

La décision originale n'a pas été modifiée, seulement traduite en français et en anglais. Cette traduction n'a pas un caractère officiel, étant donné qu'elle ne peut pas être approuvée par les juges qui l'ont rendue, ceux-ci étant tous décédés.

R.C.S.

COUR SUPRÊME DU CANADA

121

FRANK RONCARELLI (*Demandeur*)

.....APPELANT;

ET

L'HONORABLE MAURICE
DUPLESSIS (*Défendeur*) }

INTIMÉ.

1958
*2, 3, 4,
5, 6 juin

1959
27 janv.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE, JURIDICTION D'APPEL,
PROVINCE DE QUÉBEC

Couronne—Fonctionnaires de la Couronne—Pouvoirs et responsabilités—Premier ministre et procureur général—Commission des liqueurs de Québec—Annulation d'un permis de vente de boissons alcooliques—La décision a-t-elle été prise à l'instigation du premier ministre et procureur général?—Loi des liqueurs alcooliques, S.R.Q. 1941, c. 255—Loi concernant le Département du Procureur Général, S.R.Q. 1941, c. 46—Loi de l'exécutif, S.R.Q. 1941, c. 7.

Permis—Annulation—Motifs de l'annulation—Faite à l'instigation du premier ministre et procureur général—Y a-t-il responsabilité en dommages-intérêts?—L'avis prévu à l'art. 88 du Code de procédure civile était-il requis?

*PRÉSENTS: Le juge en chef Kerwin et les juges Taschereau, Rand, Locke, Cartwright, Fauteux, Abbott, Martland et Judson.

Le demandeur, propriétaire d'un restaurant à Montréal et détenteur d'un permis de vente de liqueurs enivrantes, a poursuivi le défendeur personnellement en dommages-intérêts par suite de l'annulation de son permis par la Commission des liqueurs de Québec. Il a allégué que le permis avait été annulé arbitrairement à l'instigation du défendeur, qui, sans disposer de pouvoirs légaux en la matière, avait donné à la Commission l'ordre de l'annuler avant son expiration. Cette mesure a été prise, a-t-on prétendu, afin de punir le demandeur, un membre des Témoins de Jéhovah, parce qu'il s'était porté caution d'un grand nombre de membres de sa secte accusés d'avoir violé des règlements municipaux relatifs à la distribution de littérature. Le juge de première instance a rendu jugement en faveur du demandeur et lui a accordé une partie des dommages-intérêts qu'il réclamait. Le défendeur a interjeté appel et le demandeur, qui sollicitait une augmentation du montant des dommages-intérêts, a formé un appel incident. La Cour d'appel a rejeté l'action ainsi que l'appel incident.

Arrêt (les juges Taschereau, Cartwright et Fauteux sont dissidents) : L'action est maintenue et le montant accordé en première instance doit être augmenté de 25,000 \$. En causant fautivement et sans justification légale l'annulation du permis, le défendeur a engagé sa responsabilité à l'égard des dommages causés suivant l'art. 1053 du *Code civil*.

Le juge en chef Kerwin : Le juge de première instance a conclu à juste titre que le défendeur avait ordonné à la Commission d'annuler le permis, et aucune raison satisfaisante n'a été avancée par la Cour d'appel pour écarter cette conclusion de fait.

Le juge en chef Kerwin et les juges Locke et Martland : Il y avait amplement de preuve pour étayer la conclusion du juge de première instance selon laquelle l'annulation du permis résultait d'un ordre donné par le défendeur au gérant de la Commission. Il existait donc un rapport de cause à effet entre les actes du défendeur et l'annulation du permis.

Le défendeur n'agissait pas dans l'exercice de l'un ou l'autre de ses pouvoirs officiels. La *Loi concernant le Département du Procureur Général*, la *Loi de l'exécutif* ou la *Loi des liqueurs alcooliques* ne conféraient aucun pouvoir habilitant le défendeur à ordonner l'annulation d'un permis en vertu de la *Loi des liqueurs alcooliques*. Cette loi, de par son but et son objet, a confié à une commission indépendante l'entier contrôle du commerce des liqueurs.

L'annulation d'un permis par la Commission, à la demande ou sur instruction d'un tiers, comme ce fut le cas en l'espèce, n'a pas constitué un exercice régulier et valide des pouvoirs conférés à la Commission par l'art. 35 de la Loi.

Le défendeur n'avait pas droit à la protection prévue par l'art. 88 du *Code de procédure civile*, étant donné que ce qu'il a fait n'a pas été « fait par lui dans l'exercice de ses fonctions ». Le fait de s'ingérer dans l'administration de la Commission en causant l'annulation d'un permis de vente d'alcool débordait entièrement le cadre de ses fonctions légales, et a impliqué l'exercice de pouvoirs qu'il ne possédait absolument pas en droit. Le fait qu'il pensait qu'il avait le droit et le devoir d'agir comme il l'a fait ne changeait rien à sa situation.

Le juge Rand : Le fait de refuser ou de révoquer un permis parce qu'un citoyen exerce un droit incontestable qui n'a rien à voir avec la vente de liqueurs alcooliques dans un restaurant déborde le cadre du pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission par la *Loi des liqueurs alcooliques*. Ce qui a été fait ici ne relevait pas de la compétence de la Commission ni *a fortiori* du gouvernement ou du défendeur. L'acte du défendeur, accompli par l'intermédiaire de la Commission, a provoqué la violation d'un devoir légal public et implicite à l'égard du

demandeur. Le défendeur ne jouissait d'aucune immunité contre une action en dommages-intérêts. Il n'avait aucune obligation à l'égard du demandeur et son acte constituait une ingérence dans les fonctions d'un organisme créé par la loi. Sa responsabilité était donc engagée. On ne saurait parler de bonne foi lorsqu'un acte est accompli dans une intention illégitime et dans un but étranger à la loi même en vertu de laquelle l'acte est censé être accompli. Il n'était pas nécessaire de donner l'avis de poursuites exigé par l'art. 88 du *Code de procédure civile*, étant donné que l'acte accompli par le défendeur débordait largement le cadre de quelque fonction ou devoir qui lui avait été confié, à tel point qu'il s'agissait d'un acte accompli exclusivement à titre privé, quelle que soit, dans les faits, l'influence qu'ont pu exercer la charge ou le pouvoir publics à cet égard.

Le juge Abbott : L'annulation du permis a été faite uniquement en raison de l'association du demandeur avec les Témoins de Jéhovah et dans le but et l'objectif de l'empêcher de continuer à se porter caution pour des membres de cette secte. L'annulation a été faite avec l'autorisation expresse et sur l'ordre du défendeur. En entendant autoriser la Commission à annuler le permis et lui donner instruction de le faire, le défendeur agissait, comme il devait le savoir, sans aucune autorisation légale. Un officier public est responsable des actes faits par lui sans justification légale. Il n'était pas loisible au défendeur de se prévaloir de la disposition exceptionnelle que constitue l'art. 88 du *Code de procédure civile*, car l'acte reproché n'était pas un acte « par lui fait dans l'exercice de ses fonctions », mais un acte par lui accompli alors qu'il était sorti du cadre de ses fonctions. Avant qu'un officier public puisse être considéré comme agissant « dans l'exercice de ses fonctions » au sens de l'art. 88, il doit être établi qu'au moment où il a accompli l'acte reproché, cet officier public avait des motifs raisonnables de croire qu'il était légalement autorisé à accomplir cet acte.

Le juge Taschereau, dissident : L'action ne peut être accueillie, car le demandeur n'a pas donné l'avis requis par l'art. 88 du *Code de procédure civile* au défendeur qui était un officier public agissant dans l'exercice de ses fonctions. Le défaut de remplir cette condition préalable constitue une fin de non recevoir de la demande. Ce défaut peut être soulevé par exception à la forme ou dans le plaidoyer au fond, et les termes « nul jugement ne peut être rendu » indiquent que la Cour peut soulever ce moyen d'office. Même si les propos tenus par le défendeur ont eu une incidence

[Page 124]

sur la décision prise par la Commission, le défendeur restait néanmoins un officier public agissant dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agissait bien d'un officier public, et il est clair qu'il n'a pas agi en sa qualité personnelle. C'est en tant que conseiller juridique de la Commission, mais aussi en tant qu'officier public chargé de prévenir les troubles et de protéger la paix dans la province, qu'il a été consulté. C'est le procureur général, agissant dans l'exercice de ses fonctions, qui devait donner ses directives à une branche gouvernementale. C'est un fallacieux principe que de statuer qu'une erreur, commise par un officier public en posant un acte qui se rattache cependant à l'objet de son mandat, enlève à cet acte son caractère officiel, et que l'auteur de ce même acte fautif cesse alors d'agir dans l'exécution de ses fonctions.

Le juge Cartwright, dissident : La perte subie par le demandeur était un *damnum sine injuria*. Que le défendeur ait ordonné ou simplement approuvé l'annulation du permis, il ne peut être responsable en dommages-intérêts, car l'acte de la Commission consistant à annuler le permis n'était pas une faute susceptible de donner lieu à une action en justice. Les juridictions inférieures ont conclu, avec amplement de preuve, que le défendeur et le gérant de la Commission ont toujours agi en croyant honnêtement qu'ils s'acquittaient de leur devoir envers la province. Suivant la bonne interprétation de la *Loi des liqueurs alcooliques*, le législateur, à l'exception de

certaines circonstances précises qui ne sont pas présentes en l'espèce, n'a pas fixé de règles quant aux motifs à partir desquels la Commission peut décider d'annuler un permis; une telle décision est laissée à l'entière discrétion de la Commission et la fonction qu'elle exerce en prenant la décision est administrative, et non judiciaire ou quasi judiciaire. Par conséquent, la Commission n'était pas tenue de donner au demandeur la possibilité d'être entendu et la Cour ne peut être appelée à déterminer s'il existait des motifs suffisants à l'appui de sa décision. Même si la fonction de la Commission était quasi judiciaire et que son ordonnance devrait être annulée pour omission d'entendre le demandeur, il est douteux qu'une action en dommages-intérêts soit recevable.

Le juge Fauteux, dissident : Le droit d'exercer le pouvoir discrétionnaire relatif à l'annulation du permis, qui, en vertu de la *Loi des liqueurs alcooliques*, appartenait exclusivement à la Commission, a été abandonné par celle-ci en faveur du défendeur lorsqu'il a pris la décision exécutée par la Commission. L'annulation étant illégale, imputable au défendeur et dommageable pour le demandeur, ce dernier était en droit d'obtenir gain de cause dans le cadre d'une action fondée sur l'art. 1053 du *Code civil*.

Comme l'avis requis par l'art. 88 du *Code de procédure civile* n'a pas été donné, l'action ne pouvait cependant pas être accueillie. L'absence d'avis, alors qu'il devrait être donné, entraîne la nullité et limite la compétence même de la Cour. En l'espèce, le défendeur avait droit à l'avis puisque l'illégalité reprochée a été commise « dans l'exercice de ses fonctions ». Le sens de cette expression à l'art. 88 n'est pas assujéti aux restrictions applicables aux expressions

[Page 125]

plus ou moins identiques que l'on trouve à l'art. 1054 du *Code civil*. Ce dernier article traite de la responsabilité, tandis que l'art. 88 traite de la procédure. L'article 88 trouve sa source dans l'art. 8 de la *Loi pour la protection des juges de paix*, Stat. Ref. B.C., c. 101, qui prévoit que l'officier « a droit » à la protection de la loi même s'il « a outrepassé ses pouvoirs ou sa compétence et a agi de façon manifestement contraire à la loi ». Cet article établit péremptoirement que, *in pari materia*, un officier public n'est pas tenu comme ayant cessé d'agir dans l'exercice de ses fonctions du seul fait que l'acte reproché constitue un excès de pouvoir, ou de juridiction, ou une violation à la loi. L'illégalité est présumée en vertu de l'art. 88. La jurisprudence de la province, établie depuis de nombreuses années, est que l'incidence de la bonne ou de la mauvaise foi n'a aucune portée sur le droit à l'avis.

L'illégalité commise par le défendeur ne constituait pas une infraction connue en vertu du droit pénal ou un délit en vertu de l'art. 1053 du *Code civil*. Il n'a pas pris occasion de sa fonction pour commettre cette illégalité. Il ne l'a pas commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il l'a commise à cause de ses fonctions. Sa bonne foi n'a pas été mise en doute, et sur ce fait, il y a eu conclusion concordante dans les juridictions inférieures.

POURVOIS contre deux arrêts de la Cour du Banc de la Reine, juridiction d'appel, Province de Québec¹, infirmant un jugement du juge Mackinnon. Pourvois accueillis, les juges Taschereau, Cartwright et Fauteux sont dissidents.

F. R. Scott et A. L. Stein, pour le demandeur, appellant.

L. E. Beaulieu, c.r., et *L. Tremblay, c.r.*, pour le défendeur, intimé.

LE JUGE EN CHEF:—Aucune raison satisfaisante n'a été avancée par la Cour

du Banc de la Reine (juridiction d'appel¹) pour écarter la conclusion de fait du juge de première instance selon laquelle l'intimé a ordonné à la Commission des liqueurs de Québec d'annuler le permis de l'appelant. La lecture des témoignages de l'intimé et de la personne qui constituait la commission à l'époque pertinente me convainc que le juge de première instance a correctement décidé ce point. En ce qui concerne les autres questions, je suis d'accord avec le juge Martland.

Il y a lieu d'accueillir les pourvois avec dépens devant notre Cour et devant les tribunaux inférieurs et d'ordonner qu'un jugement soit inscrit en faveur de l'appelant contre l'intimé pour la somme de 33,123.53 \$ majorée des intérêts à compter de la date du jugement de la Cour supérieure, ainsi que des dépens de l'action.

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 126]

LE JUGE TASCHEREAU (*dissident*) :—L'intimé est Premier Ministre et Procureur Général de la province de Québec, et il occupait ces hautes fonctions dans le temps où les faits qui ont donné naissance à ce litige se sont passés.

L'appelant, un restaurateur de la Cité de Montréal, et porteur d'un permis de la Commission des Liqueurs pour la vente des spiritueux, lui a réclamé personnellement devant la Cour supérieure la somme de \$118,741 en dommages. Il a allégué dans son action qu'il est licencié depuis de nombreuses années, qu'il a toujours respecté les lois de la Province se rapportant à la vente des liqueurs alcooliques, que son restaurant avait une excellente réputation, et jouissait de la faveur d'une clientèle nombreuse et recherchée.

Il a allégué en outre qu'il faisait et fait encore partie de la secte religieuse des "Témoins de Jéhovah", et que parce qu'il se serait rendu caution pour quelque 390 de ses coreligionnaires, traduits devant les tribunaux correctionnels de Montréal et accusés de distribution de littérature, sans permis, l'intimé serait illégalement intervenu auprès du gérant de la Commission pour lui faire perdre son permis, qui d'ailleurs lui a été enlevé le 4 décembre 1946. Ce serait comme résultat de l'intervention injustifiée de l'intimé que l'appelant aurait été privé de son permis, et aurait ainsi souffert les dommages considérables qu'il réclame.

La Cour supérieure a maintenu l'action jusqu'à concurrence de \$8,123.53, et la Cour du banc de la reine¹, M. le Juge Rinfret étant dissident, aurait pour divers motifs maintenu l'appel et rejeté l'action.

L'intimé a soulevé plusieurs moyens à l'encontre de cette réclamation, mais je n'en examinerai qu'un seul, car je crois qu'il est suffisant pour disposer du présent appel. Le *Code de procédure civile* de la province de Québec contient la disposition suivante:

Art. 88 C.P.—Nul officier public ou personne remplissant des fonctions ou *devoirs publics* ne

peut être poursuivi pour dommages à raison d'un acte par lui fait *dans l'exercice de ses fonctions*, et *nul verdict ou jugement ne peut être rendu contre lui à moins qu'avis de cette poursuite* ne lui ait été donné au moins un mois avant l'émission de l'assignation.

Cet avis doit être par écrit; il doit exposer les causes de l'action, contenir l'indication des noms et de l'étude du procureur du demandeur ou de son agent et être signifié au défendeur personnellement ou à son domicile.

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 127]

Le défaut de donner cet avis peut être invoqué par le défendeur, soit au moyen d'une exception à la forme ou soit par plaidoyer au fond. *Charland v. Kay*¹; *Corporation de la Paroisse de St-David v. Paquet*²; *Houde v. Benoit*³.

Les termes mêmes employés par le législateur dans l'art. 88 C.P.C., "*nul jugement ne peut être rendu*" contre le défendeur, indiquent aussi que la Cour a le devoir de soulever d'office ce moyen, si le défendeur omet ou néglige de le faire par exception à la forme, ou dans son plaidoyer écrit. La signification de cet avis à un *officier public, remplissant des devoirs publics*, est une condition préalable, essentielle à la réussite d'une procédure judiciaire. S'il n'est pas donné, les tribunaux ne peuvent prononcer aucune condamnation en dommages. Or, dans le cas présent, il est admis qu'aucun avis n'a été donné.

Mais, c'est la prétention de l'appelant que l'intimé ne peut se prévaloir de ce moyen qui est une fin de non recevoir, car, les conseils ou avis qu'il aurait donnés et qui auraient été la cause déterminante de la perte de son permis, ne l'ont pas été en raison d'un acte posé par lui *dans l'exercice de ses fonctions*.

La preuve révèle que l'appelant était bien licencié de la Commission des Liqueurs depuis de nombreuses années, que la tenue de son restaurant était irréprochable, et que dans le cours du mois de décembre de l'année 1946, alors qu'il était toujours porteur de son permis, celui-ci lui a été enlevé parce qu'il se rendait caution pour plusieurs centaines de ses coreligionnaires, distributeurs de littérature que l'on croyait séditeuse.

C'était avant le jugement de cette Cour dans la cause de *Boucher v. Le Roi*⁴, alors que la conviction était profondément ancrée parmi la population, que les "Témoins de Jéhovah" étaient des perturbateurs de la paix publique, des sources constantes de trouble et de désordre dans la Province. 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

¹ (1933), 54 B.R. 377.

² (1937), 62 B.R. 140.

³ [1943] B.R. 713.

⁴ [1951] R.C.S. 265, 2 D.L.R. 369, 11 C.R. 85, 99 C.C.C. 1.

cause raisonnable, car cette opinion fut plus tard unanimement confirmée par cinq juges de la Cour du Banc de la Reine dans l'affaire *Boucher v. Le Roi*¹, et également par quatre juges dissidents devant cette Cour (*Boucher v. Le Roi* cité *supra*).

M. Archambault, alors gérant général de la Commission des Liqueurs, soupçonnait fortement que le “Frank Roncarelli” qui par ses cautionnements aidait financièrement ce mouvement qu’il croyait subversif, était détenteur d’un permis de restaurateur pour la vente de liqueurs alcooliques. Il pensait évidemment qu’il ne convenait pas que les bénéfices que Roncarelli retirait de son permis de la Commission, soient utilisés à servir la cause d’agitateurs religieux, dont les enseignements et les méthodes venaient en conflit avec les croyances populaires. Il en informa l’intimé, procureur général, qui en cette qualité est l’aviseur légal officiel de la province pour toutes les affaires juridiques.

Au cours d’une première conversation téléphonique, M. Archambault suggéra à l’intimé que le permis de Roncarelli lui soit enlevé, ce que d’ailleurs il avait personnellement le droit de faire, en vertu de l’art. 35 de la *Loi des Liqueurs*, qui est ainsi rédigé:

35.—La Commission peut à sa discrétion annuler un permis en tout temps.

Or, comme l’exécutif de la Commission des Liqueurs ne se compose que d’un gérant général qui était M. Archambault, cette discrétion reposait entièrement sur lui.

L’intimé lui suggéra la prudence, et lui proposa de s’enquérir avec certitude si le Roncarelli, détenteur de permis, était bien le même Roncarelli qui prodiguait ses cautionnements d’une façon si généreuse. Après enquête, l’affirmative ayant été établie, M. Archambault communiqua de nouveau avec l’intimé, et voici ce que nous dit M. Archambault dans son témoignage au sujet de ces conversations:

- Q. Maintenant, ce jour-là où vous avez reçu une lettre, le 30 novembre 1946, avez-vous décidé, ce jour-là, d’enlever la licence?
- R. *Certainement*, ce jour-là, j’avais appelé le Premier Ministre, en l’occurrence le procureur général, lui faisant part des constatations, c’est-à-dire des renseignements que je possédais, *et de mon intention d’annuler le privilège*, et le Premier Ministre m’a répondu de prendre mes précautions, de bien vérifier s’il s’agissait bien de

¹ [1949] B.R. 238.

la même personne, qu’il pouvait y avoir plusieurs Roncarelli, et coetera. Alors, quand j’ai eu

la confirmation de Y3 à l'effet que c'était la même personne, j'ai appelé le Premier Ministre pour l'assurer qu'il s'agissait bien de Frank Roncarelli, détenteur d'un permis de la Commission des Liqueurs; et, là, le Premier Ministre m'a autorisé, il m'a donné son consentement, son approbation, sa permission, et son ordre de procéder.

Voici maintenant la version de l'intimé:

Probablement, à la suite du rapport que l'indicateur Y-3 a fait, le rapport qui est produit, M. le Juge Archambault m'a téléphoné et m'a dit: 'On est sûr, c'est cette personne-là.' Et comme dans l'intervalle j'avais étudié le problème et parcouru les statuts depuis l'institution de la Commission des Liqueurs et tous les amendements qui avaient eu lieu, et j'avais consulté, j'en suis arrivé à la conclusion qu'en mon âme et conscience, mon impérieux devoir c'était d'approuver la suggestion très au point du Juge et d'autoriser la cancellation d'un privilège que cet homme-là ne méritait pas, à mon sens, et dont il n'était pas digne.

Et:

Après avoir mûrement délibéré et conscient et sûr de faire mon devoir, j'ai dit à M. Archambault que j'approuvais sa suggestion d'annuler le permis, d'annuler le privilège.

Et, plus loin:

. . . j'ai dit au Juge Archambault que j'étais de son opinion, que je ne croyais pas que Roncarelli fût digne d'obtenir des privilèges de la province après son attitude que j'ai mentionnée tout à l'heure.

. . . et lorsque le Juge Archambault m'a dit, après vérification, que c'était la même personne, j'ai dit: 'Vous avez raison, ôtez le permis, ôtez le privilège.'

Quand on demande à l'intimé s'il a donné un ordre à M. Archambault, voici ce qu'il dit:

Non, je n'ai pas donné un ordre à M. Archambault, je viens de conter ce qui s'est passé.

Que le permis ait été enlevé à Roncarelli comme conséquence de la seule décision de M. Archambault, ce qu'il avait le droit de faire à sa discrétion, ou que cette discrétion ait été influencée par les paroles de l'intimé, n'a pas je crois d'effet décisif dans la détermination de la présente cause. Je demeure convaincu que même si les paroles de l'intimé ont pu avoir quelque influence sur la décision qui a été prise, ce dernier demeurerait quand même un *officier public, agissant dans l'exercice de ses fonctions*, et qu'il était essentiel de lui donner l'avis requis par l'art. 88 C.P.C. L'absence de cet avis interdit aux tribunaux de prononcer aucune condamnation.

[Page 130]

L'intimé est sûrement un *officier public*, et il me semble clair qu'il n'a pas agi *en sa qualité personnelle*. C'est bien comme aviseur légal de la Commission des Liqueurs, et aussi comme *officier public* chargé de la prévention des troubles, et gardien de la paix dans la province, qu'il a été consulté. C'est le

Procureur Général, agissant dans l'exercice de ses fonctions, qui a été requis de donner ses directives à une branche gouvernementale dont il est l'aviseur. Vide: *Loi concernant le Département du Procureur Général*, R.S.Q. 1941, c. 46, art. 3, *Loi des liqueurs alcooliques*, S.R.Q. 1941, c. 255, art 138.

Certains, à tort ou à raison, peuvent croire que l'intimé se soit trompé, en pensant qu'il devait, pour le maintien de la paix publique et la suppression de troubles existants, et qui menaçaient de se propager davantage, conseiller l'enlèvement du permis de l'appelant. Pour ma part, je ne puis admettre le fallacieux principe qu'une erreur commise par un *officier public*, en posant un acte qui se rattache cependant à l'objet de son mandat, enlève à cet acte son caractère officiel, et que l'auteur de ce même acte fautif cesse alors d'agir dans *l'exécution de ses fonctions*.

Parce que l'appelant ne s'est pas conformé aux exigences de l'art. 88 C.P.C., en ne donnant pas l'avis requis à l'intimé qui est un *officier public, agissant dans l'exercice de ses fonctions*, je crois que l'action ne peut réussir. Le défaut de remplir cette condition préalable, constitue une fin de non recevoir, qui me dispense d'examiner les autres aspects de cette cause.

Je crois donc que l'appel principal, de même que l'appel logé pour faire augmenter le montant accordé par le juge de première instance, doivent être rejetés avec dépens de toutes les Cours.

Le jugement des juges Rand et Judson a été rendu par

LE JUGE RAND:—Les faits pertinents à partir desquels je tire ma conclusion sont les suivants. L'appelant était propriétaire, dans un secteur animé de Montréal, d'un restaurant qui lui avait été transmis par son père et qui, en 1946, avait été autorisé à vendre des liqueurs sans interruption pendant environ 34 ans; l'appelant possède une bonne éducation et une bonne réputation, et il s'agissait d'un restaurant de classe supérieure. Le 4 décembre de la même année, alors que sa demande de renouvellement annuel était

[Page 131]

en cours d'examen devant la Commission des liqueurs, le permis existant a été annulé et sa demande de renouvellement a été rejetée, mesures auxquelles s'est ajoutée une déclaration de l'intimé portant qu'il ne lui serait plus jamais délivré de permis à l'avenir. Ces faits fondamentaux sont survenus dans les circonstances suivantes.

Depuis quelques années, l'appelant était membre d'une secte religieuse chrétienne plutôt militante connue sous le nom de Témoins de Jéhovah, dont l'idéologie condamne les institutions ecclésiastiques établies et met l'accent sur la relation personnelle absolue et exclusive de l'individu avec Dieu, sans intermédiaire ni intervention humaine.

Comme on pouvait s’y attendre, l’impact de leur zèle prosélytique sur l’Église et la communauté catholiques romaines du Québec a, dans un premier temps, provoqué de violentes réactions. Des réunions ont été interrompues par la force, des biens ont été endommagés, des personnes ont été expulsées de leur communauté — dans un cas hors de la province — et, de façon générale, d’après controverses ont pris naissance dans les villes et les villages. Les Témoins effectuaient leurs démarches tant en communiquant de vive voix qu’en distribuant des imprimés, lesquels comprenaient deux périodiques appelés « La Tour de garde » et « Réveillons-nous », vendus à un prix modique.

En 1945, les autorités provinciales ont commencé à prendre des mesures pour mettre fin à des activités qui étaient considérées comme insultantes et offensantes pour les croyances et les sentiments religieux de la population catholique romaine. Sur la base de règlements locaux qui exigeaient l’obtention d’un permis pour le colportage de tout type de marchandises, on a procédé à une vague d’arrestations parmi les jeunes hommes et les jeunes femmes qui offraient en vente les publications susmentionnées. Au total, près d’un millier d’accusations de cette nature ont été portées. À Montréal, où ont eu lieu la plupart des arrestations, la peine encourue était une amende de 40 \$ et, comme les Témoins contestaient leur responsabilité, on recourait au cautionnement dans tous les cas.

L’appelant, qui disposait d’une certaine aisance financière, a été accepté sans discussion comme caution par la Cour du Recorder et, jusqu’au 12 novembre 1946, il s’était porté caution dans environ 380 affaires, certains des accusés commettant les infractions de façon répétée. Jusque-là, il n’y avait eu aucune suggestion d’irrégularité; la garantie fournie par l’appelant était considérée à ce point satisfaisante que parfois, pour éviter des retards lorsqu’il était absent de la ville, des engagements en blanc portant sa signature étaient conservés pour être remplis par

[Page 132]

les responsables au sein des tribunaux. La raison pour laquelle les accusations s’accumulaient ainsi était qu’il n’était pas certain qu’elles puissent être jugées valides en droit. Apparemment, les conseillers juridiques de Montréal, agissant de concert avec ceux de la Province, avaient convenu avec l’avocat des Témoins de procéder par voie de cause type. Pendant ce temps, toutefois, la vente des tracts ne cessait pas et c’est cette ennuyeuse circonstance qui a entraîné l’accumulation des procédures.

Le ou vers le 12 novembre, il a été décidé d’exiger un cautionnement en espèces pour les Témoins ainsi arrêtés et la somme fixée variait de 100 \$ à 300 \$. Aucun cautionnement de la sorte n’a été fourni par l’appelant; sa participation en tant que caution a cessé à la suite de ce changement de pratique; en définitive, toutes les accusations à l’égard desquelles il s’était porté caution ont été rejetées.

À aucun moment il n'a participé à la distribution des tracts : il était un adepte du groupe, mais rien de plus. Il a été démontré qu'il avait loué à un autre membre des locaux à Sherbrooke qui servaient de salle pour la tenue de réunions religieuses : mais la simple mention de ce fait suffit pour l'écarter au motif qu'il n'a aucun rapport avec les questions soulevées. Outre le fait qu'il a agi comme caution et qu'il est un adepte, l'appelant ne présente aucun lien qui pourrait être déformé au point d'être considéré comme un trait de caractère pertinent pour décider de son aptitude ou inaptitude à détenir un permis de vente d'alcool.

La résistance accrue qui a mis fin au dépôt de cautionnements a mené à la recherche d'autres moyens d'écraser l'invasion propagandiste, et la situation de l'appelant a été l'une des circonstances examinées. Adepte avoué, l'appelant permettait aux protagonistes de rester en liberté et de poursuivre leur campagne de publication de ce qu'ils croyaient être la vérité chrétienne telle que révélée par la Bible; il était également détenteur d'un permis de vente d'alcool, un « privilège » accordé par la Province, dont il utilisait les bénéfices, aux yeux des autorités, afin de promouvoir la perturbation des croyances établies et de susciter de façon générale le mécontentement au sein de la communauté. À la suite de discussions entre M. Archambault, la personne qui constituait alors la Commission des liqueurs, et le chef des poursuites à Montréal, le premier a, le ou vers le 21 novembre, téléphoné à l'intimé, l'a informé de ces faits et a demandé ce qu'il y avait lieu de faire. M. Duplessis a répondu que l'affaire était sérieuse et que l'identité de la

[Page 133]

personne qui fournissait les cautionnements et du détenteur du permis de vente d'alcool devait être établie hors de tout doute. Quelques jours plus tard, l'identité de la personne en question ayant été établie par un détective privé, M. Archambault a communiqué de nouveau avec l'intimé et, par suite de leurs échanges, le permis a été révoqué le 4 décembre 1946.

Entre-temps, le ou vers le 25 novembre 1946, les Témoins avaient répliqué de façon explosive. Dans un numéro de l'un de leurs périodiques, on trouvait, sous le titre « La haine ardente du Québec », une cinglante dénonciation de ce qu'on alléguait être une persécution sauvage des croyants chrétiens. Le ministère du Procureur général a immédiatement transmis des directives ordonnant la confiscation du numéro en question, et des poursuites ont été intentées contre un certain Boucher, qui fut accusé d'avoir publié un libelle séditieux.

C'est donc entièrement à titre de simple citoyen, d'adepte d'un groupe religieux, de personne détenant un permis de vente d'alcool et fournissant des cautionnements à seule fin de permettre à des personnes arrêtées de retrouver leur liberté en attendant qu'il soit statué sur les accusations portées contre elles, et en l'absence de quelque autre considération pertinente devant être prise en

compte, que l'appelant est impliqué dans les questions que soulève la présente controverse.

Les autres faits ne font eux aussi aucun doute. Les témoignages de MM. Duplessis et Archambault révèlent à eux seuls que la mesure prise par ce dernier en tant que gérant général et membre unique de la Commission a été dictée par M. Duplessis en sa qualité de procureur général et de premier ministre de la province; que cette mesure a été prise pour mettre fin aux activités des Témoins, pour punir l'appelant du rôle qu'il avait joué, non seulement en lui révoquant son permis existant mais également en déclarant qu'on lui en refuserait un « pour toujours », et pour avertir les autres intéressés qu'ils seraient similairement dépouillés de « privilèges » provinciaux s'ils persistaient dans toute activité directement ou indirectement liée aux Témoins et à la campagne répréhensible. L'intimé a estimé que cette action était de son devoir, était quelque chose que sa conscience exigeait de lui; et en tant que représentant du gouvernement provincial, sa

[Page 134]

décision est automatiquement devenue celle de M. Archambault et de la Commission. Les extraits de témoignages suivants le montrent clairement :

M. DUPLESSIS:

R. . . . Au mois de novembre 1946, M. Edouard Archambault, qui était alors le gérant général de la Commission des Liqueurs m'a appelé à Québec, téléphone longue distance de Montréal, et il m'a dit que Roncarelli qui multipliait les cautionnements à la Cour du Recorder d'une façon désordonnée, contribuant à paralyser les activités de la Police et à congestionner les tribunaux, que ce nommé Roncarelli détenait un privilège de la Commission des Liqueurs de Québec. De fait, Votre Seigneurie, un permis est un privilège, ce n'est pas un droit. L'article 35 de la Loi des Liqueurs alcooliques, paragraphe 1, a été édicté en 1921 par le statut II, Geo. V, chap. 24, qui déclare ceci:

“La Commission peut, à sa discrétion annuler le permis en tout temps.”

* * *

“Je vais m'en informer et je vous le dirai.” J'ai dit au Juge: “Dans l'intervalle, je vais examiner la question avec des officiers légaux, je vais y penser, je vais réfléchir et je vais voir ce que devrai faire.” Quelques jours après, et pendant cet intervalle j'ai étudié le problème, j'ai étudié des dossiers, comme Procureur Général et comme Premier Ministre, quelques jours après le Juge Archambault, M. Edouard Archambault, m'a téléphoné pour me dire qu'il était certain que le Roncarelli en question, qui paralysait les activités de la Cour du Recorder qui accaparait dans une large mesure les services de la force constabulaire de Montréal, dont les journaux disaient avec raison qu'elle n'avait pas le nombre suffisant de policiers, était bien la personne qui détenait un permis. Je lui ai dit: “Dans ces circonstances, je considère que c'est mon devoir, comme Procureur General et comme Premier Ministre, en conscience, dans l'exercice de mes fonctions officielles et pour remplir le mandat que le peuple m'avait confié et qu'il m'a renouvelé avec une immense majorité en 1948, après la cancellation du permis et après la poursuite intentée contre moi, j'ai cru que c'était mon devoir, en conscience, de dire au Juge que ce permis-là, le Gouvernement de Québec ne pouvait pas accorder un privilège à un individu comme Roncarelli qui tenait l'attitude qu'il tenait.”

* * *

J'ai dit: "Il y a peut-être de pauvres personnes, de bonne foi, plus riches d'idéal que d'esprit, de jugement, ces personnes-là sont probablement à la merci de quelques-uns qui les exploitent, je vais donner une entrevue pour attirer l'attention de tout le monde sur l'article 69 du Code Criminel, qui déclare que les complices sont responsables au même titre que la personne qui a commis l'offense."

* * *

D. Vous n'avez pas reçu d'autres documents, c'est seulement les communications téléphoniques de M. le Juge Archambault?

R. Oui, certainement, un message du Juge Archambault, un autre téléphone au Juge Archambault, des examens de la situation, on en a même parlé au Conseil des Ministres, j'ai discuté le cas, j'ai consulté

[Page 135]

des officiers en loi et en mon âme et conscience j'ai fait mon devoir comme Procureur Général, j'ai fait la seule chose qui s'imposait, si c'était à recommencer je ferais pareil.

D. Monsieur le Premier Ministre, le 8 février 1947, dans le journal *La Presse*, paraissait un article intitulé: "Roncarelli subit un second refus". Le sous-titre de cet article se lit comme suit: "L'honorable M. Duplessis refuse au restaurateur, protecteur des Témoins de Jéhovah, la permission de poursuivre la Commission des Liqueurs." Vous trouverez, monsieur le Premier Ministre, presque à la fin de ce rapport, les mots suivants:

"C'est moi-même, à titre de Procureur Général, et de responsable de l'ordre dans cette province, qui ai donné l'ordre à la Commission des Liqueurs d'annuler son permis référant à Roncarelli."

Je vous demande, monsieur le Premier Ministre, si c'est un rapport exact de vos paroles à cette conférence de presse?

R. Ce que j'ai dit lors de la conférence de presse, c'est ce que je viens de déclarer. Je ne connaissais pas Roncarelli, je ne savais pas que Roncarelli avait un permis, . . . lorsqu'il a attiré mon attention sur la situation absolument anormale d'un homme bénéficiant d'un privilège de la province, et multipliant les actes de nature à paralyser les tribunaux de la province et la police municipale de Montréal, c'est là que j'ai approuvé sa suggestion et que j'ai dit, comme Procureur général . . .

LA COUR:—C'est une autre question que l'on vous pose, Monsieur le Premier Ministre. Voulez-vous relire la question. (La demande précédente est alors relue.)

R. Ce que j'ai dit à la presse, c'est ce que je viens de dire tout à l'heure. L'article tel que produit n'est pas conforme textuellement à ce que j'ai dit. Ce que j'ai dit, ce que je répète, c'est que le Juge Archambault, gérant de la Commission des Liqueurs m'a mis au fait d'une situation que j'ignorais et comme Procureur Général, pour accomplir mon devoir, j'ai dit au Juge Archambault que j'étais de son opinion, que je ne croyais pas que Roncarelli fut digne d'obtenir des privilèges de la province après son attitude que j'ai mentionnée tout à l'heure.

* * *

D. Les mots que je viens de vous lire tout à l'heure, c'est censé être textuellement les mots que vous avez donnés, parce que c'est précédé d'une indication d'un rapport textuel:

"Nous n'avons fait qu'exercer en ce faisant un droit formel et incontestable, nous avons rempli un impérieux devoir. Le permis de Roncarelli a été annulé non pas temporairement mais bien pour toujours."

LE TÉMOIN:—Si j'ai dit cela? L'AVOCAT:—

Oui.

R. Oui. Le permis de Roncarelli a été annulé pour ce temps-là et pour toujours. Je l'ai dit et je considérais que c'était mon devoir et en mon âme et conscience j'aurais manqué à mon devoir si je ne l'avais pas fait.

D. Avec ces renseignements additionnels diriez-vous que les mots: “C’est moi-même, à titre de Procureur Général et de responsable de l’ordre dans cette province qui ai donné l’ordre à la Commission des liqueurs d’annuler son permis.” Diriez-vous que c’est exact?

[Page 136]

R. J’ai dit tout à l’heure ce qui en était. J’ai eu un téléphone de M. Archambault me mettant au courant de certains faits que j’ignorais au sujet de Roncarelli. Vérification, identification pour voir si c’était bien la même personne, étude, réflexion, consultation et décision d’approuver la suggestion du gérant de la Commission des Liqueurs d’annuler le privilège de Roncarelli.

* * *

LA COUR:

D. M. Stein veut savoir si vous avez donné un ordre à M. Archambault?

R. Non, je n’ai pas donné un ordre à M. Archambault, je viens de conter ce qui s’est passé. Le juge Archambault m’a mis au courant d’un fait que je ne connaissais pas, je ne connaissais pas les faits, c’est lui qui m’a mis au courant des faits. Je ne sais pas comment on peut appeler ça, quand le Procureur Général, qui est à la tête d’un département, parle à un officier, même à un officier supérieur, et qu’il émet une opinion, ce n’est pas directement un ordre, c’en est un sans l’être. Mais c’est à la suggestion du Juge Archambault, après qu’il eut porté à ma connaissance des faits que j’ignorais, que la décision a été prise.

* * *

D. Monsieur le Premier Ministre, excusez-moi si je répète encore la question, mais il me semble que vous n’avez pas répondu à la question que j’ai posée. Il paraît, non seulement dans ce journal, mais aussi dans d’autres journaux, et cela est répété exactement dans les mêmes paroles, dans le *Montreal Star*, en anglais, dans la *Gazette*, en anglais, dans *Le Canada*, en français et aussi dans *La Patrie*, en français, textuellement les mêmes mots: “C’est moi-même, à titre de Procureur Général, chargé d’assurer le respect de l’ordre et le respect des citoyens paisibles qui ai donné à la Commission des Liqueurs, l’ordre d’annuler le permis.” Je vous demande si c’est possible que vous ayez employé presque exactement ces mots en discutant l’affaire avec les journalistes, ce jour-là?

R. Lorsque les journalistes viennent au bureau pour avoir des entrevues, des fois les entrevues durent une demi-heure, des fois une heure, des fois une heure et demie ; quels sont les termes exacts qui sont employés, on ne peut pas se souvenir exactement des termes. Mais la vérité vraie c’est ce que j’ai dit tout à l’heure, et c’est cela que j’ai dit aux journalistes, comme Premier Ministre et comme Procureur Général, je prends la responsabilité. Si j’avais dit au Juge Archambault: “Vous ne le ferez pas”, il ne l’aurait probablement pas fait. Comme il me suggérait de le faire et qu’après réflexion et vérification je trouvais que c’était correct, que c’était conforme à mon devoir, j’ai approuvé et c’est toujours un ordre que l’on donne. Quand l’officier supérieur parle, c’est un ordre que l’on donne, même s’il accepte la suggestion de l’officier dans son département, c’est un ordre qu’il donne indirectement. Je ne me rappelle pas des expressions exactes, mais ce sont les faits.

* * *

D. Référant à l’article contenue dans la *Gazette* du 5 décembre, c’est-à-dire le jour suivant l’annulation du permis, vous trouvez là les mots en anglais:

[Page 137]

[TRADUCTION] « Dans une déclaration à la presse hier, le premier ministre a rappelé que : “Il y a deux semaines, j’ai signalé que le gouvernement provincial avait la ferme intention de prendre les mesures les plus rigoureuses et les plus efficaces possibles pour se débarrasser de ceux qui, sous le nom de Témoins de Jéhovah, distribuent des circulaires qui, à mon avis, sont non seulement injurieuses pour le Québec et sa population, mais qui sont très diffamatoires et séditeuses. La propagande des Témoins de Jéhovah ne saurait être tolérée et plus de 400 d’entre eux sont actuellement devant les tribunaux à

Montréal, Québec, Trois-Rivières et dans d'autres centres.”

“Un certain M. Roncarelli a fourni une caution à des centaines de témoins de Jéhovah. La sympathie que cet homme a manifestée à l'égard des Témoins, de manière aussi évidente, répétée et audacieuse, est une provocation à l'ordre public, à l'administration de la justice et est définitivement contraire aux objectifs de la justice.” »

D. Je vous demande, monsieur le Premier Ministre, si ce sont les paroles presque exactes ou exactes que vous avez dites à la conférence de presse?

R. Que j'ai dit ici: [TRADUCTION] « Un certain M. Roncarelli a fourni une caution à des centaines de témoins de Jéhovah. La sympathie que cet homme a manifestée à l'égard des Témoins, de manière aussi évidente, répétée et audacieuse, est une provocation à l'ordre public, à l'administration de la justice et est définitivement contraire aux objectifs de la justice. » Je l'ai dit et je considère que c'est vrai.

* * *

M. ARCHAMBAULT:

D. Maintenant, ce jour-là où vous avez reçu une lettre, le 30 novembre 1946, avez-vous décidé, ce jour-là, d'enlever la licence?

R. Certainement, ce jour-là, j'avais appelé le Premier Ministre, en l'occurrence le procureur général, lui faisant part des constatations, c'est-à-dire des renseignements que je possédais, et de mon intention d'annuler le privilège, et le Premier Ministre m'a répondu de prendre mes précautions, de bien vérifier s'il s'agissait bien de la même personne, qu'il pouvait y avoir plusieurs Roncarelli, et coetera. Alors, quand j'ai eu la confirmation de Y3 à l'effet que c'était la même personne, j'ai rappelé le Premier Ministre pour l'assurer qu'il s'agissait bien de Frank Roncarelli, détenteur d'un permis de la Commission des Liqueurs; et, là, le Premier Ministre m'a autorisé, il m'a donné son consentement, son approbation, sa permission, et son ordre de procéder.

Lorsque le pouvoir exécutif, délibérément et intentionnellement, dans ces conditions, exerce le pouvoir de fait qu'il possède sur les personnes qu'il nomme selon son bon vouloir à une fonction publique pour détruire les intérêts commerciaux vitaux d'un citoyen, celui-ci peut-il prétendre, en droit, exiger réparation de la personne qui agit ainsi? La réponse à cette question requiert l'examen des dispositions législatives régissant la délivrance, le renouvellement et le retrait des permis de vente d'alcool, ainsi que l'examen de l'étendue des pouvoirs confiés par la loi au procureur général et au gouvernement en ce qui concerne l'administration de la Loi.

[Page 138]

Le droit régissant les liqueurs alcooliques figure dans la loi intitulée *Loi des liqueurs alcooliques* (S.R.Q. 1941, c. 255). Une Commission est créée en tant que corporation dont l'unique membre est le gérant général. Aux termes de l'art. 5

L'exercice des fonctions, devoirs et pouvoirs de la Commission des liqueurs de Québec est attribué à une seule personne que désigne le lieutenant-gouverneur en conseil et qui porte le titre de gérant. Le traitement de cette personne est déterminé par le lieutenant-gouverneur en conseil et payé sur les revenus de la commission des liqueurs. S.R. 1925, c. 37, a. 5; 1 Ed. VIII(2), c. 14, aa. 1 et 5; 1 Geo. VI, c. 22, aa. 1 et 5.

L'ensemble du personnel chargé de l'exécution des fonctions de la Commission est nommé par le gérant général—en l'occurrence M. Archambault—qui fixe les salaires et assigne les fonctions, le lieutenant-gouverneur en conseil se réservant le droit d'approuver les salaires. Outre la fonction générale d'achat et de vente de liqueurs dans toute la province et l'accomplissement de toutes les choses nécessaires à cette fin, la Commission est autorisée par l'alinéa 9 e) à « octroyer, refuser ou annuler tout permis de vente de liqueurs alcooliques ou tout permis qui se rapporte autrement à ces liqueurs, et transporter le permis d'une personne décédée ». Suivant l'art. 12, les poursuites contre le gérant général pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions requièrent l'autorisation du juge en chef de la province, et la Commission ne peut être poursuivie qu'avec le consentement du procureur général. Tout officier de la Commission est déclaré fonctionnaire public et, aux termes de la loi (S.R.Q. 1941, c. 10, art. 2), il conserve sa charge à titre amovible. Suivant l'art. 19, la Commission remet au trésorier de la province les sommes d'argent que ce dernier considère comme disponibles et, conformément à l'art. 20, la Commission rend compte au trésorier de la province de ses recettes, paiements et déboursés, ainsi que de son actif et de son passif. Les articles 30 et 32 prévoient la délivrance de permis de vente; un tel permis ne peut être octroyé qu'à un individu et à son nom personnel; aux termes de l'art. 34, « [i]l est loisible à la commission de refuser l'octroi de tout permis »; le par. (2) pourvoit à l'octroi de permis dans le cas particulier de municipalités où l'interdiction de vente est abrogée en tout ou en partie par un règlement; le par. (3) restreint ou refuse l'octroi de permis dans une cité ou ville lorsque le conseil de celle-ci le demande par règlement; mais il est prévu que

... [s]i le dépôt de ce règlement a lieu après que la commission a octroyé un permis dans cette cité ou ville, la commission ne pourra donner effet à la demande avant le 1er mai suivant la date du dépôt.

[Page 139]

Le paragraphe (4) traite du refus de délivrer des permis dans les petites villes, à moins que le permis ne soit demandé par un règlement approuvé par un vote à la majorité des électeurs. Le par. (6) confère à la Commission le pouvoir spécial d'octroyer aux hôtels situés dans des places de villégiature des permis valides pour une période de cinq mois seulement, nonobstant l'absence de demandes présentées en vertu des par. (2) et (4). L'article 35 précise que tout permis expire le 30 avril de chaque année. En ce qui concerne l'annulation des permis, cet article prévoit que la « commission peut, à sa discrétion, annuler un permis en tout temps ». Outre la perte du privilège qu'elle emporte et sans que des procédures judiciaires soient requises à ces fins, l'annulation entraîne la perte des droits payés pour l'obtenir et la confiscation des liqueurs alcooliques en possession du détenteur du permis et des réceptacles qui les contiennent. Si l'annulation n'est pas suivie de poursuites pour une infraction à la Loi, une indemnisation est prévue pour certains éléments de la confiscation. Le paragraphe (5) oblige la

Commission à annuler tout permis utilisé pour le compte d'une personne autre que son détenteur; l'art. 36 exige l'annulation dans des cas précis. L'article 42 interdit la vente de liqueurs alcooliques à diverses personnes. Aux termes de l'art. 148, le procureur général a le devoir

1. D'assurer l'observance de la présente loi et de la Loi concernant la possession et le transport des liqueurs alcooliques (chap. 256), et de rechercher, prévenir et réprimer les infractions à ces lois de toutes les manières que ces lois autorisent;
2. De diriger les actions ou poursuites pour infractions à la présente loi et à celles de ladite Loi concernant la possession et le transport des liqueurs alcooliques. S. R. 1925, c. 37, a. 78a; 24 Geo. V, c. 17, a. 17.

Les dispositions de la loi, qui peuvent être complétées par des règlements détaillés, établissent un code régissant l'ensemble des activités d'administration de la vente et de la distribution de liqueurs alcooliques, que dirige la Commission en tant que service public, pour tous les besoins légitimes de la population. Ce service reconnaît l'association qui existe entre les vins et liqueurs d'une part et la nourriture d'autre part en tant qu'agréments du repas et de son rituel, et en tant que sujets d'intérêt pour le public. Comme il est dit dans Macbeth, « l'assaisonnement de la bonne chère, c'est le cérémonial », et nous avons donc des restaurants, des cafés, des hôtels et d'autres lieux où l'on sert de la nourriture, spécifiquement prévus pour cette association.

En outre, la délivrance des permis présente un intérêt complémentaire pour ceux qui offrent ce service au public. Le maintien du permis au fil des années, comme dans le présent cas, reconnaît non seulement qu'il est virtuellement nécessaire pour un restaurant de classe supérieure,

[Page 140]

mais également qu'il est identifié à l'activité économique exercée. Les dispositions relatives à la cession du permis sont des plus pertinentes à cet égard, et elles sont illustrées par la continuité de l'activité en l'espèce. Au fur et à mesure de l'exercice de cette activité, la vie économique du détenteur du permis devient progressivement de plus en plus liée à ce privilège, tandis que sa vocation en devient corrélativement dépendante.

Le domaine des occupations et entreprises de cette nature qui requièrent un permis devient un sujet de préoccupation croissante pour les citoyens en général. Il est d'une importance vitale qu'une administration publique qui peut refuser d'autoriser une personne à entamer ou poursuivre l'exercice d'une occupation qui, en l'absence de réglementation, serait libre et légitime, soit dirigée avec une impartialité et une intégrité totales; et que les motifs permettant de refuser ou d'annuler un permis soient uniquement et incontestablement des motifs qui sont incompatibles avec les objectifs envisagés par la loi : le devoir d'une Commission est de servir ces objectifs et uniquement ceux-là. La décision de

refuser ou d'annuler un tel privilège relève de la « discrétion » de la Commission; mais cela signifie que cette décision doit reposer sur une mise en balance des considérations pertinentes pour l'objet de l'administration en question.

En matière de réglementation publique de cette nature, il n'existe pas de « discrétion » absolue et sans entraves, c'est-à-dire où une action pourrait être prise pour quelque motif ou raison qui viendrait à l'esprit de l'administrateur; aucun texte législatif ne peut, en l'absence de langage explicite à cet effet, être considéré comme envisageant un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé pour quelque fin que ce soit, aussi capricieuse ou incongrue qu'elle puisse être, sans égard à la nature ou au but de cette loi. La fraude et la corruption au sein d'une commission ne sont peut-être pas mentionnées dans des lois de ce genre, mais elles sont toujours des exceptions implicites. La notion de « discrétion » implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un devoir public; il y a toujours une perspective dans laquelle une loi est censée s'appliquer, et toute dérogation manifeste à sa ligne d'action ou à son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption. Un demandeur pourrait-il se voir refuser un permis parce qu'il est né dans une autre province, ou encore en raison de la couleur de ses cheveux? Le langage courant utilisé par le législateur ne saurait être déformé de la sorte.

[Page 141]

Le fait de refuser ou de révoquer un permis au motif qu'un citoyen exerce un droit incontestable qui n'a absolument rien à voir avec la vente de liqueurs dans un restaurant excède lui aussi la portée de la discrétion conférée. En l'espèce, il y a non seulement eu révocation du permis existant, mais également une déclaration portant interdiction future et définitive pour l'appelant d'en obtenir un : cette interdiction devait s'appliquer « pour toujours ». Cela vise à le dépouiller de l'aspect de son statut de citoyen que constitue l'appartenance à la catégorie des membres du public auxquels un tel privilège peut être accordé. Selon le libellé de la loi en l'espèce, une telle mesure ne relève pas de la compétence de la Commission ni *a fortiori* du gouvernement ou de l'intimé : *McGillivray v. Kimber*¹. Nous sommes en présence ici d'un tribunal administratif qui, à certains égards, doit agir de manière judiciaire; et même de l'avis des juges dissidents dans l'affaire *McGillivray*, il y a responsabilité : Que pourrait-il y avoir de plus malicieux que de punir ce détenteur de permis parce qu'il a fait quelque chose qu'il avait le droit absolu de faire dans une affaire sans aucun rapport avec la *Loi des liqueurs alcooliques*? La malice au sens propre est simplement le fait d'agir pour une raison et une fin sciemment étrangères à l'administration en question, geste auquel s'est ajouté en l'espèce l'élément de punition intentionnelle au moyen de ce qui constituait virtuellement la mise hors la loi d'une vocation.

Il peut s'avérer difficile, voire impossible, dans les cas qui se présentent de façon générale, de démontrer qu'il y a eu violation de ce devoir public dans le cadre de l'objectif illégal poursuivi; il est possible qu'il n'existe aucun moyen, et ce, même si des poursuites étaient autorisées par le procureur général contre la Commission, ce qui a été refusé en l'espèce, de contraindre cette dernière à justifier un refus ou une révocation, ou à donner les raisons de son action; je ne formule aucune observation sur ces questions; mais dans le cas qui nous occupe, cette difficulté n'existe pas : les raisons sont admises ouvertement.

L'acte accompli par l'intimé, par l'intermédiaire de la Commission, a entraîné la violation d'un devoir public implicite envers l'appelant prévu par une loi : il s'est agi d'un abus flagrant d'un pouvoir légal, commis dans le but exprès de punir l'appelant pour un acte absolument sans rapport avec la loi en question, punition qui a entraîné pour lui, comme elle avait pour but de le faire, la destruction de sa vie économique de restaurateur dans la province. Quelle que soit l'immunité dont peut disposer la Commission ou son membre contre les actions en dommages-intérêts, l'intimé

¹ (1915), 52 R.C.S. 146, 26 D.L.R. 164.

[Page 142]

n'en dispose aucunement. Il n'était tenu à aucun devoir envers l'appelant et son acte a constitué une ingérence dans les fonctions d'un organisme créé par la loi. Le préjudice qu'il a causé a résulté d'une faute engageant sa responsabilité suivant les principes de base du droit public du Québec (voir l'arrêt *Mostyn v. Fabrigas*¹), et suivant l'art. 1053 du *Code civil*. Le fait que, en présence d'une réglementation administrative de plus en plus grande des activités économiques, une telle mesure et ses conséquences doivent être subies par la victime, sans recours ni réparation, et qu'une administration établie par la loi soit supplantée par une action dictée par des officiers publics agissant en dehors du cadre de leur devoir et selon leurs sympathies, antipathies et objectifs non pertinents arbitraires, signalerait la désintégration de la primauté du droit en tant que postulat fondamental de notre structure constitutionnelle. Afin d'administrer un régime de permis de façon à ce que tous et chacun soient traités le plus équitablement et impartialement possible, il peut s'avérer nécessaire de recourir à la pratique du « premier arrivé, premier servi », ce qui rend encore plus important le respect le plus strict de l'équale responsabilité envers tous; à ce stade de croissance de l'État, le fait de tolérer un tel manquement à la bonne foi dans l'exécution de l'objectif législatif constituerait un danger lourd de conséquences. Il convient toutefois d'ajouter que ces propos ne signifient pas que ce principe est censé s'étendre au personnel gouvernemental ordinaire : il ne s'agit pas d'une question qui nous concerne en l'espèce.

M^e Beaulieu a fait valoir que, dans la mesure où l'intimé agissait de « bonne foi », ce dernier, en tant que titulaire d'une charge étatique, était libre d'agir

pratiquement comme il l'entendait dans une affaire de ce type. La charge de procureur général comporte traditionnellement et législativement des fonctions consistant à conseiller l'exécutif, y compris en l'espèce les organismes administratifs, à appliquer le droit public et à diriger l'administration de la justice. Relativement à toute décision de l'organisme créé par la loi en cause dans la présente affaire, l'intimé n'avait aucun rôle à jouer outre celui de donner des avis sur les questions de droit se soulevant. Dans ce rôle, son action aurait dû se limiter à donner son avis sur la validité d'une révocation pour une telle fin ou raison, et ce qu'aurait dû être cet avis ne me semble admettre aucun doute que ce soit. En débordant ce champ d'action limité et

¹ 98 E.R. 1021

[Page 143]

en amenant la Commission à prendre une mesure outrepassant les limites de la compétence exclusive que lui a confiée la législature, il a transformé ce qui a été fait en un acte personnel.

Dans ce contexte, la « bonne foi » à laquelle sont tenus tant l'intimé que le gérant général veut dire l'application de la loi conformément à son objet et à l'intention du législateur; cela veut dire agir de bonne foi conformément à une appréciation rationnelle de cet objet et de cette intention, et non dans une intention inappropriée et dans un but étranger; cela ne veut pas dire agir dans le but de punir une personne parce qu'elle exerce un droit incontestable; cela ne veut pas dire tenter arbitrairement et illégalement de dépouiller un citoyen d'un élément de son état civil.

Afin d'indiquer clairement qu'il n'a pas été négligé, je vais faire état ici de l'arrêt *Allen v. Flood*¹ de la Chambre des lords, dans lequel a été établi le principe selon lequel un acte qu'a commis un individu et qui ne donne pas ouverture à poursuites ne devient pas tel en raison du mobile ou des motifs pour lesquels il a été accompli, et ce, même s'il l'a été malicieusement dans le but de causer préjudice, à la différence d'un acte accompli par deux personnes ou plus. Il n'a pas été plaidé en l'espèce qu'il y aurait eu action concertée de l'intimé et de M. Archambault. Dans l'affaire *Allen v. Flood*, l'acteur était un dirigeant syndical et les victimes des ouvriers non syndiqués qui avaient été renvoyés légalement par leur employeur pour éviter une grève n'impliquant aucune violation de contrat ou de la loi. En l'espèce, l'acte accompli était en lien avec une administration publique et touchait le droit d'un citoyen de jouir d'un privilège public, et il y a eu violation d'un devoir envers la victime découlant implicitement de la loi. Le permis existant constituait un intérêt à l'égard duquel l'appelant était en droit d'être protégé contre toute intervention non autorisée, et dont l'anéantissement illégal a donné ouverture à réparation pour les dommages subis. Ces éléments n'étaient pas présents dans l'affaire *Allen v. Flood*.

Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner la question de savoir si l'appelant aurait pu, pour cause de révocation irrégulière, exiger la délivrance d'un nouveau permis ou si la prétendue révocation constituait un acte nul. La révocation était un fait concret, elle visait à mettre fin au privilège et à produire les conséquences qui en ont découlé. Relativement à l'intimé, l'appelant était en droit de considérer que le manquement au devoir entraînait une révocation et d'opter pour des dommages-intérêts.

¹ [1898] A.C. 1.

[Page 144]

M^e Scott a en outre plaidé que, même si la révocation relevait du champ d'application de la discrétion et ne constituait pas un manquement au devoir, la manière dont l'intimé est intervenu en utilisant de la sorte la Commission constituait elle aussi une faute. Énoncée de façon générale, la proposition est la suivante : lorsque, en application d'une loi qui restreint les activités ordinaires des citoyens, un privilège est conféré par un organisme administratif, la jouissance continue de ce privilège doit être protégée contre l'exercice d'influence sur cet organisme par des tiers à seule fin de causer préjudice au détenteur du privilège. Il s'agit de l'application à un tel privilège de l'argument qui a été invoqué mais rejeté dans *Allen v. Flood*, une affaire d'emploi privé. Les points de distinction entre les deux affaires ont été soulignés; mais pour les raisons indiquées, l'examen de ce moyen n'est pas nécessaire et je n'exprime pas d'opinion en faveur ou en défaveur de celui-ci.

Un moyen de défense subsidiaire était que l'avis de poursuites exigé par l'art. 88 C.C.P. n'avait pas été donné. Cette disposition prévoit de manière générale que, en l'absence d'un tel avis, nul officier public ou personne remplissant des fonctions ou devoirs publics ne peut être poursuivi pour dommages « à raison d'un acte par lui fait dans l'exercice de ses fonctions ». L'acte en question, donc, a-t-il été accompli par l'intimé dans l'exercice de ses fonctions? Suivant ma conclusion sur ce point, le fondement de la demande est que l'acte débordait largement le cadre de quelque fonction ou devoir qui avait été confié à l'intimé, à tel point qu'il s'agissait d'un acte accompli exclusivement à titre privé, quelle que soit, dans les faits, l'influence qu'ont pu exercer la charge ou le pouvoir publics à cet égard. Ce n'est qu'en supposant l'existence d'un pouvoir général de direction prépondérant de l'exécutif sur les questions administratives régies par des lois que l'on pourrait trouver une certaine forme de légitimité à l'acte en cause. Toutefois, une telle hypothèse entrerait en conflit direct avec les principes fondamentaux de nos gouvernements, tant provinciaux que national; et, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas l'ombre d'une justification dans le texte de la loi.

Les dommages subis par l'appelant ont porté sur son occupation dans la province. Toute tentative d'estimation ou de calcul précis doit se baser sur des

probabilités dans un domaine caractérisé par l'incertitude et le risque. Il s'agit d'une situation que la Cour doit aborder comme le ferait un jury, au regard de

[Page 145]

ses caractéristiques générales; et, suivant la meilleure appréciation que je peux en faire, les dommages-intérêts devraient être fixés à la somme de 25,000 \$, en sus de ce qu'a accordé le tribunal de première instance.

Je ferais donc droit aux pourvois, j'annulerais le jugement de la Cour du Banc de la Reine et je rétablirais le jugement de première instance, modifié en augmentant les dommages-intérêts à la somme de 33,123.53 \$. L'appelant devrait se voir accorder ses dépens devant la Cour du Banc de la Reine et devant notre Cour.

Le jugement des juges Locke et Martland a été rendu par

LE JUGE MARTLAND:— Il s'agit d'un pourvoi contre un arrêt de la Cour du Banc de la Reine, juridiction d'appel, pour la province de Québec¹, district de Montréal, rendu le 12 avril 1956, infirmant le jugement de la Cour supérieure rendu le 2 mai 1951, aux termes duquel l'appelant s'est vu accorder des dommages-intérêts au montant de 8,123.53 \$ et les dépens.

L'appelant avait fait appel du jugement de la Cour supérieure en ce qui concerne le montant des dommages-intérêts accordés. Cet appel a été rejeté.

Les faits à l'origine du présent pourvoi sont les suivants:

Le 4 décembre 1946, l'appelant était propriétaire d'un restaurant et d'un café situés au 1429, rue Crescent, en la Cité de Montréal. Il était alors détenteur d'un permis d'alcool, portant le numéro 68, qui lui avait été accordé le 1^{er} mai 1946 conformément aux dispositions de la *Loi des liqueurs alcooliques* de la province de Québec et qui permettait la vente de liqueurs alcooliques dans le restaurant et le café. Le permis était valable jusqu'au 30 avril 1947, sous réserve d'une éventuelle annulation par la Commission des liqueurs de Québec (ci-après parfois appelée « la Commission ») conformément aux dispositions de l'art. 35 de cette loi. L'entreprise exploitée par l'appelant avait été fondée par son père en 1912 et elle avait détenu un permis sans interruption jusqu'au 4 décembre 1946. La preuve démontre qu'avant cette date, l'appelant s'était conformé aux exigences de la *Loi des liqueurs alcooliques* et avait dirigé une entreprise de restauration de classe supérieure.

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 146]

L'appelant était un adepte des Témoins de Jéhovah. À partir d'un certain moment en 1944 jusqu'au 12 novembre 1946, il avait, à de nombreuses reprises,

cautionné des Témoins de Jéhovah qui avaient été poursuivis en vertu des règlements de la Cité de Montréal portant les numéros 270 et 1643 pour des infractions mineures de distribution, de colportage et de sollicitation sans permis. La peine maximale pour ces infractions était une amende de 40 \$ et les frais, ou un emprisonnement de 60 jours. Le nombre total de cautionnements fournis par l'appelant était de 390. Ces cautionnements ont été acceptés par le procureur et le recorder de la Cité de Montréal sans rémunération pour l'appelant. Aucun des accusés qui avaient été cautionnés n'a jamais manqué à ses obligations. Par la suite, l'appelant a été libéré de ces cautionnements à sa propre demande et de nouvelles garanties ont été fournies par d'autres personnes.

À la suite d'un changement de procédure à la Cour du Recorder de Montréal par le procureur en chef de cette cour, l'appelant n'a pas été accepté comme caution dans toute affaire dont cette cour a été saisie après le 12 novembre 1946.

Jusqu'au 12 novembre 1946, les cautionnements fournis par l'appelant ont été acceptés sans réserve. Ces cautionnements étaient fondés sur la valeur du bien immeuble de l'appelant où se trouvait le restaurant. L'appelant n'a fourni aucun cautionnement dans une affaire criminelle portant sur une accusation de sédition.

Vers le 24 ou le 25 novembre 1946, la brochure « La haine ardente du Québec » a commencé à être distribuée dans la province de Québec par les Témoins de Jéhovah. Le procureur en chef de la Couronne à Montréal de l'époque, Me Oscar Gagnon, c.r., a décidé qu'il convenait d'en empêcher la distribution. Il n'y a aucune preuve que l'appelant ait été à un moment donné un distributeur de cette brochure, et son restaurant et café à Montréal n'a pas été utilisé pour sa distribution ou son entreposage par lui-même ou par quelqu'un d'autre. L'appelant avait cessé d'être caution avant que la distribution de cette brochure dans la province de Québec n'ait commencé.

Le 25 novembre 1946, un certain nombre de brochures ont été saisies dans un immeuble de la Cité de Sherbrooke appartenant à l'appelant et loué de lui, comme lieu de culte, par des Témoins de Jéhovah sous le contrôle du ministre du culte

[Page 147]

local, M. Raymond Browning. Il n'y a aucune preuve que l'appelant était responsable de quelque façon que ce soit des activités de cette congrégation, ou qu'il savait que la brochure « La haine ardente du Québec » se trouvait dans ces locaux.

Dans le cadre de ses enquêtes sur la distribution de cette brochure, M. Gagnon a appris que l'appelant s'était porté caution dans un grand nombre de dossiers à la Cour du Recorder et aussi qu'il était détenteur du permis d'alcool

pour son restaurant. Monsieur Gagnon a porté ces faits à l'attention de M. Edouard Archambault, alors gérant de la Commission des liqueurs de Québec et par la suite juge en chef de la Cour des sessions de la paix. Monsieur Archambault a alors eu un entretien avec le recorder Paquette, qui l'a informé que l'appelant détenait un permis de la Commission des liqueurs de Québec, qu'il se portait caution dans un grand nombre de dossiers d'infractions à des règlements municipaux, que ces dossiers étaient si nombreux qu'ils accaparaient une grande partie de la police de Montréal et que son tribunal était congestionné par le grand nombre d'affaires pendantes devant lui.

Après avoir reçu ces renseignements, M. Archambault a communiqué par téléphone avec l'intimé. La discussion qui a eu lieu à cette occasion et lors d'un appel téléphonique ultérieur sera examinée plus loin. À la suite des deux conversations téléphoniques entre M. Archambault et l'intimé, M. Archambault, en tant que gérant de la Commission des liqueurs de Québec, a ordonné l'annulation du permis de l'appelant sans aucun préavis à ce dernier. Toutes les liqueurs en possession de l'appelant dans les locaux de son restaurant ont été saisies et placées sous la garde de la Commission.

L'appelant a exploité son entreprise de restauration sans permis d'alcool pendant une période d'environ six mois, après quoi, constatant que l'entreprise ne pouvait ainsi être exploitée de manière rentable, il l'a fermée et a ultérieurement procédé à la vente des locaux.

Le 3 juin 1947, l'appelant a intenté une action contre l'intimé, réclamant des dommages-intérêts pour un montant total de 118,741 \$. Il a allégué que l'intimé, sans autorisation juridique ou légale, avait causé l'annulation de son permis d'alcool en guise de représailles parce qu'il avait

[Page 148]

agi à titre de caution pour les Témoins de Jéhovah à l'égard des accusations susmentionnées. Il a allégué que le permis avait été annulé de manière arbitraire et illégale et que, par conséquent, il avait subi les dommages réclamés.

Dans sa défense, l'intimé a allégué que les Témoins de Jéhovah, dans les années 1945 et 1946, avaient, avec le consentement et les encouragements de l'appelant, organisé une campagne de propagande dans la province de Québec, et plus particulièrement dans la Cité de Montréal, où ils avaient distribué des brochures à caractère séditieux. L'intimé a mentionné le fait que l'appelant avait agi comme caution pour plusieurs personnes en état d'arrestation et leur avait donc permis de récidiver et de poursuivre leur campagne. Il a allégué qu'en sa qualité de procureur général de la province de Québec, après avoir pris connaissance de la conduite de l'appelant et du fait que celui-ci détenait un permis délivré par la Commission des liqueurs de Québec, il avait décidé, après mûre réflexion, qu'il était contraire à l'ordre public de permettre à l'appelant de

jouir des avantages que procurent les privilèges de ce permis, et qu'il, l'intimé, avait recommandé au gérant de la Commission des liqueurs de Québec l'annulation du permis. Il a été allégué que le permis ne conférait aucun droit, mais constituait un privilège qui n'était accordé que durant le bon plaisir de la Commission. Il a allégué que dans cette affaire, il avait agi en sa qualité de premier ministre et de procureur général de la province de Québec et que, par conséquent, il ne pouvait encourir aucune responsabilité personnelle. Il a en outre invoqué les dispositions de l'art. 88 du *Code de procédure civile* et a allégué qu'il n'avait pas reçu d'avis de l'action comme l'exigeaient les dispositions de cet article.

L'affaire a été jugée par la Cour supérieure devant le juge MacKinnon, qui a tiré les conclusions de fait et de droit suivantes:

1. que l'intimé avait donné l'ordre au gérant de la Commission, M. Archambault, d'annuler le permis de l'appelant et que c'est l'ordre de l'intimé qui a été le facteur déterminant pour l'annulation de ce permis;

[Page 149]

2. que la Commission avait agi de manière arbitraire en annulant le permis et qu'elle avait fait fi des règles de la raison et de la justice;
3. que l'intimé n'avait pas démontré qu'il avait, en droit, le pouvoir de s'immiscer dans l'administration de la Commission ou de lui ordonner d'annuler un permis;
4. que l'intimé n'avait pas le droit de recevoir un avis de l'action en vertu de l'art. 88 du *Code de procédure civile*, car ses actes reprochés n'avaient pas été faits dans l'exercice de ses fonctions.

Des dommages-intérêts ont été accordés pour un montant total de 8,123.53 \$.

L'intimé a interjeté appel de ce jugement. L'appelant a formé un appel incident à l'égard de la question des dommages-intérêts, demandant une augmentation du montant accordé.

L'appel de l'intimé sur la question de la responsabilité a été accueilli et l'appel de l'appelant a été rejeté. Le juge Rinfret a exprimé sa dissidence quant à la décision d'accueillir l'appel de l'intimé.

Les juges majoritaires de la Cour ont exposé divers motifs à l'appui de la décision d'accueillir l'appel¹. Ces motifs peuvent être résumés comme suit:

Le juge Bissonnette en est venu à la conclusion que, selon la preuve, M. Archambault avait pris la décision d'annuler le permis avant de demander conseil à l'intimé. Il a également estimé que, selon l'interprétation stricte de la

Loi des liqueurs alcooliques, la Commission n'était pas tenue de justifier devant quelque tribunal que ce soit le bien-fondé de ses actes dans l'annulation d'un permis d'alcool.

Le juge Pratte a accueilli l'appel de l'intimé sur le fondement du premier moyen invoqué par le juge Bissonnette, concluant qu'il n'y avait aucun lien de cause à effet entre les actes de l'intimé et l'annulation du permis, puisque M. Archambault avait déjà pris sa décision d'annuler avant de consulter l'intimé.

Le juge Casey était du même avis sur ce point. Il a également estimé que, bien que le pouvoir discrétionnaire de la Commission d'annuler un permis ne doive pas être exercé

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 150]

de façon arbitraire ou abusive, personne ne possède un droit inhérent de se livrer aux activités réglementées par la Loi et le maintien d'un permis était subordonné à la condition que le détenteur soit de bonnes mœurs et qu'il soit apte à exercer ce privilège. Selon lui, le gérant de la Commission avait des motifs raisonnables de croire que les Témoins de Jéhovah se livraient à une campagne de diffamation et de sédition et que l'appelant, un membre actif de la secte, participait aux activités du groupe. Il a estimé que, dans ces conditions, la Commission pouvait à juste titre annuler le permis.

Le juge Martineau, à l'instar des autres juges majoritaires de la Cour, a conclu qu'il n'y avait aucun lien de cause à effet entre ce que l'intimé avait fait et l'annulation du permis, estimant lui aussi que M. Archambault avait décidé d'annuler celui-ci avant de communiquer avec l'intimé. Il était également d'avis qu'un ministre de la Couronne n'est pas responsable si, dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la loi, il prend une décision erronée sur la base de renseignements fiables. Il a aussi estimé que, bien que le pouvoir discrétionnaire de la Commission d'annuler un permis ne soit pas absolu et doive être exercé de bonne foi, ce pouvoir n'est pas quasi judiciaire mais « quasi illimité » et n'est restreint que par la bonne foi de ses officiers. Il était d'avis que la bonne foi tant de l'intimé que de M. Archambault ne pouvait être mise en doute. Il a conclu qu'aucun ordre d'annuler le permis n'avait été donné par l'intimé à M. Archambault. Il a également estimé que, même si un ordre avait été donné et avait été le facteur déterminant dans l'obtention de l'annulation du permis, la responsabilité de l'intimé n'aurait pas été engagée, compte tenu de la participation de l'appelant à la propagande des Témoins de Jéhovah.

Le juge Rinfret, qui a exprimé sa dissidence et qui aurait rejeté l'appel de l'intimé, a souscrit en général aux conclusions tirées par le juge de première instance.

Au vu de ce qui précède, il appert que les quatre points principaux suivants

doivent être examinés dans le cadre du présent pourvoi:

1. Existait-il un lien de cause à effet entre les actes de l'intimé et l'annulation du permis de l'appelant?

[Page 151]

2. Si un tel lien existait, les actes de l'intimé étaient-ils justifiables au motif qu'il a agi de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions officielles en tant que procureur général et premier ministre de la province de Québec?
3. L'annulation du permis de l'appelant était-elle un acte légal de la Commission, agissant dans le cadre de ses pouvoirs tels que définis dans la *Loi des liqueurs alcooliques*?
4. L'intimé avait-il droit à la protection prévue par l'art. 88 du *Code de procédure civile*?

Je me propose d'examiner chacun de ces points dans l'ordre indiqué ci-dessus.

En ce qui concerne le premier point, après avoir examiné la preuve, je suis convaincu qu'il y avait amplement d'éléments de preuve pour étayer la conclusion du juge de première instance selon laquelle l'annulation du permis de l'appelant était le résultat d'instructions données par l'intimé au gérant de la Commission.

Deux appels téléphoniques ont été passés par M. Archambault à l'intimé. D'après le témoignage de l'intimé, M. Archambault lui a téléphoné en novembre 1946 « et il m'a dit que Roncarelli qui multipliait les cautionnements à la Cour du Recorder d'une façon désordonnée, contribuant à paralyser les activités de la police et à congestionner les tribunaux, que ce nommé Roncarelli détenait un privilège de la Commission des Liqueurs de Québec ».

En réponse, l'intimé affirme avoir dit ce qui suit à M. Archambault:

C'est une chose très grave, êtes-vous sûr qu'il s'agit de Roncarelli qui a un permis de la Commission des Liqueurs?

M. Archambault a alors répondu qu'il s'informerait et communiquerait avec l'intimé.

Quelque temps après la première conversation téléphonique, et apparemment vers le 30 novembre ou le 1^{er} décembre 1946, M. Archambault a de nouveau téléphoné à l'intimé pour lui dire:

qu'il était certain que le Roncarelli en question, qui paralysait les activités de la Cour du Recorder, qui accaparait dans une large mesure les services de la force constabulaire de Montréal, dont les journaux disaient avec raison qu'elle n'avait pas le nombre suffisant de policiers, était bien la personne qui détenait un permis.

Ce à quoi l'intimé a répondu:

Dans ces circonstances, je considère que c'est mon devoir, comme Procureur Général et comme Premier Ministre, en conscience, dans l'exercice de mes fonctions officielles et pour remplir le mandat que le peuple m'avait confié et qu'il m'a renouvelé avec une immense majorité en 1948, après la cancellation du permis et après la poursuite intentée contre moi, j'ai cru que c'était mon devoir, en conscience, de dire au Juge que ce permis-là le Gouvernement de Québec ne pouvait pas accorder un privilège à un individu comme Roncarelli qui tenait l'attitude qu'il tenait.

L'intimé déclare en outre avoir dit à M. Archambault:

Vous avez raison, ôtez le permis, ôtez le privilège.

En février 1947, l'intimé, lors d'une entrevue avec la presse, a déclaré que le permis de l'appelant avait été annulé sur son ordre. Sa déclaration sur ce point figure dans une dépêche adressée à la Presse canadienne par son correspondant de Québec:

C'est moi, à titre de procureur général de la province chargé de la protection du bon ordre, qui ai donné l'ordre d'annuler le permis de Frank Roncarelli.

M. Duplessis a dit:

En faisant cela, non seulement avons-nous exercé un droit, mais nous avons accompli un devoir impérieux. Le permis a été annulé non pas temporairement mais définitivement et pour toujours.

Il me semble que la seule raison que M. Archambault pouvait en fait avoir de téléphoner à l'intimé, après avoir reçu l'information donnée par M. Gagnon et le recorder Paquette, était d'obtenir les directives de l'intimé sur ce qu'il fallait faire. J'ai du mal à accepter la proposition selon laquelle il n'y avait aucun lien de cause à effet entre ce que l'intimé a dit à M. Archambault et l'annulation du permis. Bien qu'il soit vrai que dans son témoignage, M. Archambault déclare avoir décidé d'annuler le permis le jour où il a reçu le rapport écrit de son agent secret Y3, daté du 30 novembre 1946 (soit postérieurement à la première conversation téléphonique), il poursuit en disant:

D. Maintenant, ce jour-là où vous avez reçu une lettre, le 30 novembre 1946, avez-vous décidé, ce jour-là, d'enlever la licence?

R. Certainement, ce jour-là, j'avais appelé le Premier Ministre, en l'occurrence le procureur général, lui faisant part des constatations, c'est-à-dire des renseignements que je possédais, et de mon intention d'annuler

le privilège, et le Premier Ministre m'a répondu de prendre mes précautions, de bien vérifier s'il s'agissait bien de la même personne, qu'il pouvait y avoir plusieurs Roncarelli, et coetera. Alors, quand j'ai eu la confirmation de Y3 à l'effet que c'était la même personne, j'ai rappelé le Premier Ministre pour l'assurer

qu'il s'agissait bien de Frank Roncarelli, détenteur d'un permis de la Commission des Liqueurs; et, là, le Premier Ministre m'a autorisé, il m'a donné son consentement, son approbation, sa permission, et son ordre de procéder.

Je conclus de cette preuve que toute « décision » de M. Archambault était tout au plus provisoire et qu'elle ne prenait effet que s'il recevait pour instruction de l'intimé de la mettre à exécution. Je doute que la décision de M. Archambault aurait été mise en œuvre si l'intimé avait déconseillé l'annulation du permis.

L'intimé semble avoir partagé ce point de vue parce que, dans sa déposition, il déclare ce qui suit:

Si j'avais dit au Juge Archambault: "Vous ne le ferez pas", il ne l'aurait probablement pas fait. Comme il me suggérait de le faire et qu'après réflexion et vérification je trouvais que c'était correct, que c'était conforme à mon devoir, j'ai approuvé et c'est toujours un ordre que l'on donne. Quand l'officier supérieur parle, c'est un ordre que l'on donne, même s'il accepte la suggestion de l'officier dans son département, c'est un ordre qu'il donne indirectement. Je ne me rapelle pas des expressions exactes, mais ce sont les faits.

Je suis donc d'accord avec le savant juge de première instance pour dire que l'annulation du permis de l'appelant était le résultat d'un ordre donné par l'intimé.

Le deuxième point à examiner est la question de savoir si les actes de l'intimé étaient justifiables au motif qu'ils avaient été faits de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions officielles en tant que procureur général et premier ministre de la province de Québec.

À l'appui de la thèse de l'intimé selon laquelle il avait agi de la sorte, ses avocats nous ont renvoyés aux dispositions législatives suivantes:

LOI DU DÉPARTEMENT DU PROCUREUR GÉNÉRAL, S.R.Q. 1941, c. 46.

* * *

3. Le procureur général est le juriconsulte officiel du lieutenant-gouverneur et le membre juriconsulte du Conseil exécutif de la province de Québec.

4. Le procureur général a les attributions suivantes:

1. Il veille à ce que les affaires publiques soient administrées conformément aux lois;

[Page 154]

2. Il a la haute surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice dans la province.

5. Les fonctions et pouvoirs du procureur général sont les suivants:

1. Il a les fonctions et pouvoirs qui sont attachés à l'office de procureur général et de solliciteur général d'Angleterre, par la loi et l'usage, en tant qu'ils sont applicables en cette province, et aussi les fonctions et pouvoirs qui ont appartenu jusqu'à l'Union à ces charges dans l'ancienne province du Canada, et qui, suivant les dispositions de l'Acte de l'Amérique

Britannique du Nord, 1867, relèvent du gouvernement de cette province;

2. Il donne son avis aux chefs des divers départements du gouvernement de la province sur les questions de droit qui se présentent dans l'administration des affaires de ces départements;

* * *

7. Il est chargé de la surveillance de l'administration ou de l'exécution, suivant le cas, des lois relatives à la police.

LOI DE L'EXÉCUTIF, S.R.Q. 1941, c. 7.

* * *

5. Le lieutenant-gouverneur peut nommer, sous le grand sceau de la Province, au nombre des membres qui composent le Conseil exécutif, les fonctionnaires suivants qui restent en office durant bon plaisir, savoir:

1. Un premier ministre qui est, de droit, président du conseil;

LOI DES LIQUEURS ALCOOLIQUES, S.R.Q. 1941, c. 255

SECTION XII

DE LA RECHERCHE ET DE LA POURSUITE DES INFRACTIONS

148. Le procureur général est chargé:

1. D'assurer l'observance de la présente loi et de la Loi concernant la possession et le transport des liqueurs alcooliques (chap. 256), et de rechercher, prévenir et réprimer les infractions à ces lois de toutes les manières que ces lois autorisent;

2. De diriger les actions ou poursuites pour infractions à la présente loi et à celles de ladite Loi concernant la possession et le transport des liqueurs alcooliques.

Je ne trouve, dans aucune de ces dispositions, de pouvoir permettant à l'intimé, que ce soit en tant que procureur général ou premier ministre, d'ordonner l'annulation d'un permis délivré sous le régime de la *Loi des liqueurs alcooliques*. Au contraire, l'intention et l'objectif de cette loi semblent être de confier à une commission indépendante le contrôle total du commerce des liqueurs au Québec. La seule fonction du procureur général en application de cette loi se rapporte au fait d'assurer le respect de ses dispositions. Il n'existe aucune preuve d'une quelconque violation de cette loi par l'appelant.

[Page 155]

Toutefois, on soutient également pour le compte de l'intimé qu'en tant que procureur général, pour réprimer ou prévenir les crimes et les infractions, [TRADUCTION] « [i]l peut le faire en engageant des poursuites judiciaires; il peut le faire par d'autres méthodes ». Cela revient à prétendre qu'il lui est loisible d'employer la méthode de son choix; qu'à partir d'un soupçon de participation à ce qu'il estime être une infraction, il peut condamner un citoyen à la ruine économique sans procès. Cela me semble être une proposition très dangereuse et complètement étrangère aux concepts juridiques applicables à l'administration d'une charge publique au Québec, ainsi que dans les autres

provinces du Canada.

À mon avis, l'intimé n'agissait pas dans l'exercice des pouvoirs officiels qu'il possédait en faisant ce qu'il a fait dans cette affaire.

Le troisième point à examiner est celui de savoir si le permis de l'appelant a été légalement annulé par la Commission en vertu des dispositions de la *Loi des liqueurs alcooliques*. L'article 35 de cette loi prévoit l'annulation d'un permis dans les termes suivants:

35. 1. Quelle que soit la date à laquelle un permis octroyé par la commission a été émis, il expire le 30 avril suivant, à moins que ce permis ne soit annulé auparavant par la commission ou que la date à laquelle il doit expirer ne soit antérieure au 30 avril suivant.

La commission peut, à sa discrétion, annuler un permis en tout temps.

L'intimé soutient, avec beaucoup de force, que cette disposition confère à la Commission un pouvoir discrétionnaire administratif illimité en ce qui concerne l'annulation d'un permis délivré en vertu de cette loi. Un tel pouvoir discrétionnaire, est-il soutenu, n'est soumis à aucun contrôle devant les tribunaux.

L'appelant fait valoir que le pouvoir discrétionnaire que la loi confère à la Commission n'est pas absolu et qu'il est soumis à des restrictions juridiques. Il cite l'énoncé du droit par lord Halsbury dans l'arrêt *Sharp v. Wakefield*¹:

[TRADUCTION] Un pouvoir étendu est confié aux juges en leur qualité de juges, pouvoir qu'ils doivent exercer judiciairement; et le terme « discrétion » signifie, lorsqu'il est dit qu'une chose doit être effectuée à la discrétion des autorités, que cette chose doit être effectuée conformément aux règles de la raison et de la justice, et non pas en conformité d'une opinion personnelle: l'affaire *Rooke*; conformément à la loi et non à l'humeur. Il faut agir non pas de façon arbitraire, vague et fantaisiste, mais de façon légale et régulière. Et la discrétion doit être exercée dans les limites à l'intérieur desquelles un homme honnête, apte à s'acquitter de ses fonctions, devrait se confiner.

¹ [1891] A.C. 173, p. 179.

[Page 156]

Il s'agissait d'une affaire concernant les pouvoirs discrétionnaires des juges chargés de la délivrance des permis de refuser le renouvellement d'un permis pour la vente de liqueurs enivrantes. Cet énoncé du droit a été approuvé par lord Greene, M.R., dans l'arrêt *Minister of National Revenue v. Wrights' Canadian Ropes, Limited*¹.

L'appelant soutient en outre que, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, les règles de la justice naturelle doivent être respectées et souligne qu'aucun avis de l'intention de la Commission d'annuler son permis ne lui a jamais été donné et qu'il n'a pas non plus eu la possibilité d'être entendu par la Commission avant l'annulation du permis.

En ce qui concerne ce dernier point, il semblerait quelque peu douteux que

l'appelant ait eu droit à une audience personnelle, compte tenu du jugement de lord Radcliffe dans l'arrêt *Nakkuda Ali v. Jayaratne*². Cependant, indépendamment de cela, j'estime que le pouvoir discrétionnaire d'annuler un permis conféré à la Commission par la *Loi des liqueurs alcooliques* doit se rattacher à l'administration et à l'application de cette loi. Il ne convient pas de l'exercer pour des motifs qui sont sans rapport avec la réalisation de l'intention et de l'objectif de la Loi. L'association de l'appelant avec les Témoins de Jéhovah et le fait qu'il se soit rendu caution pour des membres de cette secte, que l'on a reconnus comme ayant motivé l'annulation du permis et qui étaient tout à fait licites, n'avaient aucun lien avec l'intention et les objectifs de la *Loi des liqueurs alcooliques*.

En outre, il convient de garder à l'esprit que le droit d'annulation d'un permis en vertu de cette loi est un pouvoir substantiel conféré à ce que la loi envisageait comme une commission indépendante. Ce pouvoir doit être exercé uniquement par cette personne morale. Il ne doit et ne peut être exercé par personne d'autre. Le principe en cause est énoncé par le comte de Selborne dans le passage suivant de son jugement dans *Spackman v. Plumstead Board of Works*³:

[TRADUCTION] En l'absence de dispositions particulières sur la manière dont le décideur doit procéder, la loi n'impliquera sans doute rien d'autre que de ne pas violer les exigences substantielles de la justice. Le décideur n'est pas un juge au sens propre du terme, mais il doit donner aux parties la possibilité d'être entendues devant lui et d'exposer leur cause et leur point de vue. Il doit donner avis du moment auquel il instruira l'affaire, et il doit agir de manière honnête et impartiale, et non pas sous la dictée

¹ [1947] A.C. 109, p. 122. ² [1951] A.C. 66.

³ (1885), 10 App. Cas. 229, p. 240.

[Page 157]

d'une autre ou d'autres personnes à qui la loi n'a pas conféré ce pouvoir. Il ne doit y avoir aucune malversation de quelque nature que ce soit. Il n'y aurait pas de décision au sens de la loi si quelque chose de ce genre était fait contrairement à l'essence de la justice.

Bien que le comte de Selborne analyse ici les règles applicables à un tribunal quasi judiciaire, cette partie de sa déclaration qui exige qu'un tel tribunal agisse de manière honnête et impartiale et non sous la dictée d'une autre ou d'autres personnes est, je pense, également applicable à l'exercice d'une fonction administrative.

Le même principe a été appliqué à l'égard de l'exercice d'une fonction administrative par le juge en chef Greenshields dans l'affaire *Jaillard v. City of Montreal*¹.

En l'espèce, je suis d'avis, pour les motifs déjà exposés, que le pouvoir n'a pas été, en fait, exercé par la Commission, mais a été exercé par l'intimé, agissant par l'intermédiaire du gérant de la Commission. L'annulation d'un permis par la Commission à la demande ou sur instruction d'un tiers, quel qu'il soit, ne constitue pas un exercice légitime et valide du pouvoir conféré à la Commission par l'art. 35 de la Loi. La Commission ne peut pas abdiquer ses propres fonctions et pouvoirs et agir sur la base de cette instruction.

Enfin, il y a la question de la signification à l'intimé de l'avis de l'action de l'appelant conformément à l'art. 88 du *Code de procédure civile*, qui est rédigé ainsi:

ACTIONS CONTRE LES OFFICIERS PUBLICS

88. Nul officier public ou personne remplissant des fonctions ou devoirs publics ne peut être poursuivi pour dommages à raison d'un acte par lui fait dans l'exercice de ses fonctions, et nul verdict ou jugement ne peut être rendu contre lui, à moins qu'avis de cette poursuite ne lui ait été donné au moins un mois avant l'émission de l'assignation.

Cet avis doit être par écrit ; il doit exposer les causes de l'action, contenir l'indication des noms et de l'étude du procureur du demandeur ou de son agent et être signifié au défendeur personnellement ou à son domicile.

L'intimé soutient qu'en tant que procureur général, il était un officier public dont la fonction était de faire respecter la loi et l'ordre dans la province, qu'il a agi comme il l'a fait dans l'exercice projeté de cette fonction et

¹ (1934), 72 C.S. 112.

[Page 158]

qu'il n'est pas privé de la protection offerte par l'article parce qu'il a outrepassé les pouvoirs qu'il possédait en droit.

La question est de savoir si ces actes ont été « par lui fait[s] dans l'exercice de ses fonctions ». Pour les motifs déjà exposés lors de l'examen du deuxième des quatre points analysés, je ne pense pas que le premier ministre ou le procureur général avait pour fonction de s'ingérer dans l'administration de la Commission en causant l'annulation d'un permis d'alcool. C'est quelque chose qui était entièrement en dehors du cadre de ses fonctions juridiques. Cela impliquait l'exercice de pouvoirs qu'il ne possédait nullement en droit.

La situation est-elle modifiée par le fait qu'il pensait apparemment que c'était son droit et son devoir d'agir comme il l'a fait? Je ne le pense pas. La question de savoir si ses actes ont été faits par lui dans l'exercice de ses fonctions doit être tranchée non pas sur la base de sa propre appréciation de ces fonctions, mais conformément à la loi. L'intimé a apparemment supposé qu'il était justifié d'utiliser tous les moyens qu'il jugeait appropriés pour faire face à la situation à laquelle il était confronté. À mon avis, lorsqu'il a délibérément choisi d'utiliser

des moyens qui étaient entièrement en dehors du cadre de ses pouvoirs et qui étaient illégaux, il n'a pas agi dans l'exercice de ses fonctions en tant qu'officier public.

Le principe qu'il convient d'appliquer est énoncé par le juge Lopes dans l'affaire *Agnew v. Jobson*¹. Il s'agissait d'une action pour voies de fait contre un juge de paix qui avait ordonné un examen médical de la personne de la demanderesse. Il n'y avait aucun pouvoir légal de rendre une telle ordonnance, mais il a été admis que le défendeur croyait de bonne foi qu'il était autorisé à faire ce qu'il a fait. Le défendeur a invoqué l'absence d'avis de l'action, avis exigé par 11 & 12 Vic., c. 44. L'article 8 de cette loi disposait [TRADUCTION] « [qu']aucune action ne peut être intentée contre un juge de paix pour un acte fait par lui dans l'exercice de ses fonctions » sauf dans les six mois civils suivant l'acte reproché. L'article 9, la disposition invoquée par le défendeur, prévoyait [TRADUCTION] « [qu']une telle action ne peut être intentée contre ce juge » qu'un mois après avis de l'action. Le juge Lopes

¹(1877), 47 L.J.M.C. 67, 13 Cox C.C. 625.

[Page 159]

a statué que l'expression « ce juge » à l'art. 9 désignait un juge de paix dans l'exercice de ses fonctions à l'art. 8. Il a estimé que l'art. 9 ne constituait pas un moyen de défense pour le défendeur en ces termes (p. 68):

[TRADUCTION] Je suis d'avis que le défendeur Jobson n'a pas droit à un avis d'action. Il y avait absence totale de pouvoir de faire l'acte, et bien qu'il ait agi de bonne foi, croyant qu'il avait un tel pouvoir, il n'y avait rien sur quoi fonder cette croyance, aucune connaissance d'un quelconque fait sur lequel une telle croyance pouvait être fondée.

De même, en l'espèce, il n'y avait rien qui permettait à l'intimé de croire qu'il était en droit de priver l'appelant de son permis d'alcool.

Sur la question de la responsabilité, j'ai conclu, pour les motifs qui précèdent, que l'intimé, par des actes non justifiables en droit, a illégalement causé l'annulation du permis de l'appelant et lui a donc occasionné un préjudice. L'intimé a intentionnellement infligé un préjudice à l'appelant et, par conséquent, en l'absence de justification légale, ce que je ne trouve pas, il est responsable envers l'appelant de la commission d'une faute en vertu de l'art. 1053 du *Code civil*.

J'en viens maintenant à la question des dommages-intérêts.

Le savant juge de première instance a accordé à l'appelant des dommages-intérêts d'un montant de 8,123.53 \$, soit 1,123.53 \$ pour la perte de valeur des liqueurs saisies par la Commission, 6,000 \$ pour la perte de profits du restaurant

du 4 décembre 1946, date de l'annulation du permis, au 1^{er} mai 1947, date à laquelle le permis aurait normalement expiré, et 1,000 \$ pour l'atteinte à sa réputation personnelle. L'appelant ne s'oppose aucunement à ces indemnités, mais il soutient qu'il a également droit à une indemnisation au titre de certains autres chefs de réclamation pour lesquels aucune indemnité n'a été accordée par le savant juge de première instance. Ceux-ci ont trait à l'atteinte à l'achalandage et à la réputation de son entreprise, à la perte de droits de propriété à l'égard de son permis et à la perte de profits futurs pour une période d'au moins un an à compter du 1^{er} mai 1947. Le savant juge de première instance n'a pas accordé de dommages-intérêts pour ces éléments en raison du fait que le permis de l'appelant était [TRADUCTION] « seulement un bien temporaire ».

L'appelant soutient que, bien que son permis ne fût pas permanent, il pouvait cependant, compte tenu de la longue histoire de son restaurant et des renouvellements antérieurs continus du permis, raisonnablement s'attendre à ce que ce dernier soit renouvelé dans

[Page 160]

le futur, si l'annulation n'avait pas eu lieu en décembre 1946. Il soutient que cette annulation a grandement porté atteinte à la valeur de l'achalandage de son entreprise.

Sa position sur ce point est étayée par le raisonnement du juge Duff (plus tard juge en chef) dans l'affaire *McGillivray v. Kimber*¹. Il s'agissait d'une action en dommages-intérêts pour l'annulation injustifiée du permis de pilote de l'appelant par l'autorité de pilotage de Sydney. À la page 163, il affirme:

[TRADUCTION] La défense semble partir de la thèse selon laquelle, lorsqu'il s'agit de mesurer la responsabilité juridique, les conséquences de ce licenciement ont pris fin avec l'expiration de la période de validité du permis, ce que je vais examiner; pour le moment, il suffit toutefois de répéter que le licenciement était un acte qui, étant non seulement calculé, mais destiné à empêcher l'appelant de poursuivre l'exercice de sa vocation, a effectivement eu cet effet escompté; et les intimés sont par conséquent responsables des dommages-intérêts, à moins qu'il n'y ait eu une justification ou une excuse en droit pour ce qu'ils ont fait. Motifs du lord juge Bowen, *Mogul S.S. Co. v. McGregor*, 23 Q.B.D. 598.

La déclaration du lord juge Bowen à laquelle il renvoie figure à la p. 613 du recueil et est également importante en ce qui concerne le droit d'action de l'appelant en l'espèce. Elle se lit comme suit :

[TRADUCTION] Faire intentionnellement ce qui vise, dans le cours normal des choses, à porter préjudice, et qui, en fait, porte préjudice à autrui en ce qui a trait à ses biens ou à son commerce, donne ouverture à une action si l'acte est accompli sans raison ou excuse valable.

La preuve établit qu'il y a eu une réduction substantielle de la valeur de l'achalandage de l'entreprise de restauration de l'appelant en raison de ce qui s'est produit, indépendamment de la question de la perte qui aurait pu résulter de la vente des actifs matériels. Il est difficile d'évaluer cette perte et il n'y a

pas beaucoup d'éléments de preuve pour aider à le faire. L'appelant a déposé, en tant que pièces, des déclarations de revenus pour les trois années antérieures à 1946, qui indiquent pour ces années un revenu net total de 23,578.88 \$ provenant de l'entreprise. Les possibilités de profits de l'entreprise sont certainement un élément à prendre en compte pour déterminer la valeur de l'achalandage.

Cependant, eu égard à l'ensemble des circonstances, le montant de ces dommages-intérêts doit être déterminé de manière quelque peu arbitraire. Je considère que 25,000 \$ devraient être accordés à titre de dommages-intérêts pour la diminution de la valeur de l'achalandage et pour la perte de profits futurs.

¹ (1915), 52 R.C.S. 146, 26 D.L.R. 164.

[Page 161]

J'accueillerais les deux pourvois, avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures, et je condamnerais l'intimé à verser à l'appelant des dommages-intérêts d'un montant total de 33,123.53 \$, avec intérêts à compter de la date du jugement de la Cour supérieure, ainsi que les dépens.

LE JUGE CARTWRIGHT (*dissident*) :— Il s'agit d'un pourvoi contre deux arrêts de la Cour du Banc de la Reine (juridiction d'appel) pour la province de Québec¹, dont le premier a accueilli l'appel d'un jugement du juge MacKinnon et rejeté l'action de l'appelant, et le second a rejeté un appel incident demandant que soient augmentés les dommages-intérêts accordés par le savant juge de première instance.

L'intimé est, et a été à toutes les époques pertinentes, le premier ministre et le procureur général de la province de Québec.

Le 4 décembre 1946, l'appelant était propriétaire d'un immeuble, sis au 1429, rue Crescent, en la Cité de Montréal, où il avait exploité avec succès pendant de nombreuses années un restaurant et un café. Il était détenteur du permis d'alcool n° 68 qui lui avait été accordé le 1^{er} mai 1946 pour la vente de liqueurs alcooliques dans son restaurant et son café en vertu des dispositions de la *Loi des liqueurs alcooliques*, S.R.Q. 1941, c. 255, ci-après « la Loi ». Ce permis aurait normalement dû expirer le 30 avril 1947. Le commerce exploité par l'appelant avait été fondé par son père en 1912 et avait été muni d'un permis de façon ininterrompue à partir de cette date jusqu'en 1946. Avant le 4 décembre 1946, l'appelant s'était conformé à toutes les exigences de la Loi et avait exercé ses activités de restauration en conformité avec les lois de la province.

L'appelant était, à toutes les époques pertinentes, membre d'une secte

connue sous le nom de « Témoins de Jéhovah ». À partir d'un certain moment en 1944 jusqu'au 12 novembre 1946, il avait agi comme caution à environ 390 reprises à l'égard de bon nombre de ses coreligionnaires qui étaient poursuivis en vertu de règlements de la Cité de Montréal pour avoir distribué des imprimés sans permis. Aucune des personnes pour lesquelles il a agi en tant que caution n'a omis de comparaître, et toutes ont finalement été libérées après que les règlements en vertu desquels elles avaient été inculpées ont été jugés invalides.

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 162]

Aux environs du 24 ou 25 novembre 1946, des membres de la secte ont commencé à distribuer des copies d'une brochure intitulée « La haine ardente du Québec pour Dieu, le Christ et la liberté est la honte de tout le Canada ». Des copies de cette brochure sont imprimées au dossier, la version anglaise étant la pièce D7 et la version française, la pièce D11. Le procureur principal de la Couronne à Montréal à l'époque, M^e Oscar Gagnon, a estimé que la brochure constituait un libelle séditieux et qu'il fallait en empêcher la distribution. Il résulte de l'arrêt de notre Cour dans l'affaire *Boucher v. The King*¹ que le savant procureur de la Couronne était dans l'erreur en estimant que la brochure pouvait être considérée comme séditieuse. Cependant, on peut difficilement nier qu'elle était rédigée en des termes qui auraient choqué les sentiments de la grande majorité des habitants de la province de Québec; et il en va de même pour plusieurs autres documents diffusés par la secte, dont les copies figurent au dossier en l'espèce.

Rien dans la preuve n'indique que l'appelant a pris part à la distribution des brochures mentionnées ou qu'il était un dirigeant ou un chef de la secte. Il n'a pas agi en tant que caution pour quelque membre de la secte ayant fait l'objet d'accusations en lien avec la distribution de la brochure « La haine ardente du Québec ».

Le 25 novembre 1946, des tracts, dont des exemplaires de « La haine ardente du Québec », ont été saisis dans un immeuble en la Cité de Sherbrooke appartenant à l'appelant et loué par lui à une congrégation de Témoins de Jéhovah en tant que « Salle du Royaume » ou lieu de culte. L'appelant ne savait pas que les tracts se trouvaient dans cet immeuble.

À partir de ses enquêtes et des rapports qu'il a reçus, M^e Gagnon a conclu que la distribution des tracts « convergeait autour de M. Roncarelli ou de personnes qui étaient près de lui » et il en a informé M. Edouard Archambault, le gérant de la Commission des liqueurs de Québec. Il se peut bien que M^e Gagnon soit parvenu à la conclusion mentionnée sur la base de preuves

insuffisantes. Maître Gagnon a également informé M. Archambault que l'appelant avait agi comme caution pour un grand nombre de Témoins de Jéhovah.

¹ [1951] R.C.S. 265, 2 D.L.R. 369, 11 C.R. 85, 99 C.C.C. 1.

[Page 163]

En recevant ces renseignements de M^e Gagnon, M. Archambault a lu la brochure « La haine ardente du Québec » et a tenu une conversation avec M^e Paquette, recorder en chef à Montréal, qui a confirmé les affirmations selon lesquelles l'appelant fournissait des cautions.

C'est alors que M. Archambault s'est dit qu'il devait annuler le permis détenu par l'appelant, mais avant de prendre toute mesure, il a téléphoné à l'intimé à Québec, lui a fait part des renseignements qu'il avait reçus et lui a dit qu'il proposait d'annuler le permis. L'intimé lui a demandé d'être prudent et de s'assurer que le Roncarelli qui avait fourni les cautions était bel et bien l'appelant. Monsieur Archambault s'en est assuré grâce au rapport d'un agent « Y3 » en qui il avait confiance, et dès lors, selon son témoignage non contredit, il a décidé d'annuler le permis. Les raisons qui l'ont amené à cette décision ont été ainsi énoncées par lui :

D. Alors, à ce moment-là, vous aviez déjà décidé d'enlever cette licence?

R. Oui.

D. Vous basant, je suppose, sur les rapports que vous aviez déjà reçus de monsieur Oscar Gagnon et du recorder-en-chef Paquette que monsieur Roncarelli avait fourni des cautionnements?

R. Oui; et, à part de cela, de la littérature que j'avais lue.

D. Et le pamphlet auquel vous avez référé: "Quebec's Burning Hate"?

R. Oui, monsieur.

Monsieur Archambault a alors téléphoné à l'intimé. La teneur des deux conversations téléphoniques entre M. Archambault et l'intimé est résumée par le premier de la façon suivante :

D. Maintenant, ce jour-là où vous avez reçu une lettre, le 30 novembre 1946, avez-vous décidé, ce jour-là, d'enlever la licence?

R. Certainement, ce jour-là, j'avais appelé le Premier Ministre, en l'occurrence le procureur général, lui faisant part des constatations, c'est-à-dire des renseignements que je possédais, et de mon intention d'annuler le privilège, et le Premier Ministre m'a répondu de prendre mes précautions, de bien vérifier s'il s'agissait bien de la même personne, qu'il pouvait y avoir plusieurs Roncarelli, et caetera. Alors, quand j'ai eu la confirmation de Y3 à l'effet que c'était la même personne, j'ai rappelé le Premier Ministre pour l'assurer qu'il s'agissait bien de Frank Roncarelli, détenteur d'un permis de la Commission des Liqueurs; et, là le Premier Ministre m'a autorisé, il m'a donné son consentement, son approbation, sa permission, et son ordre de procéder.

Le témoignage de l'intimé est également que la suggestion d'annuler le permis a été faite par M. Archambault, et il n'y a aucune preuve du contraire.

Les juridictions inférieures ont divergé d'opinion sur la question de savoir si ce que l'intimé a dit à M. Archambault équivalait à un ordre d'annulation ou simplement à une « approbation énergique » d'une décision déjà prise. Je ne trouve pas qu'il est nécessaire de choisir entre ces points de vue contradictoires, car je propose de supposer, pour les besoins du présent pourvoi, que ce qu'a dit l'intimé constituait un facteur déterminant dans l'annulation du permis au point de le rendre responsable des dommages causés à l'appelant par cette annulation, si tant est que celle-ci ait constitué une faute donnant lieu à un droit d'action en dommages-intérêts.

Tous les juges des juridictions inférieures qui ont traité cet aspect de l'affaire ont conclu que l'intimé a agi du début à la fin en croyant honnêtement qu'il remplissait son devoir envers la province, et cette conclusion est étayée par la preuve.

L'opinion de M. Archambault et de l'intimé semble avoir été qu'un permis pour vendre de l'alcool en vertu de la Loi constitue un privilège que la province ne peut accorder, ou continuer d'accorder, à un individu ayant soutenu activement les membres d'un groupe de personnes qui participaient à une campagne concertée visant à vilipender la province et qui contrevenaient de façon persistante à des règlements municipaux existants. Une fois qu'il est établi, comme je pense qu'il doit l'être au vu de la preuve, que cette opinion a été formée honnêtement, je parviens à la conclusion, pour des motifs exposés plus loin, que la Cour ne peut pas chercher à savoir s'il y avait des preuves suffisantes pour justifier la formation de cette opinion ou si elle constituait un motif raisonnable d'annulation du permis.

Le permis a été annulé le 4 décembre 1946, sans que l'appelant en ait été préalablement informé et sans qu'il ait eu la possibilité de faire valoir les motifs pour lesquels l'annulation ne devait pas avoir lieu. Il est clair que l'appelant a subi une perte financière importante du fait de l'annulation.

Pour décider si l'annulation du permis dans les circonstances constituait une faute ouvrant droit à une action contre la Commission ou M. Archambault, son gérant, il est nécessaire d'examiner les dispositions pertinentes de la Loi, qui sont les suivantes selon moi :

Art. 5 Une commission est créée sous le nom de “Commission des liqueurs de Québec” ou “*The Quebec Liquor Commission*”, et constitue une corporation revêtue de tous les droits et pouvoirs appartenant en général aux corporations.

L'exercice des fonctions, devoirs et pouvoirs de la Commission des liqueurs de Québec est

attribué à une seule personne, que désigne le lieutenant-gouverneur en conseil et qui porte le titre de gérant. Le traitement de cette personne est déterminé par le lieutenant-gouverneur en conseil et payé sur les revenus de la commission des liqueurs.

* * *

Art. 9 Les fonctions, devoirs et pouvoirs de la commission sont les suivants :

* * *

d. Contrôler la possession, la vente et la livraison de liqueurs alcooliques en se conformant aux dispositions de la présente loi;

e. Octroyer, refuser, annuler tout permis de vente de liqueurs alcooliques ou tout permis qui se rapporte autrement à ces liqueurs, et transporter le permis d'une personne décédée;

* * *

Art. 32 Un permis n'est octroyé qu'à un individu et en son nom personnel.

La demande de permis ne peut être faite que par un sujet britannique, elle doit être signée par lui devant témoins et indiquer ses nom, prénoms, âge, occupation, nationalité et domicile, l'espèce de permis requis, l'endroit où ce permis sera utilisé, et être accompagnée du montant des droits exigibles sur la demande de permis. Le requérant doit fournir toutes informations additionnelles que la commission juge à propos de demander.

Si le permis doit être exploité au profit d'une société ou corporation, la demande de permis doit aussi être accompagnée d'une déclaration faite à cet effet et dûment signée par cette société ou corporation. Dans ce cas, la société ou corporation est responsable des amendes et des frais auxquels le porteur du permis peut être condamné; et le montant peut en être recouvré devant tout tribunal compétent, sans préjudice de l'emprisonnement, s'il y a lieu.

Toutes les demandes de permis doivent être adressées à la commission avant le 10 janvier de chaque année pour prendre effet le premier mai de la même année.

* * *

Art. 34 1. Il est loisible à la commission de refuser l'octroi de tout permis.

2. La commission doit refuser l'octroi de tout permis pour la vente de liqueurs alcooliques dans une municipalité où un règlement de prohibition est en vigueur.

[Page 166]

Les paragraphes 2 à 6 de l'art. 34 énumèrent les cas particuliers dans lesquels la Commission doit refuser un permis.

Art. 35 1. Quelle que soit la date à laquelle un permis octroyé par la commission a été émis, il expire le 30 avril suivant, à moins que ce permis ne soit annulé auparavant par la commission ou que la date à laquelle il doit expirer ne soit antérieure au 30 avril suivant.

La commission peut, à sa discrétion, annuler un permis en tout temps.

2. Sauf les dispositions du paragraphe 4 du présent article, l'annulation d'un permis comporte la perte du privilège que ce permis confère et des droits payés pour l'obtenir, ainsi que la saisie et la confiscation, par la commission des liqueurs [. . .] qui se trouvent en la possession du porteur du permis, et des réceptacles qui les contiennent, sans que des procédures judiciaires soient requises pour cette confiscation.

L'annulation d'un permis est signifiée par le ministère d'un huissier, qui doit laisser un double de l'ordre d'annulation, signé par trois des membres de la commission, à la personne même qui était munie du permis ou à une autre personne raisonnable, à son domicile ou à sa place d'affaires.

L'annulation prend effet à compter de cette signification.

* * *

Art. 35 4. Si l'annulation du permis n'est pas précédée ou suivie de condamnation pour une infraction à la présente loi, que la personne qui était munie de ce permis a commise pendant qu'il était en vigueur, la commission remet à la personne qui en était munie.

a. La partie des droits que cette personne a payés pour l'octroi de son permis, proportionnellement au nombre de mois complets de calendrier qui restent à courir avant le 1er mai suivant;

b. Le produit de la vente que la commission, après les avoir saisies et confisquées, fait des bières dont le titrage alcoolique ne dépasse pas quatre pour cent en poids, moins dix pour cent de ce produit;

c. La valeur, selon que l'établit la commission, des autres liqueurs alcooliques par elle saisies et confisquées, moins dix pour cent de cette valeur.

5. Sauf le cas où un permis est octroyé à une personne pour le compte d'une société ou corporation conformément à l'article 32, la commission doit annuler tout permis exploité pour le compte d'une personne autre que le permissionnaire.

Art. 36 La commission doit annuler tout permis :

1. Sur production d'une condamnation définitive prononcée contre le permissionnaire, son agent ou employé, pour vente, dans l'établissement, de liqueurs alcooliques illégalement fabriquées ou achetées en contravention à la présente loi;

2. Sur production de trois condamnations définitives contre le permissionnaire pour contravention à la présente loi;

3. S'il appert que le permissionnaire a, sans l'autorisation de la commission, cédé, vendu, donné en gage ou autrement aliéné, les droits conférés par un permis.

L'examen de ces articles et du reste de la Loi ne me permet pas de conclure que le législateur a, expressément ou par implication nécessaire, établi

[Page 167]

des règles visant à guider la Commission quant aux circonstances dans lesquelles elle peut refuser d'accorder un permis ou annuler un permis déjà accordé. À mon avis, l'intention du législateur, qui ressort de l'ensemble de la Loi, était d'énumérer (i) certains cas dans lesquels l'octroi d'un permis est interdit, et (ii) certains cas dans lesquels l'annulation d'un permis est obligatoire; puis, dans tous les autres cas, de laisser la décision d'accorder, de refuser ou d'annuler un permis à l'entière discrétion de la Commission. Je conclus que la fonction de la Commission dans la prise de cette décision est administrative, et non judiciaire ou quasi judiciaire. L'argument des procureurs de l'intimé formulé dans les termes suivants me paraît bien fondé :

[TRADUCTION] En vertu de la Loi, personne n'a de droit préexistant à l'obtention d'un permis, et le permis étant accordé à la condition qu'il puisse être annulé à tout moment, sans qu'aucune cause d'annulation ne soit mentionnée et sans qu'aucune forme de procédure ne soit indiquée, l'annulation constitue une décision discrétionnaire à caractère purement administratif.

J'accepte comme étant un énoncé exact de la distinction qui existe entre un

tribunal judiciaire et un tribunal administratif celui adopté par le juge Masten lorsqu'il a prononcé l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *re Ashby et al.*¹:

[TRADUCTION] La distinction entre un tribunal judiciaire et un tribunal administratif a été bien soulignée par un auteur érudit dans le numéro 49 du *Law Quarterly Review*, p. 106, 107 et 108 :

« Un tribunal qui rend justice, à savoir tout tribunal judiciaire, s'intéresse aux droits et obligations juridiques, c'est-à-dire ceux qui sont conférés ou imposés par une "règle de droit"; et le terme "règle de droit" s'entend d'un texte de loi ou de principes bien établis. Un tribunal judiciaire considère que ces droits et obligations juridiques sont préexistants; il s'engage simplement à les cerner et à les appliquer; il examine les faits en entendant des "témoignages" (selon des règles établies depuis longtemps) et il examine la règle de droit en consultant les précédents. En théorie, on ne peut refuser de reconnaître et d'appliquer les droits ou obligations qui ont été ainsi examinés et aucun tribunal judiciaire ne revendique le pouvoir de les refuser.

Par contraste, les tribunaux non judiciaires, dits "administratifs", fondent invariablement leurs décisions et leurs ordonnances, non pas sur des droits et obligations juridiques mais sur des politiques et des considérations d'efficacité.

Leeds (Corp.) v. Ryder (1907) A.C. 420, p. 423-424, le lord Loreburn L.C.; *Shell Co. of Australia v. Federal Commissioner of Taxation* (1931) A.C. 275, p. 295; *Boulter v. Kent JJ.*, (1897) A.C. 556, p. 564.

Un tribunal judiciaire cherche une règle de droit pour le guider; à l'intérieur de sa juridiction, un tribunal "administratif" constitue en lui-même une loi. »

¹ [1934] O.R. 421, p. 428, 3 D.L.R. 565, 62 C.C.C. 132.

[Page 168]

Dans l'affaire *re Ashby*, la Cour a constaté que la loi examinée prescrivait certaines normes et conditions suivant lesquelles les personnes pouvaient se voir révoquer leurs certificats par la commission, et elle a par conséquent jugé que sa fonction était quasi judiciaire; en l'espèce, au contraire, la Loi n'énonce aucune norme ou condition et je suis forcé de conclure que le législateur a voulu que la Commission « constitue en [elle]-même une loi ».

Si j'ai raison de penser que, en annulant le permis, M. Archambault a accompli un acte administratif dans l'exercice d'un pouvoir entièrement discrétionnaire que lui conférait la Loi, il semble s'ensuivre qu'il n'était pas tenu de donner à l'appelant la possibilité d'être entendu avant de décider d'annuler le permis et que la Cour ne peut être appelée à statuer sur la question de savoir s'il existait des motifs suffisants à l'appui de sa décision. Si un précédent est nécessaire pour cette conclusion, il se trouve dans l'arrêt du Comité judiciaire, rendu par le lord Radcliffe, dans l'affaire *Nakkuda Ali v. M. F. De S. Jayaratne*¹

et dans les motifs de mon confrère le juge Martland dans l'arrêt *Calgary Power Limited et al v. Copithorne*². La sagesse et l'opportunité de conférer un tel pouvoir à un fonctionnaire sans préciser les motifs en fonction desquels il doit être exercé sont des questions qui relèvent de la compétence du législateur, et non de la Cour.

Si, contrairement à ma conclusion, la fonction de la Commission était quasi judiciaire, il se pourrait bien que sa décision d'annuler le permis soit annulée par la Cour pour non-respect des règles relatives à la manière dont de tels tribunaux doivent procéder, règles qui sont énoncées dans de nombreuses sources et qui sont exposées de manière exhaustive dans le passage suivant du jugement du comte de Selborne dans l'arrêt *Spackman v. Plumstead Board of Works*³ :

[TRADUCTION] En l'absence de dispositions particulières sur la manière dont le décideur doit procéder, la loi n'impliquera sans doute rien d'autre que de ne pas violer les exigences substantielles de la justice. Le décideur n'est pas un juge au sens propre du terme, mais il doit donner aux parties la possibilité d'être entendues devant lui et d'exposer leur cause et leur point de vue. Il doit donner avis du moment auquel il instruira l'affaire, et il doit agir de manière honnête et impartiale, et non pas sous la dictée d'une autre ou d'autres personnes à qui la loi n'a pas conféré

¹ [1951] A.C. 66.

² [1959] R.C.S. 24, 16 D.L.R. (2d) 241.

³ (1885), 10 App. Cas. 229, p. 240.

[Page 169]

ce pouvoir. Il ne doit y avoir aucune malversation de quelque nature que ce soit. Il n'y aurait pas de décision au sens de la loi si quelque chose de ce genre était fait contrairement à l'essence de la justice.

Mais même en supposant que la fonction de la Commission était quasi judiciaire et que son ordonnance annulant le permis doive être annulée pour non-respect des règles résumées dans le passage cité, je serais loin d'être convaincu qu'une action en dommages-intérêts soit recevable.

Si cette question devait être tranchée, il faudrait examiner les jugements rendus par notre Cour dans l'arrêt *McGillivray v. Kimber*¹, les causes citées dans Halsbury, 2e éd., vol. 26, p. 284 et 285, à l'appui de l'affirmation suivante :

[TRADUCTION] Les personnes exerçant de tels pouvoirs quasi judiciaires . . . en l'absence de fraude, de collusion ou d'intention malveillante, ne peuvent être poursuivies au civil par quiconque est lésé par leurs décisions . . .

ainsi que le jugement du juge en chef Wilmot, auquel ont souscrit les juges Gould et Blackstone, dans l'arrêt *Bassett v. Godschall*² :

[TRADUCTION] Le législateur a confié aux juges de paix le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser des permis pour la tenue d'auberges et de débits de boissons; s'ils abusent de ce pouvoir, ou s'ils se conduisent mal dans l'exercice de leur fonction ou de leur autorité, ils sont responsables

criminellement, par voie de dénonciation, devant la Cour du Banc du Roi. Je ne puis penser qu'un juge de paix soit responsable dans une action en justice envers tout individu qui lui demande un permis pour tenir une auberge ou un débit de boissons et à qui il refuse de l'accorder; s'il en allait ainsi, il n'y aurait plus de commission de juge de paix, car personne n'y agirait. Bien entendu, il est responsable devant le public s'il se conduit mal et lèse ou opprime délibérément, sciemment et malicieusement les sujets du Roi, sous couvert de sa fonction et contrairement à la loi; mais il ne peut être responsable envers chaque individu, pour ce qui concerne l'affaire en question, dans une action en justice. Tout demandeur dans une action doit détenir un droit existant pour l'intenter; le demandeur dans ce cas-ci ne détient pas le droit d'avoir un permis, à moins que les juges ne jugent bon de l'accorder, raison pour laquelle il ne saurait avoir de droit d'action contre les juges qui refusent de le lui accorder.

Pour les motifs qui précèdent, je suis parvenu à la conclusion que la lourde perte financière incontestablement subie par l'appelant était un *damnum sine injuria*. L'ensemble de la perte découlait directement de l'annulation du permis, soit un acte de la Commission autorisé légalement. Je me suis forgé cette opinion indépendamment de toute protection légale particulière accordée à la Commission ou à son gérant, M. Archambault, notamment celle prévue à l'art. 12 de la Loi.

¹ (1915), 52 R.C.S. 146, 26 D.L.R. 164.

² (1770), 3 Wils. 121, p. 123, 95 E.R. 967.

[Page 170]

L'arrêt *James v. Cowan*¹, cité par les procureurs de l'appelant comme soutenant l'existence d'un droit d'action en dommages-intérêts, se distingue nettement du présent pourvoi selon moi. Dans cette affaire, le droit d'action revendiqué concernait des dommages-intérêts pour la saisie illicite des marchandises du demandeur. La seule justification avancée était une ordonnance jugée *ultra vires* et donc nulle. Il convient de mentionner au passage que si, contrairement à mon opinion, la décision de la Commission en l'espèce a été prise dans l'exercice d'une fonction judiciaire, le fait qu'elle n'a pas suivi une règle de justice naturelle rendrait l'ordonnance annulable, mais non nulle : *Dimes v. Grand Junction Canal Proprietors*².

Ayant conclu que l'acte de la Commission consistant à annuler le permis n'était pas une faute susceptible de donner lieu à une action, il me semble s'ensuivre que l'intimé ne peut être responsable en dommages-intérêts pour avoir ordonné ou approuvé, selon le cas, l'accomplissement de cet acte.

Comme l'a expliqué le juge Bissonnette³ :

D'où il découle, en saine logique, que si dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il (M. Archambault) ne commettait ni faute, ni illégalité, personne n'est justifié à chercher à atteindre, au delà de sa personne, un conseiller, voire un chef ou supérieur politique, pour le motif que sans la faute du premier, celle qu'on veut imputer au second ne peut exister.

Sur ce volet de l'affaire, je devrais peut-être mentionner qu'il n'y a, dans le

dossier, rien qui puisse donner à entendre que l'intimé aurait contraint une Commission réticente à prendre une décision contraire à l'opinion qu'elle avait quant à ce que cette décision devrait être.

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis que le pourvoi échoue et qu'il devient inutile pour moi d'examiner l'autre moyen de défense concernant l'absence d'avis d'action, fondé sur l'art. 88 du *Code de procédure civile*, ou la question du montant des dommages-intérêts.

Le pourvoi, en ce qui concerne les deux arrêts de la Cour du Banc de la Reine, doit être rejeté avec dépens.

¹ [1932] A.C. 542.

² (1852), 3 H.L. Cas. 759, 10 E.R. 301.

³ [1956] B.R. 447, p. 457.

[Page 171]

LE JUGE FAUTEUX (*dissident*) :—L'appelant se pourvoit à l'encontre de deux décisions majoritaires de la Cour du banc de la reine¹, dont la première infirme un jugement de la Cour supérieure condamnant l'intimé à lui payer une somme de \$8,123.53 à titre de dommages-intérêts, et dont la seconde rejette l'appel logé par lui-même pour faire augmenter le quantum des dommages ainsi accordés.

Les faits donnant lieu à ce litige se situent dans le cadre des activités poursuivies dans la province de Québec, au cours particulièrement des années 1944, 1945 et 1946, par la secte des Témoins de Jéhovah. Ces activités prenaient forme d'assemblées, de distribution de circulaires, de pamphlets et de livres, et de sollicitation, dans les rues et à domicile. Dirigée ouvertement contre les pratiques des religions professées dans la province et, plus particulièrement, de la religion catholique, les enseignements de cette secte étaient diffusés dans un langage manifestement, sinon délibérément, insultant et, par suite, provoquèrent dans les cités et les villages où ils étaient propagés, des troubles à la paix publique. Il y eut bris d'assemblées, assauts de personnes et dommages à la propriété. De plus, et partageant l'opinion généralement acceptée que cette campagne provocatrice était l'œuvre de la licence et non de la liberté sous la loi, plusieurs autorités civiles refusaient d'accorder la protection recherchée par les membres de la secte ou adoptaient des moyens pour paralyser ces activités considérées comme une menace à la paix publique. L'intimé, comme Procureur Général, eut en son ministère, où des plaintes nombreuses affluèrent, tous les échos de cette situation. Devant les tribunaux, actions ou poursuites se multiplièrent. A Montréal, les arrestations pour distribution de littérature, sans permis, atteignirent et dépassèrent plusieurs centaines. Devant la Cour du Recorder, où furent traduits ceux qu'on accusait de violer le règlement municipal, on plaidait l'invalidité ou l'inapplication du règlement et attendant

le prononcé d'un tribunal supérieur sur le bien-fondé de ces prétentions, on ajournait les causes. C'était l'appelant, l'un des membres de la secte, qui, dans la plupart de ces arrestations, à Montréal, fournissait le cautionnement garantissant la comparution des accusés. Une entente était même intervenue entre lui et les avocats

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 172]

chargés des poursuites, suivant laquelle on le considérait en quelque sorte comme la caution officielle des membres de la secte. L'appelant continua d'agir comme caution jusqu'au 12 novembre 1946 alors que les autorités de la Cour du Recorder, s'inquiétant de la congestion du rôle des causes résultant de la progressive multiplication des arrestations, aussi bien que du fait que le temps de nombre de constables était absorbé par ces enquêtes et ces poursuites, au préjudice de leurs autres devoirs, tentèrent de décourager les activités de la secte en exigeant des cautionnements en argent et plus substantiels, soit de \$100 à \$300.

Deux semaines après cette décision, apparut dans la province une nouvelle publication de la secte, intitulée: "La haine ardente du Québec pour Dieu, le Christ et la liberté." Ce livre, publié en français, en anglais et en ukrainien, étant, dans les termes les plus provocateurs, une attaque dirigée particulièrement contre les pratiques religieuses de la majorité de la population et contre l'administration de la justice dans la province, fut soumis par la police à la considération de l'avocat en chef de la Couronne, à Montréal, M^e Gagnon, c.r., lequel émit l'opinion que cette publication constituait, au sens de la loi criminelle, un libelle séditieux.

Ajoutons immédiatement que le mérite de cette opinion fut par la suite judiciairement considéré avec le résultat qui suit. Un certain Aimé Boucher, distributeur de ce livre dans le district judiciaire de St-Joseph de Beauce, fut accusé sous les articles 133, 134 et 318 du *Code Criminel* et fut trouvé coupable par un jury dont le verdict fut confirmé par une décision majoritaire de la Cour du banc du roi en appel¹. Sur un pourvoi subséquent devant cinq des membres de cette Cour, une majorité, trouvant justifiés les griefs fondés sur l'adresse du juge au procès, mais étant d'opinion qu'il était loisible à un jury légalement dirigé de juger cette publication séditieuse, ordonna un nouveau procès. Sur une seconde audition du même appel,—cette fois devant les neuf Juges de cette Cour²—ces vues furent partagées par

¹ [1949] B.R. 238.

² [1951] R.C.S. 265, 2 D.L.R. 369, 11 C.R. 85, 99 C.C.C. 1.

quatre des membres de cette Cour. Les cinq autres, d'autre part, acquittèrent l'accusé, en déclarant en substance, suivant le sommaire fidèle du jugé, qu'en droit:

[TRADUCTION] Ne sont pas séditieux les propos visant à encourager les sentiments de malveillance et d'hostilité entre les différentes classes de sujets de Sa Majesté, ni les critiques à l'égard des tribunaux, à moins qu'il n'y ait intention d'inciter à la violence ou à la résistance ou au mépris des autorités constituées.

En somme, la majorité écarta, comme étant la loi en la matière, la définition de l'intention séditieuse, donnée à la page 94 de la 8^e édition de Stephen's Digest of Criminal Law, dans la mesure où cette définition différait de la loi telle que précisée au sommaire ci-dessus. *Boucher v. His Majesty the King*¹. Ainsi appert-il que l'opinion émise par le représentant du Procureur Général à Montréal lors de l'apparition de ce livre en fin de 1946, fut par la suite partagée par une majorité de tous les juges qui eurent à considérer la question mais rejetée par ce qui constitue, depuis 1951, le jugement de cette Cour sur la question.

Ayant donc formé l'opinion que cette publication constituait un libelle séditieux, M^e Gagnon participa à l'enquête faite pour en rechercher les distributeurs et les traduire en justice. Vers le même temps, la police saisissait en la cité de Sherbrooke, un nombre considérable de pamphlets, livres, y compris le livre en question, dans un établissement appartenant à l'appelant et par lui loué aux membres de la secte. Un examen de la situation et du rôle joué par l'appelant dans les procédures mues devant la Cour du Recorder à Montréal, amena M^e Gagnon à conclure à sa participation dans la distribution. Apprenant, en la même occasion, que ce dernier était propriétaire d'un restaurant et détenteur de permis de la Commission des Liqueurs pour y vendre des spiritueux, il communiqua les faits ci-dessus à M. Archambault, alors gérant général de la Commission des Liqueurs. Après avoir conféré avec le recorder en chef de la cité de Montréal et M^e Gagnon, M. Archambault téléphona au Procureur Général pour lui faire part de ces agissements des membres de la secte, et de l'appelant en particulier, et de son intention d'annuler le permis en faveur de l'appelant. L'intimé demanda à M. Archambault de bien s'assurer que le détenteur du permis était bien la même personne qui, au dire de M. Archambault, "multipliait les cautionnements à la Cour du Recorder de façon désordonnée, contribuait à désorganiser les activités de la

¹ [1951] R.C.S. 265, 2 D.L.R. 369, 11 C.R. 85, 99 C.C.C. 1.

police et à congestionner les tribunaux". Et l'intimé ajouta :—"Dans l'intervalle, je vais examiner les questions avec des officiers légaux, je vais y penser, je vais réfléchir et je vais voir à ce que je devrai faire." M. Archambault vérifia

l'identité de l'appelant et, de son côté, le Procureur Général étudia le problème, la *Loi de la Commission des Liqueurs* et ses amendements, discuta de la question au Conseil des Ministres et avec des officiers en loi de son ministère. Quelques jours plus tard, M. Archambault téléphona au Procureur Général confirmant l'identité du détenteur de permis et, témoigne M. Archambault, "là, le Premier Ministre m'a autorisé, il m'a donné son consentement, son approbation, sa permission et son ordre de procéder".

A la suite de cette conversation téléphonique, le permis fut annulé et tous les spiritueux du restaurant furent confisqués. En raison de la perte d'opérations résultant de l'absence de permis, l'appelant, quelques mois plus tard, vendait ce restaurant, licencié pour vente de spiritueux depuis nombre d'années et exploité par son père, d'abord, et lui, par la suite. C'est alors que l'appelant institua la présente action en dommages contre l'intimé personnellement, invoquant en substance que, dans les circonstances, le fait de cette annulation constituait, suivant les dispositions de l'art. 1053 du *Code Civil*, un fait dommageable, illicite et imputable à l'intimé et, dès lors, donnant droit à réparation.

En défense, et en outre des moyens plaidés sur le mérite de l'action, l'intimé invoqua spécifiquement le défaut de l'appelant de s'être conformé aux prescriptions de l'art. 88 du *Code de procédure civile*, lequel conditionne impérativement l'exercice du droit d'action contre un officier public à la signification d'un avis d'au moins un mois avant l'émission de l'assignation.

Après considération attentive de la question et pour les motifs donnés ci-après, je suis arrivé à la conclusion que ce moyen est bien fondé. Il convient de dire, cependant, que n'eût été ce défaut de l'appelant, j'aurais, au mérite, conclu au bien-fondé de son action et ce, pour des raisons qu'il suffit, dans les circonstances, de résumer comme suit. Personne ne met en doute que le fait invoqué au soutien de l'action en dommages, c'est-à-dire l'annulation du permis, ait constitué un fait dommageable pour l'appelant. De

[Page 175]

plus, et suivant la preuve au dossier, il est manifeste que ce fait est imputable, et exclusivement imputable, à l'intimé. Sans doute, lorsque le gérant général de la Commission des Liqueurs téléphona au Procureur Général pour le mettre au courant des faits ci-dessus, il lui indiqua au même temps son intention d'annuler le permis. Il y a loin, cependant, de l'indication d'une intention à la réalisation de cette intention; et à la vérité, dès cette première conversation téléphonique, c'est le Procureur Général qui prit l'entière responsabilité. Tel que déjà indiqué, il demanda à M. Archambault de vérifier l'identité de personne, l'avisant que, pendant ce temps-là, il étudierait le problème et verrait ce que lui devait faire. C'est d'ailleurs précisément pour décider de l'action à prendre qu'il examina la loi et discuta de l'affaire au Conseil des Ministres et avec ses officiers en loi. Lorsque, subséquemment, M. Archambault le rappela pour lui affirmer qu'il

s'agissait de la même personne, “c'est là”, dit le gérant général, que le Procureur Général “m'a autorisé, il m'a donné son consentement, son approbation, sa permission et son ordre de procéder”. Le Juge de la Cour supérieure et tous les Juges de la Cour d'Appel n'ont jeté, et je crois avec raison, aucun doute sur la bonne foi du Procureur Général, pas plus qu'on n'en saurait avoir sur celle du gérant général de la Commission des Liqueurs. Ni l'un ni l'autre n'ont agi malicieusement. Mais, en témoignant que l'intimé l'avait autorisé, lui avait donné son consentement, son approbation, sa permission et son ordre de procéder, le gérant général de la Commission a bien indiqué, à mon avis, que, dans un esprit de subordination, il avait, dès la première conversation téléphonique, abdicqué, en faveur du Procureur Général s'en chargeant, le droit d'exercer la discrétion, qu'à l'exclusion de tous autres, il avait suivant l'esprit de la *Loi des Liqueurs Alcooliques*. Il a exécuté, mais non rendu, une décision arrêtée par le Procureur Général. D'ailleurs, ce dernier ne s'en est pas caché; il s'en est ouvert au public par la voix des journaux. En prenant lui-même cette décision, comme Premier Ministre et Procureur Général, il s'est arrogé un droit que lui nie virtuellement la *Loi des Liqueurs Alcooliques*; il a commis une illégalité. Dans l'espèce, l'annulation du permis est exclusivement imputable à l'intimé et précisément pour

[Page 176]

cette raison, constitue, dans les circonstances, un acte illicite donnant droit à l'appelant d'obtenir réparation pour les dommages lui en résultant.

L'article 88 du *Code de procédure civile*.—Cet article se lit comme suit:

Nul officier public ou personne remplissant des fonctions ou devoirs publics ne peut être poursuivi pour dommages à raison d'un acte par lui fait dans l'exercice de ses fonctions, et nul verdict ou jugement ne peut être rendu contre lui, à moins qu'avis de cette poursuite ne lui ait été donné au moins un mois avant l'émission de l'assignation.

Cet avis doit être par écrit; il doit exposer les causes de l'action, contenir l'indication des noms et de l'étude du procureur du demandeur ou de son agent et être signifié au défendeur personnellement ou à son domicile.

Vu la forme prohibitive de la disposition et la règle de droit édictée en l'art. 14 du *Code Civil*, le défaut de donner cet avis, lorsqu'il y a lieu de ce faire, emporte nullité. Cette règle de droit est ainsi exprimée:

14. Les lois prohibitives emportent nullité, quoiqu'elle n'y soit pas prononcée.

De plus, et en raison de la prescription que “. . . nul verdict ou jugement ne peut être rendu . . .”, ce défaut limite la juridiction même du tribunal. Aussi bien, non seulement, comme il a été reconnu au jugement de première instance, ce défaut peut-il être soulevé dans les plaidoiries, mais la Cour elle-même doit agir *proprio motu* et se conformer à la prescription.

En l'espèce, il est admis qu'aucun avis ne fut donné au Procureur Général. L'intimé a plaidé spécifiquement ce moyen dans sa défense et il l'a invoqué tant en Cour supérieure et en Cour d'Appel que devant cette Cour. Le juge au procès en disposa dans les termes suivants, dont les soulignés sont siens:

[TRADUCTION] Il n'est pas loisible au défendeur de se prévaloir de cette disposition exceptionnelle, car les actes qu'on lui reproche n'étaient pas « par lui faits dans l'exercice de ses fonctions », mais ont été accomplis alors qu'il agissait en dehors de ses fonctions. Il ne s'agit pas d'actes « dans l'exercice » mais « à l'occasion de fonctions publiques ». Le défendeur n'exerçait pas ses fonctions lors des actes reprochés.

En Cour d'Appel¹, seul le Juge dissident, M. le Juge Rinfret, se prononce sur la question. S'inspirant, je crois, de l'interprétation donnée par la jurisprudence à l'expression “dans

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 177]

l'exécution de ses fonctions”, apparaissant à l'art. 1054 C.C. et plus particulièrement du critère indiqué dans *Plumb v. Cobden Flour Mills*¹, il prononce d'abord comme suit, sur le mérite même de l'action:

L'action du défendeur, on l'a vu, ne peut pas être classifiée parmi les actes permis, par les statuts, au procureur général, ni au premier ministre; elle ne peut pas être considérée comme ayant été faite dans l'exercice ou dans l'exécution de ses fonctions comme telles; elle entre dans la catégorie des actes prohibés, des actes commis hors les limites des fonctions, et comme telle, elle engendre la responsabilité personnelle.

puis, précisant que l'art. 88 C.P.C. pose comme condition que le défendeur soit poursuivi “à raison d'un acte par lui fait dans l'exercice de ses fonctions”, déclare que l'art. 88 n'a pas d'application en l'espèce.

Les juges de la majorité ont référé à ce moyen sans cependant s'y arrêter vu que dans leur opinion l'action, de toutes façons, était mal fondée.

D'où l'on voit que le droit de l'intimé à l'avis dépend uniquement, dans la présente cause, de la question de savoir si l'acte reproché a été fait par lui “dans l'exercice de ses fonctions” au sens qu'il faut donner à ces expressions dans le contexte de l'art. 88 C.P.C., et suivant l'esprit et la fin véritables de cet article.

L'article 1054 C.C. prescrit que les maîtres et les commettants sont responsables du dommage causé par leurs domestiques ou ouvriers *dans l'exécution des fonctions auxquelles ces derniers sont employés*. On est dès lors porté à donner aux expressions, plus ou moins identiques, apparaissant à l'art. 88 C.P.C., le même sens que donne la jurisprudence sur l'art. 1054 C.C. La règle d'interprétation visant la similarité des expressions n'établit qu'une présomption; cette présomption étant que les expressions similaires ont le même sens lorsqu'elles se trouvent,—ce qui n'est pas le cas en l'espèce,—dans une

même loi. On accorde, d'ailleurs, peu de poids à cette présomption. Maxwell, *On Interpretation of Statutes*, 9^e ed., p. 322 *et seq.* Les considérations présidant à l'établissement, la fin et la portée de l'art. 88 C.P.C., d'une part, et de l'art. 1054 C.C., d'autre part, sont totalement différentes. Sanctionnant la doctrine *Respondeat superior*, l'art. 1054 C.C. établit la responsabilité du commettant pour l'acte de son préposé, ce dernier étant considéré le continuateur de la personne juridique du

¹ [1914] A.C. 62.

[Page 178]

premier. L'intimé, agissant en sa qualité de Procureur Général, n'est le préposé de personne. Il n'a pas de commettant. La fonction qu'il exerce, il la tient de la loi. L'article 88 C.P.C. n'affecte en rien la question de responsabilité. Il accorde, en ce qui concerne la procédure seulement, un traitement spécial au bénéfice des officiers publics en raison de la nature même de la fonction. Les motifs apportés par la jurisprudence pour limiter le champ de l'exercice des fonctions, quant à la responsabilité édictée en l'art. 1054 C.C., sont étrangers à ceux conduisant la Législature à donner, quant à la procédure seulement, une protection aux officiers publics. Aussi bien, et en toute déférence, je ne crois pas que la portée de cette protection soit assujettie aux limitations de la responsabilité frappant les dispositions de l'art. 1054 C.C. L'article 8 du c.101 des Statuts Refondus du Bas Canada, loi-source de l'art. 88 C.P.C., établit péremptoirement à mon avis que, *in pari materia*, un officier public n'est pas tenu comme ayant cessé d'agir dans l'exercice de ses fonctions du seul fait que l'acte reproché constitue un excès de pouvoir, ou de juridiction, ou une violation à la loi. La version française de cette loi n'étant pas en disponibilité, je cite de la version anglaise qu'on trouve dans *Consolidated Statutes, Lower Canada*, 1860, l'art. 8:

Protection
accordée au
magistrat
seulement—et
dans quels
cas.

8. Les privilèges ainsi que la protection garantis par le présent acte ne seront accordés qu'à tel juge de paix, officier ou autre personne agissant comme susdit, seulement, et à nulle autre personne ou personnes quelconques ; et tout juge de paix, officier et autre personne, aura droit à la dite protection et aux dits privilèges dans tous les cas où il a agi *bona fide* dans l'exécution de ses devoirs, bien qu'en faisant telle chose, ou commettant tel acte, il ait excédé ses pouvoirs ou sa juridiction et ait agi clairement contre la loi.

L'article 88 C.P.C. assume que ceux au bénéfice desquels il est établi se sont rendus coupables d'une illégalité pour laquelle ils doivent répondre. Tout doute qu'on pourrait avoir sur le point est dissipé par le texte même de l'art. 429 C.P.C. lequel, pourvoyant à un changement de venue dans le cas du procès d'un officier public, édicte:

429. Dans toute poursuite en dommages contre un officier public, à raison de quelque illégalité dans l'exécution de ses fonctions, le juge peut ordonner que le procès ait lieu dans un autre district, s'il est démontré que la cause ne peut être instruite avec impartialité dans le district où l'action a été portée.

[Page 179]

On doit donc se garder d'associer au droit à l'avis toute idée de justification pour l'acte reproché ou de déduire du seul fait que l'officier public doive au mérite d'être tenu personnellement responsable, qu'il ait perdu tout droit à l'avis. Dans *Beattey v. Kozak*¹, où la nécessité d'éviter cette confusion se présentait, une semblable observation est faite par notre collègue M. le Juge Rand. Il faut ajouter, cependant, que cette décision n'est d'aucune autre assistance sur la question qui nous intéresse; le litige portait, en droit, sur l'interprétation d'une loi différente et fut décidé en donnant effet à la jurisprudence d'un droit également différent sur l'incidence, en la matière, du rôle de la bonne foi.

L'incidence du rôle de la bonne foi de l'officier public dans la commission d'un acte reproché, en ce qui concerne la portée de l'art. 88 C.P.C., et non en ce qui a trait au mérite de l'action, a fait, dans la province de Québec, depuis le jour où la disposition fut établie par l'art. 22 du *Code de procédure civile* de 1867, dont les termes sont reproduits à l'art. 88 du Code de 1897, l'objet d'un conflit dans la jurisprudence. Suivant certains jugements, la bonne foi conditionnait le droit à l'avis et dès que la déclaration contenait une allégation de mauvaise foi, le défendeur se voyait privé du droit d'invoquer le défaut de l'avis, même si, au mérite, la preuve, révélant que cette allégation était mal fondée, on devait alors rejeter l'action parce que l'avis n'avait pas été donné. Suivant d'autres jugements, on tenait le droit à l'avis absolu dans tous les cas. La bonne foi, disait-on, en s'appuyant sur le principe sanctionné par l'art. 2202 C.C., est toujours présumée et cette présomption ne peut être écartée par une simple allégation mais par une preuve de mauvaise foi. On jugeait qu'une simple allégation aux plaidoiries ne pouvait virtuellement abroger le droit au bénéfice de l'art. 88. Considérant que cet article conditionnait l'exercice même du droit d'action, on décidait que ce droit d'action devait être nié *ab initio* et non à la fin du procès. Ce conflit n'existe plus. Depuis plus de vingt-cinq ans, la Cour d'Appel y a mis fin en décidant que l'incidence de la bonne ou de la mauvaise foi n'a aucune portée sur le droit à l'avis et que, dans tous les cas, il doit être donné. Acceptant les arguments déjà exprimés en ce sens, la Cour d'Appel s'est particulièrement basée sur la source

¹ [1958] R.C.S. 177, p. 188, 13 D.L.R. (2d) 1, 120 C.C.C. 1.

[Page 180]

historique de cette disposition et sur la modification qui y fut apportée lors et

par suite de son insertion au *Code de procédure civile*. Les sources de l'article sont indiquées dans *Dame Chaput v. Crépeau*¹ par M. le Juge Bruneau et les modifications faites à la situation antérieure par l'insertion de l'article dans le Code, afin d'en généraliser l'application à tous les officiers publics, sont indiquées dans cette jurisprudence définitivement arrêtée par la Cour d'Appel dans *Charland v. Kay*²; *Corporation de la Paroisse de St-David-de-l'Auberivière v. Paquette et autres*³ et *Houde v. Benoît*⁴.

En somme, et comme le note M. le Juge Hall dans *Corporation de la Paroisse de St-David-de-l'Auberivière v. Paquette et autres, supra*, l'art. 22 du *Code de procédure* de 1867, prédécesseur de l'art. 88 du Code de 1897, a sa source dans la *Loi pour la protection des juges de paix*, c.101 des Status Refondus du Bas Canada. Le premier article de cette loi prescrivait l'avis d'action, alors que dans les autres dispositions, d'autres privilèges étaient établis, y compris celui fixant la prescription à six mois. L'article 8 conditionnait le droit aux privilèges y accordés, à la bonne foi. Lors de la confection du *Code de procédure*, la disposition ayant trait à l'avis fut extraite de la loi pour devenir l'art. 22 du *Code de procédure* et être déclarée applicable à tous les officiers publics. Dans le procédé, cependant, on laissa la disposition touchant la bonne foi dans la *Loi pour la protection des juges de paix* et on évita de l'inclure dans l'art. 22 C.P.C. comme condition de l'opération de cet article. D'autres considérations, tel, par exemple, le changement apporté par la Législature le 4 août 1929, à l'art. 195 C.P.C. par la Loi 19 George V, c. 81, ayant pour effet de prohiber toute ordonnance de preuve avant faire droit qui jusqu'alors réservait au mérite les questions soulevées par l'inscription en droit, militent en faveur de ces vues. C'est ce changement, je crois, qui a provoqué l'occasion amenant la Cour d'Appel à fixer définitivement la jurisprudence. Les motifs déjà mentionnés suffisent pour partager les vues exprimées par la Cour d'Appel dans les causes précitées et pour conclure, comme M. le Juge Dorion dans *Charland v. Kay, supra*, qu'il faut s'en tenir au texte de la loi et lui donner son effet.

¹(1917), 57 C.S. 443.

³(1937), 62 B.R. 143.

²(1933), 50 B.R. 377.

⁴[1943] B.R. 713.

En assumant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré au gérant général par la loi, l'intimé a commis une illégalité mais aucune offense connue de la loi pénale et aucun délit au sens de l'art. 1053 C.C. Il a fait ce qu'il n'avait pas le droit de faire, fermement et sincèrement convaincu, a-t-il affirmé sous serment, que non seulement il en avait le droit, mais qu'il y était tenu pour s'acquitter de ses responsabilités comme Procureur Général chargé de l'administration de la justice, du maintien de l'ordre et de la paix dans la

province et de ses devoirs comme conseiller juridique du gouvernement de la province. Il n'a pas pris occasion de sa fonction pour commettre cette illégalité. Il ne l'a pas commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il l'a commise à cause de ses fonctions. Sa bonne foi n'a pas été mise en doute, et sur ce fait, les Juges de la Cour d'Appel, qui ont considéré la question, sont d'accord avec le Juge de première instance. Suivant les décisions considérées par cette Cour dans *Beatty v. Kozak, supra*, on retient, sous un droit différent de celui de la province de Québec, l'incidence de la bonne foi lorsque celle-ci se fonde sur l'erreur de fait, ou sur l'erreur de fait et de droit à la fois, sinon uniquement sur l'erreur de droit, pour décider du caractère exculpatoire de l'illégalité commise, voire même du droit à l'avis. Exclusivement compétente à légiférer sur la procédure civile, la Législature de Québec, par l'art. 88 C.P.C., n'a pas voulu assujettir le droit à l'avis d'action à l'incidence de la bonne ou de la mauvaise foi. Dans les circonstances de cette cause, je suis d'opinion que l'illégalité commise par l'intimé l'a été dans l'exercice de ses fonctions et que, de plus, ce serait faire indirectement ce que l'art. 88 C.P.C. ne permet pas, suivant l'interprétation de la Cour d'Appel, que de s'appuyer sur la bonne ou la mauvaise foi, que ce soit au sens vulgaire ou technique du mot, pour conclure que l'intimé est sorti de l'exercice de ses fonctions, au sens qu'ont ces expressions dans l'art. 88 C.P.C., et qu'il ait perdu le droit à l'avis d'action.

Pour ces raisons, l'appelant aurait dû être débouté de son action. Je renverrais les appels avec dépens.

LE JUGE ABBOTT:—Dans son action, l'appelant a réclamé à l'intimé la somme de 118,741 \$ à titre de dommages-intérêts qu'il aurait subis à la suite de l'annulation d'une licence ou d'un permis de vente de liqueurs alcooliques détenu par l'appelant.

[Page 182]

L'action a été maintenue par le savant juge de première instance jusqu'à concurrence de 8,123.53 \$. Ce jugement a fait l'objet de deux appels, l'un de l'intimé demandant le rejet intégral de l'action, l'autre de l'appelant demandant que le montant accordé à titre de dommages-intérêts soit augmenté de 90,000 \$. La Cour du Banc de la Reine¹ a accueilli l'appel de l'intimé, le juge Rinfret étant dissident, et a rejeté l'action. L'appel interjeté par l'appelant en vue d'augmenter le montant accordé par le jugement de première instance a été rejeté à l'unanimité. Les présents pourvois visent ces deux jugements.

Les faits sont les suivants. Le 4 décembre 1946, l'appelant dirigeait une entreprise de restauration en la Cité de Montréal, une entreprise que lui ainsi que son père et sa mère avant lui avaient exploité sans interruption pendant environ trente-quatre ans avant cette date. Le restaurant détenait un permis de vente de boissons alcooliques pendant toute la période.

En 1946 et depuis de nombreuses années, les personnes qui exploitaient des établissements de ce type et qui vendaient des boissons alcooliques étaient tenues d'obtenir une licence ou un permis en vertu de la *Loi des liqueurs alcooliques*, S.R.Q. 1941, c. 255. Sauf s'ils avaient été accordés pour une période plus courte, ces permis étaient annuels et expiraient le 30 avril de chaque année. En outre, l'art. 35, par. 1, de la Loi prévoit ce qui suit:

La commission peut, à sa discrétion, annuler un permis en tout temps.

La Commission visée est la « Commission des liqueurs de Québec » constituée en personne morale par la loi en question et, d'une manière générale, elle a été chargée par la législature de diriger et d'administrer le monopole provincial de la vente et de la distribution des boissons alcooliques.

Le 4 décembre 1946, sans préavis à l'appelant, son permis de vente de boissons alcooliques a été annulé par la Commission des liqueurs de Québec et, vers 14 h ce jour-là, les stocks de liqueurs se trouvant dans ses locaux ont été saisis et enlevés. Le permis n'a pas été rétabli et, après avoir exercé ses activités pendant quelques mois sans permis, l'appelant a vendu en 1947 le restaurant et l'immeuble dans lequel il était situé.

¹ [1956] B.R. 447.

[Page 183]

L'appelant a appris par des articles de presse dans l'après-midi du 4 décembre ou tôt le lendemain que son permis avait été annulé et que les stocks de liqueurs avaient été saisis parce qu'il était adepte d'une secte ou d'un groupe religieux portant le nom de Témoins de Jéhovah. Il est rapidement ressorti clairement des déclarations que l'intimé a faites à la presse et qu'il a confirmées au procès comme étant les siennes que le permis avait été annulé en raison de l'association de l'appelant avec la secte en question et afin de l'empêcher de continuer à se porter caution pour des membres de cette secte assignés devant la Cour du Recorder relativement à des accusations d'avoir contrevenu à certains règlements municipaux relatifs à la distribution d'imprimés.

Il convient d'ajouter ici qu'en décembre 1946 et pendant un certain temps auparavant, les Témoins de Jéhovah semblent avoir mené dans le district de Montréal et ailleurs dans la province de Québec une campagne active de réunions et de distribution de tracts et d'autres documents de ce type, d'un caractère offensant pour un grand nombre de personnes de la plupart des croyances religieuses, et je n'ai aucun doute qu'à cette époque, beaucoup de gens pensaient que ces documents étaient séditionnels.

La preuve a été exposée en détail devant les juridictions inférieures et je n'ai pas l'intention de le faire ici. L'examen de cette preuve me convainc : premièrement, que l'annulation du permis de l'appelant a été faite pour la seule raison que j'ai mentionnée et dans le but et l'objectif dont j'ai fait état;

deuxièmement, que cette annulation a été faite avec l'autorisation expresse et sur l'ordre de l'intimé; troisièmement, que la cause déterminante de l'annulation a été cet ordre, et que le gérant de la Commission des liqueurs de Québec n'aurait pas annulé le permis sans l'ordre et l'autorisation donnés par l'intimé.

Le premier point ne fait pas de doute. L'intimé l'a concédé dans sa déposition en première instance et ses avocats ont fait de même lors de l'audience devant nous. En ce qui concerne les deuxième et troisième points, je partage l'avis du juge de première instance et du juge Rinfret selon lequel ces deux points ont été clairement établis.

Les convictions religieuses de l'appelant et le fait qu'il ait agi en tant que caution pour des membres de la secte en question n'avaient aucun lien avec ses obligations en tant que

[Page 184]

détenteur d'un permis de vente de liqueurs alcooliques. L'annulation de son permis pour ce seul motif était donc dépourvue de toute justification légale. De plus, les croyances religieuses de l'appelant et ses activités parfaitement légales en tant que caution n'avaient rien à voir avec le but et les objectifs de la *Loi des liqueurs alcooliques*, et les pouvoirs et responsabilités du gérant de la Commission des liqueurs de Québec se limitent à l'administration et à l'application des dispositions de cette loi. Cela peut constituer l'une des explications possibles de la décision de ce dernier de consulter l'intimé avant de prendre la mesure qu'il a prise d'annuler le permis de l'appelant.

En tout état de cause, une lecture attentive de la preuve et un examen des circonstances m'ont convaincu que, sans avoir reçu l'autorisation, l'instruction, l'ordre ou l'« approbation énergétique » de l'intimé — quelle que soit la description qu'on choisit d'y donner —, le gérant de la Commission des liqueurs de Québec n'aurait pas annulé le permis.

Point n'est besoin de citer de sources faisant autorité pour étayer la proposition selon laquelle, au Canada, un membre du pouvoir exécutif du gouvernement ne fait pas la loi, mais se contente de l'appliquer ou de l'administrer. De même, je ne juge pas nécessaire de citer les abondantes sources faisant autorité qui soutiennent le principe selon lequel un officier public est responsable des actes faits par lui sans justification légale. Je me contenterai de citer le passage bien connu de l'ouvrage de Dicey, « Law of the Constitution », 9e éd., p. 193, où il dit:

[TRADUCTION] . . . tout fonctionnaire, du premier ministre aux constables et aux percepteurs d'impôts, est soumis à la même responsabilité que n'importe quel autre citoyen pour tout acte accompli sans droit. La jurisprudence abonde en affaires dans lesquelles des fonctionnaires ont été poursuivis devant les tribunaux et soumis, en leur qualité personnelle, à des châtiments ou au paiement de dommages-intérêts pour des actes qu'ils avaient faits dans l'accomplissement de leurs fonctions officielles, mais au-delà de leur autorité légitime. Un gouverneur de colonie, un secrétaire d'État, un

officier de l'armée, et tout subordonné, bien qu'il exécute les ordres de son supérieur hiérarchique, porte pour un acte que la loi n'autorise pas, la même responsabilité que n'importe quel particulier ou individu qui ne remplit aucune fonction officielle.

En l'espèce, l'intimé n'a été investi d'aucun pouvoir légal de s'immiscer dans l'administration ou la direction de la Commission des liqueurs de Québec même si la Commission et ses fonctionnaires pouvaient bien entendu le consulter en sa qualité de procureur général de la province pour obtenir des avis et des conseils juridiques. La Commission n'est pas un ministère gouvernemental au

[Page 185]

sens accepté de ce terme. En vertu de la *Loi des liqueurs alcooliques*, la Commission est un organisme indépendant doté de la personnalité morale et des pouvoirs et responsabilités qui lui sont conférés par la législature. Le procureur général n'a pas le pouvoir en vertu de cette loi d'intervenir dans l'administration des affaires de la Commission, et la *Loi du département du procureur général*, S.R.Q. 1941, c. 46, ne lui confère pas non plus un tel pouvoir.

Je ne doute pas qu'en prenant la mesure qu'il a prise, l'intimé était convaincu d'agir dans ce qu'il considérait être aux mieux des intérêts de la population de sa province, mais cela n'est, bien entendu, d'aucune pertinence à l'égard de la question de sa responsabilité en matière de dommages-intérêts pour tout acte qui outrepassé ses pouvoirs légaux. Je ne doute pas non plus qu'en qualité de procureur général, l'intimé savait et devait savoir que ni en tant que premier ministre de la province ni en tant que procureur général, il n'était autorisé en droit à s'immiscer dans l'administration de la Commission des liqueurs de Québec ou à donner un ordre ou une autorisation à un fonctionnaire de cet organisme d'exercer un pouvoir discrétionnaire que lui confie la loi.

Il s'ensuit donc qu'en entendant autoriser le gérant de la Commission des liqueurs de Québec à annuler le permis de l'appelant et lui donner instruction de le faire, l'intimé agissait sans aucune autorisation légale que ce soit. En outre, comme je l'ai dit, je pense que l'intimé devait savoir qu'il agissait sans une telle autorisation.

L'intimé est donc responsable en vertu de l'art. 1053 du *Code civil* des dommages subis par l'appelant en raison des actes faits par l'intimé qui outrepassent ses pouvoirs légaux.

L'intimé a également soutenu que l'action de l'appelant est vouée à l'échec parce qu'aucun avis de cette poursuite n'a été donné conformément à l'art. 88 du *Code de procédure civile*, qui est rédigé ainsi:

88. Nul *officier* public ou personne remplissant des fonctions ou devoirs publics ne peut être poursuivi pour dommages à raison d'un acte par lui fait dans l'exercice de ses fonctions, et nul verdict

ou jugement ne peut être rendu contre lui, à moins qu'avis de cette poursuite ne lui ait été donné au moins un mois avant l'émission de l'assignation.

Cet avis doit être par écrit ; il doit exposer les causes de l'action, contenir l'indication des noms et de l'étude du procureur du demandeur ou de son agent et être signifié au défendeur personnellement ou à son domicile.

[Page 186]

Aucun des savants juges majoritaires de la Cour du Banc de la Reine n'a invoqué l'omission de donner un tel avis comme motif de rejet de l'action de l'appelant. Le savant juge de première instance et le juge Rinfret ont statué qu'il n'était pas loisible à l'intimé de se prévaloir de cette disposition exceptionnelle, car l'acte reproché n'était pas un acte « par lui fait dans l'exercice de ses fonctions », mais un acte par lui accompli alors qu'il était sorti du cadre de ses fonctions. Je souscris à leurs opinions et je n'ai pas besoin d'ajouter grand-chose à ce qu'ils ont dit sur ce point. À cet égard, on peut toutefois utilement renvoyer à l'arrêt de la Cour d'appel dans *Lachance v. Casault*¹. Dans cette affaire, un huissier avait tenté de prendre possession de livres et de documents entre les mains d'un gardien judiciaire sans dresser de procès-verbal des articles saisis, comme l'exigeait l'ordonnance du tribunal intimant au gardien de céder la possession au créancier saisissant. Lorsque le gardien s'est opposé à l'action de l'huissier au motif qu'elle n'était pas autorisée, l'huissier a fait arrêter le gardien. L'accusation ayant été par la suite rejetée, l'huissier a été poursuivi en dommages-intérêts pour arrestation illégale et poursuite abusive. Il a été jugé que, même en supposant qu'un tel huissier était un officier public au sens de l'art. 88 C.P.C., il n'avait pas droit à un avis en vertu de cette disposition puisqu'au moment où l'acte reproché a été commis, il n'était pas « dans l'exercice légal de ses fonctions ».

À mon avis, avant qu'un officier public puisse être considéré comme agissant « dans l'exercice de ses fonctions » au sens de l'art. 88 C.P.C., il doit être établi qu'au moment où il a accompli l'acte reproché, cet officier public avait des motifs raisonnables de croire qu'il était légalement autorisé à accomplir cet acte; *Asselin v. Davidson*². En l'espèce, comme je l'ai dit, j'estime que l'intimé devait savoir que l'acte reproché outrepassait ses pouvoirs légaux.

¹ (1902), 12 B.R. 179, p. 202.

² (1914), 23 B.R. 274, p. 280.

[Page 187]

Je me penche à présent sur le deuxième pourvoi demandant que le montant accordé à l'appelant par le juge de première instance soit augmenté de 90,000 \$. Ce montant est réclamé sous trois chefs, à savoir:

Atteintes à l'achalandage et à la réputation de l'entreprise	50,000 \$
Perte de droits de propriété à l'égard du permis d'alcool	15,000 \$
Perte de profits pour une période d'un an, du 1 ^{er} mai 1947 au 1 ^{er} mai 1948.....	25,000 \$
	—————
	90,000 \$

Le permis de vente de boissons alcooliques n'était, bien entendu, qu'un permis annuel susceptible d'être révoqué à tout moment et dont le renouvellement aurait pu être refusé à juste titre pour divers motifs. Néanmoins, à mon avis, l'appelant pouvait raisonnablement s'attendre à ce que son permis soit renouvelé d'année en année tant qu'il continuerait à respecter les dispositions de la *Loi des liqueurs alcooliques*, comme il l'avait été pendant de nombreuses années.

Il ne fait aucun doute que l'annulation du permis de l'appelant sans justification légale a entraîné une réduction substantielle de la valeur de l'achalandage et des possibilités de profits de l'entreprise de restauration exploitée par celui-ci au 1429, rue Crescent, à Montréal, ainsi qu'une perte pécuniaire pour lui, perte pour laquelle, à mon avis, il a le droit de recouvrer des dommages-intérêts de la part de l'intimé.

Le secteur de la restauration n'est probablement pas moins hasardeux que la plupart des autres secteurs d'activité, et les dommages de ce type sont évidemment difficiles à évaluer, le montant étant nécessairement plus ou moins arbitraire. Le savant juge de première instance a accordé à l'appelant la somme de 6,000 \$ à titre de perte de profits pour la période allant du 4 décembre 1946 au 1^{er} mai 1947, date à laquelle le permis aurait expiré, ce qui semble être étayé par la preuve. Je suis parvenu à la conclusion que le montant accordé à l'appelant par le savant juge de première instance devrait être augmenté de 25,000 \$, à titre de dommages-intérêts pour la diminution de la valeur de l'achalandage de l'entreprise et pour la perte de profits futurs.

Par conséquent, j'accueillerais les deux pourvois avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures, et je modifierais le jugement de première instance en augmentant le montant des dommages-intérêts à 33,123.53 \$ avec intérêts à compter de la date du jugement de la Cour supérieure.

[Page 188]

Pourvois accueillis avec dépens, les juges Taschereau, Cartwright et Fauteux sont dissidents.

Procureurs du demandeur, appelant : A. L. Stein et F. R. Scott, Montréal.

*Procureurs du défendeur, intimé : L. E. Beaulieu et Edouard Asselin,
Montréal.*
