

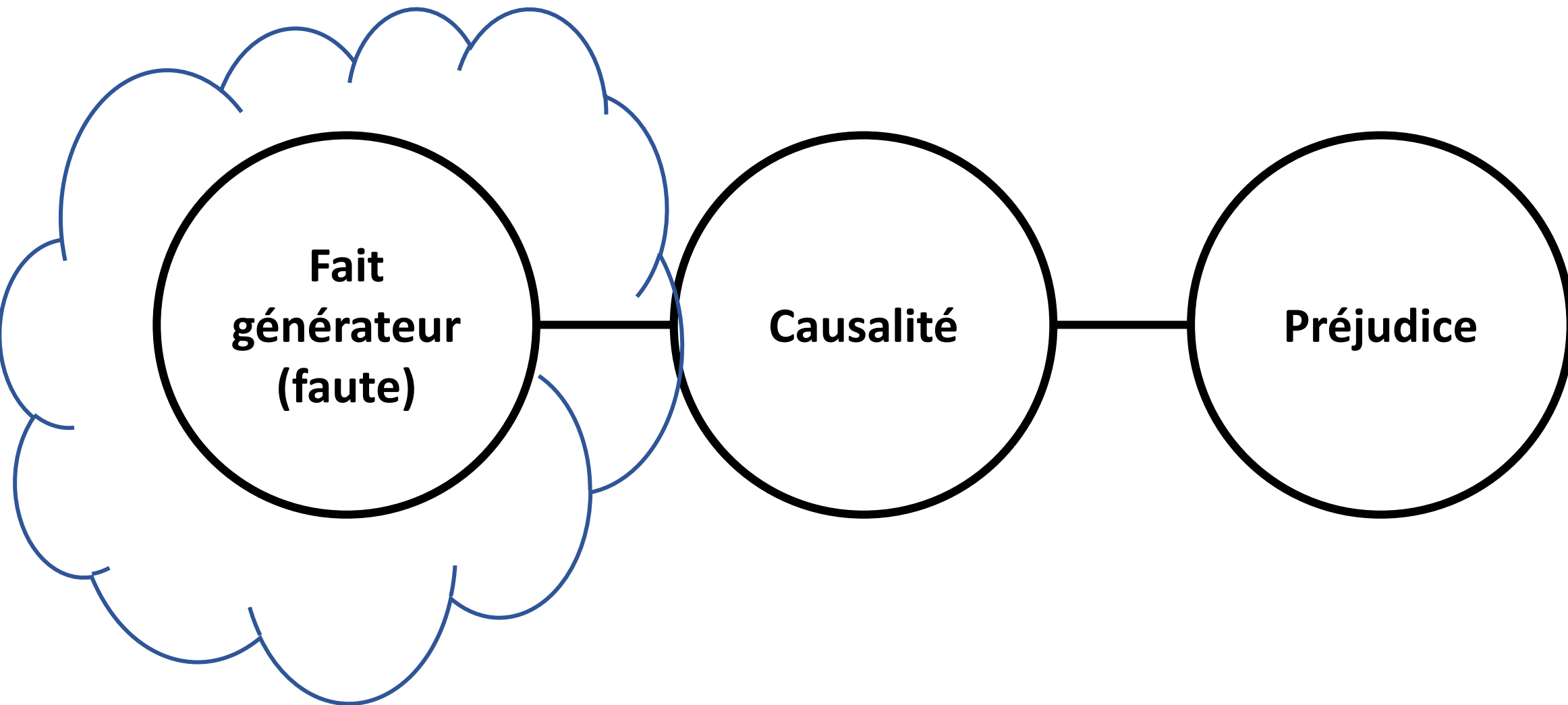
Fondements et développements récents de la responsabilité civile de l'État au Québec

par Vincent Ranger

Webconférence de la Fondation du Barreau du Québec
Janvier 2023

Plan

- Enjeux théoriques
- Régime actuel
- Développements récents et réflexions



Enjeux théoriques

Pourquoi une responsabilité « de l'État »?

Fondements

- Enjeux de la séparation des pouvoirs
 - (Il)légitimité des tribunaux de se pencher sur des questions de politiques publiques

Nelson (Ville) c. Marchi, 2021 CSC 41,
paragr. 42-43

- (Im)possibilité d'avoir un cadre d'analyse des choix publics

Nelson (Ville) c. Marchi, 2021 CSC 41,
paragr. 44-45

Fondements de la responsabilité

- Objectifs classiques :
 - Indemnisation (réparation)
 - Prévention
 - Puniton

Fondements de la responsabilité

Ces fondements s'appliquent-ils de la même manière à l'État?

Fondements

- Exemple de la fonction de prévention :
 - Considérations économiques
 - Applicable à l'État?
 - Frein à l'action
 - Postulat libéral
 - Exemple des organismes de régulation

Fondements

- Exemple de la fonction d'indemnisation :
 - Usage des pouvoirs publics
 - Exemple de l'emprisonnement justifié, mais sans culpabilité
 - Acte au bénéfice de la collectivité
 - *Lapierre c. Procureur général du Québec*, [1985] 1 R.C.S. 241

Construire un régime public?

- Nécessité d'adapter la responsabilité à l'État et des administrations publiques
- Problèmes :
 - Qu'est-ce que l'État?
 - Danger de créer un régime trop onéreux...
 - ... ou de faveur

Régime actuel

Régime actuel

- Article 1376 C.c.Q. :
 - La responsabilité civile s'applique à l'État...
 - ... sous réserve d'autres règles de droit.

« **1376.** Les règles du présent livre s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables. »

Faute

- Le régime de la faute est celui généralement applicable à l'État (art. 1376 et 1457 C.c.Q.)
- Applicabilité des autres régimes particuliers (responsabilité du fait d'autrui et du fait des biens)

Faute

- Administration raisonnable placée dans les mêmes circonstances
- Importance des dispositions législatives dans la détermination de la faute
 - Quel est le mandat de l'administration publique?
 - Devoir d'agir?
 - Existence d'un pouvoir lié ou discrétionnaire?

Faute

- Distinction entre la légalité et la responsabilité.

« le constat de l'illégalité d'une décision administrative, à la suite de l'exercice du pouvoir de contrôle judiciaire, n'équivaut pas nécessairement à celui de l'existence d'une faute donnant ouverture à un recours en responsabilité civile »

Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal, 2004 CSC 30, paragr. 23

Immunités

- Socle de la responsabilité de l'État au Québec
 - Vecteur par lequel les préoccupations particulières se matérialisent.
- Au Québec, les immunités visent uniquement le fait générateur de responsabilité
 - Aucune matérialisation des fondements de la responsabilité de l'État en matière de préjudice et de lien de causalité

Immunités

- Deux sources d'immunités :
 - Législatives
 - Jurisprudentielles

Immunités législatives

- Immunité pour bonne foi

« **32.** L'Autorité, le président-directeur général, un membre du personnel de l'Autorité ou un agent commis par elle ne peut être poursuivi en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. »

Loi sur l'encadrement du secteur financier, RLRQ, c. E-6.1, art. 32, al. 1

- Bonne foi est équivalente à la faute lourde (ne repose pas sur l'état d'esprit condamnable)
 - Sauf pour certains décideurs quasi judiciaires
 - *Finney c. Barreau du Québec, 2004 CSC 36*

Immunités législatives

- Immunité des commissaires enquêteurs :

« **16.** Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. »

Loi sur les commissions d'enquête, RLRQ, c. C-37, art. 16

- Nécessité de démontrer un état d'esprit condamnable (ex. : agir sans compétence en sachant être sans compétence)

Immunités législatives

- Immunité pour faute lourde
 - Ex. : services d'urgences

Immunités jurisprudentielles

- Immunités qui proviennent toutes de la common law « publique »
- Issues du raisonnement des arrêts *Laurentide Motels* et *Prud'homme*

Immunités jurisprudentielles

- Raisonement pour identifier une immunité jurisprudentielle :
 - Est-ce un principe de common law applicable qu'aux autorités publiques?
(Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville), [1989] 1 R.C.S. 705)
 - Ce principe peut-il être importé sans porter atteinte à la cohérence du droit civil québécois?
(Prud'homme c. Prud'homme, 2002 CSC 85)

Immunités jurisprudentielles

- Principales immunités reconnues à ce jour :
 - Immunité pour les décisions de politique générale fondamentale
 - Immunité pour l'adoption d'une loi ou d'un règlement
 - Immunité pour les poursuivants criminel et pénal
 - Immunité pour les décideurs judiciaires

Développements récents et quelques réflexions

Plan

- Dommages constitutionnels
- Immunité pour les décisions de politique générale fondamentale

Dommages constitutionnels

Dommmages constitutionnels

- Possibilité d'obtenir une indemnisation pécuniaire à la suite de la violation d'un droit protégé par la *Charte canadienne*.
- Se fonde sur l'article 24(1) de la *Charte*:

24 (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou 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.

Dommmages constitutionnels

- Initialement :
 - Doctrine très favorable à l'utilisation de la *Charte canadienne* comme complément à la responsabilité civile de droit privée
 - Jurisprudence plus réservée

Vancouver (Ville) c. Ward

«[21] L'octroi de dommages-intérêts à un demandeur en réparation de la violation de ses droits garantis par la Charte [...] peut permettre de défendre utilement les droits et libertés du demandeur. Il fait appel à un moyen bien reconnu dans notre cadre juridique. Il s'accorde avec le rôle et les pouvoirs des tribunaux. Et, selon les circonstances et le montant accordé, il peut s'avérer équitable non seulement envers la personne dont les droits ont été violés, mais aussi envers l'État qui versera les dommages-intérêts. Je conclus donc que la portée du par. 24(1) est suffisamment large pour embrasser l'octroi de dommages-intérêts en réparation d'une violation de la Charte.»

Vancouver (Ville) c. Ward, 2010 CSC 27, paragr. 21

Vancouver (Ville) c. Ward

1. Violation à la *Charte*
2. Justification fonctionnelle aux dommages constitutionnels
(ex. : indemnisation, défense du droit, dissuasion)
3. Existence de facteurs qui font contre poids
(ex. : existence d'autres recours, préoccupations relatives au bon gouvernement)

Henry c. Colombie-Britannique, 2015 CSC 24

En cas de manquement à la divulgation de la preuve en droit pénal :

1. Rétention délibérée de renseignements
2. Le poursuivant savait (ou aurait dû savoir) que ces renseignements étaient importants pour la défense et que le fait de ne pas les communiquer porterait atteinte à la défense pleine et entière
3. La rétention de ces renseignements a porté atteinte à la *Charte*
4. Un préjudice subi

Quelques questionnements

- Ouverture plus grande à l'indemnisation
- Morcèlement possible de l'indemnisation fondée sur la responsabilité

Quel lien entretiendra ce nouveau régime de responsabilité avec la responsabilité civile extracontractuelle existante?

Vancouver (Ville) c. Ward

«[35] [...] c'est à l'État de démontrer que d'autres recours possibles dans l'affaire offriraient une réparation suffisante pour remédier à la violation. Par exemple, l'État pourrait faire valoir que les dommages-intérêts susceptibles d'être accordés à la demanderesse à l'issue de l'action concomitante en responsabilité délictuelle qu'elle a intentée constitueraient une réparation adéquate à la violation de la *Charte*. Si c'est le cas, l'octroi de dommages-intérêts en vertu de cette dernière emporterait duplication. [...]»

Vancouver (Ville) c. Ward, 2010 CSC 27, paragr. 35

Ernst c. Alberta Energy Regulator

« [41] En résumé, le contrôle judiciaire est un autre moyen, plus efficace de surcroît, de remédier aux violations de la Charte commises par l'Office. Et, comme je l'expliquerai, la possibilité de recourir au contrôle judiciaire n'est qu'un des facteurs faisant contrepoids qui militent fortement contre l'opportunité de condamner l'Office à des dommages-intérêts en vertu de la Charte. »

Ernst c. Alberta Energy Regulator, 2017 CSC 1, paragr. 41, j. Cromwell (Karakatsanis, Wagner et Gascon)

Manquement à la divulgation de la preuve

- Absence de droit d'action en droit privé pour un manquement à la divulgation de la preuve

Henry v. British Columbia (Attorney General), 2012 BCSC 1401

- Motivation de l'ouverture aux dommages constitutionnels

Manquement à la divulgation de la preuve

- Absence de problème équivalent au Québec
- Quelle devrait être la place des dommages constitutionnels dans ce cas?
 - Peu de réflexion en jurisprudence (voir, par exemple : *Plamondon c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 882)

Manquement à la divulgation de la preuve

- Deux avenues à ce problème :
 - A. Risque de croissance au Québec des dommages constitutionnels sans égard à leur nécessité?
 - B. Variation territoriale de l'ouverture à des dommages constitutionnels?

**Immunité pour les décisions de politique
générale fondamentale**

Immunité pour les décisions de politique générale fondamentale

- Apparue dans les années 1980 en droit canadien
- Issue de la jurisprudence anglaise et américaine
- Objectif de distinguer :
 - Décisions de politique générale qui ne sont pas du ressort judiciaire
 - Actes de gestion soumis à la responsabilité

Immunité pour les décisions de politique générale fondamentale

- *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, paragr. 90 :

« Les politiques générales forment un sous-ensemble restreint de décisions discrétionnaires, et n'englobent que les décisions fondées sur des considérations d'intérêt public, comme des considérations d'ordre économique, social ou politique. »

Immunité pour les décisions de politique générale fondamentale

- *Nelson (Ville) c. Marchi*, 2021 CSC 41
- Quatre facteurs :
 - (1) le niveau hiérarchique du décideur
 - (2) le processus suivi pour arriver à la décision
 - (3) la nature et l'importance des considérations budgétaires
 - (4) les fondements objectifs ou subjectifs de la décision
- Évacuation des restrictions budgétaires comme motif permettant d'éviter la responsabilité

Immunité pour les décisions de politique générale fondamentale

- Sont des actes de politique générale :
 - La décision sur la fréquence des inspections de nid-de-poule (*Barratt*)
 - Des déclarations sur le caractère moins nocif des cigarettes légères (*Imperial Tobacco*)
 - L'exercice du pouvoir de clémence envers un condamné (*Hinse*)
- Ne sont pas des actes de politique générale
 - Le défaut d'entretenir des bornes-fontaines (*Laurentide Motels*)
 - L'inaction face à un propriétaire qui ne respecte pas les normes de construction (*Kamloops*)
 - Le défaut d'entretien des routes (*Just*)
 - Les méthodes de déblaiement de la neige (*Nelson*)

Merci!

per
curiam
avocats