Document generated on 07/10/2025 1:30 p.m.

Les Cahiers de droit

2 - Organismes d'enseignement

Volume 15, Number 2, 1974

La responsabilité hospitalière

URI: https://id.erudit.org/iderudit/041857ar
DOI: https://doi.org/10.7202/041857ar

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

(1974). 2 - Organismes d'enseignement. *Les Cahiers de droit*, *15*(2), 279–283. https://doi.org/10.7202/041857ar

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1974

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

La deuxième sorte d'organismes à vocation sociale qu'on a reconnus [288] comme agents de la Couronne sont ceux créés en vue de venir en aide aux travailleurs victimes d'accidents du travail. Les juges de la Colombie britannique ont justifié leurs décisions surtout par le fait que le fonds d'indemnisation formé des contributions des employeurs et les rentes versées aux travailleurs étaient constitués de l'argent du trésor provincial [289] et que le Gouvernement exerçait sur leurs comptes des contrôles étroits [290].

Enfin, troisièmement, le dernier type d'organismes que nous pourrions inclure parmi ceux qui ont pour objectif le bien-être social de la population, est celui formé par les commissions dites d'habitation et ayant pour but de faciliter l'achat de terrains et de maisons aux gens à faibles revenus. Bien qu'on s'éloigne ici de la notion de « sécurité sociale » au sens strict et que les contrôles exercés par les autorités gouvernementales semblent ici plus poussés que ceux appliqués sur les revenus et les dépenses des commissions d'accidents du travail, la qualification d'agents de la Couronne donnée à ces organismes [291] nous aide à mieux saisir l'attitude des tribunaux canadiens qui ont à décider du statut juridique d'organismes ayant pour objectif, à l'instar des établissements hospitaliers, le bien-être collectif des individus.

Nous avons donc vu que les tribunaux ont reconnu dans le domaine de la santé, du travail et de l'habitation le statut de mandataire de la Couronne à des organismes incorporés en vue de poursuivre une vocation sociale. Voyons maintenant l'attitude des tribunaux face aux organismes agissant dans le domaine de l'enseignement.

2 - Organismes d'enseignement

La réforme entreprise au Québec dans les années soixante dans le domaine de l'enseignement et celle entreprise, aujourd'hui, dans le

---

288. Cependant, une décision de la province d'Alberta a refusé le statut de représentant du Gouvernement à la Commission d'accidents du travail sous prétexte, et sans plus d'explications, que la loi albertaine différait de celle de la province voisine du Pacifique : *Regina* v. *Workmen's Compensation Board and Edmonton* (1962) 39 W.W.R. 291 (District Court).

289. *In re Sid. B. Smith Lumber Company, Limited*, (1917) 25 B.C.R. 126 (British Columbia Supreme Court), approuvé par *Zucco* v. *Workmen's Compensation Board* (1957) 6 D.L.R. (2d) 350 (British Columbia Supreme Court).

290. *In re Sid. B. Smith Lumber Company Ltd, id.*; *Roseberry* v. *Workmen's Compensation Board* (1920) 51 D.L.R. 470 (Cour d'appel de la Col. Brit.).

291. *County of Halifax* v. *Ross* (1965) 51 D.L.R. 456 (nova Scotia Supreme Court) et *Regina* v. *Ontario Labour Relations Board, (ex parte), Ontario Housing Corporation* (1971) 19 D.L.R. (3d) 47 (Ontario High Court).

domaine des services de santé et des services sociaux, justifient ici l'intérêt à porter aux solutions de jurisprudence quant aux statuts de ces organismes. En effet, dans ces deux domaines, la prise en charge de l'intérêt collectif par les autorités gouvernementales témoigne d'une certaine analogie. Or, bien que les tribunaux aient manifesté traditionnellement leur unanimité à ne pas reconnaître les maisons d'enseignement, et particulièrement les universités, mandataires gouvernementaux, beaucoup de motifs que les juges emploient ne sont pas transposables dans le domaine de la santé et, plus spécialement, dans celui des services hospitaliers québécois. Et, comme le faisait très bien remarquer le professeur Garant [292], c'est surtout à cause du peu d'importance accordé dans ce domaine aux contrôles gouvernementaux que les tribunaux en sont arrivés à cette solution :

> « Il nous semble évident qu'en appliquant le critère de la fonction comme l'entend la jurisprudence traditionnelle, ni les universités, ni les Cegep ne sont des agents de la Couronne. Par contre, si l'on donne plus d'importance au critère des contrôles, comme le suggère une certaine doctrine, on pourrait être amené à avoir des doutes sur la qualification des Cegep notamment » [293].

Donc, c'est en accordant plus de place au critère des contrôles comme semble l'établir d'ailleurs une jurisprudence récente [294] qu'il convient de revoir les principaux jugements qui ont nié aux maisons d'enseignement le statut d'agents de la Couronne pour démontrer que certains des motifs employés seraient inapplicables relativement au statut juridique du centre hospitalier public québécois.

Un des plus anciens arrêts dans le domaine de l'enseignement est la décision du Conseil privé [295] qui rejeta la prétention que les commissions scolaires de Terre-Neuve étaient mandataires du Gouvernement et que ce titre donnait à une d'entre elles une créance privilégiée dans la faillite de la banque qui détenait, en son nom, l'argent que le Gouvernement y déposait. Les juges du haut tribunal refusèrent de les qualifier ainsi parce que, selon eux, les commissaires conservaient un contrôle entier sur l'argent mis à leur crédit par le Gouvernement. C'est ainsi que quelques années plus tard, un tribunal canadien [296] résuma la décision du Conseil privé :

---

292. Patrice GARANT, *op. cit., supra,* note 54.

293. *Id.*, 19.

294. *Regina* v. *Ontario Labour Relations Board, (ex parte), Ontario Food Terminal Board* (1963) 38 D.L.R. (2d) 530 (Cour d'appel d'Ontario); *La Corporation municipale de Shannon et la Commission scolaire de la municipalité de Shannon* v. *Maple Leaf Services, op. cit., supra.* note 278 et *Pike and others* v. *Council of the Ontario College of Act, op. cit., supra,* note 275.

295. *Fox* v. *The Government of Newfoundland* [1898] A.C. 667.

296. *In re Sid B. Smith Lumber Company, Limited, op. cit., supra,* note 289.

« There is a further power of the board to manage and expend moneys, appropriated in the manner outlined, [...] » [297].

Aussi le gouvernement ne soumettait pas leurs dépenses à un pouvoir d'approbation bien que leurs états financiers étaient soumis à la surveillance normale des autorités:

« This seems to be for the information of the Government and legislature, and not in order that any item of expenditure may be dissallowed if Government does not approve of it » [298].

L'autonomie reconnue ici aux commissaires dans l'exercice de leur pouvoir de dépenser peut difficilement être attribuée à celle des administrateurs d'hôpitaux qui doivent faire approuver toutes les dépenses courantes de l'établissement ainsi que d'autres dépenses [299].

Ensuite, on continua de refuser cette qualification bien que le Gouvernement eût un contrôle sur la nomination des membres du conseil d'administration d'université [300] et que s'exerçât un certain contrôle sur les revenus par le biais de subventions gouvernementales [301] ou par le biais de prêts et d'émission d'obligations [302]. Ce qui retint l'attention des juges, c'est que, dans tous ces cas, les administrateurs de ces établissements d'enseignement conservaient un grand pouvoir discrétionnaire sur la gestion de ces organismes. C'est d'ailleurs principalement la présence d'une telle indépendance du conseil d'administration qui incita l'ex-Cour de l'Échiquier du Canada [303] à ne pas qualifier, quelques années plus tard, d'agent de la Couronne l'Université de Toronto:

« The Board is a body with wide discretionary powers and there is nothing in the statute which makes the Board's administrative acts the acts of the Crown rather than its own acts. Nothing that the Board is empowered to do is subject in any way to the control or veto of the Minister of Education or of the Lieutenant-Governor in Council » [304].

C'est pourquoi bien que la majorité des membres de son conseil d'administration fussent nommés par le Gouvernement, que l'Univer-

---

297. *Id.*, 130.

298. *Id.*, 672.

299. *Supra*, page 259 ss.

300. *Scott* v. *Governors of University of Toronto* (1913) 10 D.L.R. 154 (Ontario Supreme Court); *Re Taxation of University of Manitoba Lands* (1940) 1 D.L.R. 579 (Cour d'appel du Manitoba).

301. *Re Taxation of University of Manitoba Lands, ibid.*

302. *City of Montreal* v. *Catholic School Commissionners* [1945] B.R. 11.

303. *Governors of University of Toronto* v. *Minister of National Revenue*, (1950) 2 D.L.R. 732.

304. *Id.*, 749.

sité bénéficiât de grosses subventions gouvernementales, que ses états financiers fussent soumis à la surveillance du vérificateur provincial et que quelques contrôles limitassent son pouvoir général de dépenser, le tribunal décida que l'Université possédait suffisamment d'indépendance quant à la gestion, aux finances et au droit de propriété pour avoir un statut distinct de la Couronne:

> « The Province of Ontario has nothing to say as to the departments of the University or the courses of instruction or the fees to be charged. The Board may buy, expropriate, sell and lease lands, erect buildings and borrow money. The statute itself says that the management and control of the revenues, business and affairs of the University are not in the Crown but in the Board. Its very wide powers, in my opinion, indicate that the Act conferred on the Board these powers to be exercised at its own discretion and without consulting in any way the representatives of the Crown » [305].

C'est précisément sur ces trois points, à savoir la gestion, les finances et le droit de propriété, qu'il convient ici de faire les distinctions nécessaires quant aux contrôles qu'exerce le Gouvernement québécois sur le centre hospitalier public. Premièrement, concernant la gestion, il faut rappeler que, contrairement à l'Université de Toronto qui restait libre de prévoir l'organisation générale de son programme d'enseignement sans qu'interviennent les autorités provinciales, le plan d'organisation prévoyant les différents services hospitaliers et leur coordination doit faire l'objet d'une approbation du Ministre des affaires sociales [306] qui, en cas de défaut du centre hospitalier, peut en soumettre un d'office [307]. Deuxièmement, à propos des finances, plus encore que l'Université de Toronto dont le pouvoir de dépenser n'était pas limité sauf pour des emprunts de plus de $250,000 et certaines dépenses relatives à l'achat de terrains et l'érection d'édifices [308], l'établissement hospitalier voit toutes ses dépenses courantes d'administration assujetties à l'approbation gouvernementale [309], son instauration soumise au même contrôle [310] ainsi que plusieurs dépenses de nature mobilière et immobilière [311]. Enfin, troisièmement, quant au droit de propriété et à l'opposé de l'autonomie dont semblait jouir sur ce point l'Université de Toronto,

---

305. *Id.*, 750.
306. Art. 4.1.1.7 du Règlement.
307. Art. 4.1.1.8 du Règlement.
308. *Id.*, 749.
309. Art. 135 et 6.2.9 du Règlement.
310. Art. 44.
311. *Supra*, pages 261 et ss.

l'achat [312], l'usage [313], la vente et la location [314] d'un établissement hospitalier sont des pouvoirs qu'exerce le conseil d'administration sous contrôle gouvernemental: il en va de même pour son pouvoir d'expropriation [315]. Sur ce dernier point, concernant le droit de propriété, la Cour d'appel d'Ontario [316] a récemment refusé le statut d'agent de la Couronne à un établissement d'enseignement dont la loi constitutive attribuait un pouvoir illimité:

> « It may own properly, and may mortgage and sell the same as in its own discretion occasion requires » [317].

Donc, il ressort de l'analyse des décisions judiciaires concernant le statut juridique d'autres organismes, analogues de par leurs fonctions au centre hospitalier public québécois, et, plus particulièrement, celles mettant en cause des établissements d'enseignement, qu'il existe, pour les juges, des sortes de contrôles qui manifestent plus que d'autres l'intention du législateur de ne pas dissocier la personnalité juridique de certains organismes de celle du Gouvernement dont ils émanent. C'est pourquoi il convient d'aborder tout de suite l'importance à attribuer à ces différents contrôles gouvernementaux.

C - Le degré de leur contrôle

À partir de l'idée que certains contrôles font présumer plus que d'autres l'intention du législateur de faire des organismes des mandataires du Gouvernement, essayons maintenant de distinguer les contrôles qui, habituellement, ne sont pas déterminants en eux-mêmes de ceux qui sont considérés comme suffisamment poussés pour avoir une répercussion sur la qualification de leur personnalité juridique [318].

1 - Contrôles insuffisants

Parmi les contrôles gouvernementaux exercés sur le centre hospitalier public et qui, d'après les principes émis par la jurisprudence, ont moins d'impact sur son statut, il faut mentionner ceux affectant la nomination des administrateurs, ceux concernant les subventions et l'audition des comptes.

---

312. Art. 44.
313. Art. 94.
314. Art. 103.
315. Art. 35 de la *Loi de l'expropriation*, *op. cit.*, *supra*, note 72.
316. *Pike and others* v. *Council of the Ontario College of Art*, *op. cit.*, *supra*, note 275.
317. *Id.*, 548.
318. Voir l'article de T. H. WILSON, *loc. cit.*, *supra*, note 351.