

La recevabilité de l'action d'intérêt public

Pierre Verge

Volume 24, Number 1, 1983

Égalité juridique des langues

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042542ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042542ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Verge, P. (1983). La recevabilité de l'action d'intérêt public. *Les Cahiers de droit*, 24(1), 177–206. <https://doi.org/10.7202/042542ar>

Article abstract

Referring to doctrinal categories, the judicial control of public authorities' actions could be achieved not only through « private actions », directly aimed at protecting the plaintiffs own subjective rights, but also through so-called public interest actions. The latter represent attempts by « public-spirited » citizens or groups of persons to affirm the rule of law with respect to situations in which they cannot be deemed to be personally and directly aggrieved. The extent to which the courts are ready to consider such public interest actions depends on how they conceive the prerequisite of having a « sufficient interest » in order to bring an action at law. Is a « subjective » or, on the contrary, an « objective » attitude to be adopted in this regard ? The former attitude leads one to consider the impact of the act complained of upon the plaintiffs own interest ; the latter would reflect a primary concern for the social values sought to be affirmed by the intervention of the court.

The present text purports to establish the relative acceptance of these trends in defining the locus standi by the Quebec judiciary. Account is taken of the influence of the *Thorson-McNeil* approach by the Supreme Court of Canada in matters involving a constitutional feature, and also, from a practical point of view, of the use that could be made of Book Nine of the *Code of Civil Procedure* on Class Actions.

La recevabilité de l'action d'intérêt public

Pierre VERGE*

Referring to doctrinal categories, the judicial control of public authorities' actions could be achieved not only through « private actions », directly aimed at protecting the plaintiff's own subjective rights, but also through so-called public interest actions. The latter represent attempts by « public-spirited » citizens or groups of persons to affirm the rule of law with respect to situations in which they cannot be deemed to be personally and directly aggrieved. The extent to which the courts are ready to consider such public interest actions depends on how they conceive the prerequisite of having a « sufficient interest » in order to bring an action at law. Is a « subjective » or, on the contrary, an « objective » attitude to be adopted in this regard? The former attitude leads one to consider the impact of the act complained of upon the plaintiff's own interest; the latter would reflect a primary concern for the social values sought to be affirmed by the intervention of the court.

The present text purports to establish the relative acceptance of these trends in defining the locus standi by the Quebec judiciary. Account is taken of the influence of the Thorson-McNeil approach by the Supreme Court of Canada in matters involving a constitutional feature, and also, from a practical point of view, of the use that could be made of Book Nine of the Code of Civil Procedure on Class Actions.

	<i>Pages</i>
Introduction	178
1. Conception subjective	178
1.1. Conditions d'exercice des recours	179
1.1.1. Diversité des recours	179
1.1.1.1. Objet	179
1.1.1.2. Procédure	180
1.1.2. Conditions d'exercice	182
1.1.2.1. Communes	182
1.1.2.2. Particulières	184

* Professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval.

	<i>Pages</i>
1.2. Rôle du procureur général.....	188
1.2.1. Principes.....	188
1.2.2. Exceptions.....	189
1.2.2.1. Certaines actions corporatives.....	189
1.2.2.2. Contrôle d'aspects de l'activité municipale.....	191
2. Conception objective.....	193
2.1. Élargissement de la conception de l'intérêt.....	193
2.1.1. Contestation de la validité constitutionnelle d'une loi.....	194
2.1.1.1. Loi dispositive.....	194
2.1.1.2. Loi régulatrice.....	196
2.1.2. Extrapolation.....	198
2.2. Élargissement de la conception de la qualité.....	202
Conclusion.....	205

Introduction

Comment mesurer la faculté du citoyen de s'adresser aux tribunaux civils pour assurer le contrôle de la légalité des actes des pouvoirs publics ? Faut-il, avant tout, considérer à cet égard la situation concrète du justiciable, tenir compte de l'impact possible du geste de l'autorité publique sur ses droits subjectifs ? Le droit avaliserait alors cette constatation populaire, mais un peu cynique, voulant que l'intérêt soit la mesure de l'action... Convierait-il plutôt de privilégier la considération des valeurs sociales véhiculées par le recours que l'on veut exercer ? En particulier, devrait-on retenir le fait que ce recours veut assurer, à l'avantage général, le respect même de la norme légale ? Un système juridique — en l'occurrence, le système québécois — peut tendre ainsi, à une époque donnée, soit vers une conception subjective (1), soit vers une conception plus objective (2) de l'accès au tribunal en ces matières. Les conditions de recevabilité de l'action seront plus ou moins rigoureuses selon l'attitude qui prévaudra.

1. Conception subjective

La place qu'occupe une telle conception dite « subjective » de l'accès au tribunal s'établit à l'examen des conditions d'exercice des différents recours susceptibles de concrétiser le droit d'action (1.1.). Par ailleurs, puisque l'on veut soulever devant le tribunal des considérations tenant à l'ordre public, la faculté d'ainsi agir dépendra du rôle de gardien de cet ordre public dévolu au procureur général (1.2.).

1.1. Conditions d'exercice des recours

Une certaine diversité des recours possibles (1.1.1.) se reflète dans les conditions posées à leur exercice (1.1.2.).

1.1.1. Diversité des recours

Cette diversité tient à l'objet poursuivi, de même qu'à la voie procédurale choisie à cette fin.

1.1.1.1. Objet

Le procès civil se transforme. À la « lutte solitaire » d'un individu pour ses droits subjectifs se substitue souvent la lutte que poursuit au nom d'une classe ou d'une catégorie de citoyens un « porte-parole », « un champion occasionnel », que la doctrine qualifie parfois de « représentant idéologique »¹. Concrètement, il sera toujours artificiel, dans une certaine mesure, de départager les innombrables instances dirigées contre les pouvoirs publics, sous une forme ou sous une autre, selon qu'on veut y venger primordialement des intérêts plus larges, ceux de la collectivité, de la société. L'intérêt privé et l'intérêt public sont, en effet, le plus souvent imbriqués. Par exemple, le collègue privé qui réussit à faire enjoindre au ministre de l'Éducation de lui verser une subvention à laquelle il a droit en vertu d'une loi régissant l'enseignement privé, bénéficié, certes, directement et particulièrement de l'intervention du tribunal; du même coup, toutefois, celle-ci assurera le respect de l'ordre social établi par le législateur².

Néanmoins, la *summa divisio* proposée par la doctrine entre l'« action privée » et l'« action publique »³, bien que non consacrée par des textes de droit positif⁴, est de nature à favoriser l'analyse de l'ensemble du sujet. Dans le premier cas, le justiciable sollicite l'intervention judiciaire relativement à

1. M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », (1975) 27 *Rev. int. dr. comp.* 570, à la p. 591.

L'auteur voudrait ici exprimer ses remerciements à son collègue Lorne Giroux, pour les stimulants entretiens qu'il a eus avec lui dans le cours de la rédaction du présent texte, sans prétendre le lier pour autant par les opinions exprimées dans celui-ci.

2. *Driscoll College Inc. c. Morin*, [1980] R.P. 74 (C.S.).

3. L.L. JAFFE, *Judicial Control of Administrative Action*, Boston, Little, Brown and Company, 1965, pp. 460 et *sq.*; distinction reprise notamment, *de lege ferenda*, par R. PÉPIN, « L'intérêt à poursuivre en droit public canadien », (1975) 6 *R.D.U.S.* 3.

4. M. le juge en chef Laskin y fait toutefois allusion dans: *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138, à la p. 147.

un acte de l'administration dont l'omission ou la commission lèse distinctement ses droits par opposition à ceux de la collectivité. La plupart des actions dirigées contre l'administration semble appartenir à cette catégorie. À titre illustratif, l'on qualifierait, dans cette perspective, « d'action privée » le recours en évocation d'une entreprise de distribution de films à l'encontre de la Commission de contrôle des permis d'alcool, recours fondé sur une erreur de droit commise par cet organisme dans des ordonnances interdisant des projections cinématographiques dans les bars. Non seulement l'entreprise de distribution avait-elle été admise à intervenir devant le tribunal administratif lors de l'étude de plaintes dirigées contre des exploitants de débits d'alcool — ceci suffisait à disposer de son droit à se pourvoir en évocation⁵; on pouvait aussi reconnaître, de surcroît, que l'ordonnance rendue affectait de façon adverse ses intérêts propres⁶. L'action publique vise, au contraire, directement, la promotion de l'ordre social, le respect de la légalité *per se*. Elle s'exerce dans l'intérêt général, par exemple, lorsque le procureur général cherche à faire obstacle à l'agir d'une corporation qui viole une disposition de la loi qui la régit⁷.

L'action que l'on peut ainsi qualifier de « privée », se prête plutôt naturellement aux critères généraux de recevabilité; l'action que l'on peut qualifier de « publique » ou « d'intérêt public » semblera au contraire problématique, dans la mesure où elle voudrait être celle, non point de l'autorité publique elle-même, mais plutôt celle du simple citoyen. Aussi le présent texte se centre-t-il sur cette dernière éventualité, qui fait figure de situation critique ou de cas limite.

1.1.1.2. Procédure

Le *Code de procédure civile* reconnaît diverses façons de présenter la demande en justice. Le recours contre la Couronne sauf certaines dérogations spécifiques, s'exerce comme un autre recours. Il est dirigé contre « le procureur général du Québec représentant Sa Majesté du Chef du Québec »⁸.

5. *Ratio*, pour ce qui est de la recevabilité du pourvoi dans: *Commission de contrôle des permis d'alcool du Québec c. Distributions Kinéma Ltée*, [1977] C.A. 308.

6. Argument subsidiaire dans: *Distributions Kinéma Ltée c. Commission de contrôle des permis d'alcool du Québec*, [1976] C.S. 1432. Voir aussi: *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

7. *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25, (C.P.C.), art. 828.

8. C.P.C., art. 94 et 94.3; *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.Q., c. M-19, art. 4. Voir: *Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Ministre de l'Éducation du Québec*, [1976] C.S. 358; *Julien c. St-Pierre*, [1978] C.S. 599. Voir: G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, 1982, à la p. 517.

En principe, la demande commence par un bref d'assignation⁹; les conclusions de la déclaration qui y est jointe peuvent être, cumulativement ou non, des conclusions en annulation d'un acte irrégulier, en dommages-intérêts, ou encore, de la nature d'une injonction positive ou négative¹⁰.

Dans ce dernier cas, en plus du recours en injonction permanente, qui s'exerce par voie ordinaire, il convient de faire place à la demande d'injonction interlocutoire, pour valoir en cours d'instance. D'une importance pratique souvent décisive en fait, en dépit de son caractère transitoire, elle se greffe au recours principal et s'obtient par requête. Le Code énonce qu'il n'y a pas lieu à des mesures provisionnelles contre la Couronne, ni contre un ministre du gouvernement québécois (ou contre un officier agissant sur les instructions de ce dernier), pour le forcer à agir ou à s'abstenir d'agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de sa charge¹¹. Toutefois, la jurisprudence n'hésitera pas à faire droit à cette mesure contre un ministre qui outrepassa une loi¹², ni même contre la Couronne, en cas d'inconstitutionnalité :

Je suis d'avis que la Couronne, le gouvernement, ne peut pas par sa propre législation, s'immuniser contre des recours visant à l'empêcher d'exercer des droits que prétendrait lui conférer une législation invalide, inconstitutionnelle ou *ultra vires*.¹³

Dans l'un et l'autre cas, l'immunité dont il s'agit n'est que « relative ».

Il est par ailleurs possible d'obtenir des conclusions purement déclaratoires. Il peut s'agir d'une action ordinaire à cet effet¹⁴; le tribunal est aussi expressément habilité à ainsi conclure sur requête, pour apporter une

9. *Ibidem*, art. 110.

10. *Ibid.*, art. 752.

11. *Id.*, art. 94.2 et 100.

12. *Morin c. Driscoll College Inc.*, C.A. (Québec), n° 9-372-77, 7 février 1978 (injonction interlocutoire greffée à un recours en *mandamus*); *Lesage c. Association québécoise des pharmaciens propriétaires*, [1973] R.P. 73 (C.S.).

13. *Société Asbestos Limitée c. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342, à la p. 350 (notes de M. le juge Lajoie) — émission d'une injonction interlocutoire greffée sur une action en nullité de lois pourvoyant à l'expropriation empêchée temporairement par l'injonction. Voir : *Grand Council of the Crees (Québec) c. La Reine*, [1982] 1 C.F. 599, à la p. 600 (C. d'appel).

14. L'art. 462 dispose généralement : « Aucune demande ne peut être rejetée par le seul motif qu'elle ne vise à obtenir qu'un jugement déclaratoire (...) ». Exemple d'une telle action déclarant inconstitutionnelle un chapitre de la *Charte de la langue française* : *Blaikie c. Procureur général du Québec*, [1978] C.S. 37, conf. par [1978] C.A. 351 et [1979] 2 R.C.S. 1016.

« solution à une difficulté réelle résultant notamment d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale »¹⁵.

Aussi, la Cour supérieure peut émettre différents brefs de prérogatives. Au titre des recours extraordinaires, le *Code de procédure civile* établit les conditions d'émission de différents recours correspondant aux brefs traditionnels de *quo warranto*, de *mandamus*, de *certiorari* et de prohibition (recours en évocation)¹⁶. En dépit de l'énoncé du Code excluant également l'exercice des recours extraordinaires contre la Couronne, ou un ministre du gouvernement du Québec relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de sa charge, la Cour supérieure exercera son traditionnel pouvoir de surveillance et de contrôle à l'encontre d'un ministre qui excéderait, ou, au contraire, refuserait d'exercer des pouvoirs selon une loi¹⁷.

Enfin, quelle est la portée de ce recours collectif, rendu possible selon des dispositions procédurales relativement récentes et permettant à un représentant légal, individu, ou même groupement dans certains cas, d'agir en demande, sans mandat, pour le compte de tous les membres d'un groupe virtuellement important¹⁸? Le fait que la mesure vise, précisément, à faciliter la présentation de demandes présentant une dimension collective incite à retarder l'examen de la question, pour y revenir plus spécifiquement à la fin des présentes¹⁹.

1.1.2. Conditions d'exercice

L'exercice de ces différents recours est subordonné à différentes conditions, tantôt communes, tantôt particulières à chacun d'entre eux.

1.1.2.1. Communes

La recevabilité de l'action tient essentiellement à la démonstration d'un « intérêt suffisant » de la part du demandeur. Le Code établit cette norme générale, à la fois dans sa formulation et dans son application :

Celui qui forme une demande en justice, soit pour obtenir la sanction d'un droit méconnu, menacé ou dénié, soit pour faire autrement prononcer sur l'existence d'une situation juridique, doit y avoir un intérêt suffisant.²⁰

15. *C.P.C.*, art. 453. Le jugement déclaratoire en vertu de cette disposition ne se confine pas aux seules situations de justice « préventive » : *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*, [1977] 2 R.C.S. 1132.

16. *Ibid.*, art. 834 et *sq.*

17. Exemple : *Charles Bentley Nursing Home Inc. c. Ministre des affaires sociales*, [1978] C.S. 30.

18. *C.P.C.*, art. 999 et *sq.*

19. Voir *infra*, à 2.2.

20. *Id.*, art. 55. Voir en général, R. SAVOIE, « De l'intérêt et de la qualité comme conditions de recevabilité de la demande en justice », (1972) 32 *R. du B.* 532.

Au tribunal, selon le vœu même des commissaires, d'apprécier *in concreto* cette suffisance²¹. L'intérêt peut être d'ordre aussi bien moral que matériel. L'explicitation jurisprudentielle (et doctrinale) courante consiste à poser essentiellement, du moins dans la présence perspective, que l'intérêt doit être « direct et personnel » :

En d'autres termes, n'a d'intérêt suffisant que la victime qui a été directement lésée dans ses droits subjectifs propres par opposition aux droits généraux de la collectivité dont elle fait partie.²²

Cette réitération de l'exigence d'un intérêt à la fois « direct et personnel » par la Cour d'appel prend d'autant plus de relief ici qu'il s'agissait, dans l'espèce, de la recevabilité d'une demande d'injonction de la part d'individus et de groupements, incorporés aussi bien que non incorporés, visant à faire cesser une représentation théâtrale qui leur causait, comme pour la société en général, selon leurs allégations, « de graves préjudices moraux, spirituels, humains et culturels, des torts irréparables ». Si l'écrit était vexatoire, s'il y avait attaque, l'attaque était générale. Elle visait à tout le moins ce large segment de la société pouvant adhérer aux valeurs offensées ; rien, aux yeux du tribunal ne permettrait toutefois d'identifier l'un ou l'autre des requérants « pris individuellement » parmi le nombre des victimes. La demande d'injonction était en conséquence irrecevable. Absence donc, dans l'espèce, d'un intérêt direct et personnel résultant d'un préjudice individualisé, pour la Cour d'appel. Faut-il retenir la même exigence, pourra-t-on se demander, s'agissant d'une demande d'un citoyen agissant contre l'administration qui porterait préjudice à la collectivité par son agir illégal ?

Seconde exigence fondamentale : avoir qualité d'intenter la demande, le pouvoir d'exercer l'action. En effet : « Nul ne peut plaider sous le nom d'autrui, hormis le Souverain par des représentants autorisés »²³. En fait, le plus souvent, l'absence d'intérêt direct et personnel signifiera une absence de qualité du demandeur ; la jurisprudence utilise assez souvent d'une façon interchangeable les deux notions. Par exemple, dans l'affaire précitée, le juge de première instance avait jugé irrecevable la demande d'injonction présentée par les groupements au motif que, même en admettant que leurs membres aient été lésés, eux-mêmes n'avaient pas allégué l'avoir été directement. Ils se trouvaient donc à exercer le recours pour leurs membres,

21. Notes des commissaires relatives à l'art. 55, *in fine* : « Et comme la mesure de l'intérêt est toujours une question d'espèce, il importe que la règle soit exprimée en des termes qui laissent au tribunal le soin de la déterminer empiriquement ».

22. *Jeunes canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*, [1979] C.A. 491 (conf. [1979] C.S. 181), à la p. 494. Voir aussi : *Choquette c. Hébert*, [1981] R.P. 80 (C.S.).

23. *C.P.C.*, art. 59.

contrairement à la règle : nul ne plaide pour autrui. N'ayant pas allégué d'autre qualité que celle découlant de leur constitution, s'agissant des associations incorporées, elle n'avait point qualité ; *a fortiori*, dans le cas des groupements non incorporés²⁴.

On le voit déjà, cette double exigence d'un intérêt suffisant et de qualité pourrait, du moins si elle doit toujours continuer de s'entendre comme précédemment, paralyser juridiquement l'individu qui voudrait se porter défenseur de la collectivité. Reste aussi à vérifier l'existence de certaines conditions particulières à l'exercice de certains recours.

1.1.2.2. Particulières

Pour ce qui est des différents recours extraordinaires, leur exercice est subordonné à la délivrance d'une autorisation judiciaire initiale²⁵. Dans le cas de l'évocation, le *Code de procédure civile* impose au juge de décider dès ce stade de la pertinence des conclusions recherchées en droit, compte tenu des faits allégués²⁶. Même dans ce dernier cas, l'exercice du recours peut dépendre d'une certaine discrétion judiciaire, ce qui est d'ailleurs conforme à la tradition historique des brefs de prérogatives originaires²⁷. Cette tradition, en ce qui a trait à la définition de l'intérêt à poursuivre, semblerait moins stricte, dans une telle perspective de common law, fait-on observer²⁸, que celle relative aux autres recours dits, cette fois, « de droit privé », comme la demande d'injonction ou de déclaration. L'exigence d'un intérêt subjectif distinctif chez celui qui veut poursuivre, par rapport à la collectivité dont il fait partie, se maintient alors plus strictement que dans le cas des brefs de prérogatives. En droit québécois, peut-on se demander, jusqu'à quel point le critère général de l'existence d'un « intérêt suffisant » à poursuivre pourrait-il ainsi être également susceptible de variations dans son application, en fonction de la tradition historique se rattachant à la voie procédurale choisie,

24. Voir également le rejet d'une action en injonction visant la cessation de travaux et la démolition d'un immeuble construit à l'encontre d'un règlement de zonage dans le cas d'une association de propriétaires qui n'était pas elle-même propriétaire d'un immeuble dans la zone visée : *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Entreprises Dasken Inc.*, [1974] R.C.S. 2. Le fait que certains de ses membres aient été propriétaires de tels immeubles et aient eu de ce fait eux-mêmes l'intérêt requis d'intenter l'action ne dispensait pas l'association de respecter l'art. 59 C.P.C., a-t-on posé.

25. C.P.C., art. 834.

26. *Ibidem*, art. 847. Voir notamment : *François Nolin Limitée c. C.R.T.*, [1968] R.C.S. 168.

27. Voir notamment G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *op. cit. supra*, note 8, aux pp. 300. Dans le cas d'une autorisation d'exercer l'évocation, voir aussi : *Commission des Accidents du travail du Québec c. Valade*, Cour suprême, 23 juin 1982, à la p. 3.

28. *Ibidem*, pp. 305 et 340.

mais en dépit de son énoncé général et codifié visant l'ensemble des demandes en justice ?

Dans le cas du moyen de se pourvoir au cas d'usurpation d'une charge publique, on permet à « tout intéressé » de s'adresser au tribunal pour déposséder celui qui occupe cette charge (*C.P.C.*, art. 939) ; il en va de même du moyen de se pourvoir en cas de refus d'accomplir un devoir qui n'est pas de nature purement privée (art. 844). S'agissant d'une telle omission de la part d'un tribunal administratif, l'intéressé s'entendra, comme pour le recours en évocation (art. 846) d'une personne qui est intervenue devant l'organisme ou qui, dans la négative, aurait eu droit d'être appelée à se faire entendre devant celui-ci²⁹.

L'injonction permanente, résultat éventuel d'une demande ordinaire, est subordonnée aux exigences d'application générale en matière de recevabilité du recours. Quant à l'interlocutoire, elle n'est évidemment ouverte qu'à celui qui est déjà partie à l'instance principale sur laquelle elle se greffe. Elle vise à empêcher « que ne soit causé un préjudice sérieux ou irréparable ou que ne soit créé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace »³⁰. L'appréciation de ces facteurs laisse place à l'exercice d'un assez large pouvoir judiciaire d'appréciation. Enfin, le recours pour jugement déclaratoire sur requête n'est ouvert qu'à celui qui « a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle » certaines questions visées par le libellé de l'article 453 du *Code de procédure civile*. La nature plutôt subjective de celles-ci identifie la nature de l'intérêt requis pour exercer le recours³¹.

1.2. Rôle du procureur général

Si l'action d'intérêt public appartient en principe au procureur général (1.2.1.) ; la règle admet certaines exceptions (1.2.2.).

1.2.1. Principe

En droit anglais, le procureur général représente le *parens patriae* ; il est le gardien de l'intérêt public, de la légalité. Son pouvoir d'ester en justice est

29. Voir à titre illustratif dans le cas de l'évocation : *Commission de contrôle des permis d'alcool du Québec c. Distribution Kinéma Ltée*, *supra*, note 5 ; aussi : *Hotte c. Bombardier*, [1981] C.A. 376 (comm. D. Ferland, (1982) 42 R. du B. 297). Relativement au *mandamus*, mais selon les règles régissant la Cour fédérale : *National Indian Brotherhood c. C.R.T.C. (N° 1)*, [1971] C.F. 66.

30. *C.P.C.*, art. 752.

31. Voir en ce sens les espèces citées *infra*, note 60.

commensurable³². Il lui revient donc d'exercer ce que nous avons convenu d'appeler généralement l'« action d'intérêt public ». Le citoyen, a-t-on régulièrement posé, ne peut s'en prendre à un acte illégal de l'administration que s'il peut démontrer que cet acte l'atteint d'une façon spéciale, qu'il lui en résulte un dommage spécifique, plus intense que celui que peuvent éprouver l'ensemble des citoyens. Ceci, sous réserve de l'habilitation du citoyen par le procureur général lui-même à exercer à sa place, à titre de *relator* cette action d'intérêt public. On semble bien concevoir de la même façon le rôle du procureur général dans les provinces canadiennes de *common law*³³.

Au Québec, l'expression législative du rôle du procureur général va dans le même sens, quoique de façon parcellaire. La *Loi sur le ministère de la Justice* le charge de la « ... de la surveillance, de l'administration ou de l'exécution des lois relatives à la police », ce qui semblerait correspondre à une conception relativement stricte de l'ordre public³⁴; le *Code de procédure civile* accorde au procureur général un pouvoir général, il est vrai, d'intervention dans « toute instance touchant l'application d'une disposition d'ordre public »; il ne s'agit alors toutefois que de la possibilité pour lui de s'immiscer dans une instance déjà mue entre les parties³⁵. Ce Code énonce également le droit d'action du procureur général relativement à des agissements corporatifs illégaux³⁶. Enfin, différentes lois de portée spécifique prévoient que le procureur général peut se porter demandeur, en injonction notamment, pour assurer leur mise en œuvre³⁷.

La réception de cette conception traditionnelle du rôle du procureur général, la reconnaissance, partant, qu'il lui revient, en principe à l'exclusion du citoyen, d'assurer la protection de l'intérêt public par le biais de recours

32. Voir notamment S.A. de SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, London, Stevens and Sons Limited, 3^e éd., 1973, pp. 410 à 440.

33. Exemple: *Re Rosenberg v. Grand River Conservation Authority*, (1975) 61 D.L.R. (3d) 643 (H. C. Ont.). Voir notamment: D.J. MULLAN, *Administrative Law*, Toronto, Carswell, 1979, parag. 165; R.R. MCMURTRY, « The Office of the Attorney General », in *The Cambridge Lectures*, (1979), Toronto, Butterworths, 1980.

34. *Loi sur le ministère de la Justice*, *supra*, note 8, art. 4.

35. *C.P.C.*, art. 98 et 99.

36. *Ibidem*, art. 828. Voir aussi la possibilité selon l'art. 852 pour un juge d'ordonner la signification d'une requête en *habeas corpus*, au procureur général, s'il juge que ce dernier a un intérêt suffisant.

37. Exemples: *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, art. 191 (faculté de requérir une injonction interlocutoire si une personne contrevient de façon répétée au Code, après que des poursuites pénales ont été intentées); voir aussi l'art. 19.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2; *idem*, *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40, art. 290; *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 111.0.25 et 111.14 (demandes d'injonction relativement à certaines grèves dans des services publics pouvant mettre en danger la santé ou la sécurité publique).

civils repose sur un nombre plutôt limité de jugements. On peut signaler d'abord un arrêt majoritaire de la Cour suprême de 1916 ayant pour effet de refuser à un contribuable municipal d'attaquer une résolution de la corporation municipale de même qu'un contrat consécutif à celle-ci, au motif d'*ultra vires*. Selon le juge en chef :

An individual can always inform the Attorney General who can, and, in a proper cas, must take action thereon (art. 978 C.P.Q.). If the Attorney General does not consider the case a proper one for him to intervene in he can permit the complainant to use his name and the action is then brought in the name of the Attorney General on the relation of the individual informant.³⁸

Plus tard, la même Cour, saisie également d'une demande de *scire facias*, mais cette fois à la demande du procureur général du Québec, reconnaissait à ce dernier le droit d'ester en justice pour faire obstacle aux agissements illégaux dans la province d'une compagnie incorporée selon la loi fédérale — et là était toute la question :

Now the Crown, as *parens patriae*, represents His Majesty's subjects and we can discover no reason why the Attorney General for the province acting as the officer of the Crown, should not be empowered to go before the Courts to prevent the violation of the right of the public of that province, even if the perpetrator of the deeds complained of be a creature of the federal authority. In the words of Surveyer J. (il s'agissait du juge de première instance) in the present case « le procureur général d'une province a le droit et le devoir de réprimer les délits civils qui se commettent dans les limites de la province ».³⁹

Dans l'un et l'autre cas, faut-il observer, il s'agissait d'une procédure au sujet de laquelle le *Code de procédure civile* prévoyait expressément le droit d'initiative du procureur général, ce qui limite en un sens la portée des arrêts précédents.

Un auteur, citant notamment l'arrêt *People's Holding* se montre ainsi favorable à la réception du droit anglais :

En droit anglais, en effet, c'est au procureur général qu'il appartient de protéger les intérêts du public en général. Ce rôle du procureur général est également celui que lui assigne le droit québécois qui a importé chez nous l'institution britannique. C'est lui qui est le gardien de l'intérêt public et la jurisprudence reconnaît qu'il a toujours l'intérêt voulu pour demander aux tribunaux d'empêcher la violation des lois de la province.⁴⁰

38. *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, à la p. 34.

39. *People's Holding Co. Ltd. c. Attorney General of Quebec*, [1931] R.C.S. 452, à la p. 458.

40. L. GIROUX, « L'intérêt à poursuivre et la protection de l'environnement en droit québécois et canadien », (1977) 23 *McGill L.J.* 292. Ajoutons qu'en première instance, dans *Jeunes canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*, *supra*, note 22, à la p. 185, on motiva ainsi de surcroît le refus de l'injonction qui eût mis fin à ces

Et l'auteur de préconiser en corollaire la pratique du *relator action*, relativement à l'objet de son texte, c'est-à-dire « ... lorsqu'un citoyen veut agir en justice pour contrôler l'activité d'un corps public agissant sur l'environnement »⁴¹, conformément aux usages de la common law.

En substance, on semble disposé à concevoir assez identiquement le rôle du procureur général au Québec, par rapport à ce qu'il est dans les autres juridictions de common law. L'effet serait de faire obstacle à l'agir du citoyen s'agissant d'une action dite d'« intérêt public », sauf mention contraire dans une loi et sous réserve du *relator action*. Quant à cette dernière possibilité, dont la réalisation dépend, en fait et en droit, du bon vouloir du procureur général, elle aurait pour effet en quelque sorte de confier au citoyen l'intérêt de ce dernier ; il faudrait toutefois la concilier, ce qui semble difficile, avec ce texte d'application générale du *Code de procédure civile* voulant que personne sauf le Souverain ne puisse plaider pour autrui. Or, selon l'hypothèse envisagée, ce dernier agit déjà par son procureur général. Une chose est certaine : il n'existe point de tradition de *relator* au civil au Québec⁴². Certaines dispositions législatives prévoient toutefois spécifiquement que certaines actions d'intérêt public peuvent être exercées, sur autorisation du procureur général, par un intéressé⁴³. On songe ici surtout à ces articles du *Code de procédure civile* permettant l'exercice de recours contre des « corporations, corps ou bureaux publics » qui agissent illégalement et dont la portée est virtuellement considérable⁴⁴.

Quant à la possibilité pour le citoyen de figurer dans le cours d'une instance pour faire valoir certaines vues à titre d'*amicus curiae*, non seulement, on ne peut parler d'une tradition en ce sens au Québec. De plus,

représentations théâtrales que l'on prétendait offensantes pour une part de la collectivité : « Selon le Tribunal la procédure des requérants en est une qu'il est convenu d'appeler "action d'intérêt public" et, en ce cas, c'est au Procureur général qu'appartient la poursuite car c'est lui qui est le protecteur de la paix et de l'ordre public ; c'est à lui que revient le devoir d'assurer la libre jouissance de nos libertés publiques ». D'ailleurs, on a simplement reconnu au procureur général l'intérêt requis pour demander une injonction visant à faire cesser l'exploitation illégale d'un dépotoir dans : *P.G. du Québec c. Carrière Landreville Inc.*, [1981] C.S. 1020.

41. *Ibidem*, à la p. 301.

42. Pour ce qui est du pénal, voir : P. BURNS, « Private Prosecution in Canada », (1975) 21 *McGill L.J.* 269.

43. Exemple : *Code des professions*, *supra*, note 37, art. 191 (la corporation professionnelle intéressée).

44. *C.P.C.*, art. 830 et *sq.* Voir à ce sujet : R. DEMERS, *Corporate litigation in Quebec*, Montréal, C.E.J. Ltée, à la p. 57 ; H. REID, « Que signifient les mots "public", "bureau public" et corps politique utilisés aux articles 33, 838 et 844 du Code de procédure civile du Québec ? », (1977) 18 *C. de D.* 455.

le procureur général s'étant déjà porté demandeur, cette possibilité ne pourrait se réaliser que si le tribunal ne se jugeait pas déjà suffisamment informé par les représentants des parties au dossier, ce que l'hypothèse semble précisément exclure⁴⁵.

Dans la réalité politique contemporaine, comme certains le font observer, il peut être artificiel de voir ainsi de façon exclusive dans le procureur général le gardien de la légalité auprès d'une administration dont il fait lui-même partie, à moins que ne soit en cause l'acte d'un agent relativement indépendant du gouvernement. Il semble toutefois exclu, du moins dans cette perspective axée sur l'intérêt subjectif du demandeur, que le citoyen puisse attaquer l'acte de l'administration, au seul motif qu'il porte atteinte au principe de légalité, partant, à l'intérêt public.

1.2.2. Exceptions

Le monopole juridique du procureur général sur l'action d'intérêt public, même dans l'optique, toujours, de cette conception subjective de l'action, souffre certaines exceptions. On peut dire, en résumé qu'il s'agit, d'une part, d'une possibilité d'action que l'on reconnaît à certaines personnes morales et, d'autre part, de l'acceptation de certaines actions du contribuable municipal.

1.2.2.1. Certaines actions corporatives

D'une façon générale, dans la mesure où le législateur a lui-même confié à une corporation ou à un corps public la mission d'assurer un aspect particulier de l'intérêt collectif, il n'est que normal que cette entité puisse exercer l'action correspondant à cette fin⁴⁶. Il en va ainsi notamment des corporations professionnelles, relativement nombreuses, en ce qui a trait à la protection de l'activité professionnelle dont elles ont charge: elles ont l'intérêt voulu pour assurer le respect de leur loi constitutive⁴⁷. Ainsi, la

45. Voir la mention, dans une instance criminelle, de l'*amicus curiae*, en l'absence d'un avocat de la défense: *Rose c. La Reine*, [1973] C.A. 579. Voir *Re Clark v. Attorney-general of Canada*, (1978) 81 D.L.R. (3d) 33 (H. C. Ont.) et *Re Pehlke*, (1939) 4 D.L.R. 725. Voir aussi: A. LEVY, «The Amicus Curiae», (1972) 20 *Chitty's L.J.* 94 et 135.

46. En ce sens: *Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Ministre de l'Éducation du Québec*, *supra*, note 8.

47. *Janin Construction c. Corporation des maîtres-mécaniciens en tuyauterie*, [1976] C.S. 1548 rés.; texte intégral: (1977) R.P. 238. D'ailleurs, le *Code des professions*, *supra*, note 37, prévoit expressément le droit d'une corporation professionnelle de demander une injonction dans le cas de contraventions répétées à l'encontre du Code, ce moyennant l'autorisation du procureur général (art. 191).

Chambre des notaires a le pouvoir spécifique d'agir « lorsqu'il s'agit des devoirs et privilèges des notaires »⁴⁸. Il revient donc à la corporation, à l'exclusion du membre individuel, d'assurer la défense de la collectivité professionnelle⁴⁹. D'une semblable manière, le syndicat professionnel incorporé en vertu d'une loi d'inspiration française, la *Loi sur les syndicats professionnels*, peut exercer l'action dite « syndicale », que prévoit sa loi constitutive, « relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent ». Les exemples d'application de ce texte, contrairement à ce qui prévaut en France en semblable matière, sont rares⁵⁰. Autre exemple : la Commission des droits et libertés de la personne est habilitée à s'adresser au tribunal, avec le consentement écrit de la victime, pour obtenir une injonction en vue de faire cesser un acte discriminatoire, ou encore, le paiement d'une indemnité dont elle avait initialement recommandé le paiement à la victime⁵¹.

Quelques espèces reconnaissent également que la charte de certains groupements constitués en corporation selon différentes lois, leur permet, dans une certaine mesure, d'intenter des demandes en justice, dans la mesure où celles-ci sont reliées à la poursuite des objets énoncés dans cette charte. Ainsi une requête en injonction de la part d'un groupement incorporé voué à la protection de l'environnement dans une aire particulière est-elle recevable pour contraindre un ministre à rendre public un rapport d'un conseil consultatif établi en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, rapport qui traitait du territoire dont il s'agissait et que le ministre, vraisemblablement,

48. *Chambre des notaires du Québec c. Procureur général du Québec*, [1971] C.S. 488. Voir aussi : *Ordre des pharmaciens du Québec c. Coutu*, C.S. (Montréal), 16 mai 1979, *J.E.* 79-506. À la p. 17 : « Considérant que l'Ordre des pharmaciens se doit, dans le domaine qui lui est propre, de défendre l'intérêt du public » ; *Corporation professionnelle des physiothérapeutes du Québec c. Laurin*, [1982] C.S. 781.

49. *Goyer c. Duquette*, (1936) 61 B.R. 503. À l'inverse, toutefois, la corporation ne peut plaider pour assurer les intérêts propres à l'un ou plusieurs de ses membres : *Commission des accidents du travail c. Ordre des chiropraticiens du Québec*, [1979] R.P. 67 ; *Chambre des huissiers du Québec c. Lussier*, C.S. (Montréal), 500-05-002-079-802, 4 août 1980, *J.E.* 80-870 (À noter toutefois que dans ces deux derniers dossiers, le recours utilisé était la requête pour jugement déclaratoire.).

50. *Loi sur les syndicats professionnels*, L.R.Q., 1977, c. S-40, art. 9, 10^e. Voir : *Syndicat professionnel de la police municipale de Québec c. Groupe Quebecor Inc.*, [1981] R.P. 312 (C.P.) ; *Fraternité des policiers de Montréal c. Cité de Montréal*, [1962] C.S. 458 (intérêt reconnu au syndicat d'introduire une action en annulation d'une résolution d'une corporation municipale qui prohibait les ventes de billets de loterie par des fonctionnaires municipaux) ; *Corporation des enseignants du Québec c. Procureur-général du Québec*, [1973] C.S. 793, à la p. 797.

51. *Charte des droits et libertés de la personne* L.R.Q., c. C-12, art. 83.

blement, retenait indûment⁵². La jurisprudence québécoise se montre toutefois circonspecte lorsqu'il s'agit de tels groupements incorporés⁵³. Ils ne seront point admis à saisir le tribunal de demandes non pas axées, comme dans les cas précédents, exclusivement sur la poursuite de leur finalité, mais de demandes qu'ils voudraient exercer pour faire valoir les intérêts appartenant en propre à leurs membres. Si ceux-ci peuvent agir — et ils le peuvent alors par hypothèse — eux seuls le peuvent, à l'exclusion du groupement. Certaines actions reliées au domaine municipal l'illustrent⁵⁴.

1.2.2.2. Contrôle d'aspects de l'activité municipale

La loi municipale prévoit que tout citoyen canadien inscrit sur le rôle d'évaluation comme propriétaire ou locataire peut demander la cassation d'un règlement municipal pour illégalité⁵⁵. La question s'est toutefois posée de savoir dans quelle mesure un contribuable avait l'intérêt suffisant, non point pour exercer de tels recours statutaires, mais bien des recours de droit commun à l'encontre de divers actes de corporations municipales. Une prise de position initiale de la Cour suprême fut à l'effet d'exiger qu'il démontre un préjudice spécial, distinct de celui des autres contribuables; seul le procureur général pouvait exercer l'« action populaire » à l'encontre du geste que l'on prétendait illégal, soit lui-même, soit par l'entremise d'un *relator*⁵⁶.

Comme l'expose un article récent en la matière⁵⁷, la jurisprudence des hautes instances s'est par la suite libéralisée. En particulier, un arrêt de 1932 de la Cour suprême allait reconnaître à des contribuables, non particulièrement visés par la mesure, l'intérêt requis pour faire prononcer la nullité d'un règlement municipal autorisant un emprunt et un contrat pour la construction d'un réseau de distribution d'électricité, ce règlement n'ayant pas obtenu l'approbation requise de la majorité des électeurs, de même que

52. *Association Espaces Verts du Mont Rigaud Inc. c. Goldbloom*, [1976] C.S. 293.

53. Quant aux groupements ne jouissant pas de la personnalité civile, on ne leur reconnaît point la capacité de se porter demandeur, à moins qu'il ne s'agisse d'associations de salariés au sens du *Code du travail*: C.P.C., art. 60.

54. *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Les entreprises Dasken*, *supra*, note 24; *Association des propriétaires du secteur P.S.G.Q. Inc. c. Cité de Sherbrooke*, [1972] C.S. 495, tel que cité dans L. GIROUX, *loc. cit. supra*, note 40, pp. 302 et *sq.*

55. *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 411.

56. *Robertson c. City of Montreal*, *supra*, note 38, à la p. 34. Voir cependant, dans le contexte d'une province de common law, un arrêt antérieur laissant cours à l'action d'un contribuable attaquant la légalité d'une dépense d'un maire, la corporation municipale ayant elle-même refusé d'agir: *MacIlreith v. Hart*, (1907) 39 R.C.S. 657.

57. G. ROUSSEAU, « Les recours en cassation dans le contentieux municipal », (1980) 21 *C. de D.* 715.

pour obtenir une injonction destinée à empêcher sa mise à exécution⁵⁸. La Cour d'appel, dont l'arrêt se trouvait ainsi confirmé, avait raisonné de la sorte, sous la plume du juge Tellier :

Est-il nécessaire que les demandeurs aient un intérêt distinct de celui des autres contribuables de la municipalité, pour être admis à poursuivre la nullité du règlement, des résolutions et du contrat dont il s'agit ?

L'affirmative ferait aux contribuables de la municipalité, une étrange situation. Un règlement illégal, arbitraire, oppressif, *ultra vires* même, ne pourrait être attaqué par personne, du moment qu'il affecterait indistinctement tous les contribuables. À la condition de n'épargner personne et de léser à la fois les intérêts de tous, l'autorité municipale pourrait s'affranchir de toute loi et de toute règle, se moquer des contribuables, taxer, emprunter, contracter des dettes au-delà de ce que la loi permet, tout entreprendre, tout risquer et tout compromettre, sans être assujettie au droit de surveillance et de réforme, aux ordres et au contrôle de la Cour supérieure et de ses juges. Cela ne se peut pas (C.P.C., 50).

Non, un contribuable n'a pas besoin que son intérêt soit distinct de celui des autres pour être admis à poursuivre la nullité d'un règlement qui le taxe illégalement, ou qui assujettit sa propriété autrement qu'en la manière, aux conditions, et dans la mesure que la loi détermine. L'injustice faite aux autres ne saurait l'empêcher de ressentir celle dont il souffre lui-même. Les lois qui défendent aux corporations de s'endetter, ou de taxer, au-delà d'une certaine limite, sont faites dans l'intérêt de tous les contribuables, en commun, et de chacun d'eux, en particulier.⁵⁹

On peut ainsi dénombrer plusieurs jugements admettant le contribuable à contester au motif d'illégalité, non seulement des actes ayant une incidence fiscale, mais également d'autres n'ayant point cet effet⁶⁰. On exige toutefois qu'il s'agisse d'actes atteignant dans son ensemble la collectivité municipale. En revanche, si l'acte attaqué ne vise qu'un groupe limité d'individus à l'intérieur de celle-ci, comme par exemple, l'existence ou l'application d'un

58. *La Malbaie c. Boulianne*, [1932] R.C.S. 374. Voir aussi l'admission implicite de l'intérêt requis dans *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299 où il s'agissait de la validité constitutionnelle d'un règlement municipal prohibant la distribution de tracts dans la municipalité.

59. Passage cité dans : *Jardins Taché Inc. c. Entreprises Dasken*, *supra*, note 24, à la p. 15.

60. Voir G. ROUSSEAU, *loc. cit.*, *supra*, note 57, à la p. 761. *Contra*, mais dans le domaine scolaire : *Commission scolaire de Matane c. Conseil provisoire de la commission scolaire de Matane*, [1973] C.S. 372 (exigence de l'« intérêt spécial » retenue).

À noter toutefois que, s'agissant de l'obtention d'un jugement déclaratoire sur requête, les situations pouvant donner ouverture à ce recours reviennent à postuler l'existence d'un intérêt personnel distinctif de la part de celui qui l'exerce. Un tel intérêt existait dans *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*, *supra*, note 15; à l'inverse, dans : *Nadeau c. Ville de Sherbrooke*, C.S. (St-François), 05-000-030-79, 27 février 1979, J.E. 79-380; *Chambre des huissiers c. Lussier*, *supra*, note 49. Voir cependant : *Corporation professionnelle des physiothérapeutes du Québec c. Laurin*, *supra*, note 48.

règlement de zonage applicable à un secteur seulement de la municipalité, le demandeur devra faire montre d'un intérêt spécial, au-delà de son statut de contribuable, en ce sens qu'il devra établir qu'il se trouve dans cette catégorie de personnes spécifiquement visées par la mesure⁶¹.

Cette réception, en définitive, en certains cas du moins, de l'action d'intérêt public pour assurer le contrôle de l'ordre municipal, pourrait-elle influencer le domaine plus vaste du contrôle de la légalité de l'administration ? Ne pourrait-on pas ainsi en venir à juger de sa recevabilité d'une façon plus « objective », c'est-à-dire, davantage axée sur l'intérêt public lui-même qu'elle véhicule ?

2. Conception objective

L'admission de l'action d'intérêt public pourrait se traduire, techniquement, par un élargissement de la conception qu'entretiennent les tribunaux de l'intérêt à poursuivre du citoyen (2.1.). On peut aussi se demander si on ne pourrait pas également parvenir à ce résultat à la suite d'un élargissement, non plus de l'intérêt, mais plutôt de la conception que l'on entretiendrait de la qualité d'ester en justice du citoyen (2.2.). Cette seconde approche, essentiellement législative celle-là, correspondrait à l'institution récente du recours collectif dans le *Code de procédure civile*.

2.1. Élargissement de la conception d'intérêt

À la suite d'arrêtés relativement récents de la Cour suprême du Canada, il est maintenant acquis que l'on peut entretenir une telle conception élargie de l'intérêt, en dépasser la conception subjective que l'on devrait s'en faire autrement, ce, à tout le moins, dans un ordre spécifique de demandes, à savoir, celles par lesquelles on veut contester la validité constitutionnelle d'une loi (2.1.1.). La question est de savoir, s'il est possible d'extrapoler à partir de cet acquis (2.2.2.).

61. Exemple : *Jardin Taché Inc. c. Entreprises Dasken*, *supra*, note 24. Cette décision est aussi d'intérêt en ce qu'elle ne réduit pas la conception de l'intérêt privé à un préjudice pécuniaire, mais laisse place à cet égard à la rétention d'éléments plus diversifiés : « L'intérêt qu'a la demanderesse à conserver le caractère résidentiel unifamilial de la zone me paraît suffisant pour justifier sa poursuite », a posé M. le juge Pigeon à la p. 16. Il s'agit là, certes, d'une conception plus large de l'intérêt particulier que celui antérieurement entretenu par la majorité de la Cour d'appel dans : *Dame Morissette c. Cité de Québec* [1934] B.R. 259.

2.1.1. Contestation de la validité constitutionnelle d'une loi

À un stade antérieur de l'évolution jurisprudentielle de la common law au Canada, l'exigence d'avoir éprouvé un préjudice particulier s'imposait à qui voulait, indépendamment du procureur général, s'en prendre à la constitutionnalité d'une loi ou d'une mesure administrative. Ceci valait, que la mesure dont il s'agissait ait eu une portée purement dispositive ou déclaratoire — constitutionnalité, par exemple, de la proclamation créant le drapeau canadien⁶² — ou qu'il se soit agi, au contraire d'une loi régulatrice, par rapport à un secteur d'activité⁶³. Dans l'un et l'autre cas, la situation est maintenant considérablement altérée.

2.1.1.1. Loi dispositive

Le contribuable canadien, qui avait antérieurement, mais sans succès dans l'un et l'autre cas, non seulement invité le procureur général du Canada à requérir préalablement l'avis de la Cour suprême sur la constitutionnalité du projet de *Loi sur les langues officielles*, mais aussi, une fois celle-ci adoptée, à en contester, en sa qualité d'officier public, la validité constitutionnelle, avait-il maintenant lui-même le *locus standi* pour faire déclarer par la Cour cette loi « ... *ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada et faire déclarer *ultra vires* certaines lois du Parlement du Canada portant affectation de crédits, dans la mesure où celles-ci octroyaient aux fins de celle loi de l'argent prélevé sur le fonds du revenu consolidé »⁶⁴? Fallait-il, ainsi que l'ont posé les juges minoritaires du banc de la Cour suprême retenir l'exigence du « préjudice exceptionnel », comme on l'avait fait dans *Smith v. Attorney General of Ontario*, laquelle ne se réalisait pas dans l'espèce?

62. *Burnham v. A.-G. of Canada*, (1971) 15 D.L.R. (3d) 6 (C.D. C.-B.). Voir aussi: *Cowan v. C.B.C.*, [1966] 2 O.R. 309 (légalité d'une décision de la Société Radio-Canada de radiodiffuser en français en Ontario).

63. *Smith c. A.-G. of Ontario*, [1924] R.C.S. 331 (validité d'une loi d'une province rendant applicable par rapport à celle-ci la fabrication et l'importation de spiritueux). Voir aussi: *Mercer v. A.-G. of Canada*, (1972) 3 W.W.R. 701 (C.A. Alta) — médecin voulant faire déclarer *ultra vires* du Parlement le *Medical Care Act*.

64. *Thorson c. Procureur général du Canada*, *supra*, note 4. Voir notamment: J.M. JOHNSON, « Locus Standi in Constitutional Cases after Thorson », (1975) *Public Law* 137; P.P. MERCER, « Public Interest Litigation in Britain and Canada », (1979) *Public Law* 214; W.A. BOGART, « Public Interest — Locus Standi », (1978) 56 *R. du B. can.* 331. Pour ce qui est du droit anglais subséquent à celui dont il est question dans les articles précédents, on peut noter en particulier: *Inland Revenue v. National Federal of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H. of L.), infirmant [1980] 2 All. E.R. 378.

La majorité du banc — les notes de M. le juge Laskin l'exposent en détail — vit les choses autrement. En substance, la discrétion judiciaire, toujours déterminante en la matière, devait s'exercer dans l'espèce en faveur du demandeur — contribuable, car, aux yeux de la Cour, la question de fond soulevée était « a justiciable one » : « ...il serait étrange et même alarmant qu'il n'y ait aucun moyen par lequel une question d'abus de pouvoir législatif, matière traditionnellement de la compétence des cours de justice, puisse être soumise à une question de justice »⁶⁵. Plus spécifiquement, a-t-on dit : « La question de la constitutionnalité des lois a toujours été dans ce pays une question réglable par les voies de justice »⁶⁶. Il y avait donc lieu de laisser cours à ce qui était, en fait, « a class action by a member of the public »⁶⁷. Si la jurisprudence avait antérieurement admis qu'un contribuable municipal puisse attaquer une dépense qu'il prétendait illégale, bien qu'il s'agisse là d'un ordre de choses distinct⁶⁸, n'était-il pas logique d'adopter la même attitude à l'endroit du contribuable fédéral, s'agissant cette fois d'une dépense qu'il prétendait être inconstitutionnelle ?

Cette possibilité de contester la validité constitutionnelle découlait de l'existence d'un partage constitutionnel de la compétence législative. Il s'agissait là d'une situation « ... sensiblement différente de celle de la Grande-Bretagne à régime unitaire, où aucune législation n'est inconstitutionnelle et où le procureur général lorsqu'il agit comme gardien de l'intérêt public, le fait contre des autorités subalternes déléguées »⁶⁹. Bien que, de toute façon, ces démarches aient été accomplies dans l'espèce, M. le juge Laskin exprima un doute à l'effet que dans un système fédéral il y ait lieu, lorsqu'un citoyen veut ainsi soulever la question de la validité constitutionnelle d'une loi, de demander préalablement au procureur général d'intenter des procédures à cet effet ou de consentir à une action dite *relator*. Le procureur général, constate-t-il avec beaucoup de réalisme, est le représentant d'un gouvernement tenu d'appliquer les lois adoptées par le Parlement et c'est précisément la validité d'une de ces lois que l'on conteste⁷⁰ !

65. *Ibidem*, à la p. 145.

66. *Ibid.*, p. 151.

67. *Id.*, p. 147.

68. Discussion aux pp. 154 et sq. de l'arrêt *MacIlreith v. Hart*, *supra*, note 56.

69. *Id.*, p. 146.

70. Quant au procureur général d'une province, sa position est encore moins forte que celle d'un contribuable fédéral qui s'en prend à la validité d'une loi fédérale : « Le procureur général d'une province ne représenterait que l'intérêt public de sa province, et de plus, l'annulation de la *Loi sur les langues officielles* n'aurait comme résultat aucun accroissement, ni aucune confirmation, de pouvoirs législatifs de la province » (p. 152).

Enfin, dans l'espèce, il ne s'agissait pas d'une loi régulatrice, c'est-à-dire « ... une loi qui impose à certaines personnes, ou à certaines activités jusque-là libres de toute contrainte, un régime obligatoire auquel ces personnes doivent se conformer sous peine de sanction, d'ordre portant interdiction, ou d'annulation d'une opération contraire à la loi, ces personnes (pouvant) à bon droit alléguer avoir été lésées ou avoir un motif valable de contester la validité de la loi. Dans pareil cas, un simple contribuable ou une autre personne faisant partie du public non directement touchée par la loi n'a pas qualité pour l'attaquer »⁷¹.

2.1.1.2. Loi régulatrice

Peu de temps après, la Cour suprême devait cependant conclure que la discrétion judiciaire devait s'exercer, cette fois, de manière à permettre à un citoyen, touché certes, par l'effet d'une loi régulatrice, mais non pas spécialement lésé ou atteint par celle-ci, d'en contester la validité d'un point de vue constitutionnel. La situation était porteuse d'un « point constitutionnel »⁷², comme le révélait l'examen du contenu de la loi dont il s'agissait et dont on ne pouvait faire abstraction pour disposer isolément, sans lien avec celle-ci, de la question du *standing*.

Il s'agissait en l'occurrence d'une loi de la Nouvelle-Écosse y régissant, soit directement, soit par voie réglementaire, le commerce des représentations cinématographiques. Cette loi chargeait notamment une commission de permettre ou d'interdire dans cette province, toute diffusion de film dans un lieu de spectacle. Elle imposait tant aux distributeurs de films qu'aux propriétaires de cinémas, de se munir de permis, que la Commission était par ailleurs habilitée à suspendre ou à révoquer à sa discrétion. Elle pouvait imposer des amendes en cas de violation de la Loi ou des règlements pris selon celle-ci. Il était clair, qu'en définitive, l'organisme détenait un pouvoir de censure des films. On pouvait donc parler d'un « contrôle réel de la Commission sur la projection de films et sur les lieux de spectacles dans la province ».

Le citoyen McNeil, de cette province, éditeur de journal de profession, privé du visionnement d'un certain film à la suite d'une décision du *Board*, pouvait-il tenter d'obtenir un jugement déclarant *ultra vires* du législateur provincial le *Theatres and Amusement Act*, de même que certains règlements y afférents? Il avait tenté de se pourvoir en appel de la décision auprès du

71. *Id.*, p. 147 et 148.

72. *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265. Voir D. MULLAN, « Standing after McNeil », (1976) 8 *Ottawa L.R.* 32.

lieutenant gouverneur en conseil, selon la loi, mais on ne lui avait pas reconnu ce droit. Il avait aussi tenté d'amener le procureur général à déférer la question de la constitutionnalité de la Loi à la Cour d'appel, mais sa démarche était restée sans réponse⁷³.

La Cour suprême, pour exercer, comme elle le dit, sa discrétion d'une façon favorable à la demande, écarta, s'agissant ainsi de la validité constitutionnelle d'une loi, la distinction dont il avait été question dans l'arrêt *Thorson* entre une loi dite de réglementation et une loi déclaratoire :

... le fait que certaines personnes ou catégories de personnes ou certaines de leurs activités puissent être soumises à des règlements obligatoires sous peine de sanction ne signifie pas forcément que l'essence et la substance de la loi doivent être définies uniquement dans ce contexte de façon que lesdites personnes soient les seules qui aient un réel intérêt à nier la constitutionnalité de la loi.⁷⁴

Or, la loi dont il s'agissait, bien qu'elle ait visé plus directement les entreprises qui y étaient assujetties, « ... touch(ait) aussi à l'un des droits les plus fondamentaux du public »⁷⁵. Cela devait suffire pour que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire en faveur du citoyen et lui permette d'agir⁷⁶.

Ajoutons que depuis ces arrêts *Thorson* et *McNeil*, la Cour suprême a unanimement posé que la discrétion judiciaire en matière de *locus standi* devait s'exercer semblablement, s'agissant de tentatives visant à faire déclarer une disposition législative inopérante, compte tenu de la *Déclaration canadienne des droits*, tout comme si l'on soulevait l'inconstitutionnalité de la disposition⁷⁷. Concrètement cependant, seule une majorité du banc a

73. On avait soutenu, assez vaguement, qu'il lui eût fallu également demander au procureur général du Canada d'intervenir et de déférer la question à la Cour d'appel. Le Juge en chef de la Cour suprême du Canada pose qu'il n'y avait pas lieu de voir en cela un empêchement pour cette Cour d'examiner la question qui lui avait été soumise.

74. Arrêt *McNeil*, *supra*, note 72, à la p. 269.

75. *Ibidem*, p. 271.

76. Voir aussi, depuis : la reconnaissance de la qualité de « partie intéressée » accordée par la Cour suprême à certains groupements syndicaux désireux de contester la validité constitutionnelle de la *Loi anti-inflation*, *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, à la p. 386 ; l'intervention d'associations de locataires et de cliniques indépendantes de services juridiques communautaires à l'occasion de la contestation, d'un point de vue constitutionnel, d'une loi d'Ontario régissant la location résidentielle : *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, à la p. 719. Dans *Dybikowski v. R.*, [1979] 2 W.W.E. 631, (C.S. C.-B.), la Cour a refusé de reconnaître au président de la *B.C. Civil Liberties Association*, de même qu'à cette dernière, le *standing* pour plaider le caractère *ultra vires* d'une loi imposant un traitement à des narcomanes. Par contre, elle en vint à la conclusion inverse, s'appuyant sur l'arrêt *McNeil*, dans le cas d'une narcomane qui risquait d'être assujettie d'une telle mesure.

77. *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575, aux pp. 584 et 596.

accepté qu'un citoyen, qui avait de diverses façons tenté d'amener les pouvoirs publics à agir, puisse chercher à obtenir une déclaration judiciaire constatant le caractère inopérant d'une disposition du *Code criminel* laissant cours à certains avortements thérapeutiques; la minorité a pour sa part refusé d'exercer sa discrétion en ce sens au motif que le demandeur n'avait pas fait la démonstration d'un intérêt particulier à combattre la disposition « justificative » dont il s'agissait ⁷⁸.

L'adoption récente de la *Charte canadienne des droits et libertés* aura vraisemblablement pour effet d'accroître le « contentieux constitutionnel », partant, les occasions d'exercer de la discrétion judiciaire en matière de *locus standi* ⁷⁹. Le droit d'une personne victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la Charte de s'adresser à un tribunal compétent est par ailleurs consacré par l'article 24 de cette *Charte constitutionnelle* ⁸⁰.

2.1.2. Extrapolation

Bien que rendus dans des contextes de common law, il serait, en pratique inadmissible que les arrêts précédents ne soient pas déterminants également, dans la mesure de leur *ratio decidendi*, relativement à des espèces régies par le droit québécois. Ultimement, la Cour suprême devrait exercer sa discrétion d'une semblable façon s'agissant de la possibilité pour un citoyen de soulever la question de la validité d'une loi au regard de la Constitution canadienne. De fait, les tribunaux du Québec ont pris acte de cette volonté de la Cour suprême du Canada « ... d'élargir et de faciliter l'accès aux Tribunaux de la part des citoyens dans les cas qui le méritent » ⁸¹. On ne semble même plus tellement discuter de l'intérêt du citoyen à soulever la question de la constitutionnalité d'une loi qui l'atteint, du moins si l'on s'en tient à la contestation récente de la validité de ce chapitre de la *Charte de la langue française* traitant de la langue de la législation et de la justice, par trois

78. *Ibidem*, aux pp. 577 et *sq.* À noter un refus similaire de la Cour dans : *Dehler v. Ottawa Civic Hospital*, (1981) 117 D.L.R. (3d) 512, conf. (1980) 101 D.L.R. (3d) 686 (H. C. Ont.).

79. G. RÉMILLARD et G. BÉRUBÉ, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois au lendemain de la Loi constitutionnelle de 1982 », (1982) 42 *R. du B.* 565, à la p. 584.

80. *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 24 : « Toute personne, victime de violation ou de négation des droits et libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances. »

81. *Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Ministre de l'Éducation*, *supra*, note 8, à la p. 266; *Lavigne c. P. G. du Québec*, [1981] C.S. 337 (en appel); *Propiq Inc. c. Régie du Logement*, [1982] C.S. 111 (en appel).

avocats qu'elle atteignait, comme d'autres membres de la collectivité québécoise⁸².

Ces deux arrêts signifient-ils par ailleurs que les tribunaux doivent se montrer disposés à accepter l'action d'intérêt public, même lorsqu'elle ne soulève pas le problème de la validité d'une loi, mais bien plutôt un problème de légalité administrative, abstraction faite de toute dimension constitutionnelle?

Les auteurs citent actuellement des espèces des provinces de common law se rattachant à des courants divergents⁸³. On a ainsi tenté de s'en prendre à la légalité de certains actes administratifs, mais sans succès, la loi accordant notamment aux yeux de la cour un large pouvoir discrétionnaire, soit au fonctionnaire, soit au ministre. De telles considérations tenant au fond, on le voit, ne sont pas sans portée quant au *standing*. Mais, d'une façon plus directe, a-t-on posé dans ces jugements, pour que *Thorson-McNeil* puisse s'appliquer, il doit s'agir de la validité constitutionnelle d'une loi⁸⁴. Puisque les seuls motifs d'invalidité à l'encontre d'une loi ne peuvent être que de cette nature, cette prise de position revient à exclure la possibilité voulant que la discrétion judiciaire puisse s'exercer de manière à permettre à un citoyen non spécialement visé par une décision administrative, de contester la légalité de celle-ci, en l'absence, évidemment, d'une loi le lui permettant.

-
82. *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016; [1978] C.A. 351; [1978] C.S. 37. En première instance, on mentionne simplement (p. 41) que les demandeurs avaient apporté, séance tenante la démonstration de leur intérêt et que le procureur général avait retiré un passage de sa défense qui alléguait le contraire. (On peut noter toutefois avec M. le juge Laskin dans l'arrêt *Borowski*, *supra*, note 77, à la p. 586, que les demandeurs, avocats, avaient allégué un intérêt « particulier » en ce qui a trait à la langue de la législation et de la justice, ce qui rendait plus facile de conclure à la recevabilité de leur action en déclaration de nullité de certains articles de la *Charte de la langue française*.) Il ne fut pas question de l'intérêt à poursuivre aux deux paliers d'appel. Voir : R.W. KERR, « The Declaratory Action as a Remedy against Unconstitutional Legislation », (1980) 26 *McGill L.J.* 97. Certes, dans *Société Asbestos Ltée c. Société nationale de l'amiante*, C.S. (Montréal), 05-010-389-797, 10 juillet 1979, l'on n'a pas admis une société mère à intervenir pour contester la validité constitutionnelle d'une loi expropriant sa filiale; la présence de celle-ci, principale intéressée devant le tribunal, fut jugée suffisante.
83. Voir notamment D.J. MULLAN, *op. cit. supra*, note 33 en particulier le parag. 157 et 204. Voir aussi : *Report on Civil Litigation in the Public Interest*, Law Reform Commission of British Columbia, Victoria, Ministry of Attorney General, 1980.
84. Exemples : *Islands Protection Society v. R.*, (1979) 4 W.W.R. 1 (C. S. C.-B.); *Re Pim and Minister of Environment*, (1978) 23 O.R. (2d) 45 (H. C. Ont.) — commenté par H.I. ROUNTHWAITE, (1980) 44 *Sask. L.R.* 357; *Rosenberg v. Grand River Conservation Authority*, (1976) 12 O.R. (2d) 496 (C.A. Ont.) — permission d'appeler refusée par la Cour suprême, le 10 septembre 1976.

Quelques jugements paraissent, au contraire, favorables à une certaine extension de la portée des arrêts *Thorson-McNeil*. Ainsi, la Cour d'appel du Manitoba a reconnu, prétendant en cela s'inspirer de l'arrêt *Thorson*, qu'un citoyen d'une ville pouvait, indépendamment de toute intervention du procureur général, intenter une action pour faire déclarer illégal et faire cesser l'arrosage d'arbres au moyen d'un insecticide toxique par la corporation municipale, celle-ci, selon lui, n'ayant pas respecté, dans la prise de sa décision, une loi sur l'environnement qui lui imposait de tenir compte de l'impact de son geste sur celui-ci. L'on tint compte notamment du fait que la loi constitutive de la ville en cause prévoyait une large mesure de participation et de consultation populaire en matière d'environnement : ces dispositions ne seraient que des vœux pieux en définitive si le citoyen ne pouvait avoir accès aux tribunaux pour faire obstacle à un geste illégal de la ville en cette matière ! Au fond, toutefois, la majorité des juges refusa l'injonction⁸⁵. La Cour fédérale a-t-on vu, a aussi permis à des membres du public, de même qu'à une association vouée à la protection des intérêts du public en matière de radiodiffusion de contester certaines décisions du CRTC, devant lequel ils étaient antérieurement intervenus. L'esprit de l'arrêt *McNeil* ne fut pas étranger à cette attitude, encore qu'il s'agissait en définitive de l'application d'une loi qui reconnaissait déjà elle-même l'intérêt du public en matière de radiodiffusion⁸⁶.

Bien que l'on ne puisse parler actuellement de l'existence d'un courant ferme dans les provinces de common law à l'effet d'étendre la portée des arrêts *Thorson-McNeil* et de manière à laisser cours à l'action d'intérêt public

85. *Stein v. City of Winnipeg*, (1948) 48 D.L.R. (3d) 223 (C.A. Man.). Dans *Re University of Manitoba Student's Union Inc. and A.-G. of Manitoba*, (1980) 101 D.L.R. (3d) 390, le refus de reconnaître le *locus standi* voulu pour contester la validité d'un règlement fut motivé, non pas par l'absence d'une dimension constitutionnelle au litige, mais sur le caractère diffus de l'association requérante ; attitude inverse, l'intérêt étant suffisamment direct : *Re Islands Protection Society and the Queen*, (1980) 98 D.L.R. (3d) 504 (C. S. C.-B.).

86. In *Re CRTC et London Cable T.V. Limited*, [1976] 2 C.F. 621 ; *Canadian Broadcasting League c. CRTC* (n° 2), [1980] 1 C.F. 396. À la page 405 de ce dernier arrêt, on lit : « L'intérêt individuel en matière de radiodiffusion est semblable à celui qui existe dans le domaine cinématographique, et que la Cour suprême, dans l'affaire *McNeil* a jugé suffisant pour intervenir. »

Voir aussi dans le même sens, mais en une autre matière : *Carota c. Jameison*, [1977] 2 C.F. 239 et [1977] 1 C.F. 19. Si dans ce dernier jugement l'on opine à l'effet que la portée de *Thorson-McNeil* ne se limite pas à la contestation d'une loi *ultra vires* — dans l'espèce, il s'agissait de la légalité d'actes posés par des ministres fédéraux au regard de certaines lois — le juge ne dispose toutefois pas d'une façon ferme de la question du *standing*, se réservant de le faire après l'audition d'une preuve complète. À l'effet contraire : *Canadians for the Abolition of Seal Hunt c. Ministre des pêches*, [1981] C.F. 733 (1^{re} inst.) ; *Compagnie Rothmans de Pall Mall Canada c. M.N.R.*, [1976] 1 C.F. 315 (1^{re} inst.) ; 12 N.R. 255 (C.A.).

relativement à des mesures administratives, il semblerait que les quelques illustrations d'attitudes pouvant aller en ce sens laissent entrevoir la possibilité de l'établissement d'une attitude judiciaire éventuellement plus souple en matière de *locus standi*. Certes, comme toujours, il y a lieu de tenir compte primordialement de l'effet de dispositions législatives particulières, le cas échéant, et aussi du fait que la détermination du *locus standi* procède de l'exercice d'une discrétion judiciaire. Celle-ci n'irait plus jusqu'à exiger dans tous les cas que le demandeur — individu ou groupement — soit distinctement lésé par l'acte administratif pour pouvoir le contester en justice. Devant l'inaction, selon les circonstances, des personnes les plus directement touchées, à défaut, notamment, d'intervention des pouvoirs publics, dont le procureur général en certains cas, le tribunal laisserait cours à l'action, non pas de tout membre du public en général, mais, du moins, à celle d'un intéressé véritable, personne ou groupement. Il en serait ainsi, dans le cas d'une personne, même si son intérêt n'était pas plus accentué que celui des autres membres du groupe visé par la mesure attaquée et dont cet individu fait naturellement partie. Il en irait de même d'un groupement organisé dont les objets correspondraient suffisamment aux intérêts généraux atteints par cette même mesure. Il est difficile de voir strictement dans les arrêts *Thorson-McNeil* des précédents à cet effet, en l'absence d'une réitération de la dimension constitutionnelle ; leur esprit, encore une fois, paraît néanmoins se présenter à tout le moins plus généralement comme un facteur évolutif en ce sens.

En droit québécois, l'influence des arrêts précités pourrait éventuellement apporter une contribution similaire. La détermination de la suffisance de l'intérêt, selon l'article 55 du *Code de procédure civile*, laisse place également à l'appréciation judiciaire, tout comme, peut-on observer avec intérêt, l'expression récente, en des termes analogues, d'une règle procédurale en Angleterre régissant l'exercice du contrôle judiciaire de l'administration⁸⁷. Pour l'instant, sauf toujours lorsqu'une dimension constitutionnelle était présente, les exemples d'écarts par rapport à une appréciation strictement subjective de l'intérêt à poursuivre, semblent faire à peu près défaut⁸⁸.

87. *Rules of the Supreme Court, Order 53, r. 3 (5)* — exigence d'un « sufficient interest ». Voir la détermination du *locus standi* à la lumière de cette norme dans : *Inland Revenue v. National Federation of Self-Employed and Small Business Ltd.*, *supra*, note 64.

88. On pourrait noter, d'une façon plus ou moins rapprochée de cette veine : *Association Espaces Verts du Mont Rigaud Inc. c. Goldbloom*, [1976] C.S. 293 ; voir aussi un obiter de M. le juge Marceau, bien que basé formellement sur l'art. 59 C.P.C., dans : *Association des gens de l'Air du Québec Inc. c. Lang*, [1977] 2 C.F. 22, à la p. 25. Une évolution en ce sens ne pourrait toutefois se réaliser si les tribunaux se jugeaient contraints de jauger l'« intérêt suffisant » en ces situations porteuses d'une véritable

L'évolution a été, jusqu'à présent législative. À titre d'illustration, le législateur a écarté péremptoirement l'exigence du préjudice spécial en matière de protection de l'environnement⁸⁹, en proclamant, d'une part, dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi.

et en prévoyant spécifiquement, d'autre part, que « toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu » peut demander une injonction « pour empêcher tout acte ou opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit (ci-avant) »⁹⁰.

Reste aussi à examiner la portée du geste qui, en instituant le recours collectif dans le *Code de procédure civile*, a élargi, en certaines circonstances du moins, la conception que les tribunaux pourraient entretenir de la qualité nécessaire pour rester en justice.

2.2. Élargissement de la conception de la qualité

La portée du recours collectif en tant qu'instrument possible d'affirmation de la légalité administrative par le citoyen s'apprécie en tenant compte essentiellement de la nature de cette mesure entrée en vigueur au début de l'année 1979⁹¹. Le *Code de procédure* définit lui-même le recours collectif comme un « moyen de procédure » qui permet au membre d'un groupe d'agir en demande pour le compte de tous les membres de ce groupe sans avoir à obtenir mandat de ceux-ci, mais après y avoir été autorisé par le

dimension d'intérêt public, à partir des règles du droit privé substantif, comme on l'a posé dans : *Jeunes canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*, *supra*, note 22, à la p. 493. Cette espèce, peut-on toutefois observer, mettait en cause directement non pas l'intérêt public général, mais bien plutôt des intérêts collectifs privés, relativement diffus, ce qui pouvait justifier le recours à la norme civiliste.

89. Voir : L. GIROUX, *loc. cit. supra*, note 40; D. ARCHAMBAULT, « Environnement, usage public et démocratique », (1974) 20 *McGill L.J.* 1.

90. *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 37, art. 19.1 et 19.3. (On prévoit aussi que cette demande d'injonction peut aussi être présentée par le procureur général ou par toute municipalité où se produit la contravention). Voir l'application de ces textes dans : *Cloutier c. Huard*, C.S. (Beauce), 350-05-000194-79, 5 juillet 1979. Voir aussi dans un sens analogue, l'art. 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51.

91. *Loi sur le recours collectif*, L.Q. 1978, c. 8, entrée en vigueur le 19 janvier 1979 et dont l'art. 3 ajoutait un Livre neuvième au C.P.C., art. 999 et *sq.*

tribunal, c'est-à-dire par la Cour supérieure, qui connaît exclusivement de ces demandes. Cette définition repose, comme il se doit, sur le trait spécifique du recours collectif : l'établissement d'un pouvoir légal de représentation.

À la différence de la faculté déjà accordée par l'article 59 du Code à des personnes qui ont un intérêt commun dans un litige, de confier à l'une d'entre elles un mandat d'ester en justice — on envisage alors, normalement du moins, un ensemble de personnes d'une moindre importance numérique que de celle correspondant au groupe en matière de recours collectif — le consentement à la représentation aux fins du recours collectif ne dépend pas de l'assentiment de chacun des membres du groupe pour lequel ce recours pourra s'exercer. Il résulte plutôt, selon la loi, de ce jugement initial du tribunal qui, à la fois, « autorise l'exercice du recours collectif et attribue le statut de représentant au membre qu'il désigne » (*C.P.C.*, art. 1003). Cette autorisation accordée, les membres du groupe se trouveront par la suite liés par le jugement qui disposera au fond du recours du représentant autorisé, à moins que, dans le délai imparti par le jugement autorisant l'exercice du recours collectif, certains d'entre eux aient manifesté leur intention de s'exclure du groupe, selon la formule de l'*opting out* retenue par le législateur québécois. En définitive, l'essence du recours collectif consiste en cette reconnaissance de la qualité du représentant autorisé d'ester en justice pour l'ensemble des membres du groupe. Soit dit en passant, ce représentant autorisé peut être non seulement un individu, mais aussi une corporation sans but lucratif, certaines associations coopératives, ou encore une association de salariés, pourvu notamment que le recours que l'on veut exercer corresponde aux objets de la corporation, de l'association ou du groupement⁹².

Sauf cette reconnaissance de la qualité du représentant d'agir pour le groupe, l'institution du recours collectif n'a pas eu pour effet de modifier formellement les différentes exigences requises pour faire valoir différentes demandes. En particulier, le recours collectif laisse intact l'exigence fondamentale de l'intérêt suffisant ; le représentant y est assujéti comme tout autre demandeur. Comme on l'a fait observer : « ... le recours est un simple moyen qui ne change ni la substance, ni la nature des demandes. Ainsi, par exemple, une action en recouvrement de dommages-intérêts n'est pas transformée quant au fond, du seul fait qu'un juge ait permis qu'elle soit poursuivie collectivement : seule la façon de faire valoir le droit est régie par des règles

92. Exemple d'un recours collectif institué par une corporation sans but lucratif : *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. C.T.C.U.Q.*, [1981] 1 R.C.S. 424; inf. [1979] C.A. 528.

particulières (...). Il est « un moyen de procédure, sans plus »⁹³. Le Code utilise même spécifiquement l'expression « intérêt suffisant » à l'endroit du représentant⁹⁴. Le « moyen de procédure » dont il s'agit semble cependant particulièrement bien adapté, bien qu'il n'ait pas été conçu spécifiquement à cette fin, pour faire valoir certaines questions d'intérêt public. Au départ, nulle disposition n'empêche d'y recourir à l'endroit de la Couronne ou de l'un de ses ministres ; il n'y aura donc à cet égard qu'à tenir compte de l'effet de dispositions déjà mentionnées, compte tenu de la nature de la demande que l'on entend ainsi exercer par le recours collectif⁹⁵. Par ailleurs, ne se présentant que comme un moyen de procédure, le recours collectif permettra, selon les besoins, de conclure à une condamnation à des dommages-intérêts, à la nullité d'un acte⁹⁶. On pourrait aussi vouloir exercer par ce moyen un recours en injonction, ou encore un recours extraordinaire⁹⁷. De plus, l'examen du régime procédural du recours collectif montrerait que, concrètement, le législateur a fait en sorte d'assurer la primauté de l'intérêt du groupe visé durant la conduite de l'instance et qu'il a aussi permis au tribunal d'exercer une grande latitude pour aménager le recouvrement collectif s'il fait droit à la demande⁹⁸.

En définitive, le recours collectif se distingue théoriquement de l'« action populaire » au sens absolu, en ce sens que son exercice requiert de la part du représentant collectif un intérêt propre, distinctif, du moins si on compare sa situation à celle d'autres personnes ne faisant pas partie du groupe pour lequel il se propose d'agir. La rétention de l'exigence usuelle d'un intérêt suffisant à son endroit exclut donc la possibilité que toute personne quelconque puisse aspirer à agir en cette qualité. En revanche, il suffira de s'identifier à un groupe, qui pourra être parfois fort étendu, par la possession

93. H. REID, « La loi sur le recours collectif : premières interprétations judiciaires », (1979) 39 *R. du B.* 1018.

94. *C.P.C.*, art. 1016.

95. *Supra*, à 1.1.2.

96. Exemple : ce cours institué par des bénéficiaires du régime d'aide sociale pour contester la validité de certains règlements que l'on prétendait restrictifs au regard de la *Loi sur l'aide sociale* et concluant par ailleurs à ce que le procureur général indemnise les bénéficiaires frustrés des avantages de la loi : *Grenier c. Procureur général*, C.S. (Québec), 200-05-000257-795, (désistement produit par la suite).

97. Exemple d'un recours collectif en *mandamus* que l'on voulait exercer pour forcer un officier public à rectifier des registres de l'état civil pour que des enfants y soient inscrits sous les patronymes de leur père et de leur mère : *Théroux c. Greffier de l'Hôtel de ville de Montréal*, [1980] R.P. 274 (C.S.). Dans l'espèce on refusa toutefois la permission d'exercer le recours, au motif — plus que discutable, semble-t-il — qu'il s'agissait-là de questions avant tout individuelles.

98. *C.P.C.*, art. 1032.

d'un intérêt correspondant à l'intérêt individuel des autres membres de ce groupe, pour pouvoir postuler la qualité de représentant légal de tout ce groupe⁹⁹. Celui qui veut agir n'a donc pas à être lésé plus intensément que ne le sont les autres membres du groupe pour être habilité à représenter ce groupe en justice.

S'agissant en particulier d'un recours contre l'administration, on peut donc en arriver ainsi, par cet élargissement législatif de la notion de qualité, à un résultat assez voisin de celui qui proviendrait en l'absence de tout recours collectif au sens strict, d'un assouplissement direct de la conception de l'intérêt suffisant par le judiciaire, à savoir la substitution, dans les cas jugés opportuns, de la simple exigence d'un intérêt commun par rapport aux autres membres de la communauté lésée, à celle, plus stricte, d'un intérêt distinctif, ou plus intense ou direct, de la part de celui qui veut agir par rapport aux autres membres de la collectivité dont il fait partie¹⁰⁰.

Conclusion

Continuer de ne voir que dans le procureur général le seul défenseur « désintéressé » de la légalité, dans l'ordre civil, refuser de reconnaître la diligence de certains citoyens disposés, en dépit des coûts considérables qu'ils pourraient parfois engager, à jouer ce que des auteurs ont appelé « les procureurs généraux privés », traduit une vue quelque peu artificielle du tissu social actuel. D'une part, dans une société plus organisée, le maintien de l'ordre social et même la promotion de valeurs favorisant le bien commun, reposent partiellement sur le concours de citoyens et de groupes de pression bien motivés; d'autre part, quant au procureur général, chargé d'une mission officielle de protection de la légalité, sa diligence peut, à l'occasion, faire défaut, comme plusieurs l'ont signalé, s'agissant d'exercer des recours contre une administration dont il se voudrait en fait solidaire, de près ou de loin...

99. *C.P.C.*, art. 1003. Voir M. BOUCHARD, « L'autorisation d'exercer le recours collectif », (1980) 21 *C. de D.* 855. (Dans le cas d'un groupement, l'article 1048 *C.P.C.* exige de façon correspondante qu'un de ses membres soit membre du groupe pour lequel il entend exercer le recours collectif et que « l'intérêt de ce membre soit relié aux objets pour lesquels la corporation, l'association ou le groupement a été constitué ».)

100. Exemples : recours collectif autorisé contre l'administration, au nom de milliers d'individus — prétendait-on — qui avaient été astreints illégalement au bertillonnage : *Beullac c. Surêté du Québec*, C.S. (Montréal), 500-06-0000011-797, 12 mars 1981; voir aussi l'autorisation d'exercer un tel recours pour obliger le gouvernement québécois à rembourser un trop-perçu à l'occasion de la délivrance de permis quotidiens de pêche sportive : *Delaunais c. Procureur général du Québec*, C.S. (Québec), 200-06-000006-828, 11 janvier 1982.

L'évolution jurisprudentielle a déjà fait place à cet égard à d'importantes exceptions, en ce qui a trait notamment à la régularité de certains aspects de l'administration municipale et, surtout, à la validité des lois, au regard du partage constitutionnel de la compétence législative. Quant au maintien de la légalité administrative proprement dite, l'institution du recours collectif au Québec, bien que cette voie procédurale se distingue formellement de ce que l'on a convenu d'appeler l'« action d'intérêt public », ouvre aussi, d'un point de vue pratique, une voie importante. Toutefois, la réception de l'action d'intérêt public proprement dite pourrait fort bien ne résulter, pour l'instant, que d'interventions législatives spécifiques, comme celle, récente, en matière d'environnement. Pourtant, plus d'un droit intéressant d'importants segments du public valent d'être affirmés pour eux-mêmes, « objectivement ». Reconnaître à tout citoyen la possibilité de défendre ces droits, même en des matières qui ne l'atteignent pas lui-même, serait, certes, excessif. Mais, loin de mettre de côté le critère actuel de l'« intérêt suffisant », l'appréciation judiciaire ne devrait-elle pas conduire à reconnaître plus facilement que cet intérêt se réalise en certaines situations où, à défaut par le procureur général d'agir, un individu, lésé lui-même comme certains autres de ces concitoyens, mais pas plus, veut se faire le champion de la cause de la collectivité dont il fait partie. Plus facilement, ne conviendrait-il pas d'adopter une telle attitude, à l'endroit d'un groupement dont l'objet officiellement établi correspond à l'intérêt collectif lésé¹⁰¹ ? Ce pouvoir d'appréciation judiciaire sera alors assez naturellement conduit également à tenir compte de différents autres aspects du recours que l'on veut exercer, notamment, la nature des conclusions recherchées¹⁰².

101. En plus de la détermination de l'intérêt et de la qualité du groupement, le *C.P.C.*, à l'art. 60, exige que le groupement — à moins qu'il ne s'agisse d'une association de salariés — jouisse de la personnalité civile pour se porter demandeur ; il peut cependant se porter défendeur sans jouir de celle-ci. (Dans le cas d'un recours collectif, voir aussi *C.P.C.*, art. 1048.) En fait, la jurisprudence établit même à l'occasion des liens entre la capacité d'ester en justice, d'une part, et la qualité et l'intérêt du groupement, de l'autre. Voir, par exemple : *Comité des parents de la régionale Jean-Talon c. Syndicat des travailleurs de l'enseignement Chauveau — Charlesbourg Inc.*, [1980] C.S. 518 ; *North Island Laurentian Teacher's Union c. Commission scolaire protestante de Laurenvale*, [1979] C.S. 892 ; *idem*, dans un contexte de common law : *Canadians for the Abolition of Seal Hunt c. Ministre des pêches*, *supra*, note 86. Sur le *locus standi* des groupements devant des tribunaux administratifs cette fois, voir : H.N. JANISCH, « Administrative Tribunals in the 80's: Rights of Access by Groups and Individuals », (1981) 1 *Windsor Yearb. Access Justice* 303.

102. Exemples de conclusions *a priori* acceptables : l'annulation d'une mesure ; des conclusions déclaratoires ; une ordonnance à l'effet de mettre fin à une abstention illégale d'agir, ou, à l'inverse, l'interdiction de la poursuite d'un acte illégal ; la condamnation à une réparation nominale...