

L'intérêt à poursuivre et la protection de l'environnement en droit québécois et canadien

Lorne Giroux*

En droit québécois et canadien, un des grands problèmes de la lutte pour la protection de l'environnement est la notion restreinte d'intérêt à poursuivre qui empêche le citoyen de se servir efficacement du pouvoir judiciaire. Le présent rapport veut faire ressortir les faiblesses du droit actuel à ce chapitre tout en soulignant les développements récents susceptibles d'indiquer des lueurs d'espoir. Sans faire un tour d'horizon complet,¹ nous entendons signaler les situations les plus fréquentes où la notion restreinte d'intérêt à poursuivre apparaît comme une entrave aux efforts de défense de l'environnement. Nous nous placerons tour à tour dans le contexte de l'environnement général et celui de l'environnement urbain pour enfin discuter du problème particulier de l'intérêt des associations de défense de l'environnement.

I. L'ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL

D'une manière générale, la notion restreinte d'intérêt à agir se manifeste surtout dans deux situations caractéristiques mettant en cause les autorités publiques et les mécanismes administratifs de gestion et de conservation de l'environnement.

1. La Loi de la qualité de l'environnement

La première situation est celle où la notion d'intérêt à poursuivre, telle que consacrée par la jurisprudence et même par la législation, empêche les citoyens de prendre part à l'administration de la législation québécoise sur la protection de l'environnement. Ainsi en est-il de la *Loi de la qualité de l'environnement*² par laquelle fut institué un régime de contrôle reposant sur deux mécanismes administratifs. Cette loi édicte d'abord, à son article 20, une prohibition générale de contaminer l'environnement. Cette prohibition s'accompagne de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation d'un fonc-

* L.L.L., LL.M. (Harvard), LL.D., professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université Laval.

¹ Pépin, *L'intérêt à poursuivre en droit public canadien* (1975) 6 R.D.U.S. 3.

² L.Q. 1972, c.49 mod.par L.Q. 1974, c.51 (ci-après citée L.Q.E.).

tionnaire de l'administration provinciale, le Directeur des services de protection de l'environnement,³ pour toute personne ou société⁴ qui veut exercer une activité susceptible d'engendrer "une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants" dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement.⁵ En vertu des articles 96 et suivant de la loi, les décisions du Directeur sont appelables devant un tribunal administratif, la Commission municipale du Québec.⁶

Lorsque le Directeur est saisi d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 22, la *Loi de la qualité de l'environnement* n'exige aucune mesure de publicité de telle sorte que le public et les opposants éventuels n'en auront connaissance qu'une fois l'autorisation accordée. Dans d'autres législations du même type, en particulier en Colombie-britannique, l'affichage d'un avis approprié sur le site qui fait l'objet de la demande ainsi que sa publication dans la *Gazette Officielle* et dans un journal local sont exigés.⁷ Les objections doivent être prises en considération⁸ et l'organisme qui les reçoit peut même tenir une audition.⁹ Au Québec, même si des tiers peuvent avoir connaissance d'une demande de certificat d'autorisation, la loi ne prévoit aucun droit pour les opposants d'être enten-

³ L.Q.E., arts.3 et 4.

⁴ Cette obligation s'impose même au gouvernement et à ses organismes mandataires en vertu de l'art.126 L.Q.E.

⁵ L.Q.E., art.22.

⁶ Voir la *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c.170, mod.par L.Q. 1965, c.55; L.Q. 1968, c.49; *Bill 49*, 1e Sess., 29e Lég., Ass.Nat.Qué., 1970; *Bill 62*, 2e Sess., 29e Lég., Ass.Nat.Qué., 1971; *Projet de loi 71*, 3e Sess., 29e Lég., Ass.Nat. Qué., 1972; *Projet de loi 34*, 3e Sess., 29e Lég., Ass.Nat.Qué., 1972; *Projet de loi 41*, 3e Sess., 30e Lég., Ass.Nat.Qué., 1975; arts.3 à 21 qui établissent la Commission.

⁷ *Pollution Control Act, 1967*, S.B.C. 1967, c.34, art.13, mod. par S.B.C. 1968, c.38, art.5; S.B.C. 1970, c.36, art.11 et *Pollution Control Regulations*, B.C. Reg. 96/67, art.2.02 et 2.04.

⁸ Certaines personnes énumérées à l'art.13(2) et (3) sont censées avoir l'intérêt requis pour faire ces objections, cependant, ceux qui n'y sont pas énumérées peuvent toujours demander au tribunal de décider s'il est dans l'intérêt public que le Directeur tienne compte d'une objection particulière (art. 13(6)). *Re Hogan and Director of Pollution Control* (1972) 24 D.L.R. (3d) 363 (B.C.S.C.).

⁹ Art.13(4) du *Pollution Control Act, 1967*, S.B.C. 1967, c.34 et Franson et Lucas, "Environmental Decision Making in British Columbia" dans Elder (éd.), *Environmental Management and Public Participation*, Toronto, Canadian Environment Law Research Foundation and the Canadian Environmental Law Association (1975), aux pp.84, 86-87; Emond, *Participation and the Environment: A Strategy for Democratizing Canada's Environmental Protection Laws* (1975) 13 Osgoode Hall L.J. 783 aux pp.804-807.

dus par le Directeur. En fait, hormis l'article 25(2),¹⁰ la *Loi de la qualité de l'environnement* est silencieuse quant à l'obligation du Directeur d'entendre qui que ce soit, même celui qui demande un certificat d'autorisation.

Remarquons que la jurisprudence de la Cour d'appel sous l'empire de l'ancienne *Loi de la Régie des eaux*¹¹ n'est guère plus favorable aux opposants éventuels. Dans *Paradis v. Régie d'épuration des eaux*,¹² il s'agissait de l'appel d'un jugement refusant l'émission d'un bref de prohibition contre la Régie. Le bref avait été demandé par des propriétaires riverains de la rivière Kamouraska dans l'affluent duquel se déversaient les égoûts d'une municipalité. La Régie avait émis une ordonnance contre cette municipalité mais comme la législation alors en vigueur obligeait la Régie à entendre les "intéressés" avant d'émettre son ordonnance, les propriétaires requérants prétendaient que la Régie avait excédé sa juridiction en émettant son ordonnance sans les avoir entendus.

La Cour d'appel décida que la Régie n'avait aucune obligation d'entendre les riverains qui, n'étant pas atteints par la décision, n'étaient pas des personnes intéressées. Et la Cour d'ajouter:

Les droits des demandeurs ne sont aucunement affectés. Le législateur n'a pu vouloir que la Régie avise tous les propriétaires riverains d'un cours d'eau avant de décider à quelles conditions une municipalité pourra déverser ses eaux usées dans ce cours d'eau ou dans l'un de ses affluents.¹³

Cette dernière affirmation ne tient pas compte de décisions judiciaires qui ont déjà reconnu qu'un avis public est suffisant dans le cas où des personnes affectées par une décision ne sont pas connues individuellement.¹⁴

Même au niveau de l'appel administratif devant la Commission municipale du Québec, seul celui qui est visé par une ordonnance du Directeur ou à qui le Directeur impose des conditions pour son approbation peut porter la décision en appel pour la faire casser ou

¹⁰ Une ordonnance du Directeur, adressée à quelqu'un qui contamine l'environnement et lui ordonnant de cesser ou limiter cette contamination, reste sans effet à moins qu'il n'y ait eu signification préalable avec notification que des représentations peuvent lui être faites.

¹¹ S.R.Q. 1964, c.183.

¹² [1967] B.R. 106.

¹³ *Ibid.*, à la p.107.

¹⁴ *Re Camac Exploration Ltd v. Alberta Oil and Gas Conservation Board* (1964) 43 D.L.R. (2d) 755 (Alta S.C.). Pour une critique plus élaborée de l'affaire *Paradis v. Régie d'épuration des eaux*, voir Kenniff et Giroux, *Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement* (1974) 15 C.de D. 5 aux pp.54-55.

modifier.¹⁵ Il n'y a pas de droit d'appel dans le cas où, le Directeur ayant émis le certificat d'autorisation, un tiers ou un membre du public désirerait le faire casser ou modifier. De plus, aucune procédure d'avis ou d'audition n'est prévue pour permettre à des citoyens, susceptibles d'être affectés par la décision, d'intervenir devant la Commission municipale du Québec.¹⁶

2. Le contrôle de la légalité d'une décision administrative

Le problème de l'intérêt à poursuivre se pose également lorsque la loi confie à une autorité publique la responsabilité de l'administration d'une loi sur le contrôle de l'environnement ou la conservation du milieu et qu'un citoyen ordinaire veut faire contrôler par les tribunaux judiciaires la légalité de l'action de cette autorité publique.

Un bel exemple est celui des parcs provinciaux. La *Loi des parcs provinciaux*¹⁷ les place sous le contrôle du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche qui est chargé de l'administration de cette loi.^{17a} La possibilité pour le ministre d'émettre des permis pour des utilisations ou des activités susceptibles de réduire l'intégrité d'un parc est conditionnée par les termes de cette loi et des règlements adoptés sous son empire.¹⁸ A supposer que le ministre responsable accorde des autorisations illégales pour des utilisations du parc qui ne sont pas permises par la loi et les règlements, qui a alors l'intérêt requis pour en demander la nullité devant les tribunaux judiciaires?

Cette question n'a pas encore été soumise aux tribunaux québécois mais un juge de l'Ontario High Court a rejeté, pour défaut

¹⁵ L.Q.E., art.96.

¹⁶ Dans une lettre du 19 février 1976 au Comité des citoyens de Pont-Viau et Duvernay la Commission municipale refusait la demande des citoyens d'être entendus par la Commission à l'occasion d'un appel porté par la société Demix Ltée contre une décision du Directeur. La Commission décidait alors que seules les parties qui étaient devant le Directeur et leurs témoins pouvaient être entendus par la Commission municipale.

¹⁷ S.R.Q. 1964, c.201.

^{17a} *Ibid.*, art.1.

¹⁸ Les règlements adoptés en vertu de la *Loi des parcs provinciaux* se retrouvent dans le *Règlement délimitant et régissant le Parc des Laurentides etc.*, R.A.L., 1972, 7-501-522. C'est ainsi que le jeune Barreau de Québec avait soutenu devant la Commission parlementaire permanente de l'industrie et du commerce, du tourisme, de la chasse et de la pêche, en mai 1973, que le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche n'avait pas le pouvoir d'accorder à l'Hydro-Québec des autorisations lui permettant d'inonder une partie de la vallée de la rivière Jacques-Cartier dans le Parc des Laurentides: *Journal des Débats*, 4e sess., 29e Lég., 17 mai 1973, no 52, aux pp.B-1806 et ss.

d'intérêt, une poursuite judiciaire intentée par un citoyen de l'Ontario pour empêcher la continuation d'une activité extractive sur un terrain adjacent à un parc provincial.¹⁹ La Cour fut d'avis qu'un simple citoyen n'avait pas l'intérêt à poursuivre. Selon la règle de droit applicable, pour contester devant les tribunaux judiciaires la légalité d'un acte d'un corps public qui affecte le public en général, il faut établir des dommages spéciaux ou un intérêt spécial et distinct de l'intérêt général. Dans l'espèce la Cour avait donc assimilé la situation au cas de nuisance publique.²⁰

On se trouve alors devant un dilemme en apparence insoluble. Si le ministre accorde une autorisation illégale, qui d'autre que lui a l'intérêt requis pour en demander la nullité puisqu'un simple usager du parc n'a pas un intérêt spécial et distinct de celui des autres citoyens? A l'heure actuelle, il nous apparaît possible de rechercher la solution de ce dilemme dans deux directions à la fois. D'une part certaines décisions récentes offrent quelques lueurs d'espoir d'une libéralisation de l'attitude des tribunaux sur la notion d'intérêt et, d'autre part, il y aurait lieu de revitaliser une procédure ancienne mais peu usitée au Québec, celle du *relator action*. On verra en définitive que ces deux avenues finissent par se rejoindre.

a) *La jurisprudence récente*

La décision la plus prometteuse sur la notion d'intérêt à poursuivre pour la protection de l'environnement est sans conteste l'arrêt de la Cour d'appel du Manitoba dans *Stein v. Winnipeg*.²¹ La Ville de Winnipeg avait adopté une résolution prévoyant l'arrosage des arbres et arbustes du domaine public avec un insecticide particulier appelé métaxychlore sans avoir d'abord obtenu du Executive Policy Committee une étude et un rapport de l'impact de cet arrosage sur l'environnement. Cette obligation préalable était imposée à la ville en vertu de l'article 653(1) du *City of Winnipeg Act*.²² Une injonction fut demandée par un simple citoyen afin d'empêcher la Ville de donner suite à sa décision pour le motif précis qu'elle ne s'était pas conformée à l'obligation préalable imposée par sa loi organique. La Ville contesta l'intérêt à agir de Stein en prétendant que, si un tort était causé par l'arrosage, il était subi par le public en général et

¹⁹ *Green v. The Queen in Right of the Province of Ontario et al.* (1972) 34 D.L.R. (3d) 20 (Ont.H.C., Lerner J.).

²⁰ L'affaire *Green*, *ibid.*, aux pp.28, 30. Voir aussi: *Cowan v. Canadian Broadcasting Corporation* [1966] 2 O.R. 309, (1966) 56 D.L.R. (2d) 578 (Ont.C.A.).

²¹ (1974) 48 D.L.R. (3d) 223 (Man.C.A.).

²² S.M. 1971, c.105.

qu'en conséquence l'action aurait dû être intentée au nom du procureur-général.

Cette prétention fut unanimement rejetée par les trois juges de la Cour d'appel qui reconnurent à Stein un intérêt suffisant pour demander une injonction.²³ Deux motifs principaux furent retenus. La Cour estima que l'article 653 de la charte constituait une disposition nouvelle visant à la protection de l'environnement et que, par analogie avec l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Thorson*,²⁴ il devait être possible à un résident de la ville de contester l'action illégale de la ville sans l'intervention du procureur général. De plus, la charte de Winnipeg visait à encourager la participation des citoyens à l'administration publique, et si on ne voulait pas que cette disposition reste un vœu pieux, il fallait reconnaître le droit à un résident de soumettre aux tribunaux un problème relatif à cet article 653.²⁵

La *ratio* de l'arrêt *Stein* nous semble particulièrement applicable au Québec puisque l'article 7, alinéa 2 du *Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement*²⁶ requiert qu'une étude d'impact sur l'environnement doit accompagner toute demande de certificat d'autorisation au Directeur des services de protection de l'environnement lorsqu'il s'agit de projets de construction de lignes de transport d'énergie électrique d'une tension de plus de 315 kv, de chemins de fer, d'oléoduc ou de gazoduc.²⁷ Malheureusement, rien dans la *Loi de la qualité de l'environnement* n'oblige que la demande de certificat et l'étude d'impact soient rendues publiques de telle sorte que les citoyens intéressés risquent fort de ne pas en avoir connaissance.

La jurisprudence de la Cour suprême du Canada s'est également libéralisée depuis l'arrêt *Thorson*²⁸ et l'affaire *McNeil*.²⁹ Dans *Thorson*, la Cour suprême a reconnu l'intérêt d'un simple citoyen à con-

²³ Sur le fond, deux des trois juges furent d'avis que la demande d'injonction devait être rejetée pour le motif que la balance des inconvénients était en faveur de la ville.

²⁴ *Thorson v. P.G. Can.* [1975] 1 R.C.S. 138, (1974) 43 D.L.R. (3d) 1.

²⁵ (1974) 48 D.L.R. (3d) 223 à la p.236 (notes du juge Matas).

²⁶ (1975) 107 Gaz.off.Qué. II, 4801 (no 32, 27/8/75). Ce règlement a été adopté en vertu de l'art.22, al.3, L.Q.E.

²⁷ On pourra remarquer que, pour les routes à quatre voies ou plus, même si une demande de certificat d'autorisation est requise selon l'art.2(f)(i) de ce même règlement, aucune étude d'impact ou de tracés alternatifs n'est obligatoire.

²⁸ *Supra*, note 24.

²⁹ *McNeil v. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43, 55 D.L.R. (3d) 632.

tester la constitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles*³⁰ alors que dans *McNeil* elle a permis à un particulier d'attaquer la validité constitutionnelle d'une loi de la Nouvelle-Ecosse instituant un bureau de censure du cinéma.³¹

Il est encore un peu trop tôt pour évaluer l'effet de ces deux décisions³² mais la question la plus importante à nos yeux sera celle de savoir si leur portée sera limitée aux questions de constitutionnalité ou si elles seront appliquées dans le cas du contrôle de la légalité de l'action administrative. La jurisprudence la plus récente apparaît déjà divisée sur ce point. C'est ainsi que la Cour d'appel de l'Ontario a décidé que la *ratio* de ces arrêts devait être limitée au cas d'attaque de la validité constitutionnelle d'une loi ou d'un règlement et non lorsqu'un simple citoyen veut contester la légalité d'une décision d'un organisme qui porte atteinte à un droit ou à un intérêt qui appartient au public en général. Dans *Rosenberg et al. v. The Grand River Conservation Authority*³³ la Cour a décidé qu'un des membres de l'Authority n'avait pas l'intérêt requis pour demander une injonction visant à empêcher la Conservation Authority de céder à une corporation de comté pour la construction d'un pont, une parcelle du territoire placée sous son contrôle. La Cour fut d'avis que, s'agissant de la protection d'un intérêt public, seul le procureur général avait l'intérêt requis à poursuivre.

Par contre, la Cour d'appel du Manitoba dans l'affaire *Stein*³⁴ s'est spécifiquement appuyée sur l'affaire *Thorson* pour se prononcer sur le problème de l'intérêt à agir dans un contexte de droit administratif³⁵ et la Cour supérieure du Québec vient tout récemment de confirmer cette tendance en s'autorisant de l'attitude libérale de la Cour suprême dans *Thorson* et *McNeil* pour décider qu'une association professionnelle avait l'intérêt requis pour agir en justice afin d'assurer le respect de sa loi constitutive.³⁶ Si la jurisprudence qué-

³⁰ S.R.C. 1970, c.O-2.

³¹ *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c.304 mod.par S.N.S. 1972, c.54.

³² Mullan, *Standing after McNeil* (1976) 8 Ottawa L.Rev. 32.

³³ (1976) 5 Can.Env.Law News 39 (Ont.C.A.) (ci-après cité C.E.L.N.) conf. (1975) 61 D.L.R. (3d) 643, 4 C.E.L.N. 156 (Ont.S.C.).

³⁴ *Supra*, note 25.

³⁵ Voir Mullan, *supra*, note 32, à la p.45, n.61.

³⁶ *Janin Construction Ltée et la Société de Développement de la Baie James v. Corporation des Maîtres Mécaniciens en Tuyauterie*, C.S. Québec, no 200-05-004920-752, 16 septembre 1976, aux pp.16-17 (J. Bernier). Dans cette affaire, il fut jugé que la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie avait l'intérêt requis pour demander l'annulation de contrats de plomberie et une injonction pour en empêcher l'exécution lorsque ces contrats avaient

bécoise s'oriente vers une application des arrêts *Thorson* et *McNeil* en droit administratif, on peut espérer qu'elle permettra un élargissement de l'accès aux tribunaux qui profitera aux défenseurs de l'environnement.

b) *Le "relator action"*

On a vu que la jurisprudence traditionnelle était à l'effet que seul le procureur général avait l'intérêt requis pour agir lorsqu'une action illégale d'une autorité publique avait pour effet de porter atteinte à un droit ou à un intérêt appartenant au public en général. Dans le cas où il se produit une violation d'une loi, lorsque personne ne peut établir un préjudice spécial et distinct de celui subi par le public en général, le procureur général a toujours l'intérêt voulu pour s'adresser aux tribunaux afin d'assurer le respect des lois. En droit anglais, en effet, c'est au procureur général qu'il appartient de protéger les intérêts du public en général.³⁷ 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'intervenir pour empêcher la violation des lois de la province.³⁸

En droit britannique et canadien, le procureur général peut agir de lui-même ou par l'intermédiaire d'un *relator*. Ce dernier doit d'abord obtenir l'autorisation du procureur général qui consent à prêter son nom à l'action. Une fois l'autorisation donnée, le procureur général se retire à toutes fins pratiques de l'action et c'est le *relator* qui la poursuit au nom du procureur général et qui est responsable des frais s'il succombe. Ce qu'il faut remarquer ici c'est que celui qui agit comme *relator* n'a plus besoin de justifier d'un intérêt spécial et distinct parce qu'il a alors le même intérêt que le procureur général qui représente l'intérêt public.³⁹

été accordés à une entreprise qui n'était pas membre de la C.M.M.T. à l'encontre des exigences de la *Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie*, S.R.Q. 1964, c.155. Voir aussi *Carota v. Jamieson* [1977] 1 C.F. 19 à la p.25.

³⁷ *Halsbury's Laws of England* 3e éd. (1954), vol.7, para.806, aux pp. 382-83. De Smith *Judicial Review of Administrative Action* 3e éd. (1973), à la p.403.

³⁸ *People's Holding Co Ltd v. A.G. of Quebec* [1931] R.C.S. 452, notes du juge Rinfret à la p.458; *P.G. Qué. v. Duchesne et al.* [1973] C.S. 942; voir aussi arts.828 à 833 C.p.c.

³⁹ *A.G. v. Logan* [1891] 2 Q.B. 100; de Smith, *supra*, note 37, à la p.401, nn. 21 et 22.

La situation est la même au Québec comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans *Robertson v. The City of Montreal*.⁴⁰ Il s'agissait alors d'une action intentée par un contribuable de la Ville de Montréal pour faire déclarer nulle une résolution de la Ville accordant un privilège exclusif à une entreprise de transport par autobus. L'action fut rejetée pour le motif que le demandeur n'avait pas l'intérêt requis, mais les juges de la Cour suprême déclarèrent qu'il n'était pas sans recours puisqu'il pouvait toujours demander au procureur général, soit d'intervenir lui-même, soit de l'autoriser à agir en son nom:

But no one is on this account without remedy. An individual can always inform the Attorney-General who can, and, in a proper case, must, take action thereon 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. There is in this practice the advantage that the Attorney-General can impose such terms for security for costs being given as in the circumstances of the case he may deem proper.⁴¹

Cependant, la jurisprudence jusqu'ici reconnue était à l'effet que le procureur général a une discrétion absolue d'intervenir ou de ne pas intervenir lorsque demande lui en est faite.⁴²

Cette dernière affirmation doit maintenant être tempérée par l'opinion qu'ont récemment exprimée deux juges de la Cour d'appel d'Angleterre dans l'affaire *McWhirter v. Independent Broadcasting Authority*.⁴³ Lord Denning et Lawton L.J. exprimèrent l'avis qu'en cas de violation de la loi, si le procureur général refusait sans motif valable d'exercer ses pouvoirs d'intervention ou retardait indûment sa décision, un citoyen ayant un intérêt suffisant pourrait s'adresser lui-même à un tribunal judiciaire. Lord Denning ajouta même qu'il ne fallait pas restreindre les cas dans lesquels un citoyen ordinaire pourrait être considéré par le tribunal comme ayant un intérêt suffisant à poursuivre:

In the light of all this I am of opinion that, in the last resort, if the Attorney-General refuses leave in a proper case, or improperly or unreasonably delays in giving leave, or his machinery works too slowly, then a member of the public, who has a sufficient interest, can himself apply

⁴⁰ (1916) 52 R.C.S. 30.

⁴¹ *Ibid.*, notes du juge en chef Fitzpatrick à la p.34.

⁴² De Smith, *supra*, note 37, à la p.401; *L.C.C. v. A.G.* [1902] A.C. 165 aux pp.168-69; *Grant v. St Lawrence Seaway Authority* [1960] O.R. 298 à la p.304.

⁴³ [1973] 1 All E.R. 689, [1973] 2 W.L.R. 344. Cette décision a fait l'objet d'un commentaire élaboré par de Smith, *supra*, note 37, Appendix 3, aux pp.527-29. Le même principe vient d'être confirmé de nouveau par la Cour d'appel d'Angleterre: *The Montreal Star*, 29 jan. 1977, à la p.G-3.

to the court itself. He can apply for a declaration and, in a proper case, for an injunction, joining the Attorney-General if need be, as defendant. In these days when government departments and public authorities have such great powers and influence, this is a most important safeguard for the ordinary citizens of this country; so that they can see that those great powers and influence are exercised in accordance with law. I would not restrict the circumstances in which an individual may be held to have a sufficient interest I have said so much because I regard it as a matter of high constitutional principle that if there is good ground for supposing that a government department or a public authority is transgressing the law, or is about to transgress it, in a way which offends or injures thousands of Her Majesty's subjects, then in the last resort any one of those offended or injured can draw it to the attention of the courts of law and seek to have the law enforced.⁴⁴

Puisque le procureur général du Québec joue ici le même rôle de gardien de l'intérêt public qu'en Angleterre, on peut soutenir qu'en cas de refus de sa part d'intervenir ou de prêter son nom à une procédure destinée à empêcher la commission d'une illégalité par le ministre responsable de la *Loi des parcs* ou toute autre autorité publique ayant des responsabilités de conservation ou de protection de l'environnement, un citoyen ordinaire pourrait alors s'adresser aux tribunaux. La Cour pourrait alors reconnaître l'intérêt du plaignant, comme membre du public, à agir en justice pour assurer le respect de la loi.⁴⁵

En pratique, la technique du *relator action* apparaît à nos yeux comme la plus sûre lorsqu'un citoyen veut agir en justice pour contrôler l'activité d'un corps public agissant sur l'environnement. En effet, si le procureur général consent à prêter son nom à la procédure, le problème de l'intérêt à agir disparaît car alors le citoyen ordinaire est réputé avoir le même intérêt que celui du procureur général. Si ce dernier refuse, le citoyen demandera alors au tribunal d'exercer sa discrétion en sa faveur et de lui reconnaître un intérêt suffisant pour empêcher qu'une illégalité ne se commette impunément.

C'est ici que les deux solutions esquissées se rejoignent car le tribunal sera beaucoup plus disposé à exercer sa discrétion en faveur du citoyen si celui-ci a d'abord sollicité l'autorisation du pro-

⁴⁴ Notes de Lord Denning [1973] 1 All E.R. 689 aux pp.698-99.

⁴⁵ Cette prétention n'est pas nouvelle car déjà, dès 1884, un juge canadien exprimait une opinion identique dans *Anderson v. Victoria* [1884] 1 B.C.R., Part 2, 107 à la p.108, citée par Todd, *The Quashing and Attacking of Municipal By-Laws* (1960) 38 R. du B. Can. 197 aux pp.213-14. Le jugement de la Cour d'appel dans la cause *McWhirter* a été cité avec approbation par le juge Bernier de la Cour supérieure dans l'affaire *Janin Construction, supra*, note 36, à la p.15. Voir cependant *Carota v. Jamieson, supra*, note 36, à la p.24.

cureur général. Ainsi, dans l'affaire *McNeil*, le juge Laskin a signalé que *McNeil* avait fait toutes les démarches préalables justifiant sa demande puisqu'il avait demandé l'intervention du procureur général de sa province et avait essuyé un refus.⁴⁶ Par contre, dans l'arrêt *Rosenberg*, la Cour d'appel de l'Ontario prit soin de noter qu'aucune demande n'avait été faite au procureur général de l'Ontario⁴⁷ et ceci, à notre avis, ne pouvait qu'affaiblir la prétention du requérant qu'il avait un intérêt suffisant pour agir.

II. L'ENVIRONNEMENT URBAIN

Le problème de l'intérêt à poursuivre ne se pose pas simplement dans le cadre de l'environnement général, il existe également dans la lutte pour la protection de l'environnement urbain. Plus spécifiquement il se pose lorsqu'un citoyen veut prendre sur lui de saisir les tribunaux d'une violation d'un règlement de zonage (règlement d'urbanisme visant à contrôler l'usage du sol) en cas de refus d'agir ou d'inaction de la municipalité. Ce problème a été posé à la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Dasken*.⁴⁸ Au niveau du droit d'action, la Cour suprême est venue clarifier la situation antérieure en décidant que, dans le cas où une municipalité émet illégalement un permis pour un usage prohibé par son propre règlement de zonage, un citoyen ayant l'intérêt requis a le droit de demander en justice la nullité du permis et peut même agir en injonction et demander la démolition pour forcer le contrevenant à remettre les lieux en état. La Cour décida que ce recours existait en vertu des principes généraux du droit québécois, même en l'absence d'une disposition législative à cet effet.

Reste à savoir qui peut justifier d'un intérêt suffisant pour ainsi poursuivre en justice à la place de la corporation municipale. La jurisprudence québécoise a toujours exigé un intérêt spécial et

⁴⁶ "In my opinion, the respondent, *McNeil*, took all the steps that he could reasonably be required to take in order to make the question of his standing ripe for consideration." *McNeil v. N.S. Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43 à la p.46.

⁴⁷ "It is not necessary for us to decide what the result would be if the Attorney General refused or neglected to act (as in both the *Thorson* and *McNeil* cases). In this case the Attorney General has not been asked to do anything." *Rosenberg et al. v. Grand River Conservation Authority*, *supra*, note 33, à la p.44 (J.A. Arnup).

⁴⁸ *L'Association des Propriétaires des Jardins Taché v. Les Entreprises Dasken* [1974] R.C.S. 2, (1972) 26 D.L.R. (3d) 79. Voir Barrière, *Justice et Politique ou L'Affaire Dasken* (1972) 7 R.J.T. 519.

distinct de l'intérêt général pour qu'un citoyen individuel puisse prendre sur lui de faire respecter le règlement de zonage en cas d'inaction des autorités municipales.⁴⁹ C'est à ce niveau que l'arrêt *Dasken* est le plus intéressant. D'une part, on peut conclure, après cette décision, que tout propriétaire dont l'immeuble est situé dans la même zone que l'immeuble construit en violation des normes d'affectation applicables à cette zone, a l'intérêt requis pour agir en justice afin d'empêcher la violation des normes d'affectation applicables à cette zone.⁵⁰ D'autre part, la Cour suprême n'a pas exigé un intérêt pécuniaire. La préservation de l'intégrité du district résidentiel c'est-à-dire la conservation de l'exclusivité des usages permis par la réglementation fut tenue comme constituant un intérêt suffisant. C'est à notre avis l'apport le plus important de l'arrêt *Dasken*. En décidant que le préjudice pécuniaire n'est plus nécessaire, la Cour suprême nous permet enfin de dire que ce n'est plus seulement la diminution de la valeur de la propriété foncière qui est le seul préjudice pouvant qualifier l'intérêt.

D'autres préjudices non-pécuniaires pourraient également justifier d'un intérêt suffisant pour poursuivre: accroissement du volume de la circulation automobile, dangers accrus pour les enfants, congestion des rues, perte de lumière et d'air, contamination de l'atmosphère, pollution par le bruit, *etc.* Or, ces autres préjudices non-pécuniaires pourraient alors être tenus pour justifier l'intérêt d'un locataire de la zone à poursuivre tout autant que celui d'un propriétaire. Pourtant, la jurisprudence québécoise actuelle requiert la qualité de propriétaire pour qu'un citoyen puisse poursuivre en justice au cas de violation d'un règlement de zonage.⁵¹ Cette prise de position jurisprudentielle est injuste pour plus de la moitié de la population du Québec⁵² et elle assume de plus que seuls les propriétaires

⁴⁹ *Morissette v. Cité de Québec* (1934) 57 B.R. 259, (1935) 59 B.R. 446.

⁵⁰ Cette conclusion est implicite: dans l'affaire *Dasken*, la propriété de la demanderesse était placée dans la même zone que l'immeuble illégalement érigé mais elle était située à quelque distance, sur une autre rue. Ce fait ne fut cependant pas retenu comme ayant pour effet de diminuer l'intérêt de la demanderesse à agir en justice.

⁵¹ *Roy v. Bergeron et Cité de Granby* [1946] C.S. 415 à la p.417.

⁵² En 1971, pour l'ensemble du Québec, 52.55% des logements étaient occupés par des locataires, contre 47.44% par des propriétaires. Cependant, dans les grands centres urbains, les locataires sont en nette majorité puisque la proportion des logements occupés par des locataires était alors de 55% à Sainte-Foy, 59% à Longueuil, 60% à Hull, 62% à Trois-Rivières, 63% à Laval pour atteindre 73% à Québec, 81% à Montréal et près de 86% à Verdun. Ces renseignements ont été aimablement fournis à l'auteur par le Bureau de la Statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce.

ont droit au respect des règlements municipaux d'urbanisme. L'arrêt de la Cour suprême permet enfin d'espérer une ouverture à ce chapitre.

III. L'INTÉRÊT DES ASSOCIATIONS

L'affaire *Dasken* illustre enfin une autre facette du problème de l'intérêt à poursuivre puisque la Cour suprême a décidé qu'une association incorporée regroupant les propriétaires d'un district résidentiel ne pouvait exercer les droits de ses membres même si elle avait pour objet la défense de leurs intérêts collectifs, y compris la préservation de l'intégrité du district résidentiel. Le jugement du juge Pigeon laisse à entendre qu'une telle association pourrait agir en justice en son propre nom si elle était propriétaire. On peut se demander s'il serait suffisant que l'association se porte acquéreur d'un terrain à l'intérieur du district ou s'il faudrait en plus qu'elle soit propriétaire d'une résidence unifamiliale. Ces questions sont encore sans réponse mais la jurisprudence postérieure à l'affaire *Dasken* confirme qu'une association de défense de l'environnement ne peut agir en justice pour ses membres.⁵³

Ici encore, il faut noter des développements récents susceptibles d'atténuer les effets de cette règle. D'une part, une association de ce type, qui offre l'avantage de regrouper les citoyens et de répartir les coûts d'un recours en justice, peut avoir accès aux tribunaux par voie d'achat de droits litigieux.⁵⁴ Cette tactique a été utilisée avec succès au Québec⁵⁵ mais elle serait inefficace en cas de retrait litigieux. Il y a enfin une décision toute récente de la Cour supérieure du Québec qui a spécifiquement reconnu l'intérêt suffisant d'une association de défense de l'environnement à demander une injonction pour forcer le ministre responsable de la qualité de l'environnement à rendre public⁵⁶ un rapport préparé par le Conseil consultatif de l'environnement à la demande de l'association.⁵⁷

⁵³ *Association des Propriétaires du Secteur P.S.G.Q. Inc. v. Cité de Sherbrooke* [1972] C.S. 495; *Le Chef Max "One-Onti" Gros Louis et al. v. La Société de développement de la Baie James* [1974] R.P. 38 aux pp. 48-49.

⁵⁴ Arts.1582 à 1584 C.c.

⁵⁵ *Fasano v. Ville de Pierrefonds* [1974] C.S. 460.

⁵⁶ L.Q.E., art.9.

⁵⁷ "L'Association n'a pas qualité ni manifestement pas l'intérêt juridique requis. Ce motif n'est pas fondé. L'Association existe en vertu d'une charte provinciale et elle a pour but précisément de s'intéresser aux questions comme celles qui se posent ici. Les allégations dans la requête en injonction, font voir qu'à la demande de l'Association, le Conseil consultatif de l'environne-

CONCLUSION

L'exigence d'un intérêt suffisant pour poursuivre est codifiée à l'article 55 du Code de procédure civile.⁵⁸ Cette exigence formulée en termes très généraux a été volontairement laissée à la détermination des tribunaux chargés de l'appliquer aux cas d'espèce qui leur sont soumis. Il s'agit donc d'une notion qui est appelée à évoluer, non seulement par la législation mais aussi dans la jurisprudence. En matière de protection de l'environnement cette évolution nous apparaît comme nettement insuffisante et notre jurisprudence nous semble marquer le pas. En effet, alors que la législation récente de toutes les juridictions canadiennes tend à élargir de plus en plus les mesures substantives de protection du milieu, le retard de la jurisprudence et même de la législation à libéraliser la notion d'intérêt à poursuivre rend illusoire ces nouveaux développements du droit substantif. Au niveau de l'intérêt à poursuivre un rattrapage devient de plus en plus urgent en droit canadien et québécois.

ment s'est bien saisi du problème soumis, l'a étudié et, aux dires de l'Association, aurait fait à l'intimé un rapport favorable à l'Association. Il ne semble exister aucune raison valable pour refuser de communiquer le rapport à l'Association qui a clairement l'intérêt juridique requis, dans les circonstances, d'en demander une copie officielle." *Association Espaces Verts du Mont-Rigaud (Ste-Marthe, St-Rédempteur) Inc. v. L'Honorable Victor Goldbloom* [1976] C.S. 293.

⁵⁸ "[L]e texte proposé exige un 'intérêt suffisant' 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." *Code procédure civile, Rapport des commissaires* (1965), art.55.