

# ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

*On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :*

*Les Éditions Thémis*

*Faculté de droit, Université de Montréal*

*C.P. 6128, Succ. Centre-Ville*

*Montréal, Québec*

*H3C 3J7*

*Téléphone : (514)343-6627*

*Télécopieur : (514)343-6779*

*Courriel : [themis@droit.umontreal.ca](mailto:themis@droit.umontreal.ca)*

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite  
disponible à : [www.themis.umontreal.ca](http://www.themis.umontreal.ca)

# Une immunité de poursuite civile pour les ministres\*

Luc HUPPÉ\*\*

## Résumé

*Dans le célèbre arrêt Roncarelli c. Duplessis, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'un membre du gouvernement pouvait être tenu personnellement responsable de certains actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Cette décision place les ministres dans une position juridique beaucoup moins favorable que celle des juges et des parlementaires, qui bénéficient d'une immunité de poursuite absolue. L'analyse de cet arrêt montre cependant que ses fondements sont précaires; les principes qui y sont énoncés soulèvent aussi des difficultés d'application certaines. De plus, la jurisprudence ultérieure à cette décision a élaboré à l'égard de la responsabilité civile des divers démembrements de l'État des principes qui pourraient servir à la protection des ministres. Il y a lieu*

## Abstract

*In the well-known judgment of Roncarelli v. Duplessis, the Supreme Court of Canada decided that a member of the government may be held personally liable for acts done in the exercise of his or her functions. This decision places the ministers in a position very less favorable than that of the judges and the members of Parliament, protected by an absolute immunity. However, the analysis of the judgment shows its weak foundations as well as the difficult application of the principles enunciated by the Court. Moreover, subsequent judgments of the Court concerning the delictual liability of the State use reasons that could serve to protect the ministers. It is then appropriate to try to identify the policy reasons in favour of an immunity for the ministers.*

---

\* L'auteur reprend dans ce texte quelques idées élaborées dans sa thèse de doctorat : *L'immunité de poursuite civile des titulaires de fonctions constitutionnelles*, thèse de doctorat, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1994.

\*\* Avocat, De Grandpré Chaurette Lévesque.

*d'élaborer les bases sur lesquelles pourraient être fondées une immunité de poursuite qui protégerait les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.*

## **Plan de l'article**

<b>Introduction</b> .....	337
<b>I. L'arrêt Roncarelli c. Duplessis</b> .....	339
<b>II. Les fondements précaires de l'arrêt Roncarelli c. Duplessis</b> .....	344
<b>III. Quelques difficultés d'application de l'arrêt Roncarelli c. Duplessis</b> .....	347
<b>IV. Les fondements de l'immunité de poursuite civile des ministres</b> .....	352
<b>Conclusion</b> .....	Erreur! Signet non défini.



L'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*<sup>1</sup> a tellement marqué le droit constitutionnel canadien qu'il peut sembler périlleux d'évoquer l'existence d'une immunité de poursuite protégeant les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Pourtant, il est significatif de constater qu'il n'existe, antérieurement ou postérieurement à cette décision, aucun autre jugement rapporté condamnant personnellement un ministre à des dommages-intérêts en raison d'un acte accompli en sa qualité de ministre.

Trente ans après ce jugement, c'est avec encore beaucoup de réserve que la Cour suprême du Canada traite de la responsabilité civile du procureur général pour abus de procédures, dans *Nelles c. Ontario*<sup>2</sup>. Sans mentionner s'il existe, en principe, une immunité de poursuite qui protège le procureur général ou les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ce n'est que du bout des lèvres que la Cour finit par affirmer que « les considérations d'intérêt public invoquées en faveur de l'immunité absolue ont une certaine légitimité »<sup>3</sup>.

À la lumière des principes énoncés dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, la situation personnelle des ministres serait considérablement différente de celle des juges et des parlementaires, dont l'immunité de poursuite s'enracine profondément dans l'histoire du droit constitutionnel. Une jurisprudence constante et plusieurs fois séculaire, à laquelle font écho certains textes législatifs et constitutionnels, accorde en effet aux personnes qui exercent les fonctions législative et judiciaire de l'État une immunité de poursuite absolue. Par comparaison, les principes qui semblent régir la responsabilité civile des ministres n'en paraissent que plus étonnants.

L'immunité des parlementaires québécois est ainsi consacrée à l'article 44 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>4</sup>, qui prévoit qu'un député ne peut être poursuivi, arrêté ni emprisonné en raison de paroles prononcées, d'un document déposé ou d'un acte

---

1 *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

2 *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170.

3 *Id.*, 199. Voir aussi *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, 1162.

4 *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1.

parlementaire accompli par lui dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission. Les parlementaires fédéraux trouvent une immunité semblable dans le *Bill of Rights* anglais de 1688<sup>5</sup>, auquel renvoie l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*<sup>6</sup>, adopté en vertu de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>7</sup>. L'article 1, paragraphe 9, du *Bill of Rights* déclare ce qui suit : « *That the Freedom of Speech and Debate or Proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament* ».

Il existe de multiples fondements de principe à l'immunité parlementaire. La liberté d'expression, à laquelle font référence les textes mentionnés ci-dessus, permet que les députés et sénateurs puissent faire valoir devant l'assemblée dont ils sont membres, sans crainte d'être poursuivis, toutes les considérations pertinentes aux débats qui s'y déroulent<sup>8</sup>; l'assemblée législative est ainsi en mesure de faire des choix éclairés quant aux décisions qu'elle est appelée à prendre. Le pouvoir de déclarer le droit représente une autre justification de cette immunité, qui fait en sorte que le contenu d'une loi ne peut être source de responsabilité<sup>9</sup>. La nécessité de protéger l'indépendance des parlementaires et de l'assemblée contre les pressions des justiciables en est une autre.

L'immunité de poursuite des juges est encore plus fermement établie, bien qu'elle ne fasse l'objet d'aucune protection législative directe<sup>10</sup> : il n'existe en effet aucune décision, en droit canadien

---

<sup>5</sup> *Bill of Rights*, William & Mary, Sess. 2, c. 2.

<sup>6</sup> *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), c. P-1.

<sup>7</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3 et L.R.C. (1985), App. II, n° 5.

<sup>8</sup> *In Re Parliamentary Privilege Act*, [1958] A.C. 331, 350; *Church of Scientology of California v. Johnson-Smith*, [1972] 1 Q.B. 522, 530; *Le Club de la Garrison de Québec c. Lavergne*, (1918) 27 B.R. 37, 40; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, 385 et 386; *Roman Corp. Ltd. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co.*, (1971) 23 D.L.R. (3d) 292, 299 (Ont. C.A.), confirmé à [1973] R.C.S. 820 sur une autre question; *Reference Re Legislative Privilege*, (1978) 83 D.L.R. (3d) 161, 170 (Ont. C.A.).

<sup>9</sup> *Peel (Municipalité régionale) c. Canada*, [1992] 3 R.C.S. 762, 774; *Alexander Indian Band n° 134 c. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, (1990) 39 F.T.R. 142 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Turner c. Canada*, [1992] 3 C.F. 458 (C.A.F.).

<sup>10</sup> Par exemple, la *Loi sur les privilèges des magistrats*, L.R.Q., c. P-24, y fait référence.

ou britannique, dans laquelle un juge d'une cour supérieure ait été tenu civilement responsable des actes accomplis en sa qualité de juge. L'indépendance judiciaire est abondamment invoquée pour justifier cette immunité<sup>11</sup>, qui garantit la finalité même du processus judiciaire et l'intégrité du pouvoir décisionnel accordé aux juges.

L'encadrement juridique de la fonction de parlementaire et de la fonction de juge fait une place certaine à la protection des individus qui exercent le pouvoir de l'État. C'est dans le même esprit que la responsabilité civile des ministres devrait être analysée. Aussi, c'est avec beaucoup de prudence et avec le respect que commande la grande crédibilité de l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis* en droit canadien qu'il faut revoir le mérite des principes élaborés dans cette décision.

## I. L'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*

Il convient de rappeler certains faits de cette affaire. Monsieur Roncarelli détient depuis de nombreuses années un permis d'alcool qui assure la réussite de son restaurant. À l'époque où se produisent les événements qui l'amènent à poursuivre le Premier ministre de la province, les activités d'une organisation religieuse dénommée « Témoins de Jéhovah » suscitent de violents troubles sociaux au Québec. La Cour suprême du Canada constate ce qui suit :

*on jugeait leur mouvement dangereux, susceptible de soulever une partie de la population contre l'autre, et de provoquer de sérieuses agitations. On parlait même de conspiration séditeuse, et ce n'est sûrement pas sans cause raisonnable.*<sup>12</sup>

Une grande partie des forces policières de la Ville de Montréal avait été monopolisée pour contrer les infractions commises par les membres de cette organisation. Un millier de poursuites pénales avaient ainsi été intentées contre des membres de cette organisation, et les tribunaux s'en trouvaient congestionnés<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Voir, entre autres *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, 148, 155; *Taaffe v. Downes*, (1813) 13 E.R. 15, 18 (C.P. Ir.); *Morier c. Rivard*, [1985] 2 R.C.S. 716, 737 et 738; *Royer c. Mignault*, [1988] R.J.Q. 670, 673 et 674 (C.A.), autorisation de pourvoi refusée, [1988] 1 R.C.S. xiii.

<sup>12</sup> *Roncarelli c. Duplessis*, précité, note 1, 127 (j. Taschereau).

<sup>13</sup> *Id.*, 147 (j. Martland).



Monsieur Roncarelli, qui faisait lui-même partie de cette organisation, s'était porté caution d'environ 380 personnes poursuivies, dont certaines pour des infractions répétées. Il avait aussi loué à l'un de ses coreligionnaires des locaux dans lesquels l'organisation tenait certaines assemblées<sup>14</sup>.

À cette époque, tout comme aujourd'hui d'ailleurs, la détention d'un permis d'alcool était un privilège et non un droit. L'article 35 de la *Loi des liqueurs*<sup>15</sup> prévoyait que la Commission des liqueurs pouvait, à sa discrétion, annuler un permis en tout temps. Considérant qu'il ne convenait pas que les bénéfices retirés par Monsieur Roncarelli en raison de la détention d'un permis d'alcool soient utilisés pour servir la cause d'agitateurs religieux, le président de la Commission décide que ce permis doit être révoqué<sup>16</sup>.

Le président de la Commission consulte alors le Premier ministre du Québec, qui est aussi procureur général de la province et, à ce titre, « aviseur légal de la Commission »<sup>17</sup>. Il lui demande son opinion sur le pouvoir de la Commission de révoquer un permis d'alcool pour ce motif. Monsieur Duplessis analyse le problème, discute de la question au Conseil des ministres et confirme au président que la Commission détient un tel pouvoir; il lui indique aussi qu'il approuve sa décision. La Commission révoque ensuite le permis de Monsieur Roncarelli.

Il y a lieu de noter que la Cour suprême ne cite dans son arrêt aucun élément de preuve contredisant le témoignage du président de la Commission selon lequel il avait pris sa décision de révoquer le permis de Monsieur Roncarelli avant de consulter le Premier ministre. L'affirmation de la Cour selon laquelle cette révocation aurait été dictée par le Premier ministre<sup>18</sup> n'a donc pas de fondement dans les faits, tels qu'ils sont rapportés par la Cour.

---

<sup>14</sup> *Id.*, 131 et 132 (j. Rand).

<sup>15</sup> *Loi des liqueurs*, S.R.Q. 1941, c. 255.

<sup>16</sup> *Roncarelli c. Duplessis*, précité, note 1, 128 (j. Taschereau). Pour reprendre les mots du juge Rand, « *he was also the holder of a liquor licence, a "privilege" granted by the Province, the profits from which, as it was seen by the authorities, he was using to promote the disturbance of settled beliefs and arouse community disaffection generally* » (132). Voir aussi 164 (j. Cartwright) et 183 (j. Abbott).

<sup>17</sup> *Id.*, 130 (j. Taschereau) et 142 (j. Rand).

<sup>18</sup> *Id.*, 125 (j. Kerwin), 133 (j. Rand), 153 (j. Martland) et 184 (j. Abbott).

Plutôt que de demander aux tribunaux d'annuler la décision de la Commission qui révoquait son permis, Monsieur Roncarelli intente un recours en dommages-intérêts. Il intente son recours non contre la Commission qui a effectivement révoqué son permis, mais contre le Premier ministre, en sa qualité personnelle. La Cour suprême du Canada, aux deux tiers, lui donne raison. Quatre des juges formant la majorité rédigent des motifs, les motifs principaux étant ceux des juges Rand, Martland et Abbott.

Dans un passage qui constitue sans doute, et à juste titre, l'un des fondements du droit public canadien, le juge Rand qualifie la discrétion de la Commission quant à la révocation d'un permis d'alcool :

*In public regulation of this sort, there is no such thing as absolute and untrammelled « discretion », that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. Fraud and corruption in the Commission may not be mentioned in such statutes but they are always implied as exception. « Discretion » necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption.*<sup>19</sup>

Il est d'avis que le motif invoqué pour la révocation du permis de M. Roncarelli n'entre pas dans le cadre de la discrétion conférée à la Commission. Comme fondement de la responsabilité personnelle du Premier ministre, il invoque dans ces termes forts sommaires l'arrêt *McGillivray c. Kimber*<sup>20</sup> : « *and even on the view of the dissenting justices in McGillivray, there is liability* »<sup>21</sup>. Il précise ensuite sa pensée comme suit :

*The act of the respondent through the instrumentality of the Commission brought about a breach of an implied statutory duty toward the appellant; it was a gross abuse of legal power expressly intended to punish him for an act wholly irrelevant to the statute, a punishment which inflicted on him, as it was intended to do, the destruction of his economic life as a restaurant keeper within the province. Whatever*

---

<sup>19</sup> *Id.*, 140.

<sup>20</sup> *McGillivray c. Kimber*, (1915) 52 R.C.S. 146.

<sup>21</sup> *Roncarelli c. Duplessis*, précité, note 1, 141.

may be the immunity of the Commission or its member from an action for damages, there is none in the respondent. He was under no duty in relation to the appellant and his act was an intrusion upon the functions of a statutory body. The injury done by him was a fault engaging liability within the principles of the underlying public law of Quebec : *Mostyn v. Fabrigas*, and under article 1053 of the Civil Code.<sup>22</sup>

Il écarte sommairement le fait que Monsieur Roncarelli n'a pas demandé l'annulation de la décision de la Commission :

*Nor is it necessary to examine the question whether on the basis of an improper revocation the appellant could have compelled the issue of a new permit or whether the purported revocation was a void act. The revocation was de facto, it was intended to end the privilege and to bring about the consequences that followed. As against the respondent, the appellant was entitled to treat the breach of duty as effecting a revocation and to elect for damages.*<sup>23</sup>

Compte tenu que la Cour ne cite aucun élément de preuve permettant de penser que, outre l'accomplissement de ce qu'il croyait être son devoir de Premier ministre et de procureur général<sup>24</sup>, Monsieur Duplessis avait des motifs personnels de souhaiter la révocation du permis de Monsieur Roncarelli, le juge Rand termine par des propos qui, avec respect, dénaturent quelque peu la conduite du Premier ministre :

*The basis of the claim, as I have found it, is that the act was quite beyond the scope of any function or duty committed to him, so far so that it was done exclusively in a private capacity, however much in fact the influence of public office and power may have carried over into it.*<sup>25</sup>

Pour sa part, le juge Martland conclut aussi que la décision de révoquer le permis a été prise par Monsieur Duplessis et non par le président de la Commission<sup>26</sup>, il ne mentionne cependant aucun élément de fait contredisant le témoignage des deux intéressés, qui est à l'effet contraire. Selon lui, en ordonnant à la

---

<sup>22</sup> *Id.*, 141 et 142 (nos caractères gras).

<sup>23</sup> *Id.*, 143.

<sup>24</sup> *Id.*, 133-136. Voir aussi 158 (j. Martland), 164 (j. Cartwright), 175 et 181 (j. Fauteux) et 185 (j. Abbott).

<sup>25</sup> *Id.*, 144.

<sup>26</sup> *Id.*, 151-153

Commission de révoquer le permis de Monsieur Roncarelli pour un motif étranger à la loi, Monsieur Duplessis a outrepassé le cadre de ses fonctions. Ses seuls propos concernant la responsabilité personnelle de Monsieur Duplessis sont les suivants, sans aucune autorité pour les appuyer :

*On the issue of liability, I have, for the foregoing reasons, reached the conclusion that the respondent, by acts not justifiable in law, wrongfully caused the cancellation of the appellant's permit and thus caused damage to the appellant. The respondent intentionally inflicted damage upon the appellant and, therefore, in the absence of lawful justification, which I do not find, he is liable to the appellant for the commission of a fault under art. 1053 of the Civil Code.<sup>27</sup>*

Le juge Abbott est d'avis que le motif invoqué pour la révocation du permis n'a aucun lien avec la loi régissant l'émission des permis d'alcool. À l'appui de sa proposition selon laquelle « *a public officer is responsible for acts done by him without legal justification* »<sup>28</sup>, il ne cite que le célèbre passage de Dicey :

*every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen. The Reports abound with cases in which officials have been brought before the courts, and made, in their personal capacity, liable to punishment, or to the payment of damages, for acts done in their official character but in excess of their lawful authority. A colonial governor, a secretary of state, a military officer, and all subordinates, though carrying out the commands of their official superiors, are as responsible for any act which the law does not authorize as is any private and unofficial person.<sup>29</sup>*

Il conclut de façon laconique : « The respondent is therefore liable under art. 1053 of the *Civil Code* for the damages sustained by the appellant, by reason of the acts done by respondent in excess of his legal authority. »<sup>30</sup>

Tel est, en substance, le raisonnement qui conduit la Cour suprême du Canada à prononcer une condamnation personnelle contre le Premier ministre. Examinons-en maintenant le mérite.

---

<sup>27</sup> *Id.*, 159.

<sup>28</sup> *Id.*, 184.

<sup>29</sup> *Id.* (nos caractères gras).

<sup>30</sup> *Id.*, 185.

## II. Les fondements précaires de l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*

Il n'est pas utile de commenter le motif de la révocation du permis de Monsieur Roncarelli, ni l'étendue de la discrétion de la Commission dans de telles circonstances, ou encore de revenir sur la question de savoir si Monsieur Duplessis agissait à l'intérieur de ses fonctions de Premier ministre et de procureur général en donnant suite, de la façon dont il l'a fait, à la démarche du président de la Commission. Le présent texte ne cherche pas à défendre le geste de Monsieur Duplessis; chaque époque oriente à sa manière les oeillères de sa rectitude politique.

Retenons cependant que Monsieur Duplessis semble avoir agi en fonction de ce qu'il considérait être son devoir de Premier ministre et de procureur général, dans le but de faire face à une situation sociale explosive dans la province que les électeurs l'avaient chargé de gouverner. Rien dans le jugement de la Cour suprême du Canada ne permet de conclure qu'il entretenait contre Monsieur Roncarelli un ressentiment personnel, ou que des considérations autres que le rôle joué par Monsieur Roncarelli dans les événements qui agitaient la province aient pu entrer en ligne de compte dans sa conduite. En accomplissant les actes dont on l'a tenu personnellement responsable, c'est en sa qualité de Premier ministre et de procureur général que Monsieur Duplessis agissait, non en sa qualité personnelle. Ses actes étaient fondés sur les idées politiques de son gouvernement et non sur l'intérêt personnel qu'aurait pu tirer Monsieur Duplessis à priver Monsieur Roncarelli de son permis.

Dans son arrêt, la Cour suprême ne fait aucune référence au fait qu'un ministre puisse être, en principe, protégé par une immunité de poursuite, à tout le moins pour certains actes reliés à l'exercice de ses fonctions. Au contraire, elle affirme positivement qu'une telle immunité n'existe pas. Or, à l'analyse, il est certain que tel n'était pas l'état du droit à l'époque où a été rendu l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*. De plus, l'évolution ultérieure de la jurisprudence rend encore plus précaire l'idée selon laquelle les ministres ne jouissent d'aucune immunité de poursuite dans l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi, il est particulièrement significatif de comparer les propos tenus par la Cour suprême du Canada dans *Roncarelli c. Duplessis* avec ceux tenus par le Conseil privé une vingtaine

d'années plus tard dans *Rowling v. Takaro Properties Ltd.* Le Conseil privé ne pouvait certes pas ignorer le célèbre jugement de la Cour suprême du Canada lorsqu'il écrit ce qui suit :

*So far as their Lordships are aware, it has never previously been held that, where a minister or other governmental agency mistakes the extent of its powers and makes a decision which is later quashed on the ground of excess of statutory powers or of an irrelevant matter having been taken into account, an aggrieved party has a remedy in damages for negligence.*<sup>31</sup>

Or, ce qui était reproché à Monsieur Duplessis était précisément d'avoir agi sans en avoir le pouvoir et d'avoir amené la Commission des liqueurs à révoquer le permis de Monsieur Roncarelli pour une considération non pertinente à la loi. Faudrait-il en conclure qu'à l'heure actuelle un ministre jouit au Canada d'une protection inférieure à celle que lui accorderait le droit anglais, où le droit public canadien trouve pourtant sa source?

Quoi qu'il en soit, aucune des trois autorités citées par la Cour suprême pour soutenir ses conclusions n'appuie l'affirmation selon laquelle les membres du gouvernement ne jouissent d'aucune immunité de poursuite. Les propos de Dicey<sup>32</sup> cités par le juge Abbott, et que la Cour suprême a largement repris par la suite dans d'autres arrêts<sup>33</sup>, paraissent catégoriques et péremptoirs. Ils ne sont toutefois pas supportés par la jurisprudence que cite Dicey au soutien de son affirmation, du moins en ce qui concerne la responsabilité civile du ministre. Deux des décisions sur lesquelles s'appuie Dicey concernent en effet des poursuites criminelles, dont une relative à une accusation de meurtre<sup>34</sup>. Les autres décisions contiennent, et de façon assez claire, des énoncés contraires au principe mis de l'avant par Dicey, qui rendent ses propos d'autant plus surprenants et justifient d'en réévaluer le bien-fondé.

---

<sup>31</sup> *Rowling v. Takaro Properties Ltd.*, [1981] 1 All E.R. 163 (P.C.), 171 (nos caractères gras). Voir aussi : *Provincial Court Judges Assn. (Saskatchewan) c. Saskatchewan (Minister of Justice)*, [1996] 2 W.W.R. 129, 133.

<sup>32</sup> Albert Ven DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> éd., London, MacMillan, 1960, pp. 193 et 194.

<sup>33</sup> *Chaput c. Romain*, [1955] R.C.S. 834, 854 et 855; *Conseil des ports nationaux c. Langelier*, [1969] R.C.S. 60, 65; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474, 498.

<sup>34</sup> *Governor Wall's Case*, (1802) 28 St. Tr. 51 (K.B.); *Entick v. Carrington*, (1765) 19 St.Tr. 1030 (Com. Pl.).

Ainsi, la décision *Mostyn v. Fabrigas*<sup>35</sup>, qui est aussi l'une des trois autorités citées par la Cour suprême, traite principalement de la juridiction des tribunaux britanniques à l'égard du gouverneur d'une colonie. Dans cette décision, le tribunal reproche d'ailleurs au gouverneur de ne pas avoir allégué et prouvé des faits qui lui auraient permis d'invoquer son immunité; le tribunal affirme aussi qu'aucune action civile ne peut être intentée contre un tel gouverneur<sup>36</sup>.

De la même façon, la décision *Musgrave v. Pulido*<sup>37</sup> ne nie pas l'existence d'une immunité. Bien au contraire, elle affirme l'existence d'une telle immunité pour les actes accomplis dans le cadre des fonctions<sup>38</sup>. Le tribunal y a décidé qu'un gouverneur qui est poursuivi ne peut faire rejeter une action intentée contre lui en produisant une défense invoquant simplement son statut de gouverneur, mais qu'il doit alléguer des faits précis permettant à la Cour de déterminer si ses actes ont été accomplis dans le cadre de ses fonctions.

Enfin, la dernière autorité citée par Dicey est le jugement de *Philips v. Eyre*<sup>39</sup>, dans lequel il a été décidé qu'une disposition législative qui accorde rétroactivement une immunité de poursuite à un gouverneur lui fournit une défense valable à une action en responsabilité. Aucune responsabilité n'a été retenue contre le gouverneur dans cette décision et il n'est pas mentionné dans quelle mesure il aurait été responsable n'eût été de cette disposition législative.

---

<sup>35</sup> *Mostyn v. Fabrigas*, (1774) 1 Cowp. 161 (K.B.).

<sup>36</sup> Dans cette décision, le tribunal déclare : « *For it is truly said that a governor is in the nature of a viceroy; and therefore locally, during his government, no civil or criminal action will lie against him* » (*id.*, 172 et 173). Cette affirmation a par la suite été atténuée dans *Hill v. Bigge*, (1841) 3 Moo. P.C. 465 (C.J.C.P.), où il était question d'actes n'ayant aucun rapport avec les fonctions administratives du gouverneur.

<sup>37</sup> *Musgrave v. Pulido*, (1879) 5 A.C. 102.

<sup>38</sup> Dans cette décision, le tribunal déclare ce qui suit : « *Let it be granted that, for acts of power done by a Governor under and within the limits of his commission, he is protected, because in doing them he is the servant of the Crown, and is exercising its sovereign authority* » (*id.*, 111). Et encore : « *When it is established that the particular act in question is really an act of state policy done under the authority of the Crown, the defence is complete, and the Courts can take no further cognizance of it* » (*id.*).

<sup>39</sup> *Philips v. Eyre*, (1867) 4 Q.B. 225.

Si l'on s'en tient à la jurisprudence qu'il utilise, la proposition de Dicey selon laquelle « *every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen* » est donc inexacte, dans la mesure où elle signifierait que les règles de responsabilité civile s'appliquent sans nuance au ministre comme à tout autre justiciable. Prise au pied de la lettre, son affirmation devrait aussi s'appliquer aux juges et aux parlementaires, qui bénéficieraient pourtant clairement d'une immunité de poursuite à l'époque de Dicey. On ne peut donc construire aucune règle de responsabilité civile pour les ministres sur la base des propos de Dicey.

La troisième autorité citée par la Cour suprême est l'arrêt *McGillivray c. Kimber*<sup>40</sup>. Cette décision concerne la responsabilité d'un organisme administratif ayant révoqué la licence d'un pilote, et non la responsabilité d'un membre du gouvernement. L'analyse du tribunal porte principalement sur la question de savoir si les membres de cet organisme pouvaient invoquer l'immunité attachée à l'exercice de pouvoirs quasi judiciaires. Il est à noter que la poursuite était dirigée contre les personnes ayant effectivement révoqué la licence, à la différence de la situation dans *Roncarelli c. Duplessis*, où la poursuite de Monsieur Roncarelli n'était pas dirigée contre la Commission mais contre le Premier ministre.

Il faut donc faire cette constatation que les autorités citées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis* n'établissent d'aucune façon l'absence d'une immunité de poursuite civile au bénéfice des ministres. Au contraire, certaines de ces autorités font état de l'existence d'une telle immunité. Il y a donc lieu de recevoir avec réserve les principes émis par la Cour suprême dans cet arrêt.

### **III. Quelques difficultés d'application de l'arrêt Roncarelli c. Duplessis**

La position de la Cour suprême du Canada selon laquelle Monsieur Duplessis agissait en dehors de ses fonctions dans ses rapports avec le président de la Commission, est difficile à suivre, la Cour ayant par ailleurs reconnu que c'est à titre de Premier

---

<sup>40</sup> *McGillivray c. Kimber*, précité, note 20.



ministre du Québec et de procureur général de la province qu'il agissait; on peut d'ailleurs se demander à quel autre titre le président de la Commission se serait adressé à lui. Il faut cependant reconnaître que, dans la mesure où l'affirmation de la Cour est exacte, Monsieur Duplessis n'aurait pu bénéficier d'aucune immunité de poursuite. En effet, il est clairement établi dans la jurisprudence qui concerne l'immunité des parlementaires et l'immunité judiciaire qu'un acte accompli à l'extérieur du cadre des fonctions ne jouit d'aucune protection<sup>41</sup>.

La Cour attache aussi une importance considérable à deux autres éléments, qui soulèvent des difficultés d'application certaines : d'une part, ce que la Cour perçoit être la mauvaise foi du Premier ministre dans l'interprétation de la loi et, d'autre part, l'illégalité de ses actes.

Le ministre dont les actes sont jugés illégaux peut-il être protégé par une immunité de poursuite ? La question n'est pas simple mais diffère peu, cependant, de questions similaires qui se sont posées dans le contexte de l'immunité de poursuite des juges et des parlementaires. Ainsi, selon la jurisprudence, un juge ne peut être poursuivi pour avoir commis une erreur de droit<sup>42</sup> et l'adoption d'une loi qui excède la compétence du législateur ne donne pas droit à des dommages-intérêts<sup>43</sup>. On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'incompatibilité des actes d'un ministre avec les règles qui encadrent l'exercice de ses pouvoirs devrait entraîner des conséquences différentes.

À la différence du pouvoir législatif, qui exerce une fonction d'initiative sur le plan juridique, et du pouvoir judiciaire, de qui relève l'appréciation ultime des règles de droit, le pouvoir administratif est considérablement plus encadré dans l'exercice de ses pouvoirs. Entre autres, il est le seul des trois pouvoirs de l'État qui ne fixe pas lui-même les règles qui gouvernent sa conduite. Il découle de cette situation que la validité des actes de l'administration gouvernementale est bien plus fréquemment remise en question que celle des actes des autres organes constitutionnels.

---

<sup>41</sup> Pour ce qui est des parlementaires, voir entre autres *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103, 120; pour ce qui est des juges, voir entre autres *Morier c. Rivard*, précité, note 11, 744.

<sup>42</sup> *Royer c. Mignault*, précité, note 11, 671 et 672 et 675.

<sup>43</sup> *Peel (Municipalité régionale) c. Canada*, précité, note 9, 774.

Bien qu'il existe une certaine jurisprudence soutenant l'idée que l'acte illégal d'un représentant de l'État entraîne la responsabilité personnelle de ce représentant<sup>44</sup>, la jurisprudence retient aussi la position contraire. Ainsi, dans *Welbridge Holdings Ltd. c. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, la Cour suprême du Canada prend la position selon laquelle « l'invalidité n'est pas le critère de la faute et ne devrait pas être le critère de la responsabilité »<sup>45</sup>.

Il existe en effet une différence importante entre, d'une part, la situation du ministre ou du fonctionnaire et, d'autre part, celle de tout autre justiciable. Cette différence fait en sorte que l'illégalité de leurs actes ne peut avoir les mêmes conséquences à l'égard de leur responsabilité civile. Alors que le justiciable doit se conformer à la loi, il incombe plutôt au ministre de voir à sa réalisation. Ses fonctions exigent qu'il prenne les mesures nécessaires pour donner suite à la volonté du législateur. L'application de la loi est la raison d'être de la fonction exécutive; elle est une composante nécessaire de tous les actes gouvernementaux.

Or, l'application d'une loi dépend de l'appréciation qu'en font le ministre ou le fonctionnaire chargés de l'appliquer. La portée de la loi varie selon les perceptions diverses qu'en ont ceux qui doivent la mettre à exécution, qu'il s'agisse d'un ministre, d'un fonctionnaire ou encore d'un juge qui contrôle leurs actes. Dans la fonction de celui qui doit voir à l'application de la loi, il y a donc une composante nécessaire et indispensable, qui est d'en apprécier le contenu et la portée à l'égard de la situation de faits à laquelle la loi doit être appliquée. Cette caractéristique fondamentale du pouvoir administratif doit entrer en ligne de compte dans l'élaboration des normes qui fixent la responsabilité civile du ministre.

En soi, un acte n'est ni légal ni illégal, indépendamment de toute appréciation. En accomplissant un acte ou en exerçant une discrétion, le ministre procède à une appréciation de l'étendue de

---

<sup>44</sup> *McGillivray c. Kimber*, précité, note 20, 157, 168 et 174. Voir aussi *Club de golf Murray Bay Inc. c. Commission des normes du travail*, [1986] R.J.Q. 950, 955 (C.A.).

<sup>45</sup> *Welbridge Holdings Ltd. c. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, 969. Voir aussi *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] R.C.S. 42, 90 et *Procureur général du Québec c. Deniso Lebel Inc.*, [1996] R.J.Q. 1821, 1836 et 1837 (C.A.).

son pouvoir d'agir. Le juge qui déclare ultérieurement qu'un acte accompli par un ministre est illégal ne fait que substituer sa propre appréciation de ce pouvoir d'agir à celle faite par le ministre. Il est bien évident qu'en ce qui concerne la validité ou la légalité de l'acte accompli par le ministre, l'interprétation retenue ultérieurement par un tribunal doit prévaloir : c'est au pouvoir judiciaire, et non au pouvoir administratif, qu'il revient de déclarer ce que la loi signifie. Toutefois, le fait qu'un tribunal interprète la loi différemment du ministre n'entraîne pas pour autant la responsabilité civile du ministre à l'égard des personnes touchées par son interprétation.

L'appréciation que fait le ministre du contenu de la loi peut être considérée comme une opération intellectuelle qui échappe au domaine de la responsabilité civile. Ainsi, dans *Nelles c. Ontario*, la Cour suprême du Canada a reconnu que « les erreurs commises dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire et les erreurs de jugement ne donnent pas lieu à des actions en justice »<sup>46</sup>. Au moment où il accomplit un acte ou prend une décision, le ministre est dans l'impossibilité de savoir quelle interprétation de la loi retiendra le tribunal qui, éventuellement, en analysera la validité. Sa responsabilité personnelle ne peut dépendre de la façon dont le tribunal apprécie ultérieurement les dispositions législatives qu'il est chargé d'appliquer.

Définir la mauvaise foi dans le contexte de l'exercice d'une discrétion de nature aussi politique que celle qui est attribuée au ministre n'est pas une opération facile. Il convient d'abord de noter qu'en droit civil, la responsabilité ne dépend pas de l'état d'esprit de l'auteur du dommage<sup>47</sup>. De plus, tant en ce qui concerne les juges<sup>48</sup> qu'en ce qui concerne les parlementaires<sup>49</sup>,

---

<sup>46</sup> *Nelles c. Ontario*, précité, note 2, 197.

<sup>47</sup> Jean-Louis BAUDOUIN, *La responsabilité civile*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, n° 4, 5, 124 et 125.

<sup>48</sup> *Fray v. Blackburn*, (1863) 3 B & S 576, 578; *Anderson v. Gorrie*, [1895] 1 Q.B. 668, 672. Plus récemment et dans un autre contexte, voir *Taylor v. Director of the Serious Fraud Office*, H.L., 29 octobre 1998.

<sup>49</sup> *Payson c. Hubert*, (1903) 34 R.C.S. 400, 413; *Church of Scientology of California v. Johnson-Smith*, précité, note 8, 531; *Ex parte Wason*, [1869] 4 Q.B. 573, 576 et 577. À noter aussi que l'article 44 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, précité, note 4, à la différence d'autres lois québécoises accordant une immunité de poursuite, ne fait pas référence à la bonne ou à la mauvaise foi du député.

la mauvaise foi ne fait pas perdre l'immunité qui est attachée à l'exercice des fonctions. Une certaine jurisprudence, antérieure à l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, est d'ailleurs au même effet en ce qui concerne l'immunité administrative<sup>50</sup>.

L'appréciation du contenu d'une loi est nécessairement subjective, qu'elle soit faite par le ministre ou par le juge, et ce, parce que la loi n'a pas de signification indépendante de celle que lui donnent ceux qui l'appliquent ou la font respecter. Cette subjectivité est encore plus grande lorsque le ministre exerce une discrétion. Dans un tel contexte, il apparaît plutôt difficile d'identifier ce que peut être la mauvaise foi dans l'exercice d'une discrétion de nature politique. Dans *Roncarelli c. Duplessis*, le juge Rand adopte le point de vue suivant :

*« Good faith » in this context, applicable both to the respondent and the general manager, means carrying out the statute according to its intent and for its purpose; it means good faith in acting with a rational appreciation of that intent and purpose and not with an improper intent and for an alien purpose; it does not mean for the purposes of punishing a person for exercising an unchallengeable right; it does not mean arbitrarily and illegally attempting to divest a citizen of an incident of his civil status.<sup>51</sup>*

On voit donc ici le ministre placé dans une position intenable. D'une part, il doit apprécier le contenu de la loi pour pouvoir exercer ses fonctions, et cette appréciation est essentiellement subjective. D'autre part, il suffirait que le tribunal, par une appréciation tout aussi subjective, comprenne différemment le contenu de la loi pour que l'on puisse rétrospectivement conclure que le ministre a agi dans un but étranger à la loi. Il en résulte que le ministre est presque par définition à la merci des tribunaux quant à la question de savoir s'il a interprété et appliqué une loi en harmonie avec le but poursuivi par le législateur.

Si le ministre est susceptible d'être tenu responsable parce qu'après le fait le tribunal n'est pas d'accord avec sa compréhension des dispositions législatives qui cernent l'étendue de ses pouvoirs, tout acte qu'il accomplit contient potentiellement une faute et ce, il est important de le souligner, quelle que soit son appréciation du contenu de la loi. Conclure qu'un ministre a

---

<sup>50</sup> *Chatterton v. Secretary of State for India in Council*, [1895] 2 Q.B. 189, 192.

<sup>51</sup> *Roncarelli c. Duplessis*, précité, note 1, 143.

étendu la portée d'une loi au-delà de l'intention du législateur est une chose; prétendre que le ministre est alors nécessairement de mauvaise foi en est une autre, qui ne paraît pas justifiée.

La bonne ou la mauvaise foi du ministre soulève un problème encore plus délicat lorsque l'on cherche à appliquer cette notion à l'orientation du contenu de la discrétion, au bien-fondé de la décision du ministre, c'est-à-dire à l'aspect proprement politique de ses décisions. À cet égard, il ne peut être question de bonne ou de mauvaise foi; les orientations de politique dépendent de la conception que se fait le ministre du bien de l'État. Il est clair que la divergence de vue entre la Cour suprême du Canada et Monsieur Duplessis sur le bien de l'État n'est pas étrangère au résultat de l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*. Pourtant, le ministre ne perd pas sa liberté de penser en entrant au gouvernement; le contrôle de ses idées politiques relève exclusivement de l'électorat<sup>52</sup>. Il n'apparaît tout simplement pas possible d'attacher une responsabilité civile à certaines idées politiques pour la seule raison que le tribunal appelé à apprécier les actes de ceux qui les mettent en oeuvre ne partage pas ces idées.

#### **IV. Les fondements de l'immunité de poursuite civile des ministres**

À l'époque où a été rendu l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, la jurisprudence supportait l'idée d'une immunité de poursuite pour les membres du gouvernement. On peut également tirer de la jurisprudence qui s'est développée depuis, des principes qui vont dans le même sens. Ainsi, il est temps de reconnaître que non seulement il existe pour les ministres une immunité de poursuite semblable à celle des parlementaires et des juges, mais que cette immunité est aussi indispensable à la concrétisation de la primauté du droit. Il n'est tout simplement pas logique de penser que les personnes qui deviennent ministres et exercent le pouvoir administratif de l'État le font à leurs risques et périls.

La nature des fonctions accomplies par le gouvernement dans la concrétisation de l'ordre juridique sert de fondement à l'immunité de poursuite civile des membres du gouvernement.

---

<sup>52</sup> Voir le traitement que la Cour suprême fait de cette question dans *Roman Corp. Ltd. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co.*, précité, note 8, 826 et 827.

Ainsi, tant la mise en oeuvre de la volonté du législateur que l'exercice de la discrétion accordée par la loi impliquent logiquement l'existence d'une telle immunité. Il est significatif de noter que l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*<sup>53</sup> exonère le gouvernement fédéral de toute responsabilité pour tout fait, acte ou omission, commis dans l'exercice d'un pouvoir s'exerçant au titre d'une disposition législative. Il ne serait que logique que les membres du gouvernement jouissent d'une immunité personnelle à l'égard des actes pour lesquelles l'institution gouvernementale dont ils font partie ne peut être poursuivie.

Puisque l'État n'encourt aucune responsabilité pour ce qui est du contenu des lois<sup>54</sup>, la mise en oeuvre de la loi par les membres du gouvernement ne devrait pareillement être source d'aucune responsabilité. L'immunité qui en résulte trouve ici son fondement dans la complétion de l'acte législatif, qui demeure une pure abstraction tant que l'Administration ne prend pas les mesures nécessaires pour rendre la réalité conforme à ce que la loi indique.

C'est à la primauté du droit<sup>55</sup> que se rattache cette justification de l'immunité administrative. Pour que ce principe, consacré au préambule de la *Charte canadienne des droits et libertés* comme constituant le fondement de la société canadienne, ait un sens réel et concret, il est impératif que les actes accomplis pour réaliser le contenu de la loi ne puissent faire l'objet d'une poursuite en responsabilité civile. Entre l'orbite de la fonction législative et celle de la fonction judiciaire, le pouvoir administratif a un rôle indépendant et original à accomplir pour que la primauté du droit reçoive une pleine application.

La jurisprudence fait d'ailleurs état de principes qui vont en ce sens. Dans *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, la Cour suprême du Canada refusait d'appliquer

---

<sup>53</sup> *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), c. C-50.

<sup>54</sup> *Supra*, note 9.

<sup>55</sup> Dans *Procureur général du Canada c. Lavell*, [1974] R.C.S. 1349, la Cour suprême déclarait que « l'administration ou l'application de la loi par les fonctionnaires chargés de son application » fait partie de la primauté du droit (1366).

la notion de délit civil d'intimidation aux actes résultant de l'application de la loi :

*Selon ce raisonnement, il appert donc que le Ministre peut à bon droit chercher à faire appliquer les règlements tant qu'ils ne sont pas jugés ultra vires. Comme c'est son devoir, chercher à les faire appliquer ne constitue pas de l'intimidation.*<sup>56</sup>

Dans *Priestman c. Colangelo*, la Cour suprême du Canada énonçait aussi que :

*if the circumstances are such that the legislature must have contemplated that the exercise of a statutory power and the discharge of a statutory duty might interfere with private rights and the person to whom the power is given and upon whom the duty is imposed acts reasonably, such interference will not give rise to an action.*<sup>57</sup>

Conclure que l'application de la loi pourrait entraîner une responsabilité civile pour les membres du gouvernement aurait en effet deux conséquences inacceptables. Une telle responsabilité empêcherait d'abord la loi de véritablement produire ses effets : elle constituerait pour le ministre un puissant incitatif à s'abstenir d'appliquer la loi, afin d'éviter toute poursuite. Une telle responsabilité aurait aussi comme conséquence de rendre le ministre indirectement responsable du contenu de la loi, alors que les membres des assemblées législatives l'ayant adoptée échappent à toute responsabilité à cet égard.

Pour ce qui est de la discrétion exercée par le ministre, elle prend différentes formes : par exemple l'adoption de règlements, la conclusion de traités ou d'ententes intergouvernementales, l'attribution de contrats, la décision d'intenter des procédures judiciaires, etc. Les pouvoirs discrétionnaires du ministre justifient aussi l'existence d'une immunité de poursuite en raison de leur nature même. Lorsqu'il exerce un pouvoir législatif délégué, par exemple par l'adoption de règlements, l'immunité du ministre prend sa source dans l'immunité législative même : il est en effet logique que l'immunité qui protège le pouvoir législatif s'étende au

---

<sup>56</sup> *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, précité, note 45, 90.

<sup>57</sup> *Priestman c. Colangelo*, [1959] R.C.S. 615, 626 et 627. Voir aussi *Lake Champlain and St. Lawrence Ship Canal Co. c. The King*, (1916) 54 R.C.S. 461, 468 et *Home Office v. Dorset Yacht Co.*, [1970] 2 All E.R. 294, 301 et 316 (H.L.).

pouvoir législatif délégué. Lorsque l'administration gouvernementale déclare le droit, comme le Parlement et selon le souhait de ce dernier, les mêmes considérations de principe qui fondent l'immunité législative doivent logiquement produire les mêmes effets : l'existence d'une immunité de poursuite.

Les considérations que la Cour suprême du Canada exposait à l'égard des corporations municipales dans *Welbridge Holdings Ltd. c. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* s'appliquent tout autant à la fonction d'un ministre :

*Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire où elle exerce un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité pour dommages si elle y manque.*<sup>58</sup>

La discrétion accordée à un ministre a aussi une autre fonction, qui est de choisir des orientations de politique administrative ayant trait à des décisions qui ne peuvent être prises qu'à un niveau collectif, comme celle d'accorder des permis. Cette discrétion concerne aussi la gestion de la propriété publique ou encore l'utilisation des moyens mis à la disposition de l'État afin de faire prévaloir certaines orientations sociales.

Par définition, l'exercice d'une discrétion doit être libre; le fait qu'elle soit exercée dans un sens ou dans un autre ne devrait pas être source de responsabilité pour le ministre. Dans *Everett v. Griffiths*, la House of Lords déclarait ce qui suit :

*If a man is required in the discharge of a public duty to make a decision which affects, by its legal consequences, the liberty or property of others, and he performs that duty and makes that decision honestly and in good faith, it is, in my opinion, a fundamental principle of our law that he is protected.*<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> *Welbridge Holdings Ltd. c. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, précité, note 45, 968 et 969. Voir aussi *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, 273.

<sup>59</sup> *Everett v. Griffiths*, [1921] A.C. 631, 695 et 696. (H.L.); voir aussi 660 et 678. Les décisions suivantes sont au même effet : *Partridge v. The General Council of Medical Education*, (1890) 25 Q.B. 90, 97; *Ville de St-Laurent c. Marien*, [1962] R.C.S. 580, 585-587; *Home Office v. Dorset Yacht Co.*, précité, note 57,



Elle justifiait ainsi son affirmation :

*It is not consonant with the principles of our law to require a man to make such a decision in the discharge of his duty to the public and then to leave him in peril by reason of the consequences to others of that decision, provided he has acted honestly in making that decision.*<sup>60</sup>

Une discrétion est toujours exercée dans le sens d'une politique que le ministre met en oeuvre. La discrétion administrative implique donc une certaine liberté quant au choix des politiques administratives. Elle justifie qu'une immunité protège le ministre dans ce qui constitue l'essence de sa fonction, à savoir l'orientation des politiques dans le domaine gouvernemental qui relève de son autorité. On peut ainsi, à tout le moins, harmoniser les principes gouvernant la responsabilité civile des ministres avec ceux qui gouvernent la responsabilité civile de l'État relativement aux choix de politiques<sup>61</sup>. Dans *Just c. La Reine*, la Cour suprême du Canada déclarait ce qui suit :

*la Couronne n'est pas une personne et elle doit pouvoir être libre de gouverner et de prendre de véritables décisions de politique sans en courir pour autant une responsabilité civile délictuelle.*<sup>62</sup>

[...]

*Les véritables décisions de politique devraient être à l'abri des poursuites en responsabilité délictuelle, de sorte que les gouvernements soient libres de prendre leurs décisions en fonction de facteurs sociaux, politiques ou économiques.*<sup>63</sup>

---

301, 306, 316, 330 et 332; et *Fellowes v. Rother District Council*, [1983] 1 All E.R. 513, 522.

<sup>60</sup>

*Id.*

<sup>61</sup>

Voir, par exemple *Barratt c. The Corporation of the District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418, 428; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, 725; *Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, 8-11; *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 R.C.S. 3; [1988] R.J.Q. 1576, 1579 et 1585 (C.A.); *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420; *Swinamer c. Nouvelle-Écosse (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 445 et *Procureur général du Québec c. Deniso Lebel Inc*, précité, note 45.

<sup>62</sup>

*Just c. La Reine*, [1989] 2 R.C.S. 1228.

<sup>63</sup>

*Id.*, 1239 et 1241. Voir aussi *Comeau Sea Foods Ltd. c. The Queen in Rights of Canada*, (1995) 123 D.L.R. (4th) 180, 199, confirmé sur un autre point à [1997] 1 R.C.S. 12.

Il est étonnant de constater que la jurisprudence ne fait pas appel, pour protéger le ministre<sup>64</sup>, à un principe constamment invoqué pour justifier l'immunité des parlementaires et celle des juges : l'indépendance de la fonction. On peut certes souhaiter pour les ministres ce que la jurisprudence invoque à l'égard des juges, à savoir qu'ils doivent être « *uninfluenced by fear and un-biased by hope* »<sup>65</sup>.

De la même façon, le ministre doit pouvoir exercer ses fonctions sans constamment se demander, relativement à chacun de ses gestes, s'il est susceptible d'être poursuivi et de quelle façon il doit prendre ses décisions pour éviter de l'être. La menace d'une possibilité de poursuite personnelle ne doit pas constituer un frein aux décisions et aux initiatives qu'il est amené à prendre dans l'exercice de ses fonctions. C'est l'intérêt collectif qui doit préoccuper le ministre lorsqu'il prend ses décisions, non la volonté d'éviter des poursuites personnelles.

La jurisprudence accepte d'ailleurs depuis longtemps que les ministres jouissent d'une immunité de poursuite en ce qui concerne les communications entre les membres du gouvernement<sup>66</sup> et les communications faites par le ministre au public en général ou à une catégorie de justiciables avec laquelle ses fonctions le mettent en contact<sup>67</sup>.

Ces considérations suffisent à démontrer que l'on ne peut élaborer les principes qui régissent la responsabilité civile des ministres sur la seule base des principes catégoriques émis dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*. Une interprétation plus nuancée est de mise et justifie la reconnaissance d'une immunité de poursuite civile pour les ministres, semblable à celle qui protège les juges et les parlementaires.

---

<sup>64</sup> C'est ce que fait le tribunal dans *Chatterton v. Secretary of State for India in Council*, précité, note 50, 191.

<sup>65</sup> *Taaffe v. Downes*, précité, note 11, 23.

<sup>66</sup> *Dawkins v. Paulet*, (1873) 8 Q.B. 255, 268; *Dawkins v. Rokeby*, (1870) 5 Q.B. 94, 116 et 117; *Munster v. Lamb*, (1883) 11 Q.B. 588, 606 et 607; *Chatterton v. Secretary of State for India in Council*, précité, note 50, 191 et 192 et 193 et 194; et *M. Isaacs and Son Ltd. v. Cook*, [1925] 2 K.B. 391, 399.

<sup>67</sup> *Roman Corp. Ltd. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co.*, précité, note 8, 829 (C.S.C.); voir aussi *Loos c. Robbins*, (1987) 37 D.L.R. (4th) 418, 421 (Sask. C.A.).

\*

\* \*

Il n'est pas sans intérêt de mentionner que la plupart des rares poursuites intentées personnellement contre des ministres ont été rejetées par les tribunaux, que ce soit pour le contenu diffamatoire d'un document transmis à un autre membre du gouvernement<sup>68</sup>, pour un énoncé de politique ayant fait échouer une transaction commerciale<sup>69</sup>, pour des propos tenus à l'égard du congédiement d'employés du gouvernement<sup>70</sup> ou pour le défaut de donner suite à certaines ententes concernant la rémunération des juges<sup>71</sup>. Celles qui ont été accueillies<sup>72</sup> peuvent être distinguées en raison de circonstances particulières, soit des activités de nature partisane, dans lesquelles avaient été prononcées les paroles qui donnaient lieu à une poursuite.

Comparé à cette jurisprudence, l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis* n'en paraît que plus marginal. Pour que l'on puisse retenir les principes qui y sont émis relativement à la responsabilité civile personnelle des ministres, le raisonnement de la Cour aurait dû être plus convaincant et mieux appuyé qu'il ne l'est, ceci dit avec égards. Les sources de cet arrêt sont déficientes. Son raisonnement ne tient pas compte des raisons pour lesquelles la société en général a avantage à ce qu'un ministre soit protégé relativement aux actes qu'il accomplit et aux paroles qu'il prononce dans l'exercice de ses fonctions, afin qu'il puisse exercer ses fonctions sans crainte. Les principes qui y sont émis défavorisent sans raison valable le ministre par rapport aux parlementaires et aux juges. Que le résultat auquel la Cour suprême du Canada en est arrivée soit bien ou mal fondé importe peu, en définitive. Il reste que plusieurs des motifs utilisés par la Cour doivent être réévalués.

---

<sup>68</sup> *Chatterton v. Secretary of State for India in Council*, précité, note 50.

<sup>69</sup> *Roman Corp. Ltd. c. Hudson Bay's Oil & Gas Co.*, précité, note 8.

<sup>70</sup> *Loos c. Robbins*, précité, note 67.

<sup>71</sup> *Provincial Court Judges Assn. (Saskatchewan) c. Saskatchewan (Minister of Justice)*, précité, note 31.

<sup>72</sup> *Jones c. Bennett*, [1969] R.C.S. 277 et *Lawson c. Chabot*, [1974] 3 W.W.R. 711.

En effet, il ne paraît pas approprié d'établir pour les ministres des règles de responsabilité civile différentes de celles qui protègent les juges et les parlementaires, et qui feraient en sorte que les ministres seraient les seuls titulaires de fonctions constitutionnelles exposés au risque de poursuites civiles par les justiciables assujettis à leurs décisions. Il ne faudrait pas que les ministres soient les seuls à assumer une telle responsabilité pour l'unique raison qu'ils ne déterminent pas eux-mêmes l'étendue de leur propre responsabilité civile, à la différence des parlementaires et des juges. Il faut donc reconnaître qu'une immunité de poursuite établie au bénéfice des ministres est un principe tout aussi nécessaire que l'immunité des autres titulaires de fonctions constitutionnelles.

Il faut se démarquer de l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis* pour une raison additionnelle. Le recours de Monsieur Roncarelli était un recours en dommages. Un recours en nullité de la décision de la Commission, éventuellement accompagné d'une demande de *mandamus* pour forcer l'émission d'un nouveau permis, aurait sans doute eu pour effet de minimiser, ou même d'empêcher que ne se produisent, les dommages pour lesquels Monsieur Roncarelli demandait à Monsieur Duplessis de l'indemniser. La Cour suprême du Canada a considéré, sans véritablement examiner la question, que Monsieur Roncarelli pouvait poursuivre en dommages sans avoir à se préoccuper de faire invalider la révocation de son permis<sup>73</sup>. On peut se demander s'il ne serait pas plus approprié, dans la mesure où l'on reconnaît la possibilité d'une responsabilité personnelle pour les actes accomplis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, que cette responsabilité n'intervienne qu'en dernier ressort, après qu'aient été épuisés les autres recours mis à la disposition du justiciable, qui ont une incidence sur les dommages qu'il voudrait réclamer du ministre.

Il reste que les réticences à l'égard de l'idée d'une immunité administrative sont fréquentes et constantes<sup>74</sup>. Elles doivent

---

<sup>73</sup> *Roncarelli c. Duplessis*, précité, note 2, 143 (j. Rand). Voir la position plus nuancée prise dans *Procureur général du Québec c. Deniso Lebel Inc.*, précité, note 45, 1836. La possibilité de faire annuler un acte par la voie du contrôle judiciaire a servi à faire rejeter une poursuite en responsabilité dans *Comeau Sea Foods Ltd. c. The Queen in Right of Canada*, précité, note 63, 193.

<sup>74</sup> Voir, par exemple *Chaput c. Romain*, précité, note 33, 854 et 856; *Conseil des ports nationaux c. Langelier*, précité, note 33, 65 et 66, 70 et 72; *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339, 343; *R. c. Eldorado nucléaire*

répondre, dans une large mesure, à la sensibilité toute particulière des tribunaux à l'égard de la protection des justiciables contre les tentaculaires et omnipotentes instances gouvernementales. Dans la recherche d'un équilibre entre des intérêts divergents, il ne faudrait cependant pas perdre de vue la vulnérabilité des ministres, tout comme celle des juges et des parlementaires, si les règles de droit les exposent à des poursuites personnelles lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Un ministre manœuvre de gigantesques pouvoirs, qui ne doivent pas éblouir au point de faire oublier que le patrimoine personnel du ministre ne peut servir de caution aux actes qu'il accomplit dans le cadre de ses fonctions.

---

*Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551, 564 et 584; *Bourgoin S.A. v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1986] 1 Q.B. 716 (C.A.); *Morgan c. Saskatchewan*, (1985) 43 Sask. R. 129, 133 (Sask. C.A.); *Cheticamp Fisheries Co-operative Ltd. c. Canada*, (1995) 123 D.L.R. (4th) 121, 139-141.