Document généré le 11 juil. 2025 23:40

Les Cahiers de droit

Injonction interlocutoire - Mandamus - Immunité de la Couronne – Discrétion administrative - Paiement de subventions

Alain Prujiner

Volume 19, numéro 4, 1978

URI : https://id.erudit.org/iderudit/042285ar
DOI : https://doi.org/10.7202/042285ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Prujiner, A. (1978). Injonction interlocutoire - Mandamus - Immunité de la Couronne – Discrétion administrative - Paiement de subventions. *Les Cahiers de droit*, *19*(4), 1061–1067. https://doi.org/10.7202/042285ar

Résumé de l'article

The function of interlocutory injunctions is changing in Quebec procedural law. Its field of operation is extending and the case of *Driscoll College* v. *Morin* opens up new perspectives as regards four points : the use of mandamus, Crown immunity, administrative discretion and the power to order the payment of a sum of money. Yet it seems that new difficulties will rise before long, which may require a complete reassessment of the interlocutory injunction's role in Quebec law.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1978

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Chronique de jurisprudence

Injonction interlocutoire — Mandamus — Immunité de la Couronne — Discrétion administrative — Paiement de subventions

Alain PRUJINER *

Driscoll College v. Morin

C.S. Québec N° 200-05-002327-778,
juge G. Roberge, 8 juillet 1977;
C.A. Québec N° 09-372-77,
juges A. Dubé et J. Chouinard, 4 novembre 1977;
C.A. Québec N° 09-372-77,
juges J. Turgeon, G. Owen et Y. Bernier, 7 février 1978.

The function of interlocutory injunctions is changing in Quebec procedural law. Its field of operation is extending and the case of Driscoll College v. Morin *opens up new perspectives as regards four points: the use of* mandamus, *Crown immunity, administrative discretion and the power to order the payment of a sum of money. Yet it seems that new difficulties will rise before long, which may require a complete reassessment of the interlocutory injunction's role in Quebec law.*

Pages

1. **Exposé des faits et procédures** 1062
2. **Injonction interlocutoire et mandamus** 1063
3. **L'immunité de la Couronne** 1063
4. **La discrétion administrative** 1064
5. **L'ordre de payer** 1066

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

Depuis son introduction en droit judiciaire québécois [1], l'injonction interlocutoire n'a jamais été complètement stabilisée dans une fonction précise. Son rôle demeure flou dans l'économie du *Code de procédure civile* mais son champ d'action s'élargit en permanence, la jurisprudence écartant les obstacles qu'elle même avait autrefois dressés, souvent sous l'influence de la *Common Law* ou, plus précisément, de l'*Equity*. L'affaire du *Driscoll College* permet de faire le point quant à quatre aspects particuliers qui furent la source de nombreuses difficultés: les liens entre injonction et *mandamus*, l'immunité de la Couronne, la discrétion administrative et la possibilité d'ordonner le paiement d'une somme d'argent. Cependant il faut commencer par un exposé des faits et procédures pertinents.

1. Exposé des faits et procédures

Le Collège Driscoll est une institution d'enseignement collégial privé, anglophone et spécialisée dans les cours de secrétariat depuis 1948. Il obtint le statut d'institution reconnue pour fins de subventions en 1975-76, conformément à la *Loi de l'enseignement privé* [2] et à ses règlements d'application. En 1976-77 il continue ses activités mais apprend seulement à la fin de l'année scolaire (le 2 mai 1977) que le renouvellement de ce statut lui est refusé. Il intente aussitôt une requête en *mandamus* le 27 mai 1977 contre J.Y. Morin en sa qualité de ministre de l'éducation pour la province de Québec.

Entre-temps, il avait déjà demandé un autre renouvellement pour l'année 1977-78. Le 20 juin 1977 il reçoit une réponse négative non motivée. Dans ces circonstances le Collège ne semble plus en mesure de fonctionner et réclame donc que le statut litigieux lui soit accordé jusqu'à ce que décision finale intervienne sur la requête en *mandamus*. Il le fait par une requête en injonction interlocutoire le 27 juin 1977. Celle-ci lui est accordée le 8 juillet [3]. Le ministre porte cette décision en appel et essaie alors d'en obtenir la suspension d'exécution, du moins quant aux effets monétaires, mais la Cour d'appel le lui refuse le 4 novembre 1977 [4]. Elle rejette ensuite son appel de l'ordonnance elle-même le 7 février 1978 [5]. Enfin la Cour supérieure a accordé le *mandamus* le 8 juin 1978 [6], décision maintenant

1. S.Q. 1877-78, c. 141 *Acte pourvoyant à ce que le bref d'injonction puisse être obtenu en certains cas, et règlant la procédure à cette fin.*
2. S.Q. 1967, c. 67, a. 15-22.
3. C.S. Québec N° 200-05-002327, juge G. Roberge.
4. C.A. Québec N° 09-372-77, juges A. Dubé et J. Chouinard.
5. C.A. Québec N° 09-372-77, juges J. Turgeon, G. Owen et Y. Bernier.
6. C.S. Québec N° 05-002-327-778, juge J. Lacoursière.

portée en appel. Bien que fort intéressante en droit public cette dernière décision ne sera pas l'objet de ce commentaire, essentiellement consacré à l'injonction interlocutoire.

2. Injonction interlocutoire et *mandamus*

La nature très proche de l'injonction et du *mandamus* a provoqué certaines difficultés dans le passé. Cette proximité entraîna même certains juges à soutenir que l'injonction n'était qu'une variété de *mandamus*[7]. Or l'ancien Code de procédure précisait que le *mandamus* n'était possible qu'en l'absence « d'autre remède également approprié, avantageux et efficace »[8], exigence que la jurisprudence étendit à l'injonction[9]. Cette situation était aggravée par la difficulté de distinguer entre l'injonction permanente et l'injonction interlocutoire dans l'ancien Code. Heureusement la codification de 1965 mit fin à cet imbroglio et il semble désormais acquis que l'existence du *mandamus* ne rend pas l'action en injonction impossible, mais au contraire qu'il existe une certaine option entre les deux recours[10]. Conséquence inéluctable de l'application des nouveaux textes, l'affaire *Driscoll* confirme qu'une injonction interlocutoire est possible au cours d'une instance en *mandamus* autant qu'au cours de toute autre instance.

3. L'immunité de la Couronne

Les articles 94b[11] et 100[12] du *Code de procédure civile* semblent bien protéger la Couronne et particulièrement les ministres du gouvernement du Québec de tout contrôle judiciaire de leurs activités. Mais les tribunaux ont

7. Par exemple le juge en chef Dorion déclarait, dans *Bourgouin v. M.N.C.R.* (1875) 19 L.C.J. 57 à la page 60 : « Writs of injunction are subtantially the same as writs of *mandamus*, the one being generally used to command the performance of some obligation, and the other to prevent the execution of some unlawful act, and both may be said to be included in the provisions concerning writs of *mandamus* ». Dans le même sens, voir la position du juge Taschereau, dans le même arrêt à la page 65.
8. *Code de Procédure civile du Québec*, (1897) a. 992.
9. *Beauregard v. Corporation de Roxton Falls*, (1905) 6 R.P. 155 (C.S.) ; *Plamondon v. Blouin*, (1905) 28 C.S. 149 ; *Chainé v. Commissaires d'école de St. Sévère*, (1912) 15 R.P. 103 (C.S.).
10. *De Cambra v. Woodville & Co. (Canada) Ltd.*, [1976] C.S. 1042.
11. « Il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire ni mesure provisionnelle contre la Couronne ».
12. « Il n'y a lieu à aucun recours extraordinaire ni mesure provisionnelle contre un ministre du gouvernement de cette province, ni contre un officier agissant sur ses instructions, pour le forcer à agir ou à s'abstenir d'agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de sa charge ou de l'autorité à lui conférée par quelque loi de cette province ».

considéré que cette protection ne saurait être absolue et qu'elle ne pouvait couvrir que les décisions conformes aux attributions de juridiction. La jurisprudence établit donc le principe du contrôle de la légalité des actes administratifs [13]. Mais en l'absence d'une décision au fond invalidant une décision administrative sur ce fondement, le juge du provisoire pouvait-il présumer d'une telle illégalité? Les tribunaux l'affirmèrent [14] en refusant de donner effet à des mesures apparemment illégales.

À partir de cette position, le degré du contrôle judiciaire dépend entièrement de l'extension plus ou moins grande accordée au concept de légalité. Certains pouvoirs conférés à un ministre exigent de sa part un comportement prédéterminé dans des circonstances prévues tandis que d'autres lui accordent une plus grande latitude. C'est la « discrétion administrative » qui échappe au contrôle des juges, ceux-ci ne devant pas substituer leur opinion à celle d'un ministre agissant dans le cadre de sa juridiction.

Or la *Loi de l'enseignement privé* [15] semble bien accorder cette forme de discrétion en prévoyant que : « Le ministre peut, après avoir obtenu l'avis de la Commission, reconnaître pour fins de subventions une institution qui n'a pas été déclarée d'intérêt public et qui répond aux exigences des règlements édictés à cette fin » [16].

La discrétion du ministre est bien limitée pour accorder une subvention au respect de certaines exigences, mais semble totale en cas de refus.

4. La discrétion administrative

Il est bien certain que ce qui relève de la « discrétion administrative » au fond échappe au contrôle du juge de l'interlocutoire. Mais l'inverse est

13. Voir R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L. 1974, p. 1162 et s.; B.L. STRAYER, « Injunctions against crown officers », (1964) 42 *R. du B. Can.*, 1. Voir aussi la jurisprudence citée par le juge Malouf dans *Chef R. Kanatewat v. S.D.B.J.* dans *La Baie James indienne*, Montréal, Éd. du Jour 1973, p. 149.
14. *Peetroons v. Ministre de l'agriculture du Québec*, [1976] C.S. 93; *Association espaces verts du Mont-Rigaud v. Goldbloom*, [1976] C.S. 293; *M.D.J. Ltée v. Ministre de l'agriculture et de la colonisation du Québec*, [1975] C.S. 1039; *Lepage v. Association québécoise des pharmaciens propriétaires*, [1973] R.P. 73 (C.S.); *Compagnie Paquet v. Auclair*, [1972] C.S. 20; *Rose v. Laferrière*, [1972] C.S. 24; *La Vérendrye Line v. Voie Maritime du St-Laurent*, [1970] R.P. 423 (C.S.) et [1969] R.P. 219 (C.S.); *Laflamme v. Baril, és qualité de directeur du Bureau des véhicules automobiles*, [1970] R.P. 133 (C.S.); *Ville de Jacques Cartier v. Montréal et Conseil des ports nationaux*, [1966] R.P. 184 (C.S.); *Comité conjoint des métiers de la construction de Montréal v. Association des maîtres-plombiers de Montréal*, (1942) 48 R.L. 489 (C.A.).
15. S.Q. 1967, c. 67.
16. *Idem*, a. 15.

tout aussi vrai, conséquence de la logique jurisprudentielle limitant l'immunité de la Couronne. Or le domaine de la « discrétion administrative » rétrécit comme une peau de chagrin [17] ainsi qu'en atteste la présente cause. En effet le domaine de l'octroi des subventions semblait être une des dernières forteresses de cette « discrétion administrative ». Il était possible par exemple, de considérer que le ministre agissait globalement dans le cadre de ses compétences lorsqu'il accordait ou refusait de telles subventions. Même les principes adoptés dans la cause *Roncarelli v. Duplessis* [18] ne semblaient devoir permettre une intervention judiciaire que lorsque la décision prise obéissait à des motifs étrangers aux objectifs de la loi. Il était admis que dans ce cas, l'abus de discrétion entraînait le ministre hors de sa juridiction.

Mais les exigences des juges dans l'affaire *Driscoll*, tout en s'appuyant sur *Roncarelli v. Duplessis* [19], semblent augmenter sensiblement. Ainsi le juge Roberge affirme: « Lorsqu'un ministre de la Couronne doit exercer un devoir qui a trait à des droits envers les administrés, il doit le faire en exerçant sa discrétion, à la manière d'un tribunal ; c'est, de l'avis du Tribunal, un principe reconnu (...) » [20] ; et la Cour d'appel semble approuver lorsque le juge Turgeon écrit que : « L'immunité accordée à un Ministre de la Couronne par les articles 94b et 100 du *Code de procédure civil* n'est pas absolue. Elle doit être exercée dans une complète impartialité et intégrité et avec bonne foi » [21].

Il s'ensuit que les conditions entourant le refus d'une subvention par le ministre ne sont plus discrétionnaires. Or celui-ci invoque pourtant non seulement sa discrétion de refuser, bien diminuée, mais aussi son absence de discrétion d'accorder une telle subvention, le Collège Driscoll ne répondant pas à toutes les exigences du règlement d'éligibilité [22], en particulier celle demandant que la corporation ne soit pas à but lucratif. Cet argument est rejeté « puisque le ministre lui-même ne s'en était pas préoccupé pour l'année 1975-1976 ; il y aurait renonciation tacite de sa part » [23].

Il ne reste donc plus grande portée à l'article 100 du Code de procédure, et cela démontre, heureusement peut-être, la fragilité des barrières législatives dressées pour soustraire l'activité gouvernementale au contrôle

17. Voir H. BRUN, « La mort de la 'discrétion administrative' », (1974) 52 *R. du B. Can.*, 426 et, « « La discrétion administrative » a la vie dure » (1975) 16 *C. de D.* 723.
18. [1959] R.C.S. 121.
19. *Idem*, cité en Cour supérieure et en Cour d'appel.
20. Jugement du juge Roberge, p. 8.
21. Opinion du juge Turgeon, p. 5.
22. A.C. 2014, (1967) 99 G.O.Q. 4851 (05/08/1967).
23. Jugement du juge Roberge, p. 9.

judiciaire. Par contre, il faut noter que cet interventionisme des tribunaux par injonction porte en germe ce « gouvernement des juges » diversement apprécié aux États-Unis et, surtout, la perspective d'un affrontement majeur le jour où un ministre refusera d'obéir à une telle ordonnance. Si Jacques Yvan Morin n'avait toujours pas versé la subvention en question, serait-il à Orsainville?

5. L'ordre de payer

Depuis que les injonctions dites « mandatoires » ont été expressément autorisées par le *Code de procédure civile*, elles sont parfois utilisées pour obtenir l'exécution spécifique de certaines obligations. Cependant les tribunaux sont réticents à étendre leur champ d'application au paiement de sommes d'argent. Ainsi la Cour d'appel décida qu'en matière d'injonction il fallait distinguer entre les obligations de faire et celles de donner[24]. L'un des principaux motifs avancés était le risque d'un retour à l'emprisonnement pour dettes[25]! Ce raisonnement impliquait un raccourci logique étrange, l'emprisonnement en question intervenant éventuellement pour sanctionner une désobéissance aux ordres du tribunal et non pas les dettes. En fait, le problème provient surtout de l'imprécision du rôle de l'action en injonction par rapport aux procédures traditionnelles du *Code de procédure civile*. Cette concurrence imprévue d'une nouvelle voie d'exécution met les juges mal à l'aise.

Cependant une tendance se dessine pour permettre l'usage de l'injonction afin d'obtenir dans certains cas, de façon interlocutoire, le paiement de certaines sommes. Ainsi un employé a pu obtenir contre son employeur l'ordre de « cesser immédiatement d'exercer une retenue sur le salaire à être versé au requérant »[26].

Dans la cause *Driscoll* le tribunal ordonne « de cesser de lui (la requérante) refuser les subventions auxquelles elle a droit » et de cesser de refuser aux étudiantes qui s'y inscrivent le droit de recevoir les prêts et bourses... Il semble bien que c'est la première fois qu'un tribunal ordonne ainsi, de manière interlocutoire, le paiement d'une subvention au gouvernement.

Bien sûr, il ne s'agit pas encore d'un versement de provisions sur des dommages-intérêts indéterminés, ce qui sera peut-être la prochaine étape

24. *Cité de Trois-Rivières v. Syndicat national catholique des employés municipaux de Trois-Rivières*, [1962] B.R. 510.
25. *Idem*, p. 512.
26. *Goulet v. Commission scolaire de Ste-Foy*, [1974] R.D.T. 479.

jurisprudentielle, mais ces développements entraînent certaines difficultés à cause du caractère provisoire de la décision judiciaire interlocutoire. Si celle-ci est confirmée au fond, il n'y a pas de problèmes ; mais si l'action principale est rejetée, quel sera le sort des sommes versées à cause d'une mauvaise apparence de droit ? Le requérant serait-il obligé de rembourser ? L'intimé de bonne foi perdrait-il tout recours ? En matière de référé en France, les versements effectués dans des circonstances identiques le sont explicitement à titre provisoire et donc éventuellement remboursables [27]. Par ailleurs lorsqu'un jugement déboute un demandeur et annule une injonction interlocutoire émise contre le défendeur, ce jugement ne saurait, de lui-même, justifier une demande en dommages-intérêts [28]. Le demandeur serait-il obligé de rembourser le capital perçu, sans les intérêts ? Situation difficile qu'un juge devra trancher un jour prochain, mais dont les implications ne semblent pas encore perçues par la Cour d'appel [29].

En conclusion, l'affaire *Driscoll College v. Morin* démontre que le champ d'action de l'injonction interlocutoire continue de s'élargir, permettant une intervention judiciaire rapide et efficace dans certains cas où les justiciables étaient auparavant démunis. Mais cette progression entraîne certains risques et des difficultés nouvelles qui obligeront peut-être à une réévaluation complète du droit judiciaire d'urgence québécois.

27. *Code de procédure civile (France)* a. 809, al. 2. Voir J.P. ROUSSE, « Le pouvoir du juge des référés d'accorder une provision au créancier dans le cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable », *Gaz-Pal.*, 1975-1, Doct. 13.

28. *Malouin v. Drummondville*, [1944] B.R. 262 confirmant [1942] C.S. 461 ; *Rochon v. Washer*, [1943] C.S. 209 ; *Lavoie v. Duret*, (1895) 7 C.S. 151 ; *Montreal Street Railway v. Ritchie*, (1889) 5 M.L.R. 77 (B.R.).

29. « Nous ne voyons pas non plus que le requérant puisse considérer comme perdues les sommes d'argent qui auront servi à faire opérer normalement l'Institution d'enseignement en question et ceci, quel que soit le jugement final qui résultera des présentes procédures » (jugement du 4 novembre 1977).