibilité de mettre en cause la responsabilité d'un organisme de contrôle est réelle. Certaines analogies sont possibles. Par exemple, dans l'affaire *Larouche v. Larente et Village de Templeton*⁴⁰, cette dernière municipalité fut condamnée à verser des dommages-intérêts au demandeur, victime de la brutalité d'un policier municipal. Or, ce dernier agissait alors à titre d'agent de la paix. Il ne pouvait donc, à ce titre, engager la responsabilité de son employeur. La Cour retint toutefois cette responsabilité, non pas pour l'acte lui-même, mais pour l'absence de toute vérification lors de l'engagement du policier. Celui-ci avait été destitué de plusieurs autres corps policiers pour brutalité. Selon la Cour, l'acte reproché n'avait été rendu possible que par cette faute de la municipalité dans l'exercice de son devoir de contrôler les antécédents des candidats-policiers⁴¹.

Dans une autre affaire, *Degray v. P.-G. du Québec*⁴², la Cour admit que le ministère de la Justice pouvait être condamné à indemniser un gardien de prison qui avait été attaqué par un détenu. En effet, le fait que le détenu avait

39. Voir DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1976, 769 p. vol. 1, n° 1238.

40. (1973) 14 C. de D. 699; voir également D. LEMIEUX, « Les conséquences juridiques de l'erreur manifeste d'appréciation dans l'engagement d'un constable municipal », (1973) 14 C. de D. 691.

41. La meilleure formation des candidats, par le biais de l'École de police, rendra toutefois cette argumentation plus difficile à soutenir à l'avenir.

42. [1964] R.L. 35.

pu s'en prendre au gardien découlait, selon la Cour, de la négligence du ministère à assurer des ressources suffisantes pour le bon fonctionnement de ce centre de détention.

2.3. Les promesses et engagements non suivis d'effets

Il s'agit ici du cas d'assurances écrites ou orales émanant de personnes apparemment autorisées, à l'effet que le demandeur obtiendrait un contrat, une aide financière, ou la réalisation d'un projet. Celui-ci agit alors sur la foi de cet engagement, répudié postérieurement. Peut-il avoir droit à une indemnisation ?

Évidemment, si le demandeur remplissait déjà toutes les conditions d'attribution de l'avantage recherché, l'organisme en cause ne peut plus refuser d'agir sans s'exposer à un recours en exécution forcée. Ce n'est généralement pas le cas toutefois des contrats, subventions et autres octrois participant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Si on ne peut forcer l'organisme administratif à agir, peut-on du moins obtenir des dommages-intérêts du fait du comportement fautif des agents publics qui ont fourni ces assurances erronées ?

Dans *R. v. Nadeau*⁴³, un entrepreneur invité à soumissionner pour l'obtention d'un contrat gouvernemental avait apparemment reçu l'assurance que la procédure d'appel d'offres n'était qu'une simple formalité et qu'il aurait le contrat de toute façon. Le contrat fut attribué à un autre soumissionnaire, d'où un pourvoi en dommages-intérêts contre l'État fédéral. Le demandeur ne put toutefois prouver que le comportement des agents publics impliqués était fautif.

Par ailleurs, dans *Gingras v. P.G. du Québec*⁴⁴, le demandeur avait mis fin à son entreprise de fonderie sur la foi des promesses à l'effet que l'immeuble utilisé serait acheté par un organisme gouvernemental. Après maintes tergiversations, l'immeuble fut vendu en justice pour taxes impayées... et alors acheté (à un prix plus que raisonnable) par le même organisme. Encore une fois, on ne put prouver la faute des fonctionnaires impliqués.

Si dans ces deux instances, l'action n'eut pas de suite, il n'en reste pas moins que la jurisprudence récente semble affirmer qu'un citoyen n'est pas toujours supposé connaître toutes les formalités administratives ni le mandat

43. [1973] C.F. 1045, p. 1046.

44. Jugement inédit de la Cour supérieure, district de St-Maurice, no 9925, 21 mars 1977 (J. René Hamel).

précis de chaque personne avec qui il communique. Des développements sont donc à suivre⁴⁵.

Conclusion

La jurisprudence relative à la responsabilité civile due à l'inaction gouvernementale n'est pas encore abondante en droit anglais et canadien. Cependant, il existe déjà des bases juridiques de nature à fonder un tel recours. Dans la mesure où les systèmes d'indemnisation administratifs demeureront inadéquats, les tribunaux judiciaires seront toujours susceptibles d'intervenir en vertu de leur pouvoir discrétionnaire en élargissant la notion de «devoir législatif» des organismes publics pour le bénéfice des citoyens.

45. Voir *Sunross Richelieu Inc. v. P.G. du Québec*, C.S. Mtl, n° O5-008 576-777, 21 nov. 1978, (J. Melançon), résumé à *Jurispr. Exp.* 79-1 (Cour supérieure); *Ville d'Iberville v. Leblanc*, [1978] C.A. 216; *Village de Chénéville v. Maranda Inc.*, [1971] C.A. 225; *Corporation des petites franciscaines de Marie v. P.G. du Québec*, [1977] C.S. 146; *Bastien v. P.G. du Québec*, C.S.Q. n° 14-070, 20 mai 1977, (jugement inédit).